



GT – 19: “Rede urbana e urbanização regional: agentes, processos, interações escalares e complexificação das formas”¹

Mariana Urrestarazu de Freitas
UFABC - Universidade Federal do ABC
mariana.urrestarazu@aluno.ufabc.edu.br

Luciana Rodrigues Fagnoni Costa Travassos
UFABC - Universidade Federal do ABC
luciana.travassos@ufabc.edu.br

ASPECTOS DE RESILIÊNCIA URBANA E (IN)JUSTIÇA AMBIENTAL NO PLANEJAMENTO SANTISTA-METROPOLITANO

RESUMO

A Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) localiza-se no litoral do Estado de São Paulo, sendo formada por nove municípios e marcada pela diversidade e complexidade territorial. Apesar de sua centralidade no processo de desenvolvimento econômico regional e nacional, a região é palco de desigualdades sociais e segregação espacial que comprometem a vida de parcela significativa da população. O presente artigo tem como principal objetivo analisar o planejamento territorial santista-metropolitano, com destaque para o município de Santos. Adota-se como método a análise de instrumentos de planejamento territorial, à luz da teoria de justiça ambiental. Avalia-se que, apesar de serem abordadas as dimensões social e ambiental, existe um favorecimento da dimensão econômica, contribuindo para a manutenção do *status quo* de um sistema urbano injusto e ambientalmente disfuncional.

Palavras-chave: resiliência urbana; justiça ambiental; Baixada Santista.

¹ As autoras agradecem o financiamento do Projeto Territórios da Água: Programa de Conservação e Recuperação de Áreas de Preservação Permanente no Município de São Paulo (Processo FAPESP 2023/10072-0) para estudo do referencial teórico.

1. INTRODUÇÃO

A Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) é composta por nove municípios localizados no litoral do Estado de São Paulo – 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 seu polo regional, 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. De forma a corroborar com essa realidade, 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 artigo tem como objetivo analisar o planejamento territorial santista-metropolitano 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 preconiza, em alguma medida, a justiça ambiental.

Adota-se como referencial teórico a discussão de justiça ambiental, à luz de Fitzgibbons e Mitchell (2019), Meerow e Newell (2016) e Schlosberg (2007), que são objeto da revisão de literatura. Como objeto empírico, é realizada uma análise documental a partir do mapeamento, seleção e leitura dos seguintes planos nos níveis federal, metropolitana e municipal², respectivamente: 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). Os

² Foram mapeados os principais planos que pudessem consolidar a visão das instâncias governamentais sobre as escalas estudadas nas dimensões de análise do presente artigo.

planos em questão foram escolhidos tendo em vista seu potencial de articular múltiplas escalas – regional, metropolitana e local.

Para cada plano, foi feita uma análise de seu conteúdo 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.

2. A RESILIÊNCIA URBANA À LUZ DA JUSTIÇA AMBIENTAL

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 impregnou 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.

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. O conceito de resiliência foi inicialmente definido como a capacidade de um ecossistema em manter suas funções básicas características frente a um distúrbio.

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, no início dos anos 2000 e, sobretudo, nos últimos dez anos, são tecidas as primeiras críticas ao conceito de resiliência urbana *mainstream*, apresentado anteriormente.

A partir de Meerow, Newell e Stults (2016), avalia-se que 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, 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, 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. 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). 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).

Schlosberg (2007) elucida que o conceito de justiça ambiental trata não apenas sobre distribuição, mas sobre reconhecimento individual e comunitário, participação e funcionamento. 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. 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.* capacitação³, que podem ser articulados tanto na esfera individual como coletiva.

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. As autoras 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

³ 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.

considerar a redistribuição, o reconhecimento, a participação e a capacitação enquanto imprescindíveis para avançar em um planejamento urbano mais justo e resiliente.

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 1.

Figura 1 – Os “cinco Qs” da resiliência urbana

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?

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?*”. 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.

3. A (IN)JUSTIÇA AMBIENTAL NA BAIXADA SANTISTA

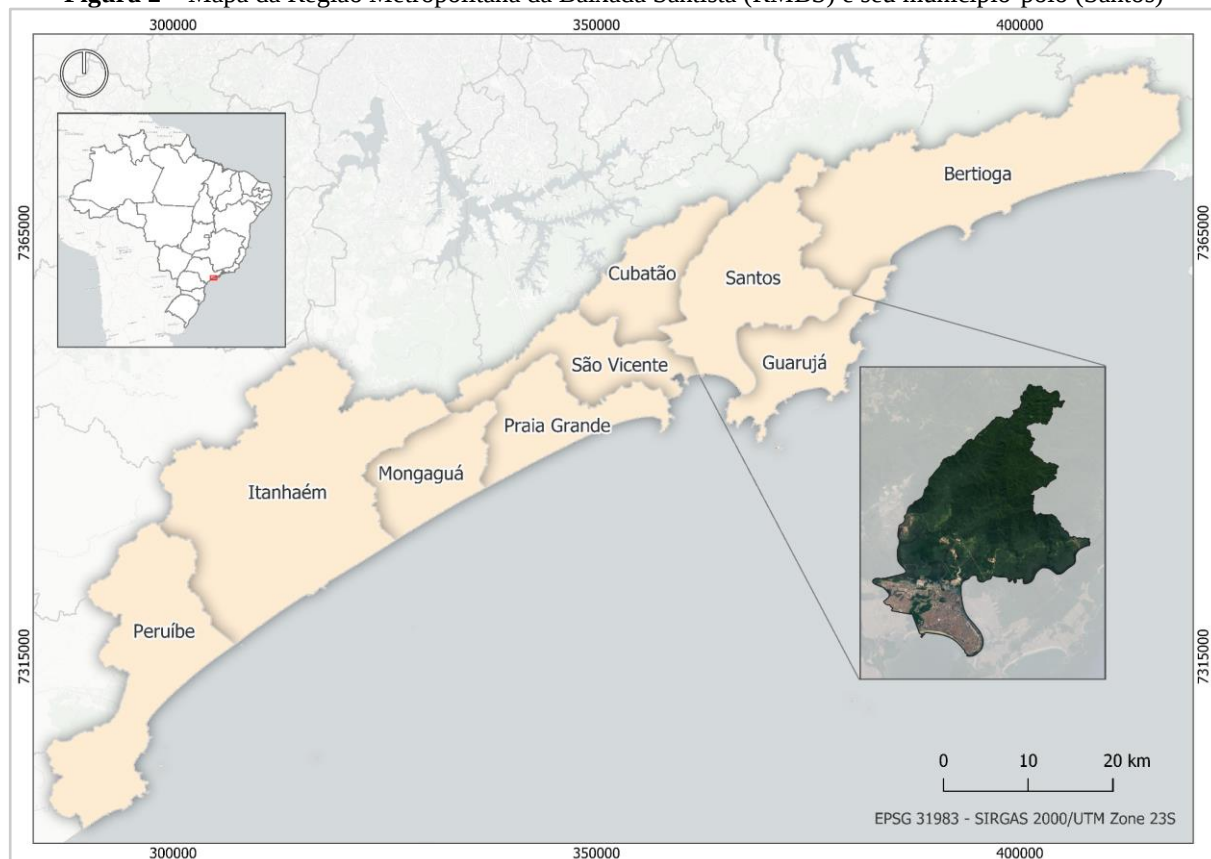
A Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), localizada no litoral do Estado de São Paulo, foi instituída pela Lei Complementar Estadual nº 815/1996, tornando-se a primeira região metropolitana brasileira constituída sem a presença de uma capital estadual. É composta por nove municípios, sendo eles: Santos (seu município-pólo), São Vicente, Cubatão, Guarujá, Praia Grande, Bertioga, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe (Figura 2).

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, recebe um grande fluxo de turistas durante o veraneio, de modo que o fenômeno da segunda residência (e, em muitos casos, de terceira e quarta) tem historicamente se intensificado.

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. 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).

Figura 2 – Mapa da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) e seu município-pólo (Santos)



Fonte: Elaboração própria (2024). Dados providos de IBGE (2010).

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-pólo, 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). O território do município é dividido em duas porções pelo estuário: uma área insular e uma área continental – sendo que a primeira concentra a maior parte da população santista devido à presença de áreas de proteção ambiental e maiores limitações à ocupação, na segunda.

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, que vive à margem das políticas públicas, por não atender aos interesses estratégicos da gestão municipal e do empresariado santista. Com a ocupação da orla santista ao longo do século XX, as áreas centrais sofrem um processo de esvaziamento e aderem a 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).

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 local e regional. Atualmente, o Porto de Santos é o maior complexo portuário da América Latina, ocupando porções territoriais dos municípios de Cubatão, Santos e Guarujá, além de responder por cerca de um terço das trocas comerciais brasileiras (SANTOS, 2022).

Tendo em vista a articulação das escalas nacional, metropolitana e local na configuração do território e no planejamento urbano da cidade de Santos (SP), é importante compreender se

o arcabouço dos planos existentes nestas escalas contribuem para a existência de porções do território à margem das políticas públicas.

O Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (PDZ), publicado em 2020 pela Autoridade Portuária de Santos, tido como instrumento de planejamento da autoridade portuária, busca contemplar as estratégias e ações para a expansão e o desenvolvimento integrado, ordenado e sustentável das áreas e instalações do porto organizado, entre 2020-2040. Por tratar-se de um documento que orienta o planejamento portuário, o PDZ enfatiza a dimensão econômica, ao propor a ampliação da capacidade de operação portuária, sua modernização e eficiência.

A partir de sua análise, 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 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. Ressalta-se 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. 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 gerados pelas atividades do Porto de Santos.

Por sua vez, o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista (PMDE-BS), publicado em 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), em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação do Governo do Estado de São Paulo. Seu principal objetivo é 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. Busca-se identificar lacunas de atendimento às crescentes demandas e orientar as ações e projetos estruturantes a médio e longo prazo. 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.

O Plano 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 diagnóstico realizado e os objetivos propostos consideram as dimensões social e ambiental a partir de uma análise territorial, sem priorizar a dimensão econômica e considerando a desigualdade existente entre os municípios que compõem a região. Todavia, avalia-se que as Estratégias de Desenvolvimento propostas não são 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 execução das ações, dos atores envolvidos e das linhas de financiamento disponíveis. A análise do PMDE-BS evidencia a influência do planejamento estratégico em sua concepção, sobretudo ao pautar o planejamento metropolitano nas noções de eficiência e eficácia e ao projetar a RMBS primordialmente como uma “região funcional”. Ainda, incentiva fortemente a participação do setor privado, ainda que não deixe de lado as atribuições do setor público no planejamento metropolitano.

Por fim, o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos⁴ foi elaborado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SEDURB) e publicado em novembro de 2022, em sua versão final. O instrumento propõe-se a atender os princípios estabelecidos no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), sobretudo com relação à equidade, inclusão social e territorial, à gestão democrática, ao direito à cidade, ao direito à moradia digna e ao meio urbano equilibrado. Ao longo do documento, são feitas menções a tais princípios, para a construção de uma cidade mais justa e equitativa, além do cenário de emergência climática e a necessidade de mudanças adaptativas – o que indicaria uma aproximação com princípios da justiça ambiental, todavia, são pouco explorados. O PD de Santos é contraditório ao tratar da reocupação do Centro Histórico, orientando as dinâmicas de

⁴ Lei Complementar Municipal nº 1.181, de 08 de novembro de 2022.

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). 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 com maior atenção.

A partir da análise dos planos em questão, foram identificados grupos de atores que participam do planejamento santista-metropolitano, com base na articulação em torno de crenças e prioridades comuns para cada grupo. O processo de planejamento urbano e formulação de políticas públicas é marcado pela disputa entre estes grupos, que, a depender, dentre outros fatores, de seu poder político-financeiro, resulta por determinar as “políticas vencedoras”. Para a Baixada Santista, foram identificados enquanto grupos de atores: (i) poder público (federal, metropolitano e municipal); (ii) portuário-imobiliário; e (iii) população.

Com base nos “cinco Qs” da resiliência urbana propostos por Meerow e Newell (2016), buscou-se responder aos questionamentos feitos pelos autores e expostos na seção 2 do presente artigo, para cada um dos três planos analisados (Quadro 1).

Quadro 1 – Os “cinco Qs” da resiliência urbana no planejamento santista-metropolitano			
Cinco Qs	PDZ (2020)	PMDE-BS (2014)	PD (2022)
Para quem? (Who?)	Poder público federal <i>inclui e prioriza</i> Portuário-Imobiliário <i>exclui</i> População	Poder público metropolitano <i>inclui parcialmente</i> População e Portuário-Imobiliário	Poder público municipal <i>inclui e prioriza</i> Portuário-Imobiliário <i>exclui a</i> População
De quê? Para quê? (What?)	Capacidade específica de adaptação a perturbações: Logística portuária	Suposta capacidade geral de adaptação a perturbações: Social, ambiental e econômica	Suposta capacidade geral de adaptação a perturbações: Social, ambiental e econômica

Cinco Qs	PDZ (2020)	PMDE-BS (2014)	PD (2022)
Para quando? (When?)	Longo prazo , orientado por certo grau de transformação na dimensão econômica	Longo prazo , orientado por certo grau de transformação nas dimensões social, ambiental e econômica	Curto prazo , orientado pela manutenção do sistema
Para onde? (Where?)	Fluxos locais, nacionais e internacionais , desconsiderando a escala metropolitana	Fluxos locais, metropolitanos e nacionais	Fluxos locais, metropolitanos, nacionais e internacionais
Por quê? (Why?)	• Modernização portuária • Ganho de produtividade e eficiência	• Redução de desigualdades • Desenvolvimento urbano e econômico • Eficiência e transparência	• 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 os grupos de atores identificados nos planos analisados, o poder público (federal, metropolitano e local) configura-se como tomador 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, o poder público federal inclui e prioriza o setor portuário-imobiliário e exclui a população. Conclui-se, portanto, que o PDZ constrói uma resiliência orientada para o setor portuário-imobiliário. Já com relação ao PMDE-BS (2014),

ao considerar fatores de desigualdade, o poder público metropolitano inclui, em partes, tanto a CD portuária-imobiliária quanto a 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 ambos os grupos de atores. 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 maximizar 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 o setor portuário-imobiliário e excluir a população dos processos de planejamento. Neste sentido, a resiliência proposta pelo PD de Santos (2022) é orientada para o setor portuário-imobiliário.

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. 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 artigo. 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. 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 os grupos de atores envolvidos no planejamento urbano santista-metropolitano, já que tais grupos 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 outros atores por políticas “vencedoras”. As crenças políticas dos grupos de atores mais poderosos refletem, então, por quê a resiliência é construída ao determinar a direção que será dada ao planejamento. 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.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A expansão da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) 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. 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. 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 das políticas públicas.

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.

Nota-se uma dominação da agenda pública pelos atores do setor portuário-imobiliário – dotado 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 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.

6. REFERÊNCIAS

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: 17 jun. 2024.

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: 17 jun. 2024.

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: 17 jun. 2024.

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: 19 jun. 2024.

FITZGIBBONS, Joanne; MITCHELL, 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: 17 jun. 2024.

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**. Desenvolv. Meio Ambiente, v. 54, 40-65, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/69275>. Acesso em: 19 jun. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 19 jun. 2024.

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: 19 jun. 2024.

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: 19 jun. 2024.

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: 19 jun. 2024.

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: 19 jun. 2024.

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_-_luos.pdf. Acesso em: 19 jun. 2024.

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: 19 jun. 2024.

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

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.