

Carolina Heldt
D’Almeida
Fernando de Mello
Franco

d

DESENHO INSTITUCIONAL PARA A
GOVERNANÇA E PLANEJAMENTO
METROPOLITANOS EM SÃO PAULO

RESUMO

O artigo apresenta a experiência do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo (PDUI da RMSP) sob a ótica da participação da Prefeitura de São Paulo no processo colegiado que se estabeleceu entre os anos de 2015 e 2016, e que estruturou um desenho institucional para o seu desenvolvimento. Trata-se de discutir os desafios e dilemas considerados, as estratégias elencadas e as pactuações realizadas, tanto relativas aos conteúdos do PDUI quanto ao seu processo de elaboração na RMSP. O objetivo é refletir, nesse percurso, o método, os conceitos e o alcance do instrumento do PDUI para o desenvolvimento da política metropolitana brasileira a partir do caso de São Paulo. As fontes de referência são eminentemente os produtos dos trabalhos desenvolvidos nesse período, que foram objeto de formulação, debate e deliberação nos fóruns colegiados da gestão pública, sob a responsabilidade do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo.

PALAVRAS-CHAVE

Legislação Urbanística. Política Urbana. Governança Metropolitana. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Região Metropolitana de São Paulo.

INSTITUTIONAL DESIGN FOR METROPOLITAN GOVERNANCE AND PLANNING IN SÃO PAULO

ABSTRACT

This paper presents the experience of the Integrated Urban Development Plan of the Metropolitan Region of São Paulo (IUDP of the MRSP) under the perspective of participation of the São Paulo City Government in the collegiate process that took place between 2015 and 2016, and which structured an institutional design for its development. It discusses the considered challenges and dilemmas, the listed strategies and partnerships related to the contents of the IUDP, as well as to its elaboration process in the MRSP. The objective is to reflect, throughout this journey, about the method, concepts and scope of the IUDP instrument for the development of Brazilian metropolitan policy based on the case of São Paulo. The main reference sources are the products resulting from the works carried out during this period. They were subject to formulation, debate and deliberation in collegiate forums of public management under responsibility of the Development Council of the Metropolitan Region of São Paulo.

KEYWORDS

Urban Planning Legislation. Urban Policies. Metropolitan Governance. Integrated Urban Development Plan. Metropolitan Region of Sao Paulo.

INTRODUÇÃO

O processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo (PDUI-RMSP), atualmente em curso, teve início em 2015, uma vez aprovado o Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015, Lei Federal 13.089), sob responsabilidade do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (CDRMSP)¹. O presente texto tem por interesse apresentar a experiência realizada entre 2015 e 2016, que estruturou um desenho institucional para todo o processo de desenvolvimento do PDUI da RMSP². Trata-se, portanto, de discutir os desafios e dilemas considerados, as estratégias elencadas e as pactuações realizadas, tanto relativas aos conteúdos do PDUI quanto ao seu processo de elaboração na RMSP. O artigo apresenta a experiência à luz das premissas que foram desenvolvidas nesta fase primeira dos trabalhos e sob a ótica da participação da Prefeitura de São Paulo no processo colegiado que se estabeleceu para a consecução dos trabalhos. As fontes de referência são eminentemente os produtos dos trabalhos elaborados nesse período, que foram objeto de formulação, debate e deliberação nos fóruns colegiados da gestão pública, criados para a elaboração do PDUI, sob a responsabilidade do CDRMSP³.

Com a meta de alcançar um Projeto de Lei a ser encaminhado à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP), o PDUI da RMSP seguiu atualmente um processo de desenvolvimento que no presente momento altera o curso e o escopo do desenho inicial estipulado preliminarmente. O artigo, que pretende relatar a experiência da gestão pública na formulação da política metropolitana em São Paulo, tem por objetivo refletir sobre o método, os conceitos e o alcance do instrumento do PDUI para o desenvolvimento da política metropolitana brasileira a partir do caso de São Paulo.

Para tanto, o texto apresenta uma reflexão sobre o desenho institucional para a governança e planejamento metropolitanos observando (1) o sistema de planejamento territorial brasileiro e as novas perspectivas derivadas do incremento dos dispositivos de planejamento e instrumentos metropolitanos apresentados pelo Estatuto da Metrópole; (2) os desafios e estratégias de viabilização de programas e projetos de interesse metropolitano conforme o arcabouço urbanístico, jurídico, institucional e financeiro disponíveis, a partir da relação entre planejamento e a governança metropolitanos na RMSP; (3) os conteúdos e o processo previsto no desenho inicial para a elaboração do PDUI da RMSP e os dilemas presente para o seu desenvolvimento.

PLANEJAMENTO METROPOLITANO NA POLÍTICA TERRITORIAL BRASILEIRA

A governança e o planejamento metropolitanos no Brasil encontram desafios que são ainda relativos ao esboço da arquitetura institucional necessária para o seu desenvolvimento diante do pacto federativo brasileiro. As regiões metropolitanas no Brasil tiveram o seu primeiro traçado institucional em 1970. Entre 1973 e 1974 foram instituídas as Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte, Belém, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador, São Paulo e Rio de Janeiro. De 1975 a 1988, período no qual a delimitação dessas

unidades ficou a cargo do governo federal, não houve a institucionalização de qualquer região metropolitana.

A Constituição Federal de 1988 passou a delegar aos estados federados a competência de institucionalizar suas unidades regionais. Ao mesmo tempo, o processo de redemocratização do país foi acompanhado de uma descentralização da gestão da política pública e a política urbana se desenvolveu como matéria assentada na autonomia local municipal. A agenda da política urbana local ganhou ainda maior força a partir de Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001, Lei Federal 10.257) aprovado em 2001, com o desenvolvimento do aporte instrumental da legislação urbanística no marco legal brasileiro e as experiências dos processos participativos de desenvolvimento urbano. Mas enquanto os processos, conteúdos e instrumentos para a implementação da política urbana se desenvolviam na agenda municipal, e ainda que se possa considerar algumas experiências de associações supranacionais, e de consórcios públicos interfederativos a partir dos anos 1990, a política metropolitana e os processos de estruturação das regiões metropolitanas ocorreram de forma bastante insuficiente, especialmente comparado ao efeito concreto do fenômeno da metropolização no território brasileiro.

Por outro lado, desde 1995, e principalmente entre os anos 2010 e 2017, a institucionalização das regiões metropolitanas cresceu em termos quantitativos, embora isso não represente processos de estruturação do arcabouço institucional qualificado nas regiões metropolitanas e de concertação política nas metrópoles para dar conta dos desafios de natureza metropolitana. Atualmente, o Brasil conta com 80 regiões metropolitanas e 3 regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDEs), totalizando 83 territórios metropolitanos, que ao todo comportam 1.183 municípios e estão distribuídas por 25 unidades da federação nas cinco grandes regiões brasileiras⁴ (IPEA, 2017).

O movimento mais recente de institucionalização das regiões metropolitanas foi impulsionado pela aprovação em 2015 do Estatuto da Metrópole e a sua inserção no sistema de planejamento urbano territorial no Brasil, com instrumentos de planejamento e governança metropolitanos no contexto federativo brasileiro. O Estatuto da Metrópole passou a requerer, com dispositivos de força de lei de improbidade administrativa no caso do seu não cumprimento, que as regiões metropolitanas existentes e àquelas que fossem institucionalizadas a partir de então, elaborassem seus instrumentos de planejamento e governança básicos para o desenvolvimento metropolitano de forma cooperada.

Segundo o Estatuto, entende-se por forma cooperada a necessidade de constituição de uma “gestão plena” da região metropolitana, com estrutura de governança interfederativa própria e a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI de forma conjunta entre os entes federados que compõem a metrópole, por meio de um processo participativo para a elaboração, validação e controle social de sua implementação. Com base nessa diretriz, mesmo que sem detalhar maiores parâmetros, uma vez que o Estatuto da Metrópole define e detalha muito pouco as suas diretrizes, algumas regiões metropolitanas começaram a elaborar seu PDUI e a sua estrutura de governança

interfederativa. Contudo, na grande maioria dos casos, trata-se de um processo ainda embrionário e experimental, muitas vezes sem sequer corresponder ao escopo mínimo estabelecido pelo Estatuto da Metrópole e desempenhar o processo participativo e interdeederativo que o tema requer⁵.

É possível então reconhecer, apesar do crescente processo de institucionalização das regiões metropolitanas, que a pauta metropolitana nunca foi priorizada como agenda de política pública, em qualquer nível de governo. Não houve, desde a promulgação do Estatuto da Metrópole, qualquer iniciativa de capacitação ou debate mais abrangente, seja capitaneado pelo governo federal, seja pelos estados envolvendo seus municípios metropolitanos, a respeito da importância e do significado da nova legislação, a despeito da relevância do tema relativo à qualidade da urbanização das grandes metrópoles brasileiras onde vive 50% da população do país.

Pode-se avaliar que nos últimos 50 anos se evidenciou a expressão do fato urbano metropolitano no território brasileiro, e a natureza metropolitana de algumas das mais estruturais questões urbanas – a expansão e dispersão urbana; a segregação socioespacial; a promoção da dinamização produtiva entre os municípios da metrópole; a promoção ao adensamento habitacional em relação ao déficit habitacional existente e previsto; a redução da vulnerabilidade sócio territorial; a promoção da conservação e preservação das áreas de interesse ambiental na metrópole; etc. Por um lado, é possível considerar o avanço dos esforços e investimentos em análises, pesquisas, leituras e reconhecimento sobre os problemas e a caracterização das regiões metropolitanas, por uma variada gama de universidades, laboratório de pesquisa, instituições e centros de investigação nacionais e internacionais⁶. Por outro, é mister observar o descompasso com o quadro incipiente e insuficiente do desenho institucional implementado nas regiões metropolitanas para suportar uma estrutura de gestão e concertação interfederativa visando a formulação e implementação de políticas metropolitanas, especialmente se comparado ao acúmulo de conhecimento e à sistematização dos dados e informações disponíveis sobre as condições das metrópoles brasileiras.

O Estatuto da Metrópole passou a exigir a todas as regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões do país o desenvolvimento do seu Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), que necessariamente requer a instauração de uma governança interfederativa metropolitana para a formulação e implementação de políticas públicas relacionadas às FPICs, as Funções Públicas de Interesse Comum.

No caso da Região Metropolitana de São Paulo, uma vez considerando a necessidade de participação de representantes dos 39 municípios da região metropolitana, do governo do estado de São Paulo, e da sociedade civil, de forma representativa para promover a legitimidade necessária nas decisões sobre a agenda metropolitana, motivou-se o debate sobre a hipótese da revisão da estrutura de governança metropolitana existente (SÃO PAULO ESTADO, 2011B), em vigor por legislação estadual prévia ao Estatuto da Metrópole. O debate político-programático sobre o tema, com elementos jurídicos e institucionais em pauta durante o processo de desenvolvimento do

PDUI da RMSP, representou um denso processo de reflexão sobre o método, os conceitos e o alcance do PDUI, não apenas na RMSP, mas com relevância para a reflexão sobre a matéria em desenvolvimento nas demais regiões metropolitanas brasileiras.

O processo de desenvolvimento na RMSP pouco pode se basear em diretrizes nacionais mais precisas sobre como elaborar o PDUI, uma vez que se trata de um novo instrumento num quadro já bastante consolidado de parâmetros da legislação urbanística do marco regulatório da política territorial brasileira. O Estatuto da Metrópole é uma peça de lei nova e diretiva, de caráter normativo geral, sem uma jurisprudência a seu respeito. No entanto, foi mister considerar que o marco jurídico da política territorial brasileira se fundamenta na ampla experiência dos processos participativos de elaboração e implementação dos Planos Diretores municipais, a partir do Estatuto da Cidade. Assim, o Estatuto da Cidade, seus princípios e diretrizes, foi considerado o principal referencial para determinar a finalidade dos instrumentos da política urbana - garantir a função social da cidade e da propriedade - e para balizar os parâmetros necessários aos processos democráticos na elaboração e implementação da política urbana - no âmbito da política metropolitana.

Mas o PDUI não seria um conjunto de Planos Diretores dos municípios que compõem a região metropolitana, tampouco um grande Plano Diretor para o território da metrópole. O PDUI se apresenta como uma nova peça do marco regulatório da política territorial brasileira com o objetivo de regulamentar instrumentos (urbanísticos, de financiamento e gestão, além de macrozoneamento) para a elaboração e implementação da política metropolitana, no que tange às FPICs definidas a uma região metropolitana. Embora a Função Pública de Interesse Comum (FPIC), que se constitui como a premissa fundamental do PDUI, seja um elemento muito pouco definido. E tampouco seja definida a sua relação com a Função Social da Cidade, que é o parâmetro central dos Planos Diretores. O Estatuto da Metrópole apresenta apenas uma conceituação bastante vaga para as FPICs, a saber: “[...] política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em municípios limítrofes” (BRASIL, 2015, art. 2º, inciso II).

A indefinição do significado das FPICs e o seu reflexo, por exemplo, no Macrozoneamento (em diferenciação ao Zoneamento) ou na Governança Metropolitana (em diferenciação à gestão municipal do território), acaba por ensejar um debate de posições bastante diversas com relação à formulação, às premissas, e aos sentidos da política metropolitana, bem como sobre a finalidade do próprio PDUI. De todo modo, as FPICs são o eixo norteador do debate relativo a todas as dimensões em torno do PDUI: sobre os conteúdos do plano; os instrumentos e gestão da política metropolitana; a localização das ações metropolitanas; as contrapartidas envolvidas entre os agentes públicos e privados para a sua consecução; a definição do caráter, qualidade e prioridades de obras e dos serviços de interesse metropolitano; o ambiente de concertação política e participação social na formulação, deliberação e controle da política metropolitana. Para promover o debate de posições sobre essas várias dimensões do PDUI, num ambiente complexo de representação interfederativa, o primeiro desafio no caso da RMSP foi criar um desenho

sobre o processo e o escopo do PDUl para produzir a convergência de visões político-programáticas distintas sobre o mesmo processo e escopo para o plano metropolitano.

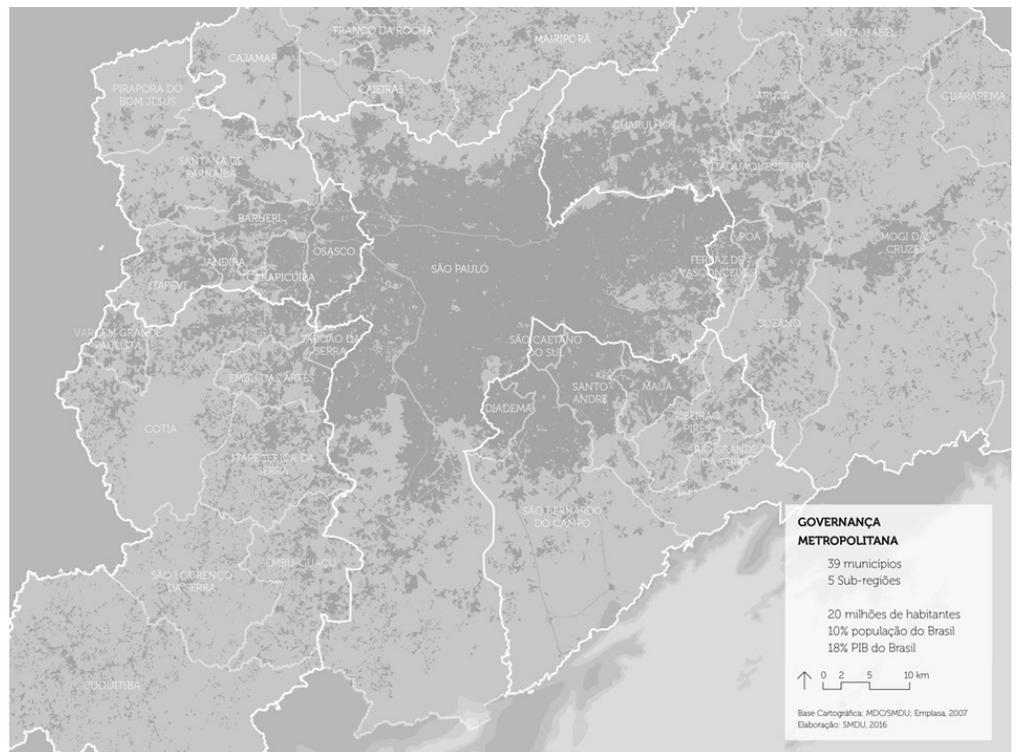
PLANEJAMENTO E GOVERNANÇA NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

A Região Metropolitana de São Paulo é composta por 39 municípios inseridos no território do Estado de São Paulo. Esses municípios estão organizados em seis sub-regiões, considerando a cidade polo do município de São Paulo e cinco sub-regiões⁷ onde há a organização de consórcios públicos interfederativos, alguns já com experiência de desenvolvimento urbano integrado de modo cooperado entre os municípios.

A conurbação entre diversos municípios com a cidade de São Paulo, as dinâmicas socioeconômicas da região metropolitana e, em especial, a experiência urbana de quem habita a cidade, requerem o diálogo e a pactuação de diretrizes políticas entre as diversas entidades federativas que compõem a região metropolitana para que se possa desenvolver o território metropolitano seguindo posturas convergentes e cooperada entre os municípios, e o governo do estado.

A RMSP contém uma população de mais de 21 milhões de pessoas (estimativa IBGE/2016 apud Emplasa, 2016B) e concentra um PIB que representa 18,9%

Figura 1: Foto aérea da mancha urbana da RMSP com as divisões administrativas dos municípios. Fonte: CDRMSP, 2015C.



do PIB brasileiro (SEADE/2013 apud Emplasa, 2016B). Embora os destaques necessários não sejam apenas de ordem quantitativa, mas sim qualitativa. Os principais problemas na RMSP são marcados pelo caráter da desigualdade, derivado, em grande medida, em função da localização e distribuição dos bens e serviços urbanos no território metropolitano e das disputas travadas para o acesso a eles. Alguns desses problemas são especificamente de natureza metropolitana: a segregação socioespacial; a expansão urbana em relação à proteção das reservas naturais; a vulnerabilidade social e ambiental nos territórios periféricos; a concentração de empregos e centralidades urbanas; a distribuição desigual dos fluxos metropolitanos da rede hídrica e da rede de transporte de alta e média capacidade, entre outros.

Se há, por um lado, uma indefinição sobre o significado das FPICs, que são o eixo norteador do PDUI, para orientar o processo de planejamento territorial metropolitano, por outro lado, é evidente a natureza metropolitana de alguns dos problemas territoriais em São Paulo. Dessa feita, no processo de trabalho do PDUI da RMSP se convencionou a identificar as FPICs como sendo os problemas especificamente metropolitanos. E, ainda, foi objeto de decisão do processo de planejamento considerar que as FPICs que seriam tratadas no primeiro PDUI da RMSP seriam àquelas relativas aos principais problemas estruturais do território metropolitano: Desenvolvimento Econômico, Social e Territorial; Habitação e Vulnerabilidade Social; Meio Ambiente, Saneamento e Recursos Hídricos; Mobilidade, Transporte e Logística⁸. A Governança Interfederativa e o Planejamento Territorial configuram-se como eixos transversais para o desenvolvimento dessas FPICs.

O PDUI é proposto pelo Estatuto da Metrópole como um plano que deva conter não apenas diretrizes e objetivos, mas os instrumentos que requerem a estruturação dos meios interfederativos para a implementação do desenvolvimento urbano integrado da metrópole. Por isso o PDUI requer, como premissa a “gestão plena” da região metropolitana, cuja condição seriam “a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; b) estrutura de governança interfederativa própria, nos termos do art. 8o desta Lei; e c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual” (BRASIL, 2015, art. 2º inciso III). A governança interfederativa por sua vez requer na sua estrutura básica:

I – instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas; II – instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil; III – organização pública com funções técnico-consultivas; e IV – sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas (BRASIL, 2015, art. 8º).

Dessa feita, a experiência na RMSP considerou necessário realizar a proposição do PDUI atrelada à revisão da estrutura de governança interfederativa para a implementação do plano⁹. Buscava-se, com isso, por um lado, evitar que o PDUI se tornasse mais um plano cartorial, discursivo, e pouco operativo para promover as transformações urbanas. Por outro, garantir que a estrutura da governança metropolitana da RMSP atualmente em vigor fosse revista, consonante aos objetivos materializados no PDUI e correspondente às diretrizes pós Estatuto da Metrópole.

Ao mesmo tempo, uma vez que o Estatuto da Metrópole se fundamenta no Estatuto da Cidade, as ações previstas no PDUI têm como parâmetro as normativas, praxes e ritos calcados nas experiências acumuladas nos processos participativos e nas finalidades da política urbana brasileira, baseados nos processos partitivos de elaboração dos Planos Diretores municipais.

Os municípios da RMSP vêm desenvolvendo os processos participativos de elaboração, implementação e revisão dos Planos Diretores desde 2001. Indo além, os consórcios públicos interfederativos da RMSP desenvolveram políticas públicas em comum acordo nas sub-regiões, como o Plano Diretor Regional (PDR) desenvolvido pelo Consórcio Interfederativo do Grande ABC (2015-2016)¹⁰. No caso da cidade polo de São Paulo, a gestão municipal de 2013-2016 colocou a política urbana no centro da agenda pública e desenvolveu o processo de revisão participativa de todo o marco regulatório da legislação urbanística da cidade. Foram revistos, em 2014, o Plano Diretor Estratégico-PDE (SÃO PAULO MUNICÍPIO, 2014); em 2015, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo-LUOS (SÃO PAULO MUNICÍPIO, 2016); em 2016, os Planos Regionais das 32 subprefeituras (SÃO PAULO MUNICÍPIO, 2016).

A estratégia central de revisão do marco regulatório da cidade de São Paulo foi desenhar a correspondência entre as diretrizes e objetivos expressos nas finalidades das legislações urbanísticas (PDE, LUOS, etc.) e o vínculo entre os instrumentos e mecanismos de gestão e financiamento da política urbana. À exemplo do Plano Diretor Estratégico de 2014, sua formulação se fez *pari passu* com o Programa de Metas da gestão 2013-2016, o que permitiu orientar as metas e o orçamento da cidade conforme a política territorial urbana que estava sendo construída. Nesse sentido, as metas de realização dos projetos, programas e ações setoriais da gestão pública foram orientadas pela política urbana, que identificava as prioridades territoriais (nas macroáreas) para intervenção da prefeitura, em uma visão integradora da ação governamental.

Diante dessas experiências e iniciativas na RMSP, três constatações logo puderam ser refletidas para o desenvolvimento do PDUI. A primeira: a necessidade de se especificar o escopo do PDUI em relação às demais peças de planejamento da política territorial. A segunda: o consenso sobre a oportunidade de o PDUI da RMSP, cuja primeira fase de desenvolvimento se daria entre 2015 e 2016, poder se alimentar de todo o acúmulo de conhecimento sobre os processos participativos e os conteúdos desenvolvidos nas legislações urbanísticas recém aprovadas na RSMP. A terceira: o a importância de superar as experiências dos planos metropolitanos cartoriais, que redundam em diretrizes e programas genéricos pouco ou nada consequentes, e que não tiveram qualquer efeito em instrumentalizar as ações políticas no território da metrópole.

Essas constatações derivadas das experiências realizadas foram essenciais para a pactuação inicial que orientou o desenvolvimento dos trabalhos do PDUI da RMSP, e que estipulou que as premissas, conteúdos, instrumentos, macrozoneamento e a governança interfederativa passaram a ser entendidos como elementos básicos a serem desenvolvidos de maneira integrada e conjunta nos trabalhos.

PDUI – PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

O PDUI, uma vez inserido no marco regulatório da política territorial brasileira com o objetivo de regulamentar instrumentos para a implementação da política metropolitana no que tange às FPICs, no caso do processo na RMSP, ficou esclarecido que o PDUI tem por finalidade endereçar ações de concertação entre agentes interfederativos para elaborar e implementar políticas públicas em comum acordo na metrópole, tratando-se, portanto, de um plano de intersecção entre os demais planos territoriais e/ou setoriais, no que se refere especificamente às FPICs da RMSP.

Isso se refletiu na concepção de macrozoneamento, que passaria a depender da localização das FPICs no território, dessa feita o macrozoneamento não se confundiria com um zoneamento para toda a metrópole. O PDUI se diferiria da concepção de um Plano Diretor, peça de lei municipal que deve orientar o desenvolvimento territorial da cidade, estabelecendo as diretrizes ao uso e ocupação do solo da cidade, regulados por lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (lei de zoneamento), pois o PDUI não se confundiria com a política de terras urbanas, que é de específica e intransferível atribuição municipal. E o PDUI também se diferiria dos Planos Diretores Regionais, instrumentos facultativos para o desenvolvimento regional, a serem formulados por uma parcela da sub-região da metrópole, mediante o consorciamento intermunicipal que é de natureza voluntária.

A reflexão presente seria que o interesse local deve estar suficientemente presente na governança metropolitana, influenciando sobre as diretrizes e ações de interesse comum na metrópole para promover um desenvolvimento compartilhado da região metropolitana, em que o interesse local estaria suficientemente representado no interesse comum.

pós-
11

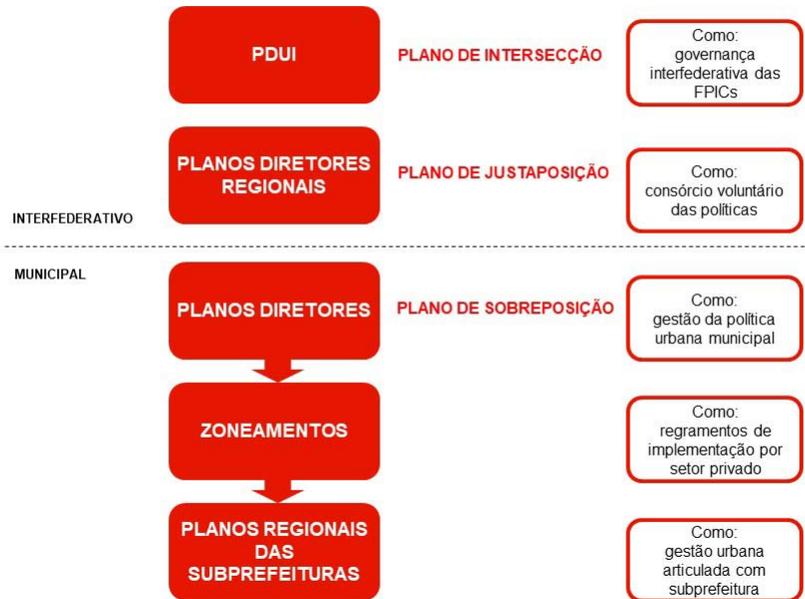
Figura 2: Definição do escopo das bases da legislação urbanística brasileira. Fonte: PREFEITURA DE SÃO PAULO, PREFEITURA DE GUARULHOS E CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016, p.7.



Figura 3: Definição do escopo das peças e instrumentos de legislação urbanística brasileira.
Fonte: PREFEITURA DE SÃO PAULO, PREFEITURA DE GUARULHOS E CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016, p.8.



Figura 4: Diferenciação do caráter das peças e instrumentos de legislação urbanística brasileira.
Fonte: PREFEITURA DE SÃO PAULO, PREFEITURA DE GUARULHOS E CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016, p.9.



Se esse seria o escopo do PDUI, a ser seguido na RMSP, o seu desenvolvimento significaria a oportunidade de criar um campo de concertação e participação política em níveis de governança entre os entes federados e sociedade civil para o debate público sobre a formulação e implementação da política metropolitana.

O processo de elaboração da proposta de PDUI e da revisão da estrutura de governança metropolitana da RMSP precisava, necessariamente, ser um processo colegiado com representação dos entes federados numa proporção mais equilibrada do que a composição original do CDRMSP. Pois o CDRMSP é originalmente composto por 39 representantes dos municípios da RMSP e 17 representantes do governo do estado de São Paulo. Cada um dos dois setores possui votos ponderados de modo que, ao fim, os votos do governo do estado correspondem a 50% da votação, equivalente aos outros 50% correspondente à soma de todos os municípios da RMSP.

Assim, o primeiro passo no sentido da elaboração do PDUI e da revisão da governança metropolitana da RMSP foi criar as pré-condições para o desenvolvimento dos trabalhos interfederativos. Foi previsto no 1º Ato Deliberativo do PDUI (CDRMSP, 2015A, Deliberação do CDRMSP CD-01/15), desenvolvido e aprovado pelo CDRMSP (na 10ª reunião do CDRMSP, 2016C) o Guia Metodológico do PDUI da RMSP (CDRMSP, 2015B) que detalha o plano de trabalho, os protocolos de elaboração e validação durante o processo interfederativo com os órgãos do poder executivo e participativo com a sociedade civil, o método e a meta fim: o Projeto de Lei do PDUI da RMSP. Com isso, institui-se um arcabouço de governança temporária e necessária para fins do desenvolvimento do PDUI e de revisão da estrutura de governança da RMSP¹¹. O desenho desse arranjo institucional organiza, no âmbito do CDRMSP, os fóruns de formulação e decisão composto por Comitê Executivo, Comissão Técnica e Grupos de Trabalho temáticos, com maior representatividade na proporcionalidade entre os entes federados, e estabelece a Instância Colegiada com a sociedade civil como órgão deliberativo.

A Instância Colegiada Deliberativa com Representação da Sociedade Civil¹² foi estabelecida (embora ainda não tenha sido instaurada) com a atribuição de compartilhar a esfera de decisão da Instância Executiva, por meio de representantes eleitos pela sociedade civil para o fim de deliberação do PDUI da RMSP (CDRMSP, 2015C). Somam-se ao todo 52 representantes da

Figura 5: Definição da composição das instâncias colegiadas interfederativas do poder executivo da RMSP. Fonte: CDRMSP, 2015C.

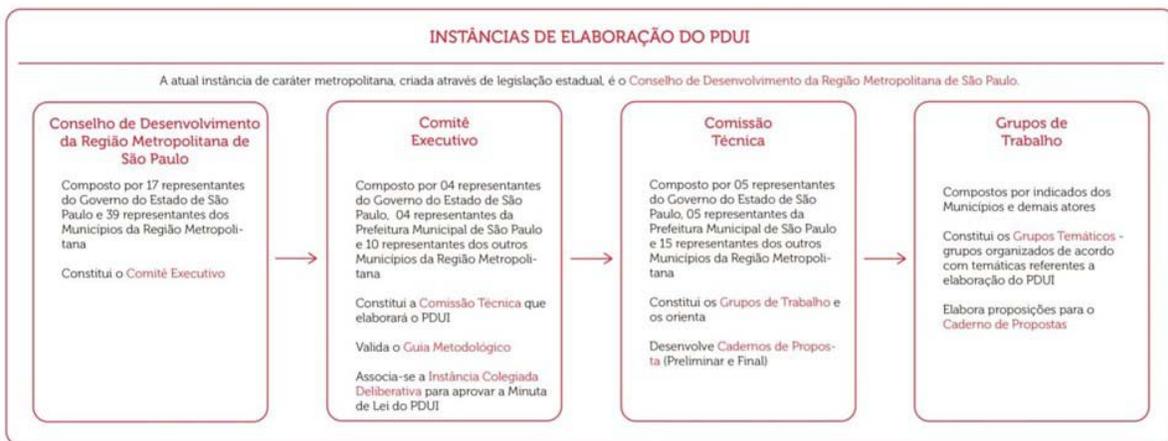




Figura 6: Definição da composição da Instância Colegiada Deliberativa com Representação da Sociedade Civil.
Fonte: CDRMSP, 2016B.

sociedade civil. Em cada etapa de deliberação dos produtos do PDUI (versões preliminares e final do Projeto de Lei), os 52 representantes se somarão aos 18 representantes do Comitê Executivo, que terão voto ponderado para haver paridade entre a sociedade civil e o poder executivo, ambos com 50% da responsabilidade sobre a deliberação (CDRMSP, 2016B).

O Guia Metodológico¹³ (CDRMSP, 2015B) significou um pacto entre os entes federados sobre o plano de trabalho complexo, de âmbito interfederativo, e de longo prazo que trata o PDUI. Especialmente considerando que o período de elaboração previsto transcende os tempos de uma gestão continuada entre governo estadual, governos municipais e consórcios públicos intermunicipais no fórum de representantes do poder executivo. Nesse sentido, o Guia Metodológico possui o efeito de um convênio entre os entes para que o processo de elaboração possuísse um consenso sobre as metas e método, de sorte a promover os dissensos e debates substantivos sobre o conteúdo político-programático a partir da definição das pautas da agenda política metropolitana. Por um lado, garantindo o desenho institucional da estrutura e do processo de trabalho nos fóruns colegiados (dos entes federados e sociedade civil) para a formulação e deliberação, por outro, estabelecendo os elementos básicos a serem objeto do escopo do Projeto de Lei do PDUI da RMSP.

Segundo o sumário do Projeto de Lei do PDUI da RMSP, estabelecido no Guia Metodológico, o escopo básico dos conteúdos a serem levados à consulta pública de forma integrada na proposta deveria ser: I. Da Abrangência, dos Conceitos, Princípios e Objetivos; II. Do Programa da Política Urbana Integrada; III. Da Ordenação Territorial; IV. Do Sistema de Planejamento Territorial Integrado da Metrôpole (CDRMSP, 2015B). A vantagem seria conter num mesmo produto todos os elementos básicos necessários ao PDUI e à governança interfederativa da metrôpole de maneira integrada e conjunta. Esse sumário seria a estrutura tanto do produto da Minuta e do Projeto de Lei,

quanto nas suas versões preliminares (Caderno Preliminar de Propostas, Caderno de Propostas). Sendo que as versões preliminares deveriam tratar igualmente de todos os mesmos elementos que compõem a lógica da proposta, embora de forma mais simplificada, sendo: I. Princípios; II. Diretrizes; III Macrozoneamento e Instrumentos; IV Estrutura de Governança e Fundos Interfederativos; V Propostas Preliminares de Caráter Metropolitano.

São previstas várias versões preliminares do Caderno de Propostas, a serem desenvolvidas nas etapas de consulta pública, analisadas e revisadas nas Oficinas Regionais, Audiências Públicas Regionais e Municipais, e pela Instância Colegiada Deliberativa até a sua versão final já conter o texto jurídico da Minuta do Projeto de Lei do PDUI da RMSP. Ao fim da etapa consultiva, a etapa deliberativa significa a apreciação e deliberação do Projeto de Lei do PDUI da RMSP pela Instância Colegiada Deliberativa com participação da Sociedade Civil, e validação do CDRMSP, para então o mesmo texto ser encaminhado à ALESP.

Dessa forma, desde a primeira versão do Caderno Preliminar de Proposta seria esclarecido que o objeto em pauta seriam todos os elementos necessários à estruturação da política metropolitana, sejam aqueles relativos ao planejamento metropolitano, sejam aqueles relativos à revisão da estrutura de governança interfederativa da RMSP para a sua implementação.

Com a meta de desenvolver todos os conteúdos preliminares da proposta, o fluxo dos trabalhos interfederativos se desenvolveu na Comissão Técnica, Comitê Executivo e grupos de trabalhos envolvendo o corpo técnico setorial dos

PROJETO DE LEI PDUI-RMSP

CONFORME GUIA METODOLÓGICO

I. Da Abrangência, dos Conceitos, Princípios e Objetivos

1. Abrangência e Conceitos
2. Princípios, Diretrizes e Objetivos

II. Do Programa da Política Urbana Integrada

1. Diretrizes da Integração Metropolitana da Política Territorial
2. Plano de Infraestrutura e Serviços Metropolitanos

III. Da Ordenação Territorial

1. Instrumentos Urbanísticos, Ambientais e Financeiros da Política Metropolitana
2. Macrozoneamento
3. Projetos e Programas Específicos da Política Territorial Metropolitana

IV. Do Sistema de Planejamento Territorial Integrado da Metrópole

1. Componentes do Sistema de Planejamento Territorial Integrado
2. Da Governança e dos Fundos Interfederativos da Metrópole
3. Das Instâncias Metropolitanas de Participação Popular
4. Da Agência Metropolitana Interfederativa
5. Do Desenvolvimento de Projeto de Intervenção Metropolitano
6. Da Infraestrutura de Dados, Informações e Monitoramento da Metrópole

V. Das Disposições Finais e Transitórias

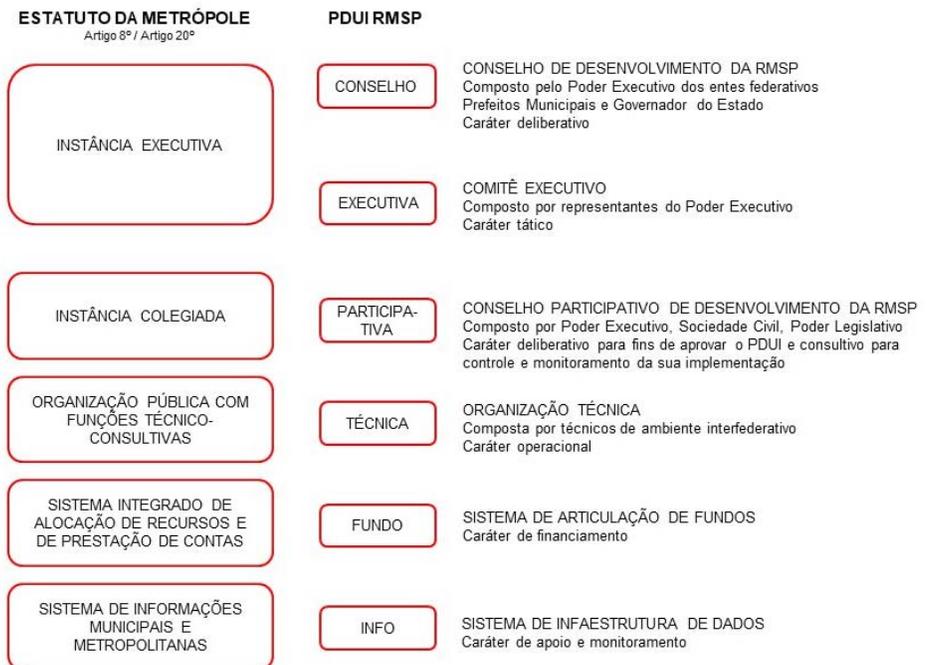
Figura 7: Sumário ao Projeto de Lei do PDUI da RMSP validado pelo CDRMSP como um roteiro para o desenvolvimento dos trabalhos.
Fonte: CDRMSP, 2015B.

municípios e governo do estado. Uma vez que o objetivo era tratar da lógica de implementação do plano, isto é, do PDUI articulado à proposta de revisão da estrutura de governança necessária a sua implementação, significa sobretudo uma reflexão de estratégica política sobre o plano. Por isso, o debate levantou pontos de vista muito distintos, mas foi fruto de um processo convergente de reflexão sobre cada um dos temas que o PDUI abordava, com efeito de grande rendimento para testar o desenvolvimento das propostas e a consistência dos resultados alcançados. É possível avaliar que em grande medida isso se deveu à elaboração do Guia Metodológico, que pode definir o desenho institucional da gestão interfederativa dos trabalhos e do sumário do Projeto de Lei como um roteiro para o desenvolvimento dos conteúdos e do processo de trabalho.

Um dos resultados alcançados foi apresentado ao CDRMSP¹⁴ pela Prefeitura de São Paulo, Prefeitura de Guarulhos e Consórcio Intermunicipal do Grande ABC materializado no livro “*Contributo ao processo de elaboração do Caderno Preliminar de Propostas*” (PREFEITURA DE SÃO PAULO, PREFEITURA DE GUARULHOS E CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016). O produto apresenta proposituras referente a todos os capítulos definidos como escopo do PDUI da RMSP, que corresponde ao sumário do Projeto de Lei contido no Guia Metodológico, incluindo uma proposta para a revisão da estrutura da governança interfederativa para a RMSP. O objetivo foi propor uma avaliação integrada sobre a lógica da proposta, ainda que em abordagem preliminar, enquanto contribuição ao Caderno de Proposta, a respeito dos conteúdos relativos ao plano e à governança da RMSP de forma articulada. A finalidade seria, com isso, fomentar o debate nos fóruns colegiados, no processo participativo e na Instância Colegiada Deliberativa com Representação

PROPOSTA DE ESTRUTURA DE GOVERNANÇA PARA A RMSP

Figura 8: Proposta de estrutura de governança interfederativa para a RMSP, correspondendo às diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015). Fonte: PREFEITURA DE SÃO PAULO, PREFEITURA DE GUARULHOS E CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016, p.46.



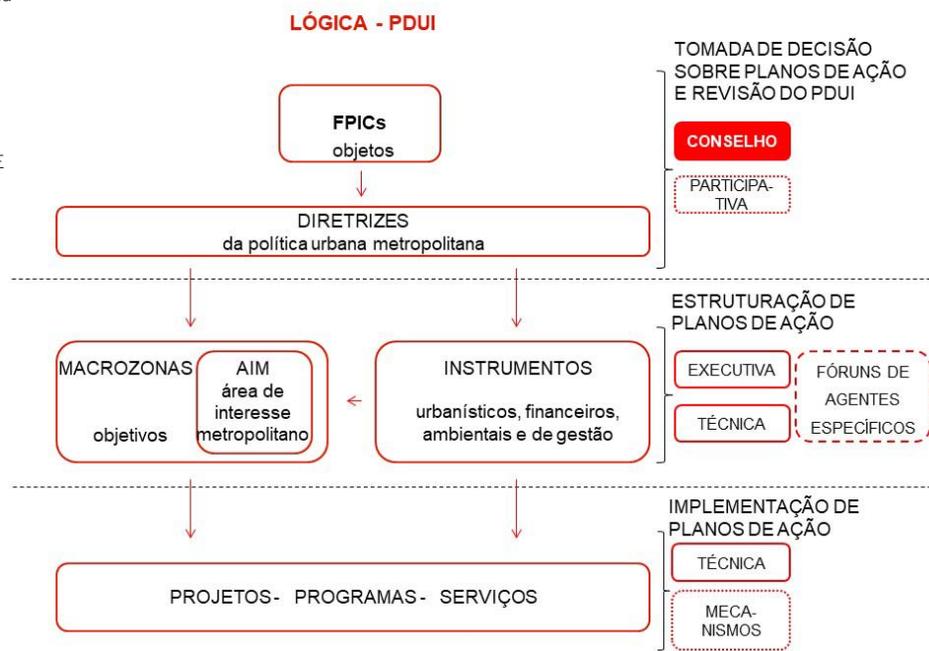
da Sociedade Civil, como prevê o processo de desenvolvimento do PDUI da RMSP.

Em resumo, a proposta da estrutura de governança à RMSP se reflete em todos os demais conteúdos e temas desta contribuição (PREFEITURA DE SÃO PAULO, PREFEITURA DE GUARULHOS E CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016) apresentada ao Caderno de Proposta do PDUI da RMSP. Trata-se de uma proposta de correlação dos “princípios e diretrizes”, “instrumentos” e “macrozonas” (à esquerda, no esquema representado abaixo na Figura 9) com as instâncias da estrutura de governança interfederativa (à direita na Figura 9), visando a formulação, estruturação, implementação e deliberação sobre os “planos de ação” prioritários à política metropolitana.

O esquema, abaixo, sintetiza a lógica proposta. E o mapa, em seguida, representa o território (as macrozonas, na Figura 10) de implementação dos “planos de ação” metropolitanos, correspondente às FPICs.

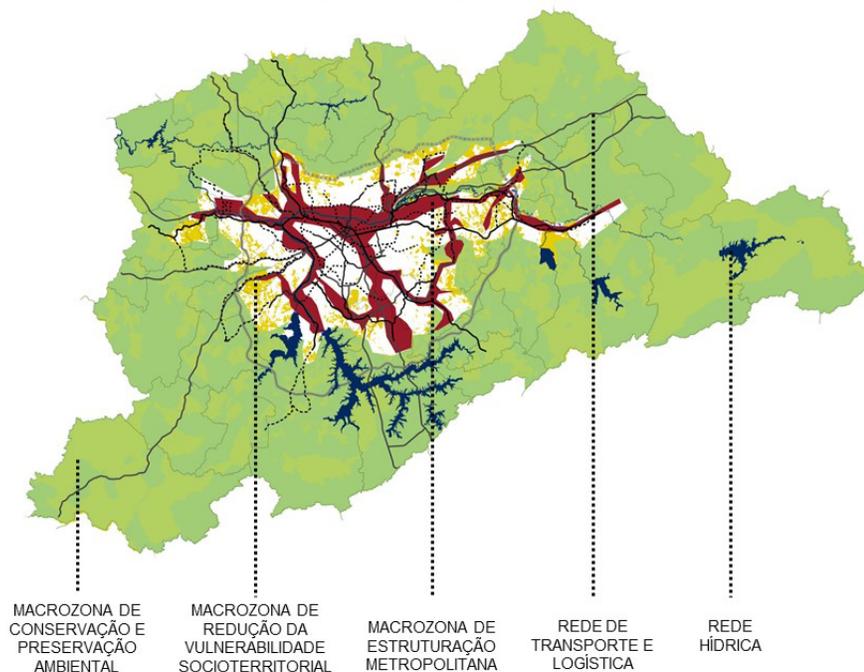
Tendo em vista os desafios de implementação dos planos urbanos, a lógica proposta visava um método de desenvolvimento do macrozoneamento que significasse uma leitura do território fundamentalmente calcada em estratégias de gestão interfederativa. Ou seja, não se trataria apenas apresentar as propostas de projetos, programas ou serviços metropolitanos prioritários a cada macrozona da metrópole, mas necessariamente apresentar o meio de interação entre agentes públicos capazes de promover, em ambiente interfederativo, tanto os estudos urbanos, econômicos, sociais e ambientais fundamentais à ação pública para a execução dessas ações e intervenções, como também o meio de promover a avaliação e revisão dessas propostas em processo participativo continuado com a sociedade civil na sua expressão metropolitana, criando o ambiente adequado ao debate técnico-político entre os atores de diversas áreas e de distintos entes federados.

Figura 9: Síntese da lógica da proposta ao PDUI e à estrutura de governança interfederativa para a RMSP. Fonte: PREFEITURA DE SÃO PAULO, PREFEITURA DE GUARULHOS E CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016, p. 38.



SUBSÍDIO MACROZONEAMENTO

Figura 10: Proposta ao Macrozoneamento da RMSP. Fonte: PREFEITURA DE SÃO PAULO, PREFEITURA DE GUARULHOS E CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016, p.111.



Do ponto de vista do método de elaboração no macrozoneamento, portanto, tratou-se antes de tudo de problematizar quais são as questões metropolitanas estratégicas para a promoção dos objetivos do PDUI correspondentes à territorialização das FPICs. A proposta apresentada considera que macrozoneamento deveria endereçar objetivos específicos para o enfrentamento de três questões fundamentais de natureza territorial metropolitana em São Paulo: 1. Macrozona de Estruturação Metropolitana: redirecionar o desenvolvimento territorial e produtivo da Metrópole, assim como o adensamento habitacional, e promover o equilíbrio entre a concentração de empregos e moradias na área urbana da metrópole; 2. Macrozona de Redução da Vulnerabilidade Sócio Territorial: território de priorização dos investimentos que tem como objetivo combater a vulnerabilidade social e a precariedade territorial nas áreas urbanas consolidadas; 3. Macrozona de Conservação e Preservação Ambiental: promover o adequado desenvolvimento econômico e social do território periurbano e rural, associado à contenção do espraiamento urbano e à demarcação do limite à urbanização, além de estabelecer diretrizes às áreas de interesse ambiental a serem preservadas. A estas macrozonas, entendidas como demarcação de territórios de interesse comum à metrópole, somam-se duas redes: 4. Rede de Transporte e Logística: correspondente aos eixos de infraestrutura de transporte de cargas e passageiros de relevância metropolitana, existentes e projetados. Sua implantação deve promover o combate à segregação sócio territorial assim como estruturar a rede de centralidades metropolitanas (existentes e previstas); 4. Rede Hídrica: correspondente aos cursos de água e reservatórios de água de relevância metropolitana. Seus elementos constituintes devem guiar a adequada ocupação do solo na Metrópole.

O mapeamento de questões de caráter metropolitano no âmbito do macrozoneamento teria a finalidade de endereçar políticas metropolitanas para

as ações previstas no enfrentamento dessas questões. O macrozoneamento então refletiria as diretrizes às FPICs no território, abarcando as visões e cenários de desenvolvimento futuro da RMSP, constituindo um sistema de leitura que orienta as ações metropolitanas e indica os instrumentos necessários e pertinentes ao desenvolvimento de cada macrozona, com vistas a atingir os objetivos territoriais específicos de cada um destes territórios, mediante a implementação de Planos de Ação (planos, projetos, programas e serviços metropolitanos), a serem formulados e viabilizados pela estrutura de governança e sistema de fundos interfederativos. Por certo, a proposição de Planos de Ação, por meio dos instrumentos de planejamento metropolitanos, seriam igualmente objeto de formulação, validação e implementação no ambiente de concertação interfederativo, com fundamentação e critérios que justifiquem tanto o interesse público dessas propostas, como também a função pública de interesse comum das propostas, colocadas nos territórios de uma dada macrozona, e, portanto, cotejadas com o objetivo fim de reordenamento urbano do território da macrozona em específico. Dessa forma, como representa o esquema da Lógica da proposta do PDUI da RMSP (Figura 9) o debate público e interfederativo poderia ter as condições e informações necessárias para avaliar a pertinência e o interesse dos projetos, programas e serviços metropolitanos propostos, validando ao longo da implementação do PDUI da RMSP, de forma participativa e compartilhada entre os entes da federação, se as propostas vão ao encontro de responder às questões metropolitanas definidas como prioritárias para o território em causa, ou se estariam a se desvirtuar das diretrizes pactuadas no PDUI.

Esta proposta da Prefeitura de São Paulo, Prefeitura de Guarulhos e Consórcio Intermunicipal do Grande ABC sistematizada no “*Contributo ao processo de elaboração do Caderno Preliminar de Propostas*” (2016) foi apresentada e acolhida na 11ª reunião do CDRMSP, última reunião realizada em 2016. A etapa subsequente, a partir de janeiro de 2017, seria conduzida com a renovação dos representantes dos governos municipais (das novas gestões públicas que se inauguram a partir de então) nos fóruns colegiados do PDUI.

Com base nas várias contribuições elaboradas entre 2015 e 2016, era prevista a consolidação de todas as contribuições em um mesmo Caderno Preliminar de Propostas, contendo os pontos coincidentes e divergentes de todas as propostas apresentadas ao PDUI da RMSP, para a partir de 2017 ser dado início o processo participativo com a sociedade civil para a avaliação, contribuição e revisão do Caderno de Propostas até a sua consolidação e deliberação no Projeto de Lei do PDUI da RMSP.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desenvolvimento dos trabalhos do PDUI durante os anos de 2015 e 2016 se deu no âmbito de um trabalho colegiado entre os diferentes entes representantes do poder público na Região Metropolitana de São Paulo, e alcançou uma visão convergente sobre as definições tanto do ponto de partida quanto do ponto de chegada sobre o processo de elaboração do PDUI. Isso revela o rendimento de um processo colegiado de trabalho, que alcançou um espaço de debate de opiniões sobre as diretrizes de estratégias e seus

resultados, revelando as múltiplas visões do ponto de vista político-programático a respeito dos conteúdos próprios do PDUI.

Contudo, os esforços para a pactuação política visando consubstanciar essas visões distintas sobre os conteúdos do PDUI em um único Caderno de Propostas não alcançou consenso entre os municípios e o governo do estado até o final de 2016. Como se aproximavam das eleições municipais, que alteraria o quadro de agentes engajados no processo, o encaminhamento foi apresentar ao CDRMSP as várias contribuições ao Caderno de Propostas, considerando o mesmo sumário que representava o pacto sobre o escopo previsto para o PDUI da RMSP.

Na 11ª reunião do CDRMSP, além da proposta da Prefeitura de São Paulo, Prefeitura de Guarulhos e Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, a Emplasa igualmente apresentou sua proposta intitulada “Contribuição ao Caderno Preliminar de Propostas” (EMPLASA, 2016A). Esta contém proposituras referentes aos seguintes capítulos do sumário do Caderno de Propostas: I Princípios, II Diretrizes, III Macrozoneamento e Instrumentos (EMPLASA, 2016A, p. 26-57), além de apresentar a sistematização de todas as fichas de propostas elaboradas, que corresponde ao capítulo V Propostas Preliminares de Caráter Metropolitano. O único capítulo que não consta, conforme estipulado no sumário para o Projeto de Lei do PDUI da RMSP, é o IV Estrutura de Governança e Fundos Interfederativos¹⁵.

O fato de a revisão da estrutura de governança interfederativa não constar tematizada como propositura na contribuição do Caderno Preliminar de Propostas elaborado pela Emplasa sinaliza a dificuldade da empresa, ou mesmo a resistência do governo do estado de São Paulo, em considerar ser necessária a adição de novas formulações à agenda da governança interfederativa e à revisão do desenho institucional atualmente em vigor, que é estruturante para a consequente implementação da proposta do PDUI. Vale destacar que com a mudança dos governos municipais e das gestões dos consórcios intermunicipais em função do processo eleitoral a partir de 2017, a revisão da governança interfederativa da RMSP deixou de ser objeto de pauta do PDUI da RMSP¹⁶, na medida em que a Emplasa passou a assumir maior liderança na condução do processo, mesmo em se mantendo os órgãos colegiados para a formulação, análise e deliberação sobre o PDUI (a Comissão Técnica, o Comitê Executivo e a Instância Colegiada Deliberativa com Representação da Sociedade Civil).

Pode-se avaliar que isso se deve porque a virtude do desenho institucional de governança de uma política pública depende sobretudo do seu vínculo com a efetiva gestão da condução do processo para garantir a concretização das diretrizes e objetivos expressos no seu planejamento.

No caso do PDUI da RMSP o desenho institucional expresso no Guia Metodológico correspondia ao interesse de desempenhar os trabalhos em ambiente de governança interfederativa desde a formulação do processo e dos conteúdos (expressos no sumário) da proposta do Projeto de Lei do PDUI da RMSP. Se tal interesse deixa de ter significado para a condução do processo, o desenho institucional inicialmente criado torna-se meramente formal. Enquanto isso, ao mesmo tempo, projetos, programas e ações de interesse metropolitano continuarão a ser formulados, estruturados, priorizados, decididos e implementados em outros fóruns de decisão que não no âmbito interfederativo

do PDUI, sem, portanto, contar com a oportunidade de uma avaliação estratégica, planejada e consensuada sobre as prioridades, efeitos e finalidades do interesse público dessas ações que são de funções públicas de interesse comum para a região metropolitana. Nesse sentido, caso o PDUI da RMSP resulte em um plano que contenha apenas diretrizes e propostas ao desenvolvimento da metrópole, desarticuladas das estruturas básicas da governança interfederativa para sua viabilização, provavelmente pouco servirá para o avanço na política metropolitana frente aos problemas concretos que a metrópole impõe.

NOTAS

- ¹ Em 19 de outubro de 2015 foi realizada a 9ª reunião do CDRMSP, presidida pelo então prefeito de São Paulo e presidente do CDRMSP Fernando Haddad. A partir de então o CDRMSP instituiu, para o desenvolvimento dos trabalhos do PDUI da RMSP, as instâncias colegiadas do Comitê Executivo e da Comissão Técnica, definindo suas atribuições e composição por representantes dos entes federados da RMSP, e estabelece à Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (EMPLASA) a função de secretaria executiva do Comitê Executivo (CDRMSP, 2015A, Deliberação nº CD01/15-A).
- ² O período considerado, entre 2015 e 2016, corresponde aos resultados alcançados entre a 9ª reunião do CDRMSP (outubro de 2015) que inaugurou o processo de desenvolvimento do PDUI da RMSP, e a 11ª reunião do CDRMSP (dezembro de 2016), que apreciou um balanço do processo de formulação do PDUI da RMSP e acolheu os documentos que materializam os resultados dos trabalhos pelos entes federados de forma colegiada até aquele momento (CDRMSP, 2016A).
- ³ Os documentos encontram-se disponíveis na plataforma digital do PDUI da RMSP sob responsabilidade do Governo do Estado de São Paulo, em https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755, e na plataforma digital Gestão Urbana sob responsabilidade da Prefeitura de São Paulo, em <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/pdui/arquivos/>. Acesso em outubro de 2017.
- ⁴ Dados atualizados na Plataforma Governança Metropolitana no Brasil. Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>. Acesso em dezembro de 2017.
- ⁵ Essa avaliação deriva do balanço apresentado no I Seminário Política Metropolitana: Governança, Instrumentos e Planejamento Metropolitanos realizado em São Paulo em 2017, organizado por Casa Fluminense, Cities Alliance, IABsp, Instituto Pólis e WRI-Brasil, que pode mapear o processo inicial de desenvolvimento dos PDUIs nas regiões metropolitanas brasileiras. Relatório resumo do evento disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1t5pEqIcNxnOTL7Bfffo0SXKXm51Bd77W/view?usp=sharing>. Acesso em: dezembro de 2017.
- ⁶ Apenas para uma breve introdução às referências teóricas já amplamente difundidas sobre a caracterização e especificidade do processo brasileiro de metropolização, Ermínia Maricato (1996) em meados da década de 1990 já caracterizava a manifestação metropolitana na periferia do capitalismo marcada pela ilegalidade, desigualdade e violência, fruto do processo de urbanização da industrialização com baixos salários durante as décadas de 1940 à 1980, que evidenciou um acentuado crescimento populacional nas cidades brasileiras marcado pela dinâmica expressa no binômio “*crescimento e pobreza*”. Ainda nesse sentido, tentando observar a dialética desse processo no desenvolvimento brasileiro e sua expressão urbana nas metrópoles o país, já no presente contexto atual, alguns autores passaram a reconhecer que as contradições urbanas contemporâneas se assentam num processo que já não se inscreve pela “dialética dos contrários”, tematizada pelos pares conceituais das teorias da formação urbana - arcaico-moderno, precariedade-modernidade, informal-formal, desemprego-emprego, ilegalidade-legalidade. Essas questões fazem parte da reflexão de autores que estão buscando reconhecer a especificidade das transformações urbanas contemporâneas (TELLES, 2010; OLIVEIRA, RIZEK, 2007; etc.). Telles observaria na realidade contemporânea a perda do horizonte histórico da referência crítica da noção de “superção do atraso”, que era fundante nos debates das décadas anteriores sobre o destino e a interpretação da sociedade brasileira (TELLES; HIRATA, 2007: 5). Isto, para Telles, decorreria de que “[...] as noções de leis, direitos, cidadania e espaço público foram esvaziadas de sua potência crítica” (2007: 7). A autora se baseia em Francisco de Oliveira (2003), para quem o processo de transformação recente é explicado a partir da generalização das formas “precárias” e informais do trabalho que teriam alcançado também os eixos das modernas economias dos países centrais e das empresas de ponta,

como expediente próprio da lógica de acumulação e retomada dos lucros na fase financeirizada do capitalismo. Para Oliveira (2003) essa conjuntura imporia o reconhecimento de que a modernização não cria empregos e de que a universalização dos direitos e cidadania eram prometidos e viabilizados na restrita fase fordista de regulação do capital. De forma que se desfazia o horizonte de superação do subdesenvolvimento, de modernização do arcaico, de assalariamento do trabalho e de formalização do informal, que até os anos 1990 se apresentavam em debate. A caracterização da metropolização contemporânea brasileira passaria por um processo de maior concentração e de sua consolidação como sendo localizações privilegiadas da confluência de fluxos multidirecionais (pessoas, mercadorias e informações) (MOURA, 2013). No debate internacional, avança o reconhecimento de que as cidades estão inseridas em uma intrincada rede conectada a sistemas globais. Angel (2012) demonstra o crescimento da importância das cidades nas análises sobre os fluxos econômicos internacionais, em que os sistemas de cidades são fundamentais para o crescimento da economia e da produtividade de um país. Embora a caracterização do fenômeno da metropolização seja conceituado por formas e matrizes diversas: a “cidade difusa” (INDOVINA, 1990); as “cidades desbordadas, extravasadas, ou dispersas” (DE MATTOS; DEMATTEIS, 1998); a “megacidade” (BORJA; CASTELLS, 1997) definida como nó com a economia global; as “hipercidades” (DAVIS, 2004); as “megalópoles” urbano-industriais em países em desenvolvimento (GOTTMAN, 1970; CASTELLS, 2000; LEFEBVRE, 1991); a “cidade-região” (SCOTT et al., 2001) em que as empresas disputam mercados globais; a “megarregião” (SASSEN, 2007) onde cidades e áreas metropolitanas se mesclam entre si.

⁷ Norte: Caieiras, Cajamar, Francisco Morato, Franco da Rocha e Mairiporã. Leste: Arujá, Biritiba-Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, Santa Isabel e Suzano. Sudeste: Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul. Sudoeste: Cotia, Embu, Embu-Guaçu, Itapeverica da Serra, Juquitiba, São Lourenço da Serra, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista. Oeste: Barueri, Carapicuíba, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus e Santana de Parnaíba.

⁸ Essas FPICs encontram correspondência nas atribuições do CDRMS, segundo a Lei Complementar Estadual 1.139/2011 (SÃO PAULO (Estado), 2011), que contém a seguinte identificação para as FPICs da RMSP: (i) planejamento e uso do solo; (ii) transporte e sistema viário regional; (iii) habitação; (iv) saneamento ambiental; (v) meio ambiente; (vi) desenvolvimento econômico.

⁹ Ambos os resultados dessa propositura poderiam ser objeto de um mesmo Projeto de Lei a ser encaminhado pelo executivo à ALESP. Ou ainda poderiam redundar em dois Projetos de Lei, um relativo ao PDUI da RMSP e outro relativo à revisão da estrutura de governança da RMSP. De todo modo, o importante seria ao cumprimento inicial: promover a elaboração e o debate da proposta na íntegra, considerando tanto os instrumentos do PDUI quanto a revisão da estrutura de governança interfederativa de forma conjunta. Pois só assim seria possível reconhecer (e aprovar) como os instrumentos previstos seriam implementados e quais seriam os objetos que a governança deveria gerir, visando as finalidades e prioridades pactuadas.

¹⁰ O PDR do Grande ABC tem entre seus objetivos a articulação do trabalho de revisão dos planos diretores municipais, considerando o contexto metropolitano. A iniciativa aborda temas como infraestrutura, desenvolvimento urbano, mobilidade, densidade populacional, tecido urbano, potencialidade turística e desenvolvimento econômico. O processo de elaboração é objeto do Termo de Cooperação Técnico Científico entre o Consórcio Intermunicipal Grande ABC e a Universidade Federal do ABC (UFABC) e teve início em abril de 2015 e entrega do relatório final em dezembro de 2016 (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016).

¹¹ Em outubro de 2015, a Deliberação CD-01/15 (CDRMS, 2015A), ata na 9ª reunião do CDRMS (2015C), constituiu as instâncias responsáveis pelo desenvolvimento dos trabalhos de forma colegiada, instituindo sua composição, atribuições e representação, que foram ainda reforçadas e detalhadas no Guia Metodológico aprovado na 10ª reunião do CDRMS, em maio de 2016.

¹² Na Instância Colegiada Deliberativa com Representação da Sociedade Civil foi proposta uma composição com representantes da sociedade civil de cada uma das 6 sub-regiões (considerando a cidade polo de São Paulo como uma sub-região). Cada uma das sub-regiões indica ao menos um representante de cada setor da sociedade: empresários e entidades sindicais; trabalhadores e entidades sindicais; universidades e categorias profissionais; movimentos sociais; organizações não-governamentais. A quantidade final de representantes indicados por cada sub-região é determinada por “fator populacional”, estipulado de acordo com a população total de cada uma das seis sub-regiões, com o mínimo de 5 (na sub-região norte e sudoeste) e no máximo de 15 (na capital). Para fins de deliberação do PDUI no CDRMS foi estabelecido que os representantes do poder executivo e os representantes da sociedade civil possuem paridade na votação, garantido por voto ponderado (CDRMS, 2016B). Este desenho institucional foi apresentado, debatido e validado nas Conferências Municipais da RMSP, na Conferência Estadual de São Paulo, nas audiências municipais da RMSP e em reuniões junto ao Ministério Público da RMSP.

- ¹³ O Guia Metodológico apresenta todo o fluxo de trabalho das etapas de elaboração da proposta, de consulta pública e de deliberação. Contém a dinâmica do processo interfederativo de produção, protocolos de sistematização das contribuições, de pactuação e validação nos órgãos colegiados, as diretrizes para estruturação da infraestrutura de dados espaciais da metrópole, para as interfaces e objetivos da plataforma digital de interação social e regimentos para a sistematização das contribuições do processo participativo; os procedimentos para a comunicação pública e o roteiro e formato das atividades participativas com a sociedade civil, para subsidiar a análise, revisão, debate e aprovação dos resultados. E contém também o escopo do PDUI, com o sumário do Caderno de Proposta apresentado como um roteiro para o desenvolvimento dos produtos intermediários que levam ao produto fim, o Projeto de Lei do PDUI da RMSP (CDRMSP, 2015B).
- ¹⁴ Na 11ª reunião do CDRMSP (2016D) foram apresentadas duas contribuições ao Caderno Preliminar de Propostas, uma desenvolvida pelo conjunto formado por Prefeitura de São Paulo, Prefeitura de Guarulhos e Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e outra desenvolvida pela Emplasa, que será comentada no próximo item, dado que o processo atual de desenvolvimento segue suas diretrizes.
- ¹⁵ O tema da Governança e Financiamento é tratado apenas no item de Introdução e tematizado na qualidade de “Desafios do Desenvolvimento Urbano” (EMPLASA, 2016A, p. 23-25). Não possui cunho propositivo e não se refere a uma perspectiva interfederativa. O tema é tratado enquanto Governança Metropolitana no sentido da previsão de seu aprimoramento, sem considerar a revisão da estrutura de governança na lei em vigor (SÃO PAULO ESTADO, 2011), anterior ao Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015).
- ¹⁶ Os produtos elaborados posteriormente sob a condução da Emplasa seguiram exatamente as diretrizes que foram enunciadas pela empresa na sua “Contribuição ao Caderno Preliminar de Propostas” (EMPLASA, 2016A). O último produto disponível ao público no site do PDUI da RMSP foi produzido em setembro de 2017, com o título “Caderno Preliminar de Propostas”. No que tange ao capítulo “IV Estrutura de Governança e Fundos Interfederativos” este produto contém ainda explícito o argumento que a estrutura de governança interfederativa da RMSP vigente não precisa ser revista em função de sua adequação às legislações pertinentes, e não inclui qualquer reflexão sobre se tal estrutura tem sido suficiente para fins de implementação de projetos, programas e ações metropolitanas. “*O Sistema de Governança Metropolitana a vigor, atualmente, no Estado de São Paulo, encontra amparo no Artigo 25, § 3º da Constituição Federal de 1988, nos artigos 152 a 154 da Constituição Estadual de 1989, regulamentados pela Lei Complementar Estadual nº 760, de 1º de agosto de 1994. Nessas normas, assentam-se as leis complementares que instituíram as unidades regionais no Estado, inclusive a reorganização da RMSP. Acrescente-se que, em todos os casos, além dos estudos jurídicos, imprescindíveis, efetuaram-se os estudos técnicos que respaldaram tais leis complementares, aprovadas por unanimidade pela Assembleia Legislativa e sancionadas, todas, pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, único investido de competência e capacidade legais para tanto. / Desse modo, o andamento dos trabalhos pertinentes ao PDUI foi ao encontro dessas normas, que encontraram eco tanto em decisões do Supremo Tribunal Federal, como no próprio Estatuto da Metrópole, em que pese haver uma ou outra omissão neste último*”. (EMPLASA, 2017, p. 43). Disponível em: [file:///C:/Users/carolheldt/Downloads/Caderno%20Preliminar%20de%20Propostas_revis%C3%A3o_final_FINAL_ATUALIZADO%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/carolheldt/Downloads/Caderno%20Preliminar%20de%20Propostas_revis%C3%A3o_final_FINAL_ATUALIZADO%20(1).pdf). Acesso em: 10 de outubro de 2017.

REFERÊNCIAS

- ANGEL, S. *Planet of Cities*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2012.
- BORJA, J; CASTELLS, M. *Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madri: Taurus: Pensamiento, 1997.
- BRASIL. LEI nº 10257/2001. *Estatuto da Cidade*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 30 de outubro de 2017.
- BRASIL. LEI nº 13.089/2015. *Estatuto da Metrópole*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 30 de outubro de 2017.
- CASA FLUMINENSE; CITIES ALLIANCE; IABSP; INSTITUTO PÓLIS; WRI-BRASIL. Relatório resumo do evento I Seminário Oficina Política Metropolitana: Governança, Instrumentos e Planejamento Metropolitanos. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1t5pEqlcNxnOTL7Bf1foSXXKM51Bd77W/view?usp=sharing>. Acesso em: dezembro de 2017.
- CASTELLS, M. *A questão urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO – CDRMSP. *Balanço do processo de formulação do PDUI-RMSP: contribuições ao Caderno Preliminar de*

- Propostas do PDUI/RMSP*. 2016 A. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755
Acesso em: 30 de outubro de 2017.
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO – CDRMSP. *Cartilha Cidadão Metropolitano*. 2016 B. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755. Acesso em: 30 de outubro de 2017.
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO – CDRMSP. *Deliberação nº CD01/15-A*. Novembro. 2015 A. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755. Acesso em: 30 de outubro de 2017.
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO – CDRMSP. *Guia Metodológico do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo*. PDUI-RMSP. 2015 B. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755. Acesso em: 30 de outubro de 2017.
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO – CDRMSP. *9ª Reunião do CDRMSP*. Outubro 2015 C. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755. Acesso em: 30 de outubro de 2017.
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO – CDRMSP. *10ª Reunião do CDRMSP*. Maio 2016 C. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755. Acesso em: 30 de outubro de 2017.
- CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO – CDRMSP. *11ª Reunião do CDRMSP*. Dezembro 2016 D. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755. Acesso em: 30 de outubro de 2017.
- CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC. *Relatórios do Plano de Desenvolvimento Regional do Grande ABC*. Relatórios 1-4. São Bernardo do Campo: UFABC, 2016. Disponível em: http://consorcioabc.sp.gov.br/imagens/noticia/Plano%20diretor%20Regional%20do%20ABC_PDR%20ABC.pdf. Acesso em: 30 de outubro de 2017.
- DAVIS, M. *Planet of slums*. New Left Review. London, n.26, p.5-34, 2004.
- DE MATTOS, C. A. DEMATTEIS, G. Suburbanización y periurbanización: ciudades anglosajonas y ciudades latinas. In: MONCLUS, F. J. (Ed.). *La ciudad dispersa: suburbanización y nuevas periferias*. Entre de Cultura Contemporània de Barcelona, 1998.
- EMPLASA. *Caderno Preliminar de Propostas*. 2017. Disponível em: Acesso em: 30 de outubro de 2017. Disponível em: [file:///C:/Users/carolheldt/Downloads/Caderno%20Preliminar%20de%20Propostas_revis%C3%A3o_final_FINAL_ATUALIZADO%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/carolheldt/Downloads/Caderno%20Preliminar%20de%20Propostas_revis%C3%A3o_final_FINAL_ATUALIZADO%20(1).pdf). Acesso em: 10 de outubro de 2017.
- EMPLASA. *Contribuição ao Caderno Preliminar de Propostas: Elementos para o Macrozoneamento e Sistematização das Propostas*. 2016 A. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755. Acesso em: 30 de outubro de 2017.
- EMPLASA. *Visões da Metrópole*. São Paulo: Emplasa, 2016 B.
- GOTTMAN, J. A urbanização e a paisagem americana: o conceito de megalópole. In: COHEN, S. B. (Org.). *Geografia humana nos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Fórum. (Estante de Ciências Sociais), 1970.
- INDOVINA, F. La città difusa. In: Indovina, F. et al (Ed). *La città diffusa*. Veneza: Daest, 1990.
- IPEA. *Plataforma Governança Metropolitana no Brasil*. Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>. Acesso em dezembro de 2017.
- LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1991.
- MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MOURA, R. *Configurações espaciais na metropolização brasileira*. In: Revista E-metropolis, nº 13, ano 4, junho de 2013. Disponível em: http://www.emetropolis.net/download/edicoes/emetropolis_n13-3.pdf
- OLIVEIRA, F de. *Crítica à Razão Dualista – O Ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- OLIVEIRA, F.; RIZEK, C. (orgs). *A era da indeterminação*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- PREFEITURA DE SÃO PAULO; PREFEITURA DE GUARULHOS E CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC; E. *Contributo ao processo de elaboração do Caderno Preliminar de Propostas*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2016. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/PDUI-contributo-ao-Caderno-Preliminar-de-Propostas.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2017.
- SÃO PAULO (Estado). *Decreto Estadual no 57.349/2011*, que designa entidade estadual de caráter metropolitano para exercer, provisoriamente, as funções da Secretaria Executiva do

CDRMSP. 2011 A. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2011/decreto-57349-20.09.2011.html>. Acesso em: 30 de outubro de 2017.

SÃO PAULO (Estado). *Lei Complementar Estadual no 1.139/2011*, que reorganiza a RM de São Paulo e cria o CDRMSP. 2011 B. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2011/lei.complementar-1139-16.06.2011.html>. Acesso em: 30 de outubro de 2017.

SÃO PAULO (Estado). *Plataforma digital: PDUI da RSMP*. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755. Acesso em: 30 de outubro de 2017.

SÃO PAULO (Município). *Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Plano Diretor Estratégico*. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Disponível em: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE_lei_final_aprovada/TEXT0/2014-07-31%20-%20LEI%2016050%20-%20PLANO%20DIRETOR%20ESTRAT%20C3%89GICO.pdf. Acesso em: 15 jul. 2017.

SÃO PAULO (Município). *Lei nº 16.402, de 23 de março de 2016. Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo*. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/PL-272-15-com-raz%C3%B5es-de-veto.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2017.

SÃO PAULO (Município). Decreto Nº 57.537/16. Planos Regionais das Subprefeituras de São Paulo. Disciplina os planos urbanos para as trinta e duas subprefeituras do município de São Paulo. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/planos-regionais/arquivos/>. Acesso em: 15 jul. 2017.

SÃO PAULO (Município). *Plataforma digital: Gestão Urbana SP*. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br>. Acesso em: 15 jul. 2017.

SASSEN, S. *El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza*. EURE (Santiago), 2007, p. 9-34.

SCOTT, A.J.; AGNEW, J.; SOJA, E.W.; STORPER, M. (2001). *Cidades-regiões globais*. Espaço e Debates, n.41. São Paulo: Cortez editora, 2001, p.11-25.

TELLES, V. *A cidade nas fronteiras do legal e ilegal*. Belo Horizonte: Argvmentvm, 2010.

TELLES, V; HIRATA, D. Cidades e praticas urbanas: nas fronteiras incertas entre o ilegal, o informal e ilícito. In: 31º Encontro Nacional da ANPOCS. Anais do 31º Encontro da ANPOCS. Caxambu, setembro 2007.

Nota do Editor

Data de submissão: 01/11/2017

Aprovação: 06/03/2018

Revisão: Paula Ladeira Prates

Carolina Heldt D'Almeida

Instituto de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo. São Carlos, SP. carolheldt@gmail.com

Fernando de Mello Franco

Instituto de Urbanismo e Estudos para a Metrópole. São Paulo, SP. fernandomellofranco@gmail.com