

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

ESCOLA DO PARLAMENTO

PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*

“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”

MARCELLA CARMONA WAHL RONTANI MIGLIACCI

**A ELABORAÇÃO DO PDUI – PLANO DE DESENVOLVIMENTO
URBANO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO
PAULO E SUA PROPOSTA DE GOVERNANÇA**

São Paulo

2017

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

ESCOLA DO PARLAMENTO

PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*

“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”

MARCELLA CARMONA WAHL RONTANI MIGLIACCI

**A ELABORAÇÃO DO PDUI – PLANO DE DESENVOLVIMENTO
URBANO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO
PAULO E SUA PROPOSTA DE GOVERNANÇA**

Monografia apresentada à Escola do
Parlamento da Câmara Municipal de São
Paulo como requisito parcial para aprovação
no curso de Pós-Graduação Lato Sensu
“Legislativo e Democracia no Brasil”

Orientador: Prof. Dr. Christy Ganzert Pato

São Paulo

2017

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

ESCOLA DO PARLAMENTO

PÓS-GRADUAÇÃO *LATO SENSU*

“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”

MARCELLA CARMONA WAHL RONTANI MIGLIACCI

**A ELABORAÇÃO DO PDUI – PLANO DE DESENVOLVIMENTO
URBANO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO
PAULO E SUA PROPOSTA DE GOVERNANÇA**

Média da avaliação da banca examinadora.

Nota Final:

São Paulo, de de 2017.

ORIENTADOR: Prof. Dr. Christy Ganzert Pato

“A cidade não é mais que a associação de seres iguais, que aspiram em comum obter uma existência compartilhada e feliz. Por conseguinte, consideramos como um ponto perfeitamente aceito que a felicidade existe sempre em proporção à virtude, à prudência e à submissão às leis”

Aristóteles

RESUMO

As questões urbanas atuais perpassam seu arranjo territorial onde uma mancha urbana pode espraiar os limites administrativos de municípios e a vivência cotidiana das pessoas não se limitar a apenas uma cidade na qual se reside, podendo ter o seu trabalho em outro município, levando a viagens diárias de trabalhadores entre a casa e o trabalho. Esse é o retrato da Região Metropolitana de São Paulo – RMSP. A intenção deste trabalho é apresentar uma breve análise do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado para a RMSP por meio da sua aplicabilidade no planejamento e na gestão do território através da governança interfederativa.

Palavras-chave: Planejamento urbano e ambiental integrado; governança; Região Metropolitana de São Paulo.

ABSTRACT

The current urban issues are due to its territorial arrangement where an urban spot can spread the administrative limits of municipalities and the daily life of people is not limited to just one city to which it resides, being able to have its work in another municipality leading to daily trips of Workers between home and work. This is the portrait of the Metropolitan Region of São Paulo - RMSP. The intention of this work is to present a brief analysis of the Integrated Urban Development Plan for the RMSP by means of its applicability in planning and territorial management through interfederative governance.

Keywords: Integrated urban and environmental planning; Governance; Metropolitan region of Sao Paulo.

DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE AUTORAL E AUTORIZAÇÃO DE
PUBLICAÇÃO.

Eu, Marcella Carmona Wahl Rontani Migliacci, declaro ser a autora desta Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo para o Curso de Pós-Graduação “Legislativo e Democracia no Brasil” e que qualquer assistência recebida em sua preparação está divulgada no interior da mesma. Declaro também que citei todas as fontes das quais obtive dados, ideias ou palavras, usando diretamente aspas (“ ”) ou parafraseando, sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravações ou quaisquer outros tipos. Declaro por fim, que este trabalho poderá ser publicado por órgãos de interesse público. Declaro que o presente trabalho está de acordo com a Lei 9610, de 19 de fevereiro de 1998, e que recebi da Instituição, bem como de seus professores, a orientação correta para assim proceder. Em ambos os casos responsabilizo-me exclusivamente por quaisquer irregularidades.

São Paulo, de de 2017.

Marcella Carmona Wahl Rontani Migliacci

Sumário

Introdução	8
Capítulo 1: Região Metropolitana.....	11
Capítulo 2: O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado	20
Capítulo 3: Governança Interfederativa.....	25
Considerações Finais.....	30
Referências Bibliográficas	31
ANEXO	32

Introdução

As questões urbanas atuais perpassam seu arranjo territorial onde uma mancha urbana pode espraiar os limites administrativos de municípios e a vivência cotidiana das pessoas não se limitar a apenas uma cidade na qual se reside, podendo o munícipe ter o seu trabalho em outro município, levando a viagens diárias de trabalhadores entre a casa e o trabalho. Esse é o retrato da Região Metropolitana de São Paulo – RMSP. No âmbito do planejamento territorial, o Estatuto das Cidades¹, lei que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, prevê uma série de instrumentos para o ordenamento das cidades, visando uma qualidade de vida às populações urbanas. E levando em consideração o espraiamento das manchas urbanas e as conturbações urbanas, em 2015 foi editado o Estatuto da Metrópole², buscando uma consolidação de instrumentos entre entes federativos (municípios) para regiões metropolitanas. É nesse cenário que ocorrem as discussões para um Plano na RMSP, chamado de PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado³. A região metropolitana de São Paulo atualmente possui 39 municípios, cada qual sendo considerado um ente federativo pela Constituição Federal, e, apesar da mancha urbana abranger esses municípios, suas realidades e necessidades são diversas, sendo que seus Planos Diretores - PDs muitas vezes não conversam, lembrando que em áreas limítrofes os parâmetros de uso e ocupação do solo podem “conflitar”. Como exemplo, um município pode fixar parâmetros extremamente restritos à ocupação, visando a proteção ambiental, ao passo que outro município vizinho pode eventualmente fixar parâmetros permissivos à ocupação e ao adensamento urbano.

¹ Lei Federal nº 10.257 de 10 de Julho de 2001.

² Lei Federal nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015.

³ <https://www.pdui.sp.gov.br/>

O objeto de estudo tratado nesta pesquisa é o PDUI e a proposta de governança interfederativa contida nesse plano, tendo em vista que o PDUI se coloca como uma tentativa de solução dos problemas apresentados.

A principal questão que se levanta é: como realizar a governança desse plano, respeitando os entes federados e levando em consideração que uma região metropolitana não é um ente reconhecido pela constituição? Como hipótese, parto da reflexão sobre a necessidade de se pensar uma governança interfederativa para a efetivação das funções de interesse comum na metrópole, procurando assim uma forma de “equalizar” as relações de poder.

Como objetivos específicos pretendemos: avaliar se a análise da política intermunicipal pretendida a partir do PDUI fere ou não a autonomia local; e refletir sobre a necessidade de se pensar o urbano como um todo, não fragmentado por limites administrativos de cada município no que diz respeito à execução de políticas públicas.

O objeto de estudo aqui apresentado tem extrema relação com a questão legislativa e com a democracia brasileira, haja vista a competência do município no interesse local. Há que se atentar que, ao se tratar da competência do Município, é oportuno dizer que interesse local não pode ser entendido como aquilo que é exclusivo, mas o que é preponderante, e a governança seria a tentativa de mediar os conflitos de interesses para um bem comum.

Assim, para caminhar no sentido da análise, primeiramente precisamos esmiuçar o que é uma Região Metropolitana, qual a necessidade de sua criação, para então chegarmos na localização da Região Metropolitana de São Paulo, sua formação e seus problemas, auxiliando assim na compreensão da atual proposta do PDUI enquanto um marco regulatório legal e qual o seu desafio. Considerado um instrumento de planejamento e gestão do território metropolitano, o PDUI tem como finalidade, segundo o Estatuto da metrópole, propor

diretrizes e metas acompanhadas de indicadores de resultados, além de programas, projetos e ações para o ordenamento do desenvolvimento territorial. E o desafio está no fato de uma Região Metropolitana não ser considerada um ente federativo autônomo, como nos casos dos municípios, sendo que a criação de um plano nesses moldes pode vir a ferir a autonomia dos municípios prevista na Constituição Federal de 1988.

O desafio, portanto, encontra-se justamente na governança entre entes federativos, e para isso será necessário compreender a estrutura federativa brasileira e o histórico de ocupação da Região Metropolitana de São Paulo.

Assim, esta pesquisa foi dividida em três capítulos. No primeiro capítulo aborda-se o conceito de Região Metropolitana e os aspectos da RMSP, com suas características geopolíticas e uma apresentação do histórico de ocupação e dos planos pensados para o seu ordenamento. Dessa forma será possível compreender, no Capítulo 2, o porquê da necessidade de elaboração de um PDUI, o que e como está sendo proposto, sua fase de elaboração e quais os desafios. E, finalmente, no capítulo 3 a discussão da governança, com a apresentação da estrutura federativa brasileira a partir da Constituição Federal de 1988.

Capítulo 1: Região Metropolitana

Segundo a Lei 13.089/2015, conhecida como “Estatuto da metrópole”⁴, uma região metropolitana é uma “aglomeração urbana que configure uma metrópole” (Inciso VII, art. 2º), e uma metrópole é um “espaço urbano com continuidade territorial que, em razão da sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE” (Inciso V, art. 2º). Bem, temos alguns conceitos que antes precisam ser esclarecidos para que possamos compreender o assunto tratado, tais como urbano e região. Aqui será trazida a compreensão da Geografia para esses dois temas. Segundo Moreira (2012), região é “a forma matricial da organização do espaço terrestre e cuja característica básica é a demarcação territorial de limites rigorosamente precisos” (p. 169). Por conseguinte, por região podemos depreender que é um espaço localizável e delimitado, sendo possível o seu mapeamento.

O conceito de urbano é tratado por diversos autores, e surge a partir da revolução industrial iniciada no século XVIII e que transforma completamente a forma de vida nas cidades. Urbano tem origem no Latim *urbanus*, que significa “pertencente à cidade”. Podemos, pois, entender o urbano como o conjunto das questões relacionadas ao cotidiano da vida nas cidades. Segundo Oliveira (2014):

Ao longo da história do conceito, por mais que sua noção tenha se ampliado e ganhado um sentido abstrato e múltiplo, afastando-se da escala territorial da cidade (polis), é neste espaço, delimitado politicamente, e na rede de lugares que o compõem, que a cidadania deixa de ser em si e assume a sua dimensão mais concreta e cotidiana como uma práxis possível. É nas cidades e nos seus lugares, mais especificamente, que os direitos, sob a forma de leis, aparecem de forma palpável e contraditória, decodificando-se em normas e posturas que regem a vida urbana. (p. 177).

⁴ A íntegra da Lei 13.089/2015 está como Anexo neste trabalho.

E temos ainda o conceito de metrópole, que segundo Alves (2014), pode ser caracterizada como “o espaço de concentração populacional, de riquezas, de tecnologia, de inovação, de difusão da modernidade e de possibilidades, justamente pela existência concentrada de atividades e serviços” (p.109).

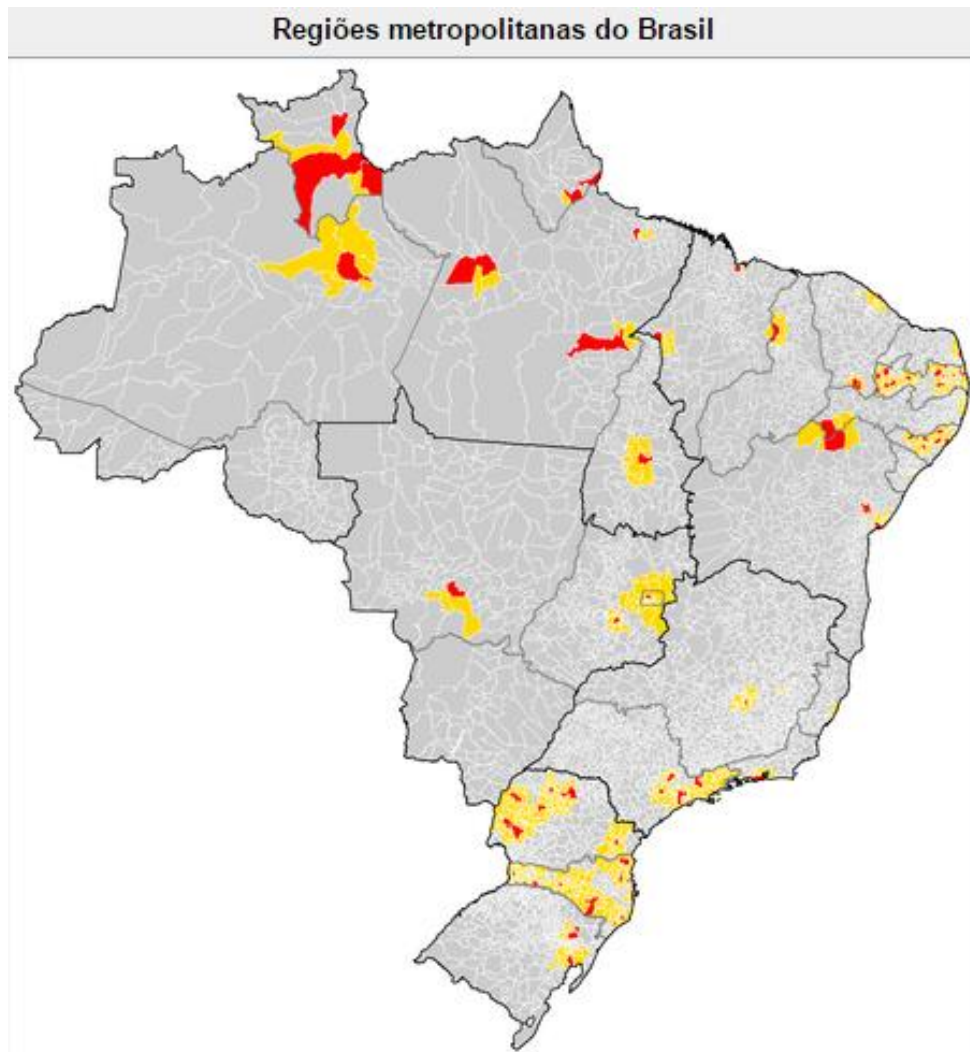
Exposto os conceitos principais, iremos então analisar como ocorreram as formações de Regiões Metropolitanas no Brasil, que foram sendo criadas a partir de 1973, no bojo da Constituição de 1967, através da Lei Complementar 14. Com a vigência da atual Constituição brasileira, de 1988, as regiões metropolitanas passaram a ser criadas e organizadas⁵ pelos governos estaduais e não mais pelo governo federal.

Segundo levantamento realizado pelo Observatório das Metrópoles⁶, até 31 de março de 2010, o Brasil contava com 35 regiões metropolitanas (RMs) e 3 regiões integradas de desenvolvimento econômico (RIDEs). Algumas RMs contam ainda com colares metropolitanos, áreas de expansão metropolitana e entorno metropolitano definidos em lei. No caso das RIDEs, vale lembrar ainda que na sua composição estão incluídos municípios de diferentes unidades da federação.

Atualmente, ainda segundo os dados do Observatório das Metrópoles, são 70 regiões metropolitanas (RMs), conforme podemos observar no mapa abaixo:

⁵ De acordo com o § 3º do Artigo 25.1 da CF.

⁶ http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/observatorio_RMs2010.pdf



Mapa 1 – Distribuição espacial das regiões metropolitanas no Brasil. Fonte: Observatório das Metrôpoles, 2016. Imagem: Wikipedia, 2016.

Interessante observar que nesses últimos 6 anos houve um aumento expressivo na criação de RMs, o que só denota como a questão urbana vem se tornando cada vez mais premente no dia-a-dia das pessoas e o como as relações políticas e econômicas extrapolam limites administrativos, fazendo-se necessária a criação dessas RMs.

Para efeitos do presente trabalho, dentre as RMs brevemente listadas, iremos nos debruçar apenas sobre a Região Metropolitana de São Paulo -RMSP, considerada a maior do país não só por sua grande população, de 21,2 milhões de habitantes segundo o Censo 2010, mas também pela sua pujança econômica e social.

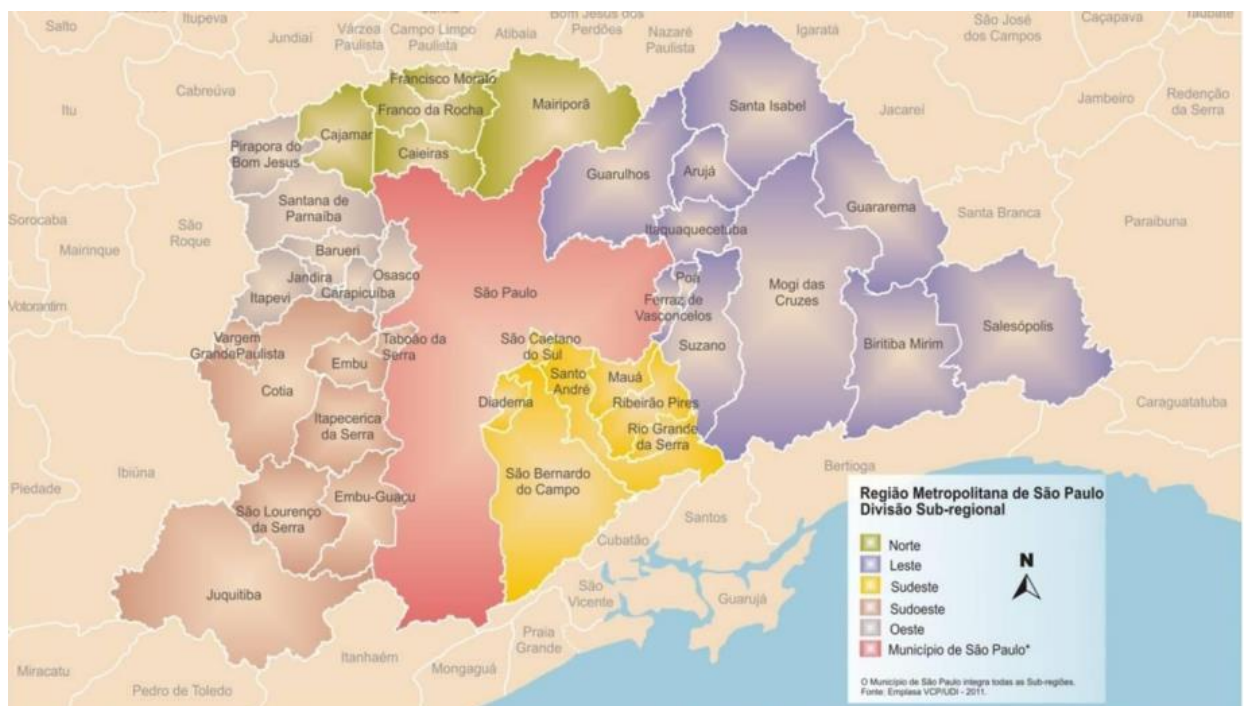
O início dos estudos para a criação de uma “área metropolitana de São Paulo” datam de 1957, tendo sido coordenado pela Sociedade de Análises Gráficas e Mecnográficas Aplicadas aos Complexos Sociais - SAGMACS e pela Comissão de Política Urbana do Município de São Paulo (EMPLASA, 2016). Mas foi apenas no ano de 1973 que foi criada a Região Metropolitana da Grande São Paulo.

A partir de estudos realizados pela Emplasa, foi elaborada e aprovada a proposta de reorganização da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), consolidada através da Lei Complementar Estadual 1.139 de 2011. Essa proposta se baseou nos preceitos da Constituição Federal de 1988 e também da Constituição Estadual de 1989 – que define os objetivos do processo de organização regional do Estado. Essa última prevê que as unidades regionais sejam criadas por meio de lei complementar estadual, respeitadas as peculiaridades dos municípios que as compõem, para cuidar das funções públicas de interesse comum de maneira planejada e integrada. Define ainda que, conceitualmente, as regiões metropolitanas devem compor-se de municípios limítrofes que apresentem relação de integração funcional de natureza econômico- social, além de urbanização contínua, necessitando, portanto, de ação coordenada dos entes públicos que nela atuam.

A composição original da RMSP abrangia 32 (trinta e dois) municípios em 1967, e na reorganização passou a agrupar 39 (trinta e nove) municípios em cinco sub-regiões, com o Município de São Paulo integrando todas as sub-regiões, conforme descrito abaixo e representado no Mapa 1:

- 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.



Mapa 2 – Região Metropolitana de São Paulo com as divisões sub-regionais. Fonte: EMPLASA (2011).

O aumento no número de municípios é essencialmente explicado pelo fato de terem ocorrido desmembramentos municipais, conforme é possível observar no Quadro 1.

1967 DECRETO ESTADUAL Nº47.863	1973 LEI COMPLEMENTAR FEDERAL Nº14	1974 LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº94	2011 LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº1.139
São Paulo	São Paulo	São Paulo	São Paulo
Arujá	Arujá	Arujá	Arujá
Barueri	Barueri	Barueri	Barueri
Caleiras	Biritiba-Mirim	Biritiba-Mirim	Biritiba-Mirim
Cajamar	Cajamar	Cajamar	Cajamar
Carapicuíba	Carapicuíba	Carapicuíba	Carapicuíba
Cotia	Cotia	Cotia	Cotia
Diadema	Diadema	Diadema	Diadema
Embu	Embu	Embu	Embu
Embu Guaçu	Embu-Guaçu	Embu-Guaçu	Embu-Guaçu
Ferraz de Vasconcelos	Ferraz de Vasconcelos	Ferraz de Vasconcelos	Ferraz de Vasconcelos
Francisco Morato	Francisco Morato	Francisco Morato	Francisco Morato
Franco da Rocha	Franco da Rocha	Franco da Rocha	Franco da Rocha
Guarulhos	Guarulhos	Guarulhos	Guarulhos
Itapeverica da Serra	Guararema	Guararema	Guararema
Itapeví	Guarulhos	Guarulhos	Guarulhos
Itaquaquetuba	Itaquerica da Serra	Itaquerica da Serra	Itaquerica da Serra
Jandira	Itapeví	Itapeví	Itapeví
Mairiporã	Itaquaquetuba	Itaquaquetuba	Itaquaquetuba
Mauá	Jandira	Jandira	Jandira
Mogi das Cruzes	Juquitiba	Juquitiba	Juquitiba
Osasco	Mairiporã	Mairiporã	Mairiporã
Pirapora do Bom Jesus	Mauá	Mauá	Mauá
Poá	Mogi das Cruzes	Mogi das Cruzes	Mogi das Cruzes
Ribeirão Pires	Osasco	Osasco	Osasco
Rio Grande da Serra	Pirapora do Bom Jesus	Pirapora do Bom Jesus	Pirapora do Bom Jesus
Santana de Parnaíba	Poá	Poá	Poá
Santo André	Ribeirão Pires	Ribeirão Pires	Ribeirão Pires
São Bernardo do Campo	Rio Grande da Serra	Rio Grande da Serra	Rio Grande da Serra
São Caetano do Sul	Salesópolis	Salesópolis	Salesópolis
Suzano	Santa Isabel	Santa Isabel	Santa Isabel
Taboão da Serra	Santana de Parnaíba	Santana de Parnaíba	Santana de Parnaíba
	Santo André	Santo André	Santo André
	São Bernardo do Campo	São Bernardo do Campo	São Bernardo do Campo
	São Caetano do Sul	São Caetano do Sul	São Caetano do Sul
	Suzano	Suzano	São Lourenço da Serra
	Taboão da Serra	Taboão da Serra	Suzano
			Taboão da Serra
			Vargem Grande Paulista

Quadro 1 – Composição da Região Metropolitana de São Paulo ao longo do tempo. Fonte: EMPLASA (2013).

Segundo a Emplasa⁷ (2013), a atual forma de institucionalização da RMSP:

(...) prevê a atuação de um Conselho de Desenvolvimento - CD-RMSP que delibera a respeito de projetos, serviços e obras de interesse comum. O CD é composto pelos representantes dos municípios integrantes da RM, por representantes do Estado nas áreas das funções públicas de interesse comum - FPIC e por dois representantes da Assembleia Estadual. Cada uma das cinco subregiões da RMSP conta com um Conselho Consultivo. O CD pode criar Câmaras Temáticas para atender demandas relativas a consecução das funções públicas de interesse comum e as Câmaras Temáticas Especiais voltadas a programas, projetos ou atividades específicas. O Governo do Estado de São Paulo está autorizado a criar entidade autárquica de

⁷ A Emplasa – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano SA, foi criada para ser o órgão técnico e executivo da política metropolitana e coordenar a elaboração dos planos e projetos na escala da metrópole, como a Lei de Proteção aos Mananciais (Lei Estadual 898/75) e a Lei de Zoneamento Industrial (Lei Estadual 1817/78). Subsidia o Governo do Estado de São Paulo na elaboração e implantação de políticas públicas regionais. <https://www.emplasa.sp.gov.br/>.

caráter territorial com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum da RMSP e, ainda, instituir um novo Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana, vinculados à Secretaria do Desenvolvimento Metropolitano. A Lei Complementar Estadual 1.139/2011 autoriza o poder executivo a criar uma agência metropolitana para a RMSP. O Decreto Estadual 57.349/2011 designa a Emplasa para exercer as funções da Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo, até que a agência seja criada. O Fundo Metropolitano de Financiamento - Fumefi criado pela Lei Complementar Estadual no. 94/1974 continua a existir até que o novo fundo previsto nessa mesma lei seja criado. A seguir apresenta-se uma breve caracterização socioeconômica da RMSP e de suas cinco sub-regiões.

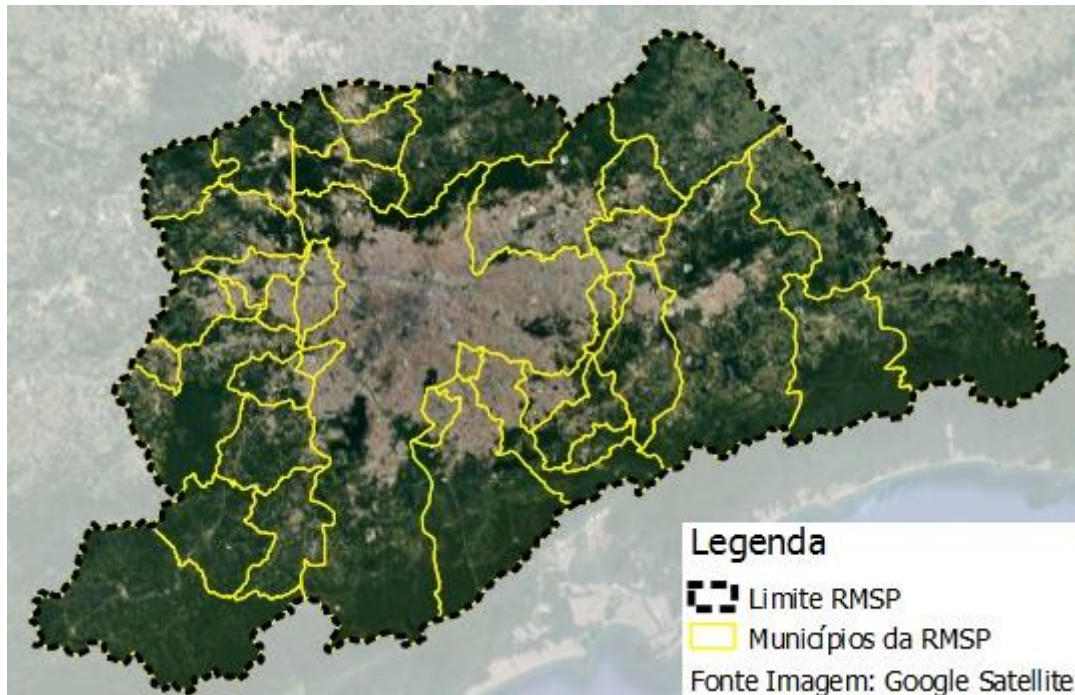
A RMSP faz parte da área conhecida como Macrometrópole Paulista – MMP, e segundo consta no site da Emplasa, é composta pelas Regiões Metropolitanas da Baixada Santista, Campinas, Vale do Paraíba, Litoral Norte e Sorocaba, além das Aglomerações Urbanas de Jundiaí e Piracicaba e da unidade regional de Bragantina – ainda não instituída – e da própria Região Metropolitana de São Paulo, sendo esta última considerada a mais complexa da MMP, do Estado de São Paulo e do Brasil. Também pudera, os números de sua composição são surpreendentes: são 8.047 km² de extensão territorial, com mais de 21 milhões de habitantes.

O maior polo de riqueza nacional encontra-se na Região Metropolitana de São Paulo. Seu Produto Interno Bruto – PIB em 2010 foi de R\$ 701,85 bilhões, que equivale a 56% do Estado e 20% do Brasil, sendo responsável pelo recolhimento de um quarto dos impostos no País (Fundação SEADE, 2012 apud EMPLASA, 2016). Para termos uma ideia da importância desta região, a cidade de São Paulo, considerada global e principal centro de decisões políticas do estado, faz parte desta região metropolitana. Possui um centro de serviços diversificados e especializados, ressaltando-se as áreas de telecomunicações, cultura, educação, saúde, transportes, gastronomia e turismo de negócios. Reúne ainda sedes de empresas transnacionais, complexos industriais e o mais importante centro financeiro da América Latina: a Bolsa de Valores de São Paulo.

Segundo a Emplasa (2016), na indústria a RMSP possui o predomínio na geração do valor agregado da MMP com 58% do total. Interessante observar que, apesar de ter a maior parcela do valor adicionado da indústria, a RMSP tem o menor coeficiente de industrialização, sendo que 24% de seu valor adicionado gerado advém da indústria. Isso se deve principalmente às questões de inovação tecnológica e ao forte crescimento do setor de serviços, que representava, em 2010, aproximadamente 70% do valor adicionado no Estado de São Paulo.

Os municípios da RMSP, do ponto de vista territorial, só não completam uma conurbação plena e continua por conta de áreas protegidas por lei, como remanescentes de Mata Atlântica e Unidades de Conservação de proteção integral previstos no SNUC⁸, além de áreas naturais tombadas por órgão de patrimônio e atributos físicos, como serras e rios que acabam quebrando a continuidade urbana. A manutenção desses espaços não urbanizados é essencial para a busca de um equilíbrio ambiental no território da RMSP, que, sem dúvida, visa uma qualidade de vida a sua população. Podemos observar essa situação através da imagem de satélite disponível no Google Satellite, aonde sobrepomos os limites administrativos dos municípios que compõem a RMSP sendo que as áreas em verde tratam-se de vegetação ou agricultura e as áreas em cinza da macha urbana.

⁸ Sistema Nacional de Unidades de Conservação – Lei Federal nº 9.985/2000.



Mapa 3 – Municípios da Região Metropolitana de São Paulo sobre imagem de satélite. Elaborado pela autora (2016).

Considerando-se a estrutura produtiva e o conjunto de ativos acumulados historicamente, a relevância econômica e urbana da RMSP se destaca nos contextos nacionais e até sul-americanos. E justamente por conta dessa grandeza da metrópole, também existem muitos problemas, tais como desigualdade na distribuição de renda, concentração espacial de empregos e cidades consideradas dormitórios, nas quais seus habitantes, em sua maioria, possuem emprego em municípios vizinhos, demandando viagens diárias e transporte público de alta capacidade, com uma rede deficitária para o atendimento.

E é dentro desse contexto que se pensa em um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado para a Região Metropolitana de São Paulo, o qual será apresentado no próximo capítulo.

Capítulo 2: O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado

Para caminhar no sentido da análise, primeiramente precisamos esclarecer o que é o PDUI enquanto um marco regulatório legal e qual o seu desafio. Considerado um instrumento de planejamento e gestão do território metropolitano, tem como finalidade, segundo o Estatuto da Metrópole, propor diretrizes e metas acompanhadas de indicadores de resultados, além de programas, projetos e ações para o ordenamento do desenvolvimento territorial. Como o próprio nome diz, trata-se de um desenvolvimento urbano integrado, abarcando o conjunto dos municípios que compõem uma determinada região metropolitana e convergindo na gestão do seu uso e ocupação do solo.

Importante destacar que o PDUI tornou-se uma exigência a partir do Estatuto da Metrópole (Lei Federal 13.089/2015), conforme alínea b) do inciso I do art. 21⁹, o qual estabelece que este Plano deva ser aprovado em até três anos a partir da vigência da referida lei – ou seja, até janeiro de 2018. Interessante observar que a lei prevê, em seu artigo 10¹⁰, a

⁹ “Art. 21. Incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992:

I- o governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de tomar as providências necessárias para:

a) garantir o cumprimento do disposto no caput do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da instituição da região metropolitana ou da aglomeração urbana mediante lei complementar estadual;

b) elaborar e aprovar, no prazo de 3 (três) anos, o plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas instituídas até a data de entrada em vigor desta Lei mediante lei complementar estadual;

II- o prefeito que deixar de tomar as providências necessárias para garantir o cumprimento do disposto no § 3º do art. 10 desta lei, no prazo de 3 (três) anos da aprovação do plano de desenvolvimento integrado mediante lei estadual “.

¹⁰ “Art. 10. As regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual.

§1º Respeitadas as disposições do plano previsto no caput deste artigo, poderão ser formulados planos setoriais interfederativos para políticas públicas direcionadas à região metropolitana ou à aglomeração urbana.

§2º A elaboração do plano previsto no caput deste artigo não exime o Município integrante da região metropolitana ou aglomeração urbana da formulação do respectivo plano diretor, nos termos do §1º do art. 182 da Constituição Federal e da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

§3º Nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas instituídas mediante lei complementar estadual, o Município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana.

§4º O plano previsto no caput deste artigo será elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa a que se refere o inciso II do caput do art. 8º desta Lei, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual”.

obrigatoriedade da elaboração do PDUI, trazendo ainda, como em seu artigo 21, uma série de sanções administrativas, caso os responsáveis pela elaboração do PDUI deixem de adotar as medidas necessárias à sua implantação.

O Estatuto da Metrópole foi elaborado no bojo das necessidades atuais de superação do desenvolvimento das cidades para além dos limites administrativos, e com objetivo de nortear a gestão e a ação das distintas entidades federativas no território que formam as regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, propondo princípios para a governança interfederativa, conforme art. 6 da Lei Federal 13.089/2015, associada à participação popular e aos instrumentos urbanísticos e jurídicos de gestão para as ações e políticas públicas de escala metropolitana.

No presente momento o PDUI-RMSP encontra-se na fase de elaboração de Projeto de Lei – PL para envio à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Segundo texto disponível na plataforma Gestão Urbana¹¹:

Segundo lei federal, o PDUI deverá instituir diretrizes para a formulação de políticas e gestão públicas integradas, para o desenvolvimento sustentável e integrado dos distintos municípios, princípios para a preservação ambiental e critérios para a aprovação ou revisão dos distintos Planos Diretores Estratégicos (PDE) municipais. Para isso, poderá apoiar-se na aplicação do Macrozoneamento e de Planos Setoriais Interfederativos, Zonas para aplicação compartilhada de Instrumentos Urbanísticos, Consórcios e Convênios Públicos, Compensações aos Municípios por prestação serviços ambientais e outros. O PDUI trata-se de um plano que contém não apenas diretrizes, mas a estruturação dos meios interfederativos para se implementar o desenvolvimento urbano integrado da Metrópole. Nesse sentido, a estrutura de governança interfederativa e o compartilhamento de dados e informações são considerados parte integrante do sistema de planejamento urbano integrado a ser proposto no Projeto de Lei. Faz parte desse sistema de gestão a constituição da Instância Colegiada Deliberativa, com participação da Sociedade Civil, que deverá aprovar o PDUI e, portanto, ser instaurada ao longo do processo participativo de debate e elaboração do Plano.

O PDUI não será um conjunto de Planos Diretores, sua prerrogativa é a de se ater aos problemas especificamente metropolitanos e às Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC), assim como procurar respeitar a autonomia das diversas entidades federativas.

¹¹ <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/pdui/> acessado em 27/11/2016.

O Ato Deliberativo nº CD-01/2015-A, de janeiro de 2015, do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (CDRMSP), criou o comitê executivo do PDUI, instituindo o processo e as instâncias para sua elaboração, através de um Guia Metodológico. Tal material constitui-se como referência para nortear os trabalhos do PDUI e define o processo Interfederativo de debate, de avaliação e de deliberação junto à sociedade civil. Através de audiências públicas e instauração de Instancia Colegiada Deliberativa, a Comissão Técnica, com base nesses eventos, elaborará Cadernos de Propostas, que, após debate público e revisão e aprovação do Comitê executivo do PDUI, será consolidado como um Projeto de Lei e encaminhado ao Poder Legislativo para discussão e votação.

Toda essa discussão tem, como escopo, regulamentar e direcionar as ações e políticas públicas relacionadas às Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) da Região Metropolitana de São Paulo. No documento de contributo à elaboração do Projeto de Lei, elaborado pela Prefeitura Municipal de São Paulo – PMSP, pela Prefeitura de Guarulhos e pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC (PMSP/SMDU, 2016), é colocado que se deve se priorizar as FPICs a serem abordadas que “devem corresponder às questões e problemas estruturais da Metrópole”. Assim, nas discussões de elaboração do PDUI propõem-se as seguintes FPICs:

- i. Planejamento e uso do solo;
- ii. Transporte e sistema viário regional;
- iii. Habitação;
- iv. Saneamento ambiental;
- v. Meio ambiente;
- vi. Desenvolvimento econômico

Dessa forma, a proposta é que o PDUI se organize em quatro eixos funcionais, que são correspondentes aos problemas estruturais metropolitanos:

- Desenvolvimento Econômico, Social e Territorial;
- Habitação e Vulnerabilidade Social;
- Meio Ambiente, Saneamento e Recursos Hídricos;
- Mobilidade, Transporte e Logística.

Ainda de acordo com o contributo (PMSP/SMDU, 2016), esses eixos de ação são os que “devem definir as hierarquias de prioridades de programas, projetos e serviços metropolitanos, normas e diretrizes de desenvolvimento integrado da RMSP, sendo o Planejamento Territorial metropolitano, assim como a Governança Interfederativa, temas transversais e presentes em todos os eixos” (p.15). Desses eixos surge então a proposta dos objetivos gerais que são:

- Reduzir a desigualdade sócio territorial;
- Combater o conflito entre a expansão urbana e a preservação do meio ambiente;
- Reestruturar o território estratégico dos eixos de média e alta capacidade, assim como as áreas industriais e planícies aluviais;
- Promover a estruturação da rede de centralidades e o combate à segregação socioeconômica.

Pressupõe-se a elaboração de um Macrozoneamento para orientar as políticas territoriais com diretrizes para o desenvolvimento dos eixos. Assim, com base em uma leitura do território, são propostas três macrozonas: Estruturação Metropolitana, Redução da Vulnerabilidade Sócio Territorial e Conservação e Preservação Ambiental. (PMSP/SMDU,

2016). Para tanto, faz-se necessário o levantamento dos dados espaciais que subsidiaram a elaboração deste mapeamento.

Segundo o Guia Metodológico do PDUI-RMSP (EMPLASA, 2016), espera-se que sejam utilizados horizontes de curto, médio e longo prazos no seu planejamento, procurando ser revisada a cada 5 anos a estrutura da Governança interfederativa e abrangendo os períodos temporais entre 2025, 2035 e 2040.

Na sua formulação, implementação e gestão, pressupõe-se a participação popular através de um processo participativo com audiências públicas municipais e regionais e representatividade nos conselhos das cidades e conselhos setoriais municipais, compostos por instancias consultivas ao longo do processo de elaboração do PDUI (conforme preconizado no art. 12 § 2º inciso I do Estatuto da Metrópole).

O principal obstáculo à elaboração desse plano está no fato de uma Região Metropolitana não ser considerada um ente federativo autônomo como nos casos dos municípios, sendo que a criação de um plano nesses moldes pode vir a ferir a autonomia dos municípios prevista na Constituição Federal de 1988. Com a preocupação disso não vir a acontecer é que se pensa em governança interfederativa.

Essa governança precisa ser o alicerce do PDUI, para que esse venha a se efetivar. Mas como tratar a organização dessa governança de forma a respeitar a isonomia? No próximo capítulo discorreremos sobre a questão.

Capítulo 3: Governança Interfederativa

Segundo a Emplasa (2016) o Sistema de Governança Metropolitana do Estado de São Paulo encontra amparo no art. 25, § 3º da Constituição Federal de 1988, e nos artigos 152 a 154 da Constituição Estadual de 1989, sendo regulamentados pela Lei Complementar Estadual nº 760, de 1 de agosto de 1994 e que as normas “encontram eco tanto em decisões do Supremo Tribunal Federal como no próprio Estatuto da Metrópole, em que pese haver uma ou outra omissão neste último” (p 72).

O desafio encontra-se justamente na governança entre entes federativos e para isso é necessário compreender a estrutura federativa brasileira.

A Constituição Federal de 1988 trouxe uma novidade em termos de estrutura federativa: os municípios passam a ser entes da federação, com atribuições e orçamentos próprios. Consideram-se “entes federados”, portanto, as territorialidades que compõem a federação e possuem autonomia política, legislativa, administrativa e orçamentária.

O Título III “Da Organização do Estado” da Constituição Federal Brasileira estabelece as formas de divisão territorial, sendo as unidades político-administrativas, ou os entes federados (art. 18¹²), a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal. Figuram também, como possibilidade de gestão, os territórios federais, as regiões metropolitanas, as aglomerações urbanas, as microrregiões e as regiões integradas de desenvolvimento.

No entanto, uma região metropolitana não é um ente federativo autônomo, mas sim composto de diversos entes federativos, no caso os municípios. Os entes federados devem ter a capacidade de se organizarem por meio de uma constituição própria ou uma Lei Orgânica, sempre respeitada a Constituição Federal.

¹² “Art. 18 – A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição”.

Segundo Magalhães e Souza (2011):

A União é organizada pela Constituição Federal, que exerce dupla função: estabelecer as bases da organização e do funcionamento da República Federativa Brasileira e organizar o ente federado “União”. Cada Estado-membro rege-se por uma Constituição própria, elaborada, aprovada e promulgada pelas respectivas casas legislativas. Já o Distrito Federal e os Municípios regem-se por suas respectivas Leis Orgânicas, também elaboradas, aprovadas e promulgadas por suas respectivas casas legislativas, que, a despeito de receberem nome diverso, são suas respectivas Constituições.

Os municípios possuem autonomia por conta de sua capacidade de gerir seus assuntos dentro das competências indicadas pela Constituição, sendo essas funções:

1. Organização de Lei Orgânica Municipal (art. 29¹³);
2. Auto-gestão;
3. Administração compartilhada com demais entes da Federação; e
4. Legislaturas exclusivas e suplementares.

O que difere a Lei Orgânica Municipal das leis ordinárias é sua forma mais rígida e elaborada, assim como o conteúdo de organização desde que dentro dos preceitos gerais da Constituição Federal.

A auto-gestão se refere à autonomia do município, sem interferência de outra autoridade que não as municipais eleitas pelos seus munícipes. Trata-se também do poder local de gestão para suas demandas específicas.

Entre as competências municipais constitucionalmente garantidas encontramos atribuições de natureza legislativa e outras de natureza administrativa. Há uma diferença considerável entre receber a atribuição de legislar sobre determinado direito e a de garantir este mesmo direito. Como um bom exemplo disso, podemos citar a preservação ambiental: uma coisa é legislar sobre direito ambiental, outra coisa é ter que preservar o meio ambiente.

¹³ “Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado (...)”.

Os municípios possuem tanto competências legislativas (capacidade de regulamentar por meio de normas de direito) como competências administrativas (responsabilidade e autonomia para atuar em determinados assuntos). Mas, para cada uma dessas formas de competência, o texto constitucional federal estabeleceu as matérias e os respectivos limites.

A responsabilidade dos gestores municipais não se confunde com as funções administrativas compartilhadas, pois estas últimas dizem respeito a matérias já definidas na Constituição Federal e seu conteúdo é de caráter irrenunciável por parte de qualquer ente da federação. O artigo 23¹⁴ da Constituição Federal cuidou de estabelecer o que chamamos de "competências comuns" da União, dos Estados-membros, dos municípios e do Distrito Federal. Essas competências devem ser entendidas como responsabilidades compartilhadas, cabendo a todos os entes o empenho em cumpri-las.

E é por conta dessa estrutura federativa que se pensa em uma forma de governança interfederativa. Podemos definir governança da seguinte forma, segundo Santos

¹⁴ “Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015)
- VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
- XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)”

(1997): “refere-se ao *modus operandi* das políticas governamentais – que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato político-institucional do processo decisório, à definição do mix apropriado de financiamento de políticas e ao alcance geral dos programas” (p. 341). E ainda segundo Santos (1997), “o conceito (de governança) não se restringe, contudo, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado” (p.341). Dessa forma, a governança refere-se a “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico” (p.342), incluindo-se aí “não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos” (p. 342).

Segundo Klink (2013),

O debate brasileiro sobre a governança metropolitana após 1990 é emblemático ao tratar desse paradoxo. Em grandes linhas, assinala que, após o esvaziamento do planejamento metropolitano tecnocrata, centralista e autoritário, que caracterizava o Regime Militar, emergiu um vazio institucional. Isto ocorreu porque, no bojo da redemocratização e da descentralização, os novos atores, principalmente os prefeitos eleitos e os movimentos sociais, não pautaram uma agenda metropolitana. No debate sobre a governança, a região metropolitana ficou “órfã” no pacto federativo brasileiro. Sua trajetória é caracterizada pela proliferação de arranjos como os consórcios setoriais – particularmente em áreas temáticas como a saúde –, pelo esvaziamento ou extinção das autarquias estaduais, criadas nos anos 1970, e pela ocorrência de raríssimas inovações – entre elas, o sistema de governança regional participativa no ABC Paulista, na Grande São Paulo.

O Estatuto da Metrópole tem um capítulo inteiro dedicado à regulamentação da governança nessas áreas em que o interesse comum deve ser balizado por mais de um ente federativo.

Importante observar que é necessária uma estrutura de governança tanto durante a elaboração do PDUI quanto após sua elaboração, para o devido acompanhamento e efetivação do Plano. Conforme consta na plataforma Gestão Urbana¹⁵:

Em ato deliberativo CD-01/2015-A de janeiro de 2015, o CDRMSP instituiu que a composição dos fóruns de elaboração e aprovação do PDUI seria formada da seguinte maneira:

- Comitê Executivo – composto por 18 membros, sendo 04 representantes do Governo do Estado de São Paulo, 04 representantes da Prefeitura de São Paulo e 10 das sub-regiões que compõe a Região Metropolitana de São Paulo. O Comitê é responsável por promover a articulação e coordenação entre Estado, Municípios integrantes da região e sociedade civil com o intuito de viabilizar os trabalhos relativos à elaboração do PDUI até o momento de sua aprovação;
- Comissão Técnica – composta por membros representantes das 5 sub-regiões da RMSP, do Município de São Paulo e do Estado de São Paulo para promover o trabalho de elaboração do PDUI, acompanhar o seu desenvolvimento, atuando como facilitador da observância ao Estatuto da Metrópole, bem como pautar as reuniões do Comitê Executivo;
- Grupos de Trabalho nas sub-regiões da RMSP que serão criados pela Comissão Técnica visando a mobilização dos atores regionais na apuração das demandas locais referidas aos planos municipais e regionais;
- Secretaria Executiva do Comitê Executivo, exercida pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – Emplasa – vinculada ao governo do Estado de São Paulo.

Essa estrutura apresentada supostamente deveria dar voz aos 39 municípios da RMSP, com os seus diversos anseios e problemáticas.

¹⁵ <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/pdui/governanca-metropolitana/> acessado em 27/11/2016.

Considerações Finais

A vida cotidiana na metrópole faz perceber a necessidade de uma normatização do espaço para a melhoria da qualidade de vida das pessoas. Um plano que se diga integrado precisa compatibilizar os desejos da população com os limites da administração pública. O desafio do PDUI está colocado, juntamente com os desafios da participação popular, da governança interfederativa e tantos outros na vida pública.

Importante sempre levar em consideração que estamos falando de um território já existente e com diversos conflitos. Um dos desafios é o de não tratar a elaboração do plano como se o território fosse uma “tela em branco”. É preciso considerar as estruturas e conflitos já existentes para que seja possível uma devida efetivação do PDUI.

O fato de uma região metropolitana não ser considerada um ente federativo não deve ser um obstáculo a sua efetivação, principalmente quando tratamos de interesses públicos. Os limites administrativos precisam deixar de serem barreiras em assuntos comuns, e a população precisa se sentir acolhida e não excluída por políticas divergentes em um mesmo território físico, no entanto administrativamente distinto.

Esta pesquisa teve a intenção de apresentar as questões colocadas na elaboração do PDUI e o que ele pode contribuir para que possamos pensar e construir o espaço de vivência que queremos para nós e para as gerações futuras.

Referências Bibliográficas

ALVES, G.A. **A mobilidade/imobilidade na produção do espaço metropolitano**, in: A produção do espaço urbano. São Paulo: Contexto, 2014.

BRASIL, Congresso Nacional. **Lei Federal nº 13.089 de 12 de janeiro de 2015**. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei 10.257, de 10 julho de 2001, e dá outras providências.

BRASIL, Constituição. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988.

EMPLASA, **Visão da Metrópole**: Subsídios para a elaboração do PDUI Região, 2016.

KLINK, Jeroen. Por que as regiões metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a reestruturação e o reescalonamento do Estado Social-Desenvolvimentista em espaços metropolitanos, p. 83-114 in: **Território metropolitano, políticas municipais**: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano – Brasília: Ipea, 2013.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de ; SOUZA, Tatiana Ribeiro de. **Federalismo**: os entes federados no Brasil. 2011.

METRODATA, Observatório de Políticas Urbanas e Gestão Municipal (IPPUR/UFRJ-FASE). **Informações básicas das regiões metropolitanas brasileiras**. Disponível em <http://www.ippur.ufrj.br/observatorio>.

MOREIRA, R. **Geografia e Práxis**: a presença do espaço na teoria e na prática geográficas, São Paulo: Contexto, 2012.

OLIVEIRA, M.P. **Para Compreender o “Leviatã Urbano” – A Cidadania como Nexó Político-Territorial**, in: A produção do espaço urbano. São Paulo: Contexto, 2014.

PMSP/SMDU. **Plano de desenvolvimento urbano integrado**: região metropolitana de São Paulo; contributo à elaboração do projeto de lei. São Paulo, 2016.

SANTOS, Maria Helena de Castro. **“Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte”**. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, volume 40, nº 3, 1997. pp. 335-376.

ANEXO

LEI Nº 13.089, DE 12 DE JANEIRO DE 2015.

Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei, denominada Estatuto da Metrópole, estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, normas gerais sobre o plano de desenvolvimento urbano integrado e outros instrumentos de governança interfederativa, e critérios para o apoio da União a ações que envolvam governança interfederativa no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24, no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal.

§ 1º Além das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas, as disposições desta Lei aplicam-se, no que couber:

I – às microrregiões instituídas pelos Estados com fundamento em funções públicas de interesse comum com características predominantemente urbanas;

II – (VETADO).

§ 2º Na aplicação das disposições desta Lei, serão observadas as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, que regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, e em outras leis federais, bem como as regras que disciplinam a política nacional de desenvolvimento urbano, a política nacional de desenvolvimento regional e as políticas setoriais de habitação, saneamento básico, mobilidade urbana e meio ambiente.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas;

II – função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes;

III – gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui:

- 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;

IV – governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;

V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE;

VI – plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana;

VII – região metropolitana: aglomeração urbana que configure uma metrópole.

Parágrafo único. Os critérios para a delimitação da região de influência de uma capital regional, previstos no inciso V do **caput** deste artigo considerarão os bens e serviços fornecidos pela cidade à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes, e serão disponibilizados pelo IBGE na rede mundial de computadores.

CAPÍTULO II

DA INSTITUIÇÃO DE REGIÕES METROPOLITANAS E DE AGLOMERAÇÕES URBANAS

Art. 3º Os Estados, mediante lei complementar, poderão instituir regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, constituídas por agrupamento de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Parágrafo único. Estado e Municípios inclusos em região metropolitana ou em aglomeração urbana formalizada e delimitada na forma do **caput** deste artigo deverão promover a governança interfederativa, sem prejuízo de outras determinações desta Lei.

Art. 4º A instituição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que envolva Municípios pertencentes a mais de um Estado será formalizada mediante a aprovação de leis complementares pelas assembleias legislativas de cada um dos Estados envolvidos.

Parágrafo único. Até a aprovação das leis complementares previstas no **caput** deste artigo por todos os Estados envolvidos, a região metropolitana ou a aglomeração urbana terá validade apenas para os Municípios dos Estados que já houverem aprovado a respectiva lei.

Art. 5º As leis complementares estaduais referidas nos arts. 3º e 4º desta Lei definirão, no mínimo:

I – os Municípios que integram a unidade territorial urbana;

II – os campos funcionais ou funções públicas de interesse comum que justificam a instituição da unidade territorial urbana;

III – a conformação da estrutura de governança interfederativa, incluindo a organização administrativa e o sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas; e

IV – os meios de controle social da organização, do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum.

§ 1º No processo de elaboração da lei complementar, serão explicitados os critérios técnicos adotados para a definição do conteúdo previsto nos incisos I e II do **caput** deste artigo.

§ 2º Respeitadas as unidades territoriais urbanas criadas mediante lei complementar estadual até a data de entrada em vigor desta Lei, a instituição de região metropolitana impõe a observância do conceito estabelecido no inciso VII do **caput** do art. 2º.

CAPÍTULO III

DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA DE REGIÕES METROPOLITANAS E DE AGLOMERAÇÕES URBANAS

Art. 6º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas respeitará os seguintes princípios:

I – prevalência do interesse comum sobre o local;

II – compartilhamento de responsabilidades para a promoção do desenvolvimento urbano integrado;

III – autonomia dos entes da Federação;

IV – observância das peculiaridades regionais e locais;

V – gestão democrática da cidade, consoante os arts. 43 a 45 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VI – efetividade no uso dos recursos públicos;

VII – busca do desenvolvimento sustentável.

Art. 7º Além das diretrizes gerais estabelecidas no art. 2º da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas observará as seguintes diretrizes específicas:

I – implantação de processo permanente e compartilhado de planejamento e de tomada de decisão quanto ao desenvolvimento urbano e às políticas setoriais afetas às funções públicas de interesse comum;

II – estabelecimento de meios compartilhados de organização administrativa das funções públicas de interesse comum;

III – estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas;

IV – execução compartilhada das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa;

V – participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum;

VI – compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança interfederativa;

VII – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, na forma da lei e dos acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa.

Parágrafo único. Na aplicação das diretrizes estabelecidas neste artigo, devem ser consideradas as especificidades dos Municípios integrantes da unidade territorial urbana quanto à população, à renda, ao território e às características ambientais.

Art. 8º A governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em 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.

CAPÍTULO IV

DOS INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO

Art. 9º Sem prejuízo da lista apresentada no art. 4º da Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001, no desenvolvimento urbano integrado de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas serão utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – plano de desenvolvimento urbano integrado;

II – planos setoriais interfederativos;

III – fundos públicos;

IV – operações urbanas consorciadas interfederativas;

V – zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001;

VI – consórcios públicos, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005;

VII – convênios de cooperação;

VIII – contratos de gestão;

IX – compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, conforme o inciso VII do **caput** do art. 7º desta Lei;

X – parcerias público-privadas interfederativas.

Art. 10. As regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual.

§ 1º Respeitadas as disposições do plano previsto no **caput** deste artigo, poderão ser formulados planos setoriais interfederativos para políticas públicas direcionadas à região metropolitana ou à aglomeração urbana.

§ 2º A elaboração do plano previsto no **caput** deste artigo não exime o Município integrante da região metropolitana ou aglomeração urbana da formulação do respectivo plano diretor, nos termos do § 1º do art. 182 da Constituição Federal e da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

§ 3º Nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas instituídas mediante lei complementar estadual, o Município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana.

§ 4º O plano previsto no **caput** deste artigo será elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovado pela instância colegiada deliberativa a que se refere o

inciso II do **caput** do art. 8º desta Lei, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual.

Art. 11. A lei estadual que instituir o plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá ser revista, pelo menos, a cada 10 (dez) anos.

Art. 12. O plano de desenvolvimento urbano integrado de região metropolitana ou de aglomeração urbana deverá considerar o conjunto de Municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais.

§ 1º O plano previsto no **caput** deste artigo deverá contemplar, no mínimo:

I – as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;

II – o macrozoneamento da unidade territorial urbana;

III – as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;

IV – as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;

V – a delimitação das áreas com restrições à urbanização visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; e

VI – o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições.

§ 2º No processo de elaboração do plano previsto no **caput** deste artigo e na fiscalização de sua aplicação, serão assegurados:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação de representantes da sociedade civil e da população, em todos os Municípios integrantes da unidade territorial urbana;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e

III – o acompanhamento pelo Ministério Público.

CAPÍTULO V

DA ATUAÇÃO DA UNIÃO

Seção I

Do Apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado

Art. 13. Em suas ações incluídas na política nacional de desenvolvimento urbano, a União apoiará as iniciativas dos Estados e dos Municípios voltadas à governança interfederativa, observados as diretrizes e os objetivos do plano plurianual, as metas e as prioridades fixadas pelas leis de diretrizes orçamentárias e o limite das disponibilidades propiciadas pelas leis orçamentárias anuais.

Art. 14. Para o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana ou em aglomeração urbana, será exigido que a unidade territorial urbana possua gestão plena, nos termos do inciso III do **caput** do art. 2º desta Lei.

§ 1º Além do disposto no **caput** deste artigo, o apoio da União à governança interfederativa em região metropolitana impõe a observância do inciso VII do **caput** do art. 2º desta Lei.

§ 2º Admite-se o apoio da União para a elaboração e a revisão do plano de desenvolvimento urbano integrado de que tratam os arts. 10 a 12 desta Lei.

§ 3º Serão estabelecidos em regulamento requisitos adicionais para o apoio da União à governança interfederativa, bem como para as microrregiões e cidades referidas no § 1º do art. 1º desta Lei e para os consórcios públicos constituídos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano.

Art. 15. A região metropolitana instituída mediante lei complementar estadual que não atenda o disposto no inciso VII do **caput** do art. 2º desta Lei será enquadrada como aglomeração urbana para efeito das políticas públicas a cargo do Governo Federal, independentemente de as ações nesse sentido envolverem ou não transferência de recursos financeiros.

Art. 16. A União manterá ações voltadas à integração entre cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países, em relação à mobilidade urbana, como previsto na Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, e a outras políticas públicas afetas ao desenvolvimento urbano.

Seção II

Do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado

Art. 17. (VETADO).

Art. 18. (VETADO).

CAPÍTULO VI

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 19. (VETADO).

Art. 20. A aplicação das disposições desta Lei será coordenada pelos entes públicos que integram o Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano - SNDU, assegurando-se a participação da sociedade civil.

§ 1º O SNDU incluirá um subsistema de planejamento e informações metropolitanas, coordenado pela União e com a participação dos Governos estaduais e municipais, na forma do regulamento.

§ 2º O subsistema de planejamento e informações metropolitanas reunirá dados estatísticos, cartográficos, ambientais, geológicos e outros relevantes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas.

§ 3º As informações referidas no § 2º deste artigo deverão estar preferencialmente georreferenciadas.

Art. 21. Incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992:

I – o governador ou agente público que atue na estrutura de governança interfederativa que deixar de tomar as providências necessárias para:

a) garantir o cumprimento do disposto no **caput** do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da instituição da região metropolitana ou da aglomeração urbana mediante lei complementar estadual;

b) elaborar e aprovar, no prazo de 3 (três) anos, o plano de desenvolvimento urbano integrado das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas instituídas até a data de entrada em vigor desta Lei mediante lei complementar estadual;

II – o prefeito que deixar de tomar as providências necessárias para garantir o cumprimento do disposto no § 3º do art. 10 desta Lei, no prazo de 3 (três) anos da aprovação do plano de desenvolvimento integrado mediante lei estadual.

Art. 22. As disposições desta Lei aplicam-se, no que couber, às regiões integradas de desenvolvimento que tenham características de região metropolitana ou de aglomeração urbana, criadas mediante lei complementar federal, com base no art. 43 da Constituição Federal, até a data de entrada em vigor desta Lei.

Parágrafo único. A partir da data de entrada em vigor desta Lei, a instituição de unidades territoriais urbanas que envolvam Municípios pertencentes a mais de um Estado deve ocorrer na forma prevista no art. 4º, sem prejuízo da possibilidade de constituição de consórcios intermunicipais.

Art. 23. Independentemente das disposições desta Lei, os Municípios podem formalizar convênios de cooperação e constituir consórcios públicos para atuação em funções públicas de interesse comum no campo do desenvolvimento urbano, observada a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Art. 24. A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 34-A:

“Art. 34-A. Nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, poderão ser realizadas operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas.

Parágrafo único. As disposições dos arts. 32 a 34 desta Lei aplicam-se às operações urbanas consorciadas interfederativas previstas no **caput** deste artigo, no que couber.”

Art. 25. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 12 de janeiro de 2015; 194^o da Independência e 127^o da República.

DILMA ROUSSEFF

Joaquim Levy

Nelson Barbosa

Gilberto Kassab

Gilberto Vargas

Este texto não substitui o publicado no DOU de 13.1.2015