

## **A ELABORAÇÃO DO PLANO E DA GOVERNANÇA DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO: PREMISSAS E ESCOPO, METAS E MÉTODO, ESTRATÉGIAS E RESULTADOS DA PRIMEIRA FASE DO PROCESSO**

Carolina Heldt D'Almeida<sup>1</sup>  
Bárbara Oliveira Marguti<sup>2</sup>

### **1 APRESENTAÇÃO**

O processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana (RM) de São Paulo, atualmente em curso, teve início em outubro de 2015, sob responsabilidade do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (CDRMSP).<sup>3</sup> Este capítulo tem por objetivo apresentar a experiência dos trabalhos realizados durante a primeira fase de elaboração deste plano, que estabeleceu o processo de sua construção, encerrada em dezembro de 2016. Ele trata, portanto, de apresentar os desafios e dilemas considerados, as estratégias elencadas e as pactuações realizadas, tanto relativas aos conteúdos do PDUI quanto ao seu processo de elaboração.

Com a finalidade de pontuar como foi considerada a adequação do arranjo de governança metropolitana ao Estatuto da Metrópole no caso de São Paulo, a exposição do texto parte das referências anteriores a essa adequação que definiram as precondições para a elaboração do PDUI da RM de São Paulo. As precondições foram o objeto primeiro de pactuação entre os entes federados representantes no CDRMSP e definiram as regras dos trabalhos que se materializaram no *Guia Metodológico* (CDRMSP, 2015b), referente a todo o processo interfederativo e participativo previsto para a elaboração e validação do PDUI. O *Guia* configura-se,

---

1. Coordenadora da Comissão Técnica do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana (RM) de São Paulo pela prefeitura municipal de São Paulo entre 2015-2016. Atualmente, é membro do Comitê Executivo do PDUI da RM de São Paulo representando a sociedade civil pelo Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento de São Paulo. *E-mail*: <carolheldt@gmail.com>.

2. Coordenadora técnica do projeto Governança Metropolitana no Brasil do Ipea. *E-mail*: <barbara.marguti@ipea.gov.br>.

3. Em 19 de outubro de 2015 foi realizada a 9ª reunião do CDRMSP, dirigida pelo então prefeito de São Paulo e presidente do CDRMSP, Fernando Haddad. A partir de então, o conselho instituiu, para o desenvolvimento dos trabalhos do PDUI, as instâncias colegiadas do Comitê Executivo e da Comissão Técnica, definindo suas atribuições e composição por representantes dos entes federados da RM de São Paulo, e confere à Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (Emplasa) a função de secretaria executiva do Comitê Executivo (Deliberação CD-01/15).

portanto, como a pactuação para a construção cooperativa do PDUI e da estrutura de gestão interfederativa para o desenvolvimento do plano metropolitano. Ao mesmo tempo, e desde então, a revisão do arranjo institucional da estrutura de governança interfederativa da RM de São Paulo foi considerada objeto de debate e proposição a ser tratada articuladamente ao escopo do PDUI, uma vez que interessava aos trabalhos de formulação da política metropolitana refletir a gestão de sua efetiva implementação.

O consenso preliminar que orientou o desenvolvimento dos trabalhos foi o interesse em superar as experiências dos planos metropolitanos cartoriais, que não tiveram qualquer efeito em instrumentalizar as ações políticas no território da metrópole. Nesse sentido, premissas, conteúdos, instrumentos, macrozoneamento e governança interfederativa passaram a ser entendidos como elementos básicos a serem desenvolvidos de maneira integrada nos trabalhos. Dessa feita, como se verá, os objetos de trabalho na primeira fase foram tanto as diretrizes para a formulação do PDUI quanto para a revisão da governança interfederativa da RM de São Paulo.

Este capítulo apresenta o desenvolvimento dos trabalhos à luz dessas premissas, abordando a experiência realizada na primeira fase, que corresponde aos resultados alcançados entre a 9ª reunião do CDRMSP (outubro de 2015)<sup>4</sup> e a 11ª reunião do CDRMSP (dezembro de 2016).<sup>5</sup> As fontes de referência são os produtos dos trabalhos realizados nesse período, objeto de formulação, debate, revisão e deliberação nos fóruns criados para a elaboração do PDUI, sob a responsabilidade do CDRMSP.<sup>6</sup> Essas fontes de referência, assim como toda a legislação implicada na constituição da RM de São Paulo, foram analisadas em detalhes na coletânea de relatórios de pesquisa (componentes 3 e 4)<sup>7</sup> *A implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de São Paulo* (Ipea, 2017).

Para promover o debate de posições sobre várias dimensões, em um ambiente complexo de representação interfederativa, o primeiro desafio no caso da RM de

4. Disponível em: <[https://www.pdui.sp.gov.br/rmspl/?page\\_id=297](https://www.pdui.sp.gov.br/rmspl/?page_id=297)>.

5. A 11ª reunião do CDRMSP, realizada em 7 de dezembro de 2016, apreciou um balanço do processo de formulação do PDUI da RM de São Paulo, considerando as oficinas sub-regionais, as audiências públicas municipais mobilizadoras sobre o PDUI realizadas em 2016 e as reuniões internas de formulação do PDUI nas reuniões dos grupos de trabalho (GTs), Comissão Técnica e Comitê Executivo, além dos materiais de apoio produzidos. De modo mais relevante, nesta 11ª reunião do CDRMSP foram apresentados os documentos que materializam os resultados dos trabalhos pelos entes federados de forma colegiada até aquele momento, alcançando duas versões de contribuição ao Caderno Preliminar de Propostas. Uma delas foi produzida pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC e pelas prefeituras municipais de Guarulhos e de São Paulo, chamado Plano de Desenvolvimento Urbano Integradado da Região Metropolitana de São Paulo: contributo ao processo de elaboração do Caderno Preliminar de Propostas (Consórcio Grande ABC, Guarulhos e Cidade de São Paulo, 2016). Outra foi elaborada pela Emplasa, chamada Contribuição ao Caderno Preliminar de Propostas: elementos para o macrozoneamento e sistematização das propostas (CDRMSP, 2016).

6. Disponíveis em: <[www.pdui.sp.gov.br](http://www.pdui.sp.gov.br)> e <[www.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br](http://www.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br)>.

7. O componente 3 da pesquisa *A Implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de São Paulo* (Ipea, 2017) trata da análise dos aspectos centrais da estrutura institucional e normativa da RM de São Paulo. O componente 4 encontra-se em elaboração, complementando o anterior, com o objetivo de dar continuidade à análise do período subsequente, especificamente o detalhamento dos trabalhos desenvolvidos entre a 9ª e 11ª reunião do CDRMSP.

São Paulo foi criar os consensos necessários sobre qual processo e quais objetivos em pauta são necessários para produzir a convergência de visões político-programáticas distintas sobre os mesmos temas ao longo dos tempos de elaboração previamente pactuados. Nesse sentido, este texto apresentará o debate acumulado no período abordado (entre a 9ª e a 11ª reunião do CDRMSP) sobre as questões fundamentais do PDUI da RM de São Paulo, considerando a pactuação dos consensos sobre o processo, bem como a produção dos dissensos sobre seu conteúdo. O capítulo estrutura-se da seguinte maneira: a seção 2 apresenta, a partir do Estatuto da MetrÓpole, os desafios primeiros na RM de São Paulo. A seção 3 trata da estrutura institucional e normativa da RM e apresenta o ponto de partida, com premissas, escopo e Órgãos decisÓrios, procurando relatar as definições preliminares e as pactuações das precondições estabelecidas. O debate nesse momento procurou responder às seguintes questões básicas: O que é uma FPIC? Qual é o escopo do PDUI? Quem é o governo metropolitano? Na seção 4 está apresentada a visão do ponto de chegada, trata da meta e do método, demonstrando a estratégia de trabalho que buscou responder às questões: Como elaborar um processo metropolitano de planejamento? Quais propostas prioritárias da política metropolitana? Na seção 5 são apresentados os conteúdos alcançados e os dissensos relativos aos pontos de vista sobre as estratégias e resultados do desenvolvimento do PDUI da RM de São Paulo. Na medida em que trata da elaboração de um plano com vistas a sua efetiva implementação, a principal questão considerada foi: como governar a política territorial metropolitana? Por fim, na seção 6, as considerações finais trazem reflexões das autoras sobre os desdobramentos do processo em curso na RM de São Paulo.

## **2 INTRODUÇÃO: O ESTATUTO DA METRÓPOLE E OS DESAFIOS PRIMEIROS NA RM DE SÃO PAULO**

A partir de janeiro de 2015, o Estatuto da MetrÓpole passou a exigir de RMs, aglomerados urbanos e microrregiões do país o desenvolvimento do seu PDUI, que necessariamente requer a instauração de uma governança interfederativa metropolitana para a formulação e implementação de políticas públicas relacionadas às Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs).

No caso da RM de São Paulo, considerando a necessidade de participação de representantes dos 39 municípios da RM e da sociedade civil de forma representativa para garantir a legitimidade necessária nas decisões sobre a agenda metropolitana, motivou-se o debate sobre a hipótese da revisão da estrutura de governança metropolitana em vigor, definida por legislação estadual prévia ao Estatuto da MetrÓpole.<sup>8</sup> O debate político-programático sobre o tema, com elementos jurídicos e institucionais em pauta durante o processo de desenvolvimento do PDUI,

---

8. Leis Complementares Estaduais nº 1.139/2011 e nº 760/1994.

representou um denso processo de reflexão sobre o caráter e o escopo do plano metropolitano, bem como sobre a sua inovação, cuja experiência este texto aborda.

Ao mesmo tempo, os debates pouco puderam se basear em diretrizes nacionais mais precisas sobre como elaborar o PDUI, uma vez que o este se configura como uma peça de lei nova e diretiva, de caráter normativo geral, um novo instrumento em um quadro já bastante consolidado de parâmetros da legislação urbanística brasileira. 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 (Lei Federal nº 10.257/2001), cujos princípios e diretrizes são, hoje, o principal referencial para determinar a finalidade dos instrumentos da política urbana – garantir a função social da cidade e da propriedade – e os parâmetros necessários aos processos democráticos na elaboração e implementação da política territorial – os processos participativos da política urbana e rural. Assim, o Estatuto da Cidade é a referência fundamental para o desenvolvimento da política territorial metropolitana, seu processo e escopo.

Todavia, o plano metropolitano não seria um conjunto de planos diretores dos municípios que compõem a região metropolitana, mas, sim, uma nova peça com o objetivo de regulamentar instrumentos urbanísticos, de financiamento, gestão e macrozoneamento para a elaboração e implementação da política metropolitana para as FPICs. Um PDUI próprio deve defini-la, muito embora não sejam claras as definições sobre o que são as FPICs – cuja existência justifica o fato metropolitano – nem esteja bem definida a sua relação com a função social da cidade, ou seja, o parâmetro central dos planos diretores. Isso porque o Estatuto da Metrópole apresenta 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).

A indefinição do significado das FPICs e seu reflexo, por exemplo, no macrozoneamento (em diferenciação ao zoneamento) ou na governança metropolitana (em diferenciação aos governos municipais e sua gestão do território) acaba por ensejar uma discussão com posições bastante diversas com relação à formulação, às premissas, ao escopo e aos sentidos da política metropolitana, bem como 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, que são: *i*) seus conteúdos; *ii*) os instrumentos e gestão da política metropolitana; *iii*) a localização das ações metropolitanas; *iv*) as contrapartidas envolvidas entre os agentes públicos e privados para a sua consecução; *v*) a definição do caráter, a qualidade e as prioridades de obras e serviços de interesse metropolitano; e *vi*) o ambiente de concertação e participação social na formulação, deliberação e controle da política metropolitana.

### 3 ESTRUTURA INSTITUCIONAL E NORMATIVA DA RM DE SÃO PAULO – O PONTO DE PARTIDA: PREMISSAS, ESCOPO E ÓRGÃOS DECISÓRIOS

#### 3.1 RM de São Paulo

A RM de São Paulo é composta por 39 municípios inseridos no território do estado de São Paulo, organizados em seis sub-regiões.<sup>9</sup> Cada sub-região conta com um consórcio público interfederativo, alguns deles com larga experiência de desenvolvimento urbano integrado de modo cooperado. São eles: Consórcio Intermunicipal Grande ABC, Consórcio Intermunicipal da Região Oeste, Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios do Alto do Tietê, Consórcio Intermunicipal dos Municípios da Bacia do Juqueri e Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo, conforme mostra o mapa 1.

A conurbação entre diversos municípios com a cidade de São Paulo, as dinâmicas socioeconômicas da RM e, em especial, a experiência urbana de quem habita a cidade passam a exigir o diálogo e a pactuação de diretrizes políticas entre diversas entidades federativas. Isto ocorre para que se possa planejar o desenvolvimento do território metropolitano, de maneira convergente entre municípios e o governo de estado, e por meio de diretrizes comuns para o desenvolvimento cooperado na metrópole.

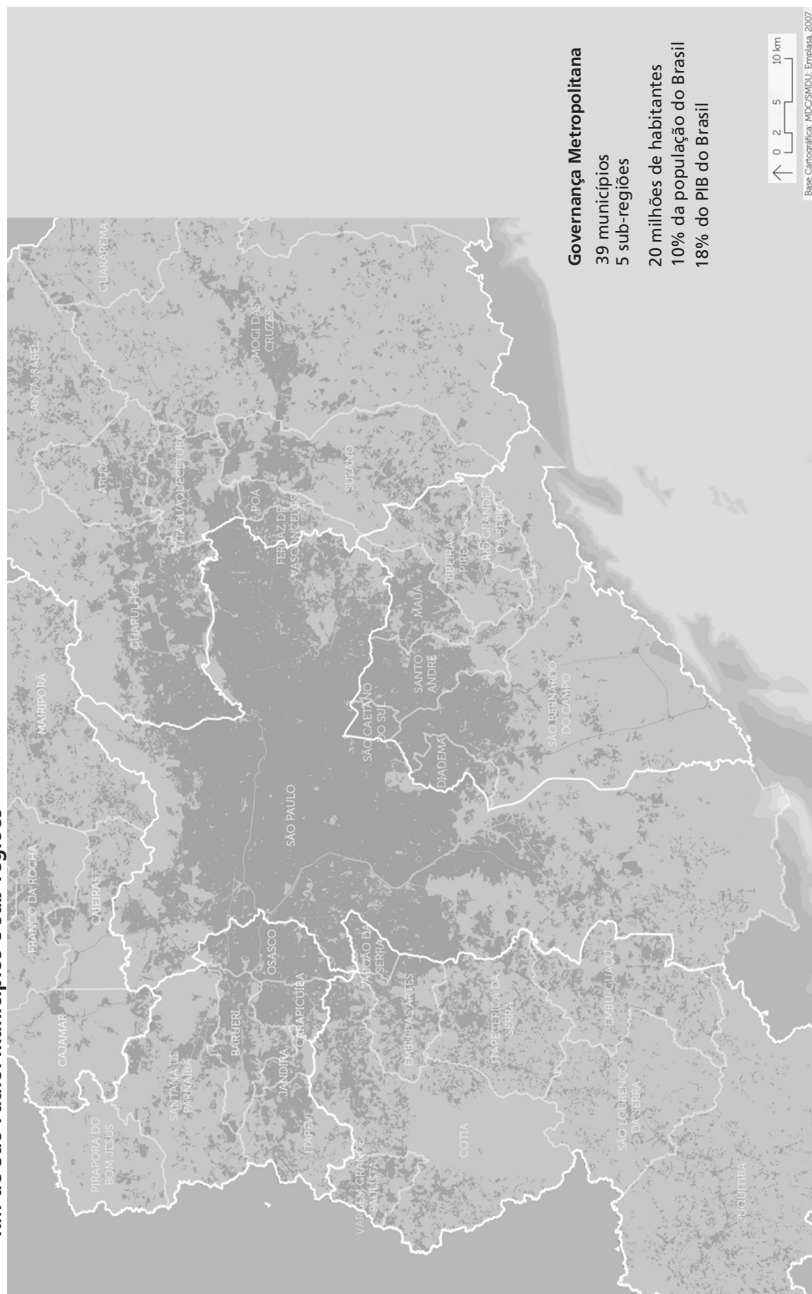
A RM de São Paulo contém uma população de mais de 21 milhões de pessoas, segundo a estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2016, e concentra 18,9% do produto interno bruto (PIB) brasileiro (Seade, 2013 *apud* Emplasa, 2016c). Todavia, os destaques necessários não são apenas de ordem quantitativa, mas, sim, qualitativa: os principais problemas na RM são devido às disputas travadas entre os diferentes atores-agentes para acessar os bens da metrópole, cuja distribuição é marcada pelo caráter da desigualdade da localização dos bens e serviços urbanos no território metropolitano. Alguns desses problemas decorrem da natureza de relações metropolitanas, como, por exemplo: *i*) a segregação socioespacial; *ii*) a expansão urbana em relação a áreas de proteção; *iii*) a vulnerabilidade social e ambiental nos territórios periféricos; *iv*) a concentração de empregos e centralidades urbanas; e *v*) a distribuição desigual das redes e serviços metropolitanos, como a rede hídrica e a rede de transporte de alta e média capacidades, conforme mostram os mapas 2, 3, 4 e 5.

Se há, por um lado, uma indefinição sobre o significado das FPICs (elemento norteador do PDUI) para orientar o processo de planejamento territorial metropolitano, por outro lado, como os mapas demonstram, é evidente a natureza metropolitana de alguns problemas territoriais em São Paulo.

---

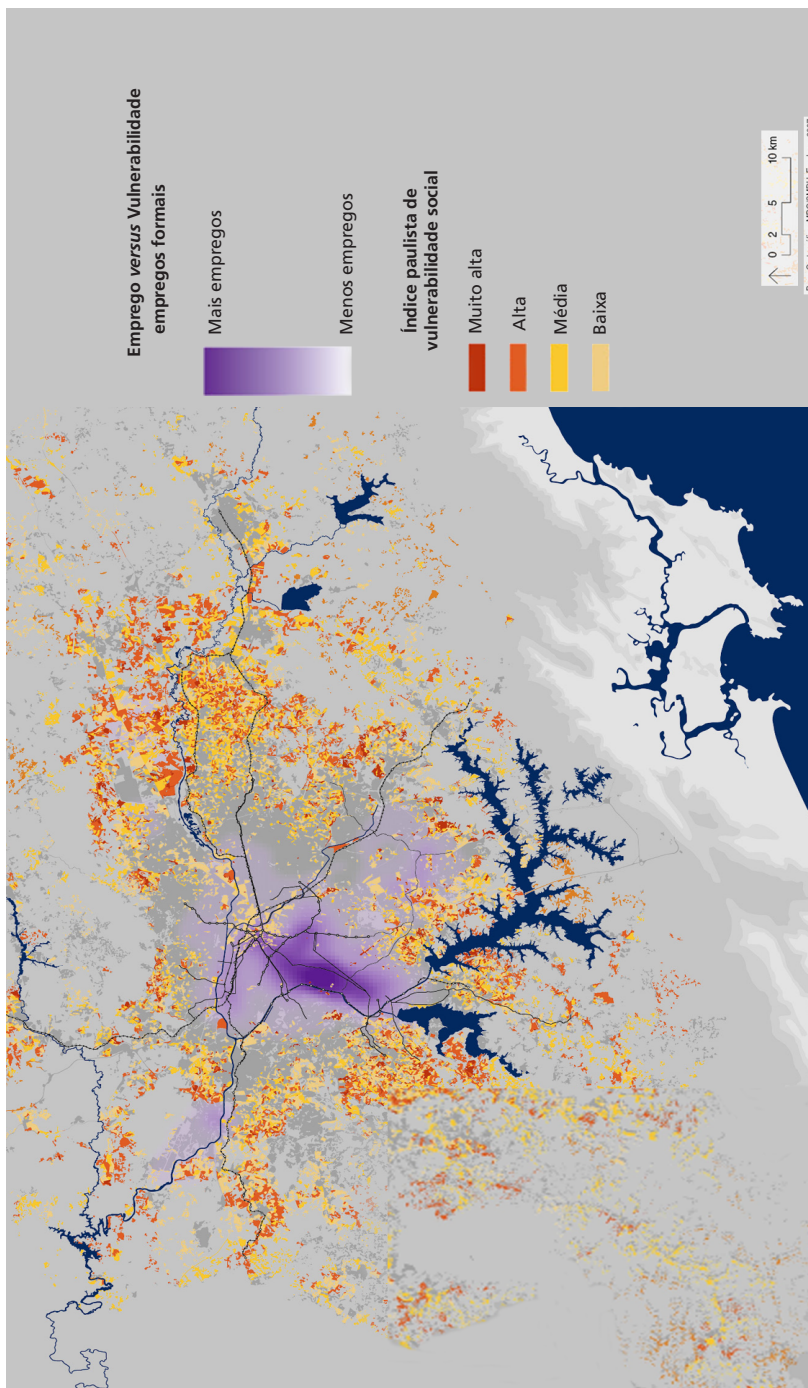
9. Norte: Caieiras, Cajamar, Francisco Morato, Franco da Rocha e Mairiporã. Leste: Arujá, Biritiba-Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Guarulhos, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis, Santa Isabel e Suzano. Sudeste: Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São 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. Polo: São Paulo.

MAPA 1  
RM de São Paulo: municípios e sub-regiões



Fonte: SMDU (2016).

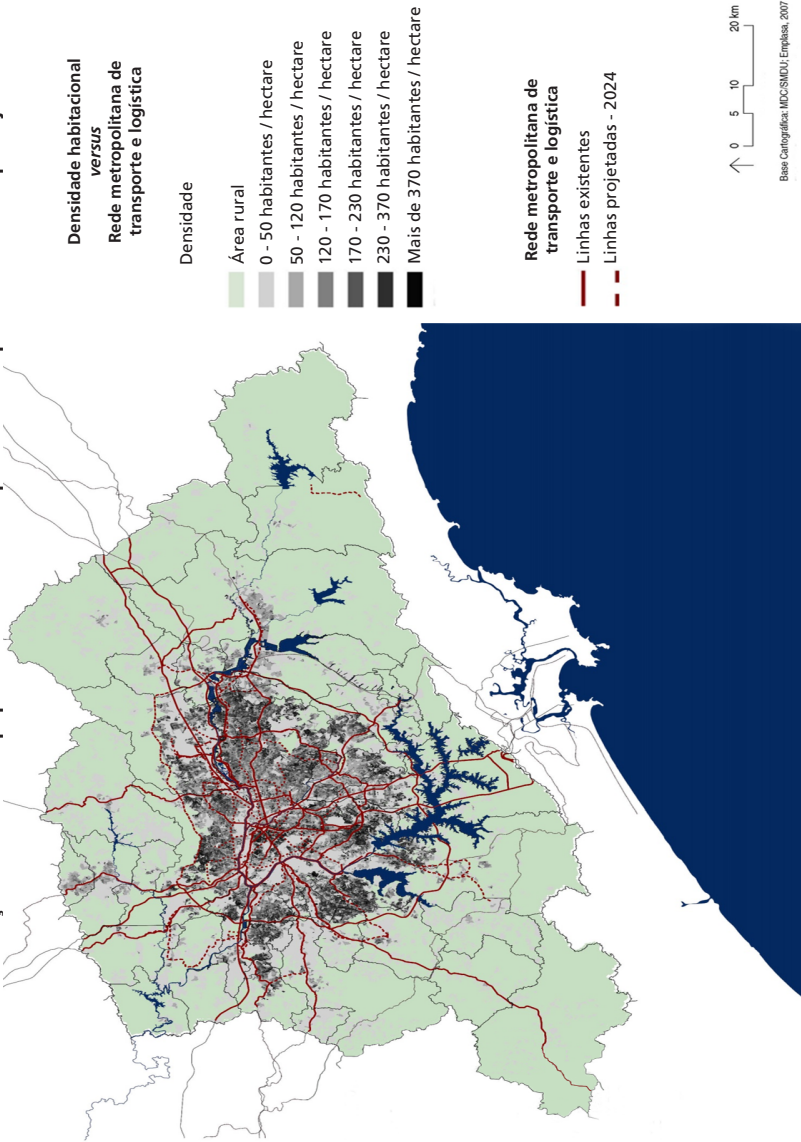
MAPA 2  
RM de São Paulo: localização de empregos, infraestrutura de alta e média capacidades de transporte e áreas de maior vulnerabilidade



Fonte: SMDU (2016).

MAPA 3

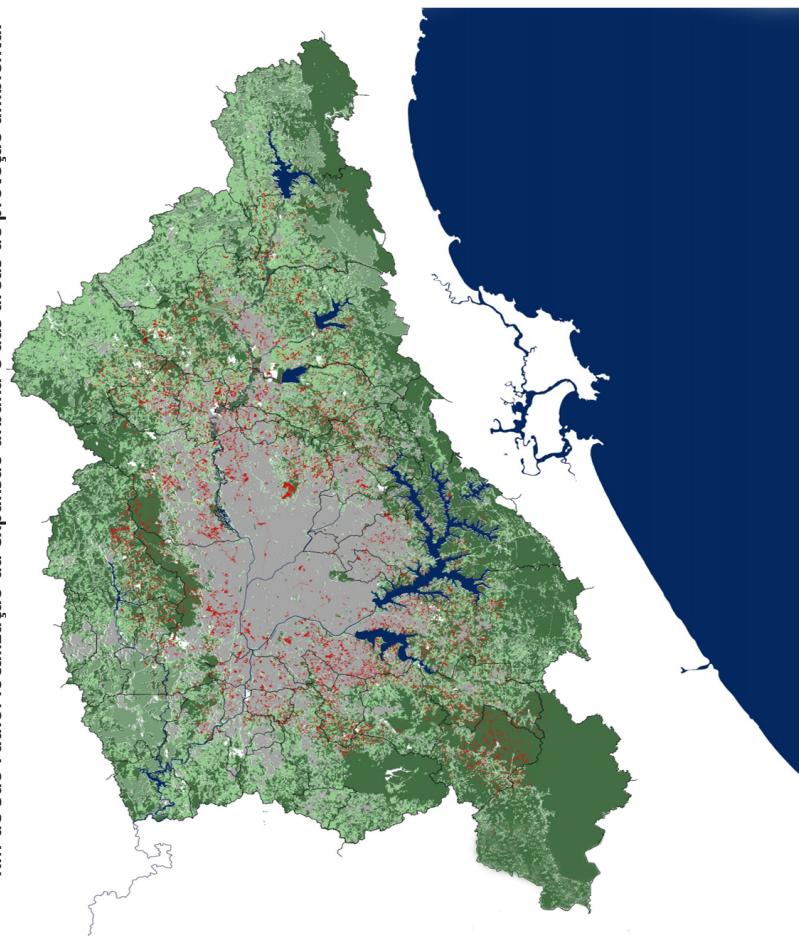
**RM de São Paulo: concentração de densidade populacional e rede completa de transporte existente e planejada**



Fonte: SMDU (2016).

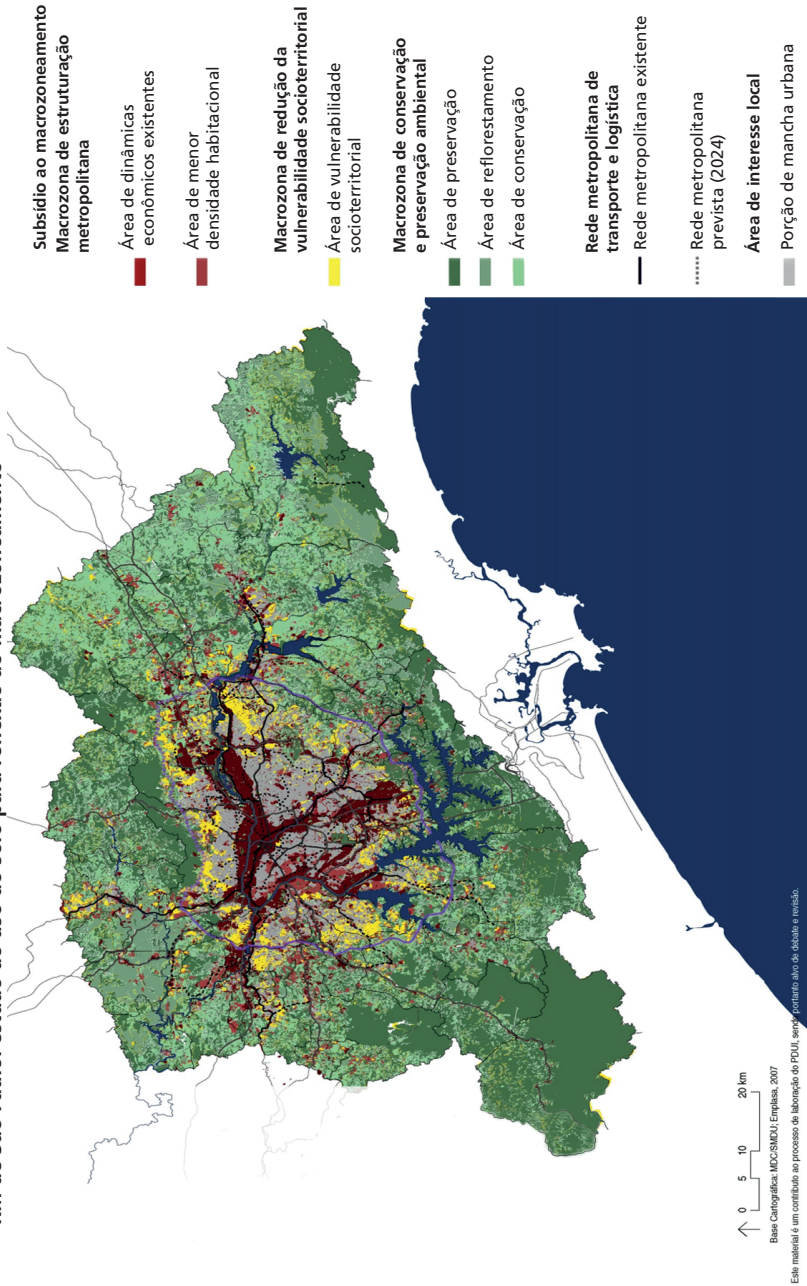


MAPA 4  
RM de São Paulo: localização da expansão urbana e das áreas de proteção ambiental



Fonte: SMDU (2016).

MAPA 5  
RM de São Paulo: estudo do uso do solo para reflexão ao macrozoneamento



Dessa feita, no processo de trabalho do PDUI da RM de São Paulo, convencionou-se identificar as FPICs como sendo os problemas socioterritoriais especificamente metropolitanos. Ainda, foi objeto de decisão do processo de planejamento considerar que as FPICs que seriam tratadas no primeiro PDUI seriam aquelas relativas aos principais problemas estruturais do território metropolitano, quais sejam: *i*) desenvolvimento econômico, social e territorial; *ii*) habitação e vulnerabilidade social; *iii*) meio ambiente, saneamento e recursos hídricos; e *iv*) mobilidade, transporte e logística.<sup>10</sup> A governança interfederativa e o planejamento territorial configuraram-se como eixos transversais para o seu desenvolvimento.

### 3.2 Planejamento metropolitano e estrutura institucional: antecedentes ao Estatuto da Metrôpole

O PDUI é proposto pelo Estatuto da Metrôpole como um plano que contém não apenas diretrizes e objetivos, mas também os instrumentos que requerem a estruturação dos meios interfederativos para a implementação do desenvolvimento urbano integrado da metrôpole. Nesse sentido, a estrutura de governança interfederativa e o compartilhamento de dados e informações são considerados parte integrante da proposta de planejamento metropolitano.

Assim, a experiência realizada na RM de São Paulo considerou, sobretudo, a importância de realizar a proposição do Sistema de Planejamento Integrado da Metrôpole. O objeto para proposição, revisão e debate seria então tanto os instrumentos previstos para o PDUI quanto a estrutura de governança interfederativa necessária para a implementação do plano. Ambos os resultados dessa propositura – o planejamento e a governança – poderiam ser objeto de um mesmo projeto de lei ou ainda redundar em dois, um relativo ao PDUI e outro relativo à revisão da estrutura de governança da RM de São Paulo, a serem encaminhados pelo Executivo à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp). De todo modo, o importante seria, ao cumprimento inicial, promover a elaboração e o debate da proposta na íntegra relativa ao Sistema de Planejamento Integrado da Metrôpole, considerando tanto os instrumentos do PDUI quanto a revisão da estrutura de governança interfederativa de forma conjunta.

Buscava-se, com isso, evitar que o PDUI se tornasse mais um plano cartorial, discursivo e pouco operativo para promover as transformações urbanas, e também garantir que a estrutura da governança metropolitana da RM de São Paulo atualmente em vigor fosse revista. Esta reformulação da governança metropolitana deveria ser consonante aos objetivos materializados no PDUI e pactuados no âmbito interfederativo para a realização da política metropolitana, e, ao mesmo

10. Essas FPICs encontram correspondência nas atribuições do CDRMSP frente à RM de São Paulo, segundo a Lei Complementar Estadual nº 1.139/2011, que contém a seguinte designação para elas: *i*) planejamento e uso do solo; *ii*) transporte e sistema viário regional; *iii*) habitação; *iv*) saneamento ambiental; *v*) meio ambiente; e *vi*) desenvolvimento econômico.

tempo, corresponder a sua necessária revisão *vis-à-vis* às diretrizes do Estatuto da Metrópole, uma vez que o arranjo institucional da governança metropolitana em vigor na RM de São Paulo é anterior ao Estatuto da Metrópole, e, portanto, pouco corresponde aos desafios de implementação do PDUI. Portanto, tornava-se necessário e importante desenvolver o PDUI paralelamente à reestruturação da governança interfederativa da RM de São Paulo.

No Estatuto da Metrópole, ainda que este seja um instrumento de lei geral diretiva e muito nova, é evidente que os parâmetros para o desenvolvimento do planejamento territorial devem ser fundamentados nos processos participativos de elaboração, implementação e controle social já comumente aplicados seguindo o Estatuto da Cidade. Portanto, não restavam dúvidas de que as diretrizes da política metropolitana e as ações previstas no PDUI têm, como parâmetro, suas normativas, praxes e legitimidade calcadas nas experiências acumuladas nos processos participativos e nas finalidades da política urbana brasileira, baseadas na promoção da função social da cidade.

Os municípios da RM de São Paulo vêm desenvolvendo os processos participativos de elaboração, implementação e revisão dos planos diretores desde 2001. Indo além, consórcios públicos entre os municípios da RM têm acumulado larga experiência na realização de projetos e planos para a implementação de políticas públicas em comum acordo. Por exemplo, do ponto de vista da política territorial, o Consórcio Intermunicipal do Grande ABC chegou a iniciar um Plano Diretor Regional (PDR).<sup>11</sup> Outro exemplo, de planejamento regional já em escala local, são os 32 planos regionais desenvolvidos para as subprefeituras do município de São Paulo, em 2016. Diante dessas experiências e iniciativas, surgiu rapidamente uma questão sobre a especificidade do PDUI em relação às demais peças de planejamento da política territorial. A resposta a que se chegou foi essencial para a definição do escopo do PDUI e para a orientação dos trabalhos de seu desenvolvimento (figura 1).

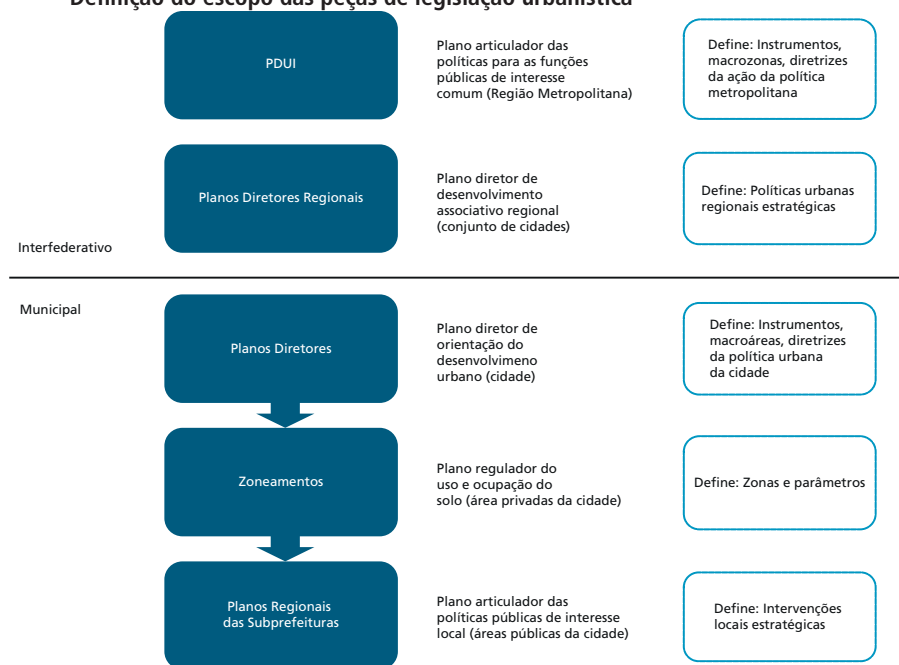
No caso do processo na RM de São Paulo, foi esclarecido que o PDUI tem por finalidade endereçar ações de concertação entre agentes interfederativos para elaborar e implementar políticas públicas em comum acordo na metrópole, tratando-se, portanto, de um plano de intersecção entre os demais planos territoriais e/ou setoriais, no que se refere especificamente às FPICs da região. Isso se refletiu na concepção de macrozoneamento, que passa a depender da localização das FPICs

---

11. O PDR do ABC tem entre seus objetivos a articulação do trabalho de revisão dos planos diretores municipais, considerando também 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, contando com entrega do relatório final em dezembro de 2016, com desdobramentos previstos para terem continuidade durante 2017.

no território. O PDUI não se confundiria nem se sobreporia aos planos diretores nem aos planos regionais. Ele não seria, nesse sentido, um plano diretor para toda a metrópole, tampouco o macrozoneamento seria um grande zoneamento, porque a política de terras urbanas é atribuição local de competência municipal. Nesse sentido, a reflexão alcançada é que, no PDUI, o interesse local deve estar suficientemente presente na governança metropolitana, influenciando sobre as diretrizes e ações de interesse comum na metrópole.

FIGURA 1  
Definição do escopo das peças de legislação urbanística



Fonte: Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e prefeituras de Guarulhos e de São Paulo (2016).

### 3.3 Ações institucionais para a governança metropolitana: precondições

A elaboração do PDUI, uma vez esclarecido seu escopo, significaria a oportunidade de criar um campo de concertação e participação política em níveis de governança entre os entes federados e a sociedade civil para o debate público sobre a formulação e implementação da política metropolitana. Além disso, envolveria, necessariamente, os agentes e setores da sociedade civil e da política pública implicados nos temas das FPICs em pauta no PDUI. E, ainda, reconhecendo a necessidade de desenvolvimento do PDUI articulado à governança interfederativa, seria pauta fundamental a revisão da estrutura de governança metropolitana em vigor na RM

de São Paulo para corresponder aos pressupostos do Estatuto da Metrópole e aos desafios de implementação do PDUI. Ambas as elaborações precisavam, necessariamente, dar-se em um processo colegiado com representação dos entes federados numa proporção mais equilibrada do que a composição original do CDRMSP.<sup>12</sup>

Assim, o primeiro passo foi o estabelecimento da chamada governança interfederativa da elaboração da proposta, para a qual foi instituída uma governança temporária e necessária para os trabalhos de desenvolvimento do PDUI e da revisão da estrutura de governança. O desenho desse arranjo institucional foi objeto do primeiro ato deliberativo do CRMSP, que inaugurou os trabalhos do PDUI da RM de São Paulo<sup>13</sup> (ver apêndice). Ele se organiza da forma detalhada a seguir.

O CDRMSP foi criado por meio da Lei Complementar Estadual nº 1.139, de 16 de junho de 2011, que reorganiza a RM da Grande São Paulo na sua constituição atual e confere ao CDRMSP caráter normativo e deliberativo referente a planos, projetos, programas, serviços e obras a serem realizados com recursos financeiros do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo, além de demais atribuições de interesse comum que lhe forem outorgadas por lei (Estado de São Paulo, 1994). O CDRMSP é composto por representantes do governo do estado e de cada um dos municípios integrantes da RM de São Paulo, sendo 39 representantes dos municípios da RM e 17 representantes do governo do estado de São Paulo. No CDRMSP está prevista a subdivisão em câmaras temáticas para a promoção de estudos, pesquisas, projetos e atividades relativas às FPICs; e câmaras temáticas especiais, voltadas a programa, projetos ou atividades específicas (Estado de São Paulo, 2011).<sup>14</sup> No entanto, para efeito do desenvolvimento do PDUI, as câmaras temáticas e as câmaras temáticas especiais não têm efeito, uma vez que foi estabelecido outro arranjo institucional para os trabalhos da proposta do PDUI, como se segue.

O Comitê Executivo é responsável por promover a articulação e coordenação entre estado, municípios integrantes da região metropolitana e sociedade civil, com

12. O CDRMSP é composto por 39 representantes dos municípios da RM e 17 representantes do governo do estado. Cada um dos dois setores possui votos ponderados de modo que, ao fim, os votos do estado correspondam a 50% da votação, equivalente aos outros 50% correspondentes à soma de todos os municípios da RM.

13. Em outubro de 2015, a Deliberação CD-01/15, ata na 9ª reunião do CDRMSP, 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 CDRMSP, em maio de 2016.

14. Conforme a Lei Complementar Estadual nº 1.139, de 16 de junho de 2011, o CDRMSP poderá, em caráter facultativo, constituir câmaras temáticas, para as FPICs, e câmaras temáticas especiais, voltadas a um programa, projeto ou atividade específica, como subfunção entre as funções públicas definidas pelo colegiado (Estado de São Paulo, 2011). Esta lei prevê ainda a criação e regulamentação do conselho consultivo, composto por representantes: i) da sociedade civil; ii) do Poder Legislativo estadual; iii) do Poder Legislativo dos municípios que integram a RM; iv) do Poder Executivo municipal; e v) do Poder Executivo estadual. São atribuições do conselho consultivo: i) elaborar propostas representativas da sociedade civil, do Poder Executivo estadual, do Poder Executivo municipal, do Poder Legislativo estadual e do Poder Legislativo dos municípios que integram a RM, a serem submetidas à deliberação do Conselho de Desenvolvimento; ii) propor ao CDRMSP a constituição de câmaras temáticas e de câmaras temáticas especiais; e iii) opinar, por solicitação do CDRMSP, sobre questões de interesse da respectiva sub-região.

o intuito de viabilizar os trabalhos relativos à elaboração do PDUI até o momento de sua aprovação. Ele é composto por dezoito membros, sendo quatro representantes do governo do estado de São Paulo, quatro representantes da prefeitura de São Paulo e dez das sub-regiões que compõem a RM (CDRMSP, 2015a; 2015b).

A Comissão Técnica, constituída pelo Comitê Executivo, tem por atribuição promover o trabalho de elaboração do PDUI e acompanhar o seu desenvolvimento, atuando como facilitador da observância ao Estatuto da Metrópole, além de destinar-se a pautar as reuniões do Comitê Executivo. É igualmente operada em regime colegiado, composta por 25 membros: três representantes de cada uma das cinco sub-regiões, cinco representantes da prefeitura de São Paulo e cinco representantes do governo do estado de São Paulo, sob coordenação compartilhada entre representante da Emplasa, representante da prefeitura de São Paulo e representante das sub-regiões (CDRMSP, 2015a; 2015b).

A Secretaria Executiva do Comitê Executivo – responsável pela sistematização do levantamento e das propostas dos GTs, apresentação dos estudos que subsidiarão o debate e a pactuação das propostas do PDUI e responsável pela relatoria do processo de desenvolvimento e do produto do plano metropolitano – é exercida pela Emplasa, vinculada ao governo do estado de São Paulo. O Decreto nº 57.349/2011 designa à Emplasa, em caráter provisório, as funções de Secretaria Executiva do CDRMSP devido à ausência da implementação de uma entidade autárquica de caráter territorial com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução das FPICs da RM de São Paulo, conforme previsto na Lei Complementar Estadual nº 1.139/2011.

Os GTs nas sub-regiões da RM, criados pela Comissão Técnica, visam a mobilização dos atores regionais na apuração das demandas locais referidas aos planos municipais e regionais e à formulação das agendas metropolitanas setoriais. Os primeiros GTs constituídos foram os de natureza temática transversal ao processo: governança interfederativa; participação social e publicização; e comunicação. Na sequência, foram criados os GTs setoriais: *i*) desenvolvimento econômico e urbano; *ii*) habitação; *iii*) meio ambiente, saneamento e recursos hídricos; e *iv*) mobilidade, transporte e logística (CDRMSP, 2015a; 2015b). A Instância Colegiada Deliberativa com representação da sociedade civil foi estabelecida com a atribuição de compartilhar a esfera de decisão da instância executiva junto com a sociedade civil, por meio de representantes eleitos para o fim de deliberação do PDUI. Ela é composta por representantes de cada uma das seis sub-regiões (considerando o município-sede como uma delas), indicados de acordo com cada setor da sociedade: *i*) empresários e entidades sindicais; *ii*) trabalhadores e entidades sindicais; *iii*) universidades e categorias profissionais; *iv*) movimentos sociais; e *v*) organizações não governamentais. Com isso, a quantidade final de representantes indicados é determinada pelo fator

populacional de cada uma das seis sub-regiões,<sup>15</sup> totalizando 52 representantes da sociedade civil, eleitos nas audiências regionais. Em cada etapa de deliberação do PDUI (versões preliminares dos cadernos de propostas e versões da minuta do projeto de lei e a versão final do projeto de lei), estes se somarão aos dezoito representantes do Comitê Executivo, com voto proporcional para fins de paridade entre a sociedade civil e o Poder Executivo, ambos com 50% da responsabilidade sobre a deliberação (CDRMSP, 2016).<sup>16</sup>

Desse modo, fica composto o arcabouço da governança interfederativa para a elaboração da proposta como estrutura temporária e necessária para fins do desenvolvimento do PDUI,<sup>17</sup> ao mesmo tempo em que fica estabelecido o objeto do trabalho como sendo o detalhamento do Sistema de Planejamento Integrado da Metrópole, com o desenvolvimento do PDUI e da revisão da estrutura de governança metropolitana vigente na RM de São Paulo. Para isso, considera-se a composição, a articulação, as atribuições e a operação dos componentes básicos da estrutura de governança interfederativa permanente e suficiente para implementar o PDUI: a governança e o fundo interfederativos; a agência metropolitana interfederativa; as instâncias metropolitanas de participação popular; e a política de regramento interfederativo de dados, informações e monitoramento da metrópole – sendo estes os elementos básicos integrantes do próprio objeto de elaboração, debate e aprovação de processo de elaboração do projeto de lei do PDUI (CDRMSP, 2015b).

#### 4 PACTUAÇÃO SOBRE O PROCESSO DE ELABORAÇÃO E APROVAÇÃO – VISÃO DO PONTO DE CHEGADA: AS METAS E O MÉTODO

Estabelecidas as atribuições e a composição das instâncias colegiadas para a elaboração do PDUI, o primeiro passo foi a aprovação do *Guia Metodológico* do PDUI da RM de São Paulo (CDRMSP, 2015b), previsto no primeiro ato deliberativo do PDUI (Deliberação do CDRMSP CD-01/15) e aprovado pelo CDRMSP (décima reunião do CDRMSP). O *Guia* possui o efeito de um convênio entre os entes federados da RM, com a pactuação sobre o plano de trabalho, os protocolos

15. Com base nisso, a sub-região Norte indica cinco representantes; a sub-região Sudoeste, cinco; a sub-região Oeste, sete; a sub-região Sudeste, dez; e a sub-região da cidade-polo de São Paulo, quinze.

16. Esta proposta foi apresentada, debatida e validada nas conferências municipais da RM, na conferência estadual de São Paulo, nas suas audiências municipais e em reuniões com o Ministério Público da região sobre o tema.

17. Em atendimento ao Estatuto da Metrópole, as instâncias básicas para a elaboração em dinâmica interfederativa temporária e necessária para o desenvolvimento do PDUI correspondem a: *i*) CDRMSP (Lei Complementar Estadual nº 1.139/2011) e Comitê Executivo (Deliberação nº CD-01/15), que instituem organização interfederativa para compor uma instância executiva constituída pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas (art. 8º, inciso I, do Estatuto da Metrópole); *ii*) Comissão Técnica, GTs nas sub-regiões e Secretaria Executiva (Deliberação nº CD-01/15), que instituem organização interfederativa para compor uma organização pública com funções técnico-consultivas (art. 8º, inciso III, do Estatuto da Metrópole); *iii*) conselhos das cidades e conselhos setoriais municipais, instituídos e incorporados ao processo participativo de elaboração do PDUI, que consistem em instâncias consultivas ao longo deste processo (art. 12, § 2º, inciso I, do Estatuto da Metrópole), e *iv*) Instância Colegiada Deliberativa metropolitana com representação da sociedade civil, a ser instituída pelo Comitê Executivo como condição da deliberação do PDUI e incorporada ao seu processo participativo de elaboração, que corresponde a uma Instância Colegiada Deliberativa com representação da sociedade civil (art. 8º, inciso II, do Estatuto da Metrópole).



de elaboração e validação durante o processo interfederativo com os órgãos do Poder Executivo e participativo com a sociedade civil. Apresenta o método e a meta fim, incluindo o sumário dos conteúdos do projeto de lei do PDUI, que contempla os componentes básicos da estrutura de governança interfederativa citados anteriormente.

O princípio fundamental do plano de trabalho segue a lógica dos processos participativos de elaboração dos planos diretores.<sup>18</sup> Visando conferir ao processo participativo uma consistente etapa de análise, debate, contribuições, alteração e deliberação sobre a lei em desenvolvimento, foi considerado importante haver primeiro uma proposta, o *Caderno Preliminar de Propostas*,<sup>19</sup> elaborada pelo poder público executivo, em seus fóruns colegiados interfederativos instaurados (Comissão Técnica, Comitê Executivo e CDRMSP), para então esta proposta ser objeto de apreciação e revisão pela sociedade civil. Com isso, a finalidade seria que a população tivesse de fato um processo participativo, com poder de decisão, sobre os conteúdos da agenda metropolitana em pauta. Sendo assim, o processo, atualmente em andamento na RM de São Paulo, prevê o desenvolvimento de várias versões do *Caderno*, a serem elaboradas pelas revisões que se realizarem derivadas das etapas de consulta pública, nas oficinas regionais, audiências públicas regionais e municipais, e pela Instância Colegiada Deliberativa até a sua versão final, que deverá conter o texto do projeto de lei do PDUI da RM de São Paulo. Ao fim da etapa consultiva, a etapa deliberativa significa a apreciação e deliberação do projeto de lei pela Instância Colegiada Deliberativa e validação do CDRMSP para, então, o texto ser encaminhado à Alesp.

O *Guia Metodológico* apresenta o fluxo das etapas de elaboração da proposta, da consulta pública até a sua deliberação. Ele contém: *i*) a dinâmica do processo interfederativo de produção; *ii*) os protocolos de sistematização das contribuições, de pactuação e validação nos órgãos colegiados; *iii*) as diretrizes para estruturação da infraestrutura de dados espaciais da metrópole, de interfaces e objetivos da plataforma digital de interação social e de regramentos para a sistematização das contribuições do processo participativo; *iv*) os procedimentos para a comunicação pública; *v*) o roteiro e o formato das atividades participativas com a sociedade civil, para subsidiar análise, revisão, debate e aprovação dos resultados; e *vi*) o escopo do PDUI, com o sumário do

18. O *Guia Metodológico*, aprovado pelo CDRMSP, foi inicialmente uma proposta da prefeitura de São Paulo com base nos processos participativos de revisão do marco regulatório da legislação urbanística que o município havia acabado de promover, sob a gestão do prefeito Fernando Haddad (2013-2016). A revisão participativa do Plano Diretor Estratégico (PDE), aprovada pela Lei Municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014, teve um processo participativo na etapa do Executivo – antes de o projeto de lei do PDE ser enviado à Câmara Municipal de São Paulo – que contou com 114 audiências públicas, 25.692 participantes e 10.147 contribuições, sendo 5.684 de propostas presenciais e 4.463 propostas encaminhadas pela plataforma *on-line*. A revisão participativa da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, aprovada pela Lei Municipal nº 16.402, de 22 de março de 2016, tendo somente o processo participativo elaborado pelo Executivo, contou com 8.028 participantes e 7.626 propostas. Somando à etapa elaborada junto à Câmara Municipal de São Paulo, com a participação do Executivo, foram 16.022 participantes e 13.100 propostas apresentadas até a sanção da lei.

19. Disponível em: <[https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page\\_id=755](https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755)>.

*Caderno Preliminar de Propostas* apresentado como um roteiro para o desenvolvimento dos produtos intermediários ao projeto de lei do PDUI da RM de São Paulo. Este fluxo do processo participativo de elaboração do PDUI e os resultados previstos nos seus produtos são apresentados a seguir, a fim de demonstrar as estratégias que buscaram responder às perguntas: Como elaborar um processo metropolitano de planejamento? Quais são as propostas prioritárias da política metropolitana?

#### **4.1 Guia Metodológico do PDUI da RM de São Paulo: definição do fluxo do processo participativo de elaboração do PDUI – etapas de proposição, consulta e deliberação**

A finalidade do processo participativo proposto – apresentado no apêndice – foi fomentar a explicitação, por vários segmentos da sociedade civil, de convergências e discordâncias em relação às propostas elaboradas pelos poder público, visando a formulação de novas proposições, o aperfeiçoamento das proposições iniciais, a revisão e a validação dos conteúdos do PDUI para a implementação dos projetos, programas e ações metropolitanas em resposta às principais demandas apresentadas pela população. As dinâmicas das atividades participativas então consideraram métodos de explicitação de conflitos, construção de consensos e pactuação de acordos com efeito para a ampliação do conhecimento da sociedade a respeito da política metropolitana urbana, qualificação progressiva dos debates públicos nessa matéria e estruturação da Instância Colegiada Deliberativa com representação da sociedade civil.

Para tanto, o processo participativo previsto no *Guia Metodológico* considera, pelo menos, duas etapas consultivas: a primeira, relativa ao *Caderno Preliminar de Propostas*, e a segunda, relativa à primeira minuta do projeto de lei do PDUI. E ainda, há uma etapa final deliberativa, com a Instância Colegiada Deliberativa responsável pela aprovação do projeto de lei do PDUI antes de sua validação pelo CDRMSP, que o encaminhará à Alesp.<sup>20</sup>

Com base no *Guia Metodológico* e em um conjunto de reuniões preparatórias junto aos conselhos participativos setoriais – no caso do município de São Paulo, Conselho Municipal da Política Urbana (CMPU), Conselho Municipal do Transporte e Trânsito (CMTT) e Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvi-

20 O *Guia Metodológico* estabeleceu protocolos no sentido de garantir a publicização de: i) estudos que embasem as propostas; ii) produtos objetos de consulta e deliberação (*Caderno de Preliminar de Propostas*, primeira versão da minuta e versão consolidada do projeto de lei do PDUI) com antecedência mínima de dez dias da realização da atividade participativa; iii) registro de todas as propostas e considerações recebidas durante os processos de consulta, bem como devolutiva quanto à incorporação ou não das sugestões advindas da sociedade; iv) preliminarmente, da forma de realização do processo participativo (cronograma, objetivo de cada atividade, formato da recepção de propostas, formato da devolutiva); e v) aprovação final do projeto de lei do PDUI a ser enviado à Alesp, pelo CDRMSP, após aprovação por Instância Colegiada Deliberativa (conforme estabelecem os arts. 8º e 10 da Lei nº 13.089/2015). Além disso, detalhou os procedimentos de comunicação pública e de sistematização das contribuições do processo participativo, tanto para a finalidade de mobilização social quanto de informação pública e de devolutiva à sociedade. Ainda, traçou as diretrizes para a implementação da plataforma digital de interação social e da infraestrutura de dados espaciais.

mento Sustentável (Cades) –, o método do processo participativo foi detalhado no GT Comunicação e Participação e validado pelas instâncias da Comissão Técnica e do Comitê Executivo, bem como apresentado e debatido em atividades junto ao Ministério Público, a consórcios públicos, conferências municipais da cidade, conferência estadual da cidade, audiências municipais mobilizadoras, oficinas regionais, seminários nas universidades com a participação do poder público.<sup>21</sup>

Uma vez consolidado o *Caderno Preliminar de Propostas*, as etapas consultivas e deliberativas estavam previstas para acontecer ao longo de 2017. Na etapa consultiva, são previstas as oficinas regionais com a participação da sociedade civil, as quais terão como principal objetivo analisar, debater e revisar o *Caderno* junto aos representantes de organizações da sociedade civil: movimentos sociais – moradia, mobilidade, ambientalistas –, categorias profissionais, universidades, conselheiros dos conselhos setoriais relacionados ao desenvolvimento urbano, entre outros. Duas audiências públicas regionais têm o objetivo de apresentar, discutir e revisar junto aos cidadãos metropolitanos a primeira versão do *Caderno* do PDUI, acolhendo as contribuições que forem apresentadas. Durante este evento, também é prevista a eleição dos delegados representantes da sociedade civil do município de São Paulo que se incorporarão ao Comitê Executivo (representantes dos municípios e governo do estado), tornando-se a Instância Colegiada Deliberativa.

Na etapa deliberativa, está prevista deliberação pela Instância Colegiada Deliberativa constituída que, como detalhado anteriormente, é composta por representantes eleitos da sociedade civil de cada uma das seis sub-regiões (considerando a cidade-polo de São Paulo como uma sub-região), compreendendo 52 representantes. Estes, para fins de deliberação do PDUI (com as versões do *Caderno* e do projeto de lei), serão somados aos 18 representantes do Comitê Executivo, com voto proporcional para fins de paridade entre a sociedade civil e o Poder Executivo, ambos com 50% da responsabilidade sobre a deliberação (CDRMSP, 2016). Esta etapa tem como objetivo deliberar sobre as versões desde a primeira minuta até a sua versão final, transformada em projeto de lei.

#### **4.2 Guia Metodológico do PDUI da RM de São Paulo: definição dos conteúdos nos produtos do PDUI – sumário do projeto de lei e cadernos de propostas**

Em função de contemplar todos os âmbitos do Sistema de Planejamento Integrado da metrópole, a serem propostos e debatidos de maneira conjunta, isto é, considerando os elementos do que trata o PDUI (projetos, programas, ações metropolitanas) e de como implementá-los (instrumentos, macrozoneamento, governança, sistema de informações), alinhados aos seus pressupostos básicos

---

21: O balanço de todas as atividades realizadas foi apresentado e consta documentado em ata da 11ª Reunião do CDRMSP.

(premissas, objetivos, princípios), o *Guia Metodológico* estabeleceu um sumário ao projeto de lei do PDUI,<sup>22</sup> sendo um roteiro para o seu desenvolvimento. Trata-se de uma pactuação prévia entre os entes federados sobre o escopo do PDUI, com efeito para um trabalho convergente para o seu desenvolvimento.

Assim, todos esses âmbitos devem estar contidos nos produtos a serem objeto das etapas de proposição, consulta e deliberação. Desde a primeira versão do *Caderno Preliminar de Propostas*, seria esclarecido que o objeto em pauta seriam todos os elementos básicos necessários à estruturação da política metropolitana, sejam aqueles relativos ao planejamento metropolitano e à revisão da estrutura de governança interfederativa para a sua implementação. O *Caderno Preliminar de Propostas*, diferentemente da minuta do projeto de lei, contempla uma linguagem ainda não materializada na forma jurídica, e conteria ainda um levantamento de propostas à política metropolitana (projetos, programas e ações), visando fomentar uma análise de hierarquização de prioridades a serem selecionadas ao longo do debate público e consolidadas na minuta. Por isso, a estrutura de sumário do *Caderno* já conteria todas as entradas previstas nos capítulos do projeto de lei do PDUI, de forma mais sumarizada: *i*) princípios e diretrizes; *ii*) macrozoneamento e instrumentos; *iii*) estrutura de governança e fundo interfederativos; e *iv*) propostas preliminares de caráter metropolitano (CDRMSF, 2015b).

## 5 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO – OS PONTOS DE VISTA: ESTRATÉGIAS E RESULTADOS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO

### 5.1 Contribuições ao Caderno Preliminar de Propostas

O fluxo do trabalho ao longo da primeira fase do desenvolvimento do PDUI, contando com debates nos GTs, na Comissão Técnica e no Comitê Executivo, desenvolveu os conteúdos de cada capítulo previsto do sumário do *Caderno Preliminar de Propostas*. Uma vez que a meta era tratar do Sistema de Planejamento Integrado da Metrópole considerando a lógica de implementação do plano, isto é, do PDUI e da estrutura de governança necessária à sua implementação, as contribuições foram, antes de mais nada, uma reflexão de estratégica política sobre os temas. Por isso, a discussão levantou pontos de vista muito distintos, fruto de um processo de debate convergente sobre temas em comum, com efeito, de grande relevância para testar o desenvolvimento das propostas e a consistência dos resultados alcançados.

22. Da abrangência, dos conceitos, princípios e objetivos. Do programa da política urbana integrada: diretrizes da integração metropolitana da política territorial e plano de infraestrutura e serviços metropolitanos. Da ordenação territorial: instrumentos urbanísticos, ambientais e financeiros da política metropolitana; macrozoneamento; e projetos e programas específicos da política territorial metropolitana. Do Sistema de Planejamento Integrado da Metrópole: componentes do Sistema de Planejamento Integrado da Metrópole; a governança e o fundo interfederativos da metrópole. Das instâncias metropolitanas de participação popular. Da agência metropolitana interfederativa. Do desenvolvimento de projeto de intervenção metropolitano. Da infraestrutura de dados, informações e monitoramento da metrópole (CDRMSF, 2015b).

No entanto, os esforços para a pactuação política visando consubstanciar esses conteúdos em um único *Caderno Preliminar de Propostas* não alcançou consenso entre os municípios e o governo do estado até o final de 2016. Com a aproximação das eleições municipais que alterariam o quadro de agentes engajados no processo, o encaminhamento baseou-se em apresentar as várias contribuições ao *Caderno*, considerando o mesmo sumário que representa o pacto sobre o escopo previsto para o *Caderno de Propostas do PDUI da RM de São Paulo*, para que o CDRMSP pudesse acolhê-las na última reunião desta primeira etapa, a 11ª reunião do CDRMSP. Ao mesmo tempo, firmava-se o compromisso de que a próxima etapa, a partir de janeiro de 2017, seria inaugurada com a elaboração de um produto que pudesse conter os pontos coincidentes e divergentes, para materializar e levar ao debate público um *Caderno Preliminar de Propostas* que fosse resultado legítimo do processo de trabalho interfederativo desenvolvido nos fóruns colegiados. Nesse sentido, na 11ª reunião do CDRMSP foram apresentadas duas contribuições ao *Caderno Preliminar de Propostas*, uma desenvolvida pela Emplasa e outra pelo conjunto formado por prefeitura de São Paulo, prefeitura de Guarulhos e Consórcio Intermunicipal do Grande ABC.

## 5.2 A contribuição da Emplasa

O documento *Contribuição ao Caderno Preliminar de Propostas*, elaborado pela Emplasa (Emplasa, 2016b), contém proposituras referentes aos capítulos: princípios, diretrizes, macrozoneamento e instrumentos. Adicionalmente, a Emplasa apresentou a sistematização de todas as fichas de propostas elaboradas (levantamento de projetos, programas e ações metropolitanas), que corresponde ao capítulo referente às propostas preliminares de caráter metropolitano. Portanto, o único capítulo ausente no volume elaborado pela Emplasa é o que trata da estrutura de governança e fundo interfederativo, tema que é abordado apenas no item de introdução e tematizado na qualidade de desafios do desenvolvimento urbano (Emplasa, 2016b, p. 23-25). Neste trecho, a referência ao tema não possui cunho propositivo e não se refere a uma perspectiva interfederativa, pois considera-se a governança metropolitana referente à mesma estrutura de governança atualmente vigente pelo governo do estado sobre a metrópole, com base em lei anterior ao Estatuto da Metrópole.

O único ponto desenvolvido pela Emplasa com relação aos conteúdos previstos no capítulo sobre estrutura de governança e fundo interfederativo é o sistema de dados e informações. Este item, neste caso, trata-se do Sistema de Informações Metropolitanas do Estado de São Paulo (SIM), implantado pela Emplasa, descrito como:

uma plataforma geocolaborativa de compartilhamento de informações territoriais e de construção e monitoramento dos programas, projetos e ações do PDUI. O sistema foi concebido para ser acessado e alimentado pelos vários agentes

públicos estaduais e municipais. Assim, disponibiliza para os agentes formuladores e implementadores de políticas e ações metropolitanas bases de informações que podem ser acessadas de modo amplo e ágil, representando importante ferramenta de apoio à formulação de políticas metropolitanas (Emplasa, 2016b, p. 24).

O sistema fora concebido e implementado pela Emplasa em 2016 e se tornou operativo no mesmo ano, com o objetivo de apoiar os usuários durante o processo de elaboração do PDUI. A crítica dos municípios da RM de São Paulo foi o fato de o sistema incorporar dados e informações disponibilizados pelos municípios, embora os municípios e os usuários possam somente visualizá-los e não baixá-los. Limita-se, assim, o desenvolvimento de pesquisas próprias e autônomas, uma vez que as informações foram agregadas e se concentraram sob domínio da Emplasa.

### 5.3 A contribuição do Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e das prefeituras municipais de Guarulhos e São Paulo

O Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e as prefeituras de Guarulhos e de São Paulo (2016, p. 3) apresentam uma propositura ao *Caderno Preliminar de Propostas* referente a todos os capítulos definidos como escopo do PDUI, inclusive uma proposta para a revisão da estrutura de governança e fundo interfederativos, como descrevem:

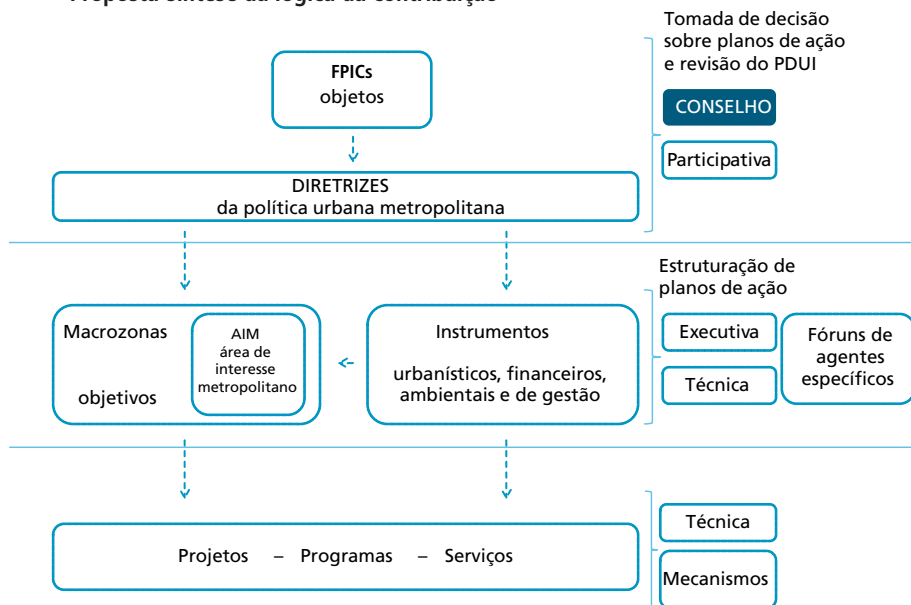
Considera-se que este modelo de governança metropolitana existente (...) deve ser revisto visando contemplar uma estrutura de governança interfederativa e sistema de fundo interfederativo com novas atribuições e arranjo institucional, de acordo ao Estatuto da Metrópole, além de nova representatividade e proporcionalidade de cada ente federado nas instâncias representativas.<sup>23</sup>

Nesse sentido, a proposta apresentada contém uma nova estrutura de governança que revê a proporcionalidade de representantes no CDRSMP, além de contemplar uma instância executiva de representação interfederativa, uma instância participativa colegiada com representantes da sociedade civil, uma organização técnica de caráter interfederativa e um sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas. Esta proposta de estrutura de governança interfederativa se reflete em todos os demais conteúdos e temas presentes na contribuição apresentada ao *Caderno Preliminar de Propostas*, correlacionando os instrumentos, as macrozonas e as diretrizes da política metropolitana com as instâncias da estrutura de governança interfederativa proposta, considerando as etapas e instâncias de estruturação, implementação e deliberação para a viabilização dos planos de ação (projetos, programas e ações elencados), conforme a lógica mostrada na figura 2.

---

23. Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e prefeituras de Guarulhos e de São Paulo (2016).

FIGURA 2  
Proposta-síntese da lógica da contribuição



Fonte: Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e prefeituras de Guarulhos e de São Paulo (2016).

Adicionalmente, este contributo apresenta uma sugestão de planos de ação prioritários da política metropolitana, com o objetivo de promover um debate sobre a prioridade e a hierarquia de projetos, programas e ações. Trata-se de considerar um conjunto reduzido de propostas, a fim de que pudessem ser de fato estruturadas e viabilizadas em função de sua relevância, relativas: *i*) ao desenvolvimento econômico integrado com promoção do emprego qualificado, da pesquisa e inovação para articulação do território produtivo; *ii*) ao combate à precariedade habitacional e às desigualdades socioterritoriais; *iii*) à gestão interfederativa para a segurança hídrica, saneamento e qualidade do ar da metrópole; e *iv*) à estruturação e integração metropolitana do sistema de transporte de passageiros e do sistema de cargas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O acompanhamento desta primeira fase de elaboração do PDUI nos permite avaliar que sua construção se deu no âmbito de um trabalho colegiado entre os diferentes entes representantes do poder público na RM de São Paulo, e alcançou uma visão convergente sobre as definições tanto do ponto de partida quanto do ponto de chegada do processo de elaboração do PDUI. Talvez por essa razão foi possível, em tão curto tempo, produzir contribuições substantivas ao produto do PDUI, que chegaram a formulações diversas sobre as diretrizes de estratégias e seus resultados, revelando as múltiplas visões

do ponto de vista político-programático. Isso revela o proveitoso efeito de um processo colegiado de elaboração do PDUI, que alcançou um espaço de debate de opiniões a respeito dos conteúdos próprios do PDUI. E, ainda, com efeito, pode-se dizer que a formulação de premissas, escopo, metas e método para a elaboração do PDUI da RM de São Paulo pôde contribuir com uma reflexão geral acerca da especificidade do papel deste instrumento no sistema de planejamento urbano brasileiro. Contudo, com base nas contribuições ao *Caderno Preliminar de Propostas* apresentadas, é possível reconhecer alguns pontos críticos que devem ser enfrentados no debate público nas próximas fases da elaboração da proposta do PDUI da RM de São Paulo.

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 e/ou a resistência da empresa, ou mesmo 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 arranjo institucional atualmente em vigor, que é estruturante para a conseguinte implementação da proposta do PDUI.

A despeito dessa resistência, considera-se que, sem uma estrutura de governança interfederativa apropriada, com os componentes básicos que formam o Sistema de Planejamento Integrado da Metrópole (governança e fundos interfederativos, instância participativa, organização técnica interfederativa, infraestrutura de dados, informações e monitoramento com controle social), torna-se custoso crer que o PDUI da RM de São Paulo será capaz de superar o papel dos seus predecessores planos metropolitanos cartoriais. Ou seja, caso o PDUI resulte em um plano que contenha apenas diretrizes e uma listagem de propostas, sem apresentar as estruturas básicas da governança interfederativa para sua viabilização, tanto não corresponderá ao escopo mínimo exigido pelo Estatuto da Metrópole quanto não servirá para o avanço na política metropolitana frente aos problemas concretos que a metrópole impõe. Além disso, se o cenário de projetos, programas e ações de interesse metropolitano continuarem sendo formulados, estruturados, priorizados, decididos e implementados em outros fóruns de decisão que não no âmbito interfederativo do PDUI, dificilmente sustentará o interesse dos atores da sociedade civil e dos poderes públicos em manterem-se engajados e resolutos no processo de pactuação metropolitana.

No contexto da RM de São Paulo, há um conjunto de projetos, programas e ações de interesse metropolitano em andamento (em projeto ou em chamamento de licitação ou concessão), que são objeto de realização do governo do estado de São Paulo, ou das prefeituras que a compõem, sem que sejam objeto de formulação, debate e consulta pública no âmbito da RM, apesar da concomitância com o processo e o discurso do desenvolvimento do PDUI em elaboração. É o caso de Projetos de Intervenção Urbana em torno de grandes equipamentos urbanos,



infraestrutura, ou na Macroárea de Estruturação Metropolitana; programa de parceria público-privada para habitação; reestruturação de empresas públicas, como a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) ou criação da autarquia de transportes metropolitanos etc. Trata-se de um quadro que exemplifica desenhos de gestão, de financiamento e de projetos de intervenção numa agenda em desenvolvimento sem, no entanto, contar com a oportunidade de uma avaliação estratégica e planejada sobre as prioridades, efeitos e finalidades do interesse público dessas ações que são de funções públicas de interesse comum para a RM.

O PDUI da RM de São Paulo tem potencial para tornar-se uma importante plataforma das pautas da política urbana, capaz de dar legibilidade às demandas de articulação de projetos de interesse metropolitano e de instrumentalizar o debate e a decisão pública sobre prioridades, estratégias e finalidade dos grandes projetos urbanos e obras de infraestrutura na sua relação com o desenvolvimento urbano e rural da metrópole. Talvez essa seja a principal decisão a ser tomada no atual momento para seguir os próximos passos: se se pretende, ou não, que o PDUI da RM de São Paulo sirva ao avanço da agenda da política metropolitana.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 13.089/2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jan. 2015.

CDRMSP – CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO. Deliberação no CD 01/15-A. São Paulo: PDUI, 19 nov. 2015a. Disponível em: <<https://goo.gl/tqvze6>>.

\_\_\_\_\_. **Guia Metodológico do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo**. São Paulo: PDUI, 2015b. Disponível em: <<https://goo.gl/6FW6Y3>>.

\_\_\_\_\_. **Cartilha Cidadão Metropolitano**. São Paulo: PDUI, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/4yyeeu>>.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC; PREFEITURA MUNICIPAL DE GUARULHOS; PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. **Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado**: contributo à elaboração do projeto de Lei. São Paulo: IMESP, 2016. Disponível em: <<https://goo.gl/n273cq>>.

EMPLASA – EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO. **Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013-2040**. São Paulo: Emplasa, 2014.

\_\_\_\_\_. **SIM – Sistema de Informações Metropolitanas**. São Paulo: Emplasa, mar. 2016a. Disponível em: <[www.sim.emplasa.sp.gov.br](http://www.sim.emplasa.sp.gov.br)>.

\_\_\_\_\_. **Contribuição ao Caderno Preliminar de Propostas**: Elementos para o Macrozoneamento e Sistematização das Propostas. dez. 2016b. Disponível em: <<https://goo.gl/2wgksN>>.

\_\_\_\_\_. **Visões da Metrópole**. São Paulo: Emplasa, 2016c.

ESTADO DE SÃO PAULO. Lei Complementar nº 760, de 29 de julho de 1994. Estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 2 ago. 1994.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar no 1.139, de 16 de junho de 2011. Reorganiza a Região Metropolitana de São Paulo, cria o respectivo Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, p. 1, 17 jun. 2011.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A implementação do Estatuto da Metrópole na Região Metropolitana de São Paulo**. Brasília: Ipea, 2017. (Relatório de Pesquisa).

SMDU – SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO DA PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Análise territorial**: subsídio ao Macrozoneamento do PDUI/RMSP. São Paulo: SMDU, 2016. Disponível em: <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/pdui/arquivos/>>.

## BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973. Estabelece as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 5.585, 11 jun. 1973.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 27, de 3 de novembro de 1975. Altera a redação do art. 2º da Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973, que estabelece Regiões Metropolitanas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 4 nov. 1975.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257/2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais e política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 10 jul. 2001.

COSTA, M. A.; MARGUTI, B. O. **Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras**: transportes, saneamento básico e uso do solo. Brasília: Ipea, 2014.

COSTA, M. A.; MARGUTI, B. O.; PANTOJA, I. **Relatos e estudos de caso da gestão metropolitana no Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2014.

COSTA, M.; TSUKUMO, I. **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013.

ESTADO DE SÃO PAULO. Constituição Estadual de São Paulo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 5 out. 1989.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 94, de 29 de maio de 1974. Dispõe sobre a Região Metropolitana de São Paulo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 30 maio 1974.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 56.887, de 30 de março de 2011. Institui o Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano, cria a Câmara de Desenvolvimento Metropolitano e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 31 mar. 2011a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 57.349, de 20 de setembro de 2011. Designa entidade estadual de caráter metropolitano para exercer, provisoriamente, as funções da Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 21 set. 2011b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 59.094, de 16 de abril de 2013. Institui o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo, de que trata o Capítulo IV da Lei Complementar nº 1.139, de 16 de junho de 2011. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 16 abr. 2013a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 59.327, de 28 de junho de 2013. Dispõe sobre medidas de redução de despesas de custeio e de reorganização no âmbito da Administração Direta e Indireta, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 29 jun. 2013b.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 59.867, de 2 de dezembro de 2013. Organiza as Subsecretarias para Ações de Governo e de Desenvolvimento Metropolitano, da Casa Civil, e dá providências correlatas. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, p. 1, 3 dez. 2013c.

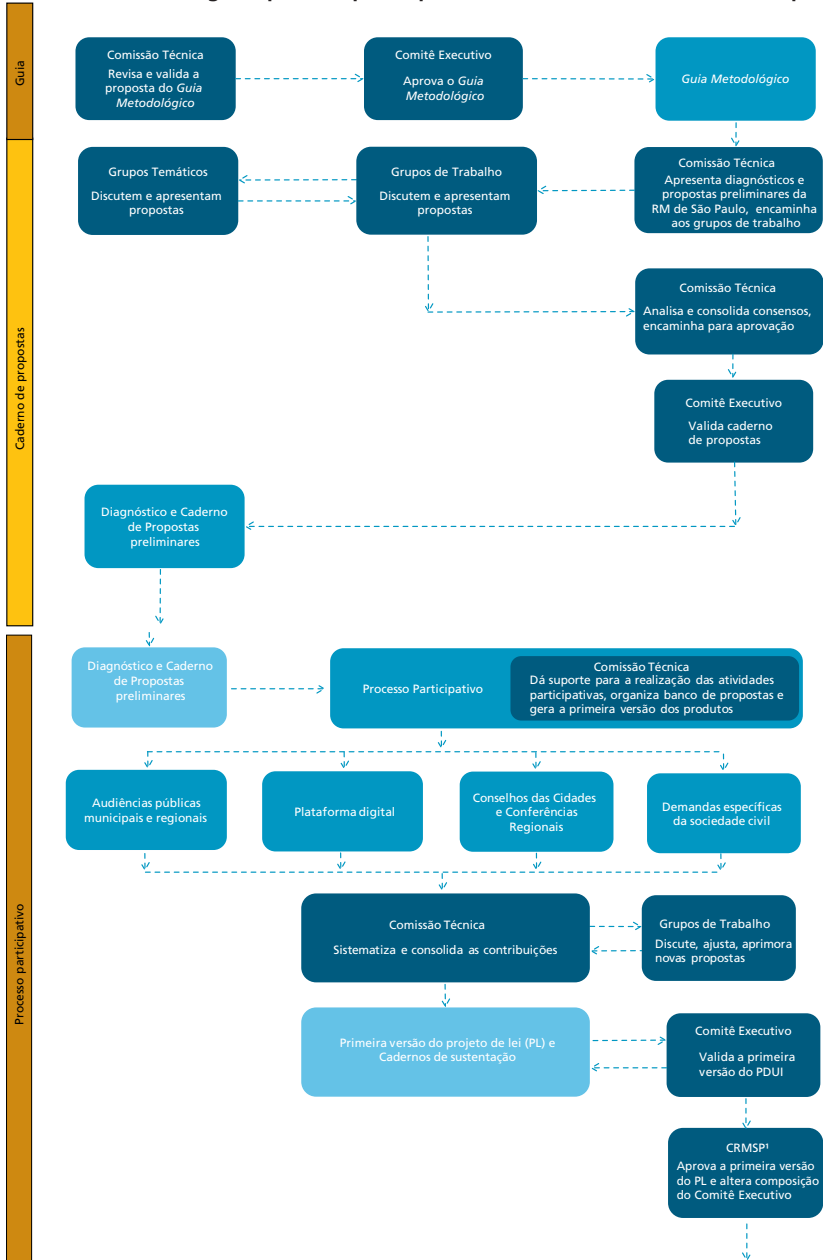
\_\_\_\_\_. Decreto nº 59.866/2013. Dispõe sobre a desativação da Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano. **Diário Oficial do Estado de São Paulo**, São Paulo, 3 dez. 2013d.

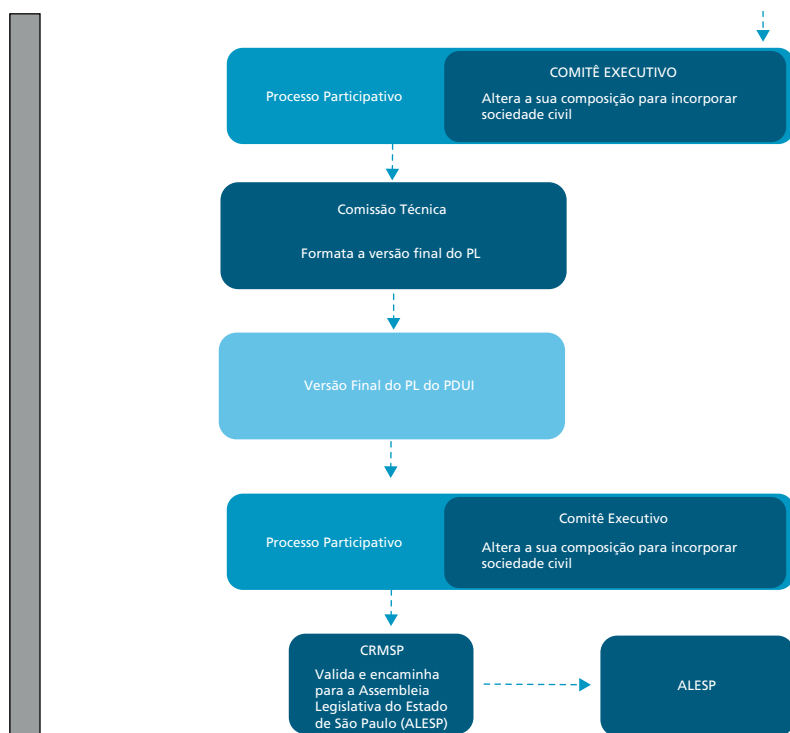
MOTTA, D. M. da. (Org.). **Desenvolvimento regional e estruturação da rede urbana**. Brasília: Ipea, 2002. v. 3. (Série Caracterização e Tendências da Rede Urbana no Brasil).

## APÊNDICE

FIGURA A.1

Fluxograma das etapas de proposição, consulta e deliberação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana (RM) de São Paulo, conforme o *Guia Metodológico* aprovado para o processo de trabalho interfederativo e participativo





Fonte: CDRMP, 2015b.

Obs.: Contém, em azul escuro, as instâncias do poder público interfederativo; em azul, os momentos em que as mesmas instâncias incorporam os representantes da sociedade civil nas etapas de proposição, consulta e deliberação; e, em azul claro, os produtos em formulação que são os objetos da proposição, consulta e deliberação ao longo do processo participativo até a consolidação na versão final do projeto de lei do PDUI da RM de São Paulo a ser enviado à Alesp.

