

| 939 | REGIONALIZAÇÃO INTEGRADORA: OS DESAFIOS DA  
GOVERNANÇA E DO PLANEJAMENTO DIANTE DOS RISCOS DE  
APROFUNDAMENTO DE UM DESENVOLVIMENTO  
CONCENTRADO. O CASO DA REGIÃO METROPOLITANA DA  
BAIXADA SANTISTA.

*Stacy Natalie Torres da Silva*

**Resumo**

O presente artigo busca contribuir para a importante retomada da discussão metropolitana e de desenvolvimento regional, no contexto de um princípio de um novo ciclo econômico no litoral paulista estimulado pelo pré-sal e outros investimentos. O caso específico estudado neste trabalho é o da Região Metropolitana da Baixada Santista, e pretende abordar tais transformações de atividade produtiva da região, que impactam de forma contundente o território, à luz do processo político que representam. Destaca a relação entre a redefinição das escalas e falta de um planejamento crítico e de que forma essa contribuiu enquanto obstáculo na discussão de arranjos intergovernamentais e do desenvolvimento regional. O trabalho analisa a colaboração de práticas de planejamento “emancipatórias” na procura por uma regionalização integradora, não fragmentária, progressista, comprometida com justiça socioespacial, que retomasse o caminho de um projeto nacional. Apresenta argumentos na defesa de que a atividade de extração e produção de petróleo e gás, pelos recursos estratégicos que são, está intimamente ligada ao processo de desenvolvimento do país, não devendo sua utilização estar a favor da manutenção e aumento das desigualdades.

**Palavras-chave:** planejamento regional, governança metropolitana, regiões metropolitanas, Região Metropolitana da Baixada Santista, gestão do desenvolvimento.

**Introdução**

O tratamento da questão do desenvolvimento regional e em particular da governança e planejamento metropolitano exige, primeiramente, esclarecer à que sentido de “regional” se faz referência. As definições aqui desenvolvidas visam apenas permitir a leitura do artigo sem ambiguidades e amparar a análise do contexto que interessa ao trabalho, não abarcando, portanto as dificuldades conceituais que permeiam o tema.

Entender-se-á por região um limite territorial que varia em virtude de critérios utilizados para fixá-la, dessa maneira a região não existe por si mesma, de forma natural ou apriorística, e a proposta de pensar a região – as desigualdades regionais- tem por finalidade compreender as diferenças econômicas e sociais, visando sua superação, e, portanto não se

confunde com reforço de um discurso regionalista (BERCOVICI, 2003, p. 75). O **regionalismo**, aqui considerado, contém características de preservar o poder das elites locais e está associado à promoção de políticas assistencialistas, e compensatórias enquanto que a **regionalização** refere-se à elaboração e implementação de políticas públicas diferenciadas espacialmente, visando reduzir desequilíbrios regionais e democratizar o desenvolvimento. Assim, a regionalização viabiliza uma política de ordenamento territorial mais adequada para diminuição das desigualdades (BERCOVICI, 2003, p. 78- 79).

Não obstante a importância da discussão da escala regional para a diminuição de assimetrias entre as macrorregiões nacionais e implementação de políticas públicas nos territórios, em um determinado período assistimos a uma redefinição da relação entre as escalas, que produziu vetores de fragmentação do território nacional (VAINER, 2008, p. 139), o que diminuiu o vigor dos debates na temática do planejamento e desenvolvimento regional. Um primeiro vetor de fragmentação está relacionado ao reforço do clientelismo e do patrimonialismo, oriundos da descentralização da Constituição de 1988, a partir da qual houve de certa forma um fortalecimento de comportamentos localistas oligárquicos (ABRÚCIO, 2011, p. 540). O segundo vetor de fragmentação refere-se aos enclaves territoriais gerados por grandes empresas nacionais e internacionais se articulando diretamente com os segmentos do território sem passar pelas escalas nacionais e estaduais, por exemplo, os relativos à atividade mineradora que possuem conexão direta com o exterior, articulando interesses localizados e globais (VAINER, 2008, p. 140). O terceiro vetor de fragmentação é a competição territorial nas escalas subnacionais, que inclui o *marketing* urbano, e a guerra fiscal. “Diante desses poderosos vetores de fragmentação, a ausência de um projeto nacional não é casual, está fundada em processos reais” (VAINER, 2008, p. 140). Sugerindo que ocorreu um momento de perda progressiva do comando do território, sendo altamente complexa a construção de um projeto nacional de diminuição das desigualdades hegemônico nessa conjuntura.

Contudo, em meio a crise mundial assistimos a uma retomada da discussão metropolitana e de desenvolvimento regional no Brasil. De tal sorte que os vetores de fragmentação mencionados anteriormente foram grandes obstáculos ao processo de intergovernabilidade cooperativa, entretanto outros movimentos de governança territorial fomentaram a relação entre os três níveis de governo, na contramão da fragmentação. O primeiro desses movimentos são as ações de coordenação federativa comandadas pela União - mecanismos pelos quais o dinheiro para determinado programa ou ação é distribuído para

aqueles que estabelecem alguma forma de consorciamento com outro(s) governo(s). Seriam exemplos desse movimento citado acima: os sistemas de políticas públicas nacionais e a ordenação territorial e associativa das políticas (ABRÚCIO, 2011, p.543). Um segundo movimento foi a reconstrução dos papéis dos governos estaduais, junto aos municípios e regiões. A agenda estadual de articulação intermunicipal é embrionária, mesmo assim ganham destaque as agendas de desenvolvimento regional- que não se estendem a todos os estados, apenas a alguns- com destaque para a formação de *clusters*, de construção de instituições metropolitanas, e em menor escala de incentivo ao associativismo intermunicipal para realização de determinadas políticas públicas (ABRÚCIO, 2011, p.545).

Algumas considerações, acerca desse segundo movimento, são mais bem explicadas nas palavras do próprio Abrúcio:

Mas cabe observar o grande problema dos estados no campo da intergovernabilidade ainda é o da indefinição ou pouca definição de seu papel em várias das políticas públicas. Como o governo federal aumentou, principalmente a partir do governo Lula, o relacionamento direto com os governos municipais, os governos estaduais tem sofrido maior pressão política para redesenhar suas funções (2011, p.544).

O terceiro movimento está relacionado às formas de consórcio intermunicipal. Dessa forma, compreende-se que apesar dos entraves gerados pelos vetores de fragmentação, as políticas regionais e metropolitanas, em forma de associativismo, coordenação intergovernamental vem ganhando espaço. Destarte, este artigo pretende contribuir para o debate desse processo que inclui a temática do desenvolvimento. Tal como esclarece Abrúcio:

O jogo da intergovernabilidade tem como objetivo principal melhorar o padrão de desenvolvimento da nação, dando conta de suas diversidades e assimetrias regionais. Se os arranjos intergovernamentais incluírem mais esta perspectiva [do desenvolvimento], a relação entre os atores institucionais poderá abarcar, cada vez mais, os interesses da sociedade. Afinal, os verdadeiros pilares de um novo modelo de governança territorial estão nas questões de justiça e democracia (2011, p.546).

## **1. A baixada santista e o seu novo contexto - “relitorialização”**

A Região Metropolitana da Baixada Santista foi instituída pela Lei Complementar Estadual nº 815 de 1996 e congrega 09 municípios no litoral do Estado de São Paulo. A

estrutura histórica de ocupação do território da Baixada Santista está hoje diante de um novo cenário, uma vez que essa região está localizada no campo de exploração de Santos da camada do Pré-Sal, para a produção de petróleo e gás natural.

Nesse sentido, tem proeminência a observância de que municípios brasileiros recebedores de grandes volumes de recursos via *royalties* tem dificuldade de se desenvolverem socialmente. De acordo com estudos do IPEA “a maioria das cidades cariocas pequenas e médias que recebem anualmente milhões de reais por meio de *royalties*, por exemplo, apresenta baixíssimo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). É o que os especialistas chamam de ‘a maldição do petróleo’” (DECAT, 2009, p. 58). Exemplo disso é o município de Campos dos Goytacazes, que apesar de ser líder em volume de repasses, aparece na 445ª posição no ranking nacional de desenvolvimento municipal realizado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan).

Segundo a “**Avaliação Ambiental Estratégica: Dimensão Portuária, Industrial, Naval e Offshore no Litoral Paulista - AAE PINO**”<sup>1</sup>- um estudo do impacto de investimentos realizado pelo governo do Estado de São Paulo- a população na Baixada Santista deve saltar dos atuais quase 2 milhões de pessoas para 2,5 milhões em 2025. A expectativa é que com a atração de profissionais especializados, a renda *per capita* anual aumente alterando o perfil do turismo da costa paulista, atraindo mais negócios (empreendimentos turísticos planejados, novas opções de gastronomia e eventos culturais) e menos veraneio. As mudanças já estão ocorrendo, a instalação da base da Petrobrás para o comando do Pré-sal na Bacia de Santos, assim como os investimentos da ordem de R\$ 6 bilhões para expansão do maior porto do país levou a uma imensa valorização imobiliária, que duplicou o valor do m<sup>2</sup> dos terrenos no município de Santos nos últimos três anos.

Os impactos da exploração do petróleo e gás tendem a gerar empregos, aumentar a renda, atrair profissionais mais qualificados, alimentando o mito do imaginário brasileiro que o país tem uma espécie de “encontro marcado com o futuro”. Entretanto, o estudo da AAE referido também ressalta o fato de se não houver a implementação de políticas econômicas sociais e urbanas integradas, a demanda por moradias poderá resultar em maior pressão para a ocupação irregular com adensamento de assentamentos precários que se inserem principalmente em áreas ambientalmente frágeis (2010, p.5).

---

<sup>1</sup> A Secretaria de Estado de Desenvolvimento realizou a AAE PINO para subsidiar o planejamento ambiental e as ações setoriais do litoral do Estado frente aos potenciais benefícios e impactos decorrentes da implantação dos projetos no âmbito da exploração do pré-sal.

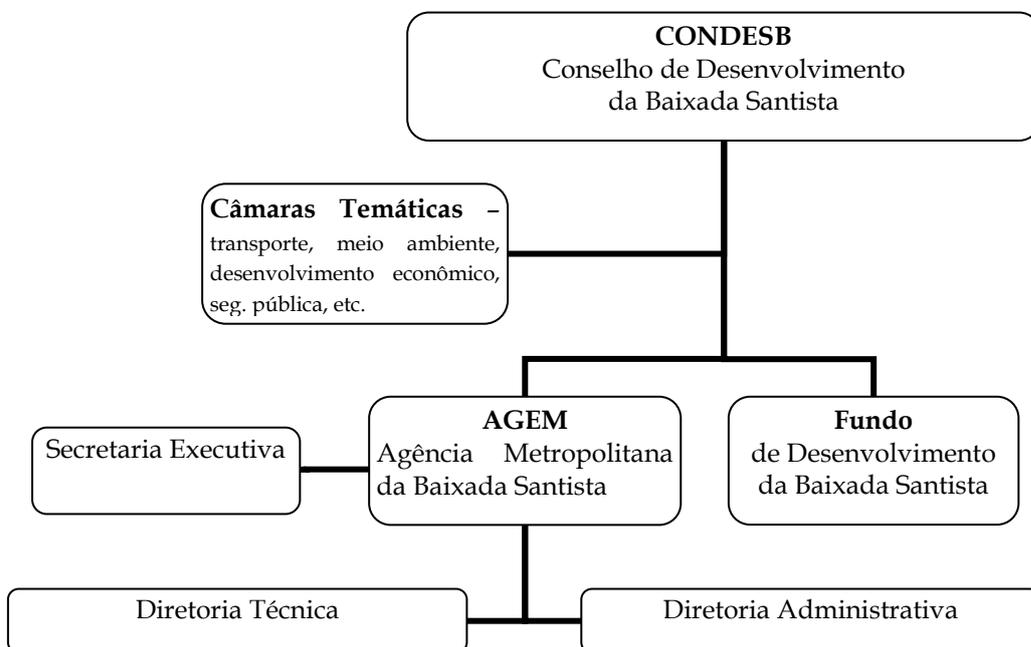
Estudiosos do desenvolvimento regional alertam para a possibilidade real de o Brasil passar nas próximas duas décadas por um processo de reconcentração da riqueza e da população na região litorânea. Em caminho oposto ao da interiorização e da desconcentração industrial estimulada e em certa medida conquistada nos últimos anos. Segundo Clélio Campolina Diniz “a depender da dimensão que ele [pré-sal] assumir, poderá sim ser uma força de *relitorialização*” (2012, p. 30). A especialista Tânia Bacelar também enfatiza o risco de uma reconcentração da riqueza nas áreas que historicamente detiveram as maiores fatias do PIB, São Paulo, Rio de Janeiro e os estados do Sul, onde já se localizam dois terços da indústria eletromecânica nacional (2012, p. 30-31).

Os indicadores exibem a assimetria que também ocorre entre os municípios da Baixada Santista, conforme a tabela que indica o Produto Interno Bruto e participação em relação ao litoral paulista e ao estado (Anexo - Tabela 1). A Baixada Santista conforme a AAE- PINO poderia ser com base nesses dados do PIB, dividida em duas regiões, uma delas com característica de crescimento acima da média do Estado de São Paulo, que é a Baixada Santista Central (Santos, São Vicente, Cubatão, Guarujá e Bertioga). E a outra região que cresce abaixo da média estadual, composta pela Baixada Santista Sul (Peruíbe, Itanhaém, Mongaguá e Praia Grande). A mesma avaliação aponta que do potencial de investimento previsto até 2025, em termos de sua distribuição territorial, concentrar-se-ão na Baixada Santista Central 93% - por volta de R\$ 195 bilhões- com predomínio de investimentos oriundos do petróleo, gás e *offshore*. Na Baixada Santista Sul destacam-se investimentos do núcleo aderente em empreendimentos logísticos e industriais, que somariam menos de 1%.

A Região Metropolitana da Baixada Santista conforme apresentado, vive um novo momento que evoca, entretanto, um antigo desafio, o do crescimento econômico *com* desenvolvimento social. Encontra-se diante da difícil tarefa de realizar um verdadeiro desenvolvimento regional, por meio da diminuição da pobreza e distribuição de renda, sem aumentar a vulnerabilidade ambiental da região. O tratamento dessa tarefa é aparentemente inviável localmente, não podendo ser tratado isoladamente por cada um dos 09 municípios da Baixada (Santos, São Vicente, Mongaguá, Cubatão, Guarujá, Peruíbe, Itanhaém, Praia Grande e Bertioga).

## **2. A dimensão metropolitana**

Foi a partir da criação da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) que se iniciou a possibilidade institucional de um planejamento conexo de serviços em termos territoriais. Entretanto, isso, por si, não garantiu a coordenação entre os órgãos responsáveis por esses serviços. A efetiva metropolização da região do litoral paulista foi sendo desenhada por um arranjo institucional característico, formado pelo Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana - CONDESB (composto por um representante de cada município e representantes do governo do estado nas áreas de interesse comum), pela Agência Metropolitana da baixada Santista (AGEM), e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista (LIPPI, 2011, p. 210). Abaixo uma ilustração da configuração do sistema de gestão da RMBS:



Neste sentido, segundo Lippi:

[A RMBS] É tida como uma experiência relativamente positiva, pois dentre outras alegações conta com recursos próprios através do Fundo Metropolitano; é composta por um arranjo institucional formal, criada no período democrático pós Constituinte de 1988; e teve reconhecida no seu processo de criação a natureza cooperativa entre os municípios, que se reuniram para reivindicar a existência da RM. (2011, p. 210).

Porém, com base nesse estudo mencionado, Lippi demonstra que os avanços obtidos pela

RMBS são pequenos diante das possibilidades de ação e solução dos problemas comuns (2011, p. 210). Entre os principais problemas apontados estão: o fundo ser uma fonte irrisória de recursos e baixa capacidade redistributiva; o CONDESB não possuir ações para efetivo enfrentamento dos problemas da região, além de **não possuir assentos para a sociedade civil** e legislativos municipal e estadual; a AGEM ser considerada fraca politicamente; a RMBS apresentar competição entre os entes federados e seu planejamento regional - Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado- ser tido como um documento formal, que não configura-se como norte vinculante para ações e projetos estratégicos para a região. (2011, p. 210-211).

A RMBS até 2011 não havia se desenvolvido para além da sua mera institucionalização - como um arranjo meramente tecnocrático. De acordo com Klink (2012), apesar dos desafios, o recente fortalecimento dos arranjos colaborativos e a retomada dos diálogos federativos são indícios de que o compromisso da gestão das metrópoles entrou em uma nova fase. Por tudo já apresentado, este é um momento muito fértil para discutir os dilemas das metrópoles e formular uma nova agenda pactuada a partir de experiências inovadoras e, talvez, evitar um crescimento econômico meramente modernizador (modernização conservadora), que não contribui para melhorar as condições da população mais necessitada.

A Agência Metropolitana da Baixada Santista- AGEM só recentemente passou a ter - a partir da criação da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Metropolitano -SDM em 2011- respaldo político, abandonando seu papel exclusivo de agência técnica. Essa Secretaria foi criada pelo governador Geraldo Alckmin com o objetivo de elaborar políticas específicas para as unidades regionais e regiões metropolitanas do Estado de São Paulo. A criação da SDM é contemporânea, porém os “novos” discursos ainda carecem de uma proposta de governança clara e de uma visão crítica do papel, e dos limites, do planejamento urbano com vistas ao desenvolvimento metropolitano.

Este contexto não foge, sendo apenas mais um exemplo, à relação conflituosa e descompassada que existe entre o que está nos planos de desenvolvimento, e como se dá, de fato, a produção e gestão do espaço urbano. Destaca Piquet & Serra que a exploração de petróleo e gás é

(...) de um setor industrial intensivo em capital, causador de pesados danos sobre o meio ambiente e que organiza o espaço de modo extremamente seletivo e globalizado. Tal seletividade se reforça

quando se observa que, também em decorrência das leis que regulam a distribuição das compensações financeiras advindas da atividade petrolífera, vem ocorrendo um efeito de polarização espacial da riqueza pública no interior das regiões produtoras. São municípios com orçamentos milionários coexistindo com municípios limítrofes paupérrimos. (...) Um desafio que se manifesta, dentre outras formas: no descompasso entre a capacidade de planejar o gasto e o ritmo crescente das receitas; na preguiça fiscal resultante da lógica tributária de não incomodar o contribuinte eleitor na medida em que as compensações petrolíferas cobrem as necessidades de gastos das prefeituras; na constituição de cidades 'sem crítica' devido ao poder amplo de cooptação dos organismos políticos da sociedade civil. (2007, p.10-11)

Esses autores apresentam o fato de que essas alterações que ocorrem são comuns à todas as regiões em que se desenvolveu essa atividade, contendo fortes efeitos de encadeamento que podem deflagrar processos de transformações estruturais, tendo em vista que o petróleo constitui uma fonte de recursos não só financeiros, como de energia e insumos. "Portanto, potencial de benefícios ou malefícios que possa causar será em função do grau de desenvolvimento das forças produtivas do país, da importância atribuída à estratégia de saída do subdesenvolvimento e ainda dos contextos políticos nacional e internacional". (PIQUET & SERRA, 2007, p. 22).

Visto isso, questiona-se a inexorável capacidade da exploração da camada pré-sal de oferecer a oportunidade, mesmo com os vultosos recursos financeiros oriundos dessa exploração, de se evitar o que foi até hoje nosso paradigma, e de romper com um desenvolvimento regional seletivo, assimétrico, e concentrado, que permite a supremacia dos interesses do capital na formação espacial das metrópoles.

Para entender as condições sob as quais a reversão do modelo acima referido poderia se concretizar, este estudo investigará o papel que pode desempenhar uma governança territorial democrática, e um planejamento urbano crítico. Tendo em vista não só a potencialidade que a primeira apresenta de realizar transformações no sentido de alterar as formas de tomada e decisão, aprimorando a democracia, e com isso diminuindo as distorções e injustiças desse processo, bem como a possibilidade do segundo em contribuir com a desnaturalização e desautorização da visão dominante, praticando um planejamento urbano que parte de uma representação sobre a realidade que contribua para transformá-la (LIMA JÚNIOR, 2010, p. 196).

## 2.1. Qual Governança?

A governança representa certa qualidade na tomada de decisões, no que tange aos meios e processos. A governança não é ação independente da sociedade civil buscando meramente maiores espaços de ação e influência. Ao contrário, remete a uma ação conjunta de Estado e sociedade na busca de soluções e resultados para problemas comuns. O surgimento de atores não estatais é central para a prática da governança. (GONÇALVES, 2005).

Segundo Jeroen Klink a instalação de uma plena governança metropolitana não se resumiria a promoção de meras mudanças que implementem sistemas de planejamento e gestão com eficiência. Tais alterações possuiriam um amplo conteúdo em disputa que exigiria o envolvimento das partes interessadas desde o início dos projetos (2008, p.271-292), afirmando assim, a escala metropolitana como construção política. Coloca-se, assim, no centro do debate, a necessidade de compreensão de como os conflitos são negociados nas relações intergovernamentais que resultam de políticas e de formas de gestão metropolitanas, mais até do que a investigação dos arranjos administrativos e legais que também as regem (SOUZA, 2007, p. 248).

Argumenta Klink que a cooperação entre todos os agentes normalmente implica em negociações, nas quais muitos municípios e movimentos da sociedade civil podem não ter muito poder, e que as experiências mal sucedidas de arranjos regionais estudadas fracassaram em virtude da ausência de uma base de sustentação socioeconômica e que nos casos de sucesso, a existência de uma estrutura mais flexível e espontânea foi um fator comum. Estudos comparados citados pelo autor sinalizaram para um importante questionamento da atuação mediante a racionalidade funcional das regiões metropolitanas, e valorizaram mais as negociações, os pactos entre atores envolvidos que estariam garantindo uma sustentação mais sólida para as ações (KLINK, 2008).

Destarte, as inovadoras políticas públicas metropolitanas exigidas para lidar com casos complexos como o da Região Metropolitana da Baixada Santista, não deveriam visar mais a implementação de uma estrutura formal racionalizada elaborada “de cima para baixo”, todavia deveriam sim promover um ambiente de negociação entre os agentes, diminuindo as assimetrias de poder entre eles, inibindo um comportamento oportunista dos diversos setores, fiscalizando e criando soluções para os desvios desse compromisso, pois desse modo estariam contribuindo com o avanço dos processos de diminuição das desigualdades regionais e melhoria da qualidade de vida da população (KLINK, 2008).

Rolnik & Somek tratando de elementos para a construção de uma gestão democrática metropolitana retomam a importância de um espaço de negociação e acordo político, em que as representações municipais estejam contempladas, respeitando proporcionalidades numéricas e político-partidárias e articulações territoriais. Abordam a íntima relação de uma política metropolitana com uma política nacional e estadual de desenvolvimento regional, além de recomendar que a gestão, além de horizontal e não hierarquizada, deve incluir a sociedade em suas representações regionais (2000, p. 89). O controle social da destinação dos recursos e dos processos decisórios é tido como indispensável campo para a participação, valorizando-se a construção de um capital social que permita o estabelecimento de uma governança urbana, vislumbrando que “uma intervenção econômico-territorial que seja capaz de interferir concretamente no desenvolvimento só poderá ser delineada de maneira global e coordenada, valorizando a cooperação em detrimento do individualismo localista” (ROLNIK et. al, 2000, p. 89).

## 2.2 Que Planejamento?

A fim de abordarmos o planejamento metropolitano e seu papel para atingir os objetivos mencionados de desenvolvimento regional, esclarece-se que é pressuposta a íntima conexão entre a forma de realizar o planejamento e executá-lo, e a descrição dos problemas a serem enfrentados (LIMA JÚNIOR, 2010, pg. 69).

Para iniciar a análise, parte-se de um dado objetivo, a declaração do secretário de Desenvolvimento Metropolitano do Estado de São Paulo durante o lançamento um pacote de ações <sup>2</sup>.

Estes anúncios são resultado da agenda metropolitana que começamos a construir em agosto do ano passado [2011]. Conseguimos dar andamento significativo em todas as áreas: mobilidade, logística, pesquisa, e nas áreas social e econômica. Além disso, **com o planejamento estratégico que vamos começar a desenvolver, podemos planejar de forma ordenada as nossas**

---

<sup>2</sup> Esse plano que incluiu a construção de unidade fixa do “Via Rápida Emprego na Baixada Santista”, os investimentos no parque tecnológico, a publicação do edital de compra dos trens que serão utilizados no percurso do Veículo Leve sobre Trilhos [VLT], a contratação do projeto executivo do túnel imerso que ligará as cidades de Santos e Guarujá entre outras obras viárias.

**decisões não só para os próximos anos, mas teremos um cenário claro da região até o ano de 2020 (grifo meu).<sup>3</sup>**

Essa declaração apresenta uma forte vinculação com a visão denunciada por Flávio Villaça, que enxerga o urbano e os problemas das cidades como “causados pelo crescimento caótico - sem planejamento-, e que um ‘plano integrado’ ou ‘de conjunto’, segundo técnicas e métodos bem definidos, seria indispensável para solucioná-los.” (VILLAÇA, 1999, p. 183). No mesmo sentido, reitera que “tais ideias visam ocultar as verdadeiras origens daqueles problemas, assim como o fracasso daquelas classes [dominantes] e do Estado em resolvê-los.” (VILLAÇA, 1999, p. 183). O que declarou o Secretário mencionado explicita a importância da racionalidade e do tecnicismo burocrático para o Planejamento Urbano ainda hoje. Bem como a influência sofrida pelo “planejamento estratégico”.

A Baixada Santista tem um histórico de inúmeros Planos e diagnósticos técnicos<sup>4</sup>. No período da Ditadura Militar tais Planos tentavam legitimar a ação do Estado com base na técnica, neutra e científica, já que não havia legitimidade popular. Entretanto, como se classifica esse tipo de Planejamento Estratégico, conforme anunciado pelo governo do Estado de São Paulo, será ele efetivamente uma ação, no sentido de política pública, ou não passará de mero discurso? Estamos diante de mais uma afirmação da cidade como palco para ampliação do capital, onde as grandes obras de infraestrutura urbana são financiadas pelo poder público para privilegiar as condições gerais de produção e reprodução desse. Neste momento, em nosso caso estudado, o governo estadual de São Paulo reconhece ser de caráter urgente a ampliação do porto, a melhoria e duplicação de rodovias, o investimento em formação de mão de obra técnica. Porém, as melhorias das condições da vida dos moradores mais necessitados da região não estão sendo consideradas nessa mesma intensidade.

Está se fazendo o usual discurso de que todos sairão beneficiados, deixando rastros de que ainda o planejamento é identificado com a mera atividade intelectual de fazer planos, sem se vincular ou enfrentar os conflitos para transformar a conjuntura. Alguns

---

<sup>3</sup> Entrevista disponível no endereço eletrônico:

<http://www.sdmropolitano.sp.gov.br/portalsdm/ShowProperty?nodeId=%2FConnectionSDM%2FPORTALO%2FRACLE02000479%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased>, acessado em 31 de mai. 2012.

<sup>4</sup> Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado- elaborado pela AGEM, Sumário de dados anuais da RMBS realizado pela EMPLASA- Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano, Diagnóstico de levantamentos, análises estratégicas e recomendações propostas pelos nove grupos de trabalho da Comissão Especial de Petróleo e Gás Natural do Estado de São Paulo, Avaliação Ambiental Estratégica: Dimensão Portuária, Industrial, Naval e Offshore no Litoral Paulista - AAE PINO encomendada pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento, o recém contratado- 2012- Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista encomendado pela AGEM.

levantamentos e diagnósticos até chegam a ser encomendados objetivando operar uma mudança radical, mas sua pouca eficácia os leva a servir para meramente descarregar pressões políticas, pois respondem às demandas sociais somente com mais Planos. Já estão disponíveis estudos respeitáveis e o que vemos é que as ações do poder público não estão pautadas ou priorizadas de forma conjugada nem mesmo com o que foi produzido em termos técnicos. Desse modo, tendemos a concluir que esse planejamento, como melhor tratou Villaça, “tem sido fundamentalmente discurso, cumprindo missão ideológica de ocultar os problemas das maiorias urbanas e os interesses dominantes na produção do espaço urbano.” (1999, p. 222).

Para politizarmos esse planejamento, e identificarmos sua função ideológica, é preciso que apareçam os interesses conflitantes. Quem ganha e quem perde, por exemplo, com a disparada dos preços dos imóveis nas cidades providas de melhor infraestrutura da Região Metropolitana da Baixada Santista? Conforme Carlos Vainer (2007), um sistema é tanto mais dinâmico quanto mais capaz de gerar e produzir conflitos. Ao contrário de sinalizar disfunções e desequilíbrios de forma negativa, os conflitos constituem dinâmicas, processos e sujeitos sociais que viabilizam e operam o permanente aperfeiçoamento do sistema ou mesmo sua superação através de reformas ou rupturas mais profundas.

Sem identificar os conflitos, não poderiam os grupos e classes sociais dominados gerarem identidades, projetos coletivos, práticas coletivas, ação política. Os conflitos intraurbanos, de disputa pela cidade são capazes de introduzir desequilíbrios e rupturas num espaço desigual, desafiar as políticas urbanas que se acomodam e muitas vezes promovem a cidade mercadoria, o empresariamento urbano (VAINER, 2007). Seriam para Vainer, os conflitos e os sujeitos coletivos que eles constituem e instituem os entes capazes de gerar novos direitos e avançar para construção de cidades justas e verdadeiramente democráticas. A questão que se coloca é que sem conflitos esses sujeitos não se constituem e se eles não se constituem, só restaria à reprodução da cidade injusta.

Agir “estrategicamente”, conforme fica claro pela **AAE PINO** e lançamento dos pacotes citados, remete a ter como horizonte o mercado, tomar decisão a partir das informações e demandas da iniciativa privada, sendo o próprio sentido dos planos, mais do que somente os seus princípios abstratos, oriundos do mercado (VAINER, 2012, p.86). Assim, ao invés das empresas vinculadas ao setor de petróleo e gás, e outros serviços conexos se subordinarem ao planejamento público, este é que se subordina àquelas. Gerando o falso ideário de que o que é bom para essas empresas é bom para a Baixada.

Uma visão que se contrapõe a isto é trazida por Brandão:

O espaço público não pode ser apenas aquele mero sinalizador de facilitador do espaço privado, servindo tão somente à promoção de ambiente salutar para microiniciativas, mas deve costurar em várias lógicas e escalas, macro decisões estratégicas que articulem e dêem coerência ao processo duradouro de desenvolvimento, enquanto alargamento do horizonte de possibilidades relembrando continuamente arenas de coordenação de interesses, diálogos, conflitos, consensos em ambiente de heterogeneidades e assimetrias (2011, p. 129).

A possibilidade de reconhecer os conflitos é cada vez mais nebulosa, na medida em que a população tem, outrossim, sido consultada validando as práticas e os interesses de setores hegemônicos. “Pois, como soe acontecer, essa participação é passível de ocorrer ao nível das decisões táticas- referentes à consulta relativa à implementação de ações localizadas (...) Porém, esta participação não se faz ao nível das decisões políticas e estratégicas (...)” (RANDOLPH, 2007, p. 3). Nesse mesmo sentido, Tânia Bacelar alerta para o mesmo mal, entretanto em outro nível, pois também o governo federal não está concedendo atenção para a necessidade de incluir a dimensão regional em suas políticas, já que são insuficientes ainda que bem vindas as conferências que o Ministério da Integração Nacional está realizando sobre a política de desenvolvimento regional e critica que a visão regional deveria estar presente outrossim, na Casa Civil, nos ministérios do Planejamento, de Ciência e Tecnologia e da Fazenda (2012, p.31).

### **3. Considerações preliminares sobre o encontro marcado com o futuro**

Uma governança metropolitana para a Baixada Santista que subsidie a transformação esperada para imprimir saltos qualitativos rumo ao desenvolvimento com sustentabilidade e inclusão social, exige ruptura com o paradigma da racionalidade instrumental dos planos. Devendo seu planejamento assumir “explicitamente um papel de ‘mediador’ ou ‘tradutor’ entre diferentes esferas de sociedades contemporâneas pluralistas- entre Estado e a comunidade; o sistema e o mundo da vida; uma perspectiva ‘pró-ativa’ de especialistas (não apenas só do Estado) e a vivência cotidiana de determinados grupos sociais.” (RANDOLPH, 2007, p. 5).

Atualmente o planejamento deve ser feito democraticamente<sup>5</sup>, a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, principalmente aqueles que trazem riscos ao ambiente natural ou construído, não é facultativa. É requisito indispensável, intrínseco ao próprio conceito de planejamento, uma vez que visa à alteração da realidade local, a qual só poderá ser transformada e organizada com a participação da população que sofrerá os imediatos efeitos dessas mudanças.

Essa necessária participação popular no âmbito urbano, implica em uma eficiente apropriação da realidade, não pode ser meramente formal, “essa nova ‘mediação’ (...) no que diz respeito às atividades de um planejamento subversivo, inverte [subverte] definitivamente as relações entre planejadores e população envolvida nas práticas do planejamento” (RANDOLPH, 2007, p. 12).

Conforme Randolph o país encontra-se obviamente muito distante dessa perspectiva de planejamento subversivo, mas se reivindica sua realização em detrimento de outras experiências pela sua potencialidade de permitir um reconhecimento crescente da riqueza social, por privilegiar o exercício do poder comunicativo se opondo a uma submissão à lógica do consumo, pela busca do valor de uso dos espaços vivenciados nas cidades e defesa contra os efeitos de abstração que o capitalismo (financeiro) impõe progressivamente na produção do espaço social (2007, p.13).

Importante também destacar a importância de uma instituição metropolitana com integração de visão geral e local, para dar condições a um planejamento “subversivo” que parece ser a saída para dar conta de controlar uma política de uso e ocupação do solo, que foi até então incapaz de garantir um processo de urbanização adequado, marcado pela falta de uma política urbana e habitacional eficiente de atendimento às milhares de pessoas que permanecem em áreas ambientalmente frágeis e em situação de risco. “Deve-se ofertar infraestruturas e serviços de utilidade pública que aperfeiçoem habilidades e promovam habilitações, que sejam antídoto permanente aos mecanismos de geração e reprodução de desigualdades e construam direitos sociais fundamentais” (BRANDÃO, 2011, p. 131).

---

<sup>5</sup> Conforme princípio da gestão democrática art. 2º, inc. II da Lei 10.257/01 – Estatuto da Cidade, in verbis: “Art. 2o A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:(...) II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (...)”.

O planejamento urbano tem um papel importantíssimo nesse cenário, pois as deficiências no planejamento têm importância determinante no resultado da governança e a constatação geral é de que a cooperação destinada a atender a demanda do desenvolvimento local e regional ainda é incipiente diante dos problemas postos, e em todo o país são insignificantes as relações de integração entre diferentes institucionalidades voltadas a gestão do desenvolvimento (ZINERMMAN & DALLABRIDA, 2011, p. 110-111).

Estratégias de desenvolvimento efetivas e consistentes impõe que se discutam escalas espaciais adequadas que definam determinado campo onde a decisão deve ser tomada, buscando seu encaminhamento em níveis de governo e âmbitos de poder, por meio de estratégias multiescalares, governança multinível e pactos territoriais de desenvolvimento (BRANDÃO, 2011, p. 125). Sem esquecer que a construção das táticas e estratégias deverão envolver “um processo delicado de aprendizado conflituoso, que irá requerer o resgate da lógica do projeto e das ações planejadas, participativas e politizadas” (BRANDÃO, 2011, p. 127).

Assim, ficam colocados os desafios para o planejamento e governança metropolitana na Baixada Santista, pois o petróleo da camada pré-sal é um recurso nacional estratégico e não meramente uma *commodity*, uma vez que sua produção e distribuição são decididas em termos políticos e não de mercado, estando assim intimamente ligado ao processo de desenvolvimento do país; não devendo sua utilização estar a favor da manutenção e aumento das desigualdades (BERCOVICI, 2011, p. 50). “As alternativas são muito claras: ou o excedente [gerado pela exploração desses recursos minerais] contribuirá para manter o Brasil uma economia dependente e associada, (...) ou este excedente terá um papel decisivo no financiamento das políticas necessárias para a superação do subdesenvolvimento e, assim completar a construção da nação” (BERCOVICI, 2011, p. 361).

Portanto, a questão metropolitana nos interpela também sobre um projeto nacional, já que defrontar o problema das iniquidades socioeconômicas no Brasil exige avanços na correção das assimetrias regionais, metropolitanas e locais, desafiando a fragmentação, contribuindo para um projeto nacional por meio da constituição de uma regionalização integradora.

**Anexo 1-Tabela 1** – Produto Interno Bruto, participação em Relação ao Litoral ao Estado e a Taxa Média de crescimento do PIB – em R\$ 1.000.000 – Preços Constantes de 2009. Corrigidos pelo Deflator Implícito do PIB Nacional.

Área	Município	2003	Part. No Litoral Paulista (2003) %	Part. No Estado (2003) %	2004	2005	2006	2007	Taxa Média %	Part. No Litoral Paulista (2007) %	Part. No Estado (2007) %
Litoral Norte	Ubatuba	695,69	1,97	0,08	697,63	731,49	768,42	798,91	3,52	1,67	0,08%
	São Sebastião	3678,37	10,40	0,43	4.049,32	4.818,51	4.948,80	4.938,52	7,64	10,34	0,48
	Caraguatatuba	844,86	2,39	0,1	831,33	872,76	911,47	967,06	3,43	2,02	0,09
	Ilhabela Ilhabela	231,99	0,66	0,03	230,63	250,9	264,71	274,41	4,29	0,57	0,03
	<b>Total do Litoral Norte</b>	<b>5.450,91</b>	<b>15,41</b>	<b>0,64</b>	<b>5.808,91</b>	<b>6.673,66</b>	<b>6.893,39</b>	<b>6.978,90</b>	<b>6,37</b>	<b>14,61</b>	<b>0,67</b>
Baixada Santista Central	Bertioga	446,18	1,26	0,05	457,46	496,1	527,87	547,4	5,24	1,15	0,05
	Guarujá	3.225,99	9,12	0,38	2.850,79	3.211,92	3.250,59	3.333,47	0,82	6,98	0,32
	Santos	13.432,53	37,98	1,58	13.866,20	18.682,01	19.231,63	22.632,20	13,93	47,38	2,18
	Cubatão	6.643,39	18,78	0,78	6.941,49	6.773,82	6.644,47	7.178,80	1,96	15,03	0,69
	São Vicente	2.206,61	6,24	0,26	2.126,23	2.274,60	2.370,64	2.505,05	3,22	5,24	0,24
	<b>Total da Baixada Santista Central</b>	<b>25.954,70</b>	<b>73,39</b>	<b>3,06</b>	<b>26.242,17</b>	<b>31.438,45</b>	<b>32.025,20</b>	<b>36.196,93</b>	<b>8,67</b>	<b>75,78</b>	<b>3,49</b>
Baixada Santista Sul	Praia Grande	2.058,79	5,82	0,24	2.069,49	2.221,55	2.326,01	2.466,37	4,62	5,16	0,24
	Mongaguá	336,28	0,95	0,04	330,29	355,22	369,53	392,08	3,91	0,82	0,04
	Itanhaém	685,55	1,94	0,08	670,93	712,01	716,83	732,14	1,66	1,53	0,07
	Peruíbe	499,95	1,41	0,06	489,61	521,43	534,15	563,12	3,02	1,18	0,05
	<b>Total da Baixada Santista Sul</b>	<b>3.580,58</b>	<b>10,12</b>	<b>0,42</b>	<b>3.560,33</b>	<b>3.810,21</b>	<b>3.946,52</b>	<b>4.153,71</b>	<b>3,78</b>	<b>8,7</b>	<b>0,4</b>
Litoral Sul	Iguape	218,63	0,62	0,03	218,32	237,2	247,9	244,42	2,83	0,51	0,02
	Ilha Comprida	78,13	0,22	0,01	77,83	87,05	91,82	93,52	4,6	0,2	0,01
	Cananéia	84,48	0,24	0,01	85,94	91,02	96,29	98,46	3,9	0,21	0,01
	<b>Total do Litoral Sul</b>	<b>381,24</b>	<b>1,08</b>	<b>0,04</b>	<b>382,09</b>	<b>415,27</b>	<b>436</b>	<b>436,41</b>	<b>3,44</b>	<b>0,91</b>	<b>0,04</b>
<b>Total do Litoral</b>	<b>35.367,43</b>	<b>100</b>	<b>4,16</b>	<b>35.993,50</b>	<b>42.337,59</b>	<b>43.301,12</b>	<b>47.765,90</b>	<b>47,80</b>	<b>100</b>	<b>4,61</b>	
<b>Estado de São Paulo</b>	<b>849.408</b>	<b>-</b>	<b>100</b>	<b>872.504</b>	<b>919.430</b>	<b>956.322</b>	<b>1.036.900</b>	<b>5,11</b>	<b>-</b>	<b>100</b>	

Fonte: IPEA, 2010. Elaboração: 2010, Arcadis Tetraplan – AEE PINO, vol.2, frente II p.10-11.

## Referências Bibliográficas

- ABRÚCIO, F., 2011, A importância dos arranjos intergovernamentais: potencialidades e dilemas na trajetória brasileira recente, In Dallabrida, V. R. (org.), *Governança territorial e desenvolvimento- descentralização politico-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*, Rio de Janeiro, Garamond, 540-47.
- ARCADIS TETRAPLAN, 2010, *Avaliação Ambiental Estratégica: Dimensão Portuária, Industrial, Naval e Offshore no Litoral Paulista - AAE PINO*, São Paulo, Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/wp/cpla/avaliacao-ambiental-estrategica/pino/> [Consult. 17 de nov. 2012].
- BACELAR, T., 2012, *A fronteira é o mar*, Carta Capital, n° 705, 11 jul. 2012, Entrevista concedida a Luiz Antônio Cintra, São Paulo, 28-33.
- BERCOVICI, G., 2003, *Desigualdades regionais, estado e constituição*, São Paulo, Max Limonad.
- \_\_\_\_\_. 2011, *Direito econômico do petróleo e dos recursos minerais*, São Paulo, Quartier Latin.
- BRANDÃO, C.A., 2011 Descentralização enquanto modo de ordenamento espacial do poder e de reescalonamento territorial do estado: trajetória e desafios para o Brasil, In Dallabrida, V. R. (org.), *Governança territorial e desenvolvimento- descentralização politico-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*, Rio de Janeiro, Garamond, 115-35.
- CAMPOLINA DINIZ, C., 2012, *A fronteira é o mar*, Carta Capital, São Paulo, 11 jul. 2012, Entrevista concedida a Luiz Antônio Cintra, n° 705, 28-33.
- DECAT, E., 2009 A maldição do petróleo, *Revista Desafios do Desenvolvimento*, n° 48, ano 6, pp.56-61, Disponível em: <  
[http://desafios2.ipea.gov.br/005/00502001.jsp?ttCD\\_CHAVE=588](http://desafios2.ipea.gov.br/005/00502001.jsp?ttCD_CHAVE=588)> [Consult. 19 jul. 2011].
- GARSON, S., 2009, *Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?*, Rio de Janeiro, Letra Capital Editora.
- GONÇALVES, A., 2005, O conceito de governança, In *Conselho Nacional de Pesquisa e Pós Graduação em Direito - CONPEDI Anais*, Manaus.
- KLINK, J., 2008, Governos e governança metropolitana: o caso do ABC paulista, In Dowbor, L. e Pochmann M. (Org.), *Políticas para o desenvolvimento local*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 275-91.
- \_\_\_\_\_, 2012, A escala metropolitana como construção política, *Seminário de governança metropolitana- desafios tendências e perspectivas*, 30 de março de 2012.

- LIMA JÚNIOR, P. N., 2010, *Uma estratégia chamada “planejamento estratégico”: deslocamentos espaciais e atribuições de sentidos na teoria do planejamento urbano*, Rio de Janeiro, 7Letras.
- LIPPI, M., 2011, Governança e Governabilidade regional: uma análise da região metropolitana da Baixada Santista, In *Cadernos Adenauer XII, Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos*, Rio de Janeiro, Fundação Konrad Adenauer, nº 4, 203-18.
- PIQUET R. e SERRA R. (org.), 2007, *Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância*, Rio de Janeiro, Garamond.
- RANDOLPH, R., 2007, Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil, *Scripta Nova*, Revista eletrônica de geografia e ciências sociais, Barcelona, vol. XI, nº 245 (17), Universidade de Barcelona, Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24517.htm>> [Consult. 11 de abr. 2011].
- ROLNIK, R., e SOMEK N., 2000, Governar as metrópoles: dilemas da recentralização, *São Paulo em Perspectiva*, vol. 14, nº 4, São Paulo, out./dez.
- SOUZA, C., 2007, Regiões metropolitanas: reforma do regime político e vazio de governança, In Diniz, E. (Org.), *Globalização, Estado e desenvolvimento*, Dilemas do Brasil no novo milênio, Rio de Janeiro, FGV.
- VAINER, C., 2007, *Seminário Nacional de Prevenção e Mediação de Conflitos Fundiários Urbanos*, promovido pelo Ministério das Cidades e pelo Conselho nacional das Cidades, Salvador, 6 a 8 de agosto de 2007.
- \_\_\_\_\_, 2008, Metrôpoles da periferia e periferia das metrôpoles, *Cadernos do Desenvolvimento*, Ano 3, nº 4, Rio de Janeiro, Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 130-151.
- \_\_\_\_\_, 2012, Pátria empresa e mercadoria- notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano, In Arantes, O., Vainer, C. e Maricato, E., *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*, 7 ed., Petrópolis, Vozes, 75-103.
- VILLAÇA, F., 1999, Uma contribuição para a história do Planejamento Urbano no Brasil, In Deák C., e Schiffer, S. R., (orgs.), *O Processo de urbanização do Brasil*, São Paulo, Universidade de São Paulo.
- ZIMMERMANN, V.J. & DALLABRIDA V.R., 2011, Estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: as possibilidades dos consórcios intermunicipais de desenvolvimento no Brasil, In Dallabrida, V. R. (org.), *Governança territorial e desenvolvimento- descentralização*

politico-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais, Rio de Janeiro, Garamond, 94-114.