

## **TEXTO SÍNTESE DO CADERNO DE PROPOSTAS**

### **PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO - PDUI DA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO - RMSP**

Apresenta-se uma proposta da Prefeitura Municipal de São Paulo para os conteúdos a serem debatidos no âmbito da elaboração e aprovação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). O presente material baseia-se na estrutura e conteúdos aprovados no Guia Metodológico em Ato Deliberativo pelo Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (CDRMSP), em conformidade aos termos do Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/15). O Objetivo do Texto Base é propor posições referentes aos tópicos do Caderno de Propostas do PDUI, que será apresentado ao debate público numa primeira versão de Caderno Preliminar durante o processo participativo das oficinas e audiências regionais. Em seguida, o Caderno de Propostas do PDUI, será analisado e revisto por Instância Colegiada Deliberativa, até a constituição e aprovação do Projeto de Lei, que deve ser igualmente validado pelo CDRMSP antes de ser encaminhado ao Poder Legislativo do Estado de São Paulo.

#### **I. PRINCÍPIOS**

O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) tem por escopo regulamentar e direcionar as ações e políticas públicas relacionadas às Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) da Região Metropolitana de São Paulo. Considerando os desafios presentes no ordenamento territorial da metrópole paulista para o primeiro PDUI a ser elaborado, foi considerada a necessidade de priorização das FPICs a serem abordadas, que devem corresponder às questões e problemas estruturais da Metrópole.

Nesse sentido, tomando por base o elenco de Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) da Região Metropolitana de São Paulo inicialmente aprovadas pela Lei Complementar Estadual 1.139/2011 em seu Art. 12º, foram selecionadas, para constituir objeto do presente PDUI, as seguintes: I - planejamento e uso do solo; II - transporte e sistema viário regional; III - habitação; IV - saneamento ambiental; V - meio ambiente; VI - desenvolvimento econômico.

Com base nesta priorização, o PDUI deverá organizar-se em cinco eixos estruturais. Esses pilares definirão as linhas de ação, hierarquias de programas e projetos metropolitanos, normas e diretrizes de desenvolvimento urbano integrado da Região Metropolitana de São Paulo e, nesse sentido, o planejamento e uso do solo serão questões transversais a estes temas:

1. Habitação e Vulnerabilidade Social;
2. Desenvolvimento Econômico, Social e Urbano;
3. Meio Ambiente, Saneamento Básico e Recursos Hídricos;
4. Mobilidade, Transporte e Logística;
5. Governança e Fundo Interfederativos.

Esses eixos irão orientar as **Diretrizes** dos planos de infraestrutura e serviços metropolitanos, e dos projetos e programas específicos da política metropolitana, bem como as diretrizes que devam ser contempladas nas revisões concertadas aos planos diretores municipais e planos setoriais. Além disso, deverão orientar as políticas territoriais de forma intersetorial, expressa no **Macrozoneamento**.

A implementação da política metropolitana terá como meio de sua viabilização **Instrumentos** de planejamento, urbanísticos, ambientais e financeiros; bem como o uma **Estrutura de Governança e Fundo Interfederativos** da Metrópole. Esses são os objetos que compõem o PDUI da RMSP. Considera-se, portanto, que para o estabelecimento da gestão plena interfederativa metropolitana, como requer o Estatuto da Metrópole, o PDUI inclui a elaboração da Estrutura de Governança e Fundo Interfederativo para esclarecer a composição, atribuições, articulação, regulação e operação da implementação das Diretrizes, conforme o Macrozoneamento e os Instrumentos considerados no PDUI da RMSP.

Considera-se ainda que o processo de elaboração do PDUI, bem como o de sua implementação, deva estar balizado na experiência acumulada de desenvolvimento da política urbana no Brasil, conforme os processos participativos e os princípios amplamente legitimados pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01), para instruir a formulação do PDUI. Nesse contexto, o Estatuto da Cidade deverá ser adotado como a referência básica para guiar a concepção, elaboração e implementação do PDUI.

Os projetos, programas e ações prioritárias a serem definidas no PDUI serão estabelecidos a partir da relação entre os objetivos do PDUI e as diretrizes da política urbana especificamente metropolitana, sejam elas territorializáveis no macrozoneamento ou não, a orientar os critérios e os instrumentos necessários para a sua realização. Consideram-se objetivos prioritários do PDUI:

- Reduzir a desigualdade entre as áreas com grande concentração de emprego e infraestrutura em relação aos territórios de vulnerabilidade social;
- Remediar o conflito entre a expansão urbana, sobretudo por assentamentos informais, e a preservação do meio ambiente, especialmente das áreas produtoras de água;
- Reestruturar o território estratégico dos Eixos de Média e Alta Capacidade, Eixos Rodoviários e tecidos industriais, onde se concentram sistemas de infraestrutura metropolitana, para o desenvolvimento territorial da integração metropolitana.
- Aprimorar a estrutura de governança e fundo interfederativos metropolitanos com a revisão da importância da participação dos municípios, das sub-regiões e da sociedade civil na gestão da metrópole.

## **II. DIRETRIZES**

Para que os objetivos acima apresentados sejam alcançados, propõem-se as seguintes diretrizes às políticas urbanas especificamente metropolitanas:

- Habitação e Vulnerabilidade Social
  - Atender as demandas por regularização fundiária em escala metropolitana e garantir o acesso à terra bem localizada;
  - Compatibilizar políticas e promover o combate ao déficit habitacional (qualitativo e quantitativo) em escala metropolitana;
  - Redirecionar o desenvolvimento urbano, econômico e social. Busca-se a construção de uma Metrópole mais humana, justa e democrática, associada a uma urbanização inclusiva e ao desenvolvimento sustentável.
- Desenvolvimento Econômico, Social e Urbano

- Buscar o reequilíbrio urbano através do desenvolvimento de centralidades metropolitanas (através da redistribuição mais equânime das atividades econômicas no território), com adensamento populacional em áreas com maior oferta de emprego qualificado e criação de centralidades econômicas em áreas de vulnerabilidade social;
  - Estimular o desenvolvimento econômico integrado da metrópole, através de um modelo cooperativo, proporcionando e garantindo a sinergia da reestruturação produtiva no território metropolitano;
  - Promover ambientes econômicos com programas de qualificação do emprego e do espaço urbano em territórios de tecidos industriais afetados pela reestruturação produtiva.
- Meio Ambiente, Saneamento Básico e Recursos Hídricos
    - Legislar sobre as áreas de proteção ambiental, corredores e anéis verdes metropolitanos;
    - Definir critérios à gestão dos Recursos Hídricos;
    - Universalizar o acesso às Redes de Saneamento Básico;
    - Desenvolver propostas de usos sustentáveis (lazer, turismo, outros) dos ativos ambientais disponíveis;
    - Recuperar o caráter simbólico das estruturas verdes e cursos d'água que estão incorporados ao tecido urbano;
    - Estabelecer programa de renovação da matriz energética da RMSP incorporando as questões da mudança do clima.
  - Mobilidade, Transporte e Logística
    - Propor um Plano de Mobilidade Metropolitana, estruturante e indutor do desenvolvimento territorial sustentável, da promoção da urbanização inclusiva e do aumento da complementaridade econômica entre os municípios;
    - Articular os centros de distribuição e logística de importância metropolitana em razão da qualidade urbana local e dinâmicas metropolitanas da mobilidade de pessoas.
  - Governança e Fundo Interfederativo
    - Implementar Estrutura de Governança de representatividade interfederativa na Metrópole, tendo em vista criar poder decisório sobre a gestão e planejamento de programas, projetos e ações metropolitanas, articulada a um Sistema Integrado de Alocação de Recursos e Prestação de Contas, o Fundo Interfederativo, e a um Sistema de Informações Municipais e Metropolitanas.
    - Obedecer aos princípios de colaboração e complementaridade interfederativa na implementação de projetos, programas e ações.
    - Compatibilizar as normas e as diretrizes metropolitanas junto às legislações municipais e políticas públicas vigentes;

- Criar Instância Colegiada Deliberativa para o acompanhamento da elaboração e implementação do PDUI;
- Criar um Órgão Público com Funções Técnico-Consultivas responsável pela articulação, regulação e operação dos programas e projetos definidos pelo PDUI;
- Promover a cidadania metropolitana e a participação social através da transparência plena dos processos de elaboração e implementação do PDUI.

Além das diretrizes à formulação e implementação das políticas urbanas especificamente metropolitanas, o PDUI deverá conter as diretrizes para compatibilização e homogeneização de parâmetros urbanísticos do uso do solo, bem como das políticas públicas de interesse metropolitano, que sejam de atribuição específica de âmbito municipal e/ou estadual, a serem seguidos em comum acordo entre os municípios da Região Metropolitana de São Paulo e o Governo do Estado de São Paulo, uma vez incorporados nas revisões dos Planos Diretores, Planos Setoriais e demais programas públicos de responsabilidade própria destes entes.

Da mesma maneira, o PDUI propõe a padronização de nomenclaturas e outras informações técnicas a serem seguidas nas legislações urbanísticas específicas em comum acordo entre os entes que compõem a Região Metropolitana de São Paulo. Espera-se com isso a criação de um cenário comum à discussão e compatibilização das políticas urbanas metropolitanas.

### **III. MACROZONEAMENTO E INSTRUMENTOS**

No âmbito do ordenamento territorial metropolitano, deve-se considerar inicialmente a escala metropolitana de planejamento, expressada através do Macrozoneamento, bem como Instrumentos de planejamento, urbanísticos, ambientais e de financiamento, para viabilizar a implementação de projetos, programas e ações metropolitanas a partir da estrutura de governança e fundo interfederativos.

O **Macrozoneamento** deverá refletir as diretrizes do PDUI no território, indicando as Macrozonas, que constituem um sistema de leitura das áreas de abrangência relativas à rede de Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) da Região Metropolitana de São Paulo. Nesse sentido, o Macrozoneamento constitui um sistema de leitura que orienta as ações metropolitanas e indica os Instrumentos necessários e pertinentes a cada Macrozona da metrópole com vistas a atingir os objetivos do PDUI. Assim, os projetos, programas e ações de interesse público comum aos entes federados, a serem implementados pela estrutura de governança e fundos interfederativos, devem ter por finalidade responder aos objetivos específicos de cada Macrozona.

A proposição do Macrozoneamento deverá considerar a territorialização dos elementos da rede estrutural metropolitana atual e prevista, nos diversos planos diretores e planos setoriais, que em comum acordo expressem o interesse público comum aos entes da RMSP, onde a política pública ou ação proposta por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes. Como exemplo, considera-se que as políticas metropolitanas devem considerar a rede de transporte de alta e média capacidade existente e prevista, a rede hídrica na RMSP, a rede de centralidades urbanas existentes e a serem qualificadas na metrópole, os polos de desenvolvimento econômico e de grandes complexos urbanos, as unidades de preservação ambiental e cultural, as áreas de vulnerabilidade social, etc. para fins de atingir objetivos metropolitanos de reorientar o crescimento da metrópole para as proximidades da rede de transporte,

com efeito para a contenção do espraiamento urbano e proteção das áreas ambientais, rurais e de caráter cultural e histórico.

Dentre os **Instrumentos de Planejamento** a serem considerados, destacam-se as Áreas de Intervenção Metropolitana, os Projetos de Intervenção Urbana, e os Programas de Interesse Metropolitana. São instrumentos para promover o planejamento de projetos, programas e ações de interesse metropolitano, de sorte a regular os procedimentos de articulação intersetorial e interfederativos necessários desde a sua formulação até a sua implementação. Os Instrumentos de planejamento podem se associar a quaisquer outros Instrumentos urbanísticos, ambientais e financeiros para a implementação de um projeto, programa ou ação de interesse público metropolitano.

As Áreas de Interesse Metropolitana são caracterizadas por perímetros estratégicos associados às Funções Públicas de Interesse Comum. Tem por finalidade delimitar territórios de estudos para a análise e estruturação de projetos, programas e ações públicas de caráter territorial e específico. Serão definidas a *posteriori* e sobreposto às Macrozonas, uma vez que viabilizam projetos, programas e ações que devam corresponder aos objetivos próprios de cada Macrozona onde incide. A definição de uma Área de Interesse Metropolitana implica no estabelecimento de protocolos de procedimentos e princípios para a articulação necessária no desenvolvimento de projetos, programas e ações intersetoriais e interfederativos de modo integrado, isto é, que devam ser desenvolvidos contando com a presença dos agentes implicados pertinentes a cada intervenção específica.

Os Projetos de Intervenção Urbana de caráter metropolitano possuem por finalidade reunir todos os estudos técnicos necessários para o desenvolvimento de uma intervenção urbana de interesse metropolitano. Assim, uma vez definida uma Área de Interesse Metropolitana, o Projeto de Intervenção Urbana é o resultado dos estudos desenvolvidos pelos agentes implicados na intervenção urbana com objetivos de: definir o seu território de intervenção; demonstrar o interesse público metropolitano; apresentar solução integrada das problemáticas do território sobre o qual se aplica; apresentar os Instrumentos necessários a sua viabilização; promover o debate público sobre a proposta de caráter metropolitano.

Os Programas e Serviços de Interesse Metropolitana são políticas públicas desenvolvidas em comum acordo entre entes federados que têm por objetivo responder a problemas metropolitanos. Os Programas e Serviços de Interesse Metropolitana podem ser de caráter territorial, respondendo aos objetivos do Macrozoneamento, ou não territorializáveis. Desse modo, prescindem do estabelecimento de uma Área de Intervenção Metropolitana. Trata-se de um Instrumento de Planejamento de programas metropolitanos, que institui os procedimentos e princípios para a articulação necessária na formulação e implementação de programas de políticas intersetoriais e interfederativos a serem desenvolvidos contando com a presença dos agentes implicados pertinentes a sua viabilização.

Demais **Instrumentos Urbanísticos, Ambientais e Financeiros** de caráter metropolitano devem ser elaborados para atingir aos objetivos territorializáveis expressos nas Macroáreas e demais objetivos prioritários do PDUI. De maneira complementar, considera-se que os instrumentos a serem regulados através de Projeto de Lei – PDUI - deverão tratar de temas de interesse metropolitano e ter sua aplicabilidade compatibilizada às estruturas de governança prevista no PDUI, instrumentalizando de maneira adequada a ação da Gestão Interfederativa. Dentre os instrumentos de potencial regulação pelo PDUI, citam-se:

- Consortiamento Público;
- Contratos de Rateio;

- Contratos de Gestão;
- Instrumentos Orçamentários;
- Contratos de Programa;
- Gestão de Bacias Hidrográficas;
- Compensação Ambiental;
- Compensação por Prestação de Serviços de Interesse Metropolitano;
- Instrumentos de Compensação por Impacto Metropolitano;
- Instrumentos de Participação Social;
- outros.

Nesse contexto, defende-se que a regulação dos instrumentos em esfera metropolitana deve considerar a autonomia federativa, as atribuições definidas em Constituição Federal às distintas esferas do Poder Executivo e o processo de descentralização da Gestão Pública. Dessa feita, reforça-se que as definições quanto ao parcelamento, uso e ocupação do solo, assim como a tributação do mesmo, são atribuições de natureza municipal e, portanto, a gama de instrumentos relacionados aos temas supracitados deverão ser operacionalizados pelos Municípios.

#### **IV. ESTRUTURA DE GOVERNANÇA E FUNDO INTERFEDERATIVOS**

Compreende-se que a criação da Estrutura de Governança e Fundo Interfederativos é um dos objetos no escopo do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo, já que as diretrizes do PDUI devem estar vinculadas às formas e instâncias necessárias para que o mesmo seja um instrumento operativo da política metropolitana integrada.

Entende-se que o PDUI, conforme estabelece o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/15), refere-se às Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC), apresentando as diretrizes para o planejamento, gestão e execução do plano, além dos instrumentos de desenvolvimento urbano integrado e do fundo interferedativo necessário à implementação de políticas e ações de interesse público de caráter metropolitano. Assim, a Estrutura de Governança e Fundo Interfederativos é o meio de sua realização e deve contemplar uma Instância Executiva de representação interfederativa, uma Instância Colegiada Deliberativa, uma Organização Pública com Funções Técnico-Consultivas e um Sistema Integrado de Alocação de Recursos e Prestação de Contas.

Nesse sentido, entende-se que algumas premissas são necessárias e devem ser consideradas na proposta de Estrutura da Governança de Fundo Interfederativos da RMSP:

- O modelo de Governança Metropolitana implantada pela Lei Complementar Estadual 1.139/2011 existente deve ser revista visando contemplar uma **Estrutura de Governança e Fundo Interfederativos** com novas atribuições e arranjo institucional derivado do Estatuto da Metrópole.
- A Estrutura de Governança Interfederativa possui atribuição relativa à implementação das diretrizes da execução do PDUI, conforme os instrumentos de desenvolvimento urbano integrado e do Fundo Interfederativo considerados, para a implementação Funções Públicas de Interesse Comum (FPIC) da Região Metropolitana de São Paulo. Desse modo, a Governança Interfederativa de São Paulo não se confunde com a reunião de competências dos 39 municípios e o Governo do Estado que integram a RMSP, nem alteram as competências próprias e a autonomia desses entes que compõem a RMSP. Trata-se de criar um arranjo jurídico e institucional necessário para a construção de

programas, projetos e ações de interesse público de maneira convergente entre os entes federados e de maneira integrada, referente às Funções Públicas de Interesse Comum da RMSP consideradas.

- A Estrutura de Governança Interfederativa deve contemplar Instância Executiva Composta pelos Representantes do Poder Executivo, com competência de tomada de decisão. Esta deve ser composta pelos representantes dos entes federativos integrantes das unidades territoriais urbanas, com proporção que garanta maior percentual de participação das sub-regiões. As sub-regiões devem ser representadas pelos consórcios públicos que estão instituídos na RMSP.

- A Estrutura de Governança Interfederativa deve contemplar uma Instância Colegiada Deliberativa com Representação da Sociedade Civil, com atribuição de compartilhar a esfera de decisão da Instância Executiva junto com a sociedade civil, por meio de representantes eleitos para o fim de implementação do PDUI.

- A Estrutura de Governança Interfederativa deve contemplar uma Organização Pública com Funções Técnico-Consultivas responsável pela articulação, regulação e operação dos programas e projetos definidos pelo PDUI. O modelo administrativo desse órgão (a ser definido: Agência, Autarquia, Consórcio ou outro) deve considerar que o mesmo seja diretamente e determinadamente dirigido pela Instância Executiva de composição interfederativa, ao invés de estar vinculado às decisões da administração direta de um dos entes federados. Ao mesmo tempo, este órgão deve operar instrumentos capazes de integrar e desempenhar ações conjuntas que articulem e regulem a operação das demais entidades de administração indireta associadas aos diversos entes federados, para fins da implementação do PDUI.

- A Estrutura de Governança Interfederativa deve contemplar um Sistema Integrado de Alocação de Recursos e Prestação de Contas, o Fundo Interfederativo, necessariamente vinculado à Instância Executiva de composição interfederativa.

- A Estrutura de Governança deverá integrar-se ao subsistema de planejamento e informações metropolitanas, coordenado pela União e com a participação dos governos estaduais e municipais, na forma do regulamento através da criação do Sistema de Informações Municipais e Metropolitanas (SIMM). O SIMM reunirá dados estatísticos, cartográficos, ambientais, geológicos e outros relevantes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas. O SIMM deverá ser estruturado com as seguintes diretrizes: (i) Estrutura institucional compartilhada de coordenação do sistema; (ii) Compartilhamento dos dados por meio de uma plataforma de integração; (iii) Descentralização da gestão da informação e autonomia dos entes interfederativos; (iv) Ampla disponibilização dos dados em formato aberto; Autonomia tecnológica e preferência por aplicativos e bancos de dados em formato aberto; (v) Apoio (tecnológico e financeiro) à gestão da informação aos municípios. O PDUI da RMSP deverá instituir um sistema de acompanhamento e controle garantindo o monitoramento coordenado em conjunto com o Estado e os municípios, dos programas, projetos e ações prioritárias.

## **V. ELENCO DE PROPOSTAS PRELIMINARES DE CARÁTER METROPOLITANO**

No âmbito do Caderno Preliminar de Propostas, entende-se a necessidade de apresentar, além dos capítulos I-IV acima, o conjunto de propostas que foram apresentadas ao longo do processo de elaboração do PDUI da RMSP. Nesse sentido, o presente capítulo deve elencar, de forma hierarquizada, as propostas desenvolvidas, com o objetivo de fomentar o debate público ao longo do processo participativo a respeito da pertinência e relevância dessas propostas em relação aos Princípios, Diretrizes, Macrozoneamento, Instrumentos e Estrutura de Governança e Fundo Interfederativos que compõe o escopo do PDUI da RMSP.