

Setor 1 - Introdução

Planejamento Urbano de Baixo Carbono

Política setorial do país

A densificação, a reutilização do espaço urbano e o desenvolvimento de usos mistos da terra indiretamente promovem um desenvolvimento de baixa emissão. Com efeito, tais medidas reduzem as emissões de carbono tanto da perspectiva da mobilidade - permitindo que as pessoas vivam mais perto de seus empregos, favorecendo distâncias mais curtas de transporte e, portanto, menos dependência de modos motorizados, bem como melhor uso e menor consumo de energia nos setores de habitação, comércio e serviços. Em geral, são políticas que explicitamente e de maneira integrada incluem planejamento urbano de baixa emissão.

A **Nova Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**¹ (PNDU, MINVU 2014) estabelece os princípios e objetivos que guiam e orientam o foco das iniciativas de desenvolvimento urbano do país. Essa política, que é postulada como "a primeira Política Nacional de Desenvolvimento Urbano de caráter transversal do Chile", não integra explicitamente a noção de baixo planejamento nas emissões de carbono.

No entanto, o PNDU inclui alguns elementos indiretos que promovem o desenvolvimento urbano de baixa emissão. No campo do "Equilíbrio Ambiental", a política se propõe a promover estratégias, programas e ações em nível local que visem facilitar a adaptação e a eficiência no consumo de energia, água e combustíveis fósseis. Da mesma forma, esta área visa o uso sustentável da terra urbana promovendo "os processos de reutilização e densificação controlada dentro das áreas urbanas e facilitando o desenvolvimento de áreas sem uso urbano dentro das cidades" (p.45). No campo do "Desenvolvimento Econômico" e com o objetivo de "Gerar condições urbanas que promovam o desenvolvimento econômico, a inovação e a geração de empregos" (p.34), a política se propõe a promover usos mistos do solo (residencial, serviços, comercial e industrial) no planejamento urbano.

A **Política Energética Nacional** (Energía 2050) do Ministério de Energia² (2015) propõe uma diretriz estratégica que visa um planejamento urbano com baixas emissões: LINEAMIENTO 16, Reduzindo as distâncias e o número de viagens para maior eficiência do sistema de transporte.

O **Plano de Ação Nacional de Mudança Climática 2017-2022**³ (PANCC II) é proposto como o documento de articulação da Política Nacional de Mudanças Climáticas atua em quatro eixos estratégicos: adaptação, mitigação, meios de implementação e gestão de mudanças climáticas regionais e estaduais. De acordo com as estipulações do PNDU, este segundo plano de escala

¹ Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU, 2014), *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile Política Nacional De Desarrollo Urbano. Ciudades Sustentables y Calidad de Vida*, Gobierno de Chile.

² Ministerio de Energía (2015), *Energía 2050. Política Energética de Chile*, Gobierno de Chile.

³ Ministerio de Medio Ambiente (MMA 2017b), *Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022*, Gobierno de Chile.

nacional inclui linhas de ação relacionadas à mitigação da mudança do clima em áreas urbanas, a fim de reduzir o alto consumo de energia e as emissões de carbono das cidades. Especificamente, propõe ações de desenvolvimento de baixo carbono focadas nos setores de transporte, através do planejamento urbano e da promoção de meios de transporte mais eficientes, e de edifícios, urbanização e infra-estrutura pública, com medidas e projetos-piloto voltados para a eficiência no uso de recursos.

Instrumentos regulatórios

A “Lei Original” estabelece as condições regulatórias mínimas que enquadram e ordenam as cidades e centros populacionais do território nacional, no que se refere a ações de planejamento, urbanização e construção.⁴ Inclui a **Lei Geral de Urbanismo y Construcciones (LGUC)** “princípios, atribuições, poderes, facultades, responsabilidades, direitos, sanções e outras normas que regem as [...] ações de planejamento urbano, urbanização e construção civil”– e a Portaria Geral de Planejamento e Construção Urbana - expõe os regulamentos do LGUC e regulamenta o planejamento urbano, os processos de urbanização e construção e os padrões técnicos - (MINVU 2018f, Art. 2). Ambos os documentos elevam o escopo técnico da urbanização, sem apoiar padrões de desenvolvimento urbano que visam objetivos de sustentabilidade em termos de emissões de carbono.

O PNDU, que é proposto como o documento que orienta o desenvolvimento urbano e territorial do país, especificamente no que diz respeito às regulamentações e aos Instrumentos de **Ordenamento Territorial** de diferentes escalas.

- Planos Regulatórios Intercomunitários ou Metropolitanos (Secretaria Regional de Habitación e Planejamento Urbano): instrumentos que, por meio de um conjunto de normas e ações, regulam o desenvolvimento das áreas urbanas e rurais que compõem uma unidade e consistem em mais de uma comuna. Quando a referida unidade excede 500.000 habitantes, adquire a categoria de plano metropolitano. Existem três planos regulatórios metropolitanos: Concepción, Valparaíso e Santiago (PRMS 100).
- Planos Regulamentares Comunitários, com seus planos que o detalham, ou Planos Seccionais, na ausência deste, estão a cargo dos Municípios. Suas disposições regulam os usos da terra, densidades, hierarquia de estradas, limites urbanos e prioridades de expansão urbana.
- Plano de Investimento Comunitário (LGUC, Art. 176): nas mãos dos municípios, seu conteúdo corresponde a um conjunto de projetos, obras e medidas de investimento para melhorar a mobilidade e o espaço público, bem como a sustentabilidade urbana em geral.

A Lei nº 18.695 dos Municípios Orgânicos Constitucionais define o Plano de Desenvolvimento Comunitário (PLADECO) como um dos instrumentos de planejamento comunitário nas mãos dos municípios. Sua elaboração integra numerosas instâncias de participação de atores territoriais. Destaca-se a importância de se reconhecer o PLADECO como instrumento norteador do planejamento e da gestão comunitária, "o principal guia para que os municípios [...] possam gerar as estratégias mais pertinentes para o desenvolvimento de suas comunas" (SUBDERE 2015).

⁴ MINVU, 2014

Do Ministério de Energia, o Plano de Mitigação de Gases de Efeito Estufa para o Setor de Energia⁵ liga a redução de gases de efeito estufa do setor de transporte ao planejamento urbano. De fato, afirma-se que a mitigação da mudança climática do setor de transportes requer um acompanhamento do planejamento urbano e de seus instrumentos para focar em obras de infraestrutura de mobilidade sustentável e encurtar as distâncias de deslocamento nas cidades. Essas ações trazem co-benefícios em termos de redução do custo social de transporte, gerenciamento, emissões e tempos de viagem.

Estado da arte do setor: melhores práticas

De acordo com as disposições do PNDU, houve uma desaceleração no crescimento das áreas urbanas em nível nacional. Com efeito, os "dados de tendência das 15 capitais regionais indicam que sua área de superfície cresceu 3,3% ao ano entre 1993 e 2003, enquanto entre 2003 e 2011 a expansão anual foi de apenas 1,8%."⁶ Así, el crecimiento de las ciudades ha tendido a volcarse hacia adentro de los límites urbanos, es decir, por procesos de densificación.

Indicadores setoriais

Não foram encontrados indicadores que apontem para um desenvolvimento urbano de baixo carbono do próprio setor de planejamento urbano. No entanto, a Política Energética do Chile do Ministério da Energia, propõe a meta de que até 2050 "100% dos planos e instrumentos de desenvolvimento urbano das principais cidades, incorporem como critérios de formulação e avaliação, variáveis de eficiência do Sistema de transporte, como duração e tempos de viagem para a realização de atividades"⁷.

Gargalos e problemas que serão abordados no futuro

Da própria formulação do PNDU, não há vontade explícita de orientar o desenvolvimento urbano para sistemas de baixa emissão de carbono. Apesar de algumas medidas indiretas promoverem um desenvolvimento que favoreceria a redução de emissões, a política protege que "os Instrumentos de Planejamento Territorial contemplem uma disponibilidade permanente de terras para moradia de todos os tipos e perfil social, tanto em extensão quanto em densificação". Da mesma forma, diante do objetivo do desenvolvimento econômico, a política ratifica a necessidade de "prever uma disponibilidade adequada de terras para novos empreendimentos, por meio de processos de densificação e extensão"⁸. Esta abordagem de desenvolvimento por extensão, que aumenta o consumo de terra para áreas urbanas, aumenta as distâncias de viagem, encoraja o uso de carros em face ao acesso limitado ao transporte público e aumenta o gasto de energia urbano e per capita são abordados no Plano Regulatório Metropolitano de Santiago (PRMS 100), que amplia a área urbanizável da cidade em 10 mil hectares.

⁵ Ministerio de Energía (2017), *Plan de Mitigación de Gases de Efecto Invernadero para el Sector Energía*, Gobierno de Chile.

⁶ MINVU 2014, p.79

⁷ Ministerio de Energía 2014, p.105

⁸ MINVU 2014, p.34

O PNDU reconhece que existe um consenso de natureza fragmentada, reativa e centralizada e com processos insuficientes e limitados de envolvimento dos cidadãos na tomada de decisões urbanas. As leis que afetam o território são numerosas e muitas vezes contraditórias e desatualizadas, enquanto as atribuições na tomada de decisão sobre o território da cidade ocorrem com frequência no nível central e de maneira díspar entre as diferentes entidades públicas setoriais. O mesmo acontece ao nível dos dados e informações disponíveis para tomar decisões: não só são escassos, mas sofrem de uma atomização nas diferentes entidades públicas. Essa dispersão nos assuntos normativos, institucionais e informacionais dificulta a tomada de decisões e o desenvolvimento de melhorias no sistema urbano.

Em relação aos Instrumentos de Ordenamento do Território, ainda existem algumas dificuldades:

- Cobertura – Os atuais instrumentos de planejamento à escala local cobrem 68% das comunas. O processamento de novos planos regulatórios ou sua modificação leva, em média, mais de seis anos, enquanto ficam rapidamente desatualizados diante de sistemas urbanos, sociais e culturais dinâmicos.
- Poderes - Os instrumentos consistem em faculdades limitadas para orientar a trajetória do desenvolvimento urbano, especialmente em termos de planejamento integrado de usos e construções da terra, sistemas de transporte, infraestrutura e canais de financiamento. Há, então, a necessidade de descentralizar a tomada de decisões no nível territorial e fomentar as condições institucionais e regulatórias para um desenvolvimento urbano integrado.

Falta de visão - Enquanto o espírito do PLADECO é ser o principal guia para os municípios gerarem estratégias mais relevantes e legitimadas pelos atores territoriais para o desenvolvimento de suas comunas, na prática acabam sendo uma declaração de boas intenções. Com efeito, "os governos locais se concentram em cumprir os requisitos da legislação, mas não em usar este instrumento como o mapa de navegação da gestão municipal". Não só as visões ali incorporadas acabam por não influenciar a trajetória de desenvolvimento da comuna, mas também não há coordenação cumulativa e coerente com outros instrumentos de escala local e a disposição dos atores territoriais de serem envolvidos é corroída por processos participativos sem influência na tomada de decisão.