



Sistema, práticas e cultura de planejamento ambiental na Macrometrópole Paulista em contexto de mudanças climáticas: debate a partir dos artefatos de planejamento

Ana Lia Leonel, Paula Ciminelli Ramalho, Livia Stefânia Rosseto, Vitor Martins Gonçalves, Solange Alves Duarte dos Santos, Edilene Vieira Fazza, Sandra Momm e Luciana Travassos

Introdução

A Macrometrópole Paulista (MMP) é uma região complexa que concentra riqueza, diversidade e desigualdade, podendo ser caracterizada como um território com um dos mais dinâmicos processos da urbanização contemporânea. Tais territórios estão associados às demandas de processos produtivos mais flexíveis, onde fluxos e arranjos, redes de infraestrutura e estruturas de produção, presididos pela troca de insumos, produtos e informações, caracterizam as novas formas de polarização da metrópole (CASTRO & SANTOS JUNIOR, 2017; LEONEL et al., 2019; ZIONI et al., 2019).

No momento das pesquisas, a região englobava cinco regiões metropolitanas (São Paulo, Campinas, Baixada Santista, Vale do Paraíba e Litoral Norte e de Sorocaba), duas aglomerações urbanas (Piracicaba e Jundiaí) e a macro região de Bragança Paulista, totalizando 174 municípios. Apesar de não ser regulamentada por lei específica, a Emplasa¹, por meio do Plano de Ação da Macrometrópole Paulista (PAM), inseriu a região no sistema de pla-

1. O governo do estado de São Paulo, autorizado pela Lei nº 17.056, de 05 de junho de 2019 (ESTADO DE SÃO PAULO, 2019), deu início à extinção da Emplasa, bem como à liquidação de seu patrimônio.

nejamento do estado de São Paulo, considerando-a como plataforma territorial de planejamento e integração de políticas públicas setoriais. Ou seja, apesar da emergência dessa escala de planejamento, esta não se configura como uma unidade de planejamento formal, com jurisdição própria, mas sim como um contexto territorial, um ambiente no qual o planejamento se dá em seus múltiplos níveis e setores. (ESTADO DE SÃO PAULO, 2014; CASTRO; SANTOS JUNIOR, 2017; TAVARES, 2018).

A conjuntura econômica, política e social está associada à heterogeneidade e desigualdade espacial da MMP que, por sua vez, são reproduzidas pelos arranjos institucionais. Segundo Reimer (2013, p. 4660), as rotinas de planejamento sofrem baixa pressão para mudanças e a “forma de fazer” tende a se manter, sustentada pelos discursos hegemônicos em determinados contextos espaço-temporais. Nesse sentido, é histórica a necessidade de políticas territoriais no Brasil que lidem com as injustiças e vulnerabilidades socioambientais na produção do espaço. Por outro lado, Reimer (2013) considera também que pressões externas, entre elas mudanças climáticas, econômicas ou demográficas, podem ser capazes de tensionar as culturas de planejamento estáveis e resultar em um processo de reflexão institucional. Assim, “as mudanças climáticas, com seus impactos e incertezas, poderiam representar uma oportunidade para alterar as formas de desenvolvimento territorial” (MOMM et al., 2017, p. 17). Beck (2018, p. 55) pergunta “o que a mudança climática faz para nós e como ela altera a ordem da sociedade e a política?”, reconhecendo a possibilidade de alterações fundamentais, como em formas de poder, arranjos de cooperação, incertezas, inseguranças e desigualdades.

O planejamento de territórios em seus múltiplos níveis e escalas, do local ao supranacional, é resultante de fatores socioeconômicos e culturais, assim como afeta e é afetado pela dinâmica dos sistemas naturais, como é o caso das mudanças climáticas. No Brasil, o planejamento ambiental, por um lado, recebe influência da abordagem tecnicista da teoria do planejamento compreensivo e, por outro, possui interface com o ativismo social e a participação da sociedade civil (COSTA, 2008). Nesse sentido, é relevante compreender quais são e como se relacionam aspectos que impactam nos processos de planejamento.

A partir desses pressupostos, o objetivo deste artigo é fazer um exercício reflexivo sobre possibilidades de análise dos processos de planejam-

to, por meio da proposição de uma estrutura analítica que considera uma abordagem que combine análise do sistema, das práticas e do que se denomina como cultura de planejamento (SANYAL, 2005, 2016; REIMER, 2013; REIMER; GETIMIS & BLOTEVOGEL, 2014; STEAD & VRIES; TASAN-KOK, 2015; ZIMMERMANN & CHANG; PUTLITZ, 2018). Para o exercício foram utilizados quatro artefatos de planejamento, objetos de pesquisa de mestrado e doutorado desenvolvidas no âmbito do PGT/UFABC², que integram o subprojeto “Territorialidades, espacialidades e inovação na governança ambiental” do MacroAmb³. Os casos selecionados foram objeto das pesquisas prévias sob diferentes abordagens e a ideia, neste artigo, é explorar a aplicação da estrutura analítica proposta. Sem o compromisso, necessariamente, de se aprofundar nas dimensões que compõem a estrutura, pretende-se explorar as possibilidades que se descortinam com esse tipo de abordagem.

Artefatos de planejamento constituem a parte visível e de fácil percepção do planejamento, como estruturas, processos e documentos (KNIELING & OTHENGRAFEN, 2009). O termo artefato de planejamento, utilizado por Knieling, Othengrafen (2009), é compreendido aqui como uma designação mais abrangente do que o usual “instrumento de planejamento”, não podendo ser analisado de maneira independente dos elementos que compõe a cultura de planejamento e suas inter-relações. Nos casos aqui analisados, são eles: (1) Planos Territoriais, sendo o PAM, Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) e Planos Diretores (PD) – das regiões metropolitanas (RM) e dos municípios sede das RM e aglomerações urbanas (AU) que integram a MMP; (2) Unidades de Conservação (UC); (3) Avaliação de Impacto Ambiental (AIA); e (4) Pagamento por Serviços Ambientais (PSA).

Por fim, se discutem as relações do que fundamenta e o que emerge desses debates e que elementos comuns se observam a partir de novas perspectivas de análise. Essa reflexão contribui para a agenda de pesquisa no campo do planejamento, principalmente frente a cenários de incertezas em um território complexo em contexto de mudanças climáticas.

-
2. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC. https://sig.ufabc.edu.br/sigaa/public/programa/portal.jsf?lc=pt_BR&id=216. Acessado em: 19 abr. 2020.
 3. Projeto Temático FAPESP Governança Ambiental na Macrometrópole Paulista face à variabilidade climática. Processo Fapesp número 2015/03804-9.

Referencial teórico-metodológico

O exercício reflexivo de análise do processo de planejamento ambiental na e da MMP proposto neste capítulo se baseia em um referencial teórico-metodológico explorado principalmente em duas pesquisas: pesquisa de mestrado já concluída (ROSSETO, 2020) e de doutorado em andamento⁴.

Para analisar o processo de planejamento territorial, usamos como referencial uma abordagem que combina a análise do sistema, das práticas e da cultura de planejamento, considerando um conjunto de valores e práticas formalizados, ou não, em estruturas institucionais complexas, multidimensionais, ou normativas. Esta abordagem ajuda a entender como e por que ocorrem mudanças no ambiente de planejamento, e se as configurações institucionais são intencionalmente projetadas ou imprevisíveis, e como essas mudanças impactam as políticas públicas (REIMER, 2013; STEAD & VRIES; TASAN-KOK, 2015; SANYAL, 2005, 2016; ZIMMERMANN et al., 2018).

O sistema de planejamento é constituído pelas estruturas institucionais e formais em que ocorre a prática do planejamento. Essas estruturas são passíveis de mudança ou resistência conforme ações de transformação por atores e vetores de mudança, endógenos e exógenos, como é o caso do impacto das mudanças climáticas. No entanto, entender o planejamento envolve ir além das estruturas formais e inclui apreender valores, atitudes, relação entre atores, mentalidades, rotinas, o que pode se configurar como parte da cultura do planejamento (SANYAL, 2005; REIMER et al., 2014).

Para apreender a cultura do planejamento é necessário entender tanto os elementos explícitos, como os institucionais e legais, quanto os valores implícitos, bem como o *'habitus'* de planejadores ou de outras partes interessadas e envolvidas nos processos de planejamento (SANYAL, 2005). Partindo de uma abordagem sistêmica junto a outras teorias que consideram também a importância do contexto nas práticas do planejamento, Knieling e Othengrafen (2009), entendem a cultura como uma

4. Aqui se refere à pesquisa em desenvolvimento por Ana Lia Leonel, durante o doutorado em Planejamento e Gestão do Território, na Universidade Federal do ABC, sob orientação da professora Sandra Momm e coorientação do professor Klaus Frey, intitulada "Trajetória e Práxis do Planejamento Ambiental na Macrometrópole Paulista e Mudanças Climáticas: um estudo de caso sobre instrumento de zoneamento ambiental".

dimensão organizadora das análises do planejamento, que pode ser vista a partir de três dimensões estruturantes. Identificado pelos autores como *Culturised Planning Model* (CPM), o modelo analítico é composto por (a) “artefatos de planejamento”, sendo os produtos, estruturas e processos visíveis; o (b) “ambiente de planejamento”, referindo-se às premissas compartilhadas, valores e quadros cognitivos que são tomados como garantidos pelos planejadores e o (c) “ambiente social”, referindo-se ao subjacente e ao inconsciente, crenças, pensamentos, percepções que afetam o planejamento.

A dimensão dos artefatos de planejamento, considerada para este estudo, é entendida como a parte visível do planejamento, como planos, estruturas e processos que podem ser facilmente reconhecidos e compreendidos (KNIELING & OTHENGRAFEN, 2009). Apresenta-se nas formas das estruturas, legislações, dados geográficos e estatísticos (ALVES, 2013), pode ser inferida a partir de representações cartográficas, planos e demais instrumentos que se relacionam com o planejamento (KNIELING & OTHENGRAFEN, 2009, p. 304). As formas de análises dessa dimensão são diversas, por exemplo, considerando marcos históricos, comparando sistemas de planejamento, analisando uma nova lei de ordenamento do território ou os objetivos e princípios das legislações e planos (CHILLA & SCHULZ, 2015).

Apesar da potencialidade de operacionalização do modelo analítico sobre a dimensão da cultura do planejamento, sua aplicação ainda se apresenta de forma intuitiva e diversa. A partir da fundamentação teórica proveniente de uma revisão bibliográfica de estudos de análise da cultura do planejamento, emerge na pesquisa elaborada por Rosseto (2020) um arcabouço de elementos que refletem aspectos da cultura do planejamento e que podem auxiliar na sistematização das análises. São eles: espaço e território; escalas de planejamento; papel dos planejadores; formas de conhecimento consideradas no planejamento; participação social; linguagem, comunicação e informação; valores; política; poder; forças motrizes de permanência e mudanças no planejamento do território; dimensão temporal; e os próprios sistemas de planejamento. O uso desses elementos pode variar conforme o caso e contexto de análise (ROSSETO, 2019; 2020).

Baseado nesta ferramenta analítica operacional elaborada por Rosseto (2020), que contribui com estudos mais sistematizados no campo do planejamento, propomos uma estrutura para análise do processo de planeja-

mento (Figura 1). Esta estrutura analítica organiza os elementos (ROSSETO, 2020) em relação às dimensões do CPM (KNIELING & OTHENGRAFEN, 2009). A estrutura deve ser vista mais como uma trama, do que como uma estrutura cartesiana. Os elementos influenciam e interagem uns com os outros e também extrapolam suas posições, no entanto existe uma lógica na sua organização. Nas linhas que estão pontilhadas, os elementos que estão mais ao topo da estrutura referem-se à conjuntura, enquanto os na base referem-se ao ambiente social de planejamento (subjeto). Entre esses, têm-se os artefatos de planejamento, elementos que estão mais presentes nos processos e estruturas visíveis. Na organização das colunas, a pontilhada organiza um conjunto de elementos que se referem aos modelos e estilos de planejamento. De forma geral nas linhas mais à esquerda estão as categorias mais amplas dos elementos indo às categorias mais específicas (considerando o planejamento) à direita.

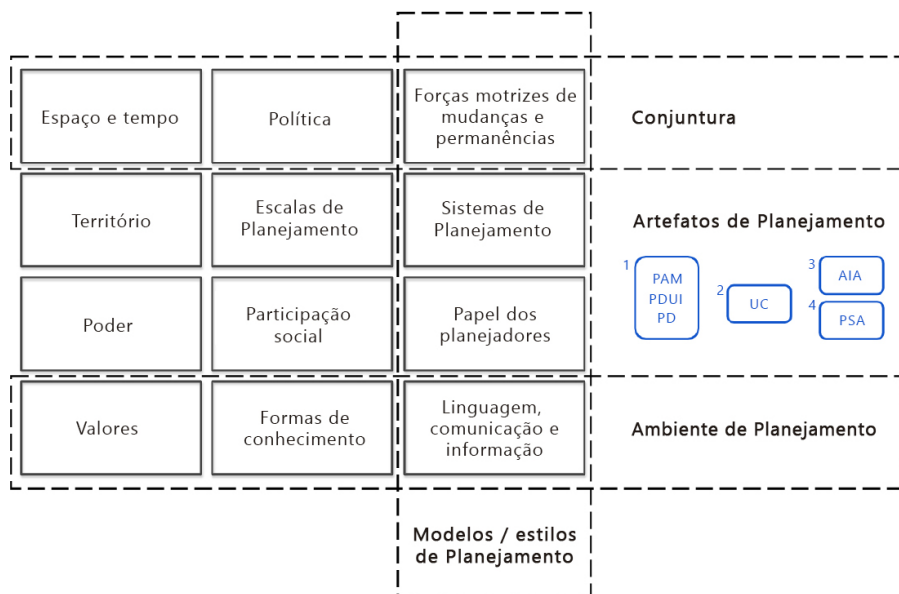


Figura 1 Estrutura analítica do processo de planejamento. *Fonte:* Elaboração própria baseado em Rosseto (2020, p.89).

A Figura 1 também situa os quatro casos – artefatos de planejamento – discutidos a seguir de acordo com a estrutura analítica como forma de avaliar o processo de planejamento ambiental na MMP.

Quatro casos: artefatos de planejamento

Os itens a seguir apresentam os casos sujeitos à análise com base na estrutura acima proposta (Figura 1). Nesta seção, o objetivo é caracterizar os artefatos e apresentar as principais discussões trazidas pelas pesquisas que tratam de cada um deles. A partir das discussões já postas pelos autores das pesquisas elencadas, sob diferentes abordagens e embasamentos teóricos, são identificadas peculiaridades desses artefatos na MMP e associações com os elementos ilustrados na Figura 1. Os artefatos discutidos são: (1) Planos Territoriais, especificamente, análise do discurso a respeito de questões ambientais (como sustentabilidade) no PAM; nos PDUI das RM inseridas na MMP; e nos PD dos municípios sede das RM e AU que integram a MMP. É possível caracterizá-los como instrumentos legais de planejamento e, dessa maneira, entendemos que esses planos mantêm uma relação com os demais artefatos aqui analisados, porque os seguintes podem fazer parte, influenciar e serem influenciados por estes planos territoriais.

As (2) UC, definidas pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) podem ser entendidas tanto como planos territoriais como instrumentos ambientais, reconhecidos internacionalmente para conservação da biodiversidade. A (3) AIA, instrumento previsto pela Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) como ferramenta de suporte à decisão, é utilizada em associação com o Licenciamento Ambiental (LA) no caso de empreendimentos e/ou intervenções potencialmente poluidoras ou capazes de gerar significativo impacto ambiental. E, por fim, o (4) PSA, que pode ser descrito como mecanismo para a preservação ambiental; instrumento de estímulo econômico, de gestão ambiental e de promoção do desenvolvimento, ou mesmo programas e projetos; e que precisa de normativa legal, como legislação, termo de compromisso ou contrato.

O exercício realizado pretende identificar aspectos que caracterizam os processos de planejamento na e da MMP, independentemente das perspectivas metodológicas utilizadas pelos autores em cada trabalho anterior. A proposta é, nesse sentido, explorar os artefatos a partir de um novo olhar, baseado na estrutura analítica proposta. Cabe ressaltar que, dado o recorte metodológico das análises prévias de cada caso, nem todos os elementos foram identificados em todos os casos. Em linhas ge-

rais, podemos dizer que elementos como sistemas e escalas são abordados em todos eles, de certa maneira por serem a face mais evidente dos artefatos, enquanto outros são abordados e aprofundados de formas diferentes.

Os termos relativos aos elementos da estrutura analítica estão destacados em negrito nos itens a seguir.

Os Planos Territoriais e a MMP: explorando os elementos de escalas, linguagem e participação social no PAM, PDUI e PD

Os planos territoriais são objeto de pesquisa de mestrado já concluída (GONÇALVES, 2022)⁵, que discute a inserção do conceito de sustentabilidade nos planos estudados, em diferentes escalas. A pesquisa parte da compreensão de que, dentre as questões que organizam a dimensão da **conjuntura** para o planejamento (linha superior pontilhada na estrutura da Figura 1), a pauta ambiental vem ganhando relevância na agenda política, particularmente evidenciada pelo debate sobre as mudanças climáticas (BECALLI et al., 2016) como **força motriz**, que acrescentam tom de urgência à sua inserção no campo do planejamento (CAMPBELL, 2013). Na dimensão do ambiente social (linha pontilhada inferior), essa pauta reverbera de modo heterogêneo no elemento dos **valores**, dadas as disputas de diferentes (e potencialmente conflitantes) sentidos conferidos à sustentabilidade (ACSELRAD, 2009). Buscando compreender como esses elementos relacionam-se com a dimensão visível – a dimensão dos artefatos (linhas centrais) – está-se investigando como os diferentes discursos de sustentabilidade estão presentes em artefatos de três diferentes escalas, bem como o modo que se relacionam às diferenças nas suas respectivas formas de **participação social**.

Quanto à organização das **escalas** relativas à MMP, o planejamento do território delimitado envolve artefatos da MMP (como o PAM) e na MMP (como os PDUI metropolitanos e os PD municipais). Ainda que não conte com formalização legal, mesmo após décadas da emergência da

5. Aqui se refere à pesquisa desenvolvida por Vitor Martins Gonçalves, durante o mestrado em Planejamento e Gestão do Território, na Universidade Federal do ABC, sob orientação da professora Luciana Rodrigues Fagnoni Costa Travassos, intitulada “Escalas de planejamento e seus respectivos discursos: sustentabilidade nos documentos da Macrometrópole Paulista”.

expressão MMP (IPEA, 2013), “a região tem se configurado como unidade de planejamento territorial, inclusive com dotações orçamentárias previstas no Plano Plurianual de São Paulo” (TORRES et al., 2019, p. 104). Já os planos na MMP, em escala municipal e metropolitana, são instrumentos previstos em lei, portanto com maior grau de institucionalização (BRASIL, 2001; 2015).

Assim como os graus de institucionalização destas escalas, as formas de **participação social** nos processos e **sistemas de planejamento** também são variados. Em **escala** municipal, o inciso I, §4º do art. 39º da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) assegura “a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (BRASIL, 2001) na elaboração dos PD. O conteúdo do inciso I, §2º do art. 12º da Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole) difere ligeiramente do seu equivalente em escala municipal, prevendo que os PDUI sejam construídos “com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana” (BRASIL, 2015), enfatizando mais a representação e menos a participação direta.

Na **escala** macrometropolitana e metropolitana, a elaboração do PAM também contou com certo grau de participação interfederativa, com consultas a setores do Estado. Porém, tendo maior autonomia, na elaboração do PAM “a seleção dos participantes desses encontros [de discussões públicas e validação política] foi estratégica do ponto de vista político” (ESTADO DE SÃO PAULO, 2014, v. 1, p. 40). Xavier e Torres (2019, p. 35) destacam “que o PAM faz uma distinção entre sociedade civil e setor privado (sob o qual recai a expectativa de financiamento a projetos da carteira do PAM) e o processo de sua construção privilegiou a participação do segundo”. Na comparação com as escalas e sistemas de planejamento na MMP (municipal e metropolitana), no planejamento da MMP o Estado dialoga mais diretamente com setores hegemônicos e menos com o conjunto da população, o que é característico de um modelo mais voltado para interesses do mercado e menos alinhados com **valores** como justiça social ou redução de vulnerabilidades.

A pesquisa em desenvolvimento tem como um de seus elementos fundantes a interpretação de Villaça (2010) da história do planejamento no Brasil, em sua tendência à transição “do planejamento que era execu-

tado” para “o planejamento-discurso” (VILLAÇA, 2010, p. 211). Este último caracteriza-se por apresentar objetivos palatáveis ao conjunto da população e distantes dos reais interesses dos setores hegemônicos. Os espaços de participação popular no processo tendem a reforçar esta contradição do papel do planejamento ao fazer dos planos artefatos potencialmente menos permeáveis a discursos contrários ao interesse popular e alinhados aos objetivos de setores hegemônicos para a organização do território (VILLAÇA, 2010). Assim, a pesquisa busca verificar a hipótese que diferentes **escalas** de planejamento manifestam diferentes discursos, sendo o planejamento macrometropolitano o ambiente mais permeável a discursos convergentes aos interesses de setores hegemônicos, por estar mais distante das esferas de participação e legitimação política.

Para tanto, a pesquisa propõe um arranjo de três instrumentos teórico-metodológicos. São eles: (1) o Modelo tridimensional de Análise Crítica do Discurso de Fairclough (1995), para investigar as relações entre **linguagem e poder**, abordando especialmente os aspectos políticos e econômicos do contexto no qual os planos analisados são elaborados; (2) os métodos da Linguística de Corpus⁶ (LC), que contribuem com a análise discursiva ao expor “as relações internas descritíveis” dos textos (ou seja, a linguagem e seu co-texto)” (THORNBURY, 2010, p. 270), e viabilizam a análise do discurso em *corpora* grandes e; (3) a matriz de Dryzek (2013) para classificação de discursos de sustentabilidade (como **valor**), que prevê dois eixos de análise (imaginativo vs. prosaico e reformista vs. radical).

Os métodos quantitativos, quali-quantitativos e qualitativos da LC são utilizados nesta mesma ordem, como lentes com graus crescentes de aproximação dos conteúdo interno dos *corpora*, de modo que os resultados obtidos por cada método forneceram pistas para a investigação com o método subsequente. Na primeira e mais ampla lente, a dos métodos quantitativos, foram levantadas medidas de frequência relativa (FR) de palavras-chave de interesse da pesquisa, das medidas de dispersão destas, bem como suas possíveis correlações. Identificou-se que, conforme

6. A LC é utilizada como metodologia, não como teoria, isso significa que a hipótese não parte da LC, tampouco de padrões estatísticos encontrados nos diferentes *corpora*. A hipótese nasce no campo do planejamento territorial e a LC é utilizada como metodologia para verificar a validade da hipótese. Nos termos da LC, trata-se de uma pesquisa “baseada em *corpus*” (*corpus-based*) e não “orientada por *corpus*” (*corpus-driven*) (MCENERY & WILSON, 2001; BERBER SARDINHA, 2004).

aumenta a **escala** de planejamento e diminui o grau de institucionalização da **participação**, menor tende a ser o espaço ocupado pela pauta ambiental e maior tende a ser o destaque às pautas mais puramente econômicas, havendo inclusive uma forte correlação negativa entre as palavras-chave destas duas pautas.

Na segunda lente utilizou-se o método quali-quantitativo de medida das colocações – ou seja, das ocorrências próximas e associadas de palavras – que contribui com a identificação da construção do sentido atribuído à palavras-chave ao ilustrar se a ocorrência próxima de um determinado conjunto de palavras é atípica ou acima do esperado, quando em comparação com ocorrências aleatórias. Informado pelos resultados dos métodos anteriores, a terceira e última lente prestou-se a verificar a hipótese, por meio da análise dos sentidos conferidos às palavras-chave em seu contexto interno de ocorrência no texto (na sigla em inglês, *key word in context*, KWIC). Os métodos quali-quantitativos e qualitativos apontaram que o sentido conferido à sustentabilidade nos PD e PDUI analisados se aproxima de discurso mais imaginativo (progressista), enquanto o PAM se utiliza de um discurso mais prosaico (conservador). Em todas as escalas, porém, os discursos de sustentabilidade têm grau reformista (moderado). Para a palavra-chave **participação** destaca-se a diferença conferida pelo instrumento da MMP (o PAM) frente aos demais *corpora* analisados. Enquanto nos PD o sentido conferido à participação é de “garantir” “participação” da “população” e dos “movimentos”, no PAM a participação é orientada à “*stakeholders*” e “entes privados”, tanto na elaboração dos planos quanto na sua viabilização financeira. O *corpus* dos PDUI, em acordo com a governança interfederativa prevista no Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015) confere participação a “representantes” de “municípios” e “agentes públicos”.

O arranjo teórico-metodológico proposto permitiu identificar relações entre alguns elementos das diferentes dimensões do planejamento como **política**; **escalas** de planejamento; **participação social**; **valores** e; **linguagem**, **comunicação** e **informação**. Este último sendo utilizado como janela para investigar como aspectos **conjunturais** manifestam-se nos artefatos, influenciados pelas formas de participação social específicas à cada escala de planejamento.

As Unidade de Conservação da região do Alto Tietê-Cabeceiras

As UC são objeto de pesquisa de doutorado em andamento⁷ que discute, tendo como objeto de estudo a bacia do Alto Tietê, o papel das áreas protegidas na adaptação às mudanças climáticas. As unidades de conservação, definidas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) (BRASIL, 2000), surgem no contexto internacional, no século XIX a partir de abordagens conceituais sobre conservação e preservação, com a denominação de áreas protegidas. A ideia era definir espaços para conservação de paisagens naturais, que, já no século XVIII possuíam um forte componente “sobrenatural” e até mesmo religioso, de lugares onde era possível se ter um contato maior com Deus (BENSUSAN, 2006). Sob esta perspectiva foram criados alguns parques nacionais nos Estados Unidos e Europa, partindo do contexto da rápida expansão urbana e do processo de industrialização, propondo a criação de “ilhas” de conservação para a contemplação da natureza.

No Brasil, teve seu marco nos anos 1930, com a criação dos primeiros parques nacionais. As UC eram criadas por entes federativos nacionais, numa abordagem *top-down*, sem consulta pública ou debate quanto às restrições impostas ao uso dos recursos naturais. Trata-se do **modelo tecnocrático de planejamento** racional, com valorização do **conhecimento** técnico e predomínio dos instrumentos de planejamento. De acordo com Watson (2016), o modelo de planejamento racional e técnico das décadas de 1950 e 1960 teve origem numa epistemologia positivista, enraizada na tradição iluminista da modernidade, e preocupava-se com questões de procedimentos.

As UC são **espaços territoriais** definidos geograficamente, considerados instrumentos efetivos para proteção ambiental e conservação da biodiversidade (BRASIL, 2008), além de serem importantes para conter os impactos da ocupação desordenada e o uso indiscriminado dos recursos naturais, (BENSUSAN, 2006), sendo instrumento de planejamento e or-

7. Aqui se refere à pesquisa em desenvolvimento por Solange Alves Duarte dos Santos, durante o doutorado em Planejamento e Gestão do Território, na Universidade Federal do ABC, sob orientação da professora Sandra Momm e coorientação da professora Luciana Rodrigues Fagnoni Costa Travassos, intitulada “Planejamento e Governança de Áreas Protegidas em cenário de mudanças climáticas: estudo de caso da região do Alto Tietê-Cabeceiras, SP”.

denamento territorial previsto pela PNMA (BRASIL, 1981). Para além de sua função conservacionista, desempenham, sobretudo, função social e econômica, considerando que apresentam potencial para responder a alguns desafios da atualidade, tais como a redução de riscos nas mudanças climáticas, segurança alimentar e hídrica. São complexos **territórios**, que demandam planos e articulam a **participação social** de diversos atores, sendo instrumentos do sistema de planejamento e gestão, que interagem em diferentes **escalas** e níveis, e com diversas políticas setoriais.

O SNUC, incorporando avanços nos **modelos de planejamento**, fez importantes destaques para a **participação social** na criação e gestão das UC, também para a elaboração de planos de manejo que, além de definirem o zoneamento das UC, apresentam regras para seu manejo e gestão, acompanhando o momento da virada comunicativa. Para Randolph (2007), o planejamento colaborativo-comunicativo marcava a diferença em relação a vertentes mais instrumentais, entendendo o planejamento comunicativo não só como profundamente político, mas como um projeto de reformulação das relações entre sociedade e Estado.

A região de estudo é o Alto Tietê-Cabeceiras (ATC), que como parte da Bacia do Alto Tietê é integrante de uma **escala** de planejamento associada à gestão de recursos hídricos, e sua configuração engloba onze municípios⁸, inseridos na MMP. Localiza-se no eixo central do desenvolvimento econômico do estado de São Paulo, abriga importantes mananciais e é rica em biodiversidade e outros recursos naturais que cumprem a função de fornecimento de serviços ecossistêmicos. Abriga importantes UC que integram a Reserva da Biosfera do Cinturão Verde da Cidade de São Paulo (RBCVSP)⁹. É uma região sobre a qual incidem instrumentos de proteção ambiental, com diversos objetivos e formas de planejamento e governança.

É possível compreender o papel das UC na adaptação e mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, como **força motriz de mudanças e permanências**, e como estas vêm afetando e são afetadas pelos proces-

8. Arujá, Biritiba-Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, parte de São Paulo (subprefeituras: Penha, Ermelino Matrazzo, São Miguel, Itaim Paulista e Guaianazes) e Suzano.

9. Categoria Internacional de área protegida, estabelecido no art. 41 da Lei nº 9985/2000 e no cap. XI do Decreto Federal nº 4.340/2002. A RBCVSP foi declarada como tal pela UNESCO em 1994.

sos de planejamento e governança na região ATC. A partir da análise de alguns dados, observa-se que alguns municípios, têm sido palco de eventos extremos, como cheias e secas, porém os instrumentos de planejamento existentes, pouco contribuem para o enfrentamento destes desafios.

Olhando para alguns elementos tratados na estrutura analítica, como por exemplo, os **sistemas de planejamento** das UC, estes são representados por alguns artefatos, estruturas institucionais, normas legais, planos, programas, entre outros, que viabilizam importantes políticas públicas para o planejamento e a governança das UC. Destaca-se aqui que estes podem se constituir em tecnologias institucionais dinâmicas que prescrevem estruturas legais e administrativas para ordem e estrutura espacial, para garantir o uso da terra e o desenvolvimento dentro de uma área definida específica e que se manifestam em vários níveis diferentes, ou seja, nacional, regional e local (REIMER et al., 2014).

O caso do plano de manejo da Área de Proteção Ambiental Várzea do Tietê, aprovado em 2013 e interrompido por uma ação civil pública, pode ser considerado um produto “visível” ou um “artefato”, a partir das análises de Rosseto (2020). Tal instrumento foi elaborado num ambiente com **valor** tecnicista, baseado no **conhecimento** profissional dos planejadores. Baseado em Reimer (2013), reconhecemos que o planejamento espacial está profundamente enraizado em contextos institucionais e que muitas vezes existe a necessidade de acomodar diversos interesses e mediar grupos organizados no âmbito da **participação social**. Contudo, a interação com os atores sociais da região aponta que a ausência do plano de manejo atualizado, dinâmico e construído de forma participativa, vem comprometendo os processos de governança ambiental.

Avaliação de Impacto Ambiental

A aplicação da AIA é objeto de estudo de pesquisa em andamento¹⁰, em nível de doutorado, que busca compreender a relação entre as ferra-

10. Aqui se refere à pesquisa em desenvolvimento por Paula Ciminelli Ramalho, durante o doutorado em Planejamento e Gestão do Território, na Universidade Federal do ABC, sob orientação da professora Sandra Momm e coorientação do professor Pedro R. Jacobi, intitulada “Avaliação de Impacto Ambiental e Planejamento na Macrometrópole Paulista: um estudo sobre o licenciamento ambiental das obras de aproveitamento de recursos hídricos”.

mentas de avaliação de impacto e o campo do planejamento. A AIA é ferramenta de suporte à decisão, que visa avaliar de forma prévia os possíveis impactos de ações antrópicas ao meio ambiente (JAY et al., 2007; SÁNCHEZ, 2008; GAZZOLA, 2011). Surge no contexto internacional a partir da preocupação gerada por episódios críticos de poluição ambiental em meados do século XX, sendo um dos precursores da ascensão da agenda ambiental. Em seguida, numa **conjuntura** de crescente preocupação com questões relacionadas à poluição, comprometimento do uso indiscriminado dos recursos naturais e, posteriormente com as mudanças climáticas, se difunde em âmbito mundial (JAY et al., 2007; FOWLER & AGUIAR, 1993). Atualmente, a AIA tem força legal e institucional em praticamente todos os países e, embora tenha sido adaptada para diferentes realidades territoriais, seus objetivos e elementos básicos fundamentais são amplamente aceitos (FOWLER & AGUIAR, 1993; MORGAN, 2012).

No Brasil, a AIA, em associação com o LA, está prevista pela PNMA desde a sua publicação em 1981 (BRASIL, 1981). O LA é definido como o procedimento administrativo destinado a licenciar atividades ou empreendimentos utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental (BRASIL, 2011).

Na MMP, a AIA e o LA são conduzidos pela Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (CETESB), órgão ambiental estadual, ou por órgãos municipais de meio ambiente, dependendo da natureza do empreendimento, porte e potencial poluidor. Contam, contudo, com a participação de órgãos intervenientes que têm como atribuição a tutela de bens específicos em matéria ambiental, como é o caso, por exemplo, de intervenção em UC ou outorgas de uso da água. Sendo assim, a aplicação de AIA e LA na MMP se dá em um ambiente de alta complexidade, tanto do ponto de vista **territorial**, como também institucional e de governança, envolvendo aspectos ambientais, a **participação** de múltiplos atores e instituições em diferentes **escalas**.

A pesquisa desenvolvida por Ramalho (2022) tem como seus elementos fundantes o debate sobre as múltiplas dimensões da relação entre a AIA e o planejamento (GLASSON & SALVADOR, 2000; LAWRENCE, 2000, 2003; SÁNCHEZ, 2008). A AIA e o LA foram concebidos como instrumentos de planejamento e controle, pautados na avaliação técnica e sistemática de po-

tenciais impactos ambientais. Sua aplicação revela conflitos relacionados a questões **conjunturais**, que têm sido cada vez mais centrais nos estudos sobre o tema e dialoga com os elementos da estrutura analítica proposta.

Com o olhar para a MMP, é possível discutir alguns desses elementos, considerando especialmente a aderência da AIA à racionalidade tecnicista do **modelo de planejamento** vigente e seus limites. Nessa perspectiva, o **papel do planejador**, enquanto técnico especialista, politicamente neutro mas detentor do **conhecimento** e atuando a favor do interesse público (ALLMENDINGER, 2017; ACHEAMPONG, 2019), correlaciona-se com o papel dos agentes do órgão licenciador. A **participação social** é legalmente prevista, porém não vinculante à tomada de decisão e se dá, via de regra, de forma protocolar e incapaz de considerar outras **formas de conhecimento** para além das informações técnicas dos estudos ambientais.

Nesse sentido, **valores** intrínsecos ao modelo racional de planejamento aparecem na aplicação da AIA. Elementos **conjunturais**, do ambiente social e de planejamento impactam a aplicação do instrumento e devem ser considerados nas análises sobre sua efetividade.

Pagamento por Serviços Ambientais

O PSA foi discutido em pesquisa de mestrado já concluída (FAZZA, 2019), que buscou analisar sua aplicação no município de Santo André – SP. Verifica-se, de início que, embora associado à mesma **conjuntura** de iminência da temática ambiental e da sustentabilidade em âmbito global, o PSA, diferentemente dos instrumentos anteriores, é um instrumento de estímulo econômico para a conservação ambiental, que considera os princípios do “usuário-pagador” e “provedor-recebedor” (PAGIOLA et al., 2012). Ao contrário da regulação que proíbe ou restringe o uso de determinado recurso natural, o PSA valora e cria um incentivo econômico para a conservação.

Essa visão de valoração surge a partir dos trabalhos de Costanza (1989) sobre capital natural e sustentabilidade aplicados em uma extensão **territorial** determinada, seja em uma bacia hidrográfica ou em um município. Considerando os elementos organizados na estrutura analítica (Figura 1), especificamente a partir da dimensão do ambiente social (linha pontilhada inferior), a visão de valoração (econômica) da natureza

é pautada em um **valor** neoliberal que influenciou um modelo de sustentabilidade e molda essa característica específica que embasa o PSA.

Apoiado em experiências internacionais e na perspectiva de uma economia verde, no Brasil, o exemplo pioneiro aconteceu na cidade mineira de Extrema em 2005, com o Programa Conservadores das Águas. Inúmeros projetos usam o PSA como instrumento de gestão ambiental, por exemplo, nos Estados Unidos foi promovido incentivo econômico para as práticas de conservação do solo em áreas rurais ainda em 1985 e na Costa Rica a implementação do PSA se iniciou em 1996 (FAZZA, 2019).

Para Arriagada e Perrings (2009), o instrumento PSA precisa de normativa para sua implantação, ou seja, são necessários que os critérios sejam previstos em uma regulamentação específica, seja por meio de legislação, termo de compromisso ou contrato. Desta forma a aplicação do PSA se insere no **sistema de planejamento** e deve ser aplicado de forma articulada com outras ferramentas de conservação e ordenamento territorial. Outra condição importante para a aplicação do instrumento PSA são os recursos que custeiam o pagamento ou implementação dos programas. Nesse contexto, é necessário ter a definição de quem são os financiadores ou as fontes de recurso, além da previsão de recurso por um período definido no programa de PSA. Em 2007 se iniciou a discussão no âmbito federal de projetos de lei para PSA. Dentre tramitações, arquivamentos e desarquivamentos, em 14 de janeiro de 2021 foi promulgada a Lei nº 14.119 que institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais (PNPSA), dando regulamentação específica ao instrumento PSA, apresentando os conceitos, ordenando e demais aplicações (BRASIL, 2021). O Art. 5ª desta lei apresenta as diretrizes legais e aponta o PSA “como instrumento de promoção do desenvolvimento social, ambiental, econômico e cultural das populações em área rural e urbana” (BRASIL, 2021), consolidando um ambiente **político** propício para a difusão do instrumento. Vale destacar que a PNPSA considera a área urbana como provedora de serviços ambientais, o que representa um avanço para municípios que não possuem áreas rurais e são produtoras de água, por exemplo.

No estado de São Paulo, o regramento que institui e regulamenta a Política de Mudanças Climáticas (ESTADO DE SÃO PAULO, 2009; 2010) reconhece o PSA como estratégia de conservação e permite que seja associ-

ado ao Programa de Remanescentes Florestais (PRF), entretanto, reconhece as áreas rurais como provedoras de serviços ambientais. Desta forma, a **política** incorpora a sustentabilidade como um **valor** e articula sua aplicação a estruturas do **sistema de planejamento** organizadas para a aplicação de outros instrumentos correlatos, em diferentes **escalas**.

As florestas geram inúmeros Serviços Ecossistêmicos (SE) (NAHLIK et al., 2012), sendo elas localizadas em áreas rurais ou urbanas. No entanto, em alguns lugares, os Serviços Ambientais (SA) estão comprometidos devido à ocupação humana e às intervenções irregulares (GUEDES & SEEHUSEN, 2011). Nesse sentido, o PSA surge como um mecanismo que fortalece a gestão ambiental, melhora a qualidade ambiental (PAGIOLA & GLEHN; TAFARELLO, 2012) e social do local onde é aplicado (PAGIOLA & BISHOP; LANDER-MILLS, 2005). Os estudos de caso explorados por Fazza (2019) elucidam formas distintas e inovadoras de aplicação de PSA, utilizando fontes de recursos baseadas no princípio “usuário-pagador”, não amparadas pelas leis apresentadas anteriormente e abertas à **participação social**. Estas incluem a inserção de diferentes atores, como sociedade civil ou organizações não governamentais (ONGs) engajadas na gestão socioambiental, e novas **formas de conhecimento** ao **sistema de planejamento** conduzidas de forma autônoma.

É **papel dos planejadores**, sejam gestores públicos ou autônomos, elencar o suporte técnico por meio de grupos organizados, seja pelo Comitê de Bacias Hidrográficas, consórcios intermunicipais, universidades, instituições de pesquisa nacionais e internacionais, ONGs, iniciativa privada, sociedade civil entre outros, com o objetivo de fomentar programas de PSA em seu **território**, alinhados às necessidades ambientais e sociais. A municipalidade pode desenvolver seu próprio amparo legal, relacionando artefatos de planejamento, como PD, Lei de Uso e Ocupação do Solo, e estudos técnicos realizados pelo município, além de ajustar ou criar fundos municipais para executar projetos de PSA (FAZZA, 2019), mecanismos esses que quando são associados considera-se emergentes.

A estrutura analítica aplicada aos artefatos selecionados

Analisar o planejamento em um território complexo como a MMP por meio de uma abordagem multidimensional envolve, necessariamente, a

articulação de diferentes elementos deste campo. O olhar para elementos do sistema de planejamento (como o ambiente jurídico e institucional) deve ainda ser “complementado com a inclusão de outros aspectos culturais do planejamento em diferentes escalas” (GETIMIS, 2012, p. 27).

A discussão dos quatro casos, objeto das pesquisas prévias, sob a ótica da estrutura analítica proposta evidencia a multiplicidade de atores envolvidos no planejamento ambiental, a multiescalaridade e a complexidade de elementos e inter-relações que determinam o funcionamento dos artefatos de planejamento, em consonância com o que vem sendo apontado pelos autores do campo do planejamento, entre eles Knieling, Othengrafen (2009), Reimer (2013), Reimer, Getimis, Blotevogel (2014).

Olhando especificamente para os elementos sistematizados na Figura 1, observa-se que as mudanças climáticas aparecem em todos os casos analisados como conjuntura e força motriz. O desafio e urgência em torno da situação, como o agravamento de eventos extremos, gera uma pressão sobre o planejamento ambiental, tanto sobre a dinâmica natural, quanto sobre os instrumentos em si, que passam a considerar estratégias de enfrentamento às mudanças climáticas, e sobre os valores que influenciam o campo.

A escala macrometropolitana ainda torna mais evidente a alta complexidade (e heterogeneidade) territorial, institucional e de governança. Os casos apontam a relevância da questão escalar na influência ao planejamento, por exemplo, ao jogar luz sobre a relação entre as especificidades na forma de participação em cada escala e os valores manifestados em seus respectivos planos.

Considerando o conjunto de valores e práticas formalizados, ou não, em estruturas institucionais complexas e multidimensionais, ou normativas que se descortinam a partir da análise dos casos, é possível apontar dinâmicas de mudanças e permanências no processo de planejamento ambiental na e da MMP. Apesar dos limites do modelo de planejamento racional diante dos desafios socioambientais atuais, a racionalidade tecnicista não desapareceu da prática de planejamento. Há certo conjunto de restrições à efetiva participação social no planejamento ou em como os discursos se alteram em função do grau de participação, essa variação depende da escala em que o planejamento ocorre e dos instrumentos que estão sendo utilizados. Essa análise aponta para aspectos que evidenciam rupturas entre as várias camadas da abordagem no contexto brasileiro.

Em um esforço de síntese de se aplicar a estrutura analítica (em desenvolvimento) apresentada neste capítulo (Figura 1) aos artefatos de planejamento, identificamos os principais elementos em cada caso e as questões que emergem nesta análise (Quadro 1).

Quadro 1 Sistematização da aplicação da estrutura analítica aos artefatos dos quatro casos.

Artefato	Questões Emergentes	Elementos
Planos Territoriais	As escalas interferem no grau de participação e este interfere no modo como o conceito de sustentabilidade é compreendido nos planos.	Escalas. Participação social. Valores.
UC	UC é um instrumento multiescalar e multinível que articula diferentes atores (incluindo a sociedade) e interage com diversas políticas setoriais. Segue um modelo de planejamento tecnicista, <i>top-down</i> .	Escalas. Participação social. Formas de conhecimento; valores.
AIA	Os agentes ambientais exercem papel semelhante ao do planejador especialista. A existência de espaços de participação nem sempre é suficientes para garantir processos efetivamente colaborativos. Limites dos instrumentos estão associados às características do modelo de planejamento tecnicista.	Papel do planejador. Valor. Participação social. Formas de conhecimento. Modelos de planejamento.
PSA	A aplicação do PSA depende de integração com outros artefatos e componentes do sistema de planejamento. Valoração econômica sobre a natureza para conservação ambiental.	Sistema de planejamento. Política. Escala. Valor.

Fonte: Elaboração própria.

Complementarmente às contribuições que emergem das análises dos artefatos de planejamento na e da MMP, a estrutura apresentada neste capítulo, para análise do processo de planejamento (Figura 1), agrega novas perspectivas. Mesmo as pesquisas que subsidiaram os casos discutidos neste capítulo não tendo utilizado esta metodologia originalmente, foi possível identificar aderência na análise.

Todos os casos evidenciaram, por exemplo, a relevância do debate sobre participação social e escalas em suas análises. Além destes, outros elementos que se destacaram foram o próprio sistema de planejamento, o papel dos planejadores, formas de conhecimento e as relações de poder. Ainda assim, os demais também apareceram em ao menos um dos casos. Essa leitura, identificando se, e como, os elementos sistematizados por Rosseto (2020) (Figura 1) aparecem nas pesquisas, reforça a importância e relevância do modelo analítico proposto.

A exemplo do que emergiu neste capítulo, as análises feitas aqui evidenciaram o quanto o planejamento é um espaço de disputa entre interesses e visões de mundo divergentes e como os processos participativos trazem à tona esses conflitos. E, ainda, as possibilidades de pesquisas e análises a partir da abordagem teórico-metodológica expressa na estrutura analítica apresentada neste capítulo.

Agradecimentos – Os autores agradecem o apoio recebido da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP) processo n. 2015/03804-9 e bolsa 2019/18462-7.

Referências

- ACHEAMPONG, R. A. **Spatial Planning in Ghana**. Springer Nature Switzerland AG, 2019.
- ACSELRAD, H. **Sentidos da sustentabilidade urbana**. In: ACSELRAD, H. (Org.). A duração das cidades: Sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2009.
- ALLMENDINGER, P. **Planning Theory**. 3rd. ed. London: Macmillan Education UK, 2017.
- ARRIAGADA, R.; PERRINGS, C. Making Payments for Ecosystem Services Work. **Ecosystem Services Economics**, UNEP, 2009, 33p.
- BECALLI, L. K.; MARENGO, J. A.; LUEDEMANN, G. **Mudanças climáticas e os desafios brasileiros para implementação da Nova Agenda Urbana**. In: O Estatuto da Cidade e a Habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a nova agenda urbana. COSTA, M. A. (Org.). Brasília: Ipea, 2016.
- BECK, U. **A Metamorfose do Mundo**: novos conceitos para uma nova realidade. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.
- BENSUSAN, N. **Conservação da Biodiversidade em Áreas Protegidas**. Editora FVG, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, 2006.
- BERBER SARDINHA, T. **Linguística de Corpus**. Barueri, SP: Editora Manole, 2004.
- BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasil, 31 ago. 1981.

_____. **Lei 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 19 jul. 2000. p. 1.

_____. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Seção 1, 11 jul. 2001. p. 1.

_____. (Senado Federal). **Convenção sobre Diversidade Biológica e Legislação Correlata.** Brasília, DF, vol. 10, 2008. 87p.

_____. **Lei Complementar nº 140**, de 8 de dezembro de 2011, Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Diário Oficial da União*, 08 dez. 2011.

_____. **Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasil, 13 jan. 2018. p. 2.

_____. **Lei nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021.** Institui a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais; e altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, e 6.015, de 31 de dezembro de 1973, para adequá-las à nova política. *Diário Oficial da União*, Brasil, 14 jan. 2021. Atos do Poder Legislativo, Edição 9, Seção 1, p. 7.

CAMPBELL, S. Sustainable Development and Social Justice: Conflicting Urgencies and the Search for Common Ground in Urban and Regional Planning. **Michigan Journal of Sustainability**, v. 1. 2013.

CASTRO, H. R. de; SANTOS JUNIOR, W. R. dos. A expansão da macrometrópole e a criação de novas RMs: um novo rumo para a metropolização institucional no estado de São Paulo? **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 19, n. 40, p. 703-720, dez. 2017.

COSTANZA, R. What is ecological economics?. **Ecological Economics**, 1. p.1-18, 1989.

COSTA, H. S. de M. **A trajetória da temática ambiental no planejamento urbano no Brasil:** o encontro de racionalidades distintas. In: COSTA, G. M. (Org.) *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

DRYZEK, J. S. **The Politics of the Earth:** environmental discourses. 3º ed. Oxford: Oxford University Press, 2013.

ESTADO DE SÃO PAULO. Lei nº 13.798, de 29 de outubro de 2009. Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas – PEMC. **Diário Oficial**, São Paulo, Executivo, 10 nov. 2009. p. 1.

_____. Decreto nº 55.947, de 24 de junho de 2010. Regulamenta a Lei nº 13.798, de 9 de novembro de 2009, que dispõe sobre a Política Estadual de Mudanças Climáticas. **Diário Oficial**, São Paulo, Executivo, 25 jun. 2010. p. 1.

_____. **Plano de Ação da Macrometrópole Paulista. 2013-2040:** política de desenvolvimento da macrometrópole. Vol. 1 a 4. São Paulo: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (Emplasa), 2014.

_____. Lei nº 17.056, de 05 de junho de 2019. Autoriza o Poder Executivo a adotar providências relacionadas à extinção e incorporação das empresas que especifica e dá providências correlatas. **Diário Oficial**, São Paulo, 6 jun. 2019. p. 1.

FAIRCLOUGH, N. **Critical discourse analysis:** the critical study of language. London and New York: Longman, 1995.

FAZZA, E. V. **A abordagem dos Serviços Ecossistêmicos na Bacia Hidrográfica do Reservatório Billings (SP): aplicação do instrumento Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) na Macrozona de Proteção Ambiental do Município de Santo André (SP).** 2019, 126f. Dissertação. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019.

FOWLER, H. G; AGUIAR, A. M. D. de. Environmental impact assessment in Brazil. **Environmental Impact Assessment Review**. v. 13. 1993. p. 169-176.

GLASSON, J; SALVADOR, N. N. B. EIA in Brazil: a procedures–practice gap. A comparative study with reference to the European Union, and especially the UK. **Environmental Impact Assessment Review**. v. 20. 2000. p. 191–225.

GAZZOLA, P.; JHA-THAKUR, U.; KIDD, S.; PEEL, D.; FISCHER, T.. Enhancing environmental appraisal effectiveness: Towards an understanding of internal context conditions in organisational learning. **Planning Theory & Practice**, 2011, 12.2: 183-204.

_____. Reflecting on mainstreaming through environmental appraisal in times of financial crisis—From ‘greening’ to ‘pricing’?. **Environmental Impact Assessment Review**, 2013, 41: 21-28.

GETIMIS, P. Comparing Spatial Planning Systems and Planning Cultures in Europe. The Need for a Multi-scalar Approach, **Planning Practice and Research**, 27:1, 25-40, 2012. doi: 10.1080/02697459.2012.659520.

GONÇALVES, V. M. **Escalas de planejamento e seus respectivos discursos: sustentabilidade nos documentos da Macrometrópole Paulista.** Orientadora: Luciana Rodrigues Fagnoni Costa Travassos. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território) – Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2022.

GUEDES, F. B.; SEEHUSEN, S.E. (Org.). Pagamentos por Serviços Ambientais na Mata Atlântica: lições aprendidas e desafios. Brasília: MMA, 2011. **Série Biodiversidade**, 42. 272p.

IPEA (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA). **Caracterização e Quadros de Análise Comparativa da Governança Metropolitana no Brasil:** Arranjos Institucionais de Gestão Metropolitana. Relatório. Brasília, DF. 2013. Acesso em: 20 jan. 2020. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/redeipea/images/pdfs/governanca_metropolitana/rel_1_1_rm_sao_paulo.pdf>

JAY, S.; JONES, C.; SLINN, P.; WOOD, C. Environmental impact assessment: Retrospect and prospect. **Environmental Impact Assessment Review**, v. 27, p. 287–300, 2007.

LAWRENCE, D. P. Planning theories and environmental impact assessment. **Environmental impact assessment review**, 2000, 20.6: 607-625.

_____. **Environmental impact assessment: practical solutions to recurrent problems.** John Wiley & Sons, 2003.

KNIELING; OTHENGRAFEN (Eds.). **Planning Cultures in Europe: Decoding Cultural Phenomena in Urban and Regional Planning.** London: Routledge, 2009. doi.org/10.4324/9781315246727

LEONEL, A. L.; ZIONI, S.; MOMM-SCHULT, S. I. **Macrometrópole Paulista:** Apontamentos sobre uma nova unidade de planejamento In: XIX Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (Enanpur). Natal, 2019.

MCENERY, T.; WILSON, A. **Corpus Linguistics:** an introduction. 2ed. Edinburgh: Edinburgh University Press, 2001.

MOMM, S.; TRAVASSOS, L.; GRISA, G. F.; FALCÃO, K. Análises comparativas em planejamento e governança em um cenário de mudanças climáticas. In: XVII Encontro Nacional da ANPUR. **Anais**. São Paulo, FAU USP, 2017.

MORGAN, R. K. Environmental impact assessment: the state of the art. **Impact Assessment and Project Appraisal**, 2012, 30.1: 5-14.

NAHLIK, A. M.; KENTULA, M. E.; FENNESY, M. S.; LANDERS, D. H.. Where is the consensus? A proposed foundation for moving ecosystem service concepts into practice. **Ecological Economics**, v.77, p.27-35, 2012.

PAGIOLA, S.; BISHOP, J.; LANDER-MILLS, N. **Mercados para serviços ecossistêmicos**: instrumentos econômicos para conservação e desenvolvimento. Rio de Janeiro: REBRAE, 2005.

PAGIOLA, S.; GLEHN, H. C. V.; TAFARELLO, D. (Org.). **Experiências de pagamento por serviços ambientais no Brasil**. Secretaria do Meio Ambiente, Coordenadoria de Biodiversidade e Recursos Naturais, São Paulo, 2012. 274p.

RANDOLPH, R. **Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”**: reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. Scripta Nova. Revista electrónica de geografia e ciências sociais. Barcelona: Universidade de Barcelona, v. XI, n. 245 (17), 2007.

RAMALHO, P. C. **Avaliação de Impacto Ambiental em diálogo com o Campo do Planejamento: o caso das obras de aproveitamento de recursos hídricos para a Macrometrópole Paulista**. Tese de Doutorado em Planejamento e Gestão do Território. Universidade Federal do ABC, 2021.

REIMER, M. **Planning cultures in transition**: Sustainability management and institutional change in spatial planning. *Sustainability*, v. 5, n. 11, 2013.

REIMER, M., GETIMIS, P., BLOTEVOGEL H. H. (Eds.) **Spatial planning systems and practices in Europe**: A comparative perspective on Continuity and Changes. New York: Routledge, 2014.

ROSSETO, L. S. Elementos da cultura do planejamento: uma breve análise do planejamento urbano no Brasil de 1930 a 1990. In: XVIII Encontro Nacional da ANPUR (ENANPUR). **Anais**. Natal, 2019.

_____. A Cultura como Abordagem para Análise das Práticas no Campo do Planejamento Territorial. **Dissertação**. (Mestrado em Planejamento e Gestão do Território). Universidade Federal do ABC (UFABC). 2020.

SÁNCHEZ, L. E. **Avaliação de Impacto Ambiental**: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de textos, 2008.

SANYAL, B. **Comparative planning cultures**. New York: Routledge, 2005.

_____. Revisiting comparative planning cultures. Is culture a reactionary rhetoric? **Planning Theory & Practice**. 17 (4): 568-662, 2016.

STEAD, D., VRIES, J. de; TASAN-KOK, T. Planning Cultures and Histories: Influences on the Evolution of Planning Systems and Spatial Development Patterns [Editorial]. **European Planning Studies**, v. 23, n. 11, 2015.

TAVARES, J. Formação da macrometrópole no Brasil: Construção teórica e conceitual de uma região de planejamento. **EURE**, v. 44, n.133, pp. 115-134, 2018.

THORNBURY, S. **What can a corpus tell us about discourse?** In: O’KEEFFE, Anne; MCCARTHY, Michael. *The Routledge Handbook of Corpus Linguistics*. London: Routledge, 2010.

VILLAÇA, F. J. M. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil.** In: O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EDUSP, 2010.

WATSON, V. Shifting approaches to planning theory: Global North and South. **Urban Planning**, v. 1, n. 4, p. 32-41, 2016.

XAVIER, L. Y.; TORRES, P. H. C.. A participação popular na construção da Macrometrópole Paulista. **Diálogos Socioambientais na Macrometrópole Paulista**, v. 3, p. 33-36, 2019.

ZIMMERMANN, K.; CHANG, R.; PUTLITZ, A. **Planning Culture: research heuristics and explanatory value.** In: SANCHEZ, T. W. (eds.). Planning Knowledge and research. New York: Routledge, 2018.

ZIMMERMANN, K; MOMM, S. **Planning systems and cultures in global comparison.** The case of Brazil and Germany, International Planning Studies, (2022). doi.org/10.1080/13563475.2022.2042212.

ZIONI, S.; TRAVASSOS, L.; MOMM-SCHULT, S. I.; LEONEL, A. L. **A Macrometrópole Paulista e os desafios para o planejamento e gestão territorial.** In: TORRES, P. H. C.; JACOBI, P. R.; BARBI, F.; GONÇALVES L. (Org.) Governança e Planejamento Ambiental: adaptação e políticas públicas na Macrometrópole Paulista. São Paulo: Letra Capital, 2019.