

Fernando Carrión y Paulina Cepeda,
editores

Ciudad Capitales en América Latina: capitalidad y autonomía



© 2021 FLACSO Ecuador
Septiembre de 2021

ISBN: 978-9978-67-582-3
FLACSO Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador
Telf.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 68-03
www.flacso.edu.ec

Ciudades capitales en América Latina : capitalidad y autonomía
/ editado y compilado por Fernando Carrión y Paulina Cepeda.
Quito : FLACSO Ecuador. 2021

ix, 639 páginas : ilustraciones, figuras, gráficos, mapas, tablas.

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978675823

CIUDADES ; REFORMA ; AUTOGOBIERNO ;
DESCENTRALIZACIÓN ; AUTONOMÍA ; HISTORIA ;
NEOCONSTITUCIONALISMO ; DERECHO A LA
VIVIENDA ; POLÍTICA DE SUELO ; INVERSIÓN
PÚBLICA ; GOBERNANZA ; AMÉRICA LATINA.

I. CARRIÓN, FERNANDO, EDITOR-COMPILADOR.

II. CEPEDA, PAULINA, EDITORA-COMPILADORA

307.76 - CDD

Índice

Presentación	IX
El Derecho <i>DE</i> la ciudad en las capitales de América Latina <i>Fernando Carrión Mena y Paulina Cepeda</i>	1
CAPÍTULO I	
¿LAS CIUDADES CAPITALES TIENEN AUTONOMÍA?	
<hr/>	
Las ciudades capitales y despliegue estatal en América Latina <i>Fernando Carrión Mena</i>	35
Los estatutos de autonomía en el Ecuador <i>Juan Pablo Aguilar A.</i>	67
Estatuto da metrópole nas cidades brasileiras <i>Carolina Heldt D'Almeida, Fernando de Mello Franco y João Sette Whitaker Ferreira</i>	77
Estado de las autonomías en España y su incidencia en la región andina <i>Decio Machado</i>	99

CAPÍTULO II

REGÍMENES DE CAPITALIDAD: COMPETENCIAS, RECURSOS Y GOBIERNO

Reconstruyendo el *rompecabezas legal*: las competencias en la regulación de políticas de suelo y habitacionales en la Argentina 123
Felipe Mesel

Los retos fiscales de las ciudades capitales en América Latina 147
Huáscar Eguino y Gilberto Chona

Ciudades, representación política y ciudadanía: comparando diseños constitucionales a nivel subnacional
Flavia Freidenberg y Karolina M. Gilas 171

Gobernanza y participación ciudadana en ciudades capitales (y el caso de la Ciudad de México)
Lucía Álvarez Enríquez 209

CAPÍTULO III

CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES UNITARIOS

La capitalidad de Bogotá distrito capital 235
Paul Bromberg

Quito: la agonía de una capitalidad débil y el elusivo camino hacia una ciudad autónoma 277
Felipe Burbano de Lara

Región metropolitana de Santiago de Chile: globalización y desigualdad. 303
Luis Eduardo Bresciani L.

Fragmentación institucional, desigualdad y gobierno del área metropolitana de Lima (Perú) 327
Manuel Dammert-Guardia y Laura Lozada

Sucre y La Paz. Historia de una disputa capital 355
Moira Zuazo

El caso de Montevideo 381
Salvador Schelotto

CAPÍTULO IV

CIUDADES CAPITALES EN PAÍSES FEDERALES

Luces y sombras de la autonomía porteña.
Reflexiones político-institucionales a veinticinco años
de su funcionamiento 407
Rafael Gentili

La Ciudad de México, el estatus de la capital
en el sistema federal 429
Alicia Ziccardi

El caso de la autonomía “tutelada” del
Distrito Federal en Brasil 447
Benny Schvarsberg y Maribel Aliaga Fuentes

La accidentada travesía de la ciudad de Caracas y
su área metropolitana 467
Marco Negrón

CAPÍTULO V

ESTATUTO DE AUTONOMÍA DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

La difícil construcción de la autonomía en Quito capital 491
Fernando Carrión Mena

Ingresos actuales y potenciales del DMQ 515
Francisco Andrés Garcés R.

Distrito Metropolitano de Quito: competencias y atribuciones	531
<i>Eulalia Flor Recalde</i>	
Ciudadanías postergadas: retos hacia el estatuto autonómico	549
<i>Verónica Silva</i>	
Derecho a la ciudad, una visión para Quito	577
<i>Luis Vladimir Morales P.</i>	
La protección del Chocó Andino a la luz de los derechos de la naturaleza y del proyecto de estatuto de autonomía del Distrito Metropolitano de Quito	597
<i>Adriana Rodríguez C. y Viviana Morales N.</i>	
Comunas ancestrales en los Andes quiteños	615
<i>Freddy Enrique Simbaña P.</i>	

Estatuto da metrópole nas cidades brasileiras

Carolina Heldt D’Almeida, Fernando de Mello Franco
y João Sette Whitaker Ferreira¹

Resumo

O presente artigo parte do contexto sobre os impasses da política urbana no Brasil para refletir os desafios ao planejamento e governança metropolitanos nas cidades brasileiras. Pretende-se analisar a recente iniciativa de planejamento e governança elaborada na experiência da Região Metropolitana de São Paulo para discutir os desafios e dilemas presentes tanto relativos aos conteúdos dessa agenda, como com relação ao seu processo de desenvolvimento. O objetivo é refletir, nesse percurso e a partir do caso de São Paulo, o método, os conceitos e o alcance dos instrumentos que a política metropolitana brasileira dispõe. As fontes primárias de referência são os produtos dos trabalhos desenvolvidos no âmbito do Conselho da Região Metropolitana de São Paulo.

Palavras-chave

Estatuto da Metrópole, Estatuto da Cidade, Legislação Urbanística, Política Urbana, Governança Metropolitana, Planejamento Metropolitano, Região Metropolitana de São Paulo, Brasil.

1 Carolina Heldt D’Almeida é arquiteta e urbanista, doutora pela Universidade de São Paulo, professora na PUC- SP, Escola da Cidade e Universidade São Judas. carolheldt@gmail.com

Fernando Mello Franco, Arquiteto-Urbanista, Doutor pela Universidade de São Paulo, professor da Universidade Presbiteriana Mackenzie. fernandomellofranco@gmail.com

João Sette Whitaker Ferreira, Arquiteto-Urbanista e Economista, é professor Livre-Docente da Universidade de São Paulo, Doutor *Honoris Causa* pela Universidade de Lyon/St. whitaker@usp.br

Introdução: da constituição de 1988 ao estatuto da metrópole

A partir da segunda metade do século XX, o processo de urbanização no Brasil começou a acelerar-se significativamente, em grande parte insuflado pela rápida industrialização. Dentre muitos, dois fenômenos se destacam nesse processo, bastante típicos nos países de desenvolvimento tardio: um forte desequilíbrio econômico-territorial, causado pela intensa migração de mão-de-obra das regiões mais pobres do Nordeste do país para os centros industriais do Sudoeste; e um acelerado crescimento urbano desses centros, marcado pela extrema desigualdade social, decorrente da ausência de políticas urbanas e habitacionais destinadas à população emigrante.

No Brasil, as taxas de urbanização cresceram em ritmo acelerado. Se era de 36,2% em 1950, pulou para 55,9% em 1970, e no ano 2000 já era de 81,2%². Nesse contexto, os problemas de gestão e governança urbana tornaram-se prementes, não só porque de 1964 até 1984 vivia-se sob a ditadura militar, com grande concentração administrativa e quase nenhuma autonomia dos municípios e até mesmo dos Estados³ na formulação das políticas territoriais, mas também porque o modelo econômico vigente era de extrema concentração da renda, o que só agrava os problemas urbanos nos grandes centros. Os grandes centros industriais cresceram, em geral, em grandes conurbações com praticamente nenhuma integração administrativa entre os diversos municípios que os compunham. Nesse sentido, a questão metropolitana colocou-se rapidamente como um problema, já que sistemas urbanos complexos, que demandam uma forte integração municipal, especialmente sobre questões como transportes, drenagem urbana, políticas para resíduos, entre outras, foram tornando-se cada vez mais ineficientes.

Some-se a isso o fato de que a urbanização brasileira teve como característica um forte espraiamento territorial, com uma lógica, via de regra, de concentração dos bairros de mais alta renda nas áreas mais centrais,

2 IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2001.

3 O Brasil é uma República Federativa, com 26 Estados e um Distrito Federal, onde fica a capital, Brasília. Tem 5.570 municípios.

fartamente servidas por infraestrutura e serviços urbanos, e crescimento de bairros periféricos concentrando a pobreza urbana. Isso significou uma grande diferença das características socioespaciais entre os municípios centrais e os periféricos de uma mesma região metropolitana. Para responder aos desafios evidentes que se colocavam nesse âmbito, a partir de 1973 foram definidas nove regiões metropolitanas no país, porém sem verdadeiramente definir competências específicas de gestão, orçamentos ou meios de implementação de políticas integradas.

Com a volta da democracia, a partir de 1984, e mais especificamente com a nova Constituição de 1988, esses problemas não se resolvem, pelo contrário. A nova Carta Magna deu mais competências aos municípios, dando-lhes também muito mais autonomia (mas sem, infelizmente, assegurar mecanismos financeiros para tais responsabilidades), notadamente no que diz respeito à ordenação territorial e urbana. Porém, e mesmo com a nova Constituição dando aos Estados a autonomia para criarem novas Regiões Metropolitanas, que se elevaram a 19, praticamente ignorou-se a criação de mecanismo de gestão para essa escala do território. Tínhamos então, como no caso da maior delas, a Região Metropolitana de São Paulo, 39 municípios com muita autonomia e praticamente sem nenhuma coordenação conjunta, o que se agrava pelo fato das eventuais diferenças políticas entre prefeitos, que praticamente impossibilitava a coordenação de políticas comuns, quando não alimentavam políticas antagônicas.

Também outra questão fundamental para a melhoria das condições de desigualdade nas cidades, o aumento do poder de regulação e gestão da dinâmica urbana pelos Municípios no sentido de permitir a chamada “reforma urbana”, tão almejada pelos movimentos sociais urbanos e pelos urbanistas progressistas, não foi totalmente alcançado na nova Constituição. A reforma urbana havia sido assim mesmo objeto da primeira inserção oriunda da participação popular no conteúdo constitucional, com a aprovação dos artigos 182 e 183, que constituíram um capítulo específico da Carta Magna, intitulado “Da política urbana”, em uma grande vitória do Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

Esses artigos apresentavam o conceito de “função social” da cidade e da propriedade urbana, estabelecendo instrumentos para garantir o “pleno

desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Determinavam a obrigatoriedade da realização de Planos Diretores para cidades de mais de vinte mil habitantes, permitia a desapropriação – com “justa indenização em dinheiro” – de imóveis urbanos que não cumprissem sua função social, permitiam a aplicação de uma taxação punitiva para imóveis ociosos com utilização compulsória, com previsão de desapropriação para o não-cumprimento, e criavam o instrumento do usucapião urbano, permitindo o domínio aos usuários de imóveis ocupados por mais de cinco anos sem contestação judicial.

Porém, apesar disso, a reforma urbana desejada não se efetivou, até mesmo porque a falta de regulamentação em leis específicas desses instrumentos obstruiu o seu uso pelos municípios. Foi somente 13 anos depois, em 2001, que uma regulamentação precisou ser aprovada, com o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257). Nele, detalhou-se o que seriam os Planos Diretores como articuladores da política urbana nas cidades, assim como os instrumentos já presentes nos artigos constitucionais, como o Imposto Territorial e Urbano progressivo para imóveis ociosos e o Usucapião urbano. Além disso, propuseram-se uma série de outros instrumentos, visando dar aos municípios capacidade de promover a regularização fundiária das enormes áreas informais das cidades⁴, condições de autofinanciar a política urbana e habitacional com arrecadação tributária da Outorga Onerosa e, em áreas determinadas, com as chamadas Operações Urbanas Consorciadas, ou ainda dando-lhes melhores condições de induzir determinados usos urbanos, com mecanismos como o Direito de Preempção e a Transferência do Direito de Construir. Por fim, o Estatuto também incidu sobre a gestão, ao tornar obrigatórios mecanismos participativos, como as audiências públicas. Porém, no que diz respeito à temática metropolitana, o Estatuto pouco avançou, limitando-se a citar a importância de uma ação integrada entre municípios nesses territórios.

Além de não ser muito efetivo para inferir na problemática da gestão das metrópoles, cada vez mais complexa, o Estatuto também não foi muito

⁴ Além do Usucapião Especial Urbano, as Zonas Especiais de Interesse Social, que obrigam a destinação de uma porcentagem da área construída para uso habitacional de interesse social, e instrumentos de concessão de uso para moradia de imóveis públicos.

efetivo na sua capacidade de transformação urbana. Evidentemente, municípios maiores, com certa autonomia financeira e muito poder político, como São Paulo, quando beneficiados por gestões comprometidas com a Reforma Urbana, propuseram Planos Diretores bastante inovadores e que incorporaram os instrumentos do Estatuto. Na metrópole paulista, um primeiro plano, em 2002, já incorporou grande parte deles, mas infelizmente ficou engavetado por oito anos em função de gestões conservadoras. Somente em 2014 foi possível atualizá-lo e propor um novo plano, verdadeiramente incisivo, e alinhado às demandas mais atuais, inclusive às temáticas propostas na Nova Agenda Urbana da UN-Habitat.

Mas é justamente esse lapso de oito anos que mostra o teor das dificuldades, essencialmente políticas, para que o Estatuto da Cidade se tornasse efetivo no Brasil. Primeiro, porque a tradição patrimonialista da política no país faz com que as leis, mesmo que existam, nem sempre são aplicadas, em especial quando estão no poder grupos que não têm especial interesse em promover mudanças estruturais, como sempre gosta de lembrar a urbanista Ermínia Maricato (1996). Por exemplo, a quantidade de prefeitos e vereadores (conselheiros municipais) no país que são também proprietários de terras, muitas vezes aquelas mantidas ociosas nas áreas urbanizadas, é significativa, e entende-se bem com isso a impossibilidade do político, quando no papel de estadista, enfrentar a si mesmo, enquanto proprietário. O Estatuto da Cidade regulamentou diretrizes para a política urbana de cerca de cinco mil municípios no país. Porém, para desmembrar essa conquista que se deu centralizada na esfera federal para todas essas cidades, haveria de haver uma correlação de forças políticas locais que não existe. Em suma, é no território dos municípios que os conflitos fundiários ocorrem de fato, e onde os atores verdadeiramente se enfrentam. Falar, por exemplo, em “instrumentos participativos” no Estatuto da Cidade é uma coisa, mas quando se chega à escala local, uma audiência pública não serve para nada se os que mandam nas dinâmicas imobiliárias têm acesso direto aos detentores do poder municipal.

Além disso, a heterogeneidade entre esses municípios é, evidentemente, enorme. Diferença de tamanho e de papel econômico, com metrópoles com milhões de habitantes e pequenas cidades de menos de cem mil. As-

sim, pode-se dizer que em 2020, passados 19 anos da aprovação do Estatuto da Cidade, e com algumas porém importantes exceções como a de São Paulo, já citada, são poucas as cidades do país que efetivamente implementam o Estatuto da Cidade com a necessária utilização sistêmica de seus instrumentos, a sua superposição, criando um real enfrentamento das dinâmicas produtivas da desigualdade social urbana. Se isso não foi possível no âmbito de cada município, o que dizer, então, na escala metropolitana.

Como veremos adiante, foi somente em 2015 que se aprovou no Brasil um novo marco legal relativo às áreas metropolitanas, o Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015, Lei Federal 13.089), exigindo que se elaborassem os chamados PDUIs - Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados nas regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, com atuação integrada dos municípios. Um avanço, mas que ainda necessita de certo recuo temporal para sabermos se será capaz de alterar significativamente a estrutura urbana dessas áreas.

Este artigo pretende relatar a experiência da gestão pública na formulação da política metropolitana em São Paulo com o objetivo de refletir sobre o método, os conceitos e o alcance do instrumento da política metropolitana brasileira a partir do caso de São Paulo. Para tanto, o texto apresenta uma reflexão que passa por discutir (1) o contexto e os impasses da política urbana no Brasil para refletir os desafios ao planejamento e governança metropolitanos nas cidades brasileiras; (2) o sistema de planejamento territorial brasileiro e as novas perspectivas derivadas do incremento dos dispositivos de planejamento e instrumentos metropolitanos apresentados pelo Estatuto da Metrópole; (2) os desafios e dilemas de implementação do planejamento e governança metropolitanos diante de realização de programas e projetos de interesse metropolitano de forma independente da política metropolitana.

Planejamento metropolitano na política territorial brasileira

A governança e o planejamento metropolitanos no Brasil encontram desafios que são ainda relativos ao esboço da arquitetura institucional necessária para o seu desenvolvimento diante do pacto federativo brasileiro. Como já dito,

as regiões metropolitanas no Brasil tiveram o seu primeiro traçado institucional em 1970. Entre 1973 e 1974 foram instituídas as Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte, Belém, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador, São Paulo e Rio de Janeiro. De 1975 a 1988, período no qual a delimitação dessas unidades ficou a cargo do governo federal, não houve a institucionalização de qualquer outra região metropolitana.

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

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

O movimento mais recente de institucionalização das regiões metropolitanas foi impulsionado pela aprovação, em 2015, do já citado Estatuto da Metrópole e a sua inserção no sistema de planejamento urbano territorial no Brasil, com instrumentos de planejamento e governança metropolitana no contexto federativo brasileiro. O Estatuto da Metrópole passou a requerer que as regiões metropolitanas existentes, e aquelas que fossem institucionalizadas a partir de então, elaborassem seus instrumentos de planejamento e governança básicos para o desenvolvimento metropolitano de forma cooperada. Inicialmente a força de lei dessa medida era calcada na hipótese de improbidade administrativa no caso do seu não cumprimento, contudo essa medida foi revogada do texto da lei passados somente três anos (2018) da sua redação original. As condições de viabilização da política metropolitana por meio da proposta de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano Integrado foram também vetadas, mas desde a primeira versão do Estatuto da Metrópole (2015).

Os meios que então constam no Estatuto para amparar a política metropolitana são as diretrizes à elaboração do PDUI de forma conjunta entre os entes federados que compõem a metrópole, por meio de um processo participativo para a elaboração, validação e controle social de sua implementação, e que caracterizaria a constituição de uma “gestão plena” da região metropolitana, com estrutura de governança interfederativa própria. Com base nessa diretriz, mesmo que sem detalhar maiores parâmetros nem maiores condições de criação do planejamento e governança metropolitanos, algumas regiões metropolitanas começaram a elaborar seu PDUI e a sua estrutura de governança interfederativa. Contudo, na grande maioria dos casos, trata-se de um processo ainda embrionário e experimental, muitas vezes sem sequer corresponder ao escopo mínimo estabelecido pelo Estatuto da Metrópole e desempenhar o processo participativo e interfederativo que o tema requer⁵.

5 Essa avaliação deriva do balanço apresentado no I Seminário Política Metropolitana: Governança, Instrumentos e Planejamento Metropolitanos realizado em São Paulo em 2017, organizado por Casa Fluminense, Cities Alliance, IAB sp, Instituto Pólis e WRI-Brasil, que pode mapear o processo inicial de desenvolvimento dos PDUIs nas regiões metropolitanas brasileiras. Relatório resumo do evento disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1t5pEqLcNxn0TL7BfIfo0SXKXM51B-d77W/view?usp=sharing>. (Acesso em dezembro de 2017).

É possível então reconhecer, apesar do crescente processo de institucionalização das regiões metropolitanas, que a pauta metropolitana, como observamos no início deste artigo, nunca foi priorizada como agenda de política pública, em qualquer nível de governo no Brasil. Mais uma vez, e a exemplo da dinâmica ocorrida, salvo exceções, com o Estatuto da Cidade, ainda não houve, desde a promulgação do Estatuto da Metrópole, qualquer iniciativa de capacitação ou debate mais abrangente, seja capitaneado pelo governo federal, seja pelos estados envolvendo seus municípios metropolitanos, a respeito da importância e do significado da nova legislação, a despeito da relevância do tema relativo à qualidade da urbanização das grandes metrópoles brasileiras onde vive 50% da população do país.

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

O Estatuto da Metrópole passou a exigir a todas as regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões do país o desenvolvimento do seu PDUI, que necessariamente requer a instauração de uma governan-

ça interfederativa metropolitana para a formulação e implementação de políticas públicas relacionadas às FPICs - Funções Públicas de Interesse Comum.

No caso da RMSP - Região Metropolitana de São Paulo⁶, uma vez considerando a necessidade de participação de representantes dos 39 municípios da região metropolitana, do governo do Estado de São Paulo, e da sociedade civil, de forma representativa para promover a legitimidade necessária nas decisões sobre a agenda metropolitana, motivou-se o debate sobre a hipótese da revisão da estrutura de governança metropolitana existente (São Paulo Estado, 2011b), em vigor por legislação estadual prévia ao Estatuto da Metrópole. O processo desenvolvido na Região Metropolitana de São Paulo pouco pode se basear em diretrizes nacionais mais precisas sobre como elaborar o PDUI, uma vez que se trata de um novo instrumento num quadro já bastante consolidado de parâmetros da legislação urbanística do marco regulatório da política territorial brasileira. O Estatuto da Metrópole é uma peça de lei nova e diretiva, de caráter normativo geral, sem uma jurisprudência a seu respeito. No entanto, foi mister considerar que o marco jurídico da política territorial brasileira se fundamenta na ampla experiência dos processos participativos de elaboração e implementação dos Planos Diretores municipais, a partir do Estatuto da Cidade. Assim, o Estatuto da Cidade, seus princípios e diretrizes, constitui o principal referencial para determinar a finalidade dos instrumentos da política urbana –garantir a função social da cidade e da propriedade– e para balizar os parâmetros necessários aos processos democráticos na elaboração e implementação da política urbana- no âmbito da política metropolitana.

6 A Região Metropolitana de São Paulo contém uma população de mais de 21 milhões de pessoas (estimativa IBGE/2016 apud Emplasa, 2016b) e concentra um PIB que representa 18,9% do PIB brasileiro (SEADE/2013 apud Emplasa, 2016b). Embora os destaques necessários não sejam apenas de ordem quantitativa, mas sim qualitativa. Os principais problemas na RMSP são marcados pelo caráter da desigualdade, derivado, em grande medida, em função da localização e distribuição dos bens e serviços urbanos no território metropolitano e das disputas travadas para o acesso a eles. Alguns desses problemas são especificamente de natureza metropolitana: a segregação socioespacial; a expansão urbana em relação à proteção das reservas naturais; a vulnerabilidade social e ambiental nos territórios periféricos; a concentração de empregos e centralidades urbanas; a distribuição desigual dos fluxos metropolitanos da rede hídrica e da rede de transporte de alta e média capacidade, entre outros.

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

A indefinição do significado das FPICs e o seu reflexo, por exemplo, no macrozoneamento (em diferenciação ao zoneamento) ou na governança metropolitana (em diferenciação à gestão municipal do território), acaba por ensejar um debate de posições bastante diversas com relação à formulação, às premissas, e aos sentidos da política metropolitana, bem como sobre a finalidade do próprio PDUI. De todo modo, as FPICs são um campo ainda aberto para a construção de seu significado político e sentido prático, e se constitui como o eixo norteador do debate relativo a todas as dimensões em torno do PDUI: sobre os conteúdos do plano; os instrumentos e gestão da política metropolitana; a localização das ações metropolitanas; as contrapartidas envolvidas entre os agentes públicos e privados para a sua consecução; a definição do caráter, qualidade e prioridades de obras e dos serviços de interesse metropolitano; o ambiente de concertação política e participação social na formulação, deliberação e controle da política metropolitana. Para promover o debate de posições sobre essas várias dimensões do PDUI, num ambiente complexo de representação interfederativa, no caso da experiência da RMSP – Região Metropolitana de São Paulo, tomou-se partido do debate sobre as FPICs para desenvolver uma estratégia de abordagem e construção de pactos possíveis, com resultados incrementais, para a elaboração de uma política metropolitana. O primeiro desafio foi criar uma arena interfederativa de diálogo e decisão para elaborar o PDUI, antes mesmo de haver uma proposta da constituição de uma governança interfederativa para a metrópole de São Paulo.

Os municípios da Região Metropolitana de São Paulo vêm desenvolvendo os processos participativos de elaboração, implementação e revisão dos Planos Diretores desde 2001. Indo além, os consórcios públicos interfederativos da RMSP desenvolveram políticas públicas em comum acordo nas sub-regiões, como o PDR - Plano Diretor Regional desenvolvido pelo Consórcio Interfederativo do Grande ABC (2015-2016)⁷. No caso da cidade polo de São Paulo, o marco regulatório da política urbana foi recentemente revisto: em 2014, o PDE –Plano Diretor Estratégico– (São Paulo Município, 2014); em 2015, a LUOS –Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo– (São Paulo Município, 2016; em 2016, os Planos Regionais das 32 subprefeituras (São Paulo Município, 2016).

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

Diante dessas experiências e iniciativas na Região Metropolitana de São Paulo, três constatações logo puderam ser refletidas para o desenvolvimento do PDUI. A primeira: a necessidade de se especificar o escopo do PDUI em relação às demais peças de planejamento da política territorial. A segunda: o consenso sobre a oportunidade de o PDUI, cuja primeira fase de desenvolvimento se daria entre 2015 e 2016, poder se alimentar de todo o acúmulo de conhecimento sobre os processos participativos e os conteúdos desenvol-

7 O PDR do Grande ABC tem entre seus objetivos a articulação do trabalho de revisão dos planos diretores municipais, considerando o contexto metropolitano. A iniciativa aborda temas como infraestrutura, desenvolvimento urbano, mobilidade, densidade populacional, tecido urbano, potencialidade turística e desenvolvimento econômico. O processo de elaboração é objeto de acordo entre o Consórcio Intermunicipal Grande ABC e a Universidade Federal do ABC. (Consórcio Intermunicipal Do Grande ABC, 2016).

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 Metropolitana de São Paulo.

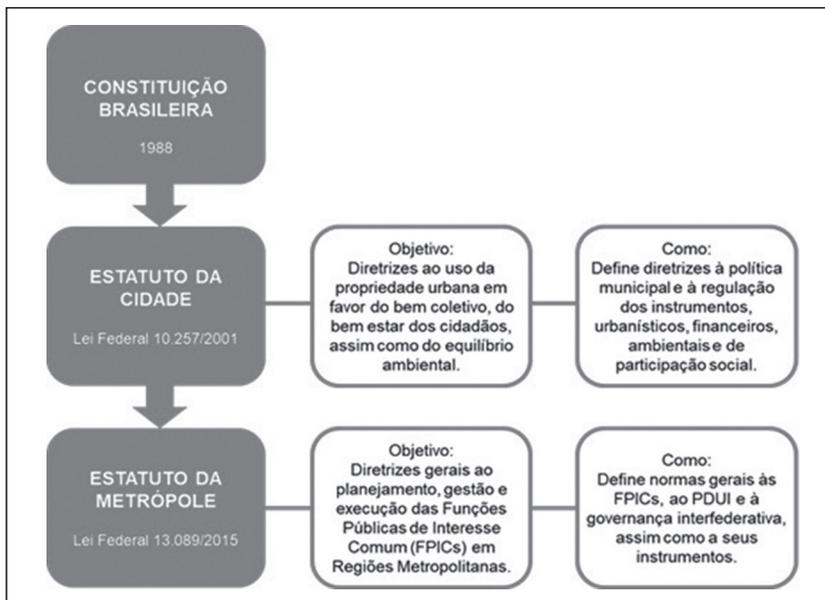
Isso se refletiu na concepção de macrozoneamento, que passaria a depender da localização das FPICs no território, desta feita o macrozoneamento não se confundiria com um zoneamento para toda a metrópole. O PDUI se diferiria da concepção de um Plano Diretor, peça de lei municipal que deve orientar o desenvolvimento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

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

Um dos resultados alcançados foi apresentado ao Conselho da Região Metropolitana de São Paulo⁸ pela Prefeitura de São Paulo, Prefeitura de Guarulhos e Consórcio Intermunicipal do Grande ABC materializado no livro “*Contributo ao processo de elaboração do Caderno Preliminar de Propostas*” (Prefeitura De São Paulo, Prefeitura De Guarulhos E Consórcio Intermunicipal Do Grande Abc, 2016). O produto apresentou proposições referente a todos os capítulos definidos como escopo do PDUI da

8 Na 11ª reunião do CD RMSP –Conselho da Região Metropolitana de São Paulo– (2016 C) foram apresentadas duas contribuições ao Caderno Preliminar de Propostas, uma desenvolvida pelo conjunto formado por Prefeitura de São Paulo, Prefeitura de Guarulhos e Consórcio Intermunicipal do Grande ABC e outra desenvolvida pela Emplasa, que será comentada no próximo item, dado que o processo atual de desenvolvimento segue suas diretrizes.

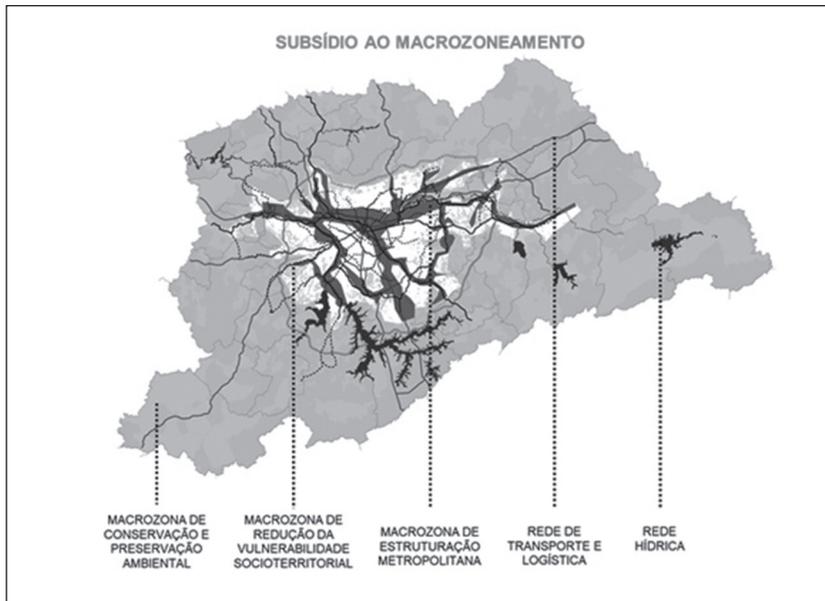
Figura 2. Relação entre as peças de lei da política urbana no Brasil



Fonte: Prefeitura De São Paulo; Prefeitura De Guarulhos E Consórcio Intermunicipal Do Grande ABC; E. Contributo ao processo de elaboração do Caderno Preliminar de Propostas. São Paulo: Imprensa Oficial, 2016: 7

Região Metropolitana de São Paulo. O objetivo foi propor uma avaliação integrada sobre a lógica da proposta, ainda que em abordagem preliminar, enquanto contribuição ao Caderno de Proposta que sintetiza a proposta do Projeto de Lei, a respeito dos conteúdos relativos ao plano e à governança da Região Metropolitana de São Paulo de forma articulada. Em resumo, a proposta da estrutura de governança à RMSP se reflete em todos os demais conteúdos e temas desta contribuição (Prefeitura De São Paulo, Prefeitura De Guarulhos E Consórcio Intermunicipal Do Grande Abc, 2016) apresentada ao Caderno de Proposta do PDUI da Região Metropolitana de São Paulo. Trata-se de uma proposta de correlação dos “princípios e diretrizes”, “instrumentos” e “macrozonas” (à esquerda, no esquema representado abaixo na Figura 3) com as instâncias da estrutura de governança interfederativa (à direita na Figura 3), visando a formulação, estruturação,

Figura 3. Síntese da lógica da proposta ao PDUI e à governança interfederativa para a RMSP

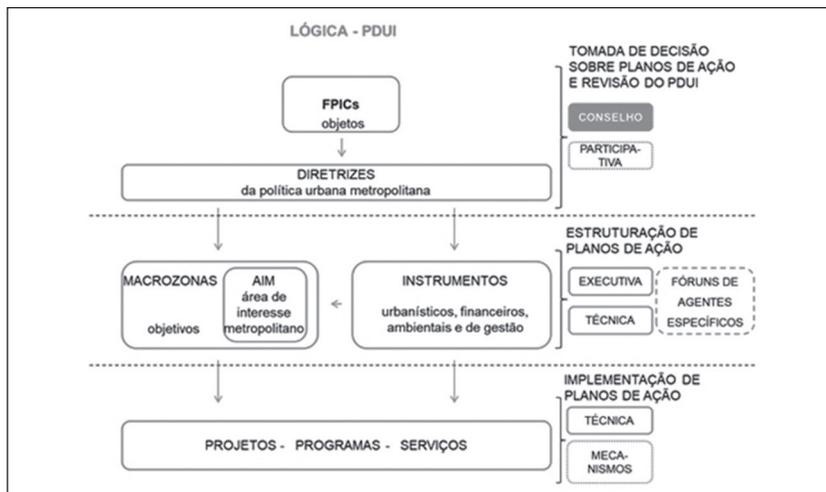


Fonte: Prefeitura De São Paulo; Prefeitura De Guarulhos E Consórcio Intermunicipal Do Grande ABC; E. Contributo ao processo de elaboração do Caderno Preliminar de Propostas. São Paulo: Imprensa Oficial, 2016: 38.

implementação e deliberação sobre os “planos de ação” prioritários à política metropolitana.

O esquema, abaixo, sintetiza a lógica proposta (Figura 3). E o mapa, em seguida, representa o território (as macrozonas, na Figura 4) de implementação dos “planos de ação” metropolitanos, correspondente às FPICs.

Figura 4. Proposta ao Macrozoneamento da RMSP



Fonte: Prefeitura De São Paulo; Prefeitura De Guarulhos E Consórcio Intermunicipal Do Grande ABC; E. Contributo ao processo de elaboração do Caderno Preliminar de Propostas. São Paulo: Imprensa Oficial, 2016: 111.

Considerações finais

O Estado de São Paulo ainda carrega as estruturas centralizadas da década de 1970 e 1980. Pesa também o fato de que, no modelo de federalismo tripartite brasileiro, o município é ente autônomo da federação, mas sem autonomia na prática. Há enormes dificuldades nas capacidades administrativas, de arrecadação de receitas gerando desigualdades objetivas na implementação de programas e políticas.

A estrutura de governança metropolitana atualmente existente em São Paulo é anterior e não corresponde às diretrizes do Estatuto da Metrópole (Lei Federal 13.089/2015) e, principalmente, não dá conta de enfrentar os atuais problemas metropolitanos, muito menos de alcançar uma governança interfederativa e um plano metropolitano que vise articular os projetos urbanos na metrópole.

Em São Paulo a agenda de implementação do Estatuto da Metrópole e de elaboração do planejamento metropolitano PDUI – o Plano de De-

envolvimento Urbano Integrado foi conduzida pelo CDRMSP – Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo, que tem a empresa pública Emplasa (Empresa Metropolitana de Planejamento) como Secretaria Executiva. Ambas fazem parte do arranjo de governança metropolitana anterior ao Estatuto da Metrópole. Portanto, para efeito do desenvolvimento do PDUI, foi estabelecido outro arranjo institucional para a sua elaboração, buscando um processo de governança interfederativa para a elaboração do plano e da estrutura de governança a ser implementada na RMSP. Um Comitê Executivo seria o responsável por promover a articulação e coordenação entre estado, municípios integrantes da região metropolitana e sociedade civil, com o intuito de viabilizar os trabalhos relativos à elaboração do PDUI até o momento de sua aprovação.

Ele seria 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. Além disso, uma Comissão Técnica teria por atribuição promover o trabalho de elaboração do PDUI e acompanhar o seu desenvolvimento, atuando como facilitador da observância ao Estatuto da Metrópole, sendo 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. Nesse processo a Emplasa seria então o órgão responsável não por deliberar unilateralmente mas por organizar toda a complexa sistematização e relatoria das propostas para consolidar o projeto de lei do PDUI, tendo portanto um papel estratégico para a refundação da governança metropolitana, além de possuir um acervo fundamental para o planejamento regional integrado das metrópoles paulistas, produzindo estudos técnicos que servem como base para decisões políticas, econômicas e técnicas dos governos.

Ao mesmo tempo, encontram-se em desenvolvimento em São Paulo um conjunto de projetos urbanos de interesse metropolitano e que merecem uma articulação metropolitana devido a sua relevância, tais como os anéis viários (Rodoanel, Ferroanel e Hidroanel), a expansão da rede me-

troferroviária, novos polos logísticos e de abastecimento alimentar, obras para o saneamento ambiental da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, e uma série de PIUs – Projetos de Intervenção Urbana como o Complexo do Anhembi, o Ceagesp, o Campo de Marte, Interlagos, entre outros. E, ainda, é preciso destacar que na RMSP os consórcios públicos intermunicipais, instituídos nas cinco sub-regiões da metrópole, 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 PDR – Plano Diretor Regional.

Porém, ainda que haja na experiência paulista instrumentos interfederativos consolidados, projetos públicos de interesse comum a toda Região Metropolitana em desenvolvimento, é um processo inicial de elaboração do planejamento e da governança metropolitana em fórum interfederativo, na atualidade o governo do Estado de São Paulo aprovou em 2019 proposta de extinção da Emplasa. Esta proposta se apoia na agenda de desestatização do governo do Estado, que não apresenta qualquer alternativa para os destinos do planejamento e gestão metropolitanos. Além do anacronismo que representa a proposta de extinção da Emplasa, a perda de uma instância de planejamento metropolitano – ainda que se considere as limitações da Emplasa para uma gestão interfederativa devido sua estrutura centralizadora e ultrapassada como mencionado anteriormente – é possível concluir sobre o prejuízo significativo que essa medida significa para uma metrópole que já conta com enormes passivos urbanos e ambientais.

Bibliografia

- Brasil (2015). Lei Nº 13.089/15. *Estatuto da Metrópole*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. (Acesso em 30 de outubro de 2017).
- (2001). Lei Nº 10257/01. *Estatuto da Cidade*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. (Acesso em 30 de outubro de 2017).

- Conselho De Desenvolvimento Da Região Metropolitana De São Paulo – CDRMSP (2016 A). “Balanço do processo de formulação do PDUI-RMSP: contribuições ao Caderno Preliminar de Propostas do PDUI/RMSP”. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755 (Acesso em 30 de outubro de 2017).
- (2016b). “10ª Reunião do CDRMSP”. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755. (Acesso em 30 de outubro de 2017).
- (2016c). “11ª Reunião do CDRMSP”. Dezembro. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755. (Acesso em 30 de outubro de 2017).
- (2015a). “Deliberação Nº CD01/15-A”. Novembro. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755. (Acesso em 30 de outubro de 2017).
- (2015b). “Guia Metodológico do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo”. PDUI-RMSP. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755. (Acesso em 30 de outubro de 2017).
- (2015c). “9ª Reunião do CDRMSP”. Outubro. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755. (Acesso em 30 de outubro de 2017).
- Consórcio Intermunicipal Do Grande ABC (2016). “Relatórios do Plano de Desenvolvimento Regional do Grande ABC”. *Relatórios 1-4*. São Bernardo do Campo: UFABC. Disponível em: http://consorcioabc.sp.gov.br/imagens/noticia/Plano%20diretor%20Regional%20do%20ABC_PDR%20ABC.pdf. (Acesso em: 30 de outubro de 2017).
- D’almeida, Carolina Heldt; Royer, Luciana; Franco, Fernando Túlio (2019). “Inovar na MetrÓpole”. *Valor Econômico*. São Paulo, Brasil. Disponível em: <https://www.valor.com.br/opiniaio/6282099/innovar-na-metropole>. (Acesso em 01 julho de 2019).
- D’almeida, Carolina Heldt y Franco, Fernando Mello (2018). “Desenho institucional para a Governança e Planejamento Metropolitanos em São Paulo”. *Revista Pós, Revista do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAU-USP*, Edição Especial Bilingue, Nº (25)

- 46: 16-66. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/posfau/issue/view/10768/Completa>> (Acesso em 11 julho de 2019).
- EMPLASA (2017). “Caderno Preliminar de Propostas”. Disponível em: [file:///C:/Users/carolheldt/Downloads/Caderno%20Preliminar%20de%20Propostas_revis%C3%A3o_final_FINAL_ATUALIZADO%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/carolheldt/Downloads/Caderno%20Preliminar%20de%20Propostas_revis%C3%A3o_final_FINAL_ATUALIZADO%20(1).pdf) (Acesso em 10 de outubro de 2017).
- (2016). “Contribuição ao Caderno Preliminar de Propostas: Elementos para o Macrozoneamento e Sistematização das Propostas”. Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755. (Acesso em 30 de outubro de 2017).
- (2016b). *Visões da Metrópole*. São Paulo: Emplasa.
- IPEA (2017). “Plataforma Governança Metropolitana no Brasil”. Disponível em: <http://brasilmetropolitano.ipea.gov.br/#biblioteca>. (Acesso em dezembro de 2017).
- Maricato, E (1996). *Metrópole na periferia do capitalismo*. São Paulo: Hucitec.
- Prefeitura De São Paulo; Prefeitura De Guarulhos E Consórcio Intermunicipal Do Grande ABC; E (2016). *Contributo ao processo de elaboração do Caderno Preliminar de Propostas*. São Paulo: Imprensa Oficial. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/PDUI-contributo-ao-Caderno-Preliminar-de-Propostas.pdf>. (Acesso em 15 de julho de 2017).
- São Paulo – Estado (2016). *Plataforma digital: “PDUI da RSMP”* Disponível em: https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755. (Acesso em 30 de outubro de 2017).
- (2011a). “Decreto Estadual no 57.349/2011, que designa entidade estadual de caráter metropolitano para exercer, provisoriamente, as funções da Secretaria Executiva do CDRMSP”. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2011/decreto-57349-20.09.2011.html>. (Acesso em 30 de outubro de 2017).
- (2011b). “Lei Complementar Estadual no 1.139/2011, que reorganiza a RM de São Paulo e cria o CDRMSP”. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2011/lei.complementar-1139-16.06.2011.html>. (Acesso em 30 de outubro de 2017).

- São Paulo - Município (2016a). “Lei Nº 16.402, de 23 de março de 2016. Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei Nº 16.050, de 31 de julho de 2014”. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/PL-272-15-com-raz%C3%B5es-de-veto.pdf>. (Acesso em 15 julho de 2017).
- (2016b). “Decreto Nº 57.537/16. Planos Regionais das Subprefeituras de São Paulo. Disciplina os planos urbanos para as trinta e duas subprefeituras do município de São Paulo”. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/planos-regionais/arquivos/>. (Acesso em 15 de julho de 2017).
- (2016c). “Plataforma digital: Gestão Urbana SP”. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br>. (Acesso em 15 julho de 2017).
- (2014). “Lei Nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Plano Diretor Estratégico. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei Nº 13.430/2002. Disponível em: http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/arquivos/PDE_lei_final_aprovada/TEXT0/2014-07-31%20-%20LEI%2016050%20-%20PLANO%20DIRETOR%20ESTRAT%C3%89GLICO.pdf. (Acesso em 15 de julho de 2017).