



Flávia Mendes  
de Almeida Collaço



Rafael Barreto  
Castelo da Cruz

## Políticas Públicas, o Planejamento Energético e o Pla- nejamento Urbano na Macrometrópo- le Paulista

### ENGAJAMENTO

**A**s mudanças climáticas têm sido identificadas como o maior desafio global do século. Isso se deve, em parte, à necessidade de se conciliar as diferentes escalas do problema que tem natureza global com níveis de ação regional, nacional e/ou local. Além disso, por ser um problema complexo, têm ocupado papel cada vez mais central nas discussões políticas, econômicas, sociais e ambientais, uma vez que os países começam a buscar soluções para reduzir as emissões de gases efeito estufa (GEE), ou para se adaptar às mudanças do clima, que já estão em curso.

Nesse sentido, é importante destacar o papel da governança climática em seus vários níveis. Particularmente, a região da Macrometrópole Paulista (MMP) é de especial interesse para análise sobre o potencial desenvolvimento da governança climática multinível<sup>1</sup>, isso porque seu território

aglomera diferentes unidades territoriais, totalizando 174 municípios (EMPLASA, 2012). Ainda, estima-se que atualmente a MMP tenha uma população por volta de 32 milhões (IBGE, 2019).

A MMP é uma região estratégica para se pensar as questões de planejamento energético e urbano, uma vez que a resposta global às mudanças climáticas talvez seja ainda mais crítica no nível subnacional. As iniciativas, tanto do setor público, quanto do setor privado, desempenham um papel importante, da mesma forma, as cidades e os governos locais, podem elevar os padrões dos compromissos climáticos - ou diluí-los.

---

de um modo geral, diz respeito ao conjunto de atores estatais e não estatais interligados por laços formais e informais, que operam o processo de produção de políticas públicas (Marques, 2013). Nesse sentido, a governança multinível tem, além do desafio de enquadrar analiticamente a interação “horizontal” entre vários atores para além do Estado, a complicação adicional de gestão dos diversos níveis de governo, “considerando dinâmicas de centralização e de descentralização, em um debate associado à discussão mais ampla sobre as relações entre federalismo e políticas públicas” (Bichir, 2018, p. 49). A governança multinível trata da “distribuição de poder, papéis, riscos, recompensas e responsabilidade entre os atores envolvidos” (Knopp, 2011, p. 58).

**Palavras-chave:** Gestão e políticas públicas; planejamento energético; planejamento urbano; governança multinível.

1 - A governança multinível refere-se aos arcabouços de governança estabelecidos entre instituições nos níveis transnacional, nacional, regional e local. Identifica as relações entre os processos de governança nesses diferentes níveis (Glossário IPCC). O termo governança,

## **Políticas Públicas Energéticas e Urbanas – é possível enfrentar as mudanças climáticas considerando o âmbito de atuação metropolitano?**

A complexidade dos problemas colocados nessa perspectiva exige o tratamento integrado e sistêmico das questões urbanas que precisam ser discutidas sob uma abordagem interdisciplinar que se apoia no conceito de saúde como qualidade de vida.

Desde 1988, com a Constituição Federal, a descentralização e autonomia dos municípios foram fortalecidas através da reestruturação no compartilhamento de responsabilidades entre as esferas governamentais. Entretanto, o diálogo federativo é precário, e agravado pela dimensão continental que potencializa as diferenças e desigualdades regionais, e termina por acentuar o desbalanceamento entre competências e a capacidade resolutiva dos entes federativos (ABRUCIO; SANO, 2013).

Ao analisar o potencial de contribuição da Política de Planejamento Energético e da Política de Planejamento Urbano para o alcance das metas climáticas no Brasil, apresenta-se um primeiro entrave estabelecido pela baixa integração e transversalidade sobre a governança do planejamento energético e do planejamento urbano nas diferentes escalas da gestão pública (federal, estadual, municipal e no caso da MMP, metropolitana).

No tocando a Política Energética brasileira, temos uma orientação centralizadora e de viés ofertista, sendo que, atualmente, a expansão da infraestrutura de eletricidade correspondente, ocorre por meio da contratação em leilões de energia (voltadas ao mercado regulado) e as contratações bilaterais (voltadas ao mercado livre). Dito de outra forma, é o mercado quem orienta o crescimento e os tipos de fontes que serão utilizadas para a geração da eletricidade no país sobretudo a partir de 2003 (apesar do estabelecimento do mercado de energia elétrica ter ocorrido em 1999).

Tal forma de contratação de novas fontes de energia elétrica tem incorrido no aumento da expansão da oferta de eletricidade pela via das usinas hidrelétricas, termelétricas e eólicas que, em sua maioria, encontram-se distantes dos centros consumidores de energia, o que, por sua vez, demanda a implantação de quilômetros de linhas de transmissão e distribuição em todo o país, cujas dimensões, como se sabe, são continentais.

Decorrente das características acima mencionadas, a Política Energética no Brasil ignora a atuação e o potencial de aplicação da governança climática multinível, e por consequência do Planejamento Energético Descentralizado, tanto no que diz respeito ao seu impacto (não existem dados para tratar da questão energética no âmbito local ou de forma descentralizada, tampouco

análise ou diagnóstico energético ou exerético sobre demanda e oferta de energia das cidades ou regiões metropolitanas), quanto de sua potencialidade.

Collaço e Bermann (2017) identificaram como única iniciativa de política de descentralização do Planejamento Energético no Brasil o Programa Procel-GEM criado em 1996, com foco exclusivo no setor público municipal. No entanto, não existem mais bases de dados atualizados sobre o programa para desenvolvimento de análise sobre os resultados e impactos do mesmo.

Já as Políticas de Planejamento Urbano, no Brasil, nasceram com o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, da década de 80, com a redemocratização e organização de movimentos sociais que durante o processo de construção da Constituição de 1988 fomentou a Emenda Popular pela Reforma Urbana, que culmina na inclusão dos artigos 182 e 183 na constituição brasileira. Neste momento há uma descentralização e responsabilização sobre o estabelecimento da política de desenvolvimento urbano ao município.

Este movimento culminou na lei 10.257/2001, Estatuto da Cidade, que estabeleceu normas de ordem pública e interesse social para regulamentar o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. Pode-se dizer que este marco legal estabeleceu as condições de ordena-

mento, dimensionamento, uso e ocupação das áreas urbanas, de tal forma que o protagonismo municipal permitiu criar leis, em âmbito local, que direcionam, condicionam e controlam o desenvolvimento urbano, condicionam o adensamento urbano, as condições ambientais urbanas e a demanda por infraestrutura e serviços públicos, permitem combater a vacância imobiliária e a retenção de terrenos ociosas, que promovem a função social da propriedade e estabelecem regras e requisitos para o projeto das edificações.

Por outro lado, as políticas setoriais trazem exigências para os municípios elaborarem e aprovarem, sob a forma de lei, planos específicos para serviços urbanos. Estão relacionadas a temas essenciais das cidades e que tem apresentado problemas crônicos, tais como mobilidade urbana, saneamento ambiental, resíduos sólidos e defesa civil, das quais é possível observar a Lei Nº 11.445/07: Política Nacional de Saneamento Básico, a Lei Nº 12.305/10: Política Nacional de Resíduos Sólidos, a Lei Nº 12.587/12: Política Nacional de Mobilidade Urbana e a Lei Nº 12.608/12: Política Nacional de Proteção e Defesa Civil. Não está previsto a elaboração de Planos Energéticos Municipais.

Tem-se também o Estatuto da Metrópole (lei 13.089/2015), que por sua vez também não endereça as questões sobre uso, demanda e oferta de energia. O Estatuto da Metrópole em conjunto com o

Estatuto da cidade atua como direcionadores e padronizadores de ferramentas e conteúdos sobre os quais os instrumentos da Política Urbana Municipal deve necessariamente pautar como por exemplo os Planos Diretores, as Leis de Uso e Ocupação de Solo e a Integração das Políticas Setoriais.

É preciso pontuar que, apesar dos marcos regulatórios urbanos apresentarem uma maior robustez para viabilizar a governança multinível necessária para o alcance das metas climática, mesmo depois de 20 anos do desenvolvimento de todo esse arcabouço, muitos entraves, principalmente na fase de implementação do ciclo das políticas se mantem. O primeiro é a falta de integração, e/ou consideração sobre análise do uso da energia no âmbito das cidades, tais assuntos são tratados em escalas diferentes pela gestão pública. Outras questões relevantes no âmbito da MMP dizem respeito aos aspectos de operacionalidade sobre as atribuições metropolitanas, que não foram determinadas no pacto federativo, como por exemplo: dentro da região da MMP, considerando uma política climática, energética e urbana para a região, quais seriam os atores instituições e ou níveis da federação responsáveis por formular a política? Quais entes de federação disponibilizariam os recursos? De onde viriam esses recursos? Quem iria se beneficiar de tais políticas? Tudo que temos atualmente apenas determina repasse e responsabilida-

des para união, estado e municípios, contudo a organização das tomadas de decisão e integração dos municípios metropolitanos ainda é incipiente no âmbito das políticas em geral, e inexistente com relação a integração entre as políticas urbanas e energéticas.

A maioria das estruturas organizacionais da gestão urbana reforça a fragmentação das políticas, pois apresenta-se com um formato piramidal, com vários escalões hierárquicos e departamentos separados, que, precisam ser analisados em um modelo de governança multinível, interdisciplinar, intersetorial e integrados de forma sistêmica, uma vez que os problemas têm origens múltiplas, tornando impossível cobrar sua solução de um único setor. Dessa forma, um olhar metropolitano pode corroborar com o enfrentamento das mudanças climáticas, uma vez que os fenômenos climáticos não se restringem às escalas administrativas e extrapolam as estruturas organizacionais do estado brasileiro.

Sobretudo, a relação entre o planejamento urbano, o planejamento ambiental, o planejamento energético em uma escala que extrapola os limites administrativos de governança urbana e discursa sobre as relações entre o poder político e econômico – municipal, estadual e nacional – na formação das municipalidades e utilização dos recursos naturais.

Nesse sentido a aplicação dos elementos de sustentabilidade nas cidades brasileiras passam

por um processo de implementação de novas diretrizes para ordenação do desenvolvimento urbano, resultado da política urbana exigida pelo Estatuto das Cidades, em particular a implantação de Planos Diretores Municipais, provavelmente com as recentes exigências do Estatuto da Metrópole, novas implementações dos Planos Metropolitanos envolvendo a participação das instituições públicas, comunidades locais e setores econômicos na implementação de projetos e ações no espaço urbano e regional, podem favorecer o desenvolvimento sustentável e o necessário equilíbrio entre a cidade contemporânea brasileira e o meio ambiente.

### Conclusão

A integração entre o planejamento energético e o urbano é essencial para promover ação em prol da agenda climática. Atualmente, existe uma lacuna entre a integração de políticas de demanda e a oferta de energia, bem como entre as metas locais e nacionais de mitigação das alterações climáticas e as correspondentes medidas políticas necessárias para tanto. No Brasil, o planejamento energético é separado do planejamento urbano e, por consequência, as sinergias da implementação de tais estratégias não são obtidas nem sequer cogitadas.

Não foram encontrados na região estudada, uma integração entre tais políticas. Tampouco, existe um incentivo/direciona-

mento por parte do governo federal para que existam política conexas. Tal fator condiciona a atuação da gestão pública nesta integração à uma atuação militante, que só se viabilizará com uma agenda/programa de governo que tenha tais questões como prioridade.

Considerando o exemplo da política urbana, que levou mais de 20 anos para consolidar (popularização dos Planos Diretores), é esperado que um período equivalente seja necessário para amadurecer os planos metropolitanos, que se quer tem um órgão de governo específico. Sabe-se que, atualmente, as cidades ainda estão longe de gerenciar a implementação de um planejamento integrado por várias razões — desde a falta de capacitação técnica no assunto à falta de capital humano e de recursos financeiros. Os diferentes departamentos de gerenciamento tomam decisões de planejamento que afetam significativamente o consumo de energia das cidades. No entanto, não temos tal disponibilidade de tempo para amadurecimento do arcabouço das políticas metropolitanas, uma vez que os desafios da emergência climática já são uma realidade.

### Referências

ABRUCIO, F. L., & SANO, H. **Associativismo Intergovernamental: experiências brasileiras**. Brasília: IABS. Recuperado em 16 de junho de 2014, de [http://antigo.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segep/modernizacao\\_gestao\\_bra\\_esp/vol\\_8\\_associativismo\\_intergovernamental.pdf](http://antigo.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/segep/modernizacao_gestao_bra_esp/vol_8_associativismo_intergovernamental.pdf)

BICHIR, R. **Governança Multinível**. Boletim De Análise Político Institucional | N. 19 | dezembro, 2018

COLLACO, F. M. A; BERMANN, C. Perspectivas da Gestão de Energia em âmbito municipal no Brasil. **Estud. av.** [online]. 2017, vol.31, n.89, pp.213-235. ISSN 1806-9592. <https://doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890018>.

EMPLASA. **Macrometrópole Paulista**. 1a. ed. São Paulo: Emplasa - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano SA, 2012.

IBGE- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2016. Website IBGE. **Produto Interno Bruto dos municípios em 2016**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?t=publicacoes>>. Último acesso em: 20/08/19

KNOPP, G. (2011). Governança social, território e desenvolvimento. **Perspectivas em Políticas Públicas**, 4(8), 53-74.