

AGENDA POLÍTICA PÚBLICA

VOLUME 8, DEZEMBRO 2023



PLANEJANDO UMA TRANSIÇÃO PARA A SUSTENTABILIDADE JUSTA NA MACROMETRÓPOLE

GIOVANNA PEREIRA ROSSETO, GABRIEL MACHADO,
IGOR MATHEUS SANTANA-CHAVES e ANA LIA LEONEL

PRINCIPAIS MENSAGENS:

O planejamento e a governança multinível são fundamentais para o desenvolvimento sustentável, assegurando justiça territorial, reconhecimento das identidades associadas aos territórios e participação inclusiva;

É necessário garantir uma transição para a sustentabilidade nos territórios da Macrometrópole Paulista.

As inovações de nicho nas práticas de planejamento devem ser monitoradas e avaliadas, guiando transformações no sistema de planejamento.

A transição deve garantir que as dimensões de justiça sejam consideradas no planejamento, com uma distribuição justa dos ônus e bônus do desenvolvimento, reconhecimento das várias identidades relacionadas aos territórios e ampla participação.

Para sua eficácia, o planejamento deve estar alinhado com investimentos de curto, médio e longo prazo, integrando objetivos e visões compartilhadas ao orçamento e investimentos públicos ou privados.

Esse documento é resultado da integração de vários projetos, incluindo bolsas de pesquisa FAPESP: 2020/10236-5; 2021/09660-0; 2019/18462-7; 2018/10305-7, bolsas BEPE: 2022/05722-3; 2022/16640-8; 2022/01660-3; 2019/24219-8 e Projeto Temático FAPESP 2015/03804-9 "Governança Ambiental na Macrometrópole Paulista face à Variabilidade Climática".





Autores:

Giovanna Pereira Rosseto
Gabriel Machado
Igor Matheus Santana-Chaves
Ana Lia Leonel

Universidade de São Paulo
Reitor: Carlos Gilberto Carlotti Junior
Vice-reitora: Maria Arminda do Nascimento Arruda

Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de
São Paulo
Diretor: Prof. Dr. Tércio Ambrizzi
Vice-diretor: Prof. Dr. Ildo Sauer

FICHA CATALOGRÁFICA

P712 Planejando uma transição para a sustentabilidade justa na macrometrópole.
[recurso eletrônico] /

Gabriel Machado, Giovanna Pereira Rosseto, Igor Matheus Sanatana- Chaves e Ana Lia Leonel.
— São Paulo: IEE-USP, 2023
v.8: il. 30 cm. (Série: Agenda política pública, v.8, dez. 2023)

ISBN 978-65-88109-30-4
DOI 105.281/zenodo10838731

1. Planejamento territorial. 2. Sustentabilidade. I. Machado, Gabriel. II. Rosseto, Giovanna
Pereira. III. Chaves, Igor. IV. Leonel, Ana Lia.
V. Título. VI. Série.

CDU 711

Elaborado por Maria Penha da Silva Oliveira CRB-8/6961

©2023 IEE-USP

Qualquer parte desta publicação pode ser reproduzida, desde que sempre se cite a fonte.

DESTAQUE I - GOVERNANÇA MULTINÍVEL

A MACROMETROPOLE PAULISTA: ENTRE NÚMEROS E GOVERNANÇA

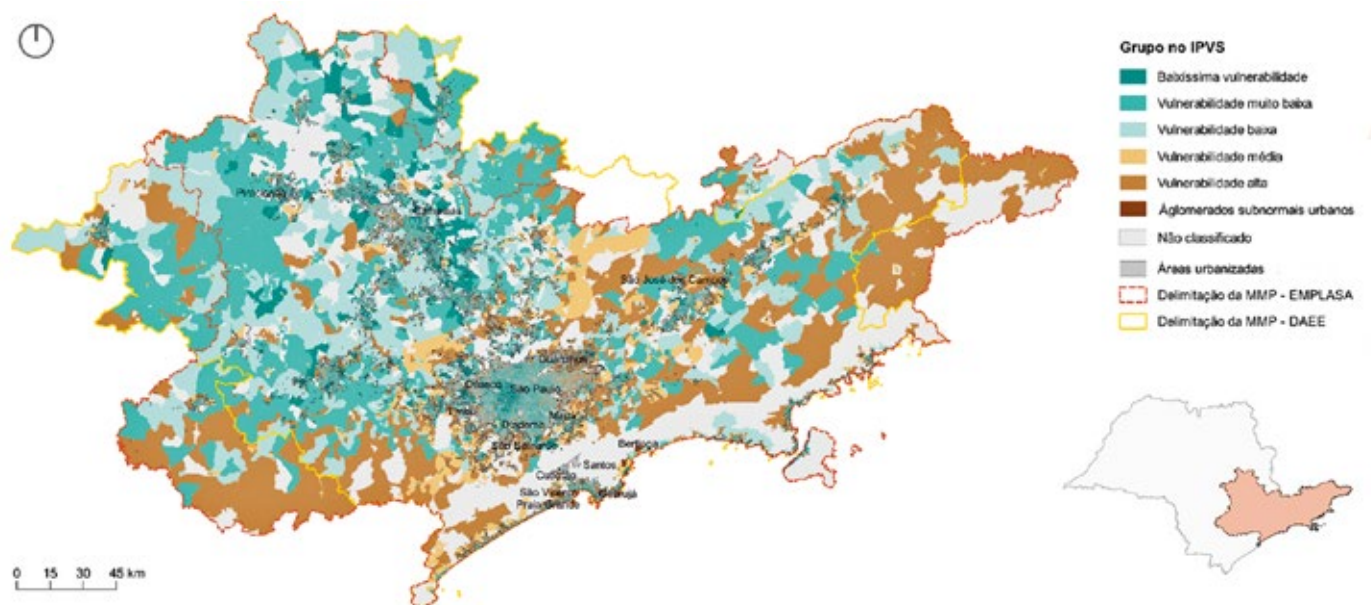
A Macrometrópole Paulista (MMP) emergiu como uma unidade de planejamento pelo Estado de São Paulo nas últimas duas décadas. Abrangendo 174 municípios, segundo dados do censo de 2010, essa cidade-região representa cerca de 27% do total de municípios do Estado de São Paulo e alojou uma população de aproximadamente 30,27 milhões de habitantes em 2010, o equivalente a cerca de 74% da população total do estado de São Paulo e aproximadamente 16% da população do Brasil naquele ano. Além disso, a macrometrópole se estende por uma vasta área de aproximadamente 49.927,83 km².

No aspecto econômico, os dados do SEADE revelam que o Produto Interno Bruto (PIB) dessa macrometrópole representava mais de 82% do PIB estadual de São Paulo e cerca de 28% do PIB nacional. Esses números evidenciam a contribuição econômica e demográfica significativa dessa região para o estado e o país, bem como o desafio de sua governança.

Esse contexto da Macrometrópole Paulista ilustra a importância da governança multinível, em que os governos

operam em diversos níveis, abrangendo esferas local, regional, nacional e, às vezes, internacional. Essa abordagem favorece a descentralização de políticas públicas e melhora a gestão de questões complexas, visando uma atuação conjunta para enfrentar os desafios e promover desenvolvimento regional de forma mais eficiente e equitativa.

Conforme visto em Santana-Chaves et al., (2021), a falta de uma governança multinível eficaz pode resultar em várias dificuldades para o desenvolvimento metropolitano e regional. Isso pode intensificar os conflitos entre diferentes níveis de governo, ao lado de um baixo envolvimento da sociedade e mobilização popular. Esse cenário pode ser considerado um obstáculo nas dimensões econômicas, sociais, institucionais e políticas, tornando - mais difícil a transição para um desenvolvimento sustentável de interesse comum em áreas metropolitanas e macrometropolitanas. - Nesse contexto, mesmo instrumentos regulamentados, como os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), enfrentam desafios na elaboração e, mais ainda, na implementação.



A Instituição dos PDUIs poderia representar uma retomada de investimentos e de decisão em questões chave para o desenvolvimento regional, como:

- A questão das economias de escala que acabam por hierarquizar o espaço territorial criando pólos de trabalho e serviços em lugares específicos;
- A segregação racial e a vulnerabilidade social que atingem territórios demarcados e coloca a população em risco;
- E uma dinâmica de implementação de infraestruturas e projetos, em diversas escalas, que redonda por motivar deslocamentos populacionais e influi na dinâmica da mobilidade urbana, uso e valor da terra.

Em um cenário desejável, a aderência a uma proposta de planejamento territorial com sustentabilidade em diversas escalas, de médio e longo alcance, demanda a institucionalização de uma governança adequada, que utilize de mecanismos de enforcement (execução). Nesse sentido, a União, os Estados e os municípios se tornam capazes de estabelecer uma articulação intersetorial das atividades desenvolvidas, promovendo uma integração bem-sucedida com o setor público-privado.

O Plano Diretor Municipal sendo, o principal instrumento de planejamento territorial à disposição dos municípios (...) deve estar articulado com outras escalas territoriais e de políticas públicas (ROSSETO e TRAVASSOS, 2023).

Como instrumento básico de desenvolvimento territorial municipal, apesar de suas limitações, seu fortalecimento deve articular instrumentos, políticas, planos e programas em outras escalas, bem como, políticas públicas setoriais.

Esta tarefa é chave para o desenvolvimento, e deve estar orientada por uma “visão de futuro” também oriunda dos diversos níveis de governo.

A promoção de inovação, pesquisa e desenvolvimento para a consolidação do planejamento e gestão do

território baseado no conhecimento e que inclua parcerias com o setor público-privado e mobilização popular, é uma diretriz para adotar um desenho de governança adequado para a promoção da sustentabilidade com ênfase no monitoramento e gestão dos instrumentos de planejamento.

A determinação do traçado de uma estrada estabelece uma coordenação entre distintos setores e agentes, o que poderá indicar o fortalecimento das instituições e dos instrumentos de planejamento em diferentes escalas de poder de uma governança multinível.

Ou seja, avançar em uma transição para a sustentabilidade em espaços rurais e urbanos, em um cenário propositivo para mitigar as alterações climáticas e eventos extremos, salvando vidas.

DESTAQUE II – REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO RIBEIRA E LITORAL SUL

A MMP possui cerca de 78% do seu território classificado como rural (FERNANDES, 2020). A heterogeneidade e a multifuncionalidade desse vasto território, podem ser observadas na Tipologia do Rural elaborada pelo Grupo de Pesquisa Ruralidades Metropolitanas do Laboratório de Planejamento Territorial (LAPLAN) da Universidade Federal do ABC (UFABC);

A elaboração quantitativa, metodológica e cartográfica inicialmente proposta por Fernandes (2020), conduziu a questões qualitativas sobre a morfologia e a dinâmica espacial desses clusters, que foram e demandam ser objeto de pesquisa, para buscar sua caracterização e o entendimento da justaposição das análises de diversas variáveis no território.

Este, um campo de pesquisa em construção, categorias analíticas sobre as ruralidades a serem verificadas, paisagens que devem ser conservadas e valorizadas para demonstrar a existência de um rural multifuncional, pluriativo e diverso, todavia ainda sem reconhecimento.

Apresentamos um registro fotográfico da materialidade presente na MMP, com foco na Região Metropolitana do Vale do Ribeira e Litoral Norte (RMVPLN).



Figura 1: Foto por Gabriel Machado e Bruna Fernandes, Grupo de Pesquisa Ruralidades Metropolitanas, 2021.

ATUAÇÕES LOCAIS COMO NICHOS DE EXPERIMENTAÇÃO PARA UMA TRANSIÇÃO PARA A SUSTENTABILIDADE

O processo que resulta em uma transição para a sustentabilidade inicia-se no reconhecimento de que questões como mudanças climáticas e esgotamento de recursos representam desafios sociais significativos.

Estes desafios trazidos por padrões insustentáveis de consumo e produção em sistemas como mobilidade, sistemas agroalimentares, sistemas de água, não conseguem ser resolvidos a partir de melhorias incrementais e substituições de tecnologias, mas exigem mudanças abrangentes para novos sistemas, agora, sustentáveis, essa mudança é chamada de transição para sustentabilidade.

O campo do planejamento territorial têm dado cada vez mais atenção para as transições para a sustentabilidade, isso porque a escala local – fornece espaços para testes e experimentações, onde podem surgir novas abordagens sociais, tecnológicas e ecológicas que devem ser acompanhadas de novas práticas de planejamento e governança.

Neste contexto, um experimento significa uma iniciativa baseada na prática e orientada por desafios, projetada para promover inovação do sistema em

condições de incerteza, como é o cenário atual de variabilidade climática.

Por isso, cidades e áreas urbanas desempenham um papel fundamental na mudança sistêmica e no enfrentamento das mudanças climáticas.

No entanto, a transição para a sustentabilidade depende, para além do surgimento de tecnologias ambientalmente mais sensíveis, de uma reestruturação das posições dos agentes envolvidos, de novos marcos regulatórios, mudanças de valores, discurso e financiamento, especialmente na relação dos agentes privados para com a implementação de infraestrutura (ROSSETO e TRAVASSOS, 2023).

A experimentação de nichos, enquanto sementes de mudança, também não significa a execução de projetos únicos, dominantes e dirigidos pelo Estado, mas, de preferência, com formas descentralizadas e participativas de experimentos em várias dimensões espaciais. Afinal, a desigualdade da participação social em práticas de planejamento resulta geralmente na construção de políticas desiguais (TRAVASSOS e MOMM, 2022).

DESTAQUE III – RESIDENCIAL ZORILDA MARIA DOS SANTOS EM SUZANO, SP

A cidade de Suzano está localizada na Região Metropolitana de São Paulo, tendo cerca de 64% do território na Área de Proteção de Mananciais. Inserida em um contexto de déficit habitacional, que caracteriza a Macrometrópole, a entidade Central Pró Moradia Suzanense (CEMOS) por meio do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMV-E), adquiriu um terreno destinado a construção de conjunto habitacional.

A cidade de Suzano está localizada na Região Metropolitana de São Paulo, tendo cerca de 64% do território na Área de Proteção de Mananciais. Inserida em um contexto de déficit habitacional, que caracteriza a Macrometrópole, a entidade Central Pró Moradia Suzanense (CEMOS) por meio do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades (PMCMV-E), adquiriu um terreno destinado a construção de conjunto habitacional.

No entanto, para habilitar esta área ao uso de habitação de interesse social, foi exigido pela CETESB um licenciamento ambiental que contasse com projeto de estação de tratamento de esgoto (ETE) e plano de recuperação e manutenção da área de preservação permanente (APP) do córrego Jaguaribe – uma vez que o lote está localizado em uma de suas margens.

Assim, por meio de regime de mutirão comunitário, foi realizado o reflorestamento da APP com mudas nativas e a instalação da ETE com uma tecnologia de baixo custo, um alagado construído (MORENO, 2023).



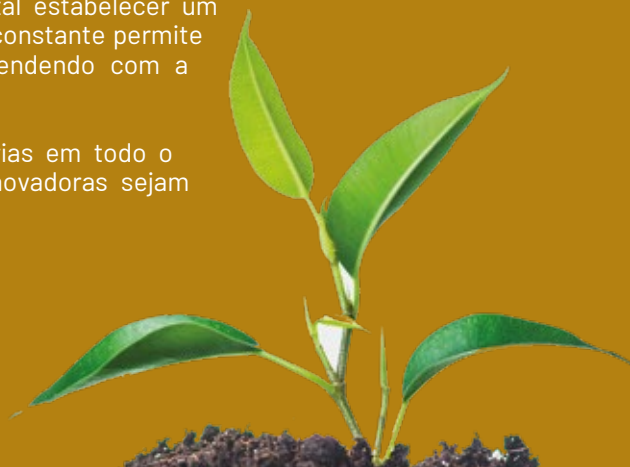
Figura 2: Imagem de drone com vista panorâmica do Conjunto Residencial Zorilda Maria dos Santos.
Fonte: MORENO, 2023

Ao observar o paradigma de atuação da área habitacional e de preservação de áreas verdes na Macrometrópole, o Residencial Zorilda representa um nicho de experimentação, não somente por ter utilizado novas tecnologias – ecologicamente mais adequadas –, mas também pela inovação em aspectos culturais e participativos de práticas de planejamento.

Mas a estratégia de desenvolvimento de transição a partir de nichos experimentais – na microescala – deve ser um passo inicial para um processo mais amplo que alcance escalas maiores, uma vez que a ação setorial e desarticulada, especialmente em um contexto macrometropolitano, pode se tornar vetor de desigualdade socioterritorial e de reprodução de padrões insustentáveis, frequente em países periféricos e desiguais.

Para que essas inovações sejam eficazes em escala, é fundamental estabelecer um processo contínuo de monitoramento e avaliação. O monitoramento constante permite identificar os objetivos alcançados e as falhas no processo, aprendendo com a experiência e extraindo lições valiosas.

Essas informações, por sua vez, subsidiam as mudanças necessárias em todo o sistema de planejamento e garantem que as melhores práticas inovadoras sejam incorporadas para promover o desenvolvimento equitativo e integrado.



TRANSIÇÃO SUSTENTÁVEL E JUSTA DIANTE DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Os atuais e persistentes desafios de sustentabilidade, como as mudanças climáticas e a degradação de ecossistemas, acentuam problemas socioambientais como a pobreza e a desigualdade.

Uma transição justa visa evitar que grupos vulneráveis sejam prejudicados ou fiquem para trás durante o processo de transição para a sustentabilidade. Por isso, a análise de uma transição deve ser acompanhada pela seguinte questão em países periféricos e desiguais: a justiça (TRAVASSOS e MOMM, 2022).

A justiça ambiental tem sua origem na conexão entre racismo e desigualdade ambiental, exposta em denúncias feitas por movimentos sociais. No contexto brasileiro, essa conexão vai além e inclui também a questão da renda de grupos vulneráveis.

Em suma, a premissa é que aqueles que menos contribuem para a criação do problema ambiental são os mais afetados por ele e possuem menor capacidade de reagir.

As comunidades marginalizadas e de baixa renda frequentemente sofrem de maneira desproporcional os impactos negativos das alterações do meio ambiente,

uma vez que têm menos recursos e acesso a oportunidades para enfrentar esses desafios.

Essa realidade impõe a busca de soluções que promovam a justiça ambiental, garantindo que as decisões de planejamento e políticas públicas considerem as necessidades e interesses dessas comunidades (MORENO, 2023).

Da mesma forma, a justiça climática surge da percepção que a mudança climática não afeta a todos da mesma maneira. Em escala local, os eventos climáticos extremos se tornam ainda mais intensos em áreas de risco. Essa situação é agravada pela desigualdade social, econômica e de investimento público em infraestrutura, o que resulta em algumas comunidades sofrendo de forma mais grave os impactos negativos das mudanças climáticas.

Essas comunidades já se encontram em uma condição vulnerável, o que torna a condição climática uma ameaça ainda maior. Portanto, é crucial enfrentar essas desigualdades e investir em ações que tornem as comunidades mais resilientes, assegurando que a transição para a sustentabilidade considere a redução da vulnerabilidade e que todos tenham igualdade de acesso a um ambiente seguro.



● FOCO NOS MUNICÍPIOS



Boas práticas de planejamento municipal possuem abordagens territoriais que envolvem identidade, cultura e outras dinâmicas sociais e econômicas. Na escala local podem surgir experimentos (sociais, técnicos e ecológicos) e inovações nas práticas de planejamento.

Assim o Plano Diretor Municipal, sendo o principal instrumento territorial dos municípios brasileiros, deve reconhecer e legitimar estas práticas, conduzindo a políticas e programas públicos, fomentando o avanço de uma transição para a sustentabilidade, ao mesmo tempo em que estrutura seu território e o articula com outras escalas e instrumentos.

● INCENTIVO À PESQUISA E INOVAÇÃO TECNOLÓGICA



Para que a experimentação e criação de alternativas sociais, tecnológicas e ecológicas sejam de fato alavancadas, é necessário criar políticas de incentivo à pesquisa e desenvolvimento de tecnologias alternativas em diversos setores como agricultura, transporte, energia e infraestrutura urbana.

Isso pode ser alcançado por meio de linhas de financiamento específicas e colaborações com instituições de pesquisa. É fundamental que a pesquisa promova participação e inclusão, envolvendo diferentes setores da sociedade para garantir resultados efetivos e duradouros.

● COOPERAÇÃO MULTINÍVEL



A governança multinível operacionaliza melhorias nas políticas públicas, fomentando a articulação entre agentes diversos, a participação e possibilitando sua avaliação e monitoramento.

Muitas experiências de arranjos institucionais desta natureza, como Consórcios e os Comitês de Bacias, têm como base a coordenação, cooperação e coerência e são referência para a construção de sistemas de planejamento para tratar de questões territoriais complexas.

● FORTALECIMENTO DAS REGIÕES METROPOLITANAS



A Secretaria de Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo, tendo em vista a importância estratégica das regiões Metropolitanas e de seu conjunto, deve empenhar-se na elaboração democráticas dos PDUIs, com foco nas Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs).

Para tanto, é necessário garantir que haja gestores públicos municipais e metropolitanos com capacidade técnica para o planejamento e assegurar investimentos, com a criação e manutenção das Agências Metropolitanas. A partir daí, deve-se avançar nas discussões sobre a escala macrometropolitana e outros recortes regionais.

● FINANCIAMENTO A PLANOS E PROJETOS



O fomento de instrumentos como as Áreas de Proteção e Recuperação de Mananciais ou das Áreas de Proteção Ambiental serve à produção de serviços ecossistêmicos, como o controle climático e a segurança hídrica, com a produção de água para abastecimento público, irrigação, lazer e turismo.

Estes territórios têm sido palco de diversas dinâmicas, com ênfase em uma maior diversificação das atividades rurais, o que indica a necessidade de pensar estratégias para que o seu desenvolvimento seja pautado pela valorização dessa diversidade como caminho para a redução das desigualdades.

Um planejamento eficiente requer uma forte articulação com investimentos a curto, médio e longo prazo, a fim de alinhar objetivos e visões compartilhadas com o orçamento disponível e os investimentos públicos e privados. Somente com a integração desses elementos será possível criar uma estrutura coesa que direcione estrategicamente os recursos, potencializando o alcance das metas estabelecidas. Aliar práticas de planejamento aos investimentos disponíveis fornece uma base sólida para uma trajetória mais sustentável e o alcance de metas de longo prazo.

● MEDIDAS PARA UMA TRANSIÇÃO JUSTA



Garantir que as políticas de apoio à transição para a sustentabilidade levem em consideração as necessidades específicas dos grupos marginalizados e sua inclusão nos processos de governança. É importante garantir que as comunidades sejam ouvidas e que suas demandas sejam contempladas no planejamento.

O desenvolvimento regional equitativo também deve ser priorizado, direcionando investimentos e recursos em infraestrutura pública para áreas historicamente negligenciadas e mais prejudicadas pelas mudanças climáticas.

PARA MAIS INFORMAÇÕES:

FERNANDES, B. S. Para além da dicotomia urbano-rural: Tipologias para análise do ruralmetropolitano na Macrometrópole Paulista. Trabalho de Conclusão do Curso de Bacharelado em Planejamento Territorial. Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo-SP, 2020.

MORENO, Robson da Silva. Conceitos emergentes na relação cidade e natureza: Analisando a Infraestrutura Verde do Conjunto Residencial Zorilda Maria dos Santos, em Suzano-SP. Tese de doutorado em Planejamento e Gestão do Território, Programa de Pós-graduação em Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC. São Bernardo do Campo, 3 de agosto de 2023.

ROSSETO, Giovanna; TRAVASSOS, Luciana. Transição para sustentabilidade em drenagem e manejo de águas pluviais: caminhos teóricos para a pesquisa empírica. In: XX Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, XX, 2023, Belém: ENANPUR, 2023.

SANTANA-CHAVES, I. M.; LEONEL, A. L.; ANJOS, L. P. A.; MOMM, S.; CATELAN, M. J.; KLAUS, F. Apontamentos sobre governança e planejamento na Região Metropolitana de Sorocaba (São Paulo – Brasil). Cadernos de Campo: Revista de Ciências Sociais, n. 31, p. 177–206, dez. 2021.

TRAVASSOS, L.; MOMM, S. Urban River Interventions in São Paulo Municipality (Brazil): The Challenge of Ensuring Justice in Sociotechnical Transitions. *Frontiers in Sustainable Cities*, 3, n. January, 2022.

CRÉDITOS

Autoria: Giovanna P. Rosseto; Gabriel Machado; Igor Matheus Santana Chaves; Ana Lia Leonel.

SOBRE OS AUTORES

Giovanna Pereira Rosseto

Arquiteta e Urbanista (2019) e Mestre em Planejamento e Gestão do Território (2023), é pesquisadora associada ao Laboratório de Planejamento Territorial (LAPLAN/UFABC) e a rede de pesquisa CIAM Clima (Universal CNPq, Mack Pesquisa e INCT). Coordena o grupo de estudos em Transições Sociotécnicas. Se interessa em tópicos como: transições para a sustentabilidade; sistemas sociotécnicos; soluções baseadas na natureza; mudanças climáticas; rios urbanos; planejamento urbano e ambiental.

Contato – g.rosseto@ufabc.edu.br

Gabriel Machado

Bacharel em Ciências e Humanidades, Planejamento Territorial, e em Filosofia pela Universidade Federal do ABC (UFABC). Pesquisador associado do Laboratório de Planejamento Territorial (LAPLAN/UFABC). Atualmente bolsista TT3-FAPESP ICOLMA, processo: 23/03034-5. Ênfases de estudo ligadas ao Planejamento Rural-Urbano e Regional e suas teorias; Epistemologia Contemporânea e à Ecologia Política.

Contato – g.machado@aluno.ufabc.edu.br

Igor Matheus Santana Chaves

Arquiteto e Urbanista. Mestre e doutorando em Planejamento e Gestão do Território (PGT/UFABC). Pesquisador associado ao Laboratório de Planejamento Territorial (LaPlan/UFABC), e da rede Policy Mobilities Working Group. Faz parte do grupo de estudos Teoria, Método e Técnica em Planejamento (TMP). Pesquisas em temas relacionados a: circulação de ideias no planejamento, teoria e metodologia, governança metropolitana, patrimônio cultural, educação e cultura.

Contato – igor.chaves@ufabc.edu.br

Ana Lia Leonel

Cientista Social (2009), Mestre (2015) e Doutoranda em Planejamento e Gestão do Território pela UFABC, com pesquisa na área de planejamento ambiental, teorias e metodologias de planejamento, justiça climática. Associada ao Laboratório de Planejamento Territorial (LabPlan)(UFABC/PGT), integra os Grupos de Pesquisa CNPq “Campo do planejamento territorial” e “Território e natureza: planejamento e gestão”.

Contato – ana.lia@ufabc.edu.br

AGENDA POLÍTICA PÚBLICA é uma série de textos com recomendações de políticas públicas, baseadas nos resultado de diversas pesquisas do Projeto Temático FAPESP Macroamb (2015/03804-9) “Governança Ambiental na Macrometrópole Paulista face à Variabilidade Climática”, sob a coordenação do Dr. Pedro R. Jacobi, Professor Titular Sênior do Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo. O projeto, concluído em 2022, analisou de forma interdisciplinar o conjunto de processos que devem compor uma agenda de atuação e de integração de diferentes interfaces da governança ambiental.