

DISCUSSÃO E ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR REGIONAL DO GRANDE ABC – SP

RELATÓRIO FINAL. PDR: DIRETRIZES, MACROZONEAMENTO, INSTRUMENTOS E PROGRAMAS TERRITORIAIS ESTRATÉGICOS



dezembro de 2016



CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC
UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC
PRESIDENTE – Luiz Marinho
VICE-PRESIDENTE – Lauro Michels

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC
REITOR – Klaus Capelle
VICE-REITOR – Dácio Roberto Matheus

**GRUPO DE TRABALHO DE PLANEJAMENTO URBANO DO CONSÓRCIO
INTERMUNICIPAL GRANDE ABC (GT-PU)**

Claudia Virgínia Cabral de Souza
Coordenadora GT Planejamento Urbano do Consórcio Intermunicipal Grande ABC
Diretora de Planejamento Urbano de São Bernardo do Campo

Enio Moro Junior
Arquiteto e urbanista da Prefeitura de São Caetano do Sul

João Alberto Zocchio
Arquiteto e Urbanista da Prefeitura de Mauá

Lício Lobo
Arquiteto e Urbanista da Prefeitura de Diadema

Lívia Stefânia Rosseto
Coordenadora de Programas e Projetos do Consórcio Intermunicipal Grande ABC

Melissa Duaik Zimpeck
Secretária de Planejamento e Obras de Rio Grande da Serra

Reinaldo Alfredo Caetano Bascchera
Diretor do Departamento de Desenvolvimento de Projetos Urbanos de Santo André

Sandra Malvese
Coordenadora de Programas e Projetos do Consórcio Intermunicipal Grande ABC

Simone Rita Monteiro
Arquiteta e Urbanista da Prefeitura de Ribeirão Pires

Valéria Cusinato Bomfim
Arquiteta e Urbanista do SEMASA

EQUIPE DE APOIO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC

Subprojeto 01 “Pesquisa para apoiar a discussão e elaboração do Plano Diretor Regional do Grande ABC – SP”

Jeroen Johannes Klink

Coordenador: Economista, Professor Doutor da Universidade Federal do ABC

Luciana Travassos

Arquiteta e Urbanista, Professora Doutora da Universidade Federal do ABC

Maria de Lourdes Pereira Fonseca

Arquiteta e Urbanista, Professora Doutora da Universidade Federal do ABC

Silvia Helena Passarelli

Arquiteta e Urbanista, Professora Doutora da Universidade Federal do ABC

Danielle Klintowitz

Arquiteta e Urbanista, Doutora pela FGV

Jeferson Tavares

Arquiteto e Urbanista, Doutor pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo da
Universidade de São Paulo

Laisa Eleonora Marostica Stroher

Arquiteta e Urbanista, Doutoranda na Universidade Federal do ABC

Leonel de Miranda Sampaio

Economista, Doutorando na Universidade Federal do ABC

Tatiana Sanson Albuquerque

Cientista Social, Mestranda na Universidade Federal do ABC

Ariane Miranda Corrêa

Graduando na Universidade Federal do ABC

Guilherme Frizzi

Graduando na Universidade Federal do ABC

Nayara Gonçalves de Oliveira

Graduando na Universidade Federal do ABC

Tatiana Peixoto

Graduanda na Universidade Federal do ABC

LISTA DE ABREVIATURAS

- AE - Águas Espraiadas
- APL - Arranjos Produtivos Locais
- APRM - Área de Proteção e Recuperação dos Mananciais
- BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento
- BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
- BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento
- CA - Coeficiente de Aproveitamento
- CDRMSP - Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo
- CDRMSP - Conselho de Desenvolvimento da RMSP
- CDRU - Concessão de Direito Real de Uso
- CE - Comitê Executivo da Região Metropolitana de São Paulo
- CEF - Caixa Econômica Federal
- CEPAC - Certificado de Potencial Adicional de Construção
- CF - Constituição Federal
- CGABC - Consórcio Intermunicipal Grande ABC
- CNPQ - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- CODEGRAN - Conselho Deliberativo da Região Metropolitana de São Paulo
- CONDEMAT - Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios de Alto Tiête)
- CONISUD - Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo
- CONSULTI - Conselho Consultivo da Região Metropolitana de São Paulo
- CPDRMSP - Conselho Participativo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (
- CUEM - concessão de uso especial para fins de moradia
- DAI - Doutorado Acadêmico Industrial
- EMPLASA - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.
- EMTU/SP - Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo
- FGTS - Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
- FIPC - Função Pública de Interesse Comum
- FL - Faria Lima
- FUMEFI - Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento
- GESP - Governo do Estado de São Paulo
- GPRO - Gradiente de Permissividade e Restrição à Ocupação
- HIS - Habitação de Interesse Social
- IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- ICMS - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
- IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
- Produto 6 – Relatório Final

IN - Instrução Normativa
IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU - Imposto Predial e Territorial Urbano
IVS - Índice de Vulnerabilidade Social
LC - Lei Complementar
LCE - Lei Complementar Estadual
MCE - Macrozona de Conservação de Ecossistemas Naturais
MCL - Macrozona Centros Urbanos Locais
MCMV – Programa Minha Casa Minha Vida
MCU - Macrozona de Consolidação Urbana
MEM - Macrozona de Estruturação Metropolitana
MMP - Macrometrópole Paulista
MPA - Macrozona de Proteção Ambiental e Controle e Qualificação Rural e Urbana
MRR - Macrozona de Redução da Vulnerabilidade e de Recuperação Ambiental
OODC - Outorga Onerosa pelo Direito de Construir
OUC - Operação Urbana Consorciada
OURP - Operação Urbana da Região Portuária
P&D - Pesquisa e Desenvolvimento
P,D&I - Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação
PDR - Plano Diretor Regional do Grande ABC
PDUI - Plano de Desenvolvimento Urbanístico Integrado
PEC - Projeto de emenda constitucional
PEUC - Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios
PLC - Projeto de lei complementar
PMSP - Prefeitura do Município de São Paulo
PPP - Parcerias Público-Privadas
PSA - Pagamento por Serviços Ambientais
RM - Regiões metropolitanas
RMBH - Região Metropolitana de Belo Horizonte
RMSP - Região Metropolitana de São Paulo
SNM - Secretaria de Estado dos Negócios Metropolitanos
TOD - *Transport Oriented Development*
UC - Unidade de Conservação
UFABC - Universidade Federal do ABC
USCS - Universidade de São Caetano do Sul
ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1-1. Síntese do Cenário Virtuoso	26
Figura 3.7-1. Concentração dos estabelecimentos industriais no ABC segundo o grau de ITC	83
Figura 3.7-2. Modelos de organização industrial.....	84
Figura 3.7-3. O modelo de organização industrial do ABC Paulista para o cenário virtuoso ..	97
Figura 4.1-1. Esquema de estrutura de governança Interfederativa proposta para a RMSP na discussão do PDUI	122
Figura 4.1-2. Fórmula para composição e representatividade do Comitê Executivo da RMSP proposto	123
Figura 4.1-3. Esquema de composição das Instâncias Executivas de Governança Interfederativa proposta para RMSP proposto	125

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 2.1-1. Macrozoneamento proposto	24
Mapa 3.2-1. Espacialização do Programa de Inclusão Socioterritorial.	52
Mapa 3.3-1. Rede de Centralidades Proposta	62
Mapa 3.4-1. Programa Eixos de Estruturação Regional e Metropolitana.	65
Mapa 3.6-1. Programa de Infraestrutura Verde Regional	79
Mapa 3.7-1. Fomento à Economia Regional.....	99
Mapa 4.2-1. Lançamentos imobiliários (2007-2013) e Operações Urbanas Consorciadas em curso na Grande São Paulo	138

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 2.2-1. Instrumentos e parâmetros urbanísticos para Macrozona de Estruturação Metropolitana.....	28
Tabela 2.2-2. Instrumentos e parâmetros urbanísticos para Macrozona de Consolidação Urbana.....	31
Tabela 2.2-3. Instrumentos e parâmetros urbanísticos para Macrozona de Centros Urbanos Locais.....	33
Tabela 2.2-4. Instrumentos e parâmetros urbanísticos para Macrozona de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental.....	36
Tabela 2.2-5 – Instrumentos e parâmetros urbanísticos para Macrozona de Proteção Ambiental e Controle e Qualificação Rural e Urbana.....	39
Tabela 2.2-6. Instrumentos e parâmetros urbanísticos para Macrozona de Conservação de Ecossistemas Naturais.....	41
Tabela 3.6-1. Quadro das tipologias associadas a estratégias de planejamento.....	78
Tabela 4.2-1. Síntese das informações sobre as Operações Urbanas.....	140

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	10
1. Diretrizes Gerais.....	12
1.1. Introdução	12
1.2. Formação de uma cidade-região compacta	13
1.3. Sustentabilidade e Justiça Ambiental	16
1.4. A Nova Economia regional.....	19
2. Macrozoneamento	23
2.1. Introdução	23
2.2. Objetivos, diretrizes e instrumentos de ação para as macrozonas	27
2.2.1. Macrozona de Estruturação Metropolitana (MEM)	27
2.2.2. Macrozona de Consolidação Urbana (MCU)	30
2.2.3. Macrozona Centros Urbanos Locais (MCL)	32
2.2.4. Macrozona de Redução da Vulnerabilidade e de Recuperação Ambiental (MRR)	34
2.2.5. Macrozona de Proteção Ambiental e Controle e Qualificação Rural e Urbana (MPA).....	37
2.2.6. Macrozona de Conservação de Ecossistemas Naturais (MCE)	40
2.3. Glossário dos Instrumentos Urbanísticos & Ambientais.....	41
3. Programas e Ações Territoriais Estratégicas	48
3.1. Introdução	48
3.2. Programa de Inclusão Socioterritorial.....	49
3.3. Programa Rede de Centralidades	55
3.4. Eixos de estruturação regional e metropolitana	62
3.4.1 Corredor ABD, Anel Metropolitano, Av. Goiás à Av. João Ramalho (Av. Goiás, Avenida Industrial/Avenida D. Pedro, Giovanni Battista Pirelli e João Ramalho)	66
3.4.2 Via Anchieta.....	67
3.4.3 Av. dos Estados/Av. Costa e Silva, Ferrovia (Linha 10), Av. Papa João XXIII/Ligação Jacu Pêssego e Monotrilho Projetado (Linha Bronze)/Av. Caminho do Mar.....	67
3.4.4 Rodovia Índio Tibiriçá.....	68

3.4.5 Arco Sul	69
3.4.6 Rodoanel e Rodovia dos Imigrantes	70
3.5. Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável	70
3.6. Programa de Infraestrutura Verde Regional	75
3.7. Programa fomento à nova economia regional	81
3.7.1 Introdução	81
3.7.2. Diretrizes para a economia regional.....	87
3.7.3. Um modelo de organização industrial para o Grande ABC	96
3.7.4 A espacialização do programa e da indústria nas macrozonas.....	98
4. PDR e PDUI. Perspectivas Metropolitanas	102
4.1. Governança.....	102
4.1.1. Introdução	102
4.1.2. Desafios do planejamento colaborativo no atual arranjo institucional da RMSP	104
4.1.3. A reforma da governança metropolitana no caderno de propostas (CGABC; Prefeitura de São Paulo/Prefeitura de Guarulhos).	120
4.1.4 A Crise como oportunidade para a governança regional?	126
4.2. Financiamento	130
4.2.1. A ausência de um padrão de financiamento para as regiões metropolitanas.....	132
4.2.2. Os riscos da premissa de funding privado no Estatuto da MetrÓpole	136
4.2.3. O financiamento metropolitano na Contribuição do Caderno de Propostas (CGABC/Prefeitura de São Paulo/Prefeitura de Guarulhos) ...	146
4.2.4 Limites e Potencialidades para o Financiamento Regional.....	147
5. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES FINAIS.....	151
5.1. A Agenda Regional e o PDR.....	151
5.2. O PDR, o PDUI e a Agenda Metropolitana	153
Referências bibliográficas	155
Anexo – CADERNO DE MAPAS	161

APRESENTAÇÃO

Em 10 de setembro de 2015, a Universidade Federal do ABC (UFABC) e o Consórcio Intermunicipal Grande ABC celebraram um Termo de Colaboração Técnico-Científico (TCTC nº 016/2015) com o objetivo de fortalecer a capacidade de o Consórcio executar, acompanhar, monitorar e avaliar a implementação do Plano Plurianual Regional e de projetos de pesquisas realizados em conjunto, entre outros objetivos.

O Subprojeto 1, do referido Termo de Colaboração, tem como objetivo principal contribuir com pesquisas e análises aplicadas para a discussão e elaboração de um Plano Diretor Regional (PDR) inédito para a Região do Grande ABC. Esse Subprojeto, com duração de 19 meses, entre outubro de 2015 e maio de 2017, prevê (i) a elaboração de um diagnóstico territorial (Produto/Relatório 02); (ii) o mapeamento de oportunidades para a governança territorial colaborativa incluindo a organização de um seminário internacional (Produto/Relatório 03); (iii) a elaboração de cenários e tendências (Produto/Relatório 04); (iv) a negociação e definição dos eixos temáticos regionais (Produto/Relatório 05); e (v) a elaboração do Plano Diretor Regional, incluindo propostas e diretrizes para a coordenação dos instrumentos de planejamento e gestão do território regional (Produto/Relatório Final).

Este Relatório Final apresenta as principais diretrizes, objetivos gerais e específicos do macrozoneamento, concebido como um dos elementos para se alcançar o cenário virtuoso para a região que foi discutido e elaborado nas etapas anteriores desse trabalho. Além disso, desenvolvemos nesse Relatório, por macrozona, propostas específicas para a coordenação dos instrumentos e parâmetros da política urbana e ambiental na região. Detalhamos ainda recomendações para o desenho de seis programas e ações territoriais específicos para proporcionar maior concretude à proposta de macrozoneamento do PDR. Por fim, apresentamos uma análise dos limites e potencialidades do PDR à luz das questões associadas à

governança e ao financiamento das áreas metropolitanas brasileiras em geral e a Região de São Paulo em particular.

A metodologia adotada para elaboração do presente Relatório implicou intensificar o diálogo e a interação com os gestores municipais que compõem o GT de Planejamento Urbano do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. Por exemplo, a partir da oficina do 29 de novembro, surgiram uma série de dúvidas sobre o delineamento das macrozonas entre a equipe técnica da UFABC e o GT de Planejamento Urbano do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, assim como, as relações entre as macrozonas e as diretrizes e instrumentos da política urbana e ambiental propostos para o PDR. Portanto, no dia 6 de Dezembro o GT de Planejamento Urbano do Consórcio Intermunicipal Grande ABC se reuniu para debater o tema e encaminhou para a Equipe da UFABC um conjunto de ajustes na proposta inicial para o macrozoneamento. Os referidos ajustes, assim como os objetivos gerais e as diretrizes do macrozoneamento e o conjunto de recomendações para o desenho dos programas e intervenções territoriais específicos, foram debatidos e pactuados numa oficina que ocorreu no dia 20 de dezembro no Consórcio Intermunicipal Grande ABC.

Após esta apresentação, este Relatório estrutura-se em cinco capítulos complementares. No primeiro, apresentamos as diretrizes do PDR que foram derivadas dos próprios eixos temáticos do Cenário Virtuoso, cujo conteúdo foi discutido anteriormente (veja Relatório 5) quais sejam, cidade-região compacta, sustentabilidade e justiça ambiental, e economia regional de inovação e aprendizagem. No segundo, discutimos, por macrozona, as diretrizes os objetivos gerais e o quadro de instrumentos e parâmetros da política urbana e ambiental que norteiam o PDR. No terceiro apresentamos as linhas gerais de seis programas de transformação territorial alinhadas com a proposta de macrozoneamento. No quarto analisamos os limites e potencialidades do PDR à luz das questões de governança e financiamento metropolitanos no Brasil e no Estado de São Paulo. Na conclusão traçamos algumas considerações finais para a agenda regional e metropolitana a partir do PDR.

1. DIRETRIZES GERAIS

1.1. Introdução

As propostas do PDR pretendem, a partir da leitura estratégica do território, conduzir ao cenário virtuoso, ou seja, à construção de uma cidade-região¹ sustentável, caracterizada por uma área urbana compacta, marcada pela intensidade tecnológica das suas cadeias produtivas, que gere urbanidade², que garanta justiça ambiental, postos de trabalho com qualidade e valor agregado e também que proteja as áreas produtoras de serviços ecossistêmicos, assegurando o direito à cidade como espaço de produção e apropriação coletiva da riqueza e como espaço da vida quotidiana. Procura-se, assim, alcançar coesão territorial e certa estabilidade intra e inter-regional, entre os seus municípios e entre esses e a metrópole paulistana, bem como entre as áreas mais intensamente urbanizadas e as áreas periurbanas ou rurais.

Algumas premissas e diretrizes gerais para a condução desse trabalho serão apresentadas brevemente a seguir, retomando as bases conceituais do cenário virtuoso desenvolvidas e apresentadas no Relatório 5. É importante destacar que esses elementos se articulam no espaço, conformando estratégias de ação regional de diversas naturezas e que os mesmos não podem ser pensados de forma setorial. São elas:

1. formação de uma cidade-região compacta.
2. sustentabilidade com justiça ambiental.
3. promoção de uma nova economia regional.

¹ A ideia de cidade-região do Grande ABC é desenvolvida por autores como KLINK, 2001 e LENCIONI, 2003.

² O termo urbanidade refere-se não somente à qualidade do que é urbano, da vida em cidade, mas também, no sentido figurado, ao cumprimento das regras de boa educação e de respeito no relacionamento entre cidadãos: cordialidade, afabilidade, civilidade e negociação continuada entre interesses. Refere-se, também, às características das formas urbanas que propiciam a intensa utilização e a interação de pessoas, de diversos grupos sociais, nos espaços públicos (HOLANDA, 2002).

1.2. Formação de uma cidade-região compacta

Apesar da estrutura policêntrica e relativamente compacta da área mais urbanizada da região do Grande ABC, sua rede de centralidades é pouco integrada, servida por eixos de transporte notadamente radial de ligação com a cidade São Paulo e fortemente polarizada pelas regiões centrais de Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema e Mauá. Há, inclusive, alguns locais onde se observa a total ausência de centralidades, mesmo as de pequena escala.

A proposta de reestruturação territorial para a região visa criar as condições para a implementação de uma cidade-região compacta, partindo do princípio que a urbanização compacta é mais sustentável por ser densa, multifuncional, heterogênea e diversa em toda sua extensão, além de permitir uma maior diversidade e a racionalização dos meios de transporte público com a realização de viagens a pé e a diminuição da utilização do carro privado. Além disso, evita que parte do solo urbano seja ocupada desnecessariamente pelo sistema viário e, dessa forma, comprometa a paisagem urbana e o espaço público, o que, conseqüentemente, melhora a qualidade ambiental. A forma urbana compacta, portanto, implica em menor consumo energético e de espaço e aumenta o número potencial de contatos e a complexidade da cidade, possibilitando que os espaços públicos sejam intensamente utilizados e regulados pelas próprias pessoas, aumentando a segurança e contribuindo para maior estabilidade e coesão social.

Para se alcançar tal objetivo, propõe-se a promoção de políticas de qualificação ambiental-urbana, adensamento, intensificação de usos e democratização do acesso a terra urbanizada, principalmente no entorno das centralidades existentes e ao longo dos principais eixos de transporte público de massa (trem, trólebus e monotrilhos projetados). Com isso, busca-se: equilibrar a estrutura urbano-regional, reduzir as desigualdades socioespaciais, disseminar empregos, comércio e serviços públicos e privados essenciais à população, conter o

crescimento urbano horizontal em direção à área de proteção aos mananciais – procurando minimizar os efeitos negativos de urbanização de áreas periurbanas, rurais e/ou ambientalmente sensíveis e a impermeabilização do solo –, reduzir os deslocamentos e as distâncias para acessar emprego e serviços essenciais e possibilitar a utilização de meios de transporte não motorizados.

Para tanto, necessita-se de uma rede de centralidades integrada por meio de eixos e transporte público multimodal que reúna: a valorização dos percursos a pé e de bicicleta, a conectividade entre os centros e subcentros, a intensificação dos diferentes modais de transporte público, o adensamento populacional por meio de incentivos à aproximação das moradias aos serviços e a promoção da diversidade de atividades.

Nesse sentido, os eixos de circulação constituem grandes oportunidades para alcançar a urbanização compacta e o conceito do TOD – *Transport Oriented Development* (ITDP, 2013, UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016-d) mostra-se bastante pertinente na medida em que prioriza a conexão entre o transporte público e o desenvolvimento urbano, procurando relacionar os diferentes tipos de transporte e as características de uso do solo e das formas de construção da cidade ao redor dos principais modais.

Partindo desses pressupostos, os princípios da cidade compacta são passíveis de serem aplicados a todas as macrozonas de natureza urbana do PDR. Para tal, propõe-se, para a região do Grande ABC, a adoção de:

- Padrões de urbanização que adotem maiores valores de densidade urbana;
- Urbanização compacta e de usos mistos;
- Priorização do transporte público e da circulação de pedestres e bicicletas;
- Favorecimento das áreas com possibilidades de reconversão de uso;
- Conservação dos recursos naturais;
- Preservação de áreas verdes e dos espaços livres intraurbanos;

- Estímulo a novos desenhos urbanos que promovam a requalificação dos espaços públicos existentes;
- Fortalecimento da vida urbana através do provimento de espaços públicos e equipamentos de lazer e culturais;
- Ampliação do Estoque Habitacional de Interesse Social nas áreas com infraestrutura urbana;
- Aplicação de Instrumentos e políticas públicas que promovam a democratização do acesso à terra.

Para a consecução desses objetivos, faz-se necessário a adoção de políticas específicas, quais sejam:

1. Intensificação do uso do espaço urbano existente:
 - recuperação de edificações e áreas degradadas;
 - aproveitamento de vazios urbanos e parcelamentos vagos;
 - abertura de áreas verdes, novas centralidades e espaços públicos.
2. Contenção da expansão urbana periférica:
 - redução da pressão sobre as áreas verdes, áreas rurais e ambientalmente protegidas;
 - valorização e proteção das áreas destinadas à produção agropecuária e artesanal;
 - estímulo a atividades produtivas sustentáveis e criativas nas áreas de fronteira rural/urbana.
3. Consolidação de um marco regulatório para o uso e ocupação do solo.
4. Valorização do patrimônio cultural e ambiental:
 - identificação e inventário do patrimônio cultural e ambiental;
 - integração das diretrizes das políticas de preservação do patrimônio local com as diretrizes de política urbana regional;

- fortalecimento dos conselhos locais de defesa do patrimônio para garantir a proteção dos bens de interesse regional, adotando-se instrumentos de tombamento, inventário, registro e os demais instrumentos de política urbana para a proteção dos bens;
- criação de circuitos temáticos de visitação de bens de interesse cultural e ambiental, integrados à rotas de turismo e lazer.

1.3. Sustentabilidade e Justiça Ambiental

Os dados do diagnóstico ambiental do Grande ABC indicam uma perda progressiva da qualidade ambiental, que se traduz também em uma piora da qualidade de vida. É possível dizer que essa perda se deve à diminuição dos serviços ecossistêmicos, que acontece pelo processo de urbanização da região, que não levou em conta a necessidade – ou não foi capaz pela velocidade e irregularidade do processo – de garantir a existência de um sistema ambiental-urbano adequado. Por outro lado, há uma grande vulnerabilidade social, tanto de natureza urbana quanto rural, que se soma a uma grande desigualdade na apropriação dos recursos da natureza pela população e, mais do que isso, à disputa territorial entre a moradia de baixa renda e a proteção ambiental, além de serem insuficientes os instrumentos que conduzam a novas possibilidades de desenvolvimento, principalmente em APRM.

Os serviços ecossistêmicos são a base de uma estratégia para a sustentabilidade no território e podem ser obtidos por meio da construção de uma infraestrutura verde regional, com ações em múltiplas escalas. Essa premissa se coaduna ainda à ideia de preservar a diversidade das formas de uso da terra no Grande ABC, ao dar respaldo para a manutenção e desenvolvimento de áreas rurais e periurbanas, com suas atividades produtivas, contando com o fato de que a diversidade é um ativo importante para manter e melhorar as condições sociais, ambientais e urbanas, bem como para a proteção ambiental e a contenção da mancha urbana.

A infraestrutura verde pode organizar o espaço urbano e regional para que este dê suporte a diversas funções ecológicas e culturais. Os elementos que a compõem devem ser planejados em múltiplas escalas: um sistema de parques e áreas verdes que congregue diferentes dimensões e funções (desde grandes unidades de conservação até pequenas pracinhas, passando pelos parques lineares); ações de “esverdeamento” da infraestrutura, ou seja, a implantação de uma infraestrutura que busque utilizar a natureza como um de seus componentes ou ainda que recupere parte de suas funções.

Para que não ocorra a diminuição dos serviços ecossistêmicos nas áreas periurbanas e rurais do ABC, é necessário implantar uma série de ações de desenvolvimento socioeconômico e incentivos. Alguns têm dimensão metropolitana, como, por exemplo, a criação de um **Sistema Regional de Incentivos a Serviços Ambientais**, que destine recursos tanto a proprietários privados, na qualidade protetores-recebedores (Pagamento por Serviços Ambientais - PSA), como aos municípios (*Royalties* por Serviços Ambientais). No âmbito regional, deve-se desenvolver estratégias de desenvolvimento para as áreas rurais do Grande ABC, potencializando e articulando as atividades de turismo, lazer e agrícolas que podem e devem dar suporte a um projeto de desenvolvimento social e econômico, com proteção ambiental. A recuperação da rural parte do desejo de transformar os atributos dessa região em importantes ativos, consolidando a diversidade territorial desejada, mas com diminuição da precariedade e justiça socioambiental.

Para dar respaldo a essas ações, propõem-se uma estratégia de regulação de uso da terra que reconheça, em especial, a complexidade das áreas periurbanas e tenha como objetivo consolidar o mosaico que a constitui, garantindo desenvolvimento socioeconômico com justiça socioambiental e prestação de serviços ecossistêmicos: o Gradiente de Permissividade e Restrição à Ocupação, GPRO (ZIONI et al., 2014; BEGALLI, s/d). O GPRO considera os usos atuais e a acessibilidade para propor quatro (ZIONI et al., 2014) ou cinco (BEGALLI, s/d) categorias de uso e ocupação. São elas:

- a) **Conservação Ambiental** – áreas cuja função principal é a prestação de serviços ecossistêmicos, podem ser admitidos usos e atividades destinadas à educação ambiental, pesquisa e ecoturismo.
- b) **Recuperação Ecológica** – são áreas desocupadas, que abrigaram atividades de impacto ambiental, longe dos eixos de acessibilidade e que, portanto, devem ser recuperadas para melhorar a prestação dos serviços ecossistêmicos. Também poderão abrigar usos e atividades destinadas à educação ambiental, pesquisa e ecoturismo (essa categoria está somente presente em Begalli (s/d)).
- c) **Desenvolvimento agroecológico** – áreas destinadas a assentamentos de baixa densidade de ocupação, que possam ter grande parte dos serviços ecossistêmicos mantidos, com baixa presença de infraestrutura. Nessa área o parcelamento deve ser feito em lotes grandes, destinados à produção agrícola de base ecológica e familiar e recuperação florestal.
- d) **Ocupação Socioecológica** – constituída por áreas próximas às redes de transporte e áreas urbanas, não ocupadas, mas que estão sofrendo pressão pela ocupação. Nesses lugares deve-se pensar o parcelamento adequado ao contexto, com infraestrutura com tecnologias alternativas e isoladas, a depender do contexto e elementos de infraestrutura verde.
- e) **Requalificação Ambiental** – áreas ocupadas por assentamentos precários de baixa renda, com densidade alta e infraestrutura precária. As intervenções que visam a urbanificação devem recuperar as Áreas de Preservação Permanente, minorar os riscos geotécnicos e contar com elementos de infraestrutura verde, em especial para conter poluição difusa e erosão.

A partir das questões levantadas, elencam-se algumas diretrizes gerais para alcançar a sustentabilidade com justiça social no Grande ABC, quais sejam:

1. Manter e aumentar a provisão de serviços ecossistêmicos por meio da infraestrutura verde, com:

- criação de um sistema de áreas verdes regional, com praças e parques urbanos, convencionais e lineares, considerando a diminuição da vulnerabilidade ao risco e a conectividade do ecossistema;
 - aumento da cobertura vegetal nas áreas urbanas, por meio da arborização urbana e da recuperação de áreas degradadas e residuais;
 - aproveitamento de projetos de intervenção urbana para recuperar espaço para áreas verdes e de lazer e implantar
 - implantação de medidas de retenção de águas de chuva nas bacias críticas
 - advogar pela criação um sistema regional para o Pagamento por Serviços Ambientais.
2. Justiça socioambiental, por meio de:
- fomento às atividades de cunho rural nas APRMs, dando subsídio para outras formas de uso da terra e desenvolvimento socioeconômico;
 - elaboração de estratégia territorial que subsidie a revisão das leis de parcelamento, uso e ocupação do solo municipais e as leis específicas da Billings, Alto Tietê e Guaió, que possa garantir a regularização fundiária, urbanística e habitacional, mas que também melhore a condição socioambiental dessas áreas e promova outros tipos de assentamento em mananciais, em especial daqueles que garantem a produção de serviços ecossistêmicos

1.4. A Nova Economia regional

O pré-requisito para quaisquer cenários virtuosos **factíveis** para a economia do Grande ABC é que tais propostas e sugestões de caminhos possíveis tenham como ponto de partida a matriz setorial e produtiva local. Um ponto relevante é entender a relação entre o tamanho das firmas e a concentração dos investimentos em Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (P,D&I).

Arbix e Negri (2005) dividiram as empresas industriais em três categorias fundamentais: aquelas que inovam e diferenciam produtos, as especializadas em produtos padronizados e as que não diferenciam e têm produtividade menor. Do mesmo artigo, pode-se extrair ainda que as empresas que inovam e diferenciam produtos pagam salários maiores que as outras firmas, contratam trabalhadores mais qualificados, investem mais em pesquisa e desenvolvimento (P&D) e são em média indústrias maiores que aquelas que não inovam. Não se está afirmando aqui que firmas (especialmente indústrias) de pequeno porte não realizam inovação, nem que não mereçam atenção, muito menos que não sejam desejáveis. Mas se estamos tratando do conjunto de indústrias que pagam altos salários, empregam mão de obra qualificada, e realizam Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação (P,D&I) – na prática estamos tratando principalmente de grandes firmas. Ou seja, os eixos (*hubs*) que se fazem fortemente presentes e têm papel central na estrutura industrial do Grande ABC (Markusen, 1999; ver CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016-d).

Um enfoque nos empregos ocupados por trabalhadores que possuem nível superior completo mostra que, embora o total de vínculos empregatícios na indústria de transformação tenha caído nos últimos vinte anos, o mesmo não ocorreu com os vínculos ocupados por trabalhadores com nível superior. Ao contrário, este último número mais que dobrou, passando de 18.047 vínculos em 1995 para 39.189 em 2015.

Já a arquitetura produtiva fundamental da região permanece a mesma. No conjunto da indústria de transformação, os estabelecimentos que geravam mais de 250 empregos concentravam 70,1% dos empregados com nível superior completo em 1995; 70,6% em 2005; e 67,9% em 2015.

Assim, o conjunto de ações visando à concretização de um cenário virtuoso para a economia regional deverá ter como fulcro as grandes indústrias instaladas na região, que são notadamente aquelas dos setores químico/petroquímico, de transportes, de borracha e plásticos. Ao mesmo tempo, os programas e instrumentos do PDR devem mobilizar a rede de micro e pequenas empresas para que estas possam

se aproveitar dos processos de reestruturação e terceirização que estão em andamento na grande indústria, de perfil ainda fordista, na Região do Grande ABC.

Nesse mesmo sentido, cabe destacar que o Grande ABC concentra uma série de ativos territoriais que fazem parte da sua economia de aglomeração. Mais particularmente, a Região conta com a presença de:

- uma boa malha viária para a realização de atividades de logística e distribuição (Via Anchieta, Rodoanel) – o que atenua desvantagens relativas ao trânsito e aos preços dos terrenos na região metropolitana;
- linha férrea (que também transporta cargas) e porto seco da Receita Federal;
- vizinhança/proximidade com a capital paulista e o porto de Santos;
- densa teia de estabelecimentos industriais em seu território, incluindo refinaria e montadoras de automóveis;
- um importante e representativo extrato de famílias com renda média acima dos 5 salários mínimos/mês e que têm membros com nível superior ou frequentando universidades;
- uma rede de universidades e centros universitários, com cursos de doutorado em áreas da engenharia e das nanociências (inclusa a microeletrônica) no Centro Universitário da FEI e na UFABC;
- densa rede de centros e instituições de capacitação tecnológica;
- mão-de-obra qualificada com ampla experiência e trajetória nas cadeias produtivas industriais;
- um conjunto de empresas de pequeno e médio porte que se articula com as empresas âncora (*hubs*).

Para que amadureça um Parque Tecnológico de perfil parque Rede (isto é, articulando o conjunto de elementos mencionados acima), o elemento crucial é criar um ambiente territorial propício à ciência, tecnologia e inovação, por exemplo, por meio da consolidação e articulação de fóruns de intercâmbio efetivo entre os

programas de pesquisa das universidades e os centros de pesquisa e desenvolvimento de produtos das indústrias já instaladas na região. A região do ABC já conta em seu território com todos os atores necessários à concretização do parque tecnológico. É preciso uni-los. A estratégia de um Parque Tecnológico Regional abre uma perspectiva concreta para articular os ativos territoriais presentes no Grande ABC. Mais adiante, apresentamos os elementos gerais de um programa de Fomento a Nova Economia e exemplos de investimentos já em andamento.

Assim, estruturar uma nova economia regional depende, resumidamente de:

1. Transformar a economia regional do Grande ABC dentro da Macrometrópole de região de passagem para um sistema local-regional de inovação e aprendizagem;
2. Fomentar um sistema que articule e fortaleça as economias de aglomeração existentes, mão de obra, redes de fornecedores especializados e externalidades tecnológicas positivas;
3. Considerar as relações imbricadas entre urbanidade, sustentabilidade e o projeto de desenvolvimento regional (que vai além de redução de custos).

As premissas e diretrizes gerais para o desenvolvimento sustentável do Grande ABC, estruturadas acima, conformaram a base para as estratégias construídas no Macrozoneamento e nos Programas Estratégicos que serão apresentados nos próximos capítulos.

2. MACROZONEAMENTO

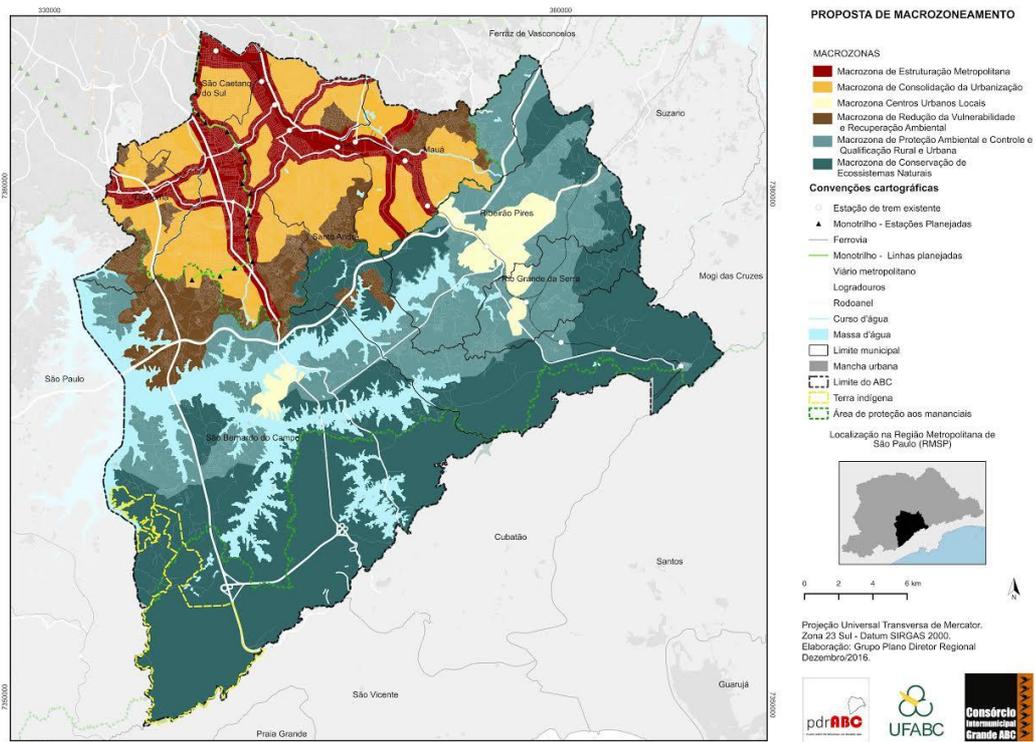
2.1. Introdução

O Macrozoneamento proposto procura espacializar objetivos específicos e instrumentos capazes de, a partir do diálogo com os Programas e Ações Estratégicas Territoriais, alcançar o cenário virtuoso. Foram propostos, para cada macrozona, instrumentos de gestão e parâmetros urbanísticos que estabelecem estratégias específicas capazes de orientar o Consórcio Intermunicipal Grande ABC e os municípios no estabelecimento de políticas de gestão econômica, ambiental e urbana e de regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo. A elaboração de uma estratégia regional comum, na qual se estabelecem parâmetros e instrumentos únicos e consonantes para cada município é fundamental para que se alcance o cenário virtuoso de maneira regional e integrada.

Ressalta-se que, as estratégias pensadas para cada macrozona dependem essencialmente das estratégias propostas para as demais macrozonas de maneira articulada, e, portanto, mudanças de perspectiva em uma delas acarretará consequências para o planejamento das demais. São propostas seis macrozonas (ver mapa 2.1-1):

- Macrozona de Estruturação Metropolitana – MEM;
- Macrozona de Consolidação Urbana – MCU;
- Macrozona de Redução da Vulnerabilidade e de Recuperação Ambiental – MRR;
- Macrozona Centros Urbanos Locais – MCL;
- Macrozona de Proteção Ambiental e Controle e Qualificação Rural e Urbana – MPA;
- Macrozona de Conservação de Ecossistemas Naturais – MCE.

Mapa 2.1-1. Macrozoneamento proposto



Elaboração: Equipe PDR, 2016

Em consonância com o Cenário Virtuoso (ver figura 2.1-1), descrito no Relatório 04 – Cenários e Tendências (UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016-c), a premissa da Macrozona de Estruturação Metropolitana (MEM) articular e organizar as principais centralidades regionais existentes, potencializando-as e diminuindo as disparidades (urbanísticas, econômicas, sociais) entre as mesmas, constituindo uma nova centralidade metropolitana, que atue de forma complementar e orgânica com as demais centralidades de hierarquia metropolitana, como o centro expandido da cidade de São Paulo. O intuito é contribuir para a constituição de uma configuração metropolitana policêntrica.

O princípio norteador para a Macrozona de Consolidação Urbana (MCU) e a Macrozona de Redução da Vulnerabilidade e de Recuperação Ambiental (MRR) é a

diminuição das desigualdades socioespaciais entre as duas, para que elas se caracterizem como um tecido urbano Residencial Estruturado.

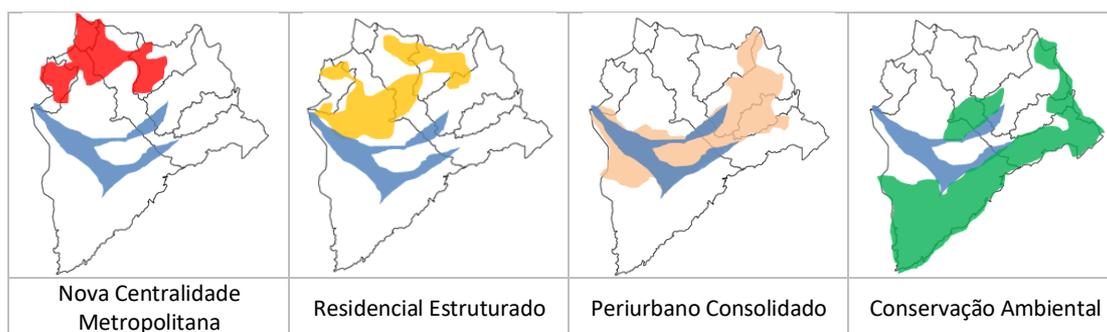
A proposta se baseia em uma gradação de densidades e usos urbanos, entre as macrozonas de urbanização mais intensa, que se reflete nos instrumentos e nos parâmetros urbanísticos, prevendo que a MEM e a MRR deverão ser os locais das grandes transformações de tecido urbano. Na primeira, pela previsão de grande adensamento demográfico, diversificação de usos e reestruturação urbanística, a partir dos princípios do TOD, enquanto que, na segunda, pela diminuição expressiva da vulnerabilidade socioambiental e diversificação de usos.

No entanto, para que a Macrozona de Estruturação Metropolitana (MEM) se efetive, é necessário que ela tenha vantagens comparativas em relação às demais macrozonas e, um meio para tal, é a proposição de um coeficiente de aproveitamento (CA) alto e bastante diferenciado das demais macrozonas, enquanto que, na Macrozona de Consolidação da Urbanização (MCU), também atraente para o mercado imobiliário, os coeficientes devem ser mais baixos. Isso se explica pela necessidade de concentrar as transformações ao longo dos eixos de transporte público de massa para que a lógica da relação entre morar, trabalhar e se deslocar se altere. Na MCU também deve se ressaltar a presença das grandes glebas industriais, que serão importantes na reconfiguração da economia regional, o que pode redundar em transformações urbanísticas também nessa macrozona.

No que se refere às macrozonas inseridas em áreas estratégicas para a preservação e recuperação dos mananciais de abastecimento hídrico, o Cenário Virtuoso (ver figura 2.1-1) estabeleceu uma maior organicidade entre a Macrozona Centros Urbanos Locais (MCL) e a Macrozona de Proteção Ambiental e Controle e Qualificação Rural e Urbana (MPA), de forma a configurar uma urbanidade característica de um Periurbano Consolidado. Ou seja, consolidar o complexo mosaico de usos da terra presente na MPA, a partir da consolidação da urbanização na MCL e

da contenção da expansão urbana ou de urbanização dispersa para além dessa macrozona, fortalecendo os vínculos entre as macrozonas, mas mantendo a estrutura adequada à baixas densidades. Dessa forma, a Macrozona de Proteção Ambiental e Controle e Qualificação Rural e Urbana (MPA), poderá continuar cumprindo a função importante de conservação ambiental, em conjunto com a Macrozona de Conservação de Ecossistemas Naturais (MCE) - que se configurará no cenário virtuoso como Área de Conservação Ambiental. As propostas para essas macrozonas também buscam garantir a justiça ambiental, a partir do reconhecimento das características de ocupação periurbana e de outras formas de se viver no Grande ABC, em especial considerando a população cujo modo de vida está calcado tanto no urbano quanto no rural.

Figura 2.1-1. Síntese do Cenário Virtuoso



Fonte: Relatório 04 – Cenários e Tendências

Para que os territórios de cada macrozona alcance o cenário virtuoso proposto, serão apresentados a partir daqui, objetivos e diretrizes para cada uma delas e um quadro com instrumentos de gestão e parâmetros urbano-ambientais propostos que, juntamente com o Programa de Ações Estratégica Territoriais e outras políticas públicas são necessários para o alcance dos objetivos do PDR. Em seguida, foi incluído um glossário com a definição sucinta dos principais instrumentos urbanísticos e ambientais propostos neste relatório,

2.2. Objetivos, diretrizes e instrumentos de ação para as macrozonas

2.2.1. Macrozona de Estruturação Metropolitana (MEM)

É a área com maior potencial de desencadear transformação sistêmica e efeitos positivos de irradiação no sentido de constituir uma cidade-região compacta, sustentável e gerar maior valor agregado no sistema produtivo. Concentra os eixos de conexão de importância regional e metropolitana, áreas de influência do sistema de transporte coletivo de alta e média capacidade e as maiores centralidades regionais.

Objetivo geral

Constituir uma estrutura urbano-regional prioritária para o adensamento, a transformação do tecido urbano e a promoção de usos mistos, que atue como um sistema catalisador da diminuição dos desequilíbrios socioespaciais regionais e do aumento da capacidade endógena de gerar aprendizagem e inovação na economia regional, consolidando uma rede integrada de centralidades nas escalas metropolitana e regional.

Objetivos específicos

- 1. Equilibrar a distribuição dos serviços, equipamentos,** adotando como diretrizes:
 - 1.1. Fomentar o fortalecimento e a instalação de atividades do setor terciário avançado, indústrias/empresas intensivos em P&D e novos polos de atividades econômicas de abrangência regional (parque tecnológico regional).
 - 1.2. Priorizar implantação de equipamentos de uso público de escala regional.
- 2. Promover adensamento populacional, integração social e usos mistos,** por meio de:
 - 2.1. Intensificar o uso dos espaços vazios ou subutilizados;

- 2.2. Definir parâmetros e instrumentos urbanísticos que visem o adensamento populacional e a produção de HIS (ZEIS, Cota-parte, CA vinculados a ZEIS, PEUC etc.).
 - 2.3. Uniformizar os instrumentos de regulação urbana (coeficientes de aproveitamento, usos do solo etc.) dos principais eixos viários e de transporte de caráter metropolitano;
 - 2.4. Captar o aumento das rendas fundiárias e controlar a especulação imobiliária;
 - 2.5. Definir parâmetros e instrumentos urbanísticos que visem à melhoria da qualidade dos espaços públicos (abertura de vias, tamanho máximo de quadra, doação de áreas públicas, compensações ambientais, relação entre a edificação e a rua etc.);
- 3. Qualificar a infraestrutura viária**
- 3.1. Concentrar transporte público de alta e média capacidade nas vias arteriais metropolitanas;
 - 3.2. Instalar equipamentos de apoio a mudanças de modal;
 - 3.3. Implantar elementos de infraestrutura verde;
 - 3.4. Integrar as redes de saneamento e drenagem na escala metropolitana

Na tabela 2.2-1, a relação dos instrumentos e parâmetros urbanísticos para atingir os objetivos propostos.

Tabela 2.2-1. Instrumentos e parâmetros urbanísticos para Macrozona de Estruturação Metropolitana

INSTRUMENTOS GESTÃO TERRITORIAL - MACROZONA DE ESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA (MEM)	
PEUC /IPTU Progressivo/Desapropriação	Promover usos e adensamento
Consórcio Imobiliário	Promover HIS / Grandes Transformações do tecido urbano
ZEIS	Promover Urbanização e Produção de HIS
Cota de Solidariedade (obrigatória doação de terreno na mesma macrozona - MEM)	Promover Diversidade Social

Direito de Preempção	Promover implantação de Equipamentos sociais e HIS
Abandono	Promover implantação de Equipamentos sociais e HIS
Outorga Onerosa pelo Direito de Construir (fator de redução para usos não residenciais)	Recuperar a valorização imobiliária
Transferência do Direito de Construir (receber de áreas de interesse ambiental e cultural de todas as macrozonas e vender apenas para áreas na própria MEM)	Valorizar o Patrimônio cultural e ambiental Promover adensamento
Operações Urbanas Consorciadas e Reajuste Fundiário	Promover aceleração de transformações urbanas em áreas estratégicas
Instrumentos de Regularização Fundiária	CUEM, CDRU, Usucapião, Demarcação Urbanística, Regularização Coletiva
PARÂMETROS URBANÍSTICOS (REFERÊNCIAS) - MACROZONA DE ESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA (MEM)	
Coefficiente de Aproveitamento Básico	1,5
Coefficiente de Aproveitamento Máximo (livre para HIS)	≥ 5, considerando como computável toda a área construída
Tamanho máximo de quadra (só no caso de mudança de uso, com isenção para o caso de implantação de indústria)	20.000 m ² (Lotes maiores terão que parcelar)
Controle de Escoamento no Lote (considerar a vazão pré-desenvolvimento)	Elementos de infraestrutura verde
	Dispositivos compensatórios em drenagem urbana
Quota Parte (apenas para o residencial)	≤ 13
Nº máximo de vaga de garagem	1 por unidade
Fachada Ativa (comércio no térreo, sem muro frontal)	Obrigatória nos principais eixos e incentivada no restante

Elaboração: Equipe PDR, 2016

2.2.2. Macrozona de Consolidação Urbana (MCU)

São Áreas urbanas fora dos eixos de dinâmicas metropolitanas com grande diversidade de padrões de uso e ocupação do solo, socioespacial e de urbanização, correspondendo aos compartimentos Centralidade Regional, Sub-regional, Atividades Industriais e Residencial Consolidado (ver Relatório 04 – Cenários e Tendências in: UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016-c). Caracteriza-se pela ocupação densa e consolidada, uso predominantemente residencial, mas com significativa oferta de comércio, serviços, equipamentos públicos e privados de caráter local e regional, grandes glebas industriais e de logística.

Objetivo geral:

Equilibrar, qualificar e compatibilizar os usos mistos.

Objetivos específicos:

- 1. Promover densidade populacional média-alta e usos mistos, com predominância residencial, por meio de:**
 - 1.1. Captação do aumento das rendas fundiárias e controlar a especulação imobiliária;
 - 1.2. Definição de parâmetros e instrumentos urbanísticos que visem à melhoria da qualidade dos espaços públicos (abertura de vias, tamanho máximo de quadra, doação de áreas públicas, compensações ambientais etc.);
 - 1.3. Definição de parâmetros e instrumentos urbanísticos que visem a produção de HIS (ZEIS, cota-parte, CA vinculados a ZEIS, PEUC etc.);
 - 1.4. Definição de parâmetros urbanísticos que visem um adensamento menor do que na Macrozona de Estruturação Metropolitana.
- 2. Fortalecer centros de bairro e equilibrar serviços e equipamentos urbanos, por meio de:**
 - 2.1. Instalação de equipamentos de uso público de escala local;

- 2.2. Requalificação do entorno dos terminais previstos no Plano Regional de Mobilidade.
- 3. Intensificar os deslocamentos não motorizados, por meio de:**
 - 3.1. Qualificação dos espaços públicos para pedestres e demais modais não motorizados.
- 4. Integrar as plantas industriais no tecido urbano, por meio de:**
 - 4.1. Aproveitamento do processo de reestruturação produtiva das grandes plantas industriais, tanto no sentido de criar uma rede de micro e pequenas empresas articulada à grande indústria, quanto para garantir maior complementaridade entre as atividades econômicas e a qualidade do espaço regional (urbanidade);
 - 4.2. Articulação da política do uso do solo com a constituição de um ambiente propício ao sistema local-regional de aprendizagem, ciência, tecnologia e inovação.

Na tabela 2.2-2, a relação dos instrumentos e parâmetros urbanísticos para atingir os objetivos propostos.

Tabela 2.2-2. Instrumentos e parâmetros urbanísticos para Macrozona de Consolidação Urbana

INSTRUMENTOS GESTÃO TERRITORIAL - MACROZONA DE CONSOLIDAÇÃO DA URBANIZAÇÃO (MCU)	
PEUC /IPTU Progressivo/Desapropriação	Promover usos e adensamento
Consórcio Imobiliário	Promover HIS
ZEIS	Promover Urbanização e Produção de HIS
Cota de Solidariedade (obrigatória doação de terreno na macrozona MEM e MCU)	Promover Diversidade Social
Direito de Preempção	Promover implantação de Equipamentos sociais e HIS
Abandono	Promover implantação de Equipamentos sociais e HIS
Outorga Onerosa pelo Direito de Construir	Recuperar a valorização imobiliária

Transferência do Direito de Construir (vender apenas para Macrozona de Estruturação Metropolitana)	Valorizar o Patrimônio cultural e ambiental Promover adensamento na MEM
Instrumentos de Regularização Fundiária	CUEM, CDRU, Usucapião, Demarcação Urbanística, Regularização Coletiva
PARÂMETROS URBANÍSTICOS (REFERÊNCIAS) - MACROZONA DE CONSOLIDAÇÃO DA URBANIZAÇÃO (MCU)	
Coefficiente de Aproveitamento Básico	1
Coefficiente de Aproveitamento Máx.	Até 2,5, considerando toda área construída do empreendimento como área computável
Tamanho máximo de quadra (só no caso de mudança de uso, com isenção para o caso de implantação de uso industrial)	20.000 m ² (Lotes maiores terão que parcelar)
Controle de Escoamento no Lote (Considerar a vazão pré-desenvolvimento)	Elementos de infraestrutura verde Dispositivos compensatórios em drenagem urbana
Quota Parte (apenas para o uso residencial)	≤ 35
Nº máximo de vaga de garagem	2 por unidade
Fachada Ativa (comércio no térreo, sem muro frontal)	Obrigatória nos principais eixos

Elaboração: Equipe PDR, 2016

2.2.3. Macrozona Centros Urbanos Locais (MCL)

Trata-se dos núcleos urbanizados de Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra e a sede de Distrito de Riacho Grande, em São Bernardo do Campo, situados totalmente em área de proteção aos mananciais, importantes polos para as áreas periurbanas.

Objetivo geral

Melhorar a complementariedade entre os Centros Urbanos Locais e a Macrozona de Estruturação Metropolitana e Macrozona de Consolidação da Urbanização, promovendo maior autonomia econômica, com critérios de uso e ocupação compatíveis a sua função ambiental.

Objetivos específicos

1. Complementação da Infraestrutura existente, com manutenção do adensamento demográfico baixo.

- 1.1. Melhorar a mobilidade/conexão dessas localidades ao restante da Região do Grande ABC, estimulando o uso do transporte público;
- 1.2. Suprir saneamento ambiental nos núcleos urbanos existentes;
- 1.3. Integrar as áreas verdes a um sistema regional de infraestrutura verde;
- 1.4. Controlar a expansão dos assentamentos precários e adequação urbanística, regularização fundiária e ambiental dos assentamentos;
- 1.5. Conter o avanço da mancha urbana.

2. Inclusão econômica sustentável

- 2.1. Incentivar a instalação de comércios e serviços essenciais para a população.

3. Valorização do potencial turístico

- 3.1. Adotar política de preservação e valorização do patrimônio cultural e ambiental;
- 3.2. Elaborar um Plano Regional de Turismo com definição de políticas e ações conjuntas.

Na tabela 2.2-3, a relação dos instrumentos e parâmetros urbanísticos para atingir os objetivos propostos.

Tabela 2.2-3. Instrumentos e parâmetros urbanísticos para Macrozona de Centros Urbanos Locais

INSTRUMENTOS GESTÃO TERRITORIAL - CENTROS URBANOS LOCAIS (MCL)	
Consórcio Imobiliário	Promover implantação de HIS e Equipamentos
ZEIS	Promover Urbanização e Produção de HIS
Direito de Preempção	Promover implantação de Equipamentos e HIS

Abandono	Promover implantação de Equipamentos e HIS
Outorga Onerosa pelo Direito de Construir	Recuperar a valorização imobiliária
Transferência do Direito de Construir (apenas vender – para Macrozona de Estruturação Metropolitana)	Valorizar o Patrimônio cultural e ambiental Promover adensamento na MEM
Instrumentos de Regularização Fundiária	CUEM, CDRU, Usucapião, Demarcação Urbanística, Regularização Coletiva
PARÂMETROS URBANÍSTICOS (REFERÊNCIAS) - CENTROS URBANOS LOCAIS (MCL)	
Coeficiente de Aproveitamento Básico	1
Coeficiente de Aproveitamento Máx.	2
Tamanho máximo de quadra (só no caso de mudança de uso; isenção no caso de mudança para industrial)	10.000 m ² (Lotes maiores terão que parcelar)
Controle de Escoamento no Lote (Considerar a vazão pré-desenvolvimento)	Elementos de infraestrutura verde
	Dispositivos compensatórios em drenagem urbana
Fachada Ativa (sem recuo frontal, comércio no térreo, sem muro frontal)	Obrigatória nos principais eixos

Elaboração: Equipe PDR, 2016

2.2.4. Macrozona de Redução da Vulnerabilidade e de Recuperação Ambiental (MRR)

Área onde concentra diversos indicadores de vulnerabilidade urbanística, social e ambiental: assentamentos precários e favelas, localizados na fronteira ou sobre as áreas de proteção de manancial, com elevado adensamento populacional, majoritariamente ocupados por população de baixa renda, com infraestrutura incompleta, baixo grau de urbanidade e presença de áreas sujeitas a riscos geológicos e de inundação.

Objetivo geral

Reduzir a disparidade socioespacial em relação ao restante das áreas urbanizadas, promovendo integração com as Macrozonas de Estruturação Metropolitana (MEM) e de Consolidação Urbana (MCU).

Objetivos Específicos

1. Promover qualificação urbana e inclusão socioespacial

- 1.1. Promover políticas integradas de urbanização de favelas e melhoria habitacional, que visem integração urbanística (melhoria e complementação de infraestrutura, equipamentos públicos, áreas de lazer), jurídica (regularização fundiária, segurança da posse), social, ambiental e econômica;
- 1.2. Estabelecer ZEIS nos assentamentos precários e favelas passíveis de consolidação que ainda não foram identificados com este zoneamento;
- 1.3. Estabelecer critérios regionais compartilhados para as ZEIS, especialmente quanto à definição do conceito de Habitação de Interesse Social (HIS), bem como as porcentagens definidas para a produção de HIS em cada tipo de ZEIS;
- 1.4. Elaborar e implementar ações para os PRIS que promovam adequação urbanística, ambiental e regularização fundiária dos assentamentos precários existentes nas áreas de proteção e recuperação de mananciais;
- 1.5. Adotar uma política de controle da expansão e surgimento de novos assentamentos precários e contenção da expansão urbana em direção aos mananciais;
- 1.6. Mitigar as áreas sujeitas a riscos geológico e de inundação.
- 1.7. Ampliar as áreas verdes;
- 1.8. Melhorar o sistema de mobilidade, com maior integração aos transportes públicos de massa, contemplando a previsão de corredores

de transporte público de massa que possibilitem a mobilidade regional no sentido leste-oeste.

2. Promover inclusão econômica sustentável

- 2.1. Adotar uma política de indução da formação de áreas de centralidades nas regiões onde essas são inexistentes;
- 2.2. Adotar uma política regional de desenvolvimento econômico e de controle do tipo de atividades econômicas (logística e indústrias) instalados na região do trevo do Rodoanel/Anchieta que contemple o controle da expansão urbana e a conservação da área de mananciais;
- 2.3. Elaborar e implementar uma política regional de geração de trabalho e renda nessas áreas que atendam às demandas da população sem fomentar a atração de novas ocupações.

Na tabela 2.2-4, a relação dos instrumentos e parâmetros urbanísticos para atingir os objetivos propostos.

Tabela 2.2-4. Instrumentos e parâmetros urbanísticos para Macrozona de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental

INSTRUMENTOS GESTÃO TERRITORIAL - MACROZONA DE REDUÇÃO DA VULNERABILIDADE E RECUPERAÇÃO AMBIENTAL (MRR)	
PEUC / IPTU Progressivo / Desapropriação	Produção de HIS
Consórcio Imobiliário	Promover implantação de HIS e Equipamentos
ZEIS	- Promover Urbanização e Produção de HIS - Estabelecer critérios regionais compartilhados para as ZEIS - Estabelecer Cota de HMP e Comércio
Direito de Preempção	Promover implantação de Equipamentos e HIS
Abandono	Promover implantação de Equipamentos e HIS
Outorga Onerosa pelo Direito de Construir (fator de redução para HMP e Usos Mistos)	Recuperar a valorização imobiliária

Instrumentos de Regularização Fundiária	CUEM, CDRU, Usucapião, Demarcação Urbanística, Regularização Coletiva
PARÂMETROS URBANÍSTICOS (REFERÊNCIAS) - MACROZONA DE REDUÇÃO DA VULNERABILIDADE E RECUPERAÇÃO AMBIENTAL (MRR)	
Coefficiente de Aproveitamento Básico	1
Coefficiente de Aproveitamento Máx.	2,5, considerando toda área construída do empreendimento como área computável
Tamanho máximo de quadra (só no caso de mudança de uso; isenção no caso de mudança para industrial)	10.000 m ² (Lotes maiores terão que parcelar)
Fachada Ativa (comércio no térreo, sem muro frontal)	Obrigatória nos principais eixos

Elaboração: Equipe PDR, 2016

2.2.5. Macrozona de Proteção Ambiental e Controle e Qualificação Rural e Urbana (MPA)

Trata-se do território periurbano, com interesse ambiental com presença de mananciais de abastecimento hídrico e significativa biodiversidade, bem como uma ocupação bastante diversa, passando por assentamentos de natureza urbana a rural.

Objetivo geral

Desenvolvimento socioeconômico com proteção da biodiversidade e dos recursos hídricos e justiça socioambiental.

Objetivos específicos

- 1. Adotar política regional de geração de trabalho, renda e atividades econômicas de cunho rural**
 - 1.1. Fomentar a agricultura de base ecológica, por meio de assistência técnica e estruturação de curtos circuitos de comercialização;
 - 1.2. Estabelecer um programa regional de lazer e turismo de cunho rural, ecológico e cultural, que explorem o potencial da área e sejam

compatíveis com as necessidades de conservação e valorização do patrimônio ambiental e cultural.

2. Conservar e recuperar os fragmentos florestais, corredores ecológicos e das áreas de preservação permanente.

- 2.1. Recuperar áreas degradadas, APPs e áreas de risco e estabelecer usos adequados às mesmas;
- 2.2. Mapear áreas estratégicas para a conservação ambiental e aumentar seu grau de proteção;
- 2.3. Estruturar um programa de Pagamento por Serviços Ambientais e advogar pelo estabelecimento de um programa de Royalties Ambientais para os municípios em APRM e UCs.

3. Consolidar o mosaico periurbano

- 3.1. Estabelecer um critério de regulação de parcelamento, uso e ocupação do solo compatível com a diversidade da região (GPRO);
- 3.2. Conter o processo de expansão dos assentamentos de natureza urbana.
- 3.3. Reservar e delimitar áreas estratégicas (e específicas) para a instalação de atividades logísticas e industriais de baixo impacto ambiental, próximas às alças (existentes e planejadas) do Rodoanel, com controle de acesso ao entorno.

4. Promover a justiça socioambiental

- 4.1. Promover a urbanização e regularização fundiária dos núcleos urbanos existentes compatíveis com as necessidades de conservação da área;
- 4.2. Consolidar serviços, comércio, atividades e equipamentos essenciais à população, a fim de garantir qualidade de vida nos núcleos urbanos existentes;
- 4.3. Melhorar a ligação entre os núcleos dispersos e os centros locais já existentes, principalmente por meio da melhoria dos caminhos rurais.

Na tabela 2.2-5, a relação dos instrumentos e parâmetros urbanísticos para atingir os objetivos propostos.

Tabela 2.2-5. Instrumentos e parâmetros urbanísticos para Macrozona de Proteção Ambiental e Controle e Qualificação Rural e Urbana

Instrumentos Gestão Territorial - Proteção Ambiental e Controle e Qualificação Rural e Urbana (MPA)	
Pagamento por Serviços Ambientais e Royalties Ambientais	Preservar e valorizar o patrimônio ambiental
ZEIS	Promover Urbanização de Favela
Direito de Preempção	Promover Equipamentos e HIS (somente no contexto da urbanização de favelas)
Abandono	Promover Equipamentos e HIS (somente no contexto da urbanização de favelas)
Transferência do Direito de Construir (apenas vender para Macrozona de Estruturação Metropolitana. Aplicável apenas em Zona Urbana)	Valorizar o Patrimônio cultural e ambiental
Regularização Fundiária Coletiva (Interesse Social)	Garantir a baixa densidade
Zonas Especiais de Interesse Ambiental	Criar parques urbanos e/ou Unidades de Conservação
Regularização Fundiária de Interesse Específico (onerosa)	
Parâmetros Urbanísticos (Referências) - Proteção Ambiental e Controle e Qualificação Rural e Urbana (MPA)	
Gradiente Permissividade e Restrição à Ocupação (GPRO)	Conservação Ambiental: CA= 0; parcelamento mínimo=2ha Recuperação Ecológica: CA=0; parcelamento mínimo=2ha Desenvolvimento Agroecológico: CA=0,2; parcelamento mínimo=1ha Ocupação Socioecológica: CA 0,2; parcelamento mínimo=0,3ha Requalificação Ambiental: CA 1,5; parcelamento mínimo=250m ² na média total do assentamento
Carga poluidora máxima afluente ao reservatório de acordo com a lei específica de proteção e recuperação aos mananciais	Elementos de infraestrutura verde

Elaboração: Equipe PDR, 2016

2.2.6. Macrozona de Conservação de Ecossistemas Naturais (MCE)

São áreas com presença de maciços representativos de Mata Atlântica, com grande biodiversidade e esparsa presença de atividades econômicas e ocupação permanente.

Objetivo geral

Manter a floresta em pé, com proteção ambiental, de biodiversidade e recursos hídricos.

Objetivos específicos:

1. Aumentar o grau de proteção ambiental

- 1.1. Criar unidades de conservação de proteção integral e uso sustentável;
- 1.2. Recuperar áreas degradadas;
- 1.3. Preservar os bens e áreas de interesse cultural e manter as condições naturais dos elementos e processos que compõem os sistemas ambientais;
- 1.4. Proteger as espécies vegetais e animais, especialmente as ameaçadas de extinção.
- 1.5. Sustar, por meio de regulação e fiscalização, o processo de expansão urbana, formal e informal, a fim de manter a integridade do ambiente natural;
- 1.6. Diminuir o impacto dos assentamentos existentes, garantindo a implantação de estrutura de saneamento rural.

2. Adotar uma política econômica regional para a proteção ambiental

- 2.1. Criar incentivos para que os proprietários e municípios possam receber Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA), a título de compensação ambiental de outras áreas da região;
- 2.2. Estruturar atividades que explorem o potencial da área e sejam compatíveis com as necessidades de conservação e preservação da área: pesquisa científica, ecoturismo e educação ambiental.

Na tabela 2.2-6, a relação dos instrumentos e parâmetros urbanísticos para atingir os objetivos propostos.

Tabela 2.2-6. Instrumentos e parâmetros urbanísticos para Macrozona de Conservação de Ecossistemas Naturais

INSTRUMENTOS GESTÃO TERRITORIAL – CONSERVAÇÃO DE ECOSISTEMAS NATURAIS (MCE)	
Pagamento por Serviços Ambientais e Royalties Ambientais	Preservar e valorizar o patrimônio ambiental
Direito de Preempção	Criar Unidades de Conservação
Abandono	Criar Unidades de Conservação
Zonas especiais de interesse ambiental	Criar Unidades de Conservação
Transferência do Direito de Construir (apenas vender para Macrozona de Estruturação Metropolitana. Aplicável apenas em Zona Urbana)	Valorizar o patrimônio cultural e ambiental
Regularização Fundiária de Interesse Específico (onerosa)	
Regularização Fundiária Coletiva (Interesse Social)	Garantir a baixa densidade
PARÂMETROS URBANÍSTICOS (REFERÊNCIAS) – CONSERVAÇÃO DE ECOSISTEMAS NATURAIS (MCE)	
Gradiente Permissividade e Restrição à Ocupação	Conservação Ambiental: CA= 0; parcelamento mínimo=2ha Recuperação Ecológica: CA=0; parcelamento mínimo=2ha Desenvolvimento Agroecológico: CA=0,2; parcelamento mínimo=1ha
Carga poluidora máxima afluyente ao reservatório de acordo com a lei específica de proteção e recuperação aos mananciais	Elementos de infraestrutura verde

Elaboração: Equipe PDR, 2016

2.3. Glossário dos Instrumentos Urbanísticos & Ambientais

Abandono: O imóvel urbano que o proprietário abandonar, com a intenção de não mais o conservar em seu patrimônio, e que não se encontrar na posse de outrem,

poderá ser arrecadado, como bem vago, e passar, três anos depois, à propriedade do Município. Este abandono pode ser comprovado pelo não pagamento dos impostos e taxas devidos. O instrumento do Abandono é diferente do instrumento da Dação em Pagamento, pois este último trata-se de uma negociação entre o proprietário e o poder público para quitação de dívidas, no caso do Abandono trata-se de processo de confisco autorizado por lei (art. 1276 do código civil) a quem não exercer a propriedade, o que se presume pela falta de pagamentos de impostos por 5 anos.

Carga poluidora máxima afluyente ao reservatório de acordo com a lei específica de proteção e recuperação aos mananciais: quantidade de poluentes produzida nas bacias que contribuem para as represas de abastecimento e pode ser auferida em múltiplas escalas, do lote ao compartimento.

Coefficiente de Aproveitamento (CA): é a relação entre a área edificada, excluída a área não computável, e a área do lote, podendo ser: a) básico, que resulta do potencial construtivo gratuito inerente aos lotes e glebas urbanos; b) máximo, que não pode ser ultrapassado; c) mínimo, abaixo do qual o imóvel poderá ser considerado subutilizado. A diferença entre o CA básico e máximo é utilizado para a cobrança de outorga onerosa do direito de construir.

Concessão de Direito Real de Uso: mecanismo onde o poder público reconhece a ocupação de áreas particulares ou públicas e garante o domínio do imóvel por quem dele se utiliza para atividades econômicas ou para habitação

Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia: mecanismo onde o poder público reconhece a ocupação de áreas públicas e garante o domínio do imóvel por quem o ocupa para fins de moradia.

Consórcio Imobiliário: é um instrumento que permite a viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio do qual o proprietário transfere ao Poder Público seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades

imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas. Prevista nos termos do art. 46 da Lei Federal nº 10.257, de 2001 - Estatuto da Cidade.

Controle de Escoamento no Lote: refere-se à quantidade de água da chuva permitida para o escoamento de cada lote para a rede de microdrenagem. Deve ser estabelecida a partir do levantamento do valor de escoamento anterior à ocupação do lote (pode ser um valor médio para a região). Qualquer vazão a partir desse valor deve ser retida no lote, por meio de infraestrutura verde e/ou medidas compensatórias em drenagem urbana.

Cota de Solidariedade: é a exigência, aplicável a empreendimentos privados de grande porte ou causadores de impacto urbano, correspondente a um percentual (%) de área construída do empreendimento que deve ser doado em forma de (terrenos ou unidades habitacionais, dentro ou fora do empreendimento) para o Município, para fins de produção de HIS.

Demarcação Urbanística: procedimento administrativo pelo qual o poder público, no âmbito da regularização fundiária de interesse social, demarca imóvel de domínio público ou privado, definindo seus limites, área, localização e confrontantes, com a finalidade de identificar seus ocupantes e qualificar a natureza e o tempo das respectivas posses, conforme artigo 47 da Lei Federal nº 11977/2009.

Direito de Preempção: é um instrumento que confere em determinadas situações o direito ao poder público de preferência para adquirir, mediante compra, um imóvel que esteja sendo colocado à venda pelo proprietário. O direito visa conferir ao poder público, a preferência para adquirir imóvel urbano em razão das diretrizes da política urbana. Prevista nos termos do art. 25 da Lei Federal nº 10.257, de 2001 - Estatuto da Cidade.

Fachada Ativa: corresponde à exigência de ocupação da extensão horizontal da fachada por uso não residencial com acesso direto e abertura para o logradouro, a fim

de evitar a formação de planos fechados na interface entre as construções e os logradouros, promovendo a dinamização dos passeios públicos.

Gradiente Permissividade e Restrição à Ocupação (GPRO): estratégia para subsidiar o estabelecimento das regras de parcelamento, uso e ocupação do solo em áreas de interesse ambiental e periurbanas, com o objetivo de garantir uma transição de menor pressão entre as áreas urbanas e rurais, abrange cinco categorias, da mais restritiva à mais permissiva, indicando usos adequados.

Habitação de Interesse Social (HIS): é aquela destinada ao atendimento habitacional das famílias de baixa renda, podendo ser de promoção pública ou privada.

Operação Urbana Consorciada: é o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Executivo Municipal, com a participação de agentes públicos e privados, com o objetivo de viabilizar projetos urbanos de interesse público, que têm como objetivo promover alterações estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental em áreas estratégicas da cidade, podendo ocorrer em qualquer área do Município, desde que esteja demarcado no Plano Diretor Municipal. A implementação deste instrumento ocorre sob a coordenação do Poder Executivo Municipal, com a participação dos proprietários de imóveis, moradores, usuários permanentes e investidores privados. Prevista nos termos do art. 32 da Lei Federal nº 10.257, de 2001 - Estatuto da Cidade.

Outorga Onerosa pelo Direito de Construir (OODC): é a concessão, pelo Poder Público, de potencial construtivo adicional acima do resultante da aplicação do Coeficiente de Aproveitamento Básico, até o limite estabelecido pelo Coeficiente de Aproveitamento Máximo, de alteração de uso e parâmetros urbanísticos, mediante pagamento de contrapartida financeira. Prevista nos termos do art. 28 da Lei Federal nº 10.257, de 2001 - Estatuto da Cidade.

Pagamento por Serviços Ambientais: mecanismo de compensação para financiamento da proteção e recuperação ambiental, baseado no princípio do

“protetor-recebedor”, no qual considera-se que aqueles que garantem a prestação de serviços ecossistêmicos proveem serviços ambientais que são pagos pelos beneficiários desses serviços.

Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC): é um instrumento urbanístico em que a prefeitura, considerando a localização do imóvel, obriga o proprietário de um imóvel a fazer melhor uso do mesmo, fixando um prazo para isso acontecer. O melhor aproveitamento do imóvel se refere à sua função em relação conjunto da cidade e deve ser determinado segundo as diretrizes das diretrizes de desenvolvimento urbano, principalmente determinadas no Plano Diretor Municipal. Ou seja, pode ser necessário que o imóvel seja parcelado, edificado ou utilizado. O PEUC tem como principal função coibir a ociosidade de terrenos bem localizados na cidade e/ou dotados de infraestrutura pública, estimulando um melhor aproveitamento. Prevista nos termos do art. 5 da Lei Federal nº 10.257, de 2001 - Estatuto da Cidade.

Potencial Construtivo: o produto resultante da multiplicação de área de um lote pelo coeficiente de aproveitamento.

Quota Parte: estabelece um padrão desejável de densidade habitacional, expressa em unidade de área, estabelecida pela razão entre a área total do terreno e o número de unidades habitacionais a serem produzidas;

Reajuste Fundiário: trata do processo de reorganização fundiária associado à implantação de projetos de reconhecido interesse público, no qual os registros imobiliários dos terrenos afetados poderão ser objeto de unificação para posterior reparcelamento, com a implantação do projeto urbanístico autorizador da medida. A associação entre instrumentos como Operação Urbana Consorciada, PEUC e Consórcio Imobiliário pode promover um processo de reajuste fundiário sem que necessariamente se realize uma unificação fundiária completa dos terrenos objeto da intervenção.

Regularização Coletiva: modalidade de regularização fundiária na qual o lote passa a ser de posse de uma associação de moradores, ou cooperativa habitacional, e cada ocupante recebe a escritura de sua fração ideal como em um condomínio. Neste modelo, constitui-se uma gestão condominial que pode ajudar a garantir que os terrenos regularizados não sejam alvo de especulação imobiliária e captura pelo mercado imobiliário com substituição da população original por classes de renda mais alta.

Regularização Fundiária de Interesse Específico: é a regularização fundiária quando não caracterizado o interesse social, realizada mediante a adoção de medidas mitigadoras e compensatórias na forma da legislação regulamentadora.

Regularização Fundiária de Interesse Social: é a regularização fundiária de assentamentos irregulares ocupados, predominantemente, por população de baixa renda, nos casos em que a área esteja ocupada.

Regularização Fundiária: é o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Royalties Ambientais: instrumento semelhante ao Pagamento por Serviços Ambientais, no entanto, quem recebe é o poder público municipal, como compensação pela manutenção da produção de serviços ecossistêmicos importantes em seu território (como a produção de água, por exemplo).

Transferência do Direito de Construir: é o instrumento que permite transferir o potencial construtivo não utilizado no lote ou gleba para outros lotes ou glebas. Prevista nos termos do art. 35 da Lei Federal nº 10.257, de 2001 - Estatuto da Cidade.

Usucapião: mecanismo regulamentado pelo Estatuto da Cidade (artigo 9º) que garante o domínio do imóvel àquele que utilize como moradia área ou edificação

urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

Zonas Especiais de Interesse Social: são porções do território destinadas, predominantemente, à moradia digna para a população da baixa renda por intermédio de melhorias urbanísticas, recuperação ambiental e regularização fundiária de assentamentos precários e irregulares, bem como à provisão de novas Habitações de Interesse Social - HIS e Habitações de Mercado Popular - HMP a serem dotadas de equipamentos sociais, infraestruturas, áreas verdes e comércios e serviços locais, situadas na zona urbana.

3. PROGRAMAS E AÇÕES TERRITORIAIS ESTRATÉGICAS

3.1. Introdução

Originalmente, o PDR esteve organizado em três escalas temáticas territoriais que são peculiares ao Grande ABC: a estrutura urbano-regional; a presença das atividades produtivas; e a de recursos naturais, com alto grau de interdependências entre elas. Afim de evitar o risco do debate setorizado e a simplificação do planejamento regional ao zoneamento, o macrozoneamento foi articulado a um programa de ações estratégicas territoriais interescolares.

Questões transversais às macrozonas com necessidades de abrangência na totalidade do território foram tratadas por 06 programas específicos detalhados em: objetivos, diretrizes e ações. Às macrozonas coube a regulação territorial por instrumentos urbanísticos; e aos programas, a qualificação territorial por ações integradas. As ações previstas nesses programas buscam responder a três desafios fundamentais:

1. Como qualificar as grandes infraestruturas, as centralidades e as áreas vulneráveis pelas demandas sociais?
2. Como incentivar a relação *desenvolvimento-meio ambiente* dentro e fora das áreas urbanizadas?
3. Como promover a nova economia pela integração entre as atividades produtivas e a cidade?

A solução encontrada foi a proposição de camadas sobrepostas de ações no âmbito da: inclusão socioterritorial, da constituição de uma rede de centralidades, da qualificação de eixos regionais e metropolitanos, da infraestrutura verde regional, do desenvolvimento rural sustentável, e da nova economia regional. Esses programas são concebidos de forma sistêmica e integrados ao macrozoneamento, sem, contudo, restringir-se a cada uma das macrozonas especificamente. A finalidade principal é

servir de estratégia para proporcionar a transformação do território e alcançar o cenário virtuoso.

O detalhamento dos programas e ações territoriais estratégicas seguem abaixo com a indicação dos objetivos e diretrizes de cada um deles.

3.2. Programa de Inclusão Socioterritorial

O objetivo central do programa é integrar a Macrozona de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental (MRR) à Macrozona de Consolidação da Urbanização (MCU) e à Macrozona de Estruturação Metropolitana (MEM). Ou seja, visa diminuir as disparidades socioespaciais entre as macrozonas de urbanização mais intensa, em consonância com os objetivos pactuados no Cenário Virtuoso (ver Relatório 04 – Cenários e Tendências in UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016-c)³. A MRR, conforme discutido, é a área que concentra a maioria dos aspectos que configuram uma condição de vulnerabilidade (menor renda, maior déficit de equipamentos públicos e infraestrutura, maior número de assentamentos precários e favelas, maior vulnerabilidade social), além de contemplar as áreas de maior densidade populacional do Grande ABC.

A vulnerabilidade socioterritorial é claramente uma dinâmica que sofre grande influência de fatores supralocais. A valorização imobiliária das áreas com melhores condições de urbanização e acessibilidade da região metropolitana constitui um desses aspectos, pois, diminui o acesso à terra nessas regiões, o que contribui para a ocupação intensa de áreas periféricas e ambientalmente frágeis. Além disso, a escassez de terra vazia intraurbana representa um entrave comum ao

³ No cenário virtuoso foi proposta a integração das áreas constituídas pelos compartimentos Residencial Consolidado e Vulnerável. Sua estrutura seria constituída pelas centralidades de bairros potencializadas pelos terminais intermodais (previstos e existentes), pelos corredores de ônibus de integração regional da Região do Grande ABC (previstos pelo Plano de Mobilidade Regional) e pelas vias de fundo de vale (que integram municípios).

equacionamento da questão habitacional nas grandes metrópoles. Esta questão é especialmente difícil no Grande ABC, em que grande parte do seu território cumpre a função de proteger os mananciais de abastecimento hídrico. Estas são algumas das questões que justificam a relevância de se pensar a problemática regionalmente.

O Programa de Inclusão Socioterritorial atua especialmente nos aspectos pertinentes à integração urbanística, habitacional, jurídica e ambiental. A premissa inicial é pactuar entre os sete municípios a articulação de uma série de elementos (objetivos, princípios, procedimentos, regulações, critérios) que constituem uma política habitacional de interesse social integrada, a fim de ampliar as condições de governabilidade sobre o problema.

Importante destacar que este programa é central para viabilizar diversas diretrizes e objetivos que impactam todo o Grande ABC, não somente a MRR. É essencial, por exemplo, para viabilizar as concepções de uma Cidade-Região Compacta e de Justiça Socioambiental, que norteiam o Plano Diretor Regional. Dificilmente será controlada a expansão horizontal da urbanização na direção dos mananciais se não for ampliada regionalmente a oferta de habitação popular, especialmente em áreas mais consolidadas. O adensamento habitacional proposto na MCU e na MEM – especialmente junto aos eixos de transporte público – dificilmente será atingido se não houver uma incorporação de habitações de interesse social nessas áreas, vide que, do total, a população com renda de até três salários mínimos compõe a maior parcela.

Cabe ainda destacar a intersecção com outros programas, como o Programa Eixos de Estruturação Regional e Metropolitana, que propõe a criação de um novo eixo de estruturação (Arco Sul) que atenda prioritariamente à MRR, a qual atualmente não possui um eixo regional de interligação leste-oeste. Este eixo deve constituir um *locus* importante para a articulação com outras ações, como o incentivo à produção habitacional, à implantação de usos mistos e outros.

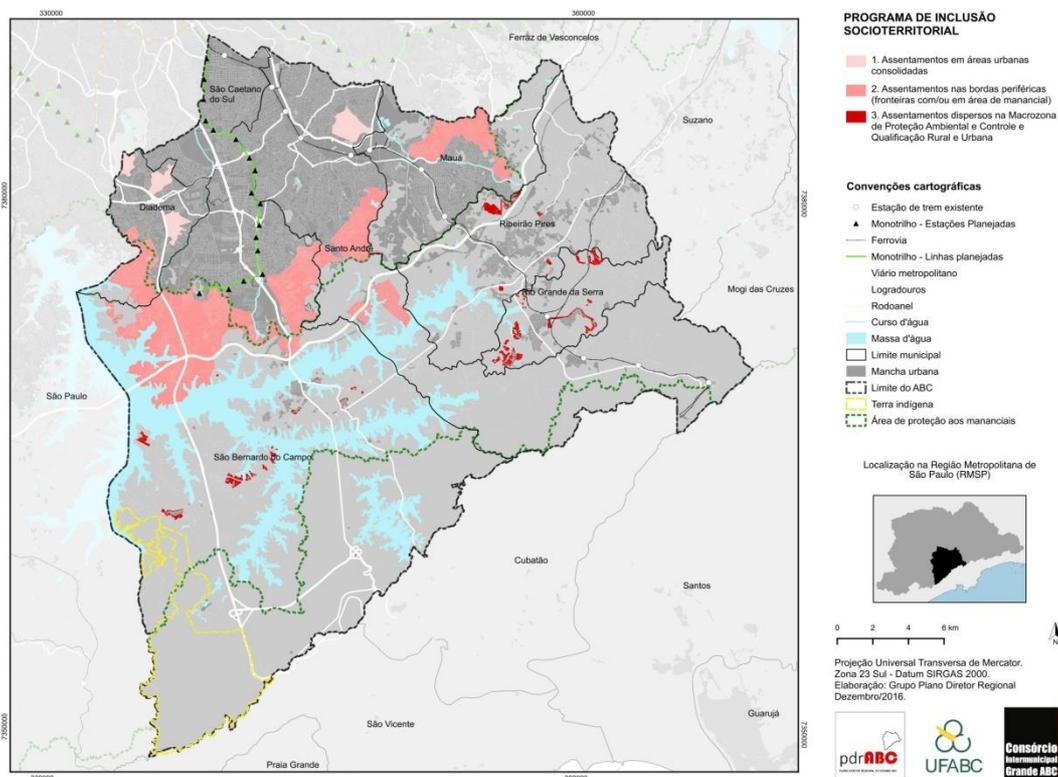
Algumas das questões levantadas no diagnóstico do Plano Diretor Regional (UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016-e) e no Diagnóstico Habitacional Regional (UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016-a) que ajudaram a embasar este programa foram:

- Grande variedade de condições de urbanização dos assentamentos, quanto à inserção urbana e possibilidade de consolidação;
- Desafio de induzir produção habitacional em áreas de urbanização consolidada;
- Dificuldade de regularizar assentamentos em áreas de proteção e recuperação de mananciais (dificuldade de aprovação de PRIS);
- Diferença de critérios de regulação ZEIS entre os municípios quanto:
 - Definição do conceito de HIS,
 - Definição de porcentagem de produção de HIS em ZEIS (Diadema: 30%; Mauá: 50%; São Bernardo 70%; Santo André: 50% em ZEIS C e 70% em ZEIS B; São Caetano do Sul; Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires não definem parâmetros em ZEIS).
- Não regulamentação de instrumentos como PEUC (apenas São Bernardo regulou e começou aplicar) e Direito de Preempção, que poderiam ajudar a induzir a produção habitacional e de equipamentos, articulados às ZEIS;
- Não regulamentação e/ou aplicação da Outorga Onerosa pelo Direito de Construir, que poderia gerar recursos para aplicação em HIS e equipamentos públicos;
- Fundos Municipais de Habitação inoperantes; ou com fontes de recursos escassas;
- Dependência de programas estaduais e federais;
- Desigualdade da capacidade institucional municipal para tratar da gestão habitacional/urbanística e ambiental.

Na sequência são descritos os objetivos gerais do programa, em seguida são apresentadas diretrizes específicas para os assentamentos em diferentes localidades

que compõem a MRR (ver Mapa 3.2-1): inseridos em áreas de urbanização consolidada; concentrados em áreas na fronteira ou sobre áreas de proteção de mananciais e assentamentos dispersos em área periurbana (Macrozona de Proteção Ambiental e Controle e Qualificação Rural e Urbana). Destaca-se que a elaboração de um Plano Regional de Habitação de Interesse Social pode constituir uma grande oportunidade para refinar os objetivos e o desenho do programa. Referido plano é objeto de um aditamento do TCTC 16/2015 elaborado entre a UFABC e o Consórcio Intermunicipal Grande ABC.

Mapa 3.2-1. Espacialização do Programa de Inclusão Socioterritorial.



Elaboração: Equipe PDR, 2016.

Objetivos:

- Promover uma política habitacional regional (provisão, urbanização e regularização fundiária), visando à integração (urbanística, habitacional, ambiental e jurídica) e qualificação da Macrozona de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental, como por

exemplo em: soluções articuladas de reassentamentos, estímulo a projetos de provisão habitacional articulada entre dois ou mais municípios;

- Conter o avanço da mancha urbana sobre as áreas ambientalmente protegidas;
- Urbanizar e regularizar todos os assentamentos consolidáveis;
- Ampliar a provisão habitacional, especialmente na Macrozona de Estruturação Metropolitana e na Macrozona de Urbanização Consolidada, por meio de:
 - Ampliação do estoque construtivo para HIS e banco de terras para produção de HIS;
 - Ampliação da demarcação de ZEIS de vazios;
 - Aplicação da Cota de Solidariedade (com doação de áreas para provisão de HIS nas macrozonas determinadas pelo macrozoneamento regional), especialmente na Macrozona de Estruturação Metropolitana e nos eixos de transporte público de massa priorizados no Programa de Eixos de Estruturação Metropolitana; e outros;
- Articular as formas regionais de ampliar a capacidade de investimento em HIS com a agenda do financiamento regional-metropolitano (Revisão dos fundos municipais de habitação, criação de fundos regionais/metropolitanos de habitação, outros);
- Regionalizar aos critérios da regulação urbana-habitacional, por meio de:
 - Estabelecimento de critérios regionais compartilhados para as ZEIS, especialmente quanto à definição do conceito de Habitação de Interesse Social (HIS), bem como as porcentagens definidas para a produção de HIS em cada tipo de ZEIS;

- Articulação de aplicação da ZEIS a outros instrumentos, como PEUC e Direito de Preempção (que devem ser regulamentados a partir de critérios regionais);
- Regulamentação da Outorga Onerosa pelo Direito de Construir, a partir de critérios regionais, com destinação de porcentagem para produção de HIS;
- Regularizar o licenciamento urbanístico dos assentamentos precários no âmbito municipal para fins de regularização fundiária;
- Regularizar o licenciamento ambiental municipal, para facilitar o processo de regularização fundiária em áreas de proteção e recuperação de mananciais.

Diretrizes Específicas segundo a localização dos assentamentos (Ver Mapa 3.2-1):

1. **Assentamentos em áreas urbanas consolidadas**, por meio de:
 - 1.1. Realização de ações de mitigação de alteração da população original: proibição de rememoração, tipos de posse mais difíceis de serem comercializadas (como concessão);
 - 1.2. Atendimento de pelo menos 25% do déficit habitacional existente no interior dos assentamentos precários, por meio da produção de novas moradias localizadas dentro do perímetro desses assentamentos (remanejamento), o restante deve ser atendido na MCU ou na MEM;
 - 1.3. Ampliação do estoque construtivo e da reserva de terra para provisão habitacional com demarcação de novas áreas com ZEIS de vazios ou áreas subaproveitadas, estabelecendo porcentagens de Habitação de Mercado Popular e de comércio para estímulo de usos misto e mistura de classes de renda, além de cota de solidariedade.
2. **Assentamentos nas bordas periféricas (fronteiras com/ou em área de manancial)**, adotando:
 - 2.1. Fomento a usos mistos;
 - 2.2. Regularização Coletiva, na qual o lote passa a ser de posse de uma associação de moradores, ou cooperativa habitacional, e cada ocupante recebe a escritura de sua fração ideal como em um condomínio. Neste modelo, constitui-se uma gestão condominial que pode ajudar a garantir que os terrenos regularizações não sejam alvo de especulação imobiliária e captura pelo mercado imobiliário com substituição da população original por classes de renda mais alta.
 - 2.3. Definição de porcentagem de Habitação de Mercado Popular e Comércio;

- 2.4. Implantação de elementos de infraestrutura verde, em especial pisos permeáveis e outros, como: valas verdes, escadas hidráulicas permeáveis, alagados construídos, jardins de chuva;
 - 2.5. Estímulo à criação de novas centralidades;
 - 2.6. Priorização de soluções de reassentamento, quando necessário, nas MCU e na MEM.
 - 2.7. Implementação de Políticas que viabilizem a implementação do novo eixo estruturador proposto pelo Plano Diretor Regional: Arco Sul.
- 3. Assentamentos dispersos na Macrozona de Proteção Ambiental e Controle e Qualificação Rural e Urbana, por meio de:**
- 3.1. Regularização Coletiva;
 - 3.2. Soluções de saneamento isoladas e alternativas;
 - 3.3. Implantação de elementos de infraestrutura verde, em especial pisos permeáveis, valas verdes, escadas hidráulicas permeáveis, *wetlands*;
 - 3.4. Priorizar soluções de reassentamento, quando possível, em locais fora da Macroárea de Conservação de Ecossistemas Naturais, priorizar ZEIS nas MCU e na MEM;
 - 3.5. Considerar os critérios de Gradiente de Permissividade e Restrição a Ocupação (ver parâmetros urbanísticos para MPA e MCE) para pensar a regularização de assentamentos, adotando tipologias diversas de uso do solo;
 - 3.6. Estimular a diversificação de usos, especialmente aqueles que tirem partido das potencialidades da área, como agroecologia e turismo.

3.3. Programa Rede de Centralidades

A consolidação de uma rede de centralidades é um dos elementos fundamentais para a materialização do conceito de cidade-região compacta no ABC, uma vez que é um dos instrumentos para se alcançar uma equilibrada distribuição das atividades econômicas e serviços no território, a aproximação entre locais de trabalho e moradia e a construção de lugares de fomento da vida pública.

A ação do poder público é essencial para a formação e a consolidação dessa rede por meio da escolha de locais na malha urbano-regional estrategicamente localizados e com potencial de polarização de seu entorno ou região para a instalação de equipamentos e serviços públicos e atividades consideradas essenciais para a população. Por sua vez, a concentração dessas atividades em determinados pontos do

território atuará, naturalmente, como elemento de atração de usos e atividades do setor privado, que tende a aproveitar as pessoas atendidas por esses equipamentos e serviços como um mercado consumidor em potencial, o que reforça ou a consolida uma determinada área como centralidade. Para tanto, será necessário a pactuação entre as diversas secretarias municipais para que a localização de equipamentos públicos de diversas naturezas ocorra nessas áreas ou próximo a elas.

Da mesma forma, faz-se necessário, também, a adequação do zoneamento e parâmetros urbanísticos de modo a induzir ou fomentar a oferta de espaços propícios a uso não-residencial e o uso misto de edificações, assim como de controle sobre a dinâmica imobiliária e sobre as transformações no uso e na ocupação do solo urbano dessas áreas consideradas estratégicas para a estruturação urbano-regional. Além disso, as prefeituras devem coordenar ações de diversas secretarias municipais a fim de pactuarem ações fiscais de incentivo à localização de atividades econômicas nessas áreas. Necessário, também, que a política de reforço ou criação de novas áreas de centralidade se articule diretamente com a política de mobilidade, a fim de que se promova uma ligação dessas áreas em rede, com a prioridade ao transporte público e o deslocamento a pé, e também para que haja a compatibilidade entre o uso do solo e transporte.

Importante destacar que o conceito de centralidade, aqui utilizado, vai além da concentração de pessoas e atividades, mas engloba também o sentido de urbanidade resultante da intensa utilização e da interação de pessoas, de diversos grupos sociais, nos espaços públicos. Isso somente será alcançado com um desenho urbano que promova a sinergia entre as edificações, os espaços públicos abertos – aos quais cabem a função de estruturar o espaço urbano circundante – e os equipamentos públicos – que funcionem como pontos focais – garantindo a construção de um meio urbano adensado e diverso. Para isso é fundamental a qualificação do espaço urbano e investimentos na infraestrutura básica requerida pelas centralidades – novas ou existentes.

Em resumo, pode-se dizer que as ações do poder público, no que se refere à criação ou o reforço de uma rede de centralidades são:

- Eleger os lugares considerados estratégicos e que já sejam ou tenham o potencial de se tornar uma área de centralidade;
- Reforçar ou instalar atividades que funcionem como elementos catalisadores e de atração das atividades centrais;
- Compatibilizar leis de uso do solo para fomentar usos não residenciais e usos mistos e controlar a especulação imobiliária;
- Oferecer incentivos fiscais para as atividades privadas consideradas importantes de localizar-se nessas áreas;
- Coordenar a política de uso do solo e mobilidade, priorizando o atendimento dessas áreas;
- Investir na infraestrutura urbana necessária e na qualificação do espaço urbano dessas áreas.

Para a aplicação dessas diretrizes na região do ABC, cabe destacar que o Diagnóstico apresentado anteriormente (ver Relatório 02 – Diagnóstico in: UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016-e) apontou que a região é atendida por uma rede de centralidades de diferentes portes, não sendo, portanto, dependente de um único centro. As principais áreas de centralidades, que concentram a maior diversidade de comércio e serviços e de empregos, localizam-se nos municípios de Santo André e São Bernardo, seguidas pelas de São Caetano do Sul, Diadema e Mauá. Essas centralidades de caráter regional são complementadas, em todo o ABC, por centralidades de caráter local (de bairro), havendo, contudo, algumas regiões que não são atendidas por áreas de centralidade, nem mesmo as de bairro.

Conforme apresentado no Relatório 04 – Cenários e Tendências (UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016-c), as principais áreas de centralidades de Santo André, São Bernardo e São Caetano do Sul não são homogêneas. Os setores comerciais, voltados para as populações de renda média e

alta localizam-se em territórios já bastante consolidados e apresentam, relativamente, boa qualidade de espaço público, com calçadas adequadas e mobiliário. Por outro lado, as áreas de comércio popular sofrem com problemas relacionados à falta de conforto no espaço público (calçadas estreitas, travessias difíceis, carência de mobiliário urbano, pouca arborização, falta de proteção a intempéries etc.). A tendência dessa área é de: persistência da diferença de qualidade urbana entre os setores ocupados pelos comércios e serviços destinados às classes média e alta em relação àqueles ocupados pelos populares; deterioração e obsolescência das áreas de comércio e serviços populares; agravamento dos problemas de trânsito; crescente especialização dessas áreas nas atividades terciárias com a expulsão das residências e consequente esvaziamento de pessoas no período fora das atividades comerciais. Faz-se necessário, portanto, uma política de investimentos públicos para a qualificação da paisagem urbana e dos espaços públicos; o controle do uso e da ocupação do solo que incentive a manutenção da mistura de usos residenciais e comerciais e incentivos ao comércio/serviços de rua.

Por sua vez, os centros de Diadema e Mauá, embora apresentem uma grande variedade de tipos de estabelecimentos e concentrem uma significativa quantidade de estabelecimentos e empregos em comércio e serviços, eles são, majoritariamente, de caráter popular, o que significa que não conseguem atender a todas as necessidades da população. Ademais, sofrem com a falta de conforto do espaço público, especialmente com a presença de calçadas estreitas em ruas com intenso tráfego de veículos. Tal situação é agravada pelo fato de as ruas serem pouco arborizadas e pela quantidade insuficiente de áreas verdes e de lazer. Dessa forma, a perspectiva, se não houver uma política voltada para a melhoria da paisagem urbana, é de deterioração da qualidade dos espaços urbanos.

As áreas centrais de Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra, em razão da pequena quantidade, porte e diversidade do tipo de estabelecimentos de comércio e serviços ali instalados, assumem características de centros locais, no entanto, com a presença de poucos empregos. Não conseguem, por conseguinte, suprir todas as demandas da

população, seja de consumo ou emprego. Sem políticas ativas de fortalecimento e dinamização dessas áreas, a tendência é que permaneça a dificuldade de acesso a serviços públicos e comércios especializados e a dependência de outras localidades da Região do Grande ABC para a satisfação das necessidades da população que vive nesse compartimento e nos arredores.

As diversas áreas de centralidades na escala de bairro são, em geral, pequenos trechos de ruas de maior tráfego que concentram os principais estabelecimentos de comércio e serviços locais, cuja diversidade e qualidade variam com a renda da população do entorno. Embora consigam oferecer relativa diversidade de comércio e serviços, no entanto, não são significativas na oferta de empregos. Em geral, apresentam baixa qualidade de espaço urbano e falta de equipamentos e de pontos referenciais para converterem-se efetivamente nos centros dos bairros. Além disso, muitas dessas áreas são extremamente pequenas e necessitam de políticas de investimento para o reforço de seu papel. Por conseguinte, as ações devem ser no sentido de introduzir atividades, usos e serviços capazes de potencializar o caráter de centralidade dessas áreas e, realmente, transformá-las em polos dinamizadores da vida econômica local, reduzir os deslocamentos da população ao oferecer comércio, serviços e empregos próximos às moradias, bem como de promover a requalificação de seus espaços públicos, afim de que elas possam e transformar-se em centros de convívio e de identidade dos bairros.

O Diagnóstico do PDR (UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016-e) apontou, ainda, existir diversas áreas residenciais que estão totalmente distantes de áreas de centralidade – mesmo as de escala de bairro –, o que denota haver uma grande carência de serviços básicos à população. Nessas regiões, necessitam-se ações do poder público para induzir a formação de pequenos centros de bairro que congreguem não somente comércio e serviços essenciais à vida cotidiana (como, por exemplo, postos bancários e de correios, supermercados, padarias etc.), mas também atividades culturais, sociais e de lazer, de forma a atuar como elemento catalisador da vida em comunidade.

Importante destacar, ainda, que o Plano Regional de Mobilidade do ABC prevê a construção ou a consolidação de diversos terminais de transporte coletivo de caráter regional ou local. Esses equipamentos são fundamentais para a criação ou o fortalecimento de áreas de centralidades, fazendo-se necessário que a localização dos mesmos (que não foi detalhada no referido Plano) coincida com as áreas de centralidades já existentes e que haja um tratamento urbanístico adequado para qualificação do seu entorno, a fim de que essas regiões possam se fortalecer como polos de centralidade.

A partir do que foi exposto, apresentamos os objetivos e ações gerais do Programa Rede de Centralidades para a região do ABC.

Objetivos

- fortalecer, complementar, qualificar e equilibrar a rede de centralidades já existente na Região do ABC;
- equilibrar a distribuição das atividades de comércio e serviços, empregos e equipamentos públicos na região;
- fortalecer o setor de comércio e serviços nos bairros;
- diminuir a dependência das diversas áreas em relação aos principais centros;
- fortalecer as identidades das centralidades locais e aumentar a urbanidade da região;
- integrar a rede de centros à estrutura de mobilidade regional existente e proposta.

Ações Gerais

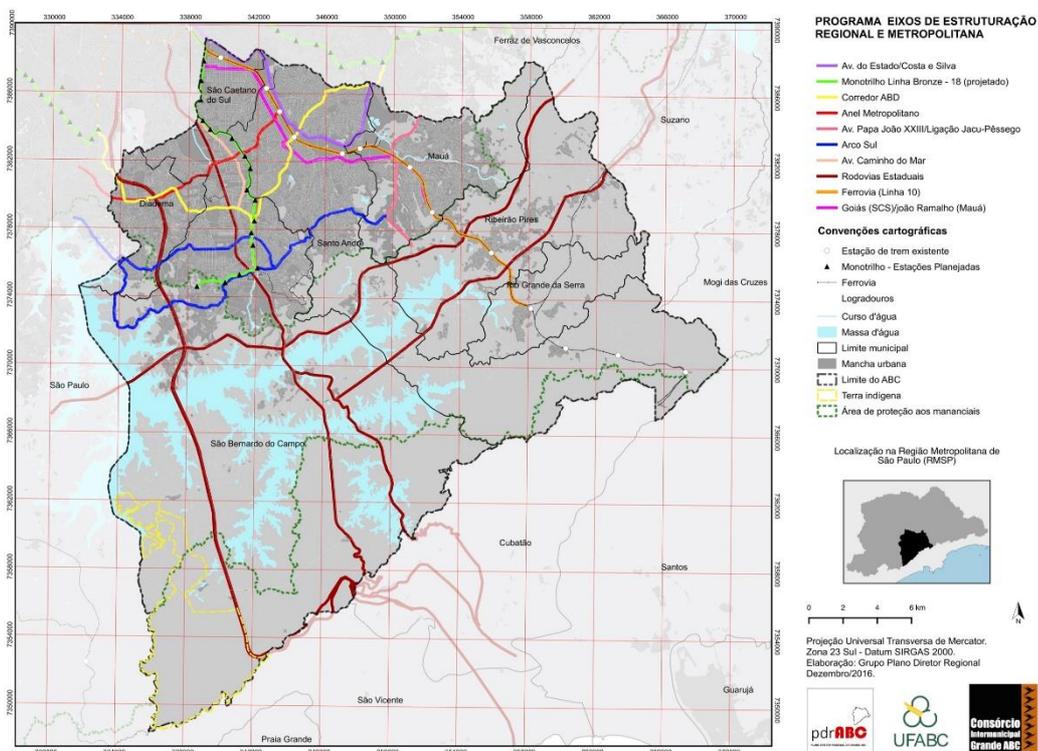
1. **Fortalecimento de centralidades urbanas** já existentes:
 - promover a requalificação urbanístico-ambiental dos centros existentes;
 - estimular a diversificação de emprego, comércio e serviços públicos e privados;

- incentivar o uso mais intensivo de solo urbano, a heterogeneidade de usos e o adensamento residencial;
 - adequar legislações municipais de uso e ocupação do solo, incentivando a oferta de espaços propícios ao uso não-residencial em edifícios residências;
 - reforçar o caráter de centralidade do entorno dos terminais definidos no Plano Regional de Mobilidade (Metropolitano Diadema, Metropolitano Piraporinha, ECO Eldorado e Imigrantes, em Diadema; Central Norte, Central Sul, Metropolitano Sônia Maria, Zaíra, Itapeva, Itapark, Guapituba, em Mauá; Rodoviário Central, em Rio Grande da Serra; Rodoviário Central, em Ribeirão Pires; Metropolitano Leste/Oeste, Pref. Saladino, Utinga, Vila Luzita e Estação Pirelli em Santo André; Metropolitano S. B. do Campo, Baeta Neves, Ferrazópolis, Alves Dias, Batistini, São Pedro, Rudge Ramos e Riacho Grande, em São Bernardo do Campo e Rodoviário Central, em São Caetano do Sul).
2. **Criação de áreas de centralidades** nas regiões onde elas atualmente não existam:
- induzir a instalação de comércio, serviços e equipamentos públicos e privados essenciais à população e estratégicos para o fomento de áreas de centralidade de bairro;
 - prover serviços e espaços públicos de qualidade e o incentivo à instalação de empreendimentos e de atividades produtivas no seu entorno;
 - adequar nas legislações municipais de uso e ocupação do solo.
3. **Articulação das áreas de centralidades** por meio de uma rede de transporte público.
- garantir acessibilidade por diversos modos de transporte de conexão às diversas áreas da rede de centralidades.

O resultado combinado dessas ações deverá consolidar a rede de centralidades na região do ABC, indicada **no mapa 3.3-1**. Para todas as áreas de

centralidade as prefeituras deverão elaborar, com a participação da população, planos urbanísticos locais que promovam melhorias na circulação de pedestres e ciclistas, mobiliário urbano, arborização, iluminação pública e a instalação de equipamentos urbanos e sociais. Esses projetos deverão considerar os contextos socioeconômicos e ambientais específicos de cada região e preservar as especificidades locais e assegurar as condições para o desenvolvimento de atividades econômicas consideradas essenciais à população e a criação de espaços públicos adequados a encontros e à convivência social.

Mapa 3.3-1. Rede de Centralidades Proposta



Elaboração: Equipe PDR, 2016

3.4. Eixos de estruturação regional e metropolitana

O novo modelo de organização do Grande do ABC, pautado pelo conceito de Cidade-Região, reforça a importância dos seus eixos intrarregionais que se tornam o novo espaço do convívio e da produção (e não exclusivamente no espaço do fluxo de

mercadorias). O que demonstra uma nova face do desenvolvimento regional, não mais voltado exclusivamente às questões produtivas (como ocorreu entre os anos 1950 e 1970, no Brasil), mas incorporando a questão social na escala urbano-regional.

Afim de qualificar esse espaço, o Programa Eixos tem como principal objetivo configurar a estrutura urbana-regional a partir de uma rede de eixos de conexão de caráter metropolitano e regional. O programa aborda doze eixos e os subdivide em seis categorias. Cada categoria agrupa os eixos com características semelhantes quanto à sua função no território; quanto ao potencial de desenvolvimento; e quanto ao tipo de influência no seu entorno direto (300 metros para cada lado dos eixos inseridos na Macrozona de Estruturação Metropolitana e 150 metros para cada lado dos demais eixos). Os eixos incorporados por esse programa são aqueles definidos como Macrozona de Estruturação Metropolitana, os principais eixos de caráter regional propostos pelo Plano de Mobilidade para o Grande ABC (2013) e as principais rodovias.

A definição deste programa parte da ideia do Eixo como um dos elementos estruturadores da organização territorial nas suas diferentes escalas. Dessa maneira cada um deles é considerado como uma faixa de serviços que, integrada territorialmente e incorporada pelo planejamento, define uma área de influência a partir da qual são propostas formas de regulação do espaço e formas de provisões de infraestrutura (econômica, social e ambiental).

A concepção dos eixos remete-se à origem dos fluxos regionais (de pessoas, material ou imaterial) e a definição dos doze eixos prioritários deve-se ao reconhecimento da diversidade intrarregional e da necessidade de redefinir uma nova morfologia para o desenvolvimento da nova economia regional pós-reestruturação produtiva (ver também capítulo 3.7 sobre a nova economia regional).

Os Eixos são, portanto, considerados como espaços de ações públicas de regulação; meio para a aplicação de instrumentos de controle do mercado; servem à aproximação entre as escalas metropolitana e local; e tem por finalidade a garantia da consolidação e permanência de uma rede de espaços públicos e infraestrutura social. Reforçam a rede urbana do Grande ABC, articulam-na à metrópole e à

macrometrópole e buscam superar as políticas setoriais em geral aplicadas de maneira segmentada, territorialmente.

Exceto para a Rodovia dos Imigrantes e para o Rodoanel, os preceitos predominantes de organização da vida cotidiana sobre os Eixos estão baseados no TOD (*Transit Oriented Development*) - ou na sua versão em português: DOT (Desenvolvimento Orientado ao Transporte) -, desenvolvido por várias organizações mundiais, incluindo o ITDP (Instituto de Políticas de Transporte & Desenvolvimento) que busca articular o transporte de massa à regulação de uso e ocupação do solo a partir de 8 princípios: 1. Caminhar; 2. Pedalar; 3. Conectar; 4. Transporte público; 5. Misturar; 6. Adensar; 7. Compactar; e 8. Mudar (IPTD, 2016). E para articular usos e mobilidade através dos Eixos, sugerimos a consolidação dos usos existentes e o incentivo e fortalecimento do terciário avançado, de áreas de lazer, comércios e serviços de escala urbana, regional e metropolitana.⁴

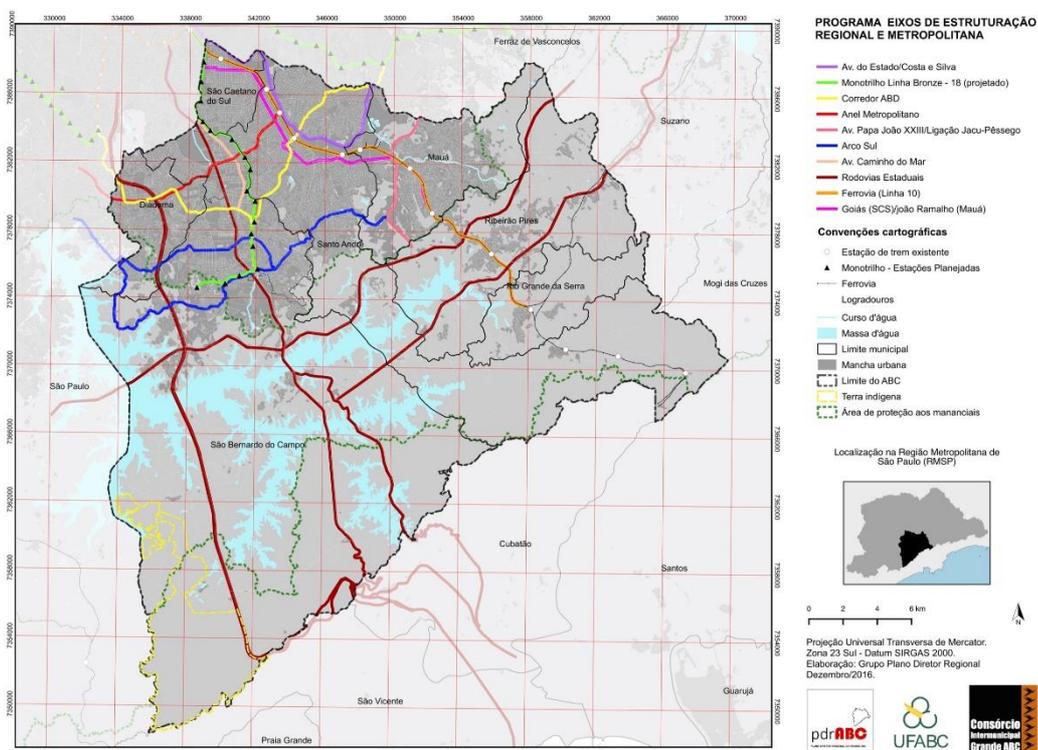
A qualificação busca evitar algumas práticas recorrentes e predominantes no planejamento de eixos que os restringem à infraestrutura de comunicação, energia e logística vinculados exclusivamente à matriz econômica e à competitividade no mercado nacional e internacional (TAVARES, 2016). Sendo assim, embora as ações aqui propostas reconheçam o protagonismo dos Eixos e sua relevância na função produtiva da região, não se restringem a elas, pois aborda as diferentes escalas e se configura como importante estratégia – principalmente – para o aspecto social e ambiental.

Os Eixos destacados (ver Mapa 3.4-1) bem como as diretrizes definidas constroem uma malha reticular equilibrando as possibilidades de desenvolvimento territorial. A definição dessa malha objetivou uma distância máxima entre Eixos de 4km. Consequentemente, na mancha urbanizada, o ponto mais distante de uma

⁴ Indústrias compactas e limpas, comércios e serviços de médio e grande porte, equipamentos públicos e privados (administrativos, de saúde, de educação, de lazer), comércios e serviços especializados, serviços 24h, praças e parques lineares, grandes terminais intermodais de transporte público, centros de entretenimento (gastronômico, cultural, casas noturnas), bibliotecas públicas, centros empresariais, residenciais verticais, HIS e HMP verticais, entre outros.

aglomeração urbana em relação a um Eixo será de 2km (ou seja, um tempo de percurso a pé inferior a 30 minutos). Esse padrão incorpora o referencial do pedestre como base de distâncias e tempos de percursos e rompe com o histórico predomínio radial das vias, pouco equilibrado territorialmente. Essa malha proporcionará maior equilíbrio à Região porque irá concentrar os principais serviços, comércio, moradias verticalizadas e atividades do setor terciário ao longo de áreas atendidas por transporte público de massa. E se consolidará mais ao uso de pessoas que de mercadorias, reforçando um novo paradigma do planejamento regional.

Mapa 3.4-1. Programa Eixos de Estruturação Regional e Metropolitana.



Elaboração: Equipe PDR, 2016

Os objetivos do Programa Eixos de Estruturação Regional e Metropolitana são os seguintes:

- Fomentar a provisão de infraestrutura social dissipada por todo o território;

- b) Reverter a função histórica dos eixos do ABC (destinados prioritariamente ao transporte de mercadorias) priorizando o fluxo de pessoas;
- c) Proporcionar equilíbrio territorial de desenvolvimento e provisão de infraestrutura por um sistema de eixos em retícula (e não radial, como o predominante), correspondendo aos novos padrões de sociabilidade intrarregional e aos novos padrões produtivos (ver capítulo 3.7);
- d) Reforçar o caráter de rede urbana menos hierarquizada e mais equilibrada;
- e) Romper com a hierarquia macrocefálica, materializando os preceitos de uma governança adaptativa (capítulo 4) a partir da valorização de novas relações e fluxos de força;
- f) Dialogar com os preceitos internacionais de conexão entre uso do solo e transporte de massa;
- g) Abordar áreas de baixa dinâmica econômica e social integrando-as às áreas mais desenvolvidas como uma maneira de diminuir as disparidades regionais;
- h) Priorizar os fatores ambientais e sociais na escala urbano-regional, sem desvincular-se da metrópole e da macrometrópole;
- i) Constituir-se como um espaço de cooperação entre municípios.

Abaixo, seguem as características gerais e diretrizes de cada grupo de eixos:

3.4.1 Corredor ABD, Anel Metropolitano, Av. Goiás à Av. João Ramalho (Av. Goiás, Avenida Industrial/Avenida D. Pedro, Giovanni Battista Pirelli e João Ramalho)

Características

- Grande diversidade de usos e tecidos urbanos (áreas consolidadas com pequenos lotes e outras com grandes plantas, com potencial de transformação).
- Diferentes graus de urbanidade.

- Importante para a circulação regional de pessoas e cargas (Corredor Metropolitano e trecho da Av. Goiás à Av. Pereira Barreto) e de transporte coletivo (Corredor ABD)

Diretrizes

- Qualificar a paisagem urbana, contemplando: aumento de conexão com o entorno, tamanho máximo de quadra, aumento da permeabilidade para pedestres, fomento da maior relação entre as edificações e a via.
- Intensificar o uso do solo: densidade demográfica, diversificação de usos com promoção de HIS, comércios e serviços.

3.4.2 Via Anchieta

Características

- Caráter de barreira, com grandes enclaves, pouca integração com entorno.
- Baixo grau de urbanidade.
- Passa por um processo de reconversão de usos com tendência de instalação de comércio, serviço e condomínios residenciais de grande porte e de manutenção do caráter de grandes enclaves urbanos.

Diretrizes

- Priorizar as atividades econômicas - indústria, comércio, serviços e logística - de grande porte.

3.4.3 Av. dos Estados/Av. Costa e Silva, Ferrovia (Linha 10), Av. Papa João XXIII/Ligação Jacu Pêssego e Monotrilho Projetado (Linha Bronze)/Av. Caminho do Mar

Características

- Caráter de barreira, com grandes enclaves, pouca integração com entorno.
- Problemas de drenagem, com focos de alagamento.
- Presença de áreas contaminadas (especialmente ao longo da ferrovia).

- Presença de patrimônio industrial-ferroviário.
- Valor histórico do Caminho do Mar

Diretrizes

- Priorizar atividades econômicas - indústria, comércio, serviços e logística.
- Intensificar o uso do solo: densidade demográfica, diversificação de usos com promoção de HIS comércio e serviços.
- Promover maior integração dos eixos viários ao tecido urbano existente, especialmente no tocante à acessibilidade do pedestre.
- Promover ações para mitigar as barreiras do tecido urbano resultantes das grandes glebas lindeiras aos eixos, com a criação de transposições segundo diretrizes do Plano Regional de Mobilidade do ABC, inclusive para pedestres.
- Implementar soluções de drenagem e aumento das áreas permeáveis, visando conter os processos de alagamento e aumento das áreas de lazer.
- Qualificar paisagem urbana, contemplando: definição de diretrizes viárias (aberturas de vias), tamanho máximo de quadra, aumento da permeabilidade para pedestres, fomentar a maior relação entre as edificações e a rua.
- Implementar ações de descontaminação do solo.
- Implementar ações de valorização do patrimônio ferroviário e industrial.
- Implementar ações de recuperação da relação entre o rio e a cidade.

3.4.4 Rodovia Índio Tibiriçá

Características

- Importante ligação da Região do Grande ABC – Compartimentos Periurbano e Centro Local (Ribeirão Pires) - com a parte leste da Região

Metropolitana de São Paulo (RMSP), permitindo o acesso à Rodovia Presidente Dutra, via Suzano e Mogi das Cruzes.

- Baixa densidade de ocupação, com predominância residencial e alguma concentração industrial em Ribeirão Pires.

Diretrizes

- Executar obras previstas no Plano Regional de Mobilidade do ABC.
- Consolidar centralidades indicadas no mapa Rede de Centralidades (Ouro Fino, em Ribeirão Pires, e Pq. Represa Billings, em Santo André), com garantia de espaços de circulação adequados aos pedestres.
- Manter baixa densidade de ocupação no trecho entre Via Anchieta e Parque Represa Billings.

3.4.5 Arco Sul

Características

- Compreende o Eixo 3 (Ligação Leste – Oeste) e Eixo 4 (São Bernardo do Campo – Rodoanel, via Sertãozinho) propostos pelo Plano Regional de Mobilidade do ABC, incluindo uma variante mais ao Sul correspondendo a parte do Eixo 6 (Estrada do Alvarenga).
- Importante eixo viário de sentido transversal do Compartimento Vulnerável e também de ligação com o Eixo 5 (Guido Aliberti / Lauro Gomes / Taioca) do Plano Regional de Mobilidade do ABC.
- Grande diversidade de tecidos urbanos (áreas consolidadas, vulneráveis, densas e com pequenos lotes).
- Baixa qualidade urbana.

Diretrizes

- Induzir atividades de comércio e serviços locais, capazes de dar suporte aos bairros do entorno e gerar trabalho.
- Implantar infraestrutura urbana e acessibilidade de acordo com os parâmetros de preservação ambiental.
- Qualificar a paisagem urbana.
- Intensificar o uso do solo: densidade demográfica, diversificação de usos e promoção de HIS.

3.4.6 Rodoanel e Rodovia dos Imigrantes

Características

- Vias Classe Zero, com acessos individuais a indústrias no trecho da Rodovia dos Imigrantes, em Diadema.

Diretrizes

- Manter características atuais;
- Consolidar o desenvolvimento nas áreas junto às alças de acesso;
- Coibir adensamento ao longo das vias
- Coibir novos acessos.

3.5. Programa de Desenvolvimento Rural Sustentável

O objetivo principal do programa é dar suporte a atividades socioeconômicas adequadas à conservação dos recursos naturais na Macrozona de Proteção Ambiental e Controle e Qualificação Rural e Urbana (MPA) e na Macrozona de Conservação de Ecossistemas Naturais (MCE), com ênfase em atividades agrícolas, de lazer e turismo.

Tais atividades estão abrangidas pelo conceito de nova ruralidade, que se configura como espaço de pluriatividade e multifuncionalidade, guardando uma

proximidade maior das dinâmicas da natureza, com funções agrícolas, ambientais e culturais (SILVA, 1997), tendo em vista que “o rural é um lugar de produção, mas também um lugar de vida e um lugar de moradia” (WANDERLEY & FAVARETO, 2013).

A complexidade das áreas rurais e, principalmente, das periurbanas que circundam as grandes cidades não foi, durante muito tempo, objeto sistemático de pesquisa e proposição no Brasil, que estabeleceu, a despeito da relação imbricada entre essas duas categorias territoriais, políticas unidimensionais para cada uma delas, vinculando o rural à produção de alimentos, além da construção de um caráter simbólico de atraso, o que gerou uma falta de entendimento dos atributos do rural e uma espécie de vazio institucional, mesmo considerando as regiões brasileiras (WANDERLEY & FAVARETO, 2013).

Por outro lado, a legislação de proteção ambiental, estruturada principalmente em critérios de regulação, não foi e não tem sido suficiente para conter o avanço da mancha urbana e a urbanização dispersa, formais ou informais, por essas áreas, indicando que é necessário repensar mecanismos de defesa, do território e da prestação de serviços ecossistêmicos.

Na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), ganha relevo a questão da segurança hídrica, ou seja, da garantia a produção de água. A forte legislação, embora tenha tido relativo sucesso na limitação da expansão urbana, ainda não é suficiente para garantir justiça socioambiental para os moradores das áreas urbanas ou periurbanas em mananciais e para criar mecanismos de contenção caso uma nova onda de expansão aconteça (o diagnóstico do PDR desenvolvido no Relatório 02 – Diagnóstico mostrou um processo acelerado de adensamento nas periferias, que pode, caso não haja políticas de democratização do solo urbanificado, avançar para as áreas protegidas).

Nesse contexto, criar as condições para a manutenção e valorização das atividades e do modo de vida rural tem sido utilizado como estratégia para a proteção ambiental em regiões metropolitanas, mas também para garantir, ao menos em parte,

a segurança alimentar da metrópole. Podemos citar duas experiências nesse sentido, a primeira internacional, apresentada no Seminário Internacional Desenvolvimento e Governança Regional, por Ken Cameron, da Grande Vancouver, no Canadá, que reservou $\frac{2}{3}$ de seu território para áreas rurais, sistemas de parques, recreação e áreas ambientalmente protegidas, ao lado das estratégias para tornar a mancha urbana mais compacta. Outro exemplo está na própria RMSP, no município de São Paulo, que em seu último Plano Diretor reintroduziu a zona rural para a contenção da expansão da mancha urbana e valorização do rural, e vem construindo uma série de planos e programas que estruturarão as atividades, um desses programas - o Programa Ligue os Pontos, para a comercialização de produtos agroecológicos -, inclusive, deu ao prefeito da cidade, neste ano, o primeiro lugar no “Desafio de Prefeitos”, prêmio anual da *Bloomberg Philanthropies*, de Nova Iorque. Uma parte importante dessas estratégias, no entanto, estão vinculadas a atividades de lazer e turismo, no também recém-criado Polo de Ecoturismo de São Paulo.

No Grande ABC, há um montante considerável de atividades dessa natureza. A agricultura, embora tenha diminuído muito nos últimos anos, ainda está presente, em especial no município de Ribeirão Pires. Há ainda, pesqueiros, hípicas, chácaras de lazer, algumas rotas de ecoturismo e, muito importante, patrimônio cultural, donde se destaca a Vila de Paranapiacaba. Também foi possível levantar, no diagnóstico, algumas ações de gestão em andamento com relação ao turismo, com destaque para as rotas turísticas, o Caminho do Sal, é um exemplo; o programa de Pesqueiros Sustentáveis, e o Plano de Turismo da Estância Turística de Ribeirão Pires. É necessário ressaltar também o papel que a Macrozona Centros Urbanos Locais (MCUL) possui na estruturação dessas atividades, para articulação dos acessos e a oferta de equipamentos e serviços.

Algumas dessas atividades podem ser vistas no mapa colaborativo em construção, aberto para colaboração de técnicos das Prefeituras do ABC acessível em <https://www.google.com/maps/d/u/0/edit?mid=1Ewpz6zhQjKcxyADYhZVHfA2BDNE>, desenvolvido

com a finalidade de servir como um instrumento de informação para subsidiar as diretrizes do programa elencadas abaixo.

Objetivos:

Promover desenvolvimento socioeconômico com proteção ambiental e justiça socioambiental, diversificar as estratégias econômicas de natureza rural, visando garantir segurança alimentar e hídrica para o Grande ABC e à metrópole paulistana bem como contribuir para a contenção do avanço da mancha urbana.

Diretrizes específicas

1. Fomento à agricultura de base ecológica

- 1.1. Realizar diagnóstico socioambiental, econômico e cultural das unidades de produção agrícola no ABC, considerando sua condição com relação às estratégias para o plantio, colheita e comercialização, principais produtos e demandas;
- 1.2. Levantar e caracterizar as cadeias produtivas existentes e oportunidades para o desenvolvimento de novas atividades, inclusive de questões a serem sanadas para que os circuitos de comercialização se realizem;
- 1.3. Integrar os agricultores por meio da organização institucional para a cooperação, capacitação, assistência técnica e extensão rural, com a criação de uma casa de agricultura ecológica regional;
- 1.4. Estabelecer estratégias para a conversão da agricultura convencional para a agroecológica, com base nos protocolos de agricultura limpa, criando espaços específicos para a comercialização desses produtos em transição. Apoiar o processo de certificação orgânica, com ênfase na certificação participativa;
- 1.5. Ensejar a regularização fundiária em parceria com o INCRA, Instituto Nacional da Colonização e Reforma Agrária;

1.6. Estabelecer estratégias para os Circuitos Curtos de Comercialização, considerando os quatro tipos fundamentais de mercados que podem ser explorados para fomentar a agricultura familiar e o circuito de proximidade (RANABOLDO & AROSIO, 2016):

- a. compras públicas, com destaque para a compra mínima estabelecida pelo Programa Nacional da Merenda Escolar, ou seja, direcionar a compra de merenda escolar para os agricultores da região;
- b. mercados locais ou domésticos, com ênfase na criação de feiras para a comercialização e estratégias de venda porta-a-porta;
- c. mercados ad hoc, como os turísticos ou gastronômicos, que podem conectar as estratégias para a agricultura às estratégias para o turismo; a Rota do Cambuci é um exemplo existente desse tipo de mercado; e
- d. mercados territoriais, com forte vínculo entre os aspectos culturais e ambientais de dada região.

1.7. Articular parcerias com órgãos públicos, organizações da sociedade civil, empresas e instituições de ensino e pesquisa necessárias para o desenvolvimento das atividades especificadas.

2. Estruturação do lazer e turismo

2.1. Realizar inventário de áreas de interesse cultural e ambiental que possam ser exploradas para o turismo e lazer;

2.2. Realizar um diagnóstico socioambiental, econômico e cultural das rotas e pontos turísticos, bem como das atividades de lazer e bens de interesse cultural;

2.3. Caracterizar cadeias produtivas de turismo existentes e oportunidades para o desenvolvimento de novas atividades e as dificuldades a serem sanadas;

2.4. Consolidar os mapeamentos de fauna e flora da região para orientar as possibilidades e condicionalidades do desenvolvimento do turismo;

- 2.5. Estabelecer novas rotas turísticas e pontos turísticos, integrando as atividades existentes, especialmente o Polo Ecoturístico Caminhos do Mar e a Vila de Paranapiacaba;
- 2.6. Estabelecer rotas de turismo e lazer na Represa, aproveitando equipamentos existentes (parques e clubes) e o uso da água para o deslocamento;
- 2.7. Integrar as atividades por meio da organização institucional para a cooperação, capacitação e assistência técnica, considerando os agentes públicos e privados, como proprietários de terras de áreas com interesse turístico, empreendedores locais e agências de turismo;
- 2.8. Fortalecer a instalação de equipamentos de receptivo, hospedagem e alimentação nos centros locais (áreas centrais de Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra e Riacho Grande) e Vila de Paranapiacaba;
- 2.9. Estabelecer vínculos entre as atividades turísticas e de lazer às atividades agropecuárias, dentro das estratégias de Circuitos Curtos de Comercialização.

3.6. Programa de Infraestrutura Verde Regional

O objetivo do programa é manter e melhorar a provisão de serviços ecossistêmicos no Grande ABC, por meio da implantação da infraestrutura verde em múltiplas escalas, em todas as macrozonas proposta no Plano Diretor Regional.

Com a dualidade da ocupação do território do Grande ABC, é possível observar que existe uma região que é produtora de diversos serviços ecossistêmicos, dada pelas macrozonas de Proteção Ambiental e Controle e Qualificação Rural e Urbana (MPA) e de Conservação de Ecossistemas Naturais (MCE), e outra em que esses serviços estão praticamente ausentes, provocando uma série de problemas socioambientais.

O diagnóstico do PDR (UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016-e) expôs a ausência de vegetação intraurbana, que provoca a formação das

ilhas de calor, a diminuição da umidade do ar, levando a eventos extremos de precipitação, que vão causar inundação e alagamento em tecidos urbanos despreparados para enfrentá-los. A ausência de vegetação é também sintoma de uma mancha urbana com poucas possibilidades de espaços de lazer, um atributo importante da qualidade de vida nas cidades.

A infraestrutura verde aqui concebida abrange desde o sistema de parques e áreas verdes, quanto às grandes matrizes de vegetação e também os dispositivos de infraestrutura que buscam imitar as funções da natureza, utilizando ou não de elementos vegetais em sua concepção, considerando, também, as técnicas compensatórias em drenagem urbana. Dessa forma, ela pretende oferecer uma série de funções importantes relacionadas à qualidade e quantidade de água e à biodiversidade, provendo também amenidades como sequestro de CO₂, regulação de temperatura, melhor qualidade do ar, redução de ruídos, saúde, bem-estar e recreação.

Dentro dessas funções, é possível pensar dispositivos de infraestrutura verde que abarquem múltiplas escalas e, portanto, sejam objeto de diferentes instrumentos de planejamento e gestão territorial. O edifício, o lote, a quadra, praças e parques, a microbacia e o bairro e a região inteira são escalas possíveis de se pensar a introdução desses dispositivos.

No edifício pode-se adotar dispositivos como o teto verde ou azul, o jardim vertical ou parede verde. No lote, reservatórios (“piscininhas”) com ou sem infiltração, pisos permeáveis, jardins de chuva, arborização, essas medidas podem ser previstas na lei de uso e ocupação do solo e código de obras. Nas quadras, bairros e microbacias, além dos jardins de chuva, pisos permeáveis e arborização, é possível pensar em praças d’água, canteiros e valas verdes, escadas hidráulicas verdes ou drenantes, reservatórios associados à microdrenagem, também aí se encontra o planejamento de parte importante do sistema de áreas verdes, com parques lineares, praças, pequenos parques e recuperação de áreas residuais, um plano de bairro ou de

microbacia pode ser adequado para o detalhamento dessas propostas. As áreas verdes, em suas diversas escalas, representam locais importantes para a alocação desses dispositivos, podendo abrigar, além de todos elencados anteriormente, ainda biovaletas e lagoas de retenção. As obras de engenharia de contenção de taludes também podem se apropriar desses recursos. Requeridas em situações de risco de deslizamento de encostas ou de taludes, as obras convencionais de contenção podem ser substituídas, de acordo com a normativa técnica, pela biogenharia de taludes, utilizando materiais drenantes, permeáveis e igualmente eficientes na sua função estrutural.

A infraestrutura verde pode ter função pontual ou sistêmica. Em ambos os casos, sobretudo nas soluções que exigem ações junto ao solo, deve-se prever a compatibilidade de tal solução com o tipo de solo existente. Evitando, portanto, bacias de retenção em solo muito arenosos, ou canteiros de infiltração em solo argiloso. Para tanto, é essencial o reconhecimento das cartas geotécnicas, a devida adequação das soluções em relação aos predomínios geológicos e geomorfológicos e o reconhecimento e incorporação dos aspectos abióticos, bióticos e culturais (HERZOG; ROSA, 2010) da região.

Em relação à infraestrutura cinza, recomendamos a utilização de recursos alternativos na pavimentação e nas formas de coleta e transporte do esgoto doméstico. Atualmente, é possível utilizar pavimentação drenante nas vias de automóveis como nas vias de pedestres, diminuindo a carga drenante dos sistemas convencionais. Quanto ao sistema de esgotamento, deve-se prever soluções alternativas, sobretudo para as áreas ocupadas isoladas na área de manancial, tendo em vista que as soluções tradicionais concentram o lançamento acarretando prejuízos ao meio ambiente nas situações em que o sistema (coleta – transporte – tratamento) não esteja completo.

Em um olhar regional, esses dispositivos (verdes ou cinzas alternativos) estarão integrados à um sistema de áreas verdes, com praças, parques e parques lineares, de

tamanhos diversos, além de unidades de conservação, de proteção integral ou uso sustentável.

As estratégias estabelecidas por Ahern (2007) contribuem para pensar como a infraestrutura verde pode ser paulatinamente implantada na região, conforme mostra a Tabela 3.6-1.

Tabela 3.6-1. Quadro das tipologias associadas a estratégias de planejamento

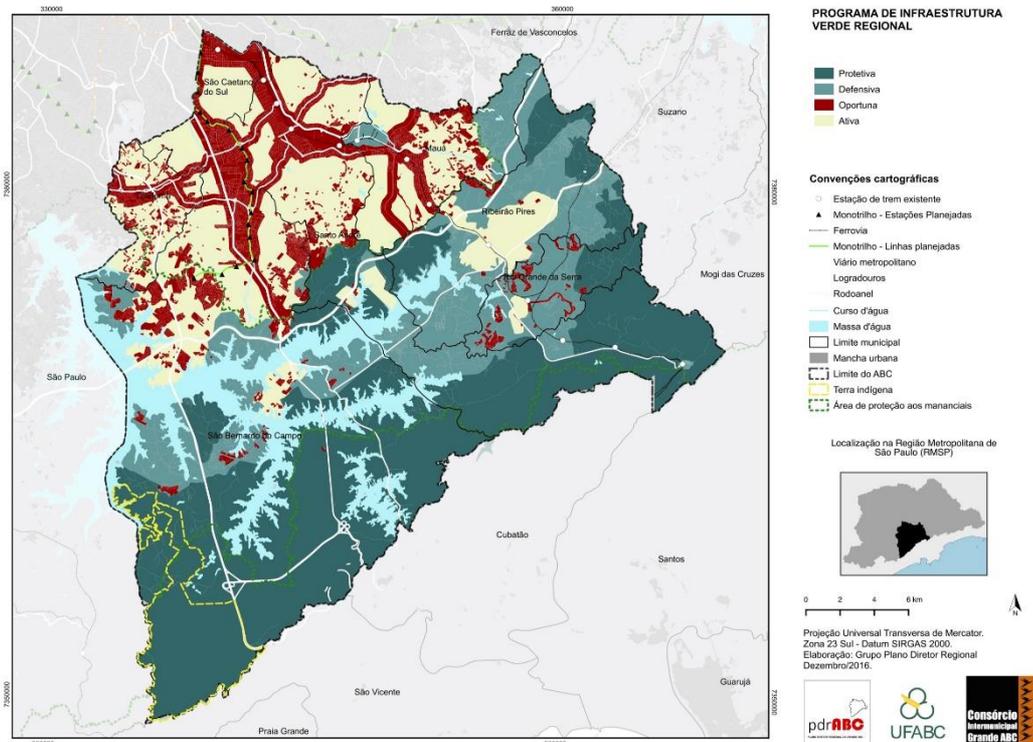
Tipologia associadas a estratégias de planejamento			
Protetora	Defensiva	Oportuna	Ativa
Parques nacionais	Parques regionais ou locais	Caminhos verdes	Restauração ecológica
Grandes áreas de vegetação nativa	Zonas tampão	Parques lineares	<i>Brownfields</i>
Áreas de preservação	Mitigação de impacto ambiental	Infraestrutura de transporte	“ <i>Daylighting</i> ” de rios e córregos
Áreas de preservação de patrimônio ambiental	Corredores em áreas de pressão por ocupação	Urbanização de favelas	Alterações viárias (recuperação de espaço atualmente destinado ao automóvel)

Fonte: Ahern, 2007; Travassos, 2010.

As diretrizes do programa se vinculam à essas estratégias. São elas protetiva, defensiva, oportuna e ativa e suas características foram apresentadas no Relatório 05 – Eixos Temáticos e Macrozoneamento (UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO

GRANDE ABC, 2016-d). Aqui elas se integram às macrozonas e a outras características do território conforme expresso no Mapa 3.6-1.

Mapa 3.6-1. Programa de infraestrutura verde regional



Elaboração: Equipe PDR, 2016

Diante deste quadro, as diretrizes para o programa de infraestrutura verde são:

1. Estratégia Protetiva: será utilizada principalmente na Macrozona de Conservação de Ecossistemas Naturais e visa um grau de proteção maior para os remanescentes de vegetação de Mata Atlântica, bem como sua recuperação quando necessária. Dentro dessa estratégia, tem-se como diretrizes:

- Mapear áreas de interesse para a proteção da biodiversidade e recursos naturais, que estejam desocupadas, considerando diversos graus de conservação.
- Designar essas áreas como Unidades de Conservação, de Proteção Integral ou Uso Sustentável, sempre que possível.

- c. Elaborar instrumentos de regulação e incentivo para a manutenção da vegetação, como o Pagamento por Serviços Ambientais.

2. Estratégia Defensiva: será utilizada na Macrozona de Proteção Ambiental e Controle e Qualificação Rural e Urbana bem como nas áreas desocupadas lindeiras ou no interior da mancha urbana, em todas as macrozonas restantes, com ênfase nas áreas apontadas nas Cartas de Aptidão ao Assentamento como inaptas ou de urbanização complexa. Também deve ser utilizada para pensar os fundos de vale que ainda não receberam nenhum tipo de urbanificação e as demais Áreas de Preservação Permanente, estabelecidas pela Lei Federal nº 12.651/2012, o Novo Código Florestal. As diretrizes para essa estratégia são:

- a. Mapear áreas de interesse para a proteção da biodiversidade e recursos naturais, desocupadas, mas sob forte pressão para a ocupação.
- b. Mapear, a partir das Cartas de Aptidão, áreas de risco desocupadas, mas sob forte pressão para a ocupação.
- c. Estabelecer usos e atividades para essas áreas, considerando o contexto, abarcando desde projetos de agricultura de base ecológica até parques urbanos, lineares ou unidades de conservação.

3. Estratégia Oportuna: será utilizada principalmente na Macrozona de Estruturação Metropolitana e na Macrozona de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental, áreas em que o PDR prevê as maiores alterações no tecido urbano, ou seja, áreas em que haverá as melhores oportunidades para a introdução de dispositivos de infraestrutura verde. Essa estratégia também deverá ser utilizada em outros projetos e obras de intervenção pública e tem como diretrizes:

- a. Levantar os projetos em andamento para sistema viário, equipamentos sociais, habitação de interesse social e áreas verdes.
- b. Avaliar a possibilidade de implementar nestes elementos de infraestrutura verde, como áreas verdes, parques lineares, arborização, pisos permeáveis, valas verdes, escadas hidráulicas e reservatórios permeáveis, telhado verde, entre outros, conforme as escalas apontadas acima.

4. Estratégia Ativa: a ser adotada nas demais macrozonas, em especial nas áreas consolidadas, deve-se pensar em uma estratégia ativa, estratégia que pode ser pensada, em um primeiro momento, para as bacias críticas com relação à inundação. É a estratégia com maior custo para intervenções em escalas maiores, portanto não deve ser prioritária, mas, na escala do lote e do edifício é possível observar algumas condições para sua implantação em um primeiro momento. São diretrizes dessa estratégia:

- a. Estabelecer as bacias críticas à inundação, a partir do mapeamento do Plano Regional de Drenagem;
- b. Estabelecer, para cada bacia, estratégias para a diminuição de escoamento superficial dispersas pela bacia, como recuperação de áreas residuais com vegetação, arborização, pisos permeáveis em áreas públicas e privadas (ênfase em estacionamentos), poços de infiltração, microdrenagem que retenha água (como as valas verdes), arborização, reservatórios no lote, teto verde, considerando a vazão de restrição do corpo d'água a que contribui.

3.7. Programa fomento à nova economia regional

3.7.1 Introdução

O objetivo fundamental deste programa é apontar propostas e possibilidades concretas para o desenvolvimento de um ambiente econômico que:

- Favoreça o enraizamento das firmas que já se encontram instaladas na região;
- Apresente (por conta das instituições, oferta de serviços a empresas e demandas existentes no ABC) oportunidades de aprendizagem e inovação, melhoria em processos e produtos, aumento da rede de clientes e caminhos para o desenvolvimento de parcerias com outras empresas e instituições tecnológicas e acadêmicas.

O Relatório 05 – Eixos e Macrozoneamento (UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016-d) caracterizou o modelo de organização econômica prevalecente nos mais importantes setores industriais do ABC Paulista. São

algumas grandes firmas estruturantes (eixos ou *hubs*) rodeadas por uma gama de firmas de médio porte e uma multitude de pequenas e microempresas. Os exemplos paradigmáticos são os setores automotivo/autopeças e os setores químico/petroquímico.

No primeiro os *hubs* são as grandes montadoras instaladas à margem oeste da rodovia Anchieta (Toyota, Mercedes, Scania, Ford, Volkswagen) ou à margem da Av. dos Estados (General Motors). Também entre a Anchieta e a Imigrantes (ao norte do Rodoanel) há diversas indústrias de médio porte de autopeças e acessórios para veículos.

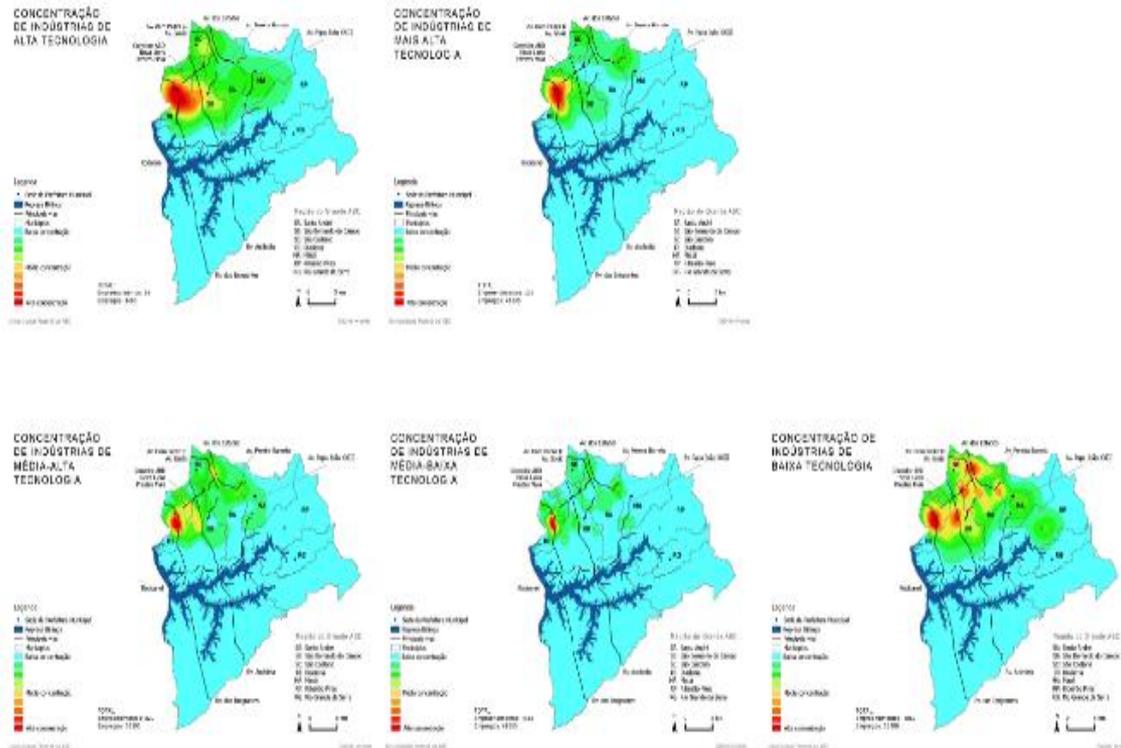
No setor químico o eixo estruturante é a Refinaria de Capuava, tendo ao seu redor diversas indústrias de resinas e polímeros (plástico). Há ainda diversas indústrias do setor químico (tintas, plásticos) instaladas no distrito de Sertãozinho/Mauá. Finalmente, localizadas entre Capuava e as montadoras da Anchieta, estão as fábricas da Bridgestone e Pirelli (junto à Av. Perimetral/Santo André). O ABC possui mais muitos estabelecimentos dos setores de metalurgia e fabricação de produtos de metal, além de empresas dos próprios setores de autopeças e plásticos – espalhadas por todo o ABC, de São Caetano a Rio Grande da Serra – mas quase sempre próximas a algum eixo estruturante de mobilidade, conforme se pode verificar na Figura 3.7-1.

Esses milhares de estabelecimento ⁵ estão entrelaçados (ao menos indiretamente), mas compõem uma rede bastante hierárquica (vertical) e com interligações bastante frágeis em suas pontas (entre as pequenas e médias firmas). Uma eventual retirada do ABC de duas ou três montadoras, ou da Refinaria de

⁵ Números e maiores detalhes quanto à distribuição dos estabelecimentos e empregos no ABC Paulista estão disponíveis no Relatório 02 – Diagnóstico (UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016-e).

Capuava, já teria grande potencial para desestruturar completamente o tecido industrial regional.

Figura 3.7-1. Concentração dos estabelecimentos industriais no ABC segundo o grau de ITC⁶



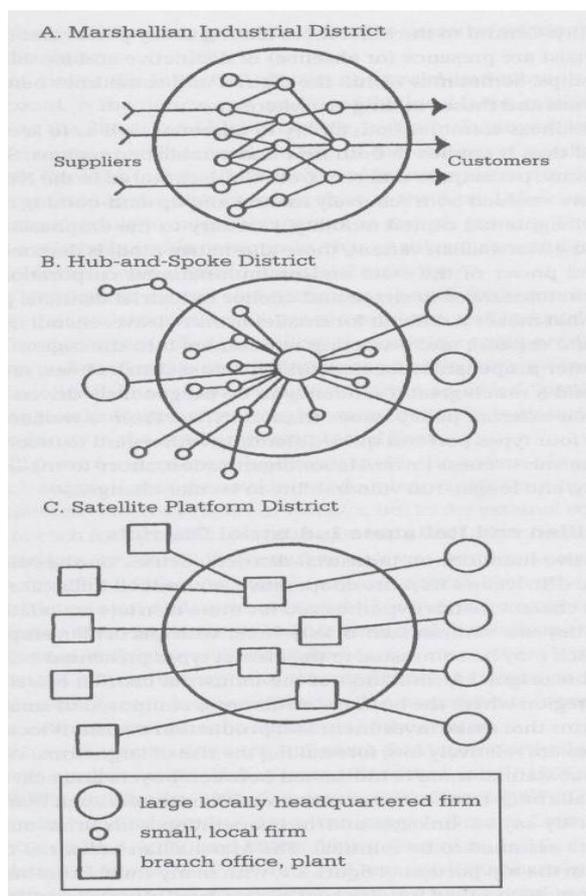
Fonte: Rais 2012. Elaboração: Fernández et. al., 2016.

A Figura 3.7-2 ilustra (ao centro, letra B) o atual modelo de organização industrial predominante no ABC Paulista. O objetivo dessa figura **não** é afirmar que as pequenas e médias firmas que orbitam em torno das matrizes não realizem volumosas trocas comerciais entre si. Na prática a quase totalidade das micro e pequenas empresas de autopeças e componentes, por exemplo, praticamente não interagem diretamente com as montadoras. Apenas fornecem peças, ferramentas e serviços para outras pequenas ou médias empresas. Entretanto, essas não são relações

⁶ Essa figura foi publicada uma vez no Relatório 2 – Diagnóstico (Figura 3.2-1). Apenas a retomamos para ilustrar o espriamento dos estabelecimentos industriais ao longo do ABC Paulista. Ilustra os pontos do território regional onde se concentram as maiores quantidades de estabelecimentos industriais – de acordo com uma classificação por *Intensidade Tecnológica e de Conhecimento* (que também foi trabalhada no próprio Relatório 2).

estruturantes da rede; são **interações derivadas da presença e das demandas geradas pelas grandes matrizes automotivas**. Mesmo quando empresas de menor porte participam diretamente na cadeia de fabricação e fornecimento de peças, seguem padrões e especificações rígidos estabelecidos externamente, pelas empresas-eixo (ou seja, há trocas dentro de uma cadeia hierárquica de comando, em que as regras e processos são normalmente estipulados pelas empresas-eixo).

Figura 3.7-2. Modelos de organização industrial



Fonte: Markusen, 1999.

O modelo *Hub-and-Spoke* pode não ser ideal, mas ainda existe um risco de a região caminhar na direção de um modelo de plataformas satélite (modelo C na Figura 3.7-2). Já nos anos 1990, a abertura comercial realizada em tempo muito curto fez com que diversas indústrias do ramo de autopeças tivessem que fechar as portas, por conta das dificuldades para se concorrer com produtos importados (ou dificuldades para concorrer no mercado internacional). As fornecedoras que restaram (e as

próprias montadoras) passaram a adquirir cada vez mais insumos via importações. Concomitantemente, cada vez mais peças e componentes que eram fabricados dentro das próprias firmas passaram a ser adquiridos fora, mas essa terceirização muitas vezes é sinônimo de aquisição de insumos de fabricados no exterior. Ao longo dos anos 2000 (até os dias atuais), esses processos de substituição de etapas da fabricação dos produtos finais pela aquisição externa de componentes (importados) continuaram e continuam ocorrendo, ainda que em menor grau. Tais estabelecimentos são conhecidos como “fábricas maquiadoras”, que não produzem de fato, mas apenas montam peças e partes adquiridas externamente.

Ou seja, existe um risco concreto de estrutura industrial do ABC Paulista se esvaziar progressivamente, na direção de fábricas maquiadoras – caso continue o cenário macroeconômico desfavorável e caso não sejam colocadas em prática estratégias de organização e promoção de fóruns/mecanismos de interação, de governança colaborativa entre as empresas nas cadeias produtivas, aprendizagem e inovação tecnológica.

Dos parágrafos anteriores pode-se tirar ao menos duas conclusões da maior importância (e às quais voltaremos ao longo deste relatório): de um lado, as grandes firmas (montadoras e indústrias do setor petroquímico) são atores importantes e parte imprescindível do tecido econômico do ABC. Por outro lado, dado o grau de hierarquização e rigidez do tecido industrial, são bem-vindas estratégias que fomentem o aprofundamento das inter-relações das pequenas e médias empresas entre si e com a grande indústria (diretamente ou indiretamente), além do fortalecimento das instituições que prestam serviços de assessoria e assistência a essas firmas.

Ademais, o território do Grande ABC apresenta duas faces fundamentais: de um lado, estão áreas em sua maioria densamente ocupadas por residências (ocupação consolidada ou áreas de vulnerabilidade), ou por grupos de grandes glebas ocupadas por indústrias, grandes comércios às margens de alguns eixos. A outra face do ABC

está nas áreas de mananciais do compartimento periurbano e as demais zonas de proteção ambiental. Nenhuma das duas faces é convidativa para a instalação de novas plantas industriais de grande porte. De um lado faltam terrenos, e do outro há as vedações legais.

Por outro lado, a gama de estabelecimentos industriais e de serviços prestados a indústria faz com que a região também tenha a presença de firmas de médio porte que produzem máquinas, ferramentas, componentes, pneus, tintas, resinas e outros produtos principalmente para outros clientes que não as grandes montadoras; clientes estes localizados dentro e fora da região. Nesses casos torna-se **possível a realização de um movimento no sentido oposto à tendência de transformação de indústrias em maquiadoras**. Um movimento no sentido de se estreitar os laços entre as pequenas empresas existentes na região; entre estas e as universidades; e mesmo entre grandes e pequenas empresas. Ao final da seção seguinte explicitaremos o modelo.

No caso das montadoras as especificações dos produtos a serem entregues por fornecedores externos ficam tipicamente a cargo da grande indústria automotiva (cujas matrizes estão fora do país, e de onde vêm a maior parte das especificações). Ou seja, o design, a parte criativa, vem de fora. Ainda assim, há um espaço grande para o aprimoramento em termos de processos produtivos desses itens. Já setores como o químico, de plásticos, borrachas, farmacêutico, cosméticos, metalurgia ou mesmo moveleiro, podem mais facilmente desenvolver inovações nos produtos e firmas parceiras podem desenvolver conjuntamente melhorias em processos, inovações em termos de design e funcionalidades dos produtos, etc. Há uma ampla gama de oportunidades que podem ser aproveitadas em prol do fortalecimento das economia de aglomeração presentes na Região e ressaltadas durante as várias etapas de trabalho neste Plano Diretor.

A partir do resumo das características, riscos e potencialidades da economia regional apresentadas nas várias etapas de trabalho no PDR, as seções a seguir

apresentarão as principais diretrizes e linhas de ações propostas no âmbito de um Programa de Fomento à Nova Economia Regional.

3.7.2. Diretrizes para a economia regional

Nos itens que se seguem está presente um conjunto de diretrizes fundamentais, que deve permear as ações e propostas para promover a região, de lócus fabricante de produtos desenvolvidos exteriormente, a um polo em que se localizam diversas iniciativas para realização de pesquisas e desenvolvimento de novos produtos e serviços voltados a atender demandas das firmas instaladas no ABC Paulista.

1. Abordagem sistêmica: constituição de um “ambiente propício” à inovação social e tecnológica. Na medida do possível, deve-se romper com iniciativas para empresas isoladas e apostar em medidas que permitam ou exijam a participação de firmas de diferentes setores e colaboração para o desenvolvimento processos e produtos. É recomendável o envolvimento de instituições do setor público, assim como a utilização de ativos territoriais como unidades do Senai, universidades, e os centros de pesquisa e desenvolvimento de algumas grandes empresas instaladas na região. A abordagem sistêmica das questões econômicas regionais envolve diversas dimensões, algumas das quais serão destacadas nos próximos itens.

2. Governança colaborativa nas cadeias produtivas: articulação entre fornecedores especializados e empresas compradoras. O objetivo é que a terceirização cada vez maior do fornecimento de peças e equipamentos por parte de indústrias seja absorvida por outras indústrias presentes no ABC. Sob o fenômeno da terceirização prospera um processo em que parte dos relacionamentos comerciais entre empresas fique na fronteira entre a indústria e os serviços. Normalmente trata-se de produtos industrializados, mas altamente personalizados, feitos sob encomenda – ou seja, envolvem algum relacionamento entre empresa demandante e fornecedora, e existe um serviço de personalização do produto envolvido. Tal aspecto por vezes é

determinante na consolidação do produto final. Uma empresa fornece a outra não um produto comum, mas um serviço (de criação, especificação, design) atrelado à produção.

A importância da abordagem sistêmica e da promoção da governança colaborativa regional está em reconhecer a importância da realização de ações tanto na escala das grandes plantas industriais (onde se concentram os investimentos em P&D) quanto na escala das pequenas empresas fornecedoras de componentes e serviços (que necessitam de suporte legal e para atividades de logística e distribuição). As universidades, o Consórcio Intermunicipal, Agência de Desenvolvimento Econômico, e entidades estatais/paraestatais (Sebrae, Senai, Senac) são parte dessa abordagem, e devem estar presentes inclusive fisicamente no Parque Tecnológico Regional.

3. Serviços (tecnológicos) reais para a rede de micro e pequenas empresas. Afirma Allen Scott (1998), em relatório sobre estratégias para o desenvolvimento econômico da região do ABC Paulista:

/.../ muitas firmas, especialmente as pequenas, não conseguem suprir eficientemente suas necessidades de equipar-se com serviços essenciais, tal como desenvolvimento de software, análise de dados, marketing, promoção de exportação, preparo da folha de pagamento, etc. Entretanto, os mesmos serviços podem ser frequentemente fornecidos por agências públicas. (SCOTT, 1998, p. 28)

A região conta com unidades do Senai, Sebrae e incubadoras de empresas (em algumas prefeituras e universidades). A integração de tais iniciativas é fundamental para que se suceda uma mudança na hierarquia predominante de relações das empresas locais. A **oferta compartilhada de serviços e infraestrutura** favorece a criação de teias de relações complexas entre as diversas firmas locais de pequeno e médio porte – envolvendo intensificação das trocas e dos processos de aprendizagem e criação de externalidades positivas enraizadas regionalmente. Nota-se que a oferta

de serviços reais envolve tanto a abordagem sistêmica quanto a governança colaborativa mencionada anteriormente.

Tais ações, junto a iniciativas complementares de fortalecimento de cadeias produtivas locais (ex: autopeças, cosméticos, metalurgia), podem inclusive ocorrer no âmbito (e território) de um futuro Parque Tecnológico Regional ⁷ – local ideal para concentrar serviços ofertados por órgãos públicos, escritórios de incubadoras e de universidades – além da oferta de serviços de P&D.

A Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC já presta alguns desses serviços, e cabe citar aqui também o papel que atualmente já exerce de forma embrionária a Agência de inovação da Universidade Federal do ABC: além do apoio interno, a AI-UFABC está abrindo chamadas para a celebração de parcerias entre empresas interessadas e pesquisadores da universidade para o desenvolvimento de pesquisas, patentes e afins. A Agência de Inovação da UFABC também tem em seu sítio eletrônico ⁸ uma vitrine tecnológica, onde são apresentadas tecnologias (já patenteadas) desenvolvidas por pesquisadores da Universidade – e que podem eventualmente ter uso nas cadeias produtivas locais.

As incubadoras existentes na região também têm um papel importante a realizar no apoio a pequenas e microempresas, conforme já constatava Scott:

Nichos mercadológicos viáveis precisam ser cuidadosamente cultivados por um certo tempo e, normalmente, não são identificados previamente a, pelo menos, tentativas preliminares de produção e marketing. (SCOTT, 1998, p. 26-27)

O mesmo pesquisador também alertava para a importância do apoio à parte logística (armazenamento e distribuição) dos produtos. Iniciativas de armazenamento e distribuição compartilhada, e experiências de prospecção de nichos mercadológicos

⁷ Mais detalhes sobre a proposta para o Parque Tecnológico Regional no item 6.

⁸ <http://inovacao.ufabc.edu.br/>

para um determinado APL (arranjo produtivo local), podem dar viabilidade a diversas iniciativas empresariais que de outra forma não teriam resultados positivos.

4. “Hardware” (oferta de terra, eixos rodoviários e ferroviário e outras formas de infraestrutura) é necessário, mas insuficiente sem **“software”** (ambiente regional, “urbanidade”, qualidade de vida e novas centralidades metropolitanas). O Grande ABC não possui oferta abundante de terras disponíveis para a atividade industrial, embora tenha diversos lotes grandes (maiores que 10.000m²) localizados junto a importantes eixos de transporte, com fácil acesso seja à cidade de São Paulo, a Santos ou ao Rodoanel. No entanto, sua “infraestrutura” mais relevante é justamente a ampla oferta de serviços especializados (pessoais e a empresas). No caso dos serviços pessoais pode-se mencionar a presença de comércios especializados dos mais variados tipos, escolas com variadas linhas educacionais, boa rede de hospitais etc., conformando amenidades que atraem pessoas com alto nível educacional e de renda, aumentando também as chances de a região sediar mais empresas que prestam serviços diversificados e especializados. Evidentemente, como contraparte imprescindível a quaisquer serviços ofertados, deve haver um ambiente urbano ameno, presença de praças, áreas verdes, ciclovias, áreas adequadas para a circulação de pedestres, e afins – itens que são desenvolvidos nos demais itens deste relatório.

5. Universidades, Centros de Pesquisa e o fortalecimento da Governança regional do Complexo Industrial. O Relatório 05 – Eixos e Macrozoneamento (UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016-d) indicou que as atividades de P&D (inovação tecnológica) se concentram principalmente nas grandes empresas, que podem contratar mão de obra altamente especializada e qualificada, pagar altos salários, e em alguns casos construir Centros de Pesquisa para o desenvolvimento de novos produtos.

No Grande ABC a inovação tecnológica está concentrada nas grandes indústrias instaladas na região, que são notadamente aquelas dos setores químico/petroquímico, de transportes, de borracha e plásticos. Alguns exemplos:

- i. CISB – Centro de Pesquisa e Inovação Sueco-Brasileiro, localizado em São Bernardo, tem como missão promover a ação concertada entre indústrias, universidades (academia) e governo para a realização P,D&I (fomento, intercâmbio) nas áreas de Aeronáutica, Desenvolvimento Urbano, Transportes e Logística.
- ii. Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Pirelli no Brasil, localizado em Santo André. Recebeu por volta de R\$ 100 milhões em investimentos entre 2009 e 2011 e desenvolve pneus para diversas modalidades de veículos (desde esportivos até agrícolas), assim como pesquisa o uso de novos materiais (incluindo biomateriais).
- iii. Centro de Pesquisa da Toyota no Brasil, inaugurado neste mês de agosto/2016, em São Bernardo do Campo. Em 2015 a empresa já tinha transferido sua unidade administrativa de São Paulo para o ABC.

Quanto às universidades, já foram citados anteriormente o programa de doutorado em microeletrônica da FEI e os programas de doutorado na área de Engenharia, Física e Nanociências (entre outros) da UFABC. Um programa específico que merece ser destacado é o Doutorado Acadêmico Industrial (DAI) – programa pioneiro de pós-graduação desenvolvido conjuntamente entre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) e a UFABC. Nesse programa, um projeto de doutorado é desenvolvido conjuntamente entre a empresa e a universidade e pode contar com um supervisor ou coorientador da própria empresa. O estudante necessariamente passará um período nas instalações/laboratórios da empresa – ou seja, trata-se de um programa que trabalha a complementaridade entre o setor produtivo e a academia. No sítio eletrônico do DAI⁹ há um espaço no qual empresas parceiras do programa colocam “demandas tecnológicas” (áreas em que

⁹ <http://dai.ufabc.edu.br/>

têm interesse de apoiar uma pesquisa), e também há “ofertas tecnológicas” (docentes expõem algumas pesquisas em andamento que possam ser de interesse da indústria).

Por fim, merecem destaque também o Instituto de Pesquisa da USCS (Universidade de São Caetano do Sul); Centro de Pesquisas do Instituto Mauá de Tecnologia e os Grupos de Pesquisa da Fundação Santo André. Todos desenvolvem pesquisas aplicadas em parceria com empresas ou entes da administração pública e têm participado ativamente nos fóruns e instituições regionais como o Consórcio Intermunicipal, a Câmara Regional do Grande ABC e a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC.

Nota-se, portanto, que o ABC Paulista conta com uma oferta relevante de Centros de Pesquisa (além de laboratórios nas universidades) em universidades e mesmo em empresas.

Uma proposta para o fortalecimento da governança do complexo industrial regional passa pela promoção de encontros regulares, em que:

- a) Se realize a divulgação de resultados de pesquisas realizadas pela via da parceria entre universidades e empresas da região;
- b) Seja facilitado o encontro entre as necessidades de empresas instaladas na região (em termos de pesquisas de interesse, processos que precisam ser melhorados, etc.) e as pesquisas, projetos, serviços que podem ser realizados por universidades e/ou entes como Sebrae ou Senai.

É da maior importância que as empresas presentes no ABC conheçam as muitas oportunidades de colaboração externa existentes na região. E vice-versa, que universidades e órgãos públicos tenham conhecimento de algumas das demandas e necessidades das empresas instaladas no ABC.

6. Parque Tecnológico Regional: um Parque Tecnológico Regional, da forma como se propõe a seguir, é muito mais que uma grande gleba com espaços disponíveis para a instalação de alguns escritórios, laboratórios ou pequenas linhas de produção de

eventuais empresas interessadas. O Parque ganha relevância numa proposta de transição para uma economia regional fundada na aprendizagem e inovação justamente por ser o nó central que une todos os itens citados até aqui. É o espaço preferencial para a concretização dos resultados de uma abordagem sistêmica para a economia regional; espaço que sediará a articulação entre os atores das cadeias produtivas para a consecução da governança colaborativa; espaço onde se dá a oferta de serviços reais de apoio às empresas; com presença do “hardware” (oferta de glebas/escritórios/laboratórios), e do software (amenidades), e com presença de centros de pesquisa e escritórios de universidades sediadas na região.

O principal elemento para a criação de um Parque Tecnológico Regional, para além da existência de terreno e instalações adequadas, é a criação de *fóruns de intercâmbio* efetivo entre os programas de pesquisa das universidades e os centros de pesquisa e desenvolvimento de produtos das indústrias já instaladas na região.

Já se mencionou a presença no Grande ABC de centros de pesquisa em empresas, programas de pós-graduação e pesquisa nas universidades, cadeias produtivas que têm como resultado produtos com alto valor agregado, etc. Sendo assim, a perspectiva de um Parque Tecnológico Regional não é um sonho distante, ou algo a ser construído a partir da estaca zero. A chave para dinamizar as potencialidades existentes está justamente em intensificar os contatos, trocas e sinergia entre os muitos atores do setor produtivo, instituições do setor público e entes ligados à pesquisa e inovação.

No caso em questão a importância da abordagem sistêmica e da promoção da governança colaborativa regional está em reconhecer a importância da realização de ações tanto ***na escala das grandes plantas industriais*** (onde se concentram os investimentos em P&D) quanto na escala das ***pequenas empresas fornecedoras de componentes e serviços*** (que necessitam de suporte legal e para atividades de logística e distribuição). As universidades, o Consórcio Intermunicipal, Agência de Desenvolvimento Econômico, e entidades estatais/paraestatais (Sebrae, Senai, Senac)

são parte dessa abordagem, e devem estar presentes inclusive fisicamente no Parque Tecnológico Regional.

No âmbito de um Parque Tecnológico Regional um papel especialmente importante cabe à Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC (Agência GABC). A Agência é o órgão que tem atualmente função central nos projetos de criação de fóruns de intercâmbio entre atores do sistema produtivo e agências públicas presentes na região. Trabalha com apoio a Arranjos Produtivos Locais (APL Metal-mecânico, APL Plásticos, APL Ferramentaria e outros); faz a ponte entre pequenas e microempresas e as incubadoras existentes no ABC (além do próprio Sebrae). Há um posto avançado do BNDES na sede da Agência GABC em Santo André – além de outro posto do BNDES no CIESP em Diadema.

7. Região do Grande ABC coesa e se posicionando no cenário nacional. O desenho de um programa de fomento a economia com o perfil mencionado acima implica mudanças na governança regional e metropolitana, questão que será aprofundada no capítulo 4. Argumentaremos que a maior participação da sociedade civil organizada nos arranjos institucionais metropolitanos deveria ser uma das prioridades para o debate metropolitana.

Ao mesmo tempo, cabe destacar aqui também que, considerando o atual cenário político-econômico, é imprescindível que a região legitime um fórum que represente a visão do setor produtivo, setor público e sociedade civil para a devida inserção do ABC no debate a respeito dos rumos da política econômica nacional. Alguns temas de importância imediata:

Taxa de juros e nível da taxa de câmbio: é muito difícil para empresas de setores como autopeças enfrentar a concorrência de países do leste asiático ou do próprio México. Desde meados dos anos 1990 a moeda brasileira está quase permanentemente num patamar sobrevalorizada: o Real vale muito, e tanto viajar para o exterior quanto comprar bens importados (peças, máquinas etc.) fica muito vantajoso.

Tratar as dificuldades enfrentadas pela indústria nacional pela abertura comercial e exposição e à concorrência como simples “ineficiência” não mostra a verdadeira natureza do problema. Muitas vezes se utiliza no Brasil tecnologias similares às dos demais países concorrentes, mas fatores como dificuldades logísticas, altas taxas de juros e moeda sobrevalorizada encarecem o produto nacional. Desde 2010 a indústria automotiva do ABC (especialmente autopeças) está demitindo. O cenário ideal vislumbrado por grupos ligados ao setor bancário-financeiro é de ampla abertura comercial (sem necessidade de contrapartidas claras), com absoluta liberdade de flutuação cambial.

Entendemos que o setor produtivo e sociedade regional ganharão ao se posicionarem contrariamente a tal cenário de abertura indiscriminada, que prejudica principalmente as pequenas e médias indústrias (e como já afirmado, as que sobrevivem o fazem trocando insumos nacionais por componentes importados).

Programa Inovar Auto: um exemplo de uma importante iniciativa no sentido de fortalecer a indústria nacional e regional está no Programa Inovar Auto, que dá até 30% de desconto no IPI para montadoras e fornecedores de autopeças que invistam em P&D, trabalhem com no mínimo 65% de componentes nacionais, e consigam reduzir o consumo médio de combustível dos veículos produzidos. A quase totalidade dos benefícios está prevista para terminar ao final de 2017. Com tudo isso (também devido a outras questões macroeconômicas), a indústria de autopeças vem demitindo desde 2011 (e demitiu bastante em 2015).

O fim da vigência do regime automotivo certamente trará consequências negativas para a indústria nacional e regional de autopeças. E neste ponto específico, nem é possível afirmar que as grandes montadoras sejam defensoras do Inovar Auto, já que algumas podem ver vantagens em adquirir uma série de componentes no exterior (e estão sendo obrigadas a adquiri-los no país). Ou seja, é o tipo de problema para o qual se faz necessária a criação de grupos de trabalho que reúnam as duas pontas da cadeia automotiva (fornecedores e montadoras) – além de membros do

poder público, sindicatos e sociedade civil – a fim de se chegar a pontos em comum e se obter acordos que possam permitir uma posição unificada da indústria regional frente ao possível fim dos subsídios e exigência de conteúdo nacional.

Cadeia Aeronáutica e de Defesa: foi inaugurado dia 22/novembro/2016 o Centro de Projetos e Desenvolvimento do [caça] Gripen (empresa SAAB e Força Aérea Brasileira), no município de Gavião Peixoto no interior paulista. Conforme o próprio sítio eletrônico do Ministério da Defesa, *“A expectativa é que os primeiros aparelhos comecem a ser entregues em 2019. Além de Gavião Peixoto, as empresas terão centros de operação em São Bernardo do Campo (SP) e Porto Alegre (RS)”* (BRASIL, 2016).

O Grupo Inbra (que atualmente possui fábrica no polo Sertãozinho em Mauá) será um dos elos centrais na produção do caça Gripen no Brasil. Trata-se de uma grande oportunidade para diversas outras empresas da região – desde que exista organização, e parcerias. A Universidade Federal do ABC tem um curso superior de Engenharia Aeroespacial (entre outros); e FEI e Mauá possuem diversos cursos nas áreas de engenharia mecânica, elétrica e eletrônica, e poderão (no âmbito de um projeto no Parque Tecnológico Regional, por exemplo) exercer papel importante ajudando empresas instaladas na região a obterem condições de participar como fornecedoras (ainda que indiretas) para a cadeia aeronáutica e de defesa. Vale ressaltar que a produção dos caças é mais que uma compra, já que envolve transferência de tecnologia, e há grandes chances de se continuar a produção de aeronaves militares mesmo após a compra dos 36 caças encomendados pela Força Aérea Brasileira. Quanto mais empresas do próprio ABC puderem capturar as oportunidades geradas por esse contrato, mais a região caminhará para se consolidar como um polo industrial tecnológico num futuro próximo.

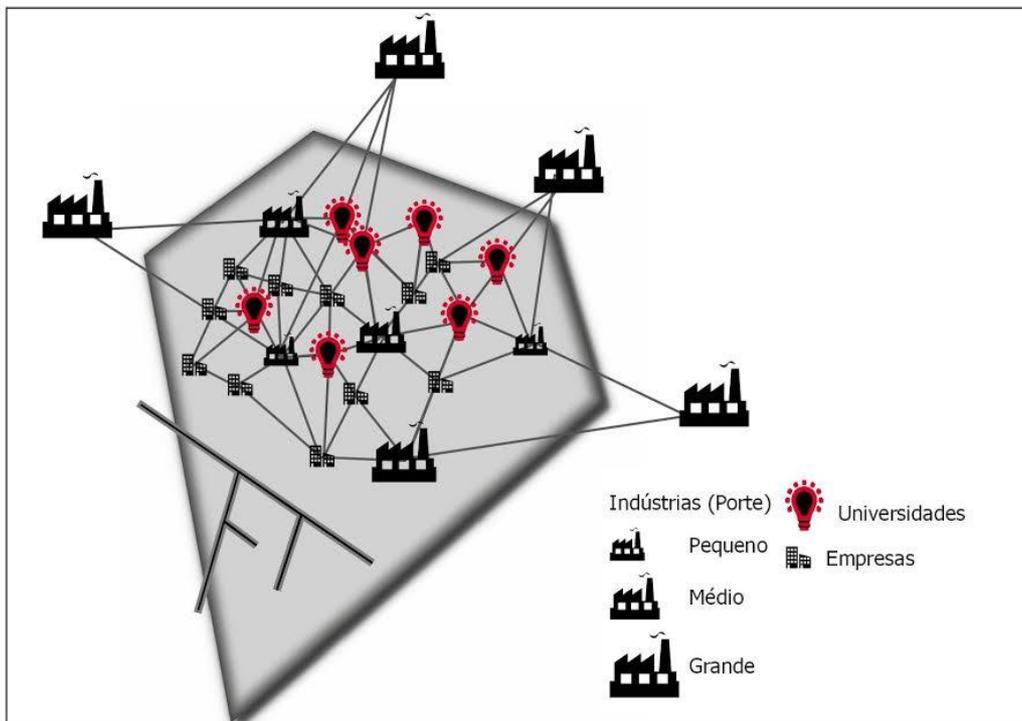
3.7.3. Um modelo de organização industrial para o Grande ABC

O conjunto de diretrizes elencadas na seção anterior aponta para o modelo de organização industrial representado na Figura 3.7-3. De uma rede altamente

hierarquizada – em que as relações são estruturadas a partir de poucas grandes empresas que atuam como *hub* (modelo representado na Figura 3.7-2, ao centro Letra B) o ABC passaria a constituir continua e progressivamente um tecido econômico mais complexo.

Atualmente predominam as relações subordinadas às grandes plantas estruturantes, e as relações comerciais (por vezes ocasionais) entre diversas pequenas empresas. Esse programa propõe que se estabeleçam também relações de colaboração entre essas pequenas empresas, via projetos em comum com incubadoras, Sebrae, Agência de Desenvolvimento Econômico (constituição de APLs, por exemplo) e com as universidades. Estas últimas têm um papel fundamental também no apoio às grandes firmas-eixo instaladas no ABC paulista, pela via do estabelecimento de projetos de pesquisa que podem desencadear inclusive desenvolvimento de novas tecnologias, processos, e gerar patentes.

Figura 3.7-3. O modelo de organização industrial do ABC Paulista para o cenário virtuoso



Elaboração: Equipe PDR, 2016

Finalmente, objetiva-se que as próprias relações das empresas do ABC com plantas e empresas fora da região se tornem mais complexas. O exemplo da cadeia aeronáutica (na última seção) mostra que os jatos terão partes produzidas em Porto Alegre, partes em São José dos Campos, partes no ABC, e finalmente a montagem será em Gavião Peixoto-SP. À medida que a região se consolida como um polo da indústria de alta tecnologia, serão cada vez mais comuns as parcerias com empresas e cadeias produtivas de alta intensidade tecnológica – que têm ramificações por todo o mundo. As instituições regionais deverão se preparar para mais esse desafio: conectar pequenas empresas locais a mercados que transpassam as fronteiras da região metropolitana.

3.7.4 A espacialização do programa e da indústria nas macrozonas

No mapa 3.7-1 ilustramos de forma sintética como o referido programa de Fomento a nova economia está concentrado nas macrozonas de estruturação metropolitana e de consolidação da urbanização, que articulam os serviços tecnológicos, as universidades, a mão de obra qualificada e as empresas industriais.

Pode-se verificar no Mapa 3.7-1 ou na Figura 3.7-1 e através de dados e mapas da Emplasa, que a espacialização da indústria tanto no ABC como por toda a RMSP obedece a uma disposição tipicamente vetorial. A quase totalidade dos estabelecimentos industriais de médio a grande porte estão localizados junto a alguma das mais importantes vias regionais – o que se explica facilmente pelas necessidades de acesso a insumos, serviços logísticos, etc.

por si só não garantirão a atração de indústrias (principalmente de setores mais intensivos em tecnologia). Por outro lado, ainda que haja uma intenção do zoneamento de promover usos mistos na maioria dos locais, deve-se ter bastante cuidado para evitar a proliferação de pontos de vizinhança imediata entre grandes indústrias e lotes residenciais.

A intenção é que o zoneamento favoreça a expansão de plantas industriais, grandes estabelecimentos de comércio e serviços, universidades e assemelhados justamente nas franjas das grandes artérias de transporte e mobilidade regional, mas sem restringir completamente outros usos. Nessas mesmas franjas das grandes artérias é que muito provavelmente se concretiza as novas instalações que venham a abrigar um Parque Tecnológico Regional.¹⁰

Evidentemente, não se deve deixar os municípios de Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra de fora dos planos de atração de novos empreendimentos (industriais inclusive) para a região. Até porque as duas cidades possuem áreas disponíveis para abrigar novas indústrias e já abrigam indústrias importantes para a região, como por exemplo a CBC em Ribeirão Pires e a Dura em Rio Grande da Serra). Mas ambos os municípios têm seus territórios completamente inseridos em Áreas de Proteção aos Mananciais, e, portanto, é preciso um cuidado redobrado quando do licenciamento para a instalação de novos empreendimentos.

O Rodoanel também e suas saídas na Anchieta e em Suzano (alça em fase de projeto nas proximidades da divisa com o município de Ribeirão Pires) por si só atrai o interesse de algumas empresas, assim como é uma oportunidade para prefeituras da região. Nessas áreas é menos provável a consolidação de estruturas voltadas à P,D&I – dadas as lacunas de infraestrutura, comodidades e acessibilidade – mas é

¹⁰ O município de Santo André já possui áreas reservadas para um futuro Parque Tecnológico Regional entre a Av. dos Estados e a linha 10 da CPTM.

provável que a presença de alças do Rodoanel atraia a instalação de indústrias tradicionais, centros de distribuição (logística) e afins.

Dado que os arredores do rodoanel se localizam em Áreas de Proteção aos Mananciais – e em parte cobertas por densa vegetação – é da maior importância que os municípios de Mauá, Ribeirão Pires e São Bernardo regulamentem a possível ocupação de áreas adjacentes às alças dessa via de transportes. Deve ser garantida a não-instalação de atividades que contaminem o solo e evitada a proliferação de assentamentos residenciais – além de se controlar firmemente algumas áreas limitadas em que poderão se estabelecer atividades produtivas de baixo impacto.

4. PDR E PDUI. PERSPECTIVAS METROPOLITANAS

4.1. Governança

4.1.1. Introdução

A aprovação da Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, o chamado Estatuto da Metrópole, confirmou a retomada do tema metropolitano na agenda das políticas territoriais do Estado brasileiro. Referida retomada já tinha se evidenciado quando a aprovação da Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (conhecida como a Lei dos Consórcios Públicos), de fato e de jure fortaleceu a governança colaborativa entre municípios e, potencialmente, entre estes e os demais entes da federação brasileira. A lei proporciona maior segurança institucional e jurídica para os consórcios públicos a partir de um protocolo de intenções, a ser aprovado pelo poder legislativo de cada um dos membros, e de um contrato de rateio que define a engenharia financeira para garantir a operação e manutenção das entidades e a execução dos principais projetos. Consequentemente, nos últimos anos o número de consórcios aumentou. Por exemplo, na própria Região Metropolitana de São Paulo presenciamos a criação do Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo (CONISUD) e o Consórcio CONDEMAT (Consórcio de Desenvolvimento dos Municípios de Alto Tiête), que priorizou a agenda da governança da água. Além disso, vários governos estaduais começaram a discutir formas de enfrentar os desafios metropolitanos: o Estado de Pernambuco criou um consórcio público interfederativo de transporte na Grande Recife enquanto o Estado de Minas Gerais experimentou um novo arranjo institucional metropolitano para o Belo Horizonte, entre alguns dos exemplos mais conhecidos¹¹. Por fim, o grande volume de recursos públicos (via programas federais como Minha Casa Minha Vida e o Programa de Aceleração do

¹¹ As duas experiências foram apresentadas no Seminário Internacional “Desenvolvimento e Governança Regional – Diagnósticos e Perspectivas a Partir da RMSP”, organizados pela UFABC e pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC no âmbito do TCTC 06/2015. Ver Relatório 03 – Seminário Internacional: Síntese das Exposições e Oportunidades (UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016-b).

Crescimento – PAC) e privados que foi alocado nos centros urbanos durante a conjuntura macroeconômica favorável, no período 2006-2013, gerou uma oportunidade para experimentar formas alternativas de planejamento e gestão em escala regional-metropolitana.

Paradoxalmente, nem a retomada da agenda metropolitana, nem o crescimento econômico e a alocação de volumosos recursos financeiros geraram uma trajetória virtuosa para as regiões metropolitanas brasileiras. Estas últimas continuaram marcadas por grandes contradições sociais e ambientais, em termos do déficit de moradia acessível e bem localizada, proliferação de situações de risco e crescimento exponencial dos deslocamentos pendulares entre local de trabalho e moradia, castigando diariamente a população mais pobre da periferia. Cabe destacar que o estopim que desencadeou as manifestações de junho de 2013 foi a queixa em relação às péssimas condições de transporte e mobilidade na metrópole, e a reivindicação de um modelo melhor, e menos caro, pelo Movimento pelo Passe Livre.

O Estatuto da MetrÓpole gerou um novo cenário institucional-político que prevê a elaboração de um Plano Metropolitano (o PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado) num processo participativo-colaborativo que mobiliza o Estado, os municípios e o conjunto da sociedade civil organizada. Referidos planos serão agora elaborados numa conjuntura econômica nitidamente desfavorável, marcada pela austeridade fiscal, pelos cortes dos subsídios e recursos disponíveis para os programas sociais e urbanos. Por fim, cabe ressaltar que o próprio Estatuto da MetrÓpole “nasceu” sem fundo metropolitano (vetado pelo governo federal); portanto, não contará com recursos financeiros estáveis e previsíveis para planejar e transformar as metrÓpoles brasileiras (ver seção 4.2 deste Relatório). Ao mesmo tempo, o Estatuto da MetrÓpole explicita as Parcerias Público-Privadas e as Operações Urbanas Consorciadas Inter-federativas como instrumentos e fontes de financiamento privilegiados para nortear o planejamento metropolitano. A implementação desses instrumentos requer capacidade técnico-administrativa e, particularmente, monitoramento e avaliação da sociedade civil organizada quanto à distribuição dos

custos e benefícios das intervenções financiadas sobre os diversos setores sociais que produzem e vivem na metrópole.

Nesse contexto, o tema da **cidadania e governança metropolitana**, isto é, a participação da sociedade civil organizada nos processos de planejamento, gestão e tomada de decisão sobre os serviços de interesse comum que afetam a vida cotidiana na metrópole (como habitação, mobilidade e transporte, geração de trabalho decente etc.), assume, mais que nunca, papel central na agenda das políticas públicas contemporâneas.

Contra as expectativas geradas, os avanços institucionais mencionados acima não desencadearam maior participação popular na construção de rumos alternativos para a metrópole. O desenho institucional relativamente fechado que foi adotado pela maioria dos governos estaduais, além da forma tecno-burocrática de planejar e gerenciar em vigor impediram que a população se aproximasse e apropriasse da agenda metropolitana como um espaço privilegiado para um projeto alternativo de produção e reprodução da riqueza coletiva e da própria vida.

Portanto, avançar na governança metropolitana no contexto do Estatuto da Metrópole requer mobilizar a população e a sociedade civil organizada em torno das questões da metrópole, e usar os espaços institucionais existentes, e os criados nos últimos anos, para ampliar e criar outros em prol do fortalecimento da experiência da vida concreta nas regiões metropolitanas. Nas notas que se seguem aprofundamos este tema a partir da perspectiva do Grande ABC e da Região Metropolitana de São Paulo.

4.1.2. Desafios do planejamento colaborativo no atual arranjo institucional da RMSP

A constituição das primeiras regiões metropolitanas (RMs) durante a ditadura militar resultou na construção de uma coordenação técnica sem coordenação política e ausência da sociedade civil nos arranjos institucionais.

Em 1973, a Lei Complementar Federal nº 14 criou as primeiras nove regiões metropolitanas do Brasil, entre elas a RMSP. Esta Lei Complementar (LC) estabeleceu sucintamente a estrutura de gestão e os serviços de competência das regiões metropolitanas. A partir desta lei as RMs seriam geridas cada uma por um Conselho Deliberativo composto por cinco membros “de reconhecida capacidade técnica” nomeados pelo governador, sendo um deles indicado a partir de lista tríplice elaborada pelo prefeito da capital e, o outro indicado pelos prefeitos dos outros municípios componentes da RM. Haveria também um Conselho Consultivo, integrado por prefeitos de cada uma das cidades da região metropolitana. Delegava-se à esfera estadual a criação de tais conselhos. Neste contexto, não houve preocupação com uma legitimação das regiões metropolitanas junto à população ou mesmo aos prefeitos, que nem mesmo tinham assento nos Conselhos Deliberativos das RMs (SAMPAIO, 2012).

Em São Paulo a Lei Complementar Estadual nº 94/1974 em sua maior parte reproduziu o conteúdo da LC Federal nº 14/73, instituindo os Conselhos: Deliberativo (Codegran) e; Consultivo (Consulti) da Região Metropolitana de São Paulo. A Lei Estadual também criou a Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo S.A. (Emplasa), na forma de uma sociedade por ações – pertencendo ao Estado a maioria absoluta das ações. A Emplasa seria – nos termos do Decreto Estadual nº 6.111/1975 – a unidade técnica e executiva responsável pela “realização de serviços necessários ao planejamento, programação, coordenação e controle da execução dos serviços de interesse metropolitano” (LC Estadual nº 94/1974, art. 15). A LC Estadual nº 94 criou ainda o Fundo Metropolitano de Financiamento e Investimento (Fumefi), visando financiar e investir em projetos de interesse da RMSP. Caberia à Emplasa “analisar, acompanhar e fiscalizar, quanto ao aspecto técnico e sua adequação às diretrizes de interesse metropolitano, os projetos que forem desenvolvidos ou executados com recursos do Fumefi.” (Decreto Estadual nº 8.838/1976, art. 11, inciso I). Finalmente, o Decreto Estadual nº 6.111/1975 criou e institucionalizou a Secretaria

de Estado dos Negócios Metropolitanos (SNM), como unidade coordenadora e operadora de “todos os assuntos de interesse metropolitano” (art. 12, § 1o).

Este momento foi marcado por extrema centralização política na esfera federal, sendo as políticas públicas elaboradas em nível federal e aplicadas em nível estadual e municipal. As poucas instituições metropolitanas criadas (como a EMTU) não lograram êxito em sua missão de gerir setores como os transportes a partir de perspectiva regional. Assim, o modelo de políticas para áreas metropolitanas do período ditatorial não privilegiou a participação dos governos locais, e tampouco a cooperação entre os diferentes entes federativos para a implementação de políticas – o que poderia ter contribuído para o surgimento de uma cultura de governança compartilhada (entre diferentes entes) que até os dias de hoje não existe de fato no Brasil (Sampaio, 2012).

Sem coordenação política metropolitana, houve um acento na ideia do consorciamento municipal, e não da construção de uma instância política metropolitana. Este cenário era condizente com o modelo militar e nunca foi substancialmente alterado.

Posteriormente, a Constituição Federal (CF) de 1988 franqueou aos estados a criação de Regiões Metropolitanas, retirando da União a prerrogativa da instituição de RM, o que gerou uma enorme disseminação destas estruturas pelo país. No entanto, em grande medida, elas não apresentavam características reais de Regiões Metropolitanas como apontam os estudos do Observatório das Metrôpoles (Observatório das Metrôpoles, 2009).

A CF não determinou nenhuma orientação ou diretriz sobre o estabelecimento de estruturas de gestão, sobre os serviços comuns, ou mesmo a obrigação de os estados criarem regiões metropolitanas. Portanto, além da ausência de recursos específicos, a ausência de regulamentação acerca das RM “transformou questões de governança urbana/metropolitana em questões de governança local, deixando os temas metropolitanos em um vazio político e administrativo” (Souza, 2003, p.149).

A CF, apesar de primeiramente focar na autonomia dos municípios - elevados à categoria de entes federativos -, acarretou em um baixo empoderamento dos municípios quanto a sua capacidade financeira e institucional, o que acabou dificultando qualquer tipo de concertação entre diferentes municípios visando o estabelecimento de ações e gestão conjunta de problemas em comum (como gestão de resíduos sólidos e transportes), não dando conta de resolver os problemas regionais (ABRUCIO; SNAO; SYDOW, 2010).

Souza (2003; 2007) argumenta que a temática da gestão metropolitana ficou em uma espécie de vácuo institucional a partir da nova Constituição. O motivo seria a autonomia (relativa) de que gozavam historicamente os municípios brasileiros desde o período colonial, e que foi perdida durante o regime militar.

Neste cenário, pouco se avançou durante os anos 1990 em termos de gestão metropolitana. A primeira década após a democratização foi marcada pela aversão e consequente enfraquecimento das agendas das regiões metropolitanas, por sua identificação com as políticas centralizadoras do governo militar. Essa noção trouxe embutido o aumento da crise econômica e fiscal e a descentralização como sinônimo de municipalização e do aumento da participação social. A estadualização na criação das RMs e a autonomia municipal, promovidas pela Constituição Federal de 1988, reforçou estes aspectos, que sem gestão e institucionalidade, tiveram como consequência conflitos interfederativos. Aos municípios não interessava abrir mão de parte de sua autonomia visando à gestão compartilhada de temas em comum. Aos governos estaduais era mais interessante realizar investimentos pontuais em determinados municípios do que tentar compor grandes coalizões intermunicipais para a realização de projetos e investimentos (Sampaio, 2012).

Com a gradual dissolução ou irrelevância do modelo de coordenação metropolitana, a coordenação existente ficou restrita aos casos de coordenação horizontal voluntária, como o caso do Consórcio Intermunicipal Grande ABC, que,

apesar de não ser o único, é o mais importante exemplo do país e acabou servindo de exemplo posteriormente para a Lei de Consórcios.

A partir da década de 2000, se assistiu uma série de avanços, com a aprovação do Estatuto da Cidade, a recuperação econômica, o avanço nos indicadores sociais como o IDHM (IDH Municipal) e IVS (Índice de Vulnerabilidade social produzido pelo Seade), os investimentos públicos em infraestrutura e políticas sociais, além de um aquecimento do mercado imobiliário. Esses avanços, no entanto, provocaram um paradoxo: a despeito dos impactos positivos, a governança e a gestão se tornaram enfraquecidas em ambientes com fraca regulação. Assim, nas RMs, apesar dos investimentos federais terem sido priorizados, ocorreu uma queda pouco expressiva da vulnerabilidade social, em comparação com o resto Brasil, o que explica a insatisfação social nessas regiões, em especial nas questões relacionadas com serviços e infraestrutura urbana.

Nos anos 2010, o quadro apresenta nova alteração, com a crise econômica e baixa capacidade de financiamento e investimento de estados e municípios. Conseqüentemente, emerge uma agenda em torno do tema do financiamento das áreas metropolitanas. Essa agenda provoca questões como: quem vai pagar a conta do déficit de infraestrutura nas regiões metropolitanas? Esse é um dos desafios da implementação do Estatuto da Metrópole.

Essa situação é ainda mais relevante considerando a baixa capacidade de arrecadação tributária dos municípios metropolitanos. Assim, o quadro que se forma é de alta vulnerabilidade social com baixa capacidade institucional e de financiamento. A agenda metropolitana, então, demanda um fortalecimento do campo institucional, com inovação institucional, como é o caso do Consórcio Intermunicipal Grande ABC.

No entanto, apesar da quantidade expressiva de RMs pelo Brasil – atualmente são 70, segundo o Censo 2010 (IBGE) – pouco tem se conseguido avançar em torno da construção de novas formas de governança nas regiões metropolitanas.

Nos debates ocorridos no Seminário promovido pela UFABC e Consórcio Intermunicipal Grande ABC (UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016-b) foi evidente na fala dos palestrantes que as questões acerca da governança metropolitana não estão resolvidas e que o papel dos Estados e municípios está cercado por incertezas institucionais envolvendo temas como a autonomia dos municípios e participação social.

Segundo Eduardo Marques (UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC, 2016-b), por exemplo, existe uma dificuldade premente em falar de planejamento e governança em uma conjuntura de mudanças significativas no Estado e que devem estar contempladas no planejamento regional. O palestrante acrescentou, ainda, que por conta da reestruturação econômica, envolvendo os ajustes das contas públicas e diminuição de direitos sociais, a Região Metropolitana de São Paulo deverá ser a mais afetada dentre as demais. Por outro lado, a limitação das políticas locais de curto prazo deverá incentivar a recuperação da mesma antes das outras.

No entanto, ainda segundo Marques, há que se considerar o vazio institucional decorrente da ausência da sociedade civil nos arranjos institucionais, mesmo que essa necessidade de aperfeiçoamento institucional com participação maior da sociedade seja natural e o mesmo tenha ocorrido com outras metrópoles mundiais, como Londres e Paris, que não possuíam estruturas institucionais metropolitanas consolidadas até pouco tempo atrás.

Para muitos dos palestrantes deste Seminário Internacional (UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC, 2016-b), o momento recente, no entanto, é de avanço institucional, sugerindo a criação de um caldo cultural importante que possa representar um momento de virada no legado histórico de vazio institucional.

No âmbito da RMSP, o avanço institucional tem um marco claro em 2011, quando foi criada a Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano, a quem foi

vinculada a Emplasa – que desde 2001 passou a chamar-se Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A., e atualmente abarca funções que abrangem o território denominado Macrometrópole Paulista (MMP). Na mesmo ano, 2011, a Lei Complementar nº 1.139/2011, com mais de vinte anos de atraso em relação à Constituição Federal de 1988, reorganizou a Região Metropolitana de São Paulo, trazendo mudanças potencialmente relevantes, extinguindo os antigos Codegran e Consulti e criando em seus lugares o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (CDRMSP).

Este Conselho de Desenvolvimento é composto pelos prefeitos dos municípios da RMSP (ou representantes designados por estes) e membros do executivo e legislativo estadual – estando fixada na lei a representação paritária entre os governos municipais e o governo estadual **e não existe a previsão de participação social em tal conselho**. Conforme Artigo 12 da Lei Complementar Estadual (LCE) nº 1.139/11, as possibilidades para atuação do Conselho de Desenvolvimento são de especificar as funções públicas de interesse comum ao estado e aos municípios da Região Metropolitana de São Paulo, dentre os seguintes campos funcionais: i) planejamento e uso do solo; ii) transporte e sistema viário regional; iii) habitação; iv) saneamento ambiental; v) meio ambiente; vi) desenvolvimento econômico; vii) atendimento social; viii) esportes e lazer.

Os municípios da RMSP foram agrupados em cinco sub-regiões, sendo que cada uma delas poderá criar um conselho consultivo, **sendo que apenas neste último conselho está prevista a presença de representantes da sociedade civil**.

Foi ainda prevista a criação de autarquia para exercer a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana de São Paulo. Enquanto não se cria esta autarquia, a Emplasa vem exercendo a função de Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento (Decreto Estadual nº 57.349/2011).

Finalmente, foi prevista a criação de um Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo que deverá ter entre suas fontes de recursos verbas dos municípios da RMSP, destinadas “por disposição legal” (LCE nº 1.139/2011, art. 21, § 1o).

Certamente há avanços com a aprovação da Lei Complementar em questão, principalmente se for levada em consideração a estrutura anterior herdada do regime militar que nem previa a participação dos prefeitos no conselho deliberativo. Contudo, existem lacunas importantes que devem ser apontadas: a emenda nº 57 ao então Projeto de Lei Complementar nº 6/2005 (que originou a LCE 1.139/11), por exemplo, propunha o Conselho de Desenvolvimento contasse com representação paritária entre os municípios, estado e **representantes da sociedade civil (39 membros)**, além de 1 (um) representante do governo federal. O conteúdo desta emenda, contudo, foi retirado da redação final da lei, ficando a representação da sociedade civil restrita aos conselhos consultivos sub-regionais, e ainda assim não está prevista a paridade (Sampaio, 2012).

Na redação final da LCE nº 1.139/11 o governo federal somente é citado como uma possível fonte de recursos para o Fundo de Desenvolvimento da RMSP. Não é o caso de defender que a esfera federal tivesse paridade de representação ou determinasse os rumos do desenvolvimento regional, mas a ausência da União no Conselho de Desenvolvimento de um território com a importância econômica, demográfica – e, portanto, política – da RMSP também não é desejável. Ideal seria que este Conselho comportasse a possibilidade de concertação entre as três esferas de governo, contando ainda com a presença de representantes da sociedade civil organizada (Sampaio, 2012).

Um problema que constava na própria proposta de emenda nº 57 era a exigência de que os “representantes da sociedade civil organizada” fossem parte de entidades sindicais, de associações patronais, universidades ou institutos de pesquisa. A afirmação que se segue é de difícil comprovação, e esta exigência de que o

representante da sociedade civil pertença a entidades de classes, sem considerar a presença de movimentos sociais, entidades do terceiro setor e outros, contribui para que os cidadãos de forma geral permaneçam excluídos e alheios às discussões que digam respeito aos rumos de sua localidade e região.

De qualquer maneira, como lembra Marques (UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016-b), esse modelo possui ainda natureza meramente formal e é marcado pela fragilidade no padrão de financiamento. A capacidade de intervenção na elaboração de políticas de interesse comum é bastante limitada, sendo a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) a única experiência mais coesa e com participação mais ativa dos municípios que se apresentou nos últimos anos. O problema de coordenação entre o governo estadual, empresas concessionárias e prefeituras ainda está muito pouco equacionado, além da baixíssima participação de atores da sociedade civil.

A aprovação do Estatuto da Metrópole, em 2015, apesar de ser o maior avanço institucional dos últimos anos, determinando que as regiões metropolitanas constituam instâncias de governança participativas e elaborarem instrumentos de planejamento como o PDUI, não resolve totalmente a questão da governança e da cooperação e articulação entre os entes federados. Assim, segundo Marques e Abrucio (UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016-b) o momento é favorável em termos formais, mas existem dilemas históricos para a coordenação interfederativa e interinstitucional, em especial, o modelo municipalista, pouco colaborativo e a centralização decisória no Estado, que ainda não estão resolvidos.

Para Marques (UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016-b), os principais desafios para a coordenação intermunicipal ainda se situam nas instituições de ação coletiva dispersas, sem um ator com responsabilidade formal de coordenação, em um modelo de municipalismo pouco cooperativo. Adicionado a este arranjo, existe um legado de centralização decisória nos governos estaduais, ainda inócua, já que na prática não é exercida, pela incapacidade de produzir políticas de

coordenação. Produzem-se políticas **supra municipais**, mas não políticas de **coordenação intermunicipais**. Acrescenta-se, ainda, depois da Constituição de 1988, o paradoxo de uma série de titularidades municipais dispersas.

A produção de políticas coordenadas envolve duas dimensões: uma técnica e administrativa e outra política. No entanto, essas dimensões deveriam atuar em conjunto. Elas não podem ser afastadas pelo perigo de se repetir o legado histórico, os impasses, os conflitos e as ações contraditórias. Nesse sentido, Marques destacou a importância da intersectorialidade horizontal e vertical, aos olhares sobre a política, à infraestrutura burocrática e aos diversos comandos. A pergunta a ser respondida é: **qual é a governança que queremos?**

Marques, destacou ainda que algumas características de casos bem-sucedidos de governança metropolitana referem-se à existência de empreendedores políticos e lideranças que têm a capacidade de criar redes por meio de diálogo e negociação, sem hierarquia, com cooperação e estabelecem-se estruturas efetivas: construção formal e padrões de governança.

Vale destacar que, de certa forma, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC já é a materialização de uma rede de cooperação intermunicipal, de caráter horizontal, e que ainda fortalece o conjunto de municípios do ABC para se contraporem e influenciarem os rumos de um PDUJ, PAM, ou outros planos e políticas elaborados em instâncias maiores, como os Conselho de Desenvolvimento da RMSP e EMPLASA, que afetam diretamente a região. Outro exemplo interessante de cooperação horizontal é a Rede 10 da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH) ¹², já que ali inexistiria

¹² A REDE 10 é uma rede de dez cidades conurbadas na Região Metropolitana de Belo Horizonte, cujo objetivo é articular novas formas de trabalho para a solução de problemas comuns, tendo por base um conceito moderno de administração – negociador, flexível e compartilhado – que permita conseguir, com a máxima qualidade e eficiência, os objetivos da coesão social e territorial, a sustentabilidade, o desenvolvimento social e econômico e o reforço da dimensão cívica e democrática de suas populações e administrações municipais. Através de comitês temáticos formados por representantes dos municípios envolvidos, são discutidos problemas comuns, com o

uma figura institucional, monopolizando diretrizes, impondo determinadas agendas ou macrozoneamentos, à revelia de parte dos atores envolvidos.

Para Fernando Abrucio (UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016-b), governança também apresenta-se conceitualmente como um mecanismo de articulação em ambientes de redes, oferecendo espaços de criação, cooperação e participação. Para este autor, é necessário encontrar mecanismos de cooperação entre agentes diferentes, tendo em vista que muitas questões são impossíveis de serem resolvidas em apenas um nível de governo, como por exemplo, a questão dos usos e da gestão dos recursos hídricos, sendo necessário nestes casos mobilizar o associativismo territorial que é um instrumento de associações de territórios por diferentes níveis de governo e atores da sociedade. Existem desigualdades entre os territórios que necessitam de um pacto entre eles. Pode-se citar como exemplo, a iniciativa bem sucedida das cidades do Consórcio Metropolitano de Transporte do Recife para a incorporação de outros municípios da região metropolitana, mais pobres, e que, se tal fato não ocorresse, o problema de transporte na região poderia se tornar mais precário.

Para Abrucio, a governança é importante porque abarca a chamada “tragédia dos comuns”, onde a cooperação tende a ocorrer quando houver uma percepção clara dos agentes acerca dos altos custos associados ao cenário de não-cooperação. Neste contexto, o Brasil criou muitas legislações para tentar incentivar associações, como, por exemplo, a Lei de Consórcios Públicos (Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005) e o Estatuto da MetrÓpole (Lei Federal nº 13.089, DE 12 de janeiro de 2015).

Porém, os resultados no país apresentam muita heterogeneidade, uma vez que o Brasil não fez uma política consistente no plano federal de indução de

objetivo de canalizar esforços e compartilhar recursos técnicos, políticos e financeiros voltados para a melhoria das condições de vida da população metropolitana, criar melhores condições de integração no âmbito metropolitano (orientada por um mesmo projeto de futuro) e promover as transformações necessárias visando a criação das condições favoráveis ao desenvolvimento econômico e social, a sustentabilidade ambiental e o aprofundamento da gestão democrática. (www.portalpbh.pbh.gov.br)

consorciamento (sem tirar a liberdade dos municípios), não há um desenho claro desses arranjos, resultando em problemas não resolvidos que trespassem os diferentes níveis de governo. E é importante notar que em raríssimos casos, estas associações envolvem processos de debate e pactuação participativos.

Essa ausência de uma coordenação vertical (via regulação; via uma política nacional para as áreas metropolitanas; via mecanismos de indução e incentivos seletivos nos macro-financiamentos etc.) dificulta trajetórias virtuosas de governança colaborativa horizontal (via consórcios, por exemplo) (Sampaio, 2012). Como resultado, observa-se, no Brasil, que mesmo regiões mais desenvolvidas em termos de inovação, também sofrem com isso. Podemos destacar como exemplo os problemas decorrentes de mobilidade urbana, como no ABC e RMSP, que afetam todas as classes sociais.

Até recentemente, a atuação do governo federal vinha se restringindo ao financiamento de iniciativas pontuais nas RMs, principalmente via participação em consórcios. Sendo, portanto, mais um patrocinador do que um ente que estabelece diretrizes para o desenvolvimento das regiões metropolitanas (Sampaio, 2012). Com a aprovação do Estatuto da Metrópole, contudo, pode-se vislumbrar que esse arcabouço legal poderá dar maior respaldo a uma atuação mais efetiva do governo federal nas regiões metropolitanas, não só como co-financiador, mas também como propositor de rumos e políticas.

Entende-se que nos últimos anos o Brasil realizou avanços institucionais importantes, com a distribuição do sucesso do associativismo no país. Neste contexto, as regiões metropolitanas deveriam ser privilegiadas, pois abrigam a maior parte da população, da riqueza e também dos problemas urbano-metropolitanos. O Estatuto da Metrópole é um avanço institucional que busca caminhar neste sentido. Porém, para Abrucio (UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016-b), o avanço do Estatuto é muito mais como paradigma do que como articulação.

O desafio colocado é como transformar as principais metrópoles em grandes polos de produção de riqueza e de combate à pobreza, com articulações de governanças que se abram para a participação e contribuição todos os agentes sociais que produzem a metrópole.

No percurso histórico das metrópoles brasileiras, apesar das fragilidades institucionais, presenciamos uma proliferação de experiências bem sucedidas de associativismo territorial e governança colaborativa, como a criação de mecanismos de articulação em ambiente de redes. É fundamental que no presente se caminhe para sistemas de governança que ofereçam espaços para a criação de cooperação e participação, envolvendo diferentes níveis de governo e atores da sociedade. Este desenho se torna fundamental para a solução de problemas relacionados às desigualdades entre os territórios, tanto nos aspectos socioeconômicos quanto na capacidade institucional. Para tanto, se requer a criação de um pacto entre eles. Os pactos territoriais procuram garantir que uma ação decidida em conjunto possa trazer ganhos para todos os envolvidos, incluindo os municípios com menores condições financeiras.

A natureza fragmentada das instituições metropolitanas, com grande desigualdade e pouca articulação entre os agentes da RMSP, gerou altos custos de oportunidade. Para Abrucio (UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016-b), de certa forma, a crescente percepção acerca dos reais custos associados à não-cooperação e a não participação, gera um ambiente propício para o associativismo territorial no sentido de desencadear um sentimento de que os grandes problemas metropolitanos não possam ser solucionados apenas na escala dos municípios. Num momento de crise social, dever-se-ia investir nas regiões metropolitanas para gerar uma ação anticíclica da economia, com o desafio de transformá-las em grandes polos de produção de riqueza e de combate à pobreza.

Para Marques e Abrucio (UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016-b), apesar das dúvidas acerca da real capacidade do Estatuto da Metrópole

para transformar o planejamento e gestão nas metrópoles, esse instrumento representa um avanço institucional e uma oportunidade para constituir uma agenda metropolitana alternativa.

Um importante avanço deste instrumento diz respeito à obrigatoriedade da governança metropolitana prever a participação direta da sociedade civil em sua instância decisória máxima. No caso de São Paulo, no entanto, ainda não está claro como será a compatibilização entre a gestão feita pelo Conselho de Desenvolvimento Metropolitano da RMSP e esta determinação do Estatuto da Metrópole, já que nas propostas apresentadas pelo PDUI o Conselho ainda não garante esta participação social que fica relegada ainda às instâncias apenas consultivas.

É necessário, também, discutir a cooperação interfederativa e interinstitucional. O sistema de governança ainda não está definido claramente no Estatuto, o que abre espaço para a criação de uma estrutura que atenda a essa cooperação com a oportunidade de participação social.

A Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), por exemplo, estruturou as composições da Assembleia Metropolitana e do Conselho Deliberativo da RMBH com a presença de membros do estado e municípios com representação paritária e duas vagas para os membros da sociedade civil, conforme Lei Complementar Estadual nº 88/2006.

Pode-se dizer que a governança metropolitana brasileira se encontra num momento paradoxal. De um lado, presenciamos um fortalecimento institucional a partir da aprovação de uma legislação que procura incentivar a governança colaborativa e participativa, como, por exemplo, a lei dos consórcios públicos, o próprio Estatuto da Metrópole e o arcabouço jurídico que norteia, em escala nacional, áreas temáticas como o saneamento e os resíduos sólidos. Além disso, o julgamento mais recente do Supremo Tribunal a respeito da titularidade de saneamento em áreas metropolitanas aponta para um arranjo de gestão compartilhada entre Estado e municípios em torno das funções públicas de interesse comum. Em vários estados,

como Minas Gerais e Rio de Janeiro, presenciamos também tentativas de avançar na construção de arranjos institucionais para o planejamento e a gestão das áreas metropolitanas.

Ao mesmo tempo, verifica-se a permanência da insegurança de como preencher e operacionalizar politicamente este conceito de governança compartilhada e participativa. Conseqüentemente, os efetivos do avanço no associativismo territorial e na construção de experiências bem-sucedidas de pactuação em torno de uma metrópole mais justa e sustentável ficaram aquém do esperado.

Na realidade, pode-se argumentar, ainda, que a referida ausência de definições detalhadas acerca do papel dos municípios, do Estado e dos agentes da sociedade civil organizada atualmente serve como justificativa para criar novas ou retomar velhas polêmicas institucionais entre municípios e Estado e, em alguns casos, para um processo de judicialização da questão metropolitana. Os desafios jurídicos que cercam o planejamento e a gestão da metrópole são reais, mas não devem ser transformados num fetiche institucional e tampouco podem sobre-determinar a trajetória das metrópoles. Na realidade, a gradual percepção dos agentes públicos e privados e da sociedade civil organizada acerca dos reais custos associados com o quadro atual de não-cooperação gera um cenário propício para empreendedorismo e inovação.

O Brasil vive uma oportunidade de avanço, mas com um importante dilema institucional quanto à Governança de suas regiões metropolitanas. Sendo um dos únicos países do mundo onde os municípios são entes federativos de pleno direito, criam-se dificuldades adicionais para encontrar um modelo que favoreça uma governança metropolitana de fato. Países europeus tentaram ao longo dos anos 1960/70 lidar com a questão metropolitana a partir de soluções institucionais, que careceram de legitimidade e mesmo aceitação por parte das comunidades e poderes públicos locais. (SAMPAIO, 2012)

Nesse sentido, os avanços institucionais recentes precisam ser aproveitados na RMSP no sentido de transformar o processo de elaboração do PDUI e do PDR como uma oportunidade de articular a metrópole constituída, isto é, a metrópole institucionalizada e regulamentada ou em vias de institucionalização e regulamentação, com processos em prol da metrópole constituinte, que privilegia a pactuação entre agentes públicos e privados, escalas e setores.

A análise de experiências promissoras como a Rede 10 em Belo Horizonte, a Câmara Regional do Grande ABC nos anos 1990¹³ e outros exemplos, mostra-nos que estes processos mais abertos requerem superar as dicotomias entre os arranjos estadualizados e a governança intermunicipal. Ou seja, isso requer empreendedorismo e articulação entre as políticas e iniciativas supramunicipais fortalecidas e as múltiplas formas de coordenação intermunicipal.

No caso da RMSP, é importante ressaltar as diferenças existentes entre os 39 municípios componentes desta RM, tendo o ABC em uma situação privilegiada em termos de consorciamento. Entretanto, essa não é uma prática que tenha se desenvolvido na região metropolitana, que se apresenta fragmentada, com grandes desigualdades e pouca articulação e sem considerar a articulação com os atores sociais como no caso da Câmara Regional do Grande ABC que congregou diferentes atores da sociedade civil.

Segundo Abrucio (UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016-b), a RMSP ganharia muito se houvesse uma articulação metropolitana, para que outros municípios como Taboão da Serra e Guarulhos estivessem incluídos nos arranjos metropolitanos. No entanto, a ausência de protagonismo do governo estadual prejudicou a qualidade do sistema de planejamento e gestão na região metropolitana de São Paulo.

¹³ A Câmara Regional do Grande ABC dos anos 1990 envolveu governo do Estado de São Paulo, consórcio intermunicipal, empresas, sindicatos de trabalhadores e sociedade civil organizada.

Uma possível colaboração da EMPLASA poderia auxiliar os municípios pertencentes à RMSP a adaptarem seus Planos Diretores Municipais ao PDUI, quando este for, de fato, aprovado e transformado em lei. Porém, o desafio central mais importante e que pouco se avançou nas discussões do PDUI é a constituição de uma governança que pressuponha o envolvimento dos atores e a participação da sociedade civil organizada nas discussões acerca do planejamento e gestão regional.

Um dos avanços possíveis poderia ser, por exemplo, a criação de modelos de Conselhos Subregionais deliberativos onde tivessem acentos empresários, sociedade civil organizada, movimentos sociais, entidades de classe, de forma a trazer a população para a discussão e decisão sobre o planejamento, as articulações e cooperações na escala metropolitana (ver também seção 4.1.4 deste Relatório).

Atualmente, no final de 2016, a única conclusão possível é que mudanças institucionais importantes estão em curso no que diz respeito à gestão e governança das regiões metropolitanas brasileiras. Contudo está claro que tais mudanças apontam para um horizonte em que possivelmente as funções de interesse público comum (FIPCs) sejam geridas a partir de um paradigma que transcenda o “municipalismo autárquico” (ABRUCIO; SNAO; SYDOW, 2010), o qual, sob a máscara da autonomia, segrega territórios que compartilham vias de transporte, mananciais, atividades econômicas, problemas ambientais, mas no entanto, possivelmente ainda sem a devida participação social no debate sobre estas FIPCs como prevê o Estatuto da Metrópole.

4.1.3. A reforma da governança metropolitana no caderno de propostas (CGABC; Prefeitura de São Paulo/Prefeitura de Guarulhos).

O caderno preliminar elaborado pelos municípios de São Paulo e Guarulhos e pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC (SÃO PAULO; GUARULHOS; CGABC, 2016) estabeleceu uma proposta para a governança a partir da compreensão de que a criação da Estrutura de Governança e Sistema de Fundos Interfederativos dialoga

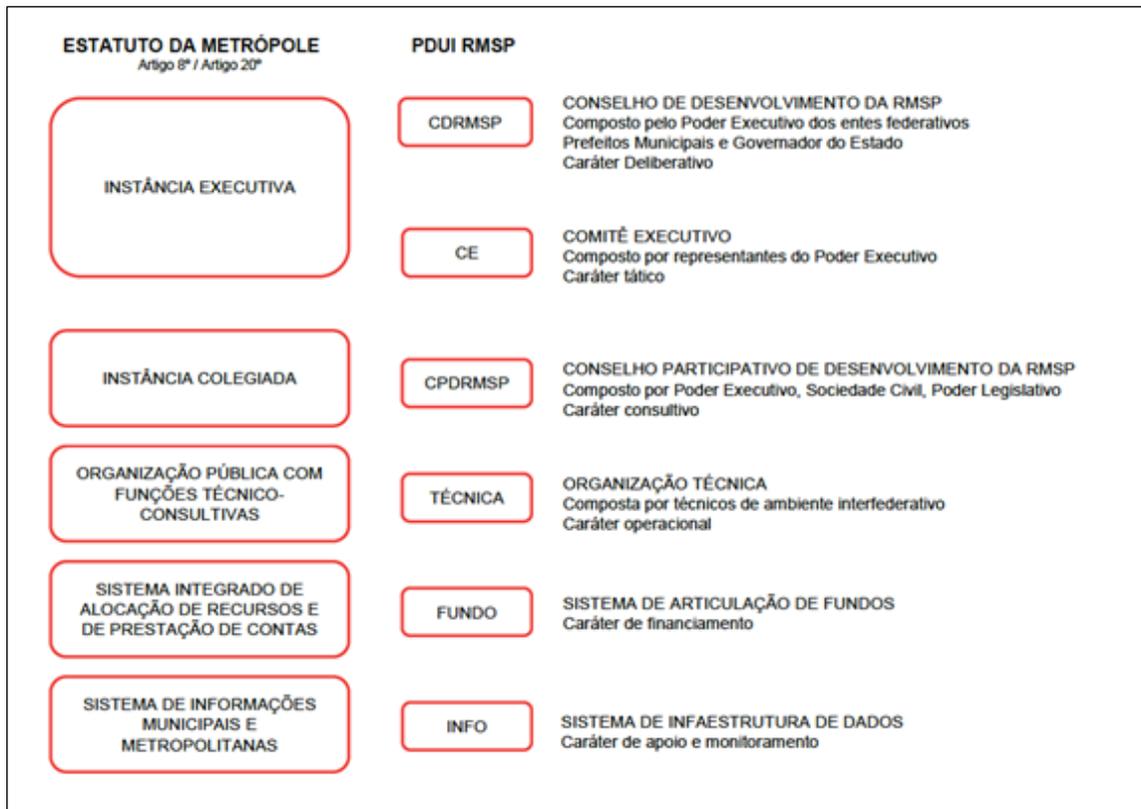
intensamente com o escopo do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da Região Metropolitana de São Paulo, já que as diretrizes do PDUI devem estar vinculadas às formas e instâncias necessárias para que o mesmo seja um instrumento operativo da política metropolitana integrada.

Neste documento, 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 integrado e do sistema de fundos interfederativos necessários à execução de políticas e ações de interesse público de caráter metropolitano. Assim, a Estrutura de Governança e Sistema de Fundos Interfederativos é o meio de sua realização e deve contemplar uma Instância Executiva de representação interfederativa, uma Instância Colegiada com representação da Sociedade Civil, uma Organização Pública com Funções Técnico-Consultivas e um Sistema Integrado de Alocação de Recursos e Prestação de Contas.

A estrutura proposta neste documento pode ser observada na figura 4.1-1.

Inicialmente o primeiro aspecto a considerar sobre o desenho da governança proposta, refere-se à conservação das instâncias executivas, que são deliberativas, como órgãos de debate estatal com assento apenas para municípios e governo do estado, sem participação social como determina o Estatuto da Metrópole. Apesar de o documento afirmar que “o modelo de Governança Metropolitana existente, implantado pela Lei Complementar Estadual nº 1.139/2011, deve ser revisto visando contemplar uma Estrutura de Governança e Sistema de Fundos Interfederativos com novas atribuições e arranjo institucional, de acordo ao Estatuto da Metrópole, além de nova representatividade e proporcionalidade de cada ente federado nas instâncias representativas” (SÃO PAULO; GUARULHOS; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC, 2016, p. 49), o modelo proposto ainda ignora a possibilidade da participação social nas instâncias de decisão deliberativas, não resolvendo a deficiência sistêmica quanto ao grau de participação da sociedade civil.

Figura 4.1-1. Esquema de estrutura de governança Interfederativa proposta para a RMSP na discussão do PDUI



Fonte: SÃO PAULO (Prefeitura); Guarulhos (Prefeitura), Consórcio Intermunicipal Grande ABC, 2016

A participação, neste modelo, fica segregada à instância colegiada “Conselho Participativo de Desenvolvimento da RMSP”, composto pelo Poder Executivo, Sociedade Civil, Poder Legislativo e de caráter consultivo. O arranjo proposto no documento repete, neste aspecto, o modelo criado pela Lei de 2011 que não prevê participação nas instâncias deliberativas, na crença de que a população e atores sociais devem ser apenas “consultados”, sem participar efetivamente das decisões acerca das questões metropolitanas.

Um avanço interessante proposto por este documento diz respeito a maior participação dos municípios na instância colegiada. Segundo esta proposta, 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

protagonismo dos municípios e sub-regiões, bem como levar em consideração a experiência pactuada na elaboração do PDUI, que considera a equivalência entre o estado federado e o conjunto de municípios, de forma que um não se sobreponha ao outro, conforme definido em acórdão do Supremo Tribunal Federal emitido em ADIN 1842-RJ. As sub-regiões devem ser representadas pelos consórcios públicos que estão instituídos na RMSP. A composição desta Instância Executiva se dará através de um Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (CDRMSP) e de um Comitê Executivo (CE).

No entanto, apesar da a nova composição aumentar as cadeiras dos municípios da RMSP previstas para o Comitê Executivo (CE), não tira o caráter assimétrico da composição deste Comitê, com maior participação da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP). O novo modelo proposto pelos municípios de São Paulo e Guarulhos e pelo Consórcio Intermunicipal aumenta para 18 membros a composição do Comitê Executivo que ficaria com a seguinte composição: 04 secretários estaduais - os representantes do Governo do Estado de São Paulo (GESP), 04 secretários municipais - os representantes da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) e 10 representantes dos demais 38 municípios que compõem a Região Metropolitana de São Paulo, sendo 02 representantes de cada sub-região (Norte, Leste, Sudeste, Sudoeste e Oeste).

Esta composição teria como percentuais de acento a equação expressa na figura 4.1-2.

Figura 4.1-2. Fórmula para composição e representatividade do Comitê Executivo da RMSP proposto

**PONDERAÇÃO DA COMPOSIÇÃO DO COMITÊ EXECUTIVO:
GESP: 22,2% + PMSP: 22,2% + SUBREGIÕES: 55,6% = 100%**

Fonte: SÃO PAULO (Prefeitura); Guarulhos (Prefeitura), Consórcio Intermunicipal Grande ABC, 2016

A princípio esta ponderação parece dar mais poder decisório para as sub-regiões, mas ao observar que estas sub-regiões são compostas por 38 municípios ao

todo, está se considerando que cada município da RMSP terá 1,5% dos assentos, enquanto o município sede – São Paulo, terá 22,2% das cadeiras, e, portanto, votos. Este modelo pressupõe um federalismo assimétrico com maior voz da capital da Região Metropolitana, na crença de que este município deve ter mais poder de determinar os rumos da metrópole.

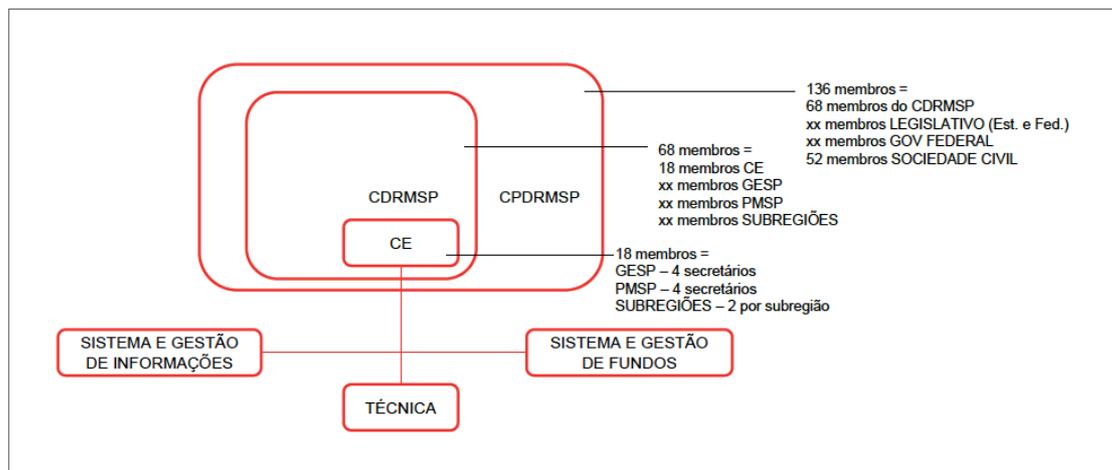
No Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (CDRMSP), a proposta dos municípios de São Paulo e Guarulhos e do Consórcio mantém o mesmo pressuposto do federalismo assimétrico onde mais uma vez o município de São Paulo tem mais cadeiras dos que os outros municípios da RMSP, propondo que esta instância seja composta por 68 membros, sendo eles representantes do Governo do Estado de São Paulo (GESP), representantes da Prefeitura Municipal de São Paulo (PMSP) e representantes dos demais municípios que compõem a Região Metropolitana de São Paulo. Assim, a representação do GESP se dará através do Governador do Estado de São Paulo e secretários estaduais; a representação da PMSP se dará através do Prefeito da Cidade de São Paulo e secretários municipais; a representação dos demais municípios que compõem a Região Metropolitana de São Paulo se dará pelos respectivos prefeitos. Todos os representantes do Comitê Executivo (CE) farão parte do CDRMSP.

Na Instância Colegiada denominada de Conselho Participativo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (CPDRMSP), única instância participativa do modelo de governança proposto, também não se propõe uma solução paritária entre sociedade civil e poder público. Para este conselho se propõe a composição por 136 membros, sendo eles os 68 membros do CDRMSP somados a 52 representantes da Sociedade Civil, além de representantes do governo federal e representantes do poder Legislativo, sendo parte deles representantes do Poder Legislativo Federal oriundos da RMSP e outros representantes do Poder Legislativo Estadual oriundos da RMSP.

A definição dos representantes da Sociedade Civil se dará, segundo a proposta, por eleições periódicas a serem realizadas em Audiências Públicas. Em um primeiro momento, os representantes da Sociedade Civil deverão eleitos durante o processo de elaboração do PDUI, conforme deliberado por CDRMSP em Guia Metodológico. Estes deverão compor as 52 vagas reservadas a representantes da Sociedade Civil nesta instância colegiada denominada de Conselho Participativo de Desenvolvimento da Região Metropolitana de São Paulo (CPDRMSP).

A modelagem final da proposta, com sua composição entre entes federados, outros entes como poder legislativo e sociedade civil, pode ser observada na figura 4.1-3.

Figura 4.1-3. Esquema de composição das Instâncias Executivas de Governança Interfederativa proposta para RMSP proposto



Fonte: SÃO PAULO (Prefeitura); Guarulhos (Prefeitura); Consórcio Intermunicipal do Grande ABC, 2016

É importante notar que a proposta não avança no maior poder decisório da sociedade civil que fica relegada apenas ao CPDRMSP, instância consultiva sem poder decisório efetivo e que suas propostas deliberadas por CDRMSP. Ao mesmo tempo, o CDRMSP que não prevê participação é o órgão deliberativa e considerado pelo documento, como de caráter estratégico sobre as decisões da metrópole, sendo responsável por: (i) deliberar sobre o PDUI e demais questões de interesse metropolitano; (ii) deliberar sobre as aplicações dos recursos do Sistema de Fundos

Interfederativos; (iii) aprovar os instrumentos da Governança Setorial, sendo eles de planejamento, de gestão ou financeiros; (iv) realizar a pactuação de compensações financeiras e tributárias e mecanismos de extra-fiscalidade com objetivo de implantação da política metropolitana; (v) promover audiências públicas para exposição e debate de estudos, políticas, planos, programas e projetos relacionados às FPICS.

A proposta também não avança na questão das paridades das composições das instâncias, determinado como *modus operandi* da governança metropolitana o federalismo assimétrico com maior poder do município sede da RMSP em detrimento dos outros municípios metropolitanos.

4.1.4 A Crise como oportunidade para a governança regional?

O tema da governança participativa representa um eixo central para o sucesso da agenda metropolitana. Ao mesmo tempo, conforme exploramos neste capítulo, o atual desenho institucional da Região Metropolitana de São Paulo não reserva espaços de participação para a sociedade civil organizada nos conselhos e órgãos deliberativos.

No entanto, o Estatuto da Metrópole prevê, no artigo 7º, inciso V:

*/.../ participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e **de tomada de decisão**, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras afetas às funções públicas de interesse comum (Lei 13.089, de 12 de janeiro de 2015, artigo 7º, inciso V, grifo nosso)*

Esta diretriz evidencia a necessidade de lançar mão de mecanismos de inserção da sociedade civil que vão além da sua participação apenas nos órgãos consultivos conforme consta no atual arcabouço jurídico que norteia o planejamento e gestão da Região Metropolitana de São Paulo.

Um elemento que proporciona ainda maior complexidade ao cenário institucional existente é que, sem pactos e acordos políticos que aglutinarem a sociedade civil organizada, os municípios metropolitanos e o Governo do Estado, o próprio Estatuto da Metrópole apresenta fragilidades, e poderá virar alvo de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade¹⁴, consolidando uma tendência à judicialização da questão metropolitana no Brasil.

Nessa mesma linha, nunca é demais lembrar que, antes da aprovação do Estatuto em 13 de janeiro de 2015, tramitou também uma Proposta de Emenda Constitucional (PEC, nº 13, de 30 de abril de 2014) para dispor sobre a instituição de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. A justificativa da PEC tinha como pano de fundo o recente Acórdão relativo à Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1842/RJ, publicado em 16 de setembro de 2013 sobre a titularidade dos serviços de saneamento básico no Estado de Rio de Janeiro. De acordo com o acórdão, o Supremo julgou que a titularidade do serviço de saneamento básico pertenceria ao “colegiado formado por municípios e pelo Estado federado”, e que seria “no formato de uma autarquia territorial, intergovernamental e plurifuncional, dotada de personalidade jurídica própria”. Considerando que não tem precedentes para a formação destas autarquias territoriais *compulsórias* na arquitetura institucional brasileira¹⁵, a PEC teve por objetivo disciplinar esta novo instituto assim como o seu padrão compartilhado de financiamento. Um seminário organizado no dia 20 de agosto de 2014 em Brasília pelo Ministério das Cidades sobre a governança metropolitana brasileira chegou a discutir a PEC nº 13 de 2014 e a proposta de lei para o Estatuto da Metrópole dentro de uma perspectiva de desenhar esta última como uma Lei Complementar da Emenda Constitucional (PLC, nº 5, de 2014). Como sabe-se, os desdobramentos seriam outros; o Acórdão foi objeto de embargos de declaração e

¹⁴ Nesse sentido, veja a exposição do Prof. Dr. Márcio Cammarosano (PUC-SP) durante o seminário “O Desenvolvimento da Política metropolitana no Brasil e o Estatuto da Metrópole”, organizado em parceria pela UFABC e pelo Instituto Brasileiro de Direito urbanístico” (com o apoio da Fundação Ford), no dia 2 de agosto do 2016.

¹⁵ Pois, a lei dos consórcios públicos regulamenta a governança Inter-federativa *voluntária*.

não entrou em vigor. Enquanto isso, a PEC foi arquivada e, num ambiente de insegurança institucional, o Estatuto foi aprovado em janeiro de 2015.

Com poucas exceções, o processo de planejamento metropolitano pós-2003 nem gerou maior compreensão entre Estados e municípios, nem foi capaz de mobilizar e catalisar participação de empresários, sindicalistas, movimentos sociais e outros representantes da sociedade civil organizada.¹⁶

Enquanto essa conclusão parece pessimista, a trajetória institucional e política que pode emergir, nos próximos anos, na Região Metropolitana de São Paulo ainda está relativamente aberta. Por exemplo, as eleições municipais de Outubro consolidaram um quadro de crescente alinhamento político entre o governo do Estado e os municípios metropolitanos de forma geral, e as cidades da Região do Grande ABC em particular. Em tese, isso abre perspectivas concretas para acordos e pactos em torno de programas e projetos específicos. As recentes conversações em torno da participação do Governo do Estado na assembleia dos prefeitos do próprio Consórcio Intermunicipal apontam na mesma direção (ver a seção 4.2 sobre o tema do financiamento regional-metropolitano).

Além disso, um quadro marcado pela provável continuidade da crise econômica e da austeridade fiscal deve repercutir de forma particularmente negativa sobre as regiões metropolitanas com parque industrial consolidado, o que requer projetos e estratégias territoriais criativas e, na linguagem das discussões contemporâneas, uma “governança regional-metropolitana adaptativa”.¹⁷

¹⁶ A experiência da Região Metropolitana de Belo Horizonte no período 2006 – 2015 representa uma exceção notável à regra de apatia e ausência de participação da população na agenda metropolitana. A parceria entre a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), a PUC-BH e o Governo do Estado de Minas conseguiu desencadear um processo intenso de debates, audiências e seminários em torno do processo de formulação do Plano Diretor Metropolitano e do Macrozoneamento para a RMBH.

¹⁷ No contexto internacional, há um movimento de questionamento das tradicionais relações institucionalizadas de poder frente às transformações territoriais que se verificam pelo atual processo de urbanização, em escala

De certa forma, esta perspectiva não é completamente nova, nem para a região do Grande ABC, nem para o Governo do Estado de São Paulo. Afinal, foi o cenário de aguda crise macroeconômica e de reestruturação produtiva dos anos 90 que impulsionaram as lideranças públicas e privadas da Região e o próprio Governo do Estado a criarem um conjunto de mecanismos inovadores para nortear a governança compartilhada, como, por exemplo, a *Câmara Regional do ABC*. Esta última foi composta por representantes do Governo estadual, do consórcio intermunicipal Grande ABC, das associações comerciais e industriais e dos CIESPs, assim como da indústria automotiva e do complexo petroquímico da região, dos principais sindicatos dos trabalhadores (i.e., os metalúrgicos e os químicos) e da sociedade civil organizada por meio do chamado *Fórum de Cidadania do Grande ABC*. A Câmara foi instrumental na elaboração e execução de um processo de planejamento estratégico participativo, traçando cenários, metas e acordos regionais (projetos) por área temática (competitividade, sustentabilidade, inclusão social, modernização administrativa e coordenação institucional etc.), mas também definindo recursos, responsabilidades e prazos. Apesar da ausência de uma estrutura institucional-formal, a Câmara foi avaliada como um sucesso no sentido planejar e executar um portfólio significativo de projetos nas referidas áreas temáticas, e evitar uma desestruturação ainda maior da economia e qualidade de vida na região. (KLINK, 2001)

global, que reforça as redes e supera as bases fordistas (polarizada, monocêntrica e hierárquica) de desenvolvimento e crescimento. A essa nova configuração espacial, podemos reconhecer uma transição das políticas de controle central, do tipo *top-down*, caracterizadas pela divisão hierárquica de funções e orientadas pela alta produtividade em que os padrões produtivos influenciavam a organização espacial. Em oposição, parece surgir uma alternativa que privilegia, no aspecto formal da constituição de novas instituições e no aspecto territorial da gestão do espaço, a valorização das responsabilidades sociais, da relação *bottom-up*, a co-produção, as influências recíprocas e a difusão de poderes através de políticas adaptativas de governança.

Esses preceitos parecem enraizar-se, paulatinamente, nas estruturas sociais e territoriais a partir das necessidades de um novo padrão de organização social que contemple novas formas de incentivos e investimentos de maneira transparente e equilibrada, que busque eliminar os riscos sociais existentes consolidados nos diversos tipos de vulnerabilidade, que seja um direcionador do mercado e constitua um espaço de cooperação voluntária capaz de construir as estruturas de uma nova região ou uma nova metrópole. Podemos denominar essa alternativa de Governança Adaptativa. O conceito de Governança Adaptativa é uma interpretação dos debates ocorridos junto aos países do BRICS (Brasil, China, África do Sul, Índia e Rússia), em especial ao BRICS + City Lab – Internacional Colloquium, ocorrido em Moscou, entre os dias 6 e 9 de dezembro, 2016.

É inegável que a trajetória institucional e política dos anos 90 foi diferente do quadro atual. Independente disso, alguns mecanismos da governança colaborativa e adaptativa como o da Câmara Regional do Grande ABC poderiam proporcionar subsídios para o debate sobre o desenho institucional da Região Metropolitana de São Paulo. Por exemplo, no atual formato, o papel das sub-regiões no Conselho Deliberativo está esvaziado; além disso, a institucionalidade das sub-regiões é estatal e não contempla representação da sociedade civil. Uma alternativa seria vislumbrar uma estrutura institucional-política para as sub-regiões tanto prevendo participação da sociedade civil organizada quanto uma inserção real no sistema de representação e votação no órgão máximo, isto é, o Conselho Deliberativo. Uma reformulação desta natureza não apenas potencializaria maior participação e dinamismo no processo de planejamento estratégico em escala metropolitana, mas também proporcionaria uma solução mais sustentável para o déficit democrático no atual arranjo metropolitano em vigor. No entanto, uma condição para a viabilidade de uma proposta desta natureza seria aperfeiçoar o padrão de financiamento para a governança e o planejamento metropolitanos, que será objeto da próxima seção.

4.2. Financiamento¹⁸

Neste capítulo procuraremos ilustrar uma faceta específica da problemática da governança metropolitana que é a ausência de um *funding*, isto é, um padrão de financiamento para as áreas metropolitanas brasileiras. Na literatura de finanças públicas, referido conceito se relaciona ao quadro institucional-jurídico que define um conjunto de critérios e normas, de caráter transparente e previsível, que garantem uma base elástica de recursos (tributários e não tributários) para gerar políticas públicas (metropolitanas) efetivas, eficientes e equitativas (com capacidade

¹⁸ Este capítulo representa uma adaptação de algumas ideias desenvolvidas por KLINK; STROHER (no prelo).

redistributiva).¹⁹ Trata-se, evidentemente, de um conceito normativo, enraizado nas ciências econômicas do setor público e na economia do bem estar, sobre como o Estado deveria interferir para garantir eficiência na alocação dos recursos escassos para obter o maior nível de utilidade para o maior número de pessoas (STIGLITZ, 1988).

Na prática, não há nada inerente a esse conjunto de critérios para organizar o financiamento metropolitano. No atual formato das relações de poder e de interesses no pacto federativo brasileiro, verifica-se pouco ou nenhum movimento em prol do “arranjo ótimo” de financiamento. Um *funding* implica transparência, previsibilidade e mecanismos redistributivos na alocação dos recursos para reduzir as grandes disparidades intra-metropolitanas, dimensões de um projeto político que não interessa à elite política brasileira. Na realidade, desde a desestruturação do modelo tecno-burocrático que marcou o planejamento metropolitano desenvolvimentista, o padrão de financiamento do Brasil metropolitano *efetivamente existente* passa por uma trajetória contraditória de descompassos entre o fluxo de recursos alocados para as cidades e áreas metropolitanas, de um lado, e o planejamento destes territórios, de outro.

Mais especificamente, o período em que vigorou o Estado desenvolvimentista autoritário, até o começo dos anos 1980, representou um momento de abundantes recursos com um planejamento discurso, que não articulou o processo de planejamento aos investimentos. Já o desmonte do projeto desenvolvimentista desencadeou, nos anos 1980-90, um regime metropolitano esvaziado, sem planejamento e recursos. No período pós-2000 emerge um regime metropolitano que

¹⁹ Uma base elástica de recursos (tributários e não tributários) cresce proporcionalmente à atividade econômica sem ter necessidade de mudar as alíquotas dos impostos e/ou ampliar a base econômica que proporciona a origem da fonte de arrecadação dos recursos. Por exemplo, o IPTU não pode ser considerado um imposto elástico porque, sem adaptar a planta genérica de valores e/ou as alíquotas do imposto, a sua arrecadação não acompanha automaticamente a evolução da economia. Por outro lado, o ICMS é um imposto relativamente elástico, pois, a sua evolução acompanha a trajetória geral da economia sem adaptações da alíquota e/ou a da base da sua arrecadação.

se configura pela presença de **abundantes recursos sem planejamento**. Por fim, a aprovação do Estatuto da MetrÓpole, em janeiro de 2015, aponta para uma nova etapa de **planejamento sem recursos**.

Após esta introdução, estruturamos o capítulo em quatro seções. A primeira introduz o tema da fragilidade do *funding* metropolitano brasileiro. Na segunda seção exploramos, a partir de uma pesquisa empírica em andamento, os desafios associados à premissa do *funding metropolitano privado* que norteia o Estatuto da MetrÓpole, baseada na elaboração de Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) e parcerias público-privadas (PPPs). Na terceira dialogaremos com as preocupações centrais sobre o tema do financiamento metropolitano contidas no documento produzido pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC, Prefeitura Municipal de São Paulo e Prefeitura de Guarulhos, tendo em vista contribuir para as discussões do PDUI (Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado). Na última seção sintetizamos os desafios e incertezas que cercam o financiamento metropolitano no cenário pós-Estatuto, com o apontamento de alguns possíveis direcionamentos no âmbito da Região do Grande ABC.

4.2.1. A ausência de um padrão de financiamento para as regiões metropolitanas

Tanto as negociações em torno da Lei dos Consórcios Públicos, em 2005, quanto o veto presidencial à constituição de um Fundo Metropolitano, mostraram o caráter sensível do tema de financiamento metropolitano. No caso dos consórcios públicos, o Ministério da Fazenda suprimiu a possibilidade de captação de recursos pelas instituições interfederativas com o argumento que isso pudesse comprometer as metas fiscais e o controle sobre o endividamento dos entes federados. Na versão final aprovada do projeto, os consórcios públicos podiam receber recursos não onerosos, mas a capacidade de endividamento (nacional e internacional) foi restringida aos serviços que pudessem proporcionar garantia dos empréstimos atrelada à cobrança de tarifas. Na mesma linha, o veto presidencial à constituição do

Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano que constava no Projeto de Lei do Estatuto da Metrópole foi justificado com o argumento da eficiência de alocação dos recursos numa perspectiva intertemporal. Em outras palavras, a criação de um novo fundo “carimbado” para um objetivo específico geraria ainda maior rigidez numa lógica orçamentária federal já fortemente comprometida com outras demandas setoriais. Nesta perspectiva, o veto ao Fundo contribuiria para manter um mínimo de flexibilidade para dialogar com demandas societárias sempre em oscilação.

Mesmo se o Estatuto da Metrópole tivesse sido aprovado com o Fundo de Desenvolvimento Urbano Integrado, não teria mudado o **caráter voluntário do funding metropolitano brasileiro**, isto é, a sua dependência das negociações específicas entre entes federativos, frequentemente sem muita transparência e previsibilidade para os objetivos de um planejamento metropolitano redistributivo. Na realidade, o Estatuto da Metrópole não avança no aperfeiçoamento do frágil padrão de financiamento metropolitano no Brasil. Referido conceito não pode ser confundido com a mera oferta de recursos, pois, refere-se ao conjunto de critérios, normas e parâmetros que fazem parte de um arcabouço jurídico-institucional que norteia com **transparência, previsibilidade e com o objetivo de garantir a eficiência, efetividade e equidade** das cidades regiões e áreas metropolitanas:

- O compartilhamento e a transferência de recursos tributários e não tributários dentro do pacto federativo;
- A abrangência da base própria de recursos tributários e não tributários;
- Os mecanismos pelos quais os recursos são repassados pelas agências de fomento e pelos bancos nacionais (BNDES, CEF) e internacionais (BID; BIRD etc.); e
- Os recursos associados às parcerias público-privadas (PPPs).

Nesse sentido, conforme já apontado por autores como Rezende (2010) e Garson (2009), são quatro as deficiências no padrão de financiamento metropolitano brasileiro:

- Uma excessiva dependência de **mecanismos verticais e horizontais voluntários** que implicam em alinhamento político entre governo estadual e os municípios, e entre os próprios municípios. A maioria dos Fundos Metropolitanos, por exemplo, têm poucos recursos e são desarticulados do Plano Plurianual porque o Governo do Estado não almeja abrir mão do controle sobre a elaboração e execução orçamentária. Ao mesmo tempo, os mecanismos horizontais de consorciamento entre os municípios, baseados na solidariedade, tampouco apresentam uma estratégia que é replicável em grande escala. Pois, na prática, a presença de muitos municípios metropolitanos, com grande disparidade socioeconômica entre eles, gera dificuldades na pactuação da governança colaborativa horizontal;
- Uma desarticulação entre o sistema de **transferências intergovernamentais** e os **fundos interfederativos** compartilhados entre União, Estados e Municípios e a lógica do financiamento metropolitano. Por exemplo, autores como Rezende (2010) analisam como o rateio dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios, baseado numa lógica da capital versus municípios interioranos, é anacrônico. Ao invés disso, apresenta uma proposta alinhada com uma lógica metropolitana, a partir de um rateio entre municípios metropolitanos versus não metropolitanos. Referido desenho poderia ainda estar atrelada a uma proposta para um fundo de equalização fiscal (intra)metropolitano, com o objetivo de garantir um nível mínimo de arrecadação e despesas para os municípios periféricos;
- Descolamento entre a **liberação de recursos voluntários e de empréstimos** alocados pelos bancos e agências de fomento, de um lado, e a agenda metropolitana, de outro. Na prática, e com poucas exceções,²⁰

²⁰ No âmbito do PAC o governo federal incentivou a criação de grupo gestor inter-federativo para acompanhar e avaliar a implementação de projetos e programas que contavam com recursos da União.

não presenciamos um sistema de condicionamentos, incentivos seletivos e contrapartidas articulado com a estratégia de fomento a pactos territoriais metropolitanos, como, por exemplo, é o caso do cenário norte-americano;²¹

- Definições apenas genéricas no arcabouço institucional que deverá proporcionar transparência, eficiência e equidade para a criação das Parcerias Público-Privadas (PPP) em escala regional-metropolitana (GUILHEN, 2014, p. 154-155). A Lei nº 11.079/2004, que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública, veio preencher uma lacuna legal no que se refere ao estabelecimento de embasamento regulatório às diversas formas de parceria público-privada. No entanto, há ainda muitas incertezas quanto à aplicação deste arcabouço, como no que diz respeito ao papel de cada ente, a forma do compartilhamento do poder decisório, num ambiente institucional ainda cercado por disputas sobre a titularidade de serviços em áreas metropolitanas, além de uma série de conflitos entre as fronteiras da autonomia municipal e os interesses comuns quanto à política urbana. Da mesma forma, enquanto o Estatuto da Metrópole define a figura das PPP e das operações urbanas consorciadas (OUC) interfederativas, deixa a elaboração e execução operacional destes instrumentos em aberto, delegando para os agentes públicos e privados que (re)produzem as contradições do espaço urbano-metropolitano.

Nas notas que se seguem, analisamos com mais detalhes alguns desafios que emergem na trajetória pós-aprovação do Estatuto da Metrópole.

²¹ Por exemplo, quando da liberação de recursos para a área de mobilidade e transporte, a União exige que os entes federativos constituam agências e autarquias para o planejamento metropolitano de mobilidade.

4.2.2. Os riscos da premissa de funding privado no Estatuto da Metrópole

Foram repetidas no Estatuto da Metrópole fórmulas de financiamento que têm se popularizado após os ajustes macroeconômicos iniciados nos anos 1990, norteadas pela premissa dos investimentos privados, que já são aplicadas de forma isolada pelos entes federados nas metrópoles, basicamente: as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) e as PPPs. As primeiras são aplicadas em São Paulo desde a década de 1990 e vêm gradualmente sendo praticadas em outras cidades após sua inserção no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), como em Curitiba, Rio de Janeiro e São Bernardo do Campo. As segundas foram regulamentadas em 2004 e vêm ganhando, aos poucos, espaço na política urbana. No portal do Ministério do planejamento ²² constam dezenove PPPs em curso nas áreas de saneamento, habitação e mobilidade, abrangendo nove estados, a maior parte delas tem como alvo uma ou mais cidades inseridas em regiões metropolitanas.

Além de não representarem solução em termos de um *padrão de financiamento* (no sentido debatido anteriormente), questionaremos a capacidade de esses modelos impulsionarem uma fonte de recursos adicional representativa e promoverem, ao mesmo tempo, um planejamento redistributivo. Por fim, discutiremos algumas incertezas e desafios que cercam a possibilidade de aplicação interfederativa do instrumento, trazida pelo Estatuto da Metrópole.

Algumas das informações referentes à análise que segue fazem parte de uma pesquisa em curso, que contou com a análise dos estudos de viabilidade, prospectos e demais documentos que envolvem as modelagens financeiras das operações urbanas na Grande São Paulo (já que constitui a experiência mais antiga) e da aplicação da OUC da Região Portuária do Rio de Janeiro, em função das novidades que

²² Informações obtidas em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/parcerias-publico-privadas/projetos>>. Acesso em fevereiro de 2016.

apresenta, combinando contratos de PPPs e a constituição de fundos de investimento imobiliários (KLINK; STROHER, s/d).²³

A análise sobre a Grande São Paulo contempla considerações sobre as OUC em curso na capital (Centro, Água Espraiada, Faria Lima, Água Branca e Bairros do Tamanduateí – esta última em processo de aprovação na Câmara Legislativa), além de uma operação na cidade de São Bernardo do Campo, aprovada em 2015, cujo prospecto está em fase de elaboração.

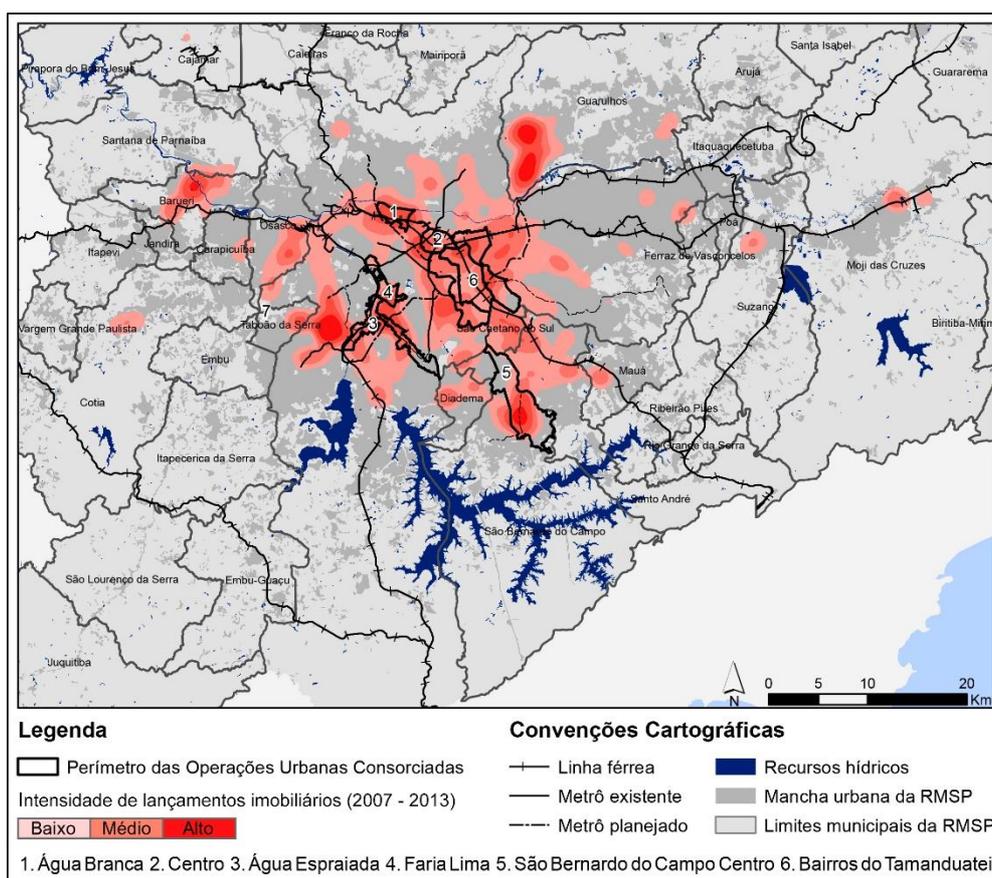
A OUC, assim como a Outorga Onerosa pelo Direito de Construir (OODC), baseia-se na venda do potencial construtivo além do permitido nas leis urbanísticas. Uma diferença fundamental entre os dois mecanismos é que nas OUCs os recursos arrecadados só podem ser investidos em uma área pré-determinada, a fim de alavancar projetos de transformação urbana, enquanto o segundo permite (ao menos teoricamente) o investimento em áreas diferentes daquelas em que foi outorgado o direito adicional de construir, como locais com maior déficit de infraestrutura (possibilitando a chamada redistribuição das mais valias urbanas). Outra diferença é que nas OUCs o potencial construtivo é comercializado mediante títulos transacionados em leilões públicos no mercado de capitais, os chamados CEPAC.

Primeiramente, um dos riscos mais recorrentemente debatidos trata-se do fato das OUCs favorecerem a criação de círculos viciosos de investimentos em áreas onde há maior atratividade do mercado imobiliário. São Paulo é um exemplo emblemático, visto que todas as operações localizam-se em algumas das áreas com dinâmica imobiliária mais intensa, vide o mapa **4.2-1**. Água Espraiada e Faria Lima se

²³ Sobre a experiência na Região Portuária do Rio de Janeiro, Santos Pereira (2016) destaca que “Embora já houvesse experiências anteriores de uso de PPPs em ações relacionadas à construção de infraestrutura e à operação de serviços públicos em cidades brasileiras, esse contrato envolveu a delegação de um volume de atribuições municipais a um agente privado em moldes até então inéditos no país, podendo se constituir como marco da entrada do processo de privatizações num novo ciclo”. (SANTOS PEREIRA, 2016, P. 168)

localizam no setor sudoeste, o vetor mais tradicional de atuação do mercado imobiliário de alta renda. Água Branca, Bairros do Tamanduateí, Centro e a operação de São Bernardo, tornaram-se recentemente vetores de maior atração imobiliária, em especial após o *boom* de 2006.

Mapa 4.2-1. Lançamentos imobiliários (2007-2013) e Operações Urbanas Consorciadas em curso na Grande São Paulo



Fonte: Elaborado a partir da base de lançamentos imobiliários da EMBRAESP disponibilizada pelo CEM (CEM, 2013). **Elaboração:** Guilherme Frizzi

Um dos prejuízos dessa tendência de instituir OUCs em boa parte das áreas com maior atratividade imobiliária tem sido a renúncia da possibilidade de redistribuição de recursos para áreas com maior carência de infraestrutura. Mesmo que a OODC coexista com as OUCs, sua capacidade de arrecadação fica comprometida. Para se ter um parâmetro, o recurso arrecadado com OUCs em São Paulo é de aproximadamente R\$ 7 bilhões até hoje, enquanto o recurso da OODC no

restante da cidade soma apenas R\$ 1,9 bilhões. Há vários fatores que contribuem para esta diferença, no entanto o fato de boa parte das áreas com maior interesse de verticalização serem destinadas às OUCs constitui um fator determinante.

Em segundo lugar, nota-se que a efetividade em termos financeiros das operações só tem ocorrido em contextos históricos e geográficos muito específicos. Apenas as operações Água Espraiada (OUC-AE) e Faria Lima (OUC-FL), constituíram-se, até o momento, como casos de sucesso nesse sentido em São Paulo. As duas operações arrecadaram cerca de 90% dos recursos totais oriundos da venda de potencial adicional construtivo em relação a todas as operações (ver Tabela 4.2-1), ou 70% em relação ao recurso arrecadado em toda a cidade por essa via. Isto representa uma enorme concentração espacial de recursos, visto que os mais de seis bilhões (que correspondem quase ao valor total da arrecadação anual municipal de IPTU) só podem ser investidos nessa parcela tão pequena em relação à metrópole, além de já representar um dos lugares mais providos de infraestrutura da metrópole, vide, por exemplo, a diversidade de modais de transporte público de massa que possui: trem, metrô, terminais de ônibus. De todo modo, vale observar que até o momento, apenas a OUC-Água Espraiada conseguiu arrecadar o montante de recursos estimado inicialmente para cobrir as obras previstas.

Ademais, cabe destacar que a viabilização econômica dessas operações dependeu ainda de vultosos investimentos públicos, o que normalmente não aparece com clareza nos estudos e discursos sobre o tema, que tendem a gerar a impressão de que as transformações nas OUCs se sustentam apenas com os recursos oriundos do CEPAC. Inserem-se nesse caso os custos com os chamados projetos âncora, que são normalmente realizados anteriormente à implementação das OUCs para alavancar a atratividade imobiliária. Um exemplo disso é o investimento de cerca de R\$ 1 bilhão para abertura da Av. Roberto Marinho na OUC Água Espraiada, além dos gastos públicos com o processo intenso de remoção de favelas que precedeu tanto a OUC-AE como a OUC-FL, condição essencial para desobstruir a valorização da área (vide FIX, 2009).

Tabela 4.2-1. Síntese das informações sobre as Operações Urbanas

Município	Nome da Operação	Ano de criação	Forma de venda do potencial construtivo	Valor total arrecadado (fev/2016)	Custo previsto das intervenções (atualizado pelo INCC)
São Paulo	Água Branca	1995	CEPAC (desde 2013)	R\$ 759.517.043,77	R\$ 5.356.273.775,15
	Faria Lima	1995	CEPAC (desde 2004)	R\$ 2.278.072.372,14	R\$ 4.883.828.632,48
	Centro	1997	Outorga Onerosa	R\$ 51.489.748,42	N.A.
	Água Espraiada	2001	CEPAC (desde 2004)	R\$ 3.804.434.254,77	R\$ 2.714.447.080,84
São Bernardo do Campo	Centro	2015	CEPAC	N.A.	N.A.
Rio de Janeiro	Região Portuária	2009	CEPAC	R\$ 3.500.000.000,00	R\$ 10.492.988.959,03

Fonte: Relatórios, prospectos e estudos de viabilidade fornecidos pelos municípios (PMSB, 2016; PMSBC, 2015 e PMRJ, 2012). Elaboração: Equipe PDR, 2016.

A operação urbana da Região Portuária do Rio de Janeiro (OURP), aprovada em 2009, por sua vez, surpreende em termos da quantidade de transformações em curto prazo, se compararmos com o tempo de vigência das operações de São Paulo (a OUC-AE e FL, por exemplo, têm 16 e 21 anos, respectivamente). A OURP envolve, contudo, uma conjuntura muito peculiar, de difícil reprodução, como a celeridade demandada pela realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas, além da existência de governos (então) alinhados politicamente nas três escalas (municipal, estadual e federal) e comprometidos em torno da agenda dos megaeventos esportivos. Destaca-se ainda a atuação conjunta de grandes empresas do setor imobiliário (muitas das quais os diretores encontram-se presos atualmente, devido ao envolvimento nos casos relacionados à Operação Lava Jato) que se revezam em vários contratos na região portuária, atuando como parceiros ativos desde a concepção do projeto e arranjo da operação. Impressiona também a quantidade de terras públicas envolvidas, especialmente da União, sobre as quais incide 75% do estoque de CEPAC. Este

contexto favoreceu a um conjunto de soluções (complexas e polêmicas) para promover a operação, que resumiremos na sequência.

A primeira fase da operação teve as obras completamente custeadas com recursos municipais (R\$ 187 milhões) e a execução ocorreu por meio de uma licitação vencida pelo Consórcio Saúde-Gamboá²⁴. A segunda foi licitada por um contrato de PPP, estimado em R\$ 8 bilhões, cuja execução ficou a cargo do Consórcio Porto Novo²⁵. Além da coincidência de parte das empresas nos dois consórcios, este último se destaca por constituir o mesmo grupo que desenvolveu, em 2007, um estudo para a modelagem de um projeto de reestruturação da zona portuária, que foi utilizado como base para elaboração da OURP (SANTOS PEREIRA, 2016).

O financiamento da segunda etapa ficou atrelado à venda dos CEPACs. A partir de uma negociação entre o município e a Caixa Econômica Federal, instituiu-se um fundo de investimento imobiliário, que tem como cotista único o FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço), criado para adquirir os CEPACs e realizar negócios imobiliários na área da OURP. O fundo adquiriu todos os certificados da operação de uma só vez²⁶, além dos terrenos públicos, e, em troca, assumiu a responsabilidade do aporte total dos R\$ 08 bilhões. A negociação dos CEPACs e terrenos têm sido feita diretamente com o fundo imobiliário, que no lugar da comercialização usual em dinheiro tem adquirido cotas dos novos empreendimentos imobiliários privados (SANTOS PEREIRA, 2016). Em 2015, no entanto, ao contrário da expectativa de

²⁴ Constituído pela Construtora OAS Ltda., Empresa Industrial Técnica S.A. e Odebrecht Serviços de Engenharia e Construção S.A.

²⁵ Composto pela Construtora OAS Ltda., Construtora Norberto Odebrecht Brasil S.A. e Carioca Christiani-Nielsen Engenharia S/A.

²⁶ Fato inédito até então, nas experiências anteriores os CEPACs eram leiloados aos poucos, o que permitiu uma escala sem precedentes de recursos, que dificilmente teria sido alcançada nesse tempo através de financiamento privado.

valorização e liquidez dos CEPACs, 90% dos ativos não tinham sido vendidos, o que desencadeou um polêmico suporte adicional de mais R\$ 1,5 bilhão do FGTS.²⁷

Ou seja, em oposição ao suposto protagonismo da iniciativa privada no financiamento das transformações urbanas, parte fundamental dos riscos financeiros ficou a cargo do fundo semipúblico, constituído pela poupança compulsória do conjunto dos trabalhadores do país, que dependerão do sucesso do jogo especulativo com os certificados, terrenos públicos e empreendimentos na região. Destaca-se que, recentemente, foi aprovada uma instrução normativa do Ministério das Cidades (IN nº 13, maio de 2016) que estendeu a possibilidade do uso do FGTS em operações urbanas interfederativas.

Em terceiro lugar, cabe destacar que a parte do financiamento atribuída aos entes privados tem sido claramente subestimada. A partir de uma análise das modelagens financeiras das operações aqui estudadas constatamos que, boa parte utiliza métodos de precificação dos CEPACs que partem de valores nominais (de cadastros imobiliários subestimados ou valores de mercado dos terrenos que circundam a operação), não capitalizando, portanto, a valorização futura gerada com as intervenções.²⁸ Além disso, verificou-se que, embora os estudos de viabilidade já estimem o valor do CEPAC com base em projeções de receita nos distritos menos rentáveis, o que reduz ainda mais o risco dos investidores, os valores mínimos estipulados nos leilões pelo poder público sempre são inferiores em todas as operações. Por exemplo, enquanto as simulações para a OUC Faria Lima apontaram que os investidores podiam pagar preços mínimos entre R\$ 3.390,00 e R\$10.207,00 no “pior” bairro da OUC (isto é, o bairro menos rentável), a média dos valores mínimos

²⁷ O polêmico suporte financeiro adicional da CEF desencadeou investigações sobre o suposto tráfico de influência do ex-Deputado Federal Cunha sobre o conselho gestor do FGTS na aprovação desta operação.

²⁸ Inserem-se nesse caso as operações da Região Portuária do Rio, de São Bernardo do Campo e da Água Espraiada (essa última até o ano de 2004), que utilizam o método de cálculo da área virtual (isto é, o preço do CEPAC não pode superar o preço da terra na vizinhança).

estipulados nos 07 leilões realizados até 2015 foi de R\$1.628,00 (KLINK & STROHER, s/d).

Por fim, destacamos o conflito entre a necessidade de valorização imobiliária (necessária para valorizar os CEPACs e assim custear as obras públicas, bem como para promover os ganhos imobiliários privados) e a necessidade de investimentos sociais. Os dados dos investimentos das OUCs em São Paulo ilustram bem este conflito, até o momento 62% foram realizados em obras e serviços (notadamente melhoramentos viários, aberturas de vias, túneis, pontes), 17% em habitação de interesse social (sendo 5% com desapropriações), 14% em transporte coletivo e metrô e 7% corresponde à taxa de administração (PMSP, 2016). Além disso, observa-se que os gastos habitacionais não são, muitas vezes, sequer suficientes para atender ao déficit habitacional nas áreas onde a operação incide. No caso da OUC-AE e FL, por exemplo, uma grande parte da população moradora de ocupações irregulares recebeu indenizações irrisórias ou foi atendida em bairros muito distantes (FIX, 2007 e 2009). Já a OUCRP previa inicialmente investimentos apenas em uma favela da região, o Morro do Pinto, no entanto, uma mudança contratual em 2012 excluiu essa intervenção com a justificativa de garantir o equilíbrio financeiro (SANTOS PEREIRA, 2016). Mais tarde, a autorização do segundo aporte do FGTS envolveu a exigência de um Plano de Habitação de Interesse Social, cujas responsabilidades foram assumidas pelo município do Rio de Janeiro com recursos próprios, que, no entanto, tem alegado dificuldades, visto que boa parte dos terrenos públicos já foi privatizada e os demais tem se valorizado demasiadamente.

Considerações Finais

Se, por um lado, a retomada dos investimentos nacionais em infraestrutura urbana via PAC e MCMV aconteceu de forma dissociada de um processo de planejamento urbano-metropolitano, por outro, o Estatuto da Metrópole, aprovado em janeiro 2015, avança na previsão de instrumentos orientados por uma visão metropolitana – como a necessidade de realizar um plano diretor metropolitano, de

compatibilizar os planos diretores e as peças orçamentárias municipais, da definição de arranjos de governança interfederativos – sem enfrentar a solução quanto ao *funding*. Ou seja, perpetua-se o impasse histórico quanto ao descompasso entre os fluxos de recursos e o processo de planejamento nas grandes cidades.

O Estatuto da MetrÓpole não avança, como demonstramos, no sentido da garantia de condições essenciais a um *padrão de financiamento* metropolitano, como a *transparência e previsibilidade* tendo em vista a *eficiência, efetividade e equidade* das cidades regiões e áreas metropolitanas. Nem mesmo a proposta do fundo metropolitano, baseada em transferências voluntárias, garantiria estes aspectos. Além disso, o contexto nacional atual, marcado por sérias instabilidades políticas e econômicas, tem apontado para um futuro não otimista quanto à continuidade dos investimentos sociais e em infraestrutura.

Sobre os desafios associados à premissa do financiamento metropolitano privado que norteia o Estatuto da MetrÓpole, além de toda a indefinição e conflitos que cercam a viabilização de uma governança compartilhada das OUCs e das PPPs, cabe destacar que uma gestão metropolitana por si só desses mecanismos não garante que elas fujam do padrão regressivo e altamente dependente de recursos públicos que se tem observado na experiência promovida de forma isolada pelos entes federativos. Como discutimos não há nada inerente à governança metropolitana, a possibilidade de definição de um *funding* articulado a um planejamento redistributivo depende da capacidade de explicitar os conflitos e da luta dos agentes (de diversas naturezas e em múltiplas escalas) em impulsionar a escala metropolitana e o direito à transformação da metrÓpole para este fim. Se por um lado, o Estatuto da Cidade contou com uma grande mobilização popular, o mesmo não tem se verificado no que concerne ao Estatuto da MetrÓpole, ou mesmo no que tange à questão metropolitana de forma mais ampla, o que pode abrir mais espaço para a captura desses e outros mecanismos pelos interesses dos agentes que operam o complexo financeiro-imobiliário.

Se, por um lado, a retomada dos investimentos nacionais em infraestrutura urbana via PAC e MCMV aconteceu de forma dissociada de um processo de planejamento urbano-metropolitano, por outro, o Estatuto da Metrópole, aprovado em janeiro 2015, avança na previsão de instrumentos orientados por uma visão metropolitana – como a necessidade de realizar um plano diretor metropolitano, de compatibilizar os planos diretores e as peças orçamentárias municipais, da definição de arranjos de governança interfederativos – sem enfrentar a solução quanto ao *funding*. Ou seja, perpetua-se o impasse histórico quanto ao descompasso entre os fluxos de recursos e o processo de planejamento nas grandes cidades.

O Estatuto da Metrópole não avança, como demonstramos, no sentido da garantia de condições essenciais a um *padrão de financiamento* metropolitano, como a *transparência e previsibilidade* tendo em vista a *eficiência, efetividade e equidade* das cidades regiões e áreas metropolitanas. Nem mesmo a proposta do fundo metropolitano, baseada em transferências voluntárias, garantiria estes aspectos. Além disso, o contexto nacional atual, marcado por sérias instabilidades políticas e econômicas, tem apontado para um futuro não otimista quanto à continuidade dos investimentos sociais e em infraestrutura.

Sobre os desafios associados à premissa do financiamento metropolitano privado que norteia o Estatuto da Metrópole, além de toda a indefinição e conflitos que cercam a viabilização de uma governança compartilhada das OUCs e das PPPs, cabe destacar que uma gestão metropolitana por si só desses mecanismos não garante que elas fujam do padrão regressivo e altamente dependente de recursos públicos que se tem observado na experiência promovida de forma isolada pelos entes federativos. Como discutimos não há nada inerente à governança metropolitana, a possibilidade de definição de um *funding* articulado a um planejamento redistributivo depende da capacidade de explicitar os conflitos e da luta dos agentes (de diversas naturezas e em múltiplas escalas) em impulsionar a escala metropolitana e o direito à transformação da metrópole para este fim. Se por um lado, o Estatuto da Cidade contou com uma grande mobilização popular, o mesmo não tem

se verificado no que concerne ao Estatuto da Metrópole, ou mesmo no que tange à questão metropolitana de forma mais ampla, o que pode abrir mais espaço para a captura desses e outros mecanismos pelos interesses dos agentes que operam o complexo financeiro-imobiliário.

4.2.3. O financiamento metropolitano na Contribuição do Caderno de Propostas (CGABC/Prefeitura de São Paulo/Prefeitura de Guarulhos)

A estrutura de governança pensada na proposta elaborada pelas prefeituras de São Paulo e Guarulhos e pelo Consórcio Intermunicipal Grande ABC (SÃO PAULO; GUARULHOS; CGABC, 2016) determina a existência de um Sistema de Fundos Interfederativos, que deve ter caráter de financiamento das políticas relacionadas às FIPCs, e ter como atribuições: (i) desempenhar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas dele decorrentes, no que se refere às FIPCs; (ii) recepcionar recursos para a execução do PDUI; (iii) prover recursos para a execução do PDUI. No entanto, a proposta dos municípios de São Paulo e Guarulhos e do Consórcio Intermunicipal avança pouco nos desafios do financiamento metropolitano.

Segundo este documento, a estrutura de governança interfederativa metropolitana deve dispor de mecanismos e instrumentos de gestão e financiamento com vistas à estruturação e execução de ações e políticas de caráter metropolitano, sendo eles projetos, programas ou serviços. Nesse sentido, consideram-se instrumentos necessários a serem regulamentados no PDUI para adequarem-se à conformidade da estrutura de governança interfederativa, no mínimo:

- Consórcio Público
- Contratos de programa
- Contratos de rateio
- Gestão interfederativa de bacias hidrográficas
- Instrumentos orçamentários
- PSA - Pagamento por prestação de serviços ambientais metropolitanos

- Compensação por prestação de serviços de interesse metropolitano
- Instrumentos de compensação por impacto metropolitano

Percebe-se que este documento enumera importantes instrumentos de financiamento e cooperação federativa, mas não avança nem na proposição de soluções inovadoras e alternativas, nem no aprofundamento dos instrumentos enumerados. Assim, o desafio de pensar o financiamento metropolitano, questão das mais complexas impostas pela gestão metropolitana não poderá contar com subsídios deste documento para avançar na gestão da RMSP.

4.2.4 Limites e Potencialidades para o Financiamento Regional.

Não é objetivo deste Relatório apresentar os detalhes de uma proposta para um novo padrão de financiamento metropolitano, que tratará da previsibilidade e transparência dos recursos tributários e não tributários, das transferências intergovernamentais e dos repasses das agências nacionais e internacionais, que esteja alinhada com uma lógica que leve em consideração a eficiência, a equidade e a efetividades das áreas metropolitanas brasileiras. Este tema foi objeto de uma literatura especializada sobre “o lugar das metrópoles” no federalismo fiscal brasileiro (MAGALHÃES, 2010), que ressaltou que dificilmente o debate sobre o financiamento metropolitano pode ser dissociado do tema da reforma tributária e da reformulação dos fundos intergovernamentais. No que se refere a este último tema, por exemplo, Rezende (2010) propôs uma reformulação do Fundo de Participação dos Municípios com base na criação de um mecanismo de equalização tributária que contemplasse uma fórmula para diminuir as agudas disparidades intra-metropolitanas. No entanto, mesmo considerando que algumas das propostas discutidas no âmbito deste debate sobre o padrão de financiamento metropolitano pudessem ser elaboradas e aprovadas por lei complementar, esta mesma necessitaria ampla base de apoio política que, no caso da agenda metropolitana, não se conseguiu viabilizar até recentemente.

Considerando a fragilidade do padrão de financiamento metropolitano, as remotas perspectivas para um fortalecimento, ao menos no curto prazo, do arcabouço do federalismo fiscal brasileiro federal em tempos de austeridade fiscal e a baixa prioridade da questão metropolitana na agenda nacional, como avançar no financiamento das propostas que constam do PDR e do PDUI?

Em primeiro lugar, cabe destacar a subutilização dos fundos criados pelos governos estaduais no âmbito do arranjo institucional para as regiões metropolitanas. Na maioria das vezes os referidos fundos assumem um caráter voluntarista, não contam com recursos suficientes para financiar investimentos em infraestrutura e são dissociados do processo de elaboração e execução dos Planos Plurianuais (PPA) estaduais. Esta desarticulação entre o PPA e o orçamento do Estado, de um lado, e o processo de planejamento, de outro, fragiliza o padrão de financiamento em escala metropolitana. O exemplo do Estado de São Paulo não foge dessa regra. Na prática, o Estado constituiu um fundo que nem sequer concentrou um volume suficiente de recursos para contratar estudos e pesquisas para efetivamente apoiar o planejamento regional e metropolitano. Apesar de o PAM – Plano de Ação para a Macro-metrópole Paulista – elencar uma carteira de projetos com estimativas dos custos, referido documento é genérico sobre o padrão de financiamento das ações estratégicas, assim como as responsabilidades dos diversos agentes públicos e privados na engenharia financeira específica do Plano.

Em segundo lugar, apesar dos reais desafios, existem caminhos para avançar com o tema do financiamento. Por exemplo, a própria Região do Grande ABC mostrou, a partir do processo de planejamento colaborativo-participativo que mobilizou as setes cidades, que o PPA pode se transformar numa ferramenta operacional e concreta para nortear os orçamentos e os investimentos municipais de médio prazo em torno de prioridades para a infraestrutura urbana, social, econômica e institucional. No contexto desse esforço, o Consórcio também aumentou a base dos recursos próprios por meio de uma revisão do contrato de rateio: a assembleia de prefeitos elevou, em 2013, a base de cálculo dos repasses anuais do patamar de 0,11%

da receita corrente líquida para 0,30% em 2014, e 0,50% da receita corrente própria de cada município no biênio 2015/16. (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016)

Em terceiro lugar, o recente quadro marcado pela crise macroeconômica e pelas políticas de austeridade fiscal repercutiu negativamente sobre a Região, e aponta para uma inflexão na trajetória de fortalecimento financeiro do Consórcio Intermunicipal. Por exemplo, o prefeito eleito de São Bernardo do Campo já defendeu um repasse menor de recursos para a instituição. Na mesma linha, várias câmaras aprovaram emendas ao orçamento diminuindo o repasse das prefeituras ao Consórcio Intermunicipal. (CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016)

Em quarto lugar, o anúncio, no dia 12 de dezembro, da ampliação da Assembleia dos Prefeitos com um representante do Governo do Estado desperta atenção (DIÁRIO DO GRANDE ABC. 2016). No entanto, para aperfeiçoar o padrão de financiamento das ações regionais, esta ampliação do órgão máximo do Consórcio com um representante do Governo Estadual requer uma articulação maior entre o planejamento regional-metropolitano e a elaboração e execução do PPA estadual, no sentido de proporcionar maior transparência e previsibilidade na execução dos programas e projetos delineados ao longo de um horizonte temporal de médio prazo.

Independente da forma específica por meio da qual o Governo do Estado e o Consórcio Intermunicipal Grande ABC lançarão mão de uma parceria política e operacional mais efetiva no ano 2017, o fortalecimento institucional a partir do Estatuto da Metrópole não deve apenas mobilizar os governos estadual e municipal mas também a sociedade civil organizada, por exemplo por meio de Câmaras Sub-Regionais (veja seção 4.1) – organizadas por microrregião – em prol de um processo de planejamento estratégico que discuta programas e projetos específicos ancorados no PPA. Cabe lembrar que as lideranças públicas e privadas da Região do Grande ABC e o Governo do Estado de São Paulo já acumularam experiências semelhantes nos anos 90, quando criaram a Câmara Regional do Grande ABC para discutir respostas

locais-regionais para a crise macroeconômica e o processo de reestruturação produtiva que acometeram a região. Como naquele momento, não há nada iminente na crise, desde que esta não seja encarada como uma fatalidade, mas como uma possibilidade de aproveitar o atual ciclo de planejamento metropolitano e regional desencadeado a partir do Estatuto da Metrópole e da obrigatoriedade dos PDUIs para mobilizar recursos públicos e privados e viabilizar uma carteira de projetos em prol da transformação da região. Isso requer tirar o financiamento metropolitano do seu âmbito tecno-burocrático e mobilizar a sociedade regional e metropolitana em torno de uma visão compartilhada de futuro – onde estamos e para onde vamos? De certa forma, o momento atual requer romper a narrativa fatalista acerca dos impasses do financiamento que cercam as áreas metropolitanas, tais como: não tem projetos porque não tem financiamento, e não tem financiamento porque não tem projetos.

Num primeiro momento, um planejamento estratégico virtuoso desta natureza deverá culminar no remanejamento de recursos financeiros e fluxos existentes para viabilizar uma carteira inicial de projetos estratégicos prioritários, de maior visibilidade e impacto sobre a visão compartilhada do futuro. A partir do *momentum inicial*, desencadeado pelo impacto dos primeiros projetos, recursos adicionais poderiam ser mobilizados por meio de consórcios e autarquias territoriais inter-federativas para o desenho, mediação e implementação de projetos e programas de natureza regional e metropolitana. Como discutimos durante o Seminário Internacional realizado em junho 2016 (UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016-c), a estratégia acima foi experimentada em diversos países federativos (como Alemanha, no caso específico do Vale de Ruhr) e mostrou a potencialidade de articular estruturas institucionais flexíveis, explicitando e mediando conflitos e interesses divergentes entre governos locais, províncias, setor privado e organizações sociais, com o objetivo de mobilizar a sociedade em torno do desenho, implementação, monitoramento e acompanhamento de uma carteira de projetos estratégicos para viabilizar processos mais amplos de transformação em regiões metropolitanas.

5. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES FINAIS

5.1. A Agenda Regional e o PDR

A entrega deste último relatório ao mesmo tempo encerra o processo de elaboração do Plano Diretor Regional e abre uma agenda regional de continuidade das atividades.

Primeiramente, nos próximos anos os municípios terão que atualizar e adaptar os seus planos diretores locais ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Ao longo do ano 2016, as equipes compostas pelos pesquisadores-professores e discentes da UFABC; técnicos dos sete municípios; e diversos Grupos de Trabalho do Consórcio Intermunicipal Grande ABC geraram um conjunto de subsídios para a elaboração do Plano Regional, como: um diagnóstico territorial; cenários e tendências; a análise de oportunidades para a governança regional e as estratégias de desenvolvimento e recomendações para o macrozoneamento e a coordenação dos instrumentos da política urbana e ambiental. Cabe destacar que o próprio PDR não gera obrigações para os municípios adaptarem os seus planos diretores, mas cria uma agenda de trabalho para a articulação de projetos e estratégias locais no âmbito regional e metropolitano, ancorada em propostas para programas específicos para uma região compacta, sustentável e com uma economia fortalecida, marcada pela maior resiliência. No entanto, o Estatuto da Metrópole constitui, de fato e de jure, *uma obrigação* para os municípios adaptarem os seus planos Diretores ao PDUI (veja também seção 5.2). Esta nova realidade institucional que norteia o planejamento e gestão dos municípios abre agora uma possibilidade de os municípios adaptarem os seus planos diretores, se aproveitando do material de referência e dos debates que ocorreram durante o processo de elaboração do PDR, dentro de uma perspectiva multiescalar, articulando as agendas local, regional e metropolitana.

Em segundo lugar, cabe lembrar que o PDR faz parte de um termo de Cooperação Técnica e Científica entre a UFABC e o Consórcio Intermunicipal Grande

ABC com o objetivo de elaborar um conjunto de diagnósticos, pesquisas e indicadores procurando fortalecer a capacidade técnica, organizacional e institucional para o Consórcio executar, acompanhar, monitorar e avaliar a implementação do PPA regional. De certa forma, o PDR representou o elo entre as diversas dimensões dessa Cooperação Técnica, que previu ações na área de habitação, de gestão de riscos socioambientais e de indicadores de monitoramento e avaliação para a execução do PPA regional. Em alguns casos, como a habitação e a gestão de riscos socioambientais, os grupos temáticos delinearão uma agenda complementar e deram os primeiros passos para desencadear as atividades em 2017 e 2018. Por exemplo, a partir do Diagnóstico Habitacional Regional as equipes da UFABC e do Grupo de Trabalho Habitação do Consórcio Intermunicipal elaboraram uma agenda complementar que prevê:

- (i) o fortalecimento organizacional e institucional para gestão da política habitacional nos municípios;
- (ii) a regularização fundiária;
- (iii) a apropriação das informações que constam do diagnóstico habitacional assim como a atualização e alimentação do sistema de informações sobre precariedade e déficit habitacional;
- (iv) O fortalecimento do quadro institucional e da capacidade organizacional e administrativa das equipes municipais para o planejamento e gestão habitacional.

Quanto à gestão do risco socioambiental, as equipes do consórcio intermunicipal e da UFABC avançaram no delineamento dos primeiros passos para a elaboração e integração da análise regional das diversas cartas geotécnicas que foram elaboradas para os municípios, com acompanhamento das suas respectivas aplicações e compatibilização com os Planos Diretores.

Por fim, o próprio sistema de acompanhamento e avaliação do Plano Plurianual Regional requer um diálogo maior com o sistema de informações georreferenciados, além de uma articulação com o sistema de informações

georreferenciadas que está sendo constituído em escala metropolitana no âmbito do PDUI.

5.2. O PDR, o PDUI e a Agenda Metropolitana

Durante todas as etapas do processo de elaboração do PDR, as equipes do Consórcio Intermunicipal Grande ABC e da UFABC compartilharam informações sobre as atividades em andamento, o material de referência e os produtos intermediários que foram elaborados no âmbito dos dois planos (PDR e PDUI) com o objetivo de aumentar a complementaridade e sinergia entre eles. Em diversos momentos, a equipe da UFABC também participou em reuniões da Comissão Técnica e apresentou produtos intermediários do PDR nas instâncias do PDUI²⁹. Além disso, todos os relatórios intermediários do PDR (isto é, o relatório 02 “Diagnóstico territorial”, 03 “Seminário Internacional: Síntese das Exposições e Oportunidades”, 04 “Cenários e tendências”, 05 “Eixos temáticos e Macrozoneamento”, assim como este Relatório Final apresentaram análises sobre o processo do PDUI, com um recorte específico para as relações imbricadas entre a escala metropolitana e a escala da própria Região do Grande ABC.

No momento em que a entrega deste Relatório encerra o processo do PDR, o cronograma base do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado sofreu atrasos, também em função do calendário eleitoral. Mais especificamente, no momento atual o PDUI se encontra na fase final das “Atividades Participativas Regionais”, que deveriam ter se encerrado no final de junho de 2016. Conforme discutimos no Relatório 05 – Eixos Temáticos e Macrozoneamento (UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC, 2016-d) e na seção 4 deste Relatório, existe uma

²⁹ Por exemplo, no dia 6 de abril a equipe da UFABC apresentou o Diagnóstico Territorial do PDR para a EMPLASA. No dia 21 de junho a UFABC participou da audiência municipal do PDUI em São Bernardo e, nessa ocasião, também, apresentou os avanços no processo de elaboração do PDR. Nos dias 25 de agosto e 28 de setembro a UFABC participou das oficinas sobre o PDUI com a presença da EMPLASA, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC e os gestores municipais da região do Grande ABC.

versão preliminar da “1ª versão do Caderno de Propostas” que não tramitou ainda pelas instâncias oficiais do PDUI. Conseqüentemente, todas as etapas inicialmente previstas para o segundo semestre de 2016 (e também a tramitação formal “1ª versão do Caderno” nas instâncias criadas no âmbito do PDUI) deverão ser realizadas durante o ano de 2017. Cabe ainda ressaltar que o Estatuto da Metrópole determina que o PDUI deverá ser entregue até janeiro de 2018.

Ao longo do ano 2016, o Consórcio Intermunicipal Grande ABC participou ativamente das reuniões do Comitê Executivo, da Comissão Técnica assim como das atividades dos diversos Grupos Temáticos do PDUI. Referido protagonismo gerou uma série de propostas preliminares que não apenas visaram melhorar a qualidade do PDUI, mas também maximizar as complementaridades entre a estratégia metropolitana como um todo e o projeto de desenvolvimento do PDR da Região do Grande ABC.

Portanto, o ano 2017 abre uma janela de oportunidades no sentido de dar continuidade e aperfeiçoar as contribuições do Consórcio Intermunicipal Grande ABC no âmbito do PDUI a partir da experiência acumulada e dos resultados alcançados no processo de elaboração do próprio PDR. Mais especificamente, durante o ano 2017 as discussões em torno do PDUI entrarão numa fase decisiva com o objetivo de desenhar, consolidar e tramitar, nas instâncias do Plano, o *Caderno de Propostas* e o *Caderno de Sustentação*. Estas discussões e o material de referência dos cadernos vão também nortear a elaboração da versão preliminar e definitiva do projeto de lei do PDUI a ser aprovado pela assembleia legislativa. Portanto, ao longo do ano 2017 o Consórcio Intermunicipal precisa mobilizar a sociedade regional – universidades, empresas, movimentos sociais organizações não governamentais - a partir de oficinas e seminários com o objetivo de aprofundar as discussões sobre as relações entre o PDR e o PDUI, com recorte específico no sentido de influir sobre o processo de elaboração, discussão e aprovação dos referidos cadernos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L., SNAO, H., SYDOW, C. T. (2010). Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In: J. Klink, **Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas** (pp. 21-48). São Paulo: ANNABLUME.

AHERN, J. (2007) Green infrastructure for cities: The spatial dimension. In: NOVOTNY, Vladimir & BROWN, Paul. **Cities of the Future** Towards Integrated Sustainable Water and Landscape Management. Londres: IWA Publishing.

ARBIX, G.; DE NEGRI, J. A. (2005). A nova competitividade da indústria e o novo empresariado: uma hipótese de trabalho. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 2, p. 21-30.

BEGALLI, M. (s/d) **A aplicação do Gradiente de Permissividade e Restrição à Ocupação (GPRO)** como alternativa para o zoneamento sustentável do distrito do Riacho Grande, São Bernardo do Campo - SP (*mimeo*).

BRASIL, Ministério da Defesa (2016). **Notícias**. Embraer e SAAB inauguram Centro de Projetos e Desenvolvimento do Gripen. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/26305-embraer-e-saab-inauguram-centro-de-projetos-e-desenvolvimento-do-gripen>> Acesso em 19-12-2016.

CEM (Centro de Estudo da Metrópole) (2013). **Base de lançamentos imobiliários da EMBRAESP**. Disponível em: <<http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/1203>>. Acesso em fevereiro de 2016.

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. **Juntos pelo Grande ABC. Construindo o Desenvolvimento Regional**. Santo André, CGABC, dez. 2016.

DIÁRIO DO GRANDE ABC. Representante do Estado assume a 8ª cadeira do Consórcio em janeiro". Santo André, 12, dez. 2016

FIX, M. (2007). **São Paulo Cidade Global. Fundamentos financeiros de uma miragem.** São Paulo, Boitempo.

FIX, M. (2009). Uma ponte para a especulação - ou a arte da renda na montagem de uma “cidade global”. **Caderno CRH**, Salvador, v. 22, n. 55, pp. 41-64.

GARSON, S. (2009). **Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro, Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte, MG: PUC.

GUILHEN, A.J. (2014). **A Parceria Público-Privada como Instrumento urbanístico: o caso do município de São Paulo.** São Carlos, Tese de Doutorado. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos.

HERZOG, C. P.; ROSA, L. Z.. **Infraestrutura Verde: Sustentabilidade e Resiliência para a Paisagem Urbana.** In: Revista LABVERDE. FAUUSP - Departamento de Projeto: São Paulo. No. 01 (ISSN: 2179-2275), 2010, pp. 92-115.

HOLANDA, F. (2002). **O espaço de exceção.** Brasília, DF, Universidade de Brasília.

ITDP. (2013). **Padrão de Qualidade – Versão 2.0 TOD STANDARD.** Rio de Janeiro, ITDP.

KLINK, J. (2013). “Por que as Regiões Metropolitanas continuam tão ingovernáveis? Problematizando a Reestruturação e o Reescalonamento do Estado Social-Desenvolvimentista em Espaços Metropolitanos”. In: FURTADO, B.A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de (orgs.). **Território Metropolitano, políticas municipais. Por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano.** Brasília, IPEA.

KLINK, J. (2001). **A Cidade-Região. Regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista.** Rio de Janeiro, DP&A editora.

KLINK, J.; STROHER, L. (s/d) **(Urban) Financialization without markets? A political-economy interpretation of securitized building certificates in Brazil.** (mimeo).

KLINK, J.; STROHER, L. (s/d). “Financiamento e novos instrumentos da gestão metropolitana” In: EDÉSIO, F.; HOSIHINO, T. (orgs.). **O Estatuto da metrópole e o marco legal da gestão metropolitana no Brasil**. No prelo.

LENCIONI, S. (2003). A Emergência de um Novo Fato Urbano de Caráter Metropolitano. A particularidade de seu conteúdo sócio-espacial, seus limites regionais e sua interpretação teórica. In: **Anais do X Encontro Nacional da ANPUR**. CD-ROM. Belo Horizonte (MG).

MAGALHÃES, F. (2010). **Regiões Metropolitanas no Brasil: um Paradoxo de desafios e oportunidades**. Washington, Banco Interamericano de Desenvolvimento.

MARKUSEN, A. (1999). “Four Structures for Second Tier Cities”. In: MARKUSEN, A.; LEE, Y; DIGIOVANNA, S. (orgs). **Second Tier Cities: rapid growth beyond the Metropolis**. Minneapolis: University of Minnesota Press.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. (2009). **Projeto Observatório das Metrôpoles: território, coesão social e governança democrática**. Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Porto Alegre, Salvador, Recife, Belém, Natal, Goiânia e Maringá – Relatório Arranjos Institucionais para a Gestão Metropolitana. Rio de Janeiro. Acessível em http://www.observatoriodasmetrolopes.ufrj.br/relatorio_RMGO.pdf.

PMRJ (Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro) (2012). **Prospecto da Operação Urbana Consorciada do Porto do Rio de Janeiro**. PMRJ, Rio de Janeiro.

PMSBC (Prefeitura Municipal de São Bernardo do Campo) (2015). **Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Operação Urbana Consorciada São Bernardo do Campo**. São Bernardo do Campo, PMSBC.

PMSP (Prefeitura Municipal de São Paulo) (2016). **Prospectos, Resumos Financeiros e Estudos de viabilidade das Operações Urbanas Consorciadas**. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/sp_urbanismo/operacoes_urbanas/index.php?p=19525>. Acesso em fevereiro de 2016.

RANABOLDO, C.; AROSIO, M. (2016). Circuitos Cortos de Comercialización: una mirada desde el enfoque territorial. Plataforma de Territorios Inteligentes. **FAO**. Disponível em: <http://www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/articulos/colaboraciones/detalle/fr/c/410218/> Acesso em: nov. de 2016.

REZENDE, F. (2010). “Em busca de um novo modelo de financiamento metropolitano”. In: MAGALHÃES, F. (Org.) **Regiões Metropolitanas no Brasil: um Paradoxo de desafios e oportunidades**. Washington: Banco Interamericano de Desenvolvimento.

SANTOS PEREIRA, A. L. dos. (2016). **Intervenções em centros urbanos e conflitos distributivos: modelos regulatórios, circuitos de valorização e estratégias discursivas**. Tese de doutorado. São Paulo, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo.

SÃO PAULO (Prefeitura), GUARULHOS (Prefeitura), CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO ABC. (2016). **Plano de desenvolvimento urbano integrado: região metropolitana de São Paulo. Contributo à elaboração do projeto de lei**. São Paulo: Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Disponível em <<http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/06/PDUI-contributo-ao-Caderno-Preliminar-de-Propostas.pdf>>. Acesso em dez. 2016.

SCOTT, A. (1998). **Revitalização industrial nos municípios do ABC, São Paulo. Análise diagnóstica e Recomendações Estratégicas para uma nova economia e um Novo Regionalismo**. Santo André, Relatório de Consultoria apresentado para a Agência de Desenvolvimento Econômico do ABC.

SILVA, J. G. da (1997). O Novo Rural Brasileiro. **Revista Nova economia**, Belo Horizonte, 7(1), maio, pp. 43-81.

STIGLITZ, J.E. (1988) **Economics of the Public Sector**. New York/London: WW Norton & Company.

SAMPAIO, L. (2012). Os Modelos de Governança da Região Metropolitana de São Paulo sob Perspectiva Institucional no Período 1960-2011: Breve Análise. **Anais do ENANPG** (Encontro de Administração Pública e Governo). Salvador: ENANPG.

SOUZA, C. (2003). Regiões metropolitanas: condicionantes do regime político. **Lua Nova**, n. 59, 137-158.

SOUZA, C. (2007). Regiões metropolitanas: reforma do regime político e vazios de governança. In: E. DINIZ, **Globalização, Estado e desenvolvimento**. Dilemas do Brasil no novo milênio (pp. 235-261). Rio de Janeiro: FGV.

TAVARES, J. C. (2016). Eixos: novo paradigma do planejamento regional? Os eixos de infraestrutura nos PPA's nacionais, na litorânea e na macrometrópole paulista. **Cadernos Metrôpole**. Planejamento urbano e regional: percursos e desafios. V. 18, n. 37, pp. 671-695.

TAVARES, J. C. (2015). **Polos Urbanos e Eixos Rodoviários no Estado de São Paulo**. São Carlos, Tese de Doutorado. IAU-USP.

TRAVASSOS, L. (2010). **Revelando os rios: novos paradigmas para a intervenção em fundos de vale urbanos na Cidade de São Paulo**. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental da USP (PROCAM/USP). São Paulo, PROCAM.

UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC (2016). **Diagnóstico Habitacional Regional do Grande ABC**. Relatório Final. São Bernardo do Campo: UFABC.

UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC (2016). **Discussão e elaboração do Plano Diretor Regional do Grande ABC, SP**. Relatório 03 – Seminário internacional: desenvolvimento e governança regional – diagnósticos e perspectivas a partir da RMSP. Síntese das exposições e oportunidades. São Bernardo do Campo: UFABC

UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC (2016). **Discussão e elaboração do Plano Diretor Regional do Grande ABC, SP**. Relatório 04 – Cenários & tendências. São Bernardo do Campo: UFABC

UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC (2016). **Discussão e elaboração do Plano Diretor Regional do Grande ABC, SP**. Relatório 05 – Eixos temáticos e Macrozoneamento. São Bernardo do Campo: UFABC

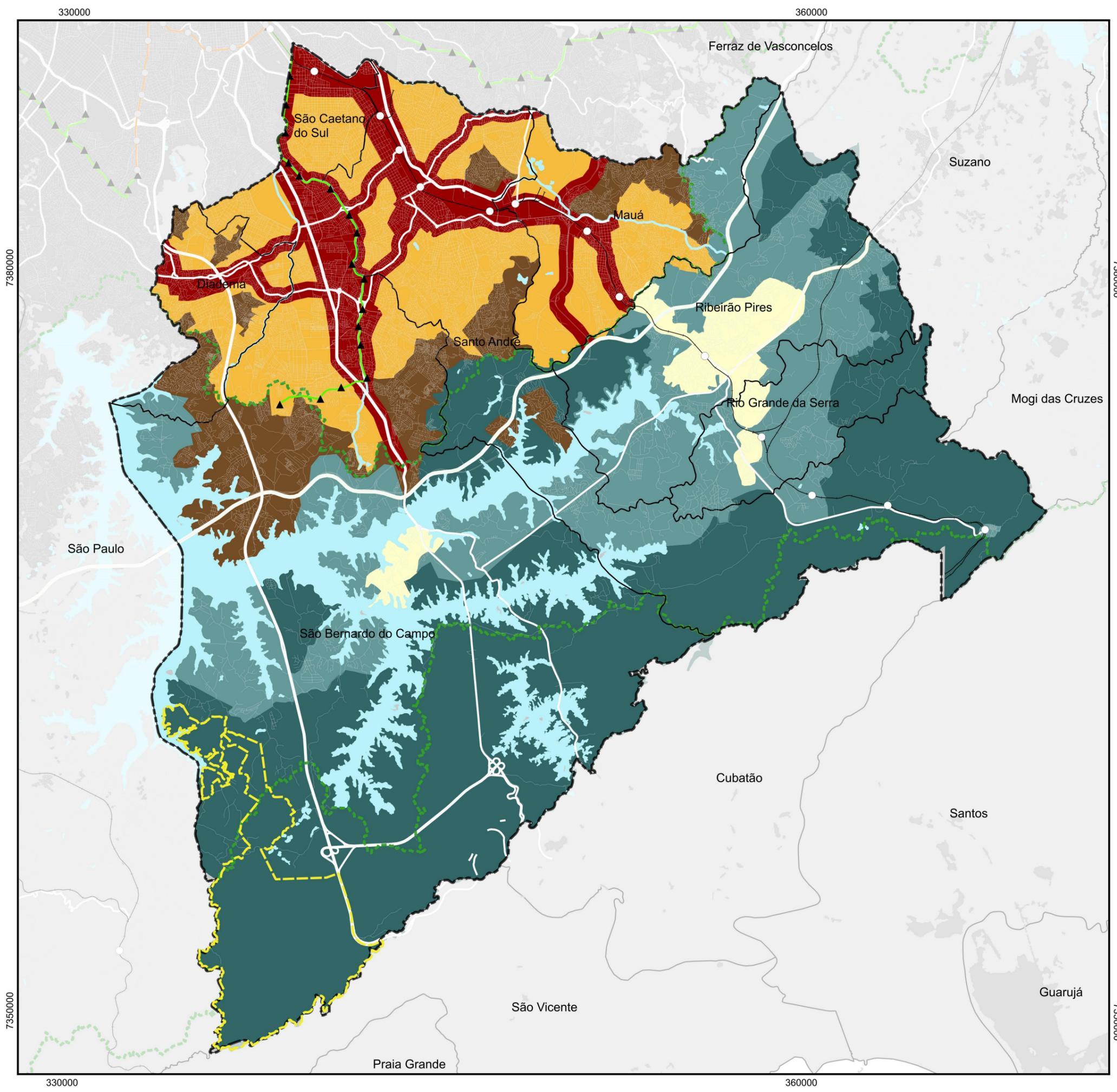
UFABC; CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO GRANDE ABC (2016). **Pesquisa para apoiar a discussão e elaboração do Plano Diretor Regional do Grande ABC, SP**. Relatório 02 – Diagnóstico. São Bernardo do Campo: UFABC.

WANDERLEY, M. N. B.; FAVARETO, A. (2013). A singularidade do rural brasileiro - implicações para as tipologias territoriais e a elaboração de políticas públicas. In: MIRANDA, C.; SILVA, E. (Orgs.). **Concepções da ruralidade contemporânea - as singularidades brasileiras**. Brasília: IICA.

ZIONI, S; TRAVASSOS, L.; BEGALLI, M. (2014). **Parâmetros Socioecológicos e Gradiente de Permissividade e Restrição à Ocupação**. In: ZIONI, S. et al. Proteção ambiental e habitação de interesse social na Macrozona de Proteção Ambiental – São Mateus e Cidade Tiradentes. Ateliê Ensaio Urbanos. São Paulo: SMDU/PMSP. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/atelier-ensaios-urbanos-2/>. Acesso em: nov. 2016.

ANEXO – CADERNO DE MAPAS

- Macrozoneamento Proposto
- Programa de Inclusão Socioterritorial
- Rede de Centralidades Proposta
- Programa Eixos de Estruturação Regional e Metropolitana
- Programa de Infraestrutura Verde Regional
- Fomento à Nova Economia Regional

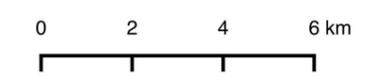


PROPOSTA DE MACROZONEAMENTO

- MACROZONAS**
- Macrozona de Estruturação Metropolitana
 - Macrozona de Consolidação da Urbanização
 - Macrozona Centros Urbanos Locais
 - Macrozona de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental
 - Macrozona de Proteção Ambiental e Controle e Qualificação Rural e Urbana
 - Macrozona de Conservação de Ecossistemas Naturais

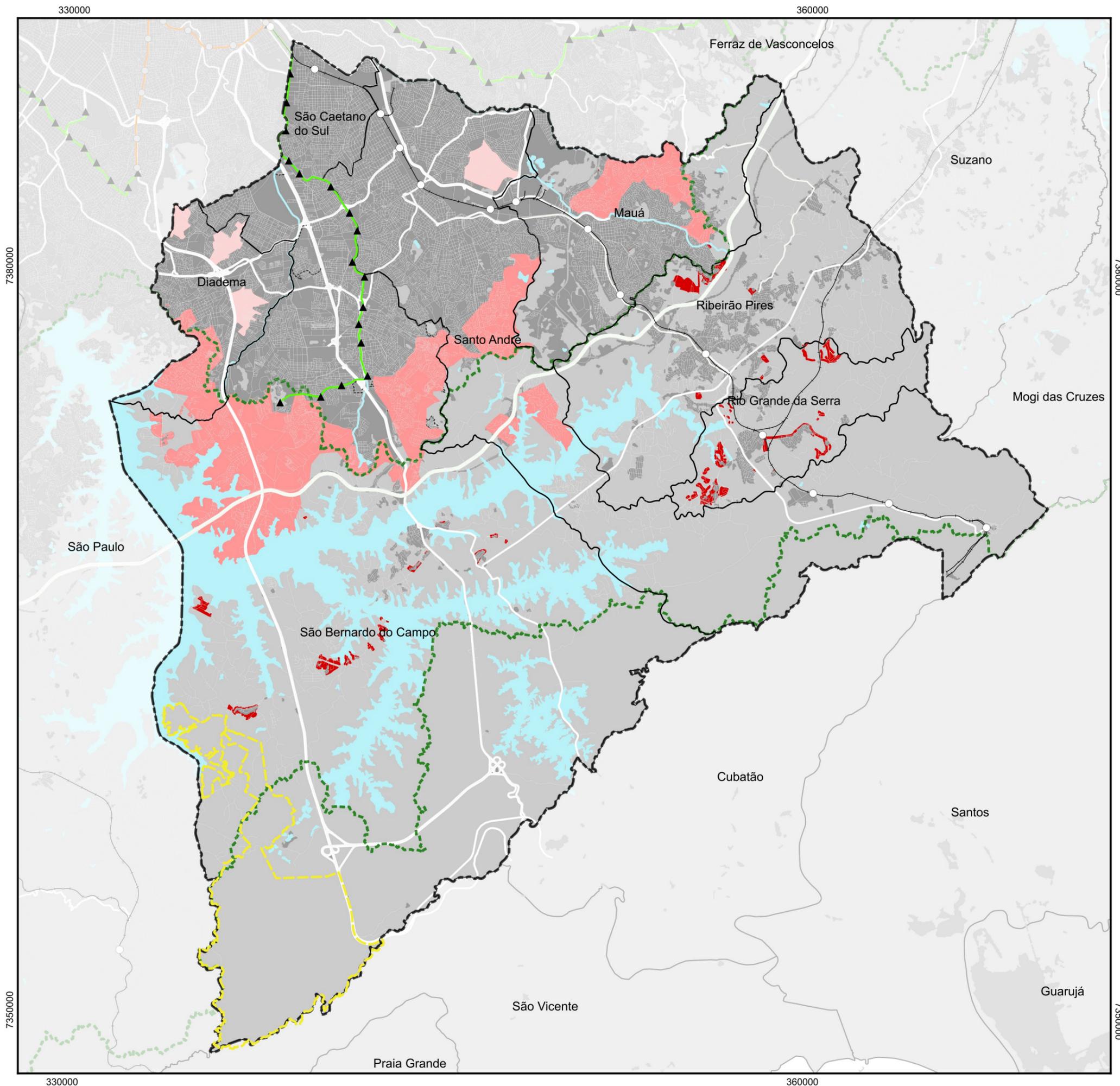
- Convenções cartográficas**
- Estação de trem existente
 - Monotrilho - Estações Planejadas
 - Ferrovia
 - Monotrilho - Linhas planejadas
 - Viário metropolitano
 - Logradouros
 - Rodoanel
 - Curso d'água
 - Massa d'água
 - Limite municipal
 - Mancha urbana
 - Limite do ABC
 - Terra indígena
 - Área de proteção aos mananciais

Localização na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)



Projeção Universal Transversa de Mercator.
Zona 23 Sul - Datum SIRGAS 2000.
Elaboração: Grupo Plano Diretor Regional
Dezembro/2016.





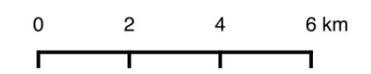
PROGRAMA DE INCLUSÃO SOCIOTERRITORIAL

- 1. Assentamentos em áreas urbanas consolidadas
- 2. Assentamentos nas bordas periféricas (fronteiras com/ou em área de manancial)
- 3. Assentamentos dispersos na Macrozona de Proteção Ambiental e Controle e Qualificação Rural e Urbana

Convenções cartográficas

- Estação de trem existente
- Monotrilho - Estações Planejadas
- Ferrovia
- Monotrilho - Linhas planejadas
- Viário metropolitano
- Logradouros
- Rodoanel
- Curso d'água
- Massa d'água
- Limite municipal
- Mancha urbana
- Limite do ABC
- Terra indígena
- Área de proteção aos mananciais

Localização na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)



Projeção Universal Transversa de Mercator.
Zona 23 Sul - Datum SIRGAS 2000.
Elaboração: Grupo Plano Diretor Regional
Dezembro/2016.



REDE DE CENTRALIDADES PROPOSTA

Rede de Centralidades

- Existente
- A ser reforçada e com terminal de transporte público
- A ser implantada
- A ser implantada e com terminal de transporte público

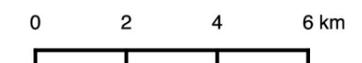
Centralidades existentes

- Primeira ordem
- Segunda ordem
- Terceira ordem

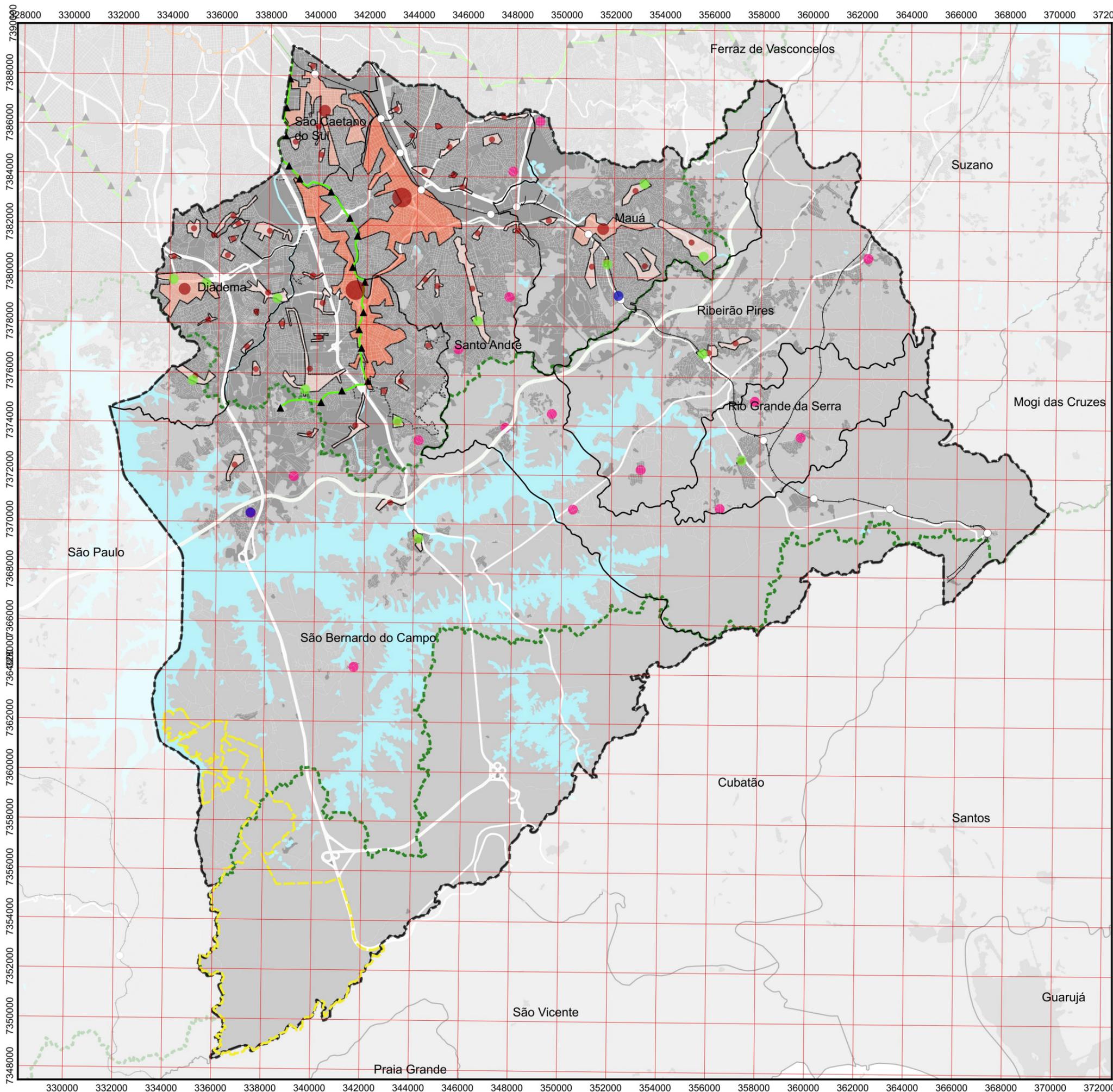
Convenções cartográficas

- | | |
|---|--|
| ○ Estação de trem existente | — Curso d'água |
| ▲ Monotrilho - Estações Planejadas | Massa d'água |
| — Ferrovia | Limite municipal |
| — Monotrilho - Linhas planejadas | Mancha urbana |
| — Viário metropolitano | Limite do ABC |
| — Logradouros | Terra indígena |
| — Rodoanel | Área de proteção aos mananciais |

Localização na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)



Projeção Universal Transversa de Mercator.
Zona 23 Sul - Datum SIRGAS 2000.
Elaboração: Grupo Plano Diretor Regional
Dezembro/2016.



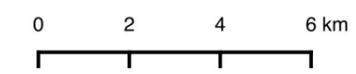
PROGRAMA EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO REGIONAL E METROPOLITANA

- Av. do Estado/Costa e Silva
- Monotrilho Linha Bronze - 18 (projetado)
- Corredor ABD
- Anel Metropolitano
- Av. Papa João XXIII/Ligação Jacu-Pêssego
- Arco Sul
- Av. Caminho do Mar
- Rodovias Estaduais
- Ferrovia (Linha 10)
- Goiás (SCS)/João Ramalho (Mauá)

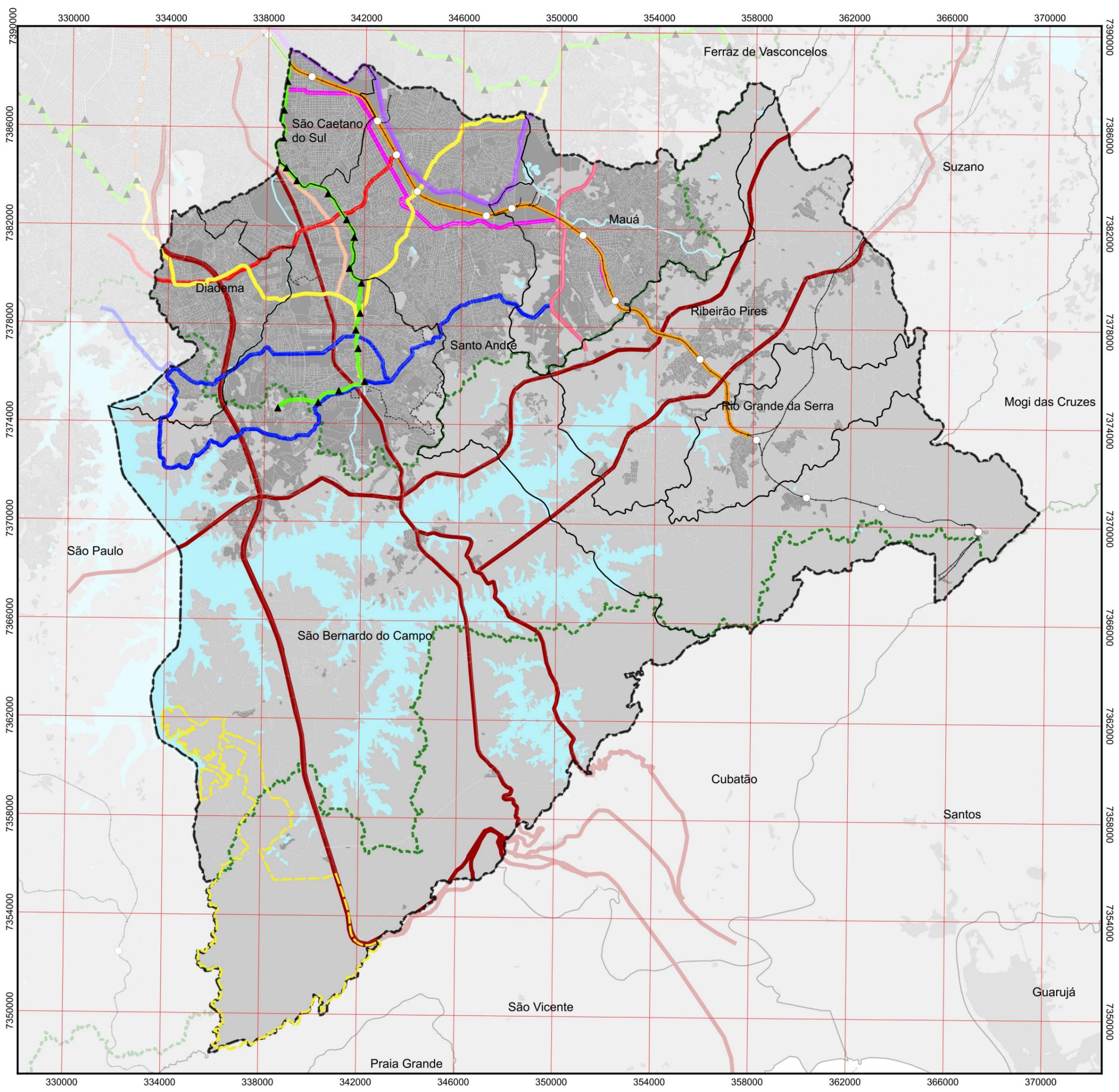
Convenções cartográficas

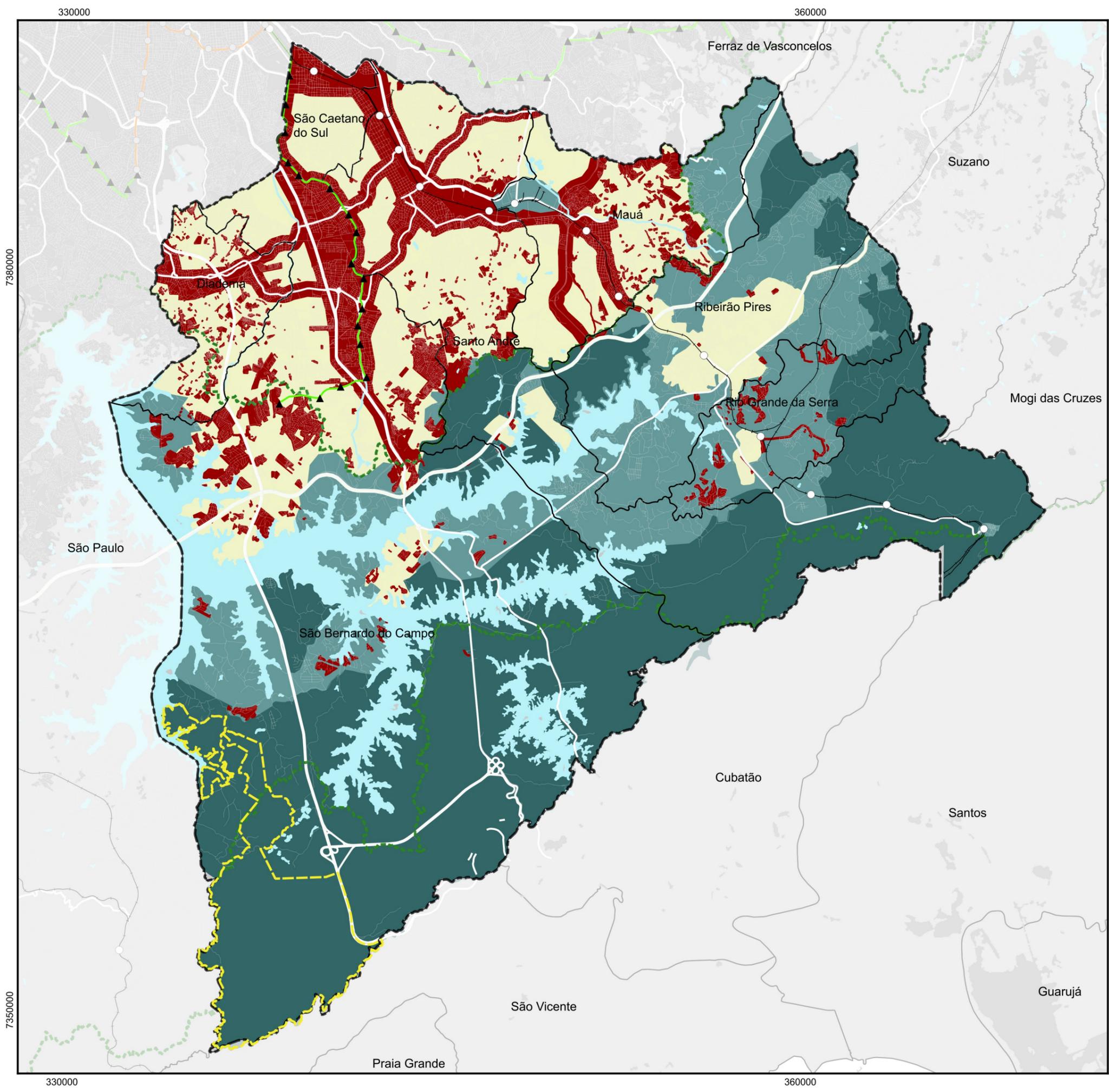
- Estação de trem existente
- ▲ Monotrilho - Estações Planejadas
- Ferrovia
- Logradouros
- Curso d'água
- Massa d'água
- Limite municipal
- Mancha urbana
- Limite do ABC
- Terra indígena
- Área de proteção aos mananciais

Localização na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)



Projeção Universal Transversa de Mercator.
Zona 23 Sul - Datum SIRGAS 2000.
Elaboração: Grupo Plano Diretor Regional
Dezembro/2016.





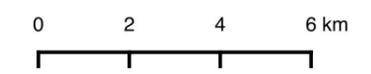
PROGRAMA DE INFRAESTRUTURA VERDE REGIONAL

- Protetiva
- Defensiva
- Oportuna
- Ativa

Convenções cartográficas

- Estação de trem existente
- Monotrilho - Estações Planejadas
- Ferrovia
- Monotrilho - Linhas planejadas
- Viário metropolitano
- Logradouros
- Rodoanel
- Curso d'água
- Massa d'água
- Limite municipal
- Mancha urbana
- Limite do ABC
- Terra indígena
- Área de proteção aos mananciais

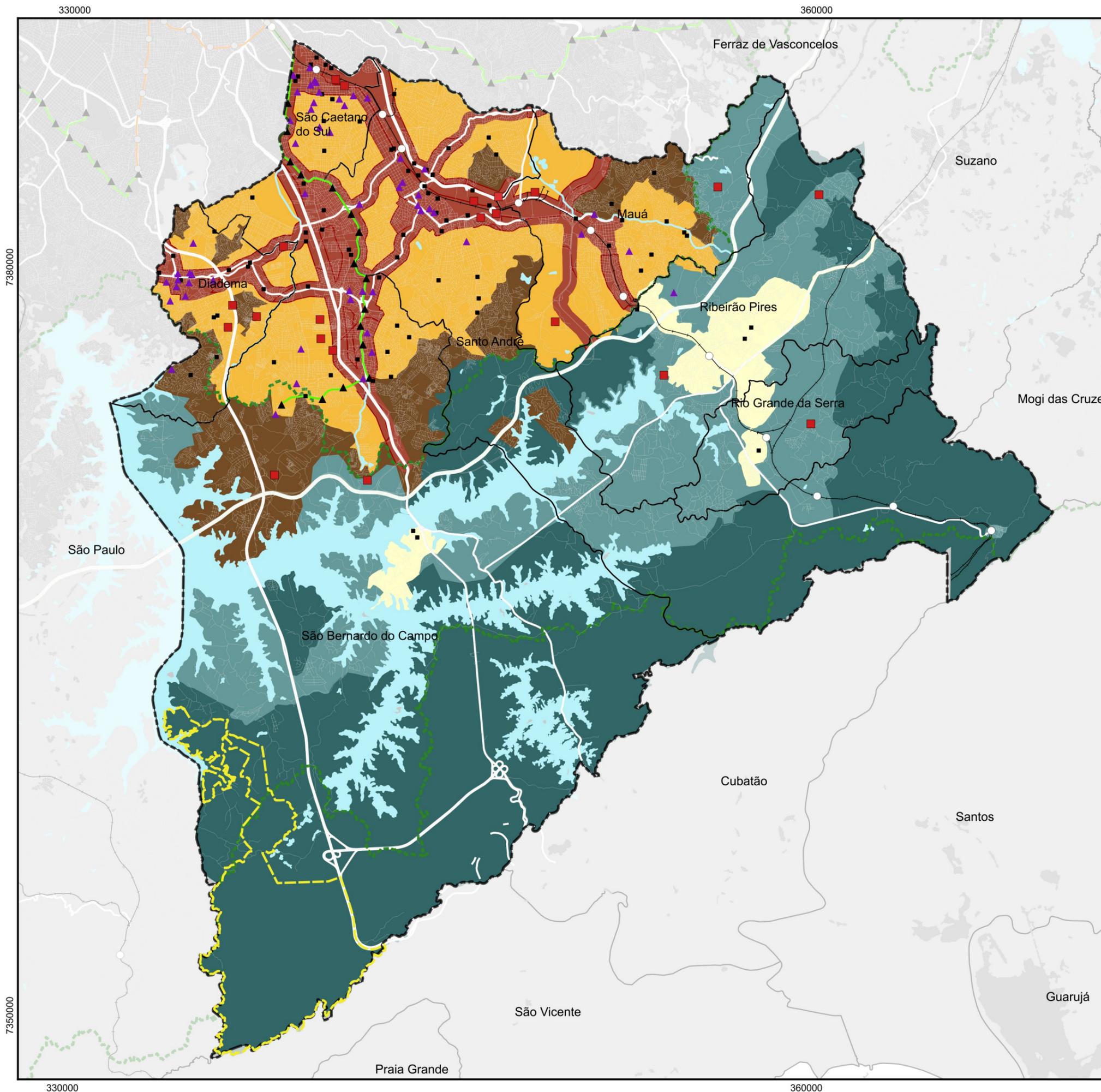
Localização na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)



Projeção Universal Transversa de Mercator.
 Zona 23 Sul - Datum SIRGAS 2000.
 Elaboração: Grupo Plano Diretor Regional
 Dezembro/2016.



FOMENTO À NOVA ECONOMIA REGIONAL



- Serviços
- ▲ Universidades
- Indústrias

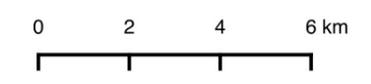
MACROZONAS

- Macrozona de Estruturação Metropolitana
- Macrozona de Consolidação da Urbanização
- Macrozona Centros Urbanos Locais
- Macrozona de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental
- Macrozona de Proteção Ambiental e Controle e Qualificação Rural e Urbana
- Macrozona de Conservação de Ecossistemas Naturais

Convenções cartográficas

- | | |
|------------------------------------|-----------------------------------|
| ○ Estação de trem existente | — Curso d'água |
| ▲ Monotrilho - Estações Planejadas | ■ Massa d'água |
| — Ferrovia | □ Limite municipal |
| — Monotrilho - Linhas planejadas | ■ Mancha urbana |
| — Viário metropolitano | □ Limite do ABC |
| — Logradouros | ■ Terra indígena |
| — Rodoanel | □ Área de proteção aos mananciais |

Localização na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP)



Projeção Universal Transversa de Mercator.
Zona 23 Sul - Datum SIRGAS 2000.
Elaboração: Grupo Plano Diretor Regional
Dezembro/2016.

