A IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

Relatório de Pesquisa

ipea

A IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

Relatório de Pesquisa

ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento,
Desenvolvimento e Gestão
Ministro interino Dyogo Henrique de Oliveira

ipea **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente
Ernesto Lozardo

Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto
Carlos Roberto Paiva da Silva

Diretor de Estudos e Políticas do Estado,
das Instituições e da Democracia
João Alberto De Negri

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas
José Ronaldo de Castro Souza Júnior

Diretor de Estudos e Políticas Regionais,
Urbanas e Ambientais
Alexandre Xavier Ywata de Carvalho

Diretora de Estudos e Políticas Setoriais
de Inovação e Infraestrutura
Fernanda De Negri

Diretora de Estudos e Políticas Sociais
Lenita Maria Turchi

Diretor de Estudos e Relações Econômicas
e Políticas Internacionais
Sérgio Augusto de Abreu e Lima Florêncio Sobrinho

Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação
Regina Alvarez

Ouvidoria: http://www.ipea.gov.br/ouvidoria
URL: http://www.ipea.gov.br

A IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA METRÓPOLE NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

Relatório de Pesquisa

ipea

Rio de Janeiro, 2017

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2016

EQUIPE TÉCNICA

Coordenação Nacional da Rede Ipea
Marco Aurélio Costa – Ipea

Coordenação Projeto
Marco Aurélio Costa – Ipea
Bárbara Oliveira Marguti – Ipea

Supervisão Técnica
Bárbara Oliveira Marguti – Ipea
Rovena Negreiros – Emplasa (março/2016)
Diana da Mota – Emplasa (março/2016)

Autora
Mariana Levy Piza Fontes – Pesquisadora do Ipea

Este Relatório de Pesquisa é um produto do Acordo de Cooperação Técnica (ACT nº 03019.000181/2015-58) entre a Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea e a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (Emplasa).

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

SUMÁRIO

SINOPSE
APRESENTAÇÃO 9
1 INTRODUÇÃO 11
2 ESTRUTURA INSTITUCIONAL E NORMATIVA DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO 11
3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO: O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DE SÃO PAULO 19
4 MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DA AÇÃO METROPOLITANA 23
5 OS DEBATES LEGISLATIVOS E JUDICIAIS SOBRE A GESTÃO METROPOLITANA 25
REFERÊNCIAS 28
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR 28
SITES CONSULTADOS 28

SINOPSE

Este *Relatório de Pesquisa* é resultado do acompanhamento das adequações e dos processos em curso para a implementação do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015), na região metropolitana (RM) de São Paulo, realizado até o mês de março de 2016. Este é um produto da parceria entre o Ipea e a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (Emplasa), formalizada por meio do Acordo de Cooperação Técnica (ACT) nº 03019.000181/2015-58.

O documento analisa os aspectos centrais da atual estrutura institucional e normativa da RM de São Paulo. O objetivo fundamental foi promover o levantamento dos arranjos institucionais de gestão metropolitana exigidos pelo Estatuto da Metrópole e compará-los com as principais instâncias e mecanismos de planejamento e gestão metropolitana existentes na RM de São Paulo.

A pesquisa aborda os seguintes temas: *i)* a atual estrutura institucional e normativa da RM de São Paulo; *ii)* os instrumentos de planejamento e gestão; *iii)* os mecanismos e instrumentos de financiamento da gestão metropolitana; e *iv)* os debates legislativos e judiciais sobre gestão metropolitana.

APRESENTAÇÃO

A importância do debate internacional sobre o futuro das cidades no mundo, aliada à recente aprovação no Brasil do Estatuto da Metrópole Lei Federal nº 13.089/2015, que estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum (FPICs) em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas, bem como para a governança interfederativa –, implica a necessidade de aprofundar a compreensão dos processos de consolidação e adaptação das regiões metropolitanas do país ao novo marco regulatório.

Trata-se de dimensão central para a construção de uma nova agenda urbana mundial para os próximos vinte anos, tendo em vista principalmente o caráter notadamente metropolitano da urbanização brasileira.

Não à toa, as pesquisas sobre as regiões metropolitanas do país são subsídio fundamental do Relatório Nacional para a Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Sustentável (Habitat III), que será realizada em Quito, no Equador, em 2016. Trata-se, também, de tema primordial das pesquisas promovidas pelo Ipea, com destaque para o Projeto Governança Metropolitana no Brasil.

Nesse contexto, a pesquisa analisa a atual estrutura institucional e normativa da região metropolitana (RM) de São Paulo em seus aspectos centrais. O objetivo fundamental foi promover o levantamento dos arranjos institucionais de gestão metropolitana exigidos pelo Estatuto da Metrópole e compará-los com as principais instâncias e mecanismos de planejamento e gestão metropolitana existentes na RM de São Paulo.

A análise do processo de adaptação da RM de São Paulo ao Estatuto da Metrópole – com destaque para o acompanhamento do processo de construção do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) – articula-se com o esforço do governo federal de sistematizar experiências que possam ser compartilhadas com as demais regiões do país.

O relatório é composto por uma introdução e o detalhamento dos seguintes temas: na seção 2, a atual estrutura institucional e normativa da RM de São Paulo; na seção 3, os instrumentos de planejamento e gestão; na seção 4, os mecanismos e instrumentos de financiamento da ação metropolitana; e na seção 5, os debates legislativos e judiciais sobre gestão metropolitana.

1 INTRODUÇÃO

O Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015) foi aprovado recentemente e consolida o marco jurídico urbanístico no país, estabelecendo as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum (FPICs) em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas.

A análise da legislação estadual e os consequentes arranjos institucionais de planejamento e gestão metropolitana constituem-se em passo inicial fundamental para a avaliação do atual grau de governança metropolitana no Brasil.

Note-se que o direito é parte da dimensão institucional das políticas públicas, sendo certo que as normas jurídicas estruturam seu funcionamento, regulam seus procedimentos e se encarregam de viabilizar a articulação entre atores. Os atributos do desenho institucional de políticas públicas – como seu grau de descentralização, autonomia e coordenação intersetorial e os tipos de relações público-privadas que suscitam, bem como a integração com outros programas – de alguma forma dependem da consistência do arcabouço jurídico (Coutinho, 2013). É claro que essa análise jurídico-institucional pode ser futuramente complementada com pesquisas em outras áreas das ciências humanas, avançando-se nas reflexões acerca dos impactos reais da governança metropolitana na qualidade de vida dos cidadãos e realização do direito à cidade para todos os habitantes.

Durante o ano de 2016, foi instituído o processo de construção do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado de São Paulo (PDUI/SP) – principal instrumento de planejamento territorial metropolitano.[1] Destaca-se que a região metropolitana (RM) de São Paulo é uma das maiores aglomerações urbanas do mundo, possui 21 milhões de habitantes e representa 18% do produto interno bruto (PIB) nacional.

O levantamento das principais determinações do Estatuto da Metrópole, aliado ao acompanhamento dos maiores desafios enfrentados pelo governo do estado e dos municípios integrantes da RM de São Paulo, pode permitir o mapeamento dos principais conflitos e soluções adotadas pelo poder público na instituição da gestão metropolitana plena. A experiência da maior metrópole brasileira, com todas as suas dificuldades e limitações, pode servir de importante referência para o resto do país.

2 ESTRUTURA INSTITUCIONAL E NORMATIVA DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

Inicialmente, busca-se entender como se instituiu a RM de São Paulo e quais os aspectos atualmente em processo de reestruturação, tendo em vista as prescrições do Estatuto da Metrópole.

É fundamental também localizar a região metropolitana no quadro mais amplo dos arranjos institucionais metropolitanos do estado de São Paulo, especialmente o sistema estadual de desenvolvimento metropolitano e a macrometrópole paulista.

1. Para mais informações sobre o processo de construção do PDUI/SP, consulte o seguinte endereço eletrônico: <https://www.pdui.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/04/TIMELINE_18abr2016.pdf >.

No que se refere à estrutura institucional e normativa, há que se ter em mente que a lei federal define conceitos importantes que devem ser observados pelos estados e municípios do país.

Por *região metropolitana* entende-se aquela aglomeração urbana que configure uma metrópole. Vale dizer, um espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional sobre uma região que represente, no mínimo, área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (art. 2º, incisos V e VII, Estatuto da Metrópole).

A legislação institui também o conceito de *aglomeração urbana* – considerada como unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de dois ou mais municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas (art. 2º, inciso I, Estatuto da Metrópole) – e o conceito de *microrregiões* – consideradas como aquelas instituídas pelos estados com fundamento em FPICs com características predominantemente urbanas (art. 1º, § 1º, inciso I, Estatuto da Metrópole).

A lei federal traz o conceito de *gestão plena* da região metropolitana ou de aglomeração urbana, entendida como aquela que possui: *i)* formalização e delimitação mediante lei complementar estadual; *ii)* estrutura de governança interfederativa própria; e *iii)* plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual (art. 2º, inciso III, Estatuto da Metrópole). Saliente-se que o apoio da União ao desenvolvimento urbano integrado está condicionado à gestão plena das regiões metropolitanas (art. 14, Estatuto da Metrópole).

O *conteúdo mínimo* da lei estadual que institui o PDUI deve incluir os seguintes itens: *i)* os municípios que integram a unidade territorial urbana; *ii)* os campos funcionais ou FPICs que justificam a instituição da unidade territorial urbana; *iii)* 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 FPICs (art. 5º, Estatuto da Metrópole).

A governança interfederativa deve seguir princípios e diretrizes específicos (arts. 6º e 7º) e compreende uma *estrutura básica*, qual seja:

- instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas;
- instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil;
- organização pública com funções técnico-consultivas; e
- sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Uma vez apresentado o panorama geral da estrutura institucional e normativa delineada pelo Estatuto da Metrópole, convém apresentar os principais dados levantados até o presente momento sobre a RM de São Paulo.

Legislação

Esta pesquisa orientou-se basicamente pela análise das normas federais e estaduais que direcionam a instituição de regiões metropolitanas e respectivos instrumentos e arranjos institucionais de gestão. Segue abaixo a lista da legislação utilizada.

- Constituição Federal de 1988 (CF/1988).
- Lei Federal nº 13.089/2015, que institui o Estatuto da Metrópole.
- Lei Federal nº 10.257/2001, que institui o Estatuto da Cidade.
- Leis complementares federais nº 14/1973 e 27/1973, que estabelecem as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.
- Constituição Estadual de São Paulo (1989).
- Lei Complementar Estadual nº 94/1974, que dispõe sobre a RM de São Paulo.
- Lei Complementar Estadual nº 1.139/2011, que reorganiza a RM de São Paulo e cria o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano.
- Decreto Estadual nº 59.094/2013, que institui o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo.
- Decreto Estadual nº 59.327/2013, que dispõe sobre a reorganização da administração direta e indireta.
- Decreto Estadual nº 59.867/2013, que organiza a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano da Casa Civil.
- Decreto Estadual nº 59.866/2013, que dispõe sobe a desativação da Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano.
- Decreto Estadual nº 59.327/2013, que dispõe sobre a reorganização da administração pública direta e indireta.
- Decreto Estadual nº 57.349/2011, que designa entidade estadual de caráter metropolitano para exercer, provisoriamente, as funções da Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento da RM de São Paulo.
- Decreto Estadual nº 56.887/2011, que institui o Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano e a Câmara Estadual de Desenvolvimento Metropolitano.

Arranjos formais/institucionais

Do ponto de vista dos arranjos institucionais, as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas do estado de São Paulo organizam-se em torno da macrometrópole paulista composta pelos seguintes arranjos institucionais:[2]

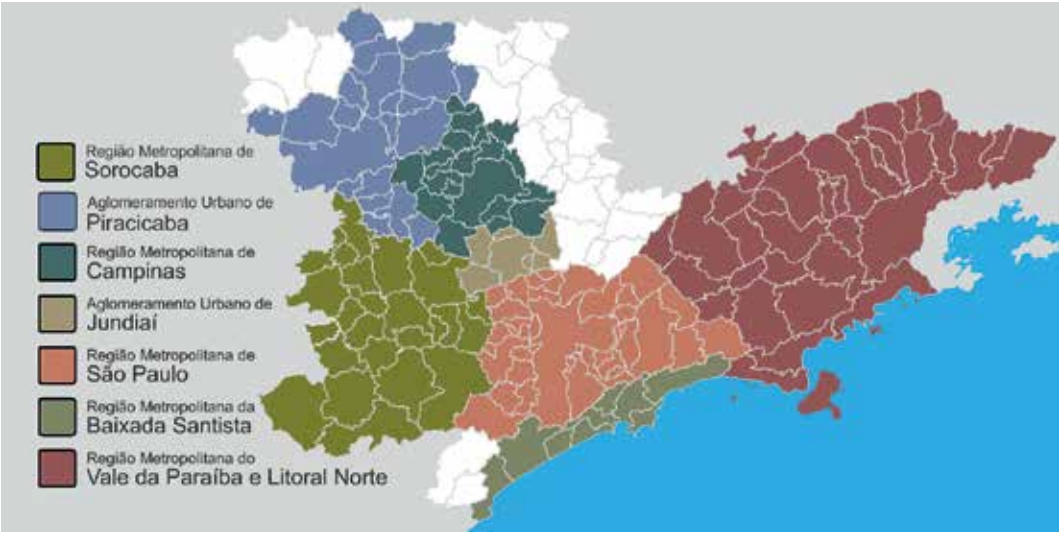
- RM de São Paulo;
- RM da Baixada Santista;
- RM do Vale do Paraíba e Litoral Norte;
- RM de Campinas;
- RM de Sorocaba;
- aglomeração urbana de Piracicaba;

2. Plano de Ação da Macrometrópole (PAM), p. 10.

- aglomeração urbana de Jundiaí; e
- microrregião de Bragantina.

Vale a pena conferir as unidades regionais no mapa 1.[3]

MAPA 1
Estado de São Paulo: unidades regionais da macrometrópole paulista



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano, 2016.
Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

2.1 A RM de São Paulo

A RM de São Paulo foi instituída primeiramente por regulação federal na década de 1970, Lei Complementar Federal nº 14/1973. Após a promulgação da CF/1988, que delegou as competências metropolitanas aos estados, foi aprovada a Lei Complementar Estadual nº 94/1974, que dispõe sobre a RM de São Paulo.

Atualmente, a região é regulada pela Lei Complementar Estadual nº 1.139/2011, que reorganizou a RM de São Paulo e criou o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de São Paulo.

Conforme prescrito pelo Estatuto da Metrópole, a lei estadual define 39 municípios como integrantes da região metropolitana,[4] a qual inclui a sede do estado de São Paulo, o município de São Paulo.

Os municípios integrantes da RM de São Paulo são divididos nas seguintes sub-regiões:

- 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;

3. Para acessar os municípios que compõem cada uma das unidades territoriais da macrometrópole paulista, vale a consulta ao seguinte endereço eletrônico: <http://www.sdmetropolitano.sp.gov.br/portalsdm/unidades-regionais.jsp>. Acesso em: 20 nov. 2015.
4. Para consultar dados relacionados à população, área e PIB dos Municípios que integram a Região Metropolitana de São Paulo vale a consulta ao seguinte endereço eletrônico: <http://www.sdmetropolitano.sp.gov.br/portalsdm/sao-paulo.jsp>. Acesso em: 20 nov. 2015.

- Sudoeste: Cotia, Embu, Embu-Guaçu, Itapecerica da Serra, Juquitiba, São Lourenço da Serra, Taboão da Serra e Vargem Grande Paulista; e
- Oeste: Barueri, Carapicuíba, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus e Santana de Parnaíba.

O município de São Paulo integra todas as sub-regiões.

A Lei Complementar Estadual nº 1.139/2011, ao definir os municípios que integram a região metropolitana, atende a uma das importantes exigências do Estatuto da Metrópole, qual seja, a de que a legislação estadual defina os municípios que integram a unidade territorial urbana (art. 5º, Estatuto da Metrópole).

2.1.1 Instâncias de gestão metropolitana

Antes de apresentar as instâncias existentes na RM de São Paulo, há que se considerar um contexto mais geral das instâncias em funcionamento no estado de São Paulo.

O estado de São Paulo possui um Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano instituído com:

> [a] finalidade de elaborar política que assegure o planejamento, a coordenação e a execução de programas, projetos e ações voltados ao desenvolvimento integrado das Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo e de áreas conexas, pelos órgãos e entidades da administração pública estadual (Estado de São Paulo, 2011).

De acordo com a legislação estadual, o Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano deve propiciar, conforme a seguir descrito.

1) A cooperação, a articulação e a integração entre os órgãos e as entidades estaduais, de modo a garantir o máximo aproveitamento dos recursos públicos, o desenvolvimento regional sustentável e o bem-estar da população.
2) A utilização sustentável do território estadual, de seus recursos naturais e culturais, e a proteção do meio ambiente, mediante a execução de planejamento integrado e das FPICs.
3) O controle da implantação de empreendimentos, públicos e privados, que apresentem impacto regional e urbano.
4) A integração do planejamento de natureza regional e da execução de planos, programas e projetos por órgãos e entidades públicos atuantes em regiões metropolitanas e áreas conexas.
5) A promoção do afluxo de recursos financeiros, visando à realização de serviços e obras relacionados com a organização, o planejamento e a execução das FPICs, em regiões metropolitanas e áreas conexas.

Reorganizado em 2011, o Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano tem como objetivo principal planejar e formular as políticas públicas metropolitanas e articular a execução de FPICs. A instância central do Sistema é a Câmara de Desenvolvimento Metropolitano, colegiado presidido pelo governo do estado de São Paulo e composto por onze secretarias estaduais, que têm como atribuição decidir sobre questões de caráter metropolitano.

A função de órgão técnico do Sistema Estadual é atribuída à Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), que também exerce a função de Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano da Região Metropolitana de São Paulo.

A Emplasa é um órgão vinculado à Secretaria Estadual da Casa Civil. Criada em 1974 – formalmente constituída em 1975 – para cuidar do planejamento da Grande São Paulo, única região metropolitana então existente, a empresa tem hoje como foco de suas ações o território da macrometrópole paulista que abrange as cinco regiões metropolitanas do estado já institucionalizadas – São Paulo, Campinas, Baixada Santista, Vale do Paraíba e Litoral Norte, e Sorocaba –, as aglomerações urbanas de Jundiaí e Piracicaba e a unidade regional de Bragantina.

Juntas, totalizam 172 municípios em 50 mil quilômetros quadrados de área, equivalente a 20% do território paulista, onde vivem e trabalham mais de 30 milhões de pessoas (74% do total da população estadual).[5]

Instituída em 2011, a Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano de São Paulo teve sua estrutura reduzida e tornou-se uma subsecretaria agora vinculada à Casa Civil do estado de São Paulo[6] (Decreto Estadual nº 59.967/2013; e Decreto Estadual nº 59.866/2013).

A RM de São Paulo possui, especificamente, Conselhos e Câmaras Temáticas como instâncias de gestão.

Visando promover o planejamento regional e a organização e execução das FPICs, a Constituição do Estado de São Paulo já previa a possibilidade de criação de conselho de caráter deliberativo para cada unidade regional, garantindo a participação paritária do conjunto dos municípios com relação ao estado (art. 154). O texto constitucional assegura ainda a participação da população no processo de planejamento e tomada de decisões, bem como na fiscalização da realização de serviços ou funções públicas em nível regional (art. 154, § 2º).

2.2 Conselho de Desenvolvimento Metropolitano

No âmbito da RM de São Paulo foi instituído o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de caráter normativo e deliberativo (art. 5º e seguintes, Lei Complementar Estadual nº 1.139/2011; e Lei Complementar Estadual nº 760/1994).

O Conselho é composto por representantes do governo do estado e de cada um dos municípios integrantes da RM de São Paulo, sendo subdividido 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 (art. 16, Lei Complementar nº 1.139/2011).

São FPICs na RM de São Paulo:

- planejamento e uso do solo;
- transporte e sistema viário regional;

5. Informações disponíveis no *site* da Emplasa: <www.emplasa.sp.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2015.
6. Disponível em: <http://www.sdmetropolitano.sp.gov.br/portalsdm/sobre-a-secretaria.jsp>. Acesso em: 20 nov. 2015.

- habitação;
- saneamento ambiental
- meio ambiente;
- desenvolvimento econômico;
- atendimento social; e
- esporte e lazer.

De acordo com informações da Secretaria Municipal de Assuntos Metropolitanos, há diversas Câmaras Temáticas e Câmaras Temáticas Especiais no âmbito do Conselho, tais como mobilidade, habitação, resíduos sólidos, saneamento e recursos hídricos, entre outras.

2.2.1 Composição (art. 5º, Lei Complementar Estadual nº 1.139/2011)

O Conselho de Desenvolvimento Metropolitano é composto por representantes do governo do estado e de cada um dos municípios integrantes da RM de São Paulo.

Os representantes do governo do estado são designados pelo governador a partir das secretarias vinculadas às funções de interesse comum. A Mesa Diretora da Assembleia Legislativa pode também designar dois representantes do Poder Legislativo estadual para integrar o Conselho.

Os representantes dos municípios serão os prefeitos ou pessoas por eles designadas, conforme prescrição da legislação municipal.

As indicações dos conselheiros devem assegurar a paridade entre os municípios e o estado. Para que seja garantida a participação paritária, sempre que existir diferença entre os representantes do estado e dos municípios, os votos serão ponderados de modo que, no conjunto, tanto os votos do estado como dos municípios correspondam, respectivamente, a 50% da votação.

As deliberações do Conselho dependem da presença da maioria absoluta dos votos ponderados e da votação da matéria pela maioria simples.

A participação popular no Conselho de Desenvolvimento deve atender aos seguintes princípios:

- divulgação dos planos, programas, projetos e propostas com antecedência mínima de trinta dias;
- acesso aos estudos de viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental;
- possibilidade de representação por discordância e de comparecimento à reunião do Conselho para sustentação; e
- possibilidade de solicitação de audiência pública para esclarecimentos.

A sociedade civil participa somente do Conselho Consultivo, cuja composição e atribuições estão detalhadas na subseção 2.3.

2.2.2 Atribuições (art. 6º, inciso I, Lei Complementar Estadual nº 1.139/2011; e art. 13, Lei Complementar Estadual nº 760/1994)

Cabe ao Conselho de Desenvolvimento Metropolitano:

- deliberar sobre planos, projetos, programas, serviços e obras a serem realizados com recursos financeiros do Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo;
- especificar os serviços públicos de interesse comum do Estado e dos Municípios na unidade regional, bem como, quando for o caso, as correspondentes etapas ou fases e seus respectivos responsáveis;
- aprovar objetivos, metas e prioridades de interesse regional, compatibilizando-os com os objetivos do Estado e dos Municípios que o integram;
- aprovar os termos de referência e o subsequente plano territorial elaborado para a respectiva região;
- apreciar planos, programas e projetos, públicos ou privados, relativos a realização de obras, empreendimentos e atividades que tenham impacto regional;
- aprovar e encaminhar, em tempo útil, propostas regionais relativas ao plano plurianual, à lei de diretrizes orçamentárias e à lei orçamentária anual;
- propor ao estado e aos municípios dele integrantes alterações tributárias com finalidades extrafiscais necessárias ao desenvolvimento regional;
- comunicar aos órgãos ou entidades federais que atuem na unidade regional as deliberações acerca de planos relacionados com os serviços por eles realizados;
- elaborar seu regimento; e
- deliberar sobre quaisquer matérias de impacto regional.

2.3 Conselho Consultivo

Além do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, de caráter normativo e deliberativo e composição puramente governamental, há também na RM de São Paulo outra importante instância de gestão: o Conselho Consultivo, também composto pela sociedade civil (arts. 14 e seguintes, Lei Complementar Estadual nº 1.139/2011).

O Conselho Consultivo é composto por representantes: *i)* da sociedade civil; *ii)* do Poder Legislativo estadual; *iii)* do Poder Legislativo dos municípios que integram a RM de São Paulo; *iv)* do Poder Executivo municipal; e *v)* do Poder Executivo estadual.

O Conselho Consultivo possui as seguintes competências:

- elaborar propostas representativas da sociedade civil, do Poder Executivo Estadual, do Poder Executivo municipal, do Poder Legislativo estadual e do Poder Legislativo municipal que integram a RM de São Paulo, a serem submetidas à deliberação do Conselho de Desenvolvimento;
- propor ao Conselho de Desenvolvimento a constituição de Câmaras Temáticas e de Câmaras Temáticas Especiais;
- opinar, por solicitação do Conselho de Desenvolvimento, sobre questões de interesse da respectiva sub-região; e
- encaminhar matérias para a deliberação do Conselho de Desenvolvimento, por meio de iniciativa popular, subscrita por, no mínimo, 0,5% do eleitorado da sub-região.

Constituído em cada uma das sub-regiões da RM, o Conselho Consultivo possui representantes da sub-região Norte, Leste, Sudoeste, Sudeste, Leste e Oeste.

As instâncias de gestão da região metropolitana devem ser analisadas à luz do Estatuto da Metrópole, que exige a gestão plena das regiões metropolitanas, e que inclui uma estrutura de governança federativa própria. Por governança interfederativa entende-se o "compartilhamento de responsabilidades e ações entre os entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum" (art. 2º, inciso IV, Estatuto da Metrópole).

A existência do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, do Conselho Consultivo da região metropolitana de São Paulo e a delimitação de FPICs atendem à estrutura básica de governança interfederativa proposta pelo Estatuto da Metrópole (art. 8º), considerada como conteúdo mínimo da lei complementar capaz de conferir governança plena às regiões metropolitanas (art. 2º, inciso III combinado com (c/c) art. 5º, Estatuto da Metrópole).

Com efeito, determina o Estatuto da Metrópole que as regiões metropolitanas devem contar com "instância executiva composta pelos representantes do Poder Executivo dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas" (art. 8º, inciso I). O Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de São Paulo e o Conselho Consultivo contam com representantes do governo do estado e dos municípios que integram a RM de São Paulo, já respeitando, portanto, as orientações da legislação federal.

As competências dessas instâncias de gestão metropolitana no que se refere às FPICs e aos recursos financeiros do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, a princípio, podem ser consideradas como organização pública com funções técnico-consultivas e de um sistema integrado de alocação de recursos e prestação de contas (art. 8º, incisos III e IV, Estatuto da Metrópole).

Contudo, há que se reconhecer que o Estatuto da Metrópole exige também que a instância colegiada das regiões metropolitanas deve ter caráter deliberativo e representação da sociedade civil (art. 8º, inciso II, Estatuto da Metrópole). Conforme se verá adiante, a elaboração do PDUI visa justamente criar um Sistema de Planejamento Integrado, o qual incluirá a criação de instâncias metropolitanas de participação popular. A participação da sociedade civil, órgão com caráter deliberativo, é central para a configuração da gestão plena na RM de São Paulo.

3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO: O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DE SÃO PAULO

Sobre planejamento de regiões metropolitanas é importante apresentar as diretrizes e os instrumentos previstos pelo Estatuto da Metrópole a fim de orientar o levantamento de informações sobre a RM de São Paulo.

Um dos aspectos centrais para a configuração da gestão plena da região metropolitana, segundo o Estatuto da Metrópole, é a elaboração de um plano de desenvolvimento integrado aprovado mediante lei estadual complementar (art. 2º, inciso III, alínea c c/c art. 21, inciso I, alínea b).

O PDUI caracteriza-se por "instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana" (art. 2º, inciso V c/c art. 9º, inciso I, Estatuto da Metrópole).

Trata-se de um instrumento que deve ser aprovado por lei estadual complementar e possuir validade de dez anos (arts. 10, 11 e 21). O prazo para elaboração do plano de desenvolvimento integrado é de três anos da entrada em vigor do Estatuto da Metrópole, vale dizer, no dia 1º de janeiro de 2018, sob pena de improbidade administrativa (art. 21, inciso I, alínea b, Estatuto da Metrópole).

O PDUI de região metropolitana deve considerar o conjunto de municípios que compõem a unidade territorial urbana e abranger áreas urbanas e rurais. O conteúdo mínimo do plano diretor implica a definição de (art. 12):

- diretrizes para as FPICs, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;
- macrozoneamento da unidade territorial urbana;
- diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;
- diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;
- 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
- sistema de acompanhamento e controle de suas disposições.

O processo de elaboração do plano de desenvolvimento integrado de regiões metropolitanas deve orientar-se pela gestão democrática das cidades, garantindo:

- 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;
- a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; e
- o acompanhamento pelo Ministério Público.

Salienta-se que a elaboração do plano de desenvolvimento integrado deve ser feita no âmbito da estrutura de governança interfederativa e aprovada por instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil antes do envio para a Assembleia Legislativa (art. 10, § 4º c/c art. 8º, inciso II, Estatuto da Metrópole). Vale mencionar que a União Federal pode apoiar os estados na elaboração e na revisão do plano de desenvolvimento urbano integrado (art. 14, § 2º).

Nota-se que o Estatuto da Metrópole estabeleceu algumas regras gerais sobre o processo e o conteúdo dos planos de desenvolvimento urbano integrado. O detalhamento das etapas do processo participativo e o exato delineamento do conteúdo dos planos de desenvolvimento, porém, estão sendo estabelecidos pela experiência concreta de elaboração pelos estados e municípios do país, tendo em vista o prazo definido pelo Estatuto da Metrópole. Com efeito, na ausência de regulação no nível federal, os estados e os municípios têm buscado definir em conjunto alguns parâmetros para cumprir as determinações do Estatuto da Metrópole.

O país se mobilizou na última década para elaboração e revisão dos planos diretores. Com efeito, o Conselho Nacional das Cidades editou anteriormente a Resolução nº 25/2005, que detalhou os princípios, as diretrizes e as etapas do processo de elaboração dos planos diretores municipais, e a Resolução nº 34/2005, que estabelecia algumas orientações relacionadas ao conteúdo dos planos diretores e respectivos instrumentos. As etapas e as características do processo de elaboração dos planos de desenvolvimento integrado ainda não foram reguladas após a aprovação do Estatuto da Metrópole, mas devem ser objeto de atenção do poder público, já que a gestão democrática é diretriz geral da política urbana (art. 2º, inciso II, Estatuto da Cidade) e garante a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano do país.

Agora, em razão da recente aprovação do Estatuto da Metrópole e de novos prazos para elaboração de instrumentos de planejamento territorial, alguns temas surgem como grandes desafios para os estados e municípios do país.

Como exemplo, pode-se citar a relação entre os planos metropolitanos e os planos diretores. O Estatuto da Metrópole define que os municípios devem compatibilizar seus planos diretores com os planos de desenvolvimento urbano das regiões metropolitanas (art. 10, § 3º, Estatuto da Metrópole). O prefeito pode incorrer, inclusive, em improbidade administrativa se deixar de tomar providências no prazo de três anos da aprovação do plano de desenvolvimento integrado (art. 21, inciso II).

Além do macrozoneamento metropolitano, há outros instrumentos previstos no Estatuto da Metrópole que ainda deverão ser objeto de enfrentamento pelos gestores públicos, haja vista a ausência de regras federais claras quanto à sua implementação. É o caso, por exemplo, das operações urbanas consorciadas interfederativas (art. 9º, inciso IV c/c art. 24), ainda não implementadas no país e que poderão se constituir em um novo mecanismo de financiamento de projetos metropolitanos, podendo ser criadas pelos planos de desenvolvimento urbano integrado.

Uma vez apresentado um panorama geral das regras e desafios para a elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado criados pelo Estatuto da Metrópole, convém apresentar o contexto atual sobre planejamento e gestão da RM de São Paulo.

São Paulo possui o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMD I) desde 1973, que trazia diretrizes para o desenvolvimento urbano, saneamento básico, circulação e transportes para a RM de São Paulo. O PMD I foi revisto em 1982 (PMD I–II), incorporando questões sobre o meio ambiente da região e sobre o sistema de funcionamento setorial do estado. Para o período de 1996 a 2010, foi instituído também um plano metropolitano elaborado pela Emplasa (Costa e Marguti, 2014).

Para o período 2013-2040 foi instituído o PAM, no qual incluem-se as regiões metropolitanas de São Paulo, da Baixada Santista, do Vale do Paraíba e Litoral Norte, de Campinas, de Sorocaba e as aglomerações urbanas de Piracicaba e de Jundiaí.

Embora o PAM abarque território que vai além da RM de São Paulo, trata-se de planejamento do território que será utilizado como referência na elaboração do plano de desenvolvimento integrado.

Além do PAM, a elaboração do plano da região metropolitana de São Paulo deve considerar também as disposições de outros planos setoriais estaduais existentes, tais

como o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Habitacional (PMDH 2014), o Plano Diretor de Aproveitamento de Recursos Hídricos da Macrometrópole Paulista (2013), o Plano Integrado de Transportes Urbanos para 2020 (Pitu 2020), entre outros. Outra referência fundamental é o Plano Diretor Estratégico (PDE) do município de São Paulo (Lei Municipal nº 16.050/2014) e os planos diretores dos outros municípios integrantes da RM de São Paulo.

Os três eixos estratégicos do PDUI, por exemplo, são os mesmos do PAM: conectividade territorial e competitividade econômica; coesão territorial e urbanização inclusiva; e governança metropolitana.

O PDE do município de São Paulo, por sua vez, possui uma macroárea de estruturação metropolitana, que dialoga diretamente com as questões a serem enfrentadas pelo macrozoneamento metropolitano a ser instituído pelo PDUI.

Recentemente, o Conselho de Desenvolvimento da RM de São Paulo – atualmente presidido pela Prefeitura de São Paulo e a Secretaria Executiva exercida pela Emplasa – deu início aos debates sobre a elaboração do PDUI.

A Emplasa atua há mais de quarenta anos no planejamento territorial da região e está coordenando o processo de elaboração do PDUI de São Paulo. O grande desafio da elaboração do PDUI é garantir a implementação dos princípios e diretrizes gerais do Estatuto da Metrópole de maneira interfederativa – incluindo a gestão compartilhada entre governo do estado de São Paulo e os 39 municípios que integram a RM – e em diálogo com a sociedade civil.

As etapas de elaboração do plano de desenvolvimento urbano integrado e a exata forma de promoção do processo participativo ainda não foram detalhadas pelo Estatuto da Metrópole, mas estão sendo debatidas no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano da RM de São Paulo.

Recentemente, o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano aprovou a Deliberação CD nº 01/2015, que definiu as instâncias interfederativas para debate e elaboração do PDUI.[7] Foram instituídos:

- um Comitê Executivo, composto por dezoito membros, incluindo quatro representantes do governo do estado, quatro da Prefeitura Municipal de São Paulo e dez das prefeituras representantes das outras sub-regiões que integram a RM de São Paulo. A Secretaria Executiva do Comitê Executivo é exercida pela Emplasa;
- uma Comissão Técnica, composta por 25 membros, incluindo três representantes de cada uma das sub-regiões, cinco representantes da Prefeitura de São Paulo e cinco representantes do governo do estado; e
- grupos de trabalho (GTs), instituídos pela comissão técnica, conforme a necessidade do tema a ser desenvolvido. Atualmente, estão em funcionamento os GTs: Participação Popular e Comunicação; Governança Interfederativa; Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social; Transporte, Mobilidade e Logística; e Meio Ambiente, Recursos Hídricos e Saneamento.

7. As informações coletadas baseiam-se em documentos ainda em discussão no âmbito dos grupos de trabalho de elaboração do PDUI, que estão sendo acompanhados pela autora deste trabalho em suas atividades de pesquisa realizadas até março de 2016. Tais diretrizes podem ainda ser modificadas e devem ser atualizadas pelos documentos disponíveis em: <www.pdui.sp.gov.br>.

Acentua-se que, além dessas instâncias compostas pelo governo do estado e prefeituras, os Conselhos das Cidades e os Conselhos Setoriais Municipais instituídos serão incorporados ao processo de elaboração do PDUI.

Além desses mecanismos, será criado durante o processo de elaboração do PDUI um Sistema de Planejamento Integrado da Metrópole, que irá estabelecer novos componentes para a estrutura de governança na RM de São Paulo, incluindo fundos interfederativos, agências e instâncias metropolitanas de participação popular.

Ressalta-se que, conforme mencionado anteriormente, a existência de instâncias de governança interfederativa e a aprovação por instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil são condições para o envio do PDUI para a Assembleia Legislativa (art. 10, § 4º c/c art. 8º, inciso II, Estatuto da Metrópole).

4 MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DA AÇÃO METROPOLITANA

Primeiramente, destaca-se que o Estatuto da Metrópole prevê alguns dispositivos relacionados aos mecanismos e instrumentos de financiamento da ação metropolitana.

A gestão plena das regiões metropolitanas, por exemplo, será requisito para o apoio da União ao desenvolvimento urbano integrado (art. 14, Estatuto da Metrópole).

Originalmente, o Estatuto da Metrópole instituía um Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado (FNDUI) à luz de seus arts. 17 e 18, os quais foram vetados pela Presidência da República. O veto aos dispositivos foi apresentado nos seguintes termos:

> a criação de fundos cristaliza a vinculação a finalidades específicas, em detrimento da dinâmica intertemporal de prioridades políticas. Além disso, fundos não asseguram a eficiência, que deve pautar a gestão de recursos públicos. Por fim, as programações relativas ao apoio da União ao Desenvolvimento Urbano Integrado, presentes nas diretrizes que regem o processo orçamentário atual, podem ser executadas regularmente por meio de dotações orçamentárias consignadas no Orçamento Geral da União (Brasil, 2015).

A atual redação do Estatuto da Metrópole prevê alguns instrumentos de financiamento de desenvolvimento urbano integrado nas regiões metropolitanas, tais como: os fundos públicos, as operações urbanas consorciadas interfederativas, os consórcios públicos, a compensação por serviços ambientais, bem como as parcerias público-privadas interfederativas (art. 9º, incisos III, IV, VI, IX e X).

A Constituição do Estado de São Paulo, por sua vez, determina que o estado e os municípios destinarão recursos financeiros específicos, nos respectivos planos plurianuais e orçamentos, para o desenvolvimento de FPICs (art. 157, Estatuto da Metrópole).

Na RM de São Paulo foi instituído um fundo de desenvolvimento vinculado à Subsecretaria de Desenvolvimento Urbano Metropolitano com a finalidade de dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas dele decorrentes, no que se refere às FPICs entre o estado e os municípios metropolitanos (Lei Complementar Estadual nº 1.139/2011; e Decreto Estadual nº 59.094/2013).

São objetivos do fundo de desenvolvimento da RM de São Paulo:

- financiar e investir em planos, projetos, programas, serviços e obras de interesse da região metropolitana; e
- contribuir com recursos técnicos e financeiros para:

  a) a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento socioeconômico da região;

  b) a elaboração de estudos, pesquisas e projetos, objetivando a melhoria dos serviços públicos municipais considerados de interesse comum; e

  c) a redução das desigualdades sociais da região.

São recursos do fundo de desenvolvimento da RM de São Paulo:

- recursos do estado e dos municípios da RM de São Paulo destinados por disposição legal;
- transferências da União, destinadas à execução de planos, programas e projetos de interesse da RM de São Paulo;
- empréstimos, internos e externos, e recursos provenientes da ajuda e cooperação internacional e de acordos intergovernamentais;
- retorno das operações de crédito, contratadas com órgãos e entidades da administração direta e indireta do estado e dos municípios da RM de São Paulo e de concessionárias de serviços públicos;
- produto das operações de crédito e rendas provenientes da aplicação de seus recursos;
- receitas resultantes de aplicação de multas legalmente vinculadas ao Fundo, que deverão ser destinadas à execução de serviços e obras de interesse comum;
- recursos decorrentes do rateio de custos referentes à execução de serviços e obras, considerados de interesse comum;
- doações de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais, estrangeiras ou multinacionais; e
- outros recursos eventuais.

Destaca-se que a contribuição do conjunto dos municípios da RM de São Paulo para os recursos do FNDUI poderá contemplar, entre outros critérios, a arrecadação da receita *per capita* de cada município.

Os recursos do fundo de desenvolvimento deverão ser aplicados de acordo com as deliberações do Conselho de Desenvolvimento da região metropolitana.

Os mecanismos de financiamento serão tema relevante neste ano de 2016. Com efeito, os fundos públicos não se constituem em instrumento suficiente para financiar a implementação das FPICs, razão pela qual se impõe a articulação de investimentos dos três níveis de governo nas regiões metropolitanas, bem como o estímulo à participação do setor privado nas ações e projetos metropolitanos.

No que se refere ao financiamento das ações metropolitanas, vale notar que na RM de São Paulo foi instituída a primeira experiência de plano plurianual regional do país: o PPA 2014-2017, instituído no âmbito do Consórcio do ABC.

No âmbito da elaboração do PDUI de São Paulo, pretende-se promover a reflexão sobre os limites e desafios da regulação da operação urbana interfederativa que ainda não possui regras claras estabelecidas e/ou experiências concretas no país. A instituição desse novo instrumento de financiamento deve levar em conta o aprendizado acerca das operações urbanas municipais pelas prefeituras da região metropolitana.

5 OS DEBATES LEGISLATIVOS E JUDICIAIS SOBRE A GESTÃO METROPOLITANA

A adaptação das regiões metropolitanas do país ao Estatuto da Metrópole é um desafio permanente e de longo prazo.

Conforme já mencionado, há prazos legais para a garantia da estrutura básica de governança interfederativa a fim de assegurar a gestão plena das regiões metropolitanas, inclusive sob pena de improbidade administrativa.

No caso da RM de São Paulo – que do ponto de vista dos arranjos institucionais é bastante avançada, tendo em vista a existência de lei complementar estadual, conselhos, fundo específico, bem como inúmeros consórcios intermunicipais – os esforços estão atualmente concentrados na elaboração e na aprovação nos próximos anos do PDUI, de forma a contemplar a participação dos municípios e da sociedade civil.

É importante, também, que o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano e o Conselho Consultivo incorporem competências deliberativas nas instâncias em que há participação da sociedade civil, de forma a contemplar a exigência de gestão plena do Estatuto da Metrópole (art. 8º, inciso II).

Acentua-se que o PDUI tem como um de seus eixos estratégicos justamente a governança metropolitana. Os GTs instituídos têm debatido a criação de um Sistema de Planejamento Integrado, o qual incluirá as instâncias metropolitanas de participação popular. No cronograma preliminar do processo de elaboração do PDUI, a elaboração da minuta do projeto de lei está prevista para dezembro de 2016.

Uma vez aprovado o PDUI, é a vez de as prefeituras adequarem seus planos diretores às prescrições metropolitanas.

Embora a análise do Estatuto da Metrópole não seja objeto direto desta pesquisa, é possível afirmar que este dispositivo é um dos mais polêmicos da nova lei federal. Como se sabe, a Constituição Federal afirma que o plano diretor é o instrumento básico da política urbana, ao qual cabe a definição do conteúdo da função social da propriedade urbana (art. 182). Some-se a isso o fato de o município ser considerado o principal executor da política urbana e detentor das competências de legislar sobre assuntos de interesse local e promover o ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Não é óbvia, portanto, a possibilidade constitucional de se estabelecer pela via legislativa a hierarquia entre planos metropolitanos e planos diretores.

Esse debate sobre competências constitucionais na política urbana e ambiental, com destaque para as questões envolvendo normas de planejamento do território, não é novidade entre os juristas e urbanistas no Brasil e deverá ainda seguir acirrado, tanto no âmbito do Poder Judiciário quanto do Poder Legislativo. A hierarquia entre planos urbanísticos e o

diálogo das competências constitucionais no campo da política urbana e ambiental devem ser tema central quando da elaboração do macrozoneamento metropolitano.

Por ora, é importante que se garanta um profundo diálogo com os municípios na elaboração do plano metropolitano, na tentativa de se evitar conflitos e sobreposições posteriores. Os GTs do PDUI da RM de São Paulo têm debatido as previsões atuais dos planos diretores dos 39 municípios integrantes da região metropolitana a fim de elaborar propostas que garantam o equilíbrio entre o interesse local e o interesse comum metropolitano em termos de uso e ocupação do solo. O desafio é justamente criar um macrozoneamento da região, levando em consideração as atuais previsões legais e as propostas dos municípios. Uma das propostas possíveis é a instituição de uma Zona de Interesse Metropolitano (ZIM).

Ressalte-se que o Estatuto da Metrópole prevê algumas diretrizes de uso e ocupação do solo, ao definir como conteúdo mínimo do PDUI (art. 12):

- o macrozoneamento da unidade territorial urbana;
- as diretrizes quanto à articulação dos municípios no parcelamento, no uso e na ocupação do solo urbano;
- as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana; e
- 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.

Além da criação de instância deliberativa de governança com a participação da sociedade civil, a instituição de um macrozoneamento metropolitano, o PDUI da região metropolitana poderá regular mecanismos de financiamento da política urbana. Como exemplo, podem-se citar as operações consorciadas interfederativas, instrumento previsto no Estatuto da Metrópole de forma genérica, mas ainda não regulamentado pelas regiões metropolitanas do país.

Não obstante as questões legislativas enfrentadas no âmbito do processo de elaboração do PDUI da RM de São Paulo, há que se ter como pano de fundo os debates existentes no âmbito do Poder Legislativo e do Poder Judiciário sobre a implementação do Estatuto da Metrópole no país.

Nesse contexto, vale destacar a tramitação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 13/2014, indicada pelo senador Aloysio Nunes Ferreira do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB/SP) em momento anterior à promulgação do Estatuto da Metrópole. De maneira geral, a proposta de emenda trata principalmente das seguintes questões sobre gestão metropolitana: *i)* a possibilidade de a União Federal também instituir regiões metropolitanas nos casos em que o agrupamento de município estiver localizado em mais de um estado; *ii)* a possibilidade de repartição de receitas tributárias entre os municípios integrantes de regiões metropolitanas; e *iii)* a possibilidade de aprovação de um plano diretor por um agrupamento de municípios que integrem regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e que o ordenamento territorial seja considerado FPIC.

Do ponto de vista da tramitação legislativa, a PEC nº 13/2014 encontra-se na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) do Senado Federal. O relator

designado para o projeto é o senador da República Ronaldo Caiado do Democratas de Goiás (DEM-GO).[8]

O debate sobre a implementação do Estatuto da Metrópole deve acompanhar evidentemente as proposições legislativas em tramitação no Congresso Nacional. Todavia, enquanto não forem aprovadas as alterações legislativas não haverá efeitos no sistema jurídico nacional. Portanto, no presente momento, não há consequências para os gestores públicos de regiões metropolitanas. No âmbito do Poder Judiciário, o debate sobre as questões metropolitanas no país tem-se orientado por um acórdão importante proferido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) nº 1.842 proposta pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) em face da legislação estadual do Rio de Janeiro que, por ora, se encontra na fase de julgamento dos Embargos de Declaração. Para fins de adaptação das regiões metropolitanas às prescrições do Estatuto da Metrópole, deve-se salientar que o acórdão é de 2013. Trata-se, portanto, de decisão anterior à promulgação do Estatuto da Metrópole (2015), que deve orientar, em princípio, apenas as questões metropolitanas relacionadas às regiões metropolitanas do estado do Rio de Janeiro.

De qualquer maneira, vale trazer o posicionamento do STF na época sobre a inconstitucionalidade da transferência de funções e serviços públicos de interesse comum ao estado. Trata-se de tema relevante aos estados e municípios que estão em processo de elaboração de seu PDUI. Com efeito, decidiu a Suprema Corte que na divisão de responsabilidades entre estado e municípios, é necessário evitar que haja concentração do poder nas mãos de um único ente federativo. Nesse sentido, as funções e serviços de interesse comum devem ser de competência do colegiado composto por municípios e pelo estado, sem necessidade de que a participação dos entes seja paritária. De acordo com a decisão judicial, a participação de cada município e do estado deve ser estipulada em cada RM de acordo com suas peculiaridades, sem que se permita que um ente tenha predomínio absoluto.[9]

Há outro debate judicial relevante sobre o planejamento e a gestão das regiões metropolitanas ainda em análise pelo STF. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo DEM contra a Lei Complementar nº 41/2001, que cria a entidade metropolitana de Salvador, na Bahia. A lei estadual questionada foi aprovada antes da aprovação do Estatuto da Metrópole, mas é possível que o STF entre em debates constitucionais relevantes para os estados e municípios que estejam em processo de elaboração do PDUI. Por enquanto, sabe-se que o Ministério Público Federal manifestou-se contrariamente à Adin.[10]

8. Disponível em: <http://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/117428>. Acesso em: 20 nov. 2015.
9. STF, Adin nº 1.842/RJ, relator ministro Luiz Fux, julgamento em: 6/3/2013.
10. Para acompanhar a tramitação da ADIN 5155/BA, convém consultar o seguinte endereço eletrônico: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5155&classe=ADI-MC&codigoClasse=0&origem=JUR&recurso=0&tipoJulgamento=M>.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. Mensagem nº 13, de 12 de janeiro de 2015. Brasília, 2015.

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

COUTINHO, D. O direito nas políticas públicas. *In*: MARQUES, E.; FARIA, C. (Org.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo, Rio de Janeiro: Unesp. Fiocruz, 2013.

ESTADO DE SÃO PAULO. Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. 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. São Paulo: Casa Civil, 2011.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

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

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

EMPLASA – EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO. **Guia metodológico de elaboração do PDUI**. São Paulo, 2016.

SITES CONSULTADOS

Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/>.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br>.

Disponível em: <http://www.stf.gov.br>.

Disponível em: <http://www.senado.gov.br>.

Disponível em: <http://www.emplasa.sp.gov.br>.

Disponível em: <http://www.sdmetropolitano.sp.gov.br/>.

Disponível em: <http://www.pdui.sp.gov.br>.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenação
Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão
Andrea Bossle de Abreu

Revisão
Camilla de Miranda Mariath Gomes
Carlos Eduardo Gonçalves de Melo
Elaine Oliveira Couto
Laura Vianna Vasconcellos
Luciana Nogueira Duarte
Vivian Barros Volotão
Bianca Ramos Fonseca de Sousa (estagiária)
Thais da Conceição Santos Alves (estagiária)

Editoração eletrônica
Aeromilson Mesquita
Aline Cristine Torres da Silva Martins
Carlos Henrique Santos Vianna
Glaucia Soares Nascimento (estagiária)
Vânia Guimarães Maciel (estagiária)

Capa
Andrey Tomimatsu

The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.

Livraria Ipea
SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo
70076-900 – Brasília – DF
Tel.: (61) 2026 5336
Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Composto em adobe garamond pro 11,5/13,8 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro - RJ

Missão do Ipea
Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO

BRASIL GOVERNO FEDERAL