

CONFLITOS AMBIENTAIS NA MACROMETRÓPOLE PAULISTA: PARANAPIACABA E SÃO SEBASTIÃO¹

PEDRO HENRIQUE CAMPELLO TORRES²
RUTH FERREIRA RAMOS³
LEANDRA REGINA GONÇALVES⁴

Introdução

Grandes cidades em todo mundo experimentaram o processo descrito por Lefebvre (1970) de implosão e explosão, com uma ressignificação das relações entre cidade, indústria, urbanização e campo. Na América Latina, o movimento histórico e o processo de intensa urbanização não foi diferente no século XX, com maior aceleração a partir de sua segunda metade e com a formação de grandes metrópoles, como São Paulo, Cidade do México, Santiago, Lima, Rio de Janeiro e Bogotá, por exemplo. A partir dos anos 2000, no entanto, um novo fenômeno urbano tem recebido atenção de planejadores e pesquisadores: a expansão territorial da mancha urbana das metrópoles (LENCIONI, 2005). Autores como Scott e Storper (2001) caracterizam a formação deste território como cidade-região, ou a *postmetropolis* (SOJA, 2013).

O processo de expansão metropolitana é acompanhado por significativo aumento de consumo de matéria e energia (MADLENER, 2011). A transformação urbana em cidades do chamado sul global, não se dá apenas no nível de sua produção material, mas também envolve novas formas de subjetividades e relações sociais (LUQUE-AYALA, 2014), assim como de conflitos sobre a apropriação, pelo capital, de recursos naturais ditos necessários para suprir a demanda crescente por alimentação, eletricidade, água, entre outros. Mais do que isso, o processo de expansão da mancha urbana metropolitana em cidades latino-americanas tem se caracterizado por diversas tensões em relação aos megaprojetos de infraestrutura e logística, muitas vezes em áreas de conservação ambiental

1. Artigo produzido no âmbito do Projeto Temático FAPESP 2015/03804-9 “Governança Ambiental na Macrometrópole Paulista Face à Variabilidade Climática”. Agradeço as discussões realizadas no Grupo 2 “Territorialidades, espacialidades e inovação na governança ambiental”, Coordenado pelas professoras Dra. Luciana Travassos e Dra. Sandra Momm, da Universidade Federal do ABC.

2. Cientista Social e Planejador Urbano, Pesquisador do Instituto de Energia e Ambiente (IEE), da Universidade de São Paulo (USP), bolsista FAPESP Processo 2018/06685-9. pedrotorres@usp.br . <https://orcid.org/0000-0002-0468-4329>

3. Bióloga, Doutoranda em Planejamento e Gestão do Território (PGT), na Universidade Federal do ABC (UFABC) ramosruth78@gmail.com . <https://orcid.org/0000-0003-2647-6966>

4. Bióloga, Doutora em Relações Internacionais. Pesquisadora do Instituto Oceanográfico. leandra.goncalves@usp.br. <https://orcid.org/0000-0003-1182-418X>. Bolsista FAPESP Processo 2018/00462-8.

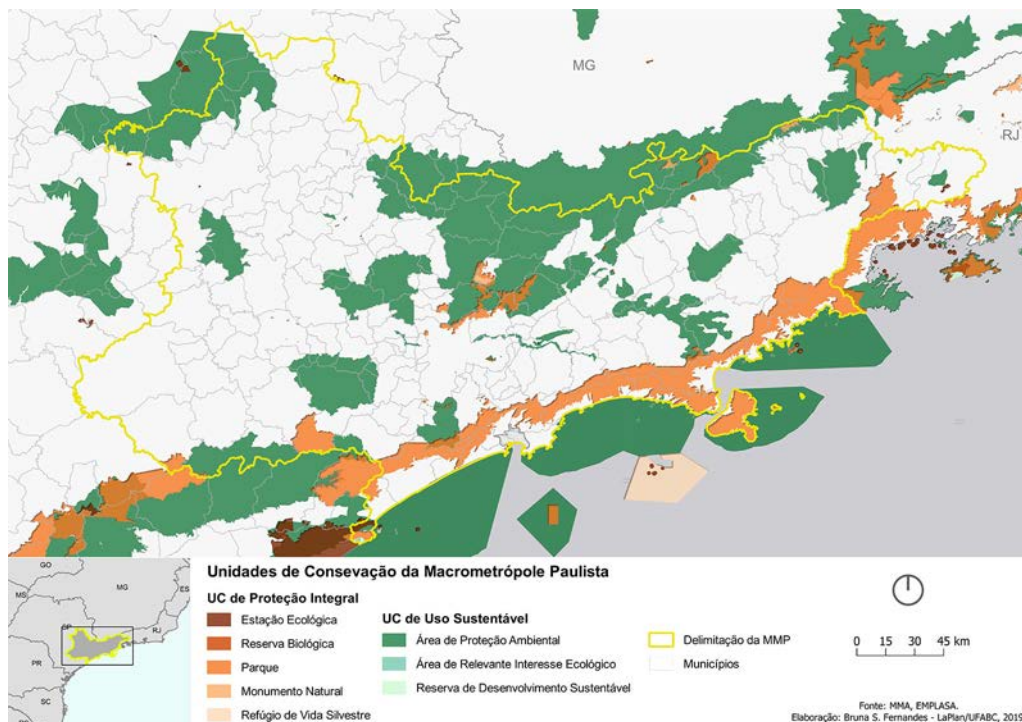
ou terras de comunidades tradicionais. O estado de São Paulo ilustra bem esse cenário contemporâneo - a maior metrópole da América Latina em termos de população, e seu processo de expansão, ou formação de sua cidade-região, é o que analisaremos a seguir, através do recorte macrometropolitano (ZIONI et al., 2019).

Com cerca de trinta e três milhões de habitantes e um PIB de quase um trilhão e meio de reais, a Macrometrópole Paulista (MMP), como unidade de planejamento territorial ou plataforma de políticas públicas, é ainda um território em formação, seja em seus arranjos institucionais e instrumentos de planejamento, ou mesmo em sua composição geográfica. Possui 53,3 mil quilômetros quadrados e 11.700,2 km² de área urbanizada, sendo representada por 174 municípios que concentram cerca de 73,9% do total da população, 82,5% do Produto Interno Bruto (PIB) estadual e 27,3% do PIB brasileiro (EMPLASA, 2018).

Oficialmente estabelecida, produzida e planejada para integrar políticas públicas e ações articuladas para o território da metrópole expandida, em seu território coexistem distintas realidades sócio territoriais (TRAVASSOS, MOMM, TORRES, 2019). Apesar da concentração de riquezas, a MMP ainda exhibe índices que evidenciam a existência de profundas desigualdades ambientais. Composta por 5 Regiões Metropolitanas (São Paulo, Campinas, Vale do Paraíba e Litoral Norte, Sorocaba, Baixada Santista), 2 aglomerações urbanas – Piracicaba e Jundiaí –, além de microrregião de Bragança, esta não institucionalizada; as três maiores Regiões Metropolitanas (RMs) paulistas apresentam contingente de mais de 3 milhões de pessoas vivendo em precárias condições de moradia, muitas em áreas de risco ou carentes de infraestrutura urbana e social. Destas, 2,1 milhões concentravam-se na Região Metropolitana de São Paulo, 297 mil na Região Metropolitana da Baixada Santista e 160 mil na Região Metropolitana de Campinas (MARQUES, 2013).

Expressiva parcela do patrimônio natural do Estado de SP encontra-se nos limites da MMP, incluindo as principais Unidades de Conservação localizadas na Serra do Mar e na Serra da Cantareira (EMPLASA, 2014), constituindo importantes remanescentes de Mata Atlântica e áreas prestadoras de serviços ecossistêmicos. Na figura abaixo, é possível verificar a presença das Unidades de Conservação no recorte territorial da Macrometrópole Paulista.

Figura 1 – Unidades de Conservação na MMP.



Fonte: MMA, EMPLASA. Elaboração: LaPlan/UFABC, 2019.

Nesse contexto, o objetivo é analisar dois casos de conflitos ambientais na Macrometrópole Paulista, ambos relacionados ao planejamento regional e a instalação de grandes empreendimentos logísticos, verificando como eles estão inseridos em uma lógica de planejamento, desenvolvimento e visão de Estado, além das reações da sociedade civil frente aos impactos que tais empreendimentos trazem consigo. O primeiro caso se refere ao distrito de Paranapiacaba (Distrito de Santo André, Região Metropolitana de São Paulo) e o outro ao município de São Sebastião (Região Metropolitana do Vale do Ribeira e Litoral Norte), ver a localização dos casos na figura 2, abaixo.

Figura 2. A Macrometrópole Paulista e os dois casos trabalhados: Paranapiacaba (Santo André) e São Sebastião.



Fonte: MacroAmb/FAPESP, 2018.

Metodologia

Partindo do pressuposto de que áreas com populações mais vulneráveis e áreas relevantes para conservação ambiental, devido aos seus atributos naturais, são as que apresentam maiores chances de serem impactadas por grandes projetos e obras, e são onde residem os principais conflitos ambientais, a presente pesquisa abordará dois casos que representam, dentro do território macrometropolitano paulista, a identificação de tensões e de conflitos, a partir do anúncio ou implementação de intervenção urbana de grande porte, com impactos ambientais e desarranjos de governança (JACOBI, 2005).

Para a análise aqui proposta, inicialmente foi delimitado o universo da Macrometrópole Paulista, geograficamente, utilizando a base cartográfica da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano e o Plano de Ação da Macrometrópole Paulista (PAM). A análise foi complementada com uma revisão da literatura científica para buscar dados socioeconômicos na referida abrangência territorial. É certo que a Macrometrópole Paulista não é uma nomenclatura científica do ponto de vista do planejamento urbano e regional – não há exemplos no mundo do uso de nomenclatura semelhante, onde se utiliza cidade-região ou megarregião – mas será aqui utilizada como recorte territorial político na busca por decifrar o que o estado entende e almeja com essa nova forma de planejar o território no estado de São Paulo.

À vista disso, objetivamos analisar o que se tem produzido pelos entes institucionais sobre a região, os fluxos de investimentos, a agenda para o desenvolvimento e como a agenda proposta se relaciona aos atuais conflitos no território da MMP. Em primeiro lugar, entendemos que é prioritária a busca pelo entendimento de qual o papel de um planejamento e desenvolvimento urbano em uma escala como a MMP para o Governo de São Paulo.

Em segundo lugar, buscamos compreender, por outro lado, como as lutas por justiça ambiental, ou contra a imposição de grandes projetos com alto potencial de gerar impactos ambientais, podem ser também articuladas de uma outra maneira, e em uma outra escala. Partimos da hipótese de que os arranjos institucionais desenvolvidos para a produção da Macrometrópole Paulista não levaram em consideração a necessidade de estabelecer interação e diálogo entre os diferentes campos das políticas públicas, sobretudo na integração de programas e de projetos com a questão ambiental. Uma evidência desse processo é o atual deslocamento entre políticas públicas e suas instâncias, como as políticas municipais de habitação, saneamento, mobilidade, clima etc., com o desenvolvimento dos PDUIs – Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado –, do Estatuto das Metrôpoles e o PAM – Plano de Ação da Macrometrópole Paulista.

O presente trabalho, ao iluminar dois conflitos existentes, busca também demonstrar os desafios para o estabelecimento de uma governança transformadora, de fato, nessa região, superando as práticas habituais que privilegiam um desenvolvimento apartado da questão ambiental. O primeiro caso se refere à ampliação do Porto de São Sebastião pelo Governo do Estado. O segundo trata da possível implantação de um complexo logístico ao lado da vila histórica de Paranapiacaba. Ambos os casos se referem ao avanço de infraestrutura de transporte na MMP frente ao patrimônio natural, envolvendo impactos ambientais negativos e conflitos com as populações locais.

Entende-se que os problemas ambientais enfrentados hoje por essa cidade-região tenderão a se agravar nos próximos anos com aumento da população, de demanda por moradia, água, energia e alimentação, diminuição das áreas verdes e diante de um novo contexto político e social no país. Partindo do pressuposto de que conflitos ambientais são expressão de tensões no processo de reprodução dos modelos de desenvolvimento (ACSERALD, 2004), os casos elencados 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 e constante tensão com a questão ambiental.

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; RIBEIRO, 2010; RIBEIRO, 2016; SOJA, 2013). Devido à sua complexidade, suas contradições, conflitos, fluxos e escalas, os territórios metropolitanos demandam políticas transversais e articuladas, que envolvam distintos atores sociais e diferentes níveis de governo (NEGREIROS et al., 2015), assim como novos arranjos de governança.

Mas, afinal, o que é a Macrometrópole Paulista?

A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) ampliou-se de tal maneira que expandiu para outros territórios, de forma que o fluxo e as pressões a partir da cidade de São Paulo, bem como sua magnitude, introduzem diversas atividades conflitantes com a vocação natural da região. Várias nomenclaturas conceituais têm sido utilizadas para descrever processos de grande urbanização ou urbanização expandida: metrópole, cidade dispersa, conurbação, megalópole, cidade global, cidade-região, cidade-região global, megacidade, urbanização regional e megarregião (XU; YEH, 2010).

O recorte da Macrometrópole, uma cidade-região para Lencioni (2015), propõe um novo patamar de interação territorial funcional e de suas interdependências, que demanda ampla revisão dos paradigmas existentes em torno dos instrumentos setoriais e multisetoriais de governança e planejamento em diferentes escalas espaciais. Trata-se de uma área integrada por fluxos de mercadorias, pessoas, especulação imobiliária, agronegócio, serviços ecossistêmicos, “buracos urbanos”, assentamentos precários, cidades-dormitórios, vulnerabilidades e informações, tendo a capital paulista como seu centro polarizador.

Utilizar o recorte da Macrometrópole Paulista como objeto de análise científica, contribui para uma reflexão crítica sobre quais são as intenções existentes nesta nova proposta de escala macrometropolitana e para pensar as regiões metropolitanas do Estado de São Paulo. Toda essa problemática é abordada nos quatro cadernos do Plano de Ação da Macrometrópole Paulista (PAM-2013-2040), instrumento de planejamento elaborado pelo Governo do Estado de SP que visa:

“(…) reconhecer a importância estratégica da MMP, o governo do Estado empenhou-se na busca de um processo de planejamento que, priorizando a funcionalidade do território, indicasse as diretrizes para seu desenvolvimento”. (MENSAGEM DO GOVERNADOR, PAM, EMPLASA, 2014, p. 3.).

No entanto, a governança e o planejamento ambiental no PAM não rompem a lógica tradicional de apostar em eixos e projetos econômicos como vetores de desenvolvimento, desconsiderando, por exemplo, o enorme patrimônio natural da região, assim como das ameaças existentes para as populações mais vulneráveis desse território. No caso específico de portos e de centros logísticos, por exemplo, não há menção aos impactos ambientais que novos portos ou a ampliação dos existentes trariam para a região (PAM; EMPLASA, 2014, p.51-53).

Embora haja dificuldade para entender o processo de invenção da Macrometrópole Paulista, de acordo com Tavares (2018), é a partir do PAM que a MMP foi inserida no sistema de planejamento do estado e se institucionalizou como região:

“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).

Além dos indícios orçamentários apontados por Tavares (2018), encontramos em outros instrumentos de políticas públicas evidências da entrada dessa nova escala de planejamento na agenda de políticas do Governo Estadual, como (i) o Plano Diretor de Aproveitamento de Recursos Hídricos para a Macrometrópole Paulista coordenado pelo DAEE e publicado em 2013, que propôs um Operador Regional Macrometropolitano de Recursos Hídricos (DAEE, 2013); (ii) o Plano Estadual de Recursos Hídricos (2016-2019), que traz dados específicos sobre a qualidade da água, o enquadramento dos corpos hídricos e os esquemas hidráulicos especificamente para o território da MMP (SSRH, 2017) e (iii) o Plano Integrado de Transporte Urbano (ASQUINO, 2010).

Desenvolvimento e proteção da natureza no instrumento de planejamento da MMP.

Como demonstrado no item anterior, o Plano de Ação da Macrometrópole (PAM) 2013-2040 é um instrumento de planejamento proposto pelo Governo do Estado de São

Paulo que intenciona a formulação e a integração de políticas públicas, projetos e ações no território da MMP. Elaborado sob coordenação da EMPLASA (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A) teve como principal diretriz a integração e complementaridade entre as regiões da MMP e da MMP com as demais regiões do Estado de SP (EMPLASA, 2014).

Partindo de um diagnóstico das “principais potencialidades de desenvolvimento, bem como problemas e gargalos presentes em distintas dimensões da realidade regional (EMPLASA, 2014, p.15)”, o PAM definiu seus objetivos, metas e propostas considerando um cenário tendencial e uma visão desejada de futuro para o território da MMP. Ao analisarmos o PAM, verifica-se que infraestrutura de suporte ao desenvolvimento e condições ambientais da MMP foram delimitados como temas relevantes para o planejamento e a gestão desta macrorregião, sendo definidos respectivamente como vetores macrometropolitano de desenvolvimento territorial e de desenvolvimento sistêmico.

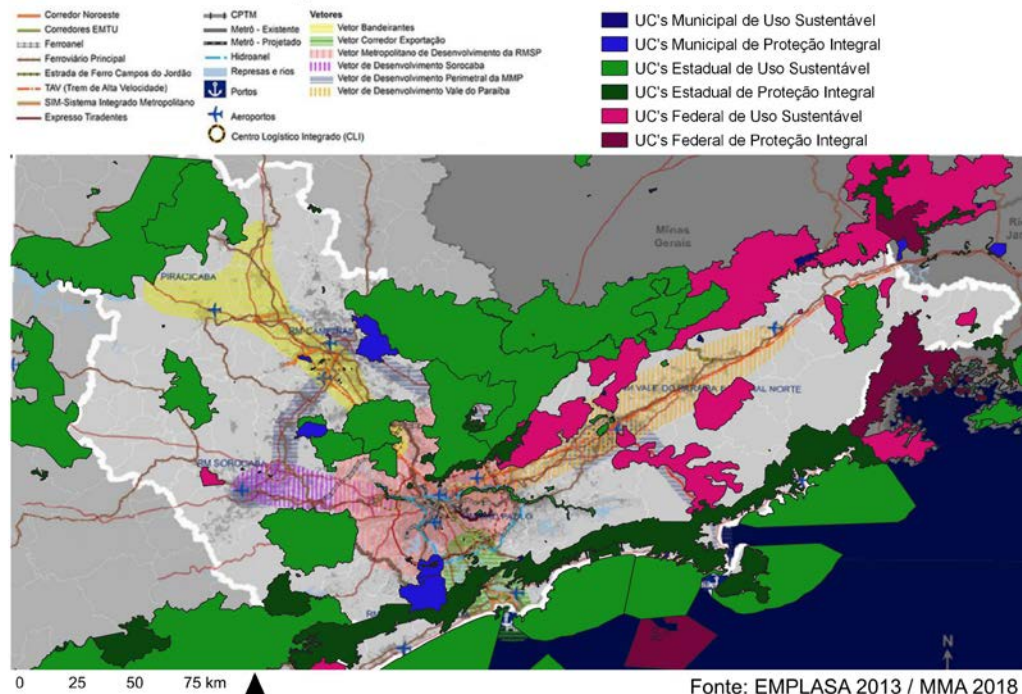
Fazem parte dos vetores de desenvolvimento territorial, os projetos de implantação de plataformas logísticas, a recuperação de rede ferroviária para transporte de carga, implantação de trens regionais e metropolitanos e estruturação do complexo aeroportuário da MMP. Os vetores de desenvolvimento sistêmico englobam programas relacionados à energia, recursos hídricos, desenvolvimento ambiental, inovação tecnológica, qualificação profissional e gestão fiscal.

Neste contexto, é possível notar que os vetores de desenvolvimento territorial correspondem à infraestrutura de mobilidade e transportes existentes, onde se avêta a sua expansão. Já a categoria vetores de desenvolvimento sistêmico englobou o “ativo ambiental (EMPLASA, 2014, p.31)” da MMP que se refere aos remanescentes de vegetação natural e às Unidades de Conservação. Enquanto o primeiro vetor de desenvolvimento propõe o desenvolvimento e expansão da infraestrutura de transporte, o segundo parte do pressuposto de que há necessidade de proteção do patrimônio ambiental da MMP, ressaltando-se o potencial de valoração dos serviços ecossistêmicos.

De forma geral, podemos afirmar que o PAM, enquanto plataforma de políticas de planejamento e gestão do território, lida com a questão de equacionar na escala macrometropolitana o desenvolvimento e o que entendem por sustentabilidade. Todavia, na prática, esta situação de equacionamento entre desenvolvimento e proteção do meio ambiente envolve o que Frey (2018) chama de escolhas trágicas das políticas públicas, visto que fatalmente envolverá o confronto de interesses distintos “levando a acirradas batalhas políticas fortemente conflitivas” (p.32). É o que apresentaremos a seguir, ao examinar dois casos emblemáticos de conflitos ambiental na MMP. A figura abaixo (Figura 3) indica a localização dos dois casos estudados e a relação com as unidades de conservação presentes na MMP e os vetores de pressão nela existentes.

Figura 3. Sobreposição entre Unidades de Conservação na MMP e os Vetores Territoriais.

Vetores Territoriais sobreposto com as Unidades de Conservação



Fonte: Elaboração Guilherme Leria Sanches (MacroAmb/FAPESP), 2018.

Estudo de casos: São Sebastião e Paranapiacaba

São Sebastião

A região de São Sebastião, no litoral de São Paulo, abriga um dos maiores remanescentes de Mata Atlântica do Estado de SP e do país (34.262, 22ha) (Fundação SOS Mata Atlântica, 2018⁵). 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).

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 estado de São Paulo. No total, são 22 áreas protegidas

5. Informação disponível no site da Fundação Sos Mata Atlântica. <<http://aquitemmata.org.br/#/sobre>> em trabalho realizado junto com o INPE.

(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 desenvolvimento da região ganhou robustez na década de 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, consolidando o fornecimento de energia elétrica, trazendo bancos e empregos modernos, e inaugurando 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 (AMARAL et al., 2010).

Desde o início do anúncio do projeto, 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, em que pesquisas científicas confirmam a relevância biológica deste território (AMARAL et al., 2010; AMARAL et al., 2016, SANTOS; TURRA, 2017).

As justificativas desse Megaprojeto, orçado inicialmente em R\$ 2,5 bilhões, apoiaram-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 em relação a áreas de intensa atividade industrial, que demandam canais de importação e exportação (TEIXEIRA, 2013).

No território da Baía do Araçá são realizadas outras atividades que também seriam afetadas com a expansão do Porto de São Sebastião. Uma delas 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 Estudo de Impacto Ambiental (EIA) para funcionar como um canal de navegação para esses usuários provavelmente estão sujeitos 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 dos pescadores tradicionais que usam esse espaço, causando danos socioeconômicos e culturais (TURRA ET AL, 2017).

Outros benefícios sociais relacionados aos usos de lazer pelos moradores do entorno também seriam impactados. A presença de uma extensa 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 dos habitantes do entorno, o Caiçara e sua identidade cultural, sua qualidade de vida e boas relações sociais (SANTOS; TURRA, 2017).

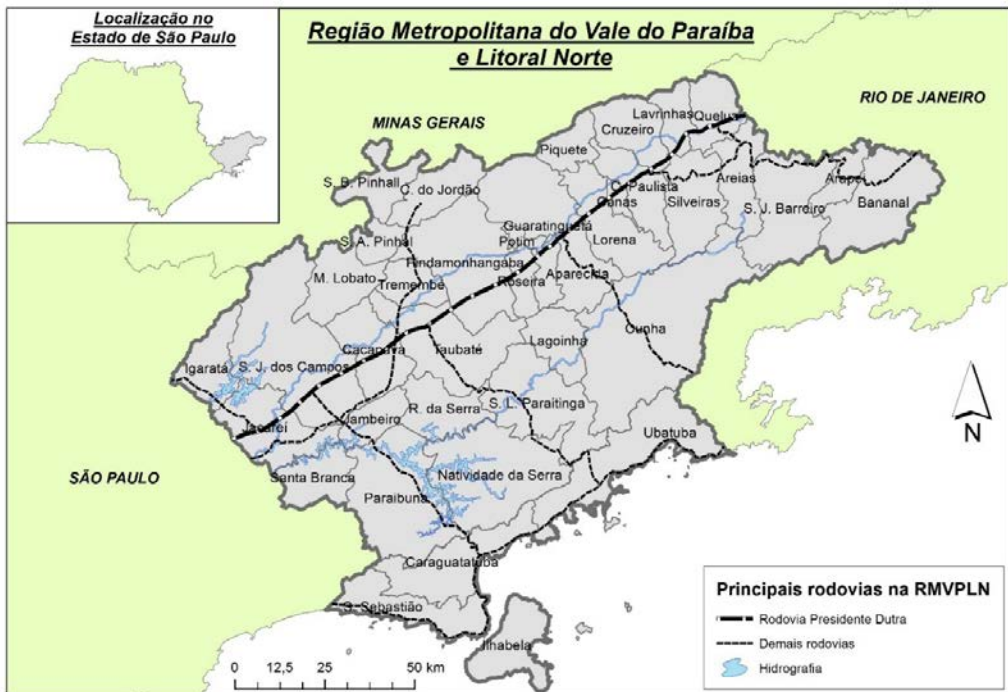
Em 2017, o Superior Tribunal de Justiça (STJ) manteve a decisão que impediu a expansão do Porto de São Sebastião sem a devida complementação da licença prévia. O veredito garantiu a manutenção da decisão que suspendeu a licença prévia e determinou novo estudo de impacto ambiental para realização da obra,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

Em relação ao Planejamento regional da região, o PDUI da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, no qual o Porto de São Sebastião deverá estar inserido, é importante a reflexão de Gomes et al. (2018) de que “Todo problema de planejamento é antes um problema da história territorial”. Nesse sentido, apontam os autores, é fundamental rever problemas estruturais da formação do território – não resolvidos 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)

De acordo com pesquisa recente (STORI et al., 2018), a falta de um planejamento estratégico para ordenar um território marinho definido pode resultar em uma colcha de retalhos de sobreposições de políticas, reforçando por vezes a legislação existente, por vezes a contradizendo, e ainda, por outras, intensificando potenciais conflitos. Para obter coerência neste processo de tomada de decisão, as políticas públicas deveriam ser fundamentadas na gestão baseada em ecossistemas e em mecanismos de governança com paridade de representantes da sociedade civil.

Figura 4 - 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.

Paranapiacaba

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 o porto de Santos. Localizado 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, 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 (TORRES; RAMOS, 2019). 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 967

moradores (SANTO ANDRÉ, 2016), 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” (EMPLASA, 2014, P.127). 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 no 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 rodoviário, 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, apesar de mencionar a temática de logística como prioritária para MMP, 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 natural e valoração dos serviços ecossistêmicos

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.

Conclusões

Este artigo teve por objetivo discutir dois estudos de casos que retratam os conflitos ambientais na Macrometrópole Paulista e como estes estão relacionados a uma nova escala de planejamento e inserção do território na dinâmica da produção contemporânea do espaço capitalista global.

Assim, embora a proposta de um planejamento territorial na escala macrometropolitana seja relativamente nova, ela está se inserindo na agenda de políticas públicas do governo do estado de São Paulo como forma de atrair novos investimentos. Ao analisarmos o PAM (EMPLASA, 2014), Plano Diretor de Aproveitamento de Recursos Hídricos para MMP (DAEE, 2013), o Plano Estadual de Recursos Hídricos 2016-2019 (SERHS, 2016), conjuntamente com os dados orçamentários indicado por Tavares (2018) e as informações sobre o Plano Integrado de Transporte Urbanos indicados por Asquino (2010), encontramos indícios desse movimento político de considerar a MMP como uma escala de planejamento territorial.

É sobretudo com relação à questão da infraestrutura de transporte e logística e dos serviços ecossistêmicos, com especial atenção para a questão da água, que tal agenda parece estar mais evidente. No entanto, ao estudar os dois casos emblemáticos que retrataram o confronto entre essas duas prioridades para o desenvolvimento da MMP, de ampliação de infraestrutura e proteção da natureza, pudemos demonstrar que as contradições do planejamento metropolitano e, agora, macrometropolitano permanecem.

Constatamos que o equacionamento de desenvolvimento com proteção da natureza em uma nova escala de planejamento está necessariamente atrelado à questão de injustiça e de conflitos ambientais. Tal aspecto se mostrou claro ao estudarmos os casos de ampliação do Porto de São Sebastião e de implantação de um condomínio logístico em Paranapiacaba. Ambos se referem a 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.

Os casos discutidos aqui possuem diferenças claras, tanto de escala, localização e objetivos. Por outro lado, ambos são projetos que vem sendo construídos e produzidos há tempos, com idas e vindas, acelerações e recuos. Os dois são projetos que vem sendo objeto de luta social por parte da sociedade civil, sobretudo daqueles que sentirão o impacto direto de sua implementação. Não se trata, por tanto, de uma questão exclusiva de São Paulo, mas um fenômeno que ronda as cidades latino americanas e seus direitos (SABATINI, 2004).

Como principais resultados e ao expor os conflitos existentes, foi possível 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, oferecendo ou possibilitando vantagens locacionais para as empresas e o capital privado, sem levar em consideração os impactos gerados ao ambiente e aos residentes de uma determinada região.

Referências

ACSELRAD, H. Desregulamentação, contradições espaciais e sustentabilidade urbana. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, IPARDES, Curitiba, 107, 25-38, 2004.

_____. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In Acserald, H. (Org.), *Conflitos ambientais no Brasil*, p. 23-35, Rio de Janeiro: Relume Dumará: Fundação Heinrich Böll, 2004.

AMARAL, A. C. Z., MIGOTTO, A. E., TURRA, A., & SCHAEFFER-NOVELLI, Y. Araçá: biodiversity, impacts and threats. *Biota Neotropica*, 10(1), 219-264, 2010.

AMARAL, A.C.Z.; TURRA, A.; CIOTTI, A.M.; WONGTSCHOWSKI, C.L.D.B.R.; SCHAEFFER-NOVELLI, Y. (Eds.). *Life in Araçá Bay: diversity and importance*. 1. ed. São Paulo: Lume, 2016.

ASQUINO, M.S. A importância da Macrometrópole Paulista como Escala de Planejamento de Infraestruturas de Circulação e de Transporte. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 12, 1, (83-98), 2010. <http://dx.doi.org/10.22296/2317-1529.2010v12n1p83>

BRENNER, N.; SCHMID, C. Planetary Urbanization. In: GANDY, M. (Ed.), *Urban Constellations* (10-13). Berlim: Jovis, 2011.

_____. The 'urban age' in question. *International Journal of Urban and Regional Research* (2014), v. 38, n. 3, 731-755. <http://dx.doi.org/10.1111/1468-2427.12115>

CETESB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo. *EIA/RIMA do Centro Logístico Campo Grande*, 2017.

CUNHA, I. A. D. Conflito ambiental em águas costeiras: relação porto-cidade no Canal de São Sebastião. *Ambiente & Sociedade*, VI, 2, (83-98), 2003.

EMPLASA - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A. Secretaria da Casa Civil. *Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013-2040: uma visão da macrometrópole*. São Paulo. São Paulo, 2014.

EMPLASA, 2018. Acesso em 2018 <https://www.emplasa.sp.gov.br/MMP>

DAEE – Departamento de Água e Energia. Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos. *Plano Diretor de Aproveitamento dos Recursos Hídricos para Macrometrópole Paulista*. São Paulo, 2013.

FIGUEIREDO, V.G.B. Patrimônio cultural, cidade, sustentabilidade: qual o papel da legislação urbanística na preservação e no desenvolvimento? *Ambiente & Sociedade*, XVII, n.2, 91-110, 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S1414-753X2014000200007>

FREY, K. Environmental policy in the metropolitan context – proposal of an analytical framework. In: 1. **International Workshop on Public Policy at the University of Pittsburgh**. Pittsburgh: International Public Policy Association - IPPA, 1-16, 2018.

GOMES, C., RESCHILIAN, P. R., & UEHARA, A., Y. (2018). Perspectivas do planejamento regional do Vale do Paraíba e litoral norte: marcos históricos e a institucionalização da região metropolitana no Plano de Ação da Macrometrópole Paulista. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 10(1), 154-171, 2018. <https://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.010.001.a007>

JACOBI, Pedro Roberto. Governança institucional de problemas ambientais. **Política & Sociedade**, Florianópolis, v. 4, n.7, p. 119-137, 2005.

LENCIONI, S. Urbanização difusa e a constituição de megarregiões. O caso de São Paulo-Rio de Janeiro. **E-metropolis**, 22, 6-15, 2015.

_____. A Emergência de um Novo Fato Urbano de Caráter Metropolitano em São Paulo. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, v. 82, p. 45-64, 2005.

_____. Redes, coesão e fragmentação do território metropolitano. **Scripta Nova-Revista Electronica de Geografia y Ciencias Sociales**, v. XIV, p. 1, 2010.

LEFEBVRE, H. (1970) **La révolution urbaine**. Paris, Gallimard

LUQUE-AYALA, A. **Reconfiguring the city in the global South: rationalities, techniques and subjectivities in the local governance of energy**, Durham theses, Durham University, 2014.

MADLENER, R., SUNAK, Y. Impacts of urbanization on urban structures and energy demand: What can we learn for urban energy planning and urbanization management? **Sustainable Cities and Society**. Volume 1, Issue 1, Pages 45-53, 2011. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2010.08.006>

MARQUES, E., BITTAR, M., CAZOLATO, D., FUSARO, E., WALDVOGEL, D. **Diagnóstico dos assentamentos precários nos municípios da Macrometrópole Paulista Segundo Relatório**. Centro de Estudos da Metrópole – CEM/Cebrap Fundação de Desenvolvimento Administrativo – FUNDAP, 2013.

NEGREIROS, R., SANTOS, S. M. M. D., & MIRANDA, Z. A. I. D. Nova escala de planejamento, investimento e governança: na macrometrópole paulista. **Revista Ibero-americana de Urbanismo**, 12, 121-135, 2015.

RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, M. G. Metropolização e as estruturas produtivas: convergências e divergências espaço-temporais. **Cadernos Metrópole (PUCSP)**, 12, 331-348, 2010.

RIBEIRO, L. C. Q. Metamorfoses da Ordem Urbana da Metrópole Brasileira: o caso do Rio de Janeiro. **SOCIOLOGIAS (UFRGS)**, 18, 120-160, 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/15174522-018004205>

SABATINI, F., & W., GUILLERMO. La guerra de la basura de Santiago: desde el dere-

cho a la vivienda al derecho a la ciudad. **EURE** (Santiago), 30(91), 67-86, 2004. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612004009100005>

SANTO ANDRÉ. Secretaria de Orçamento e Planejamento Participativo. **Anuário de Santo André 2016**, 2016.

SANTOS, C.R.; TURRA, A. (orgs). **Rumos da sustentabilidade costeira: uma visão do Litoral Norte Paulista**. São Paulo: Instituto Oceanográfico da Universidade de São Paulo, 475p, 2017.

SANTOS. Inquéritos civis e a atuação multi-institucional em defesa da baía do Araçá. In: SANTOS, C.R.; TURRA, A. (orgs). **Rumos da sustentabilidade costeira: uma visão do Litoral Norte Paulista**. São Paulo: Instituto Oceanográfico da Universidade de São Paulo, 475p, 2017.

SSRH – Secretaria Estadual de Saneamento e Recursos Hídricos. **Plano Estadual de Recursos Hídricos 2016-2019**. São Paulo, 2017.

SCOTT, A.; AGNEW, J.; SOJA, E E STORPER, M. Cidade e regiões globais. **Espaço e Debates** 41, ano XVII, p1-25, 2001.

SOJA, E. Para além de postmetropolis. **Revista UFMG**, Belo Horizonte, 20, 1, 136-167, 2013.

TAVARES, J. Formação da Macrometrópole no Brasil: Construção teórica e conceitual de uma região de planejamento. **EURE** (Santiago) [online], 44, 133, 115-134, 2018. <http://dx.doi.org/10.4067/s0250-71612018000300115>

TORRES, P, RAMOS, R. Paranapiacaba e a dupla face de Jano: Macrometrópole, governança e planejamento ambiental. IN: RAMOS, R., PASSARELLI, S., SULAIMAN, S., JACOBI, P. (Org.) **Paranapiacaba e os conflitos: saberes e perspectivas de desenvolvimento na Macrometrópole Paulista**. EdUFABC, 2019 [No prelo].

TRAVASSOS, L., MOMM, S., TORRES, Apontamentos sobre Urbanização, Adaptação e Vulnerabilidades na MMP. IN: TORRES, P, JACOBI, P., GONÇALVES, L., BARBI, F. **Governança e planejamento ambiental: adaptação e políticas públicas na macrometrópole paulista**. Editora Letra Capital [no prelo]. 2019.

TEIXEIRA, L. R. **Megaprojetos no Litoral Norte Paulista: O Papel dos Grandes Empreendimentos de Infraestrutura na Transformação Regional**. Campinas (Tese de Doutorado), 2013.

TURRA, A. Environmental impact assessment under an ecosystem approach: the São Sebastião harbor expansion project. **Ambiente & Sociedade**, XX, 3, (155-176), <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc166v2022017>, 2017.

XU, JIAN, YEH G.O. ANTHONY. Governance and planning of mega-city regions. Diverse processes and reconstituted state spaces. In Xu, J. & Anthony, G. O. (Eds.), **Governance and Planning of mega-city regions**. An international comparative perspective. 2010.

ZIONI, S., TRAVASSOS, L. MOMM, S., LEONEL, A. A Macrometrópole Paulista e os desafios para o planejamento e gestão territorial. **Governança e planejamento ambiental**: adaptação e políticas públicas na macrometrópole paulista. Editora Letra Capital [no prelo]. 2019.

Submetido em: 12/01/2019

Aceito em: 16/05/2019

<http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc20190101vu2019L2AO2019;22:e0101>

Artigo Original

CONFLITOS AMBIENTAIS NA MACROMETRÓPOLE PAULISTA: PARANAPIACABA E SÃO SEBASTIÃO

Resumo: O objetivo deste artigo é analisar dois casos de conflitos ambientais, na região da Macrometrópole Paulista, relacionados ao desenvolvimento territorial quanto à instalação de grandes empreendimentos logísticos, verificando como eles se enquadram na lógica de planejamento e visão do Estado, assim como as reações da sociedade civil aos impactos que tais empreendimentos trazem consigo.

Na América Latina, o processo de urbanização, a partir da segunda metade do século XX, produziu a formação de grandes cidades, como São Paulo, Cidade do México e Santiago, por exemplo. A partir dos anos 2000, um novo fenômeno urbano tem recebido atenção de planejadores e pesquisadores: a expansão territorial urbana da metrópole e a formação desse território como cidade-região. A questão aqui é como essa expansão metropolitana está relacionada aos recursos naturais e às tensões inerentes ao processo de produção contemporâneo do espaço.

Palavras-chave: conflitos ambientais, Macrometrópole paulista, metropolização, governança ambiental, planejamento ambiental

Abstract: The objective of this article is to analyze two cases of environmental conflicts in the region of São Paulo, both related to regional planning regarding the installation of large logistic enterprises, verifying how they fit into the logic of planning and state vision, besides the reactions of civil society to the impacts that these ventures bring with them. In Latin America, the process of urbanization since the second half of the twentieth century has produced the formation of large cities, such as São Paulo, Mexico City and Santiago, for example. From the 2000s, a new urban phenomenon has received attention from planners and researchers: the urban territorial expansion of the metropolis and the formation of this territory as a city-region. The question here is how this metropolitan expansion relates to the natural resources and tensions inherent in the contemporary production process of space.

Keywords: environmental conflicts, São Paulo macrometropolis, metropolization, environmental governance, environmental planning

Resumen: El objetivo de este artículo es analizar dos casos de conflictos ambientales en la región de São Paulo, ambos relacionados con la planificación regional en cuanto a la instalación de grandes emprendimientos logísticos, verificando cómo se encuadran en la lógica de planificación y visión del Estado, además de las reacciones de la sociedad civil a

los impactos que tales emprendimientos traen consigo. En América Latina el proceso de urbanización a partir de la segunda mitad del siglo XX, produjo la formación de grandes ciudades, como São Paulo, Lima y Santiago, por ejemplo. A partir de los años 2000, un nuevo fenómeno urbano ha recibido atención de planificadores e investigadores: la expansión territorial urbana de la metrópoli y la formación de ese territorio como ciudad-región. La cuestión aquí es cómo esta expansión metropolitana está relacionada a los recursos naturales ya las tensiones inherentes al proceso de producción contemporáneo del espacio.

Palabras-clave: conflictos ambientales, São Paulo macrometropolis, metropolización, gobernanza ambiental, planeamiento ambiental

DOI da errata: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc20190101vu2019l2aoerrata>

ERRATA

No artigo CONFLITOS AMBIENTAIS NA MACROMETRÓPOLE PAULISTA: PARANAPIACABA E SÃO SEBASTIÃO, com número de DOI:

<http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc20190101vu2019l2ao> , publicado no periódico Revista Ambiente & Sociedade, Vol 22, nas páginas 01 e 20:

Onde se lia:

LEANDRA GONÇALVES REGINA

Leia-se:

LEANDRA REGINA GONÇALVES

In the article Environmental conflicts at São Paulo Macrometropolis:

Paranapiacaba and São Sebastião, with DOI number: <http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoc20190101vu2019l2ao>, published in the journal Revista Ambiente & Sociedade, Vol 22, On pages 01 and 18:

Which read:

LEANDRA GONÇALVES REGINA

Read:

LEANDRA REGINA GONÇALVES