Universidade de São Paulo
Faculdade de Saúde Pública

Gestão Integrada de Políticas Públicas relacionadas às
Mudanças Climáticas na Região Metropolitana de São Paulo.

Paula Prado de Sousa Campos

São Paulo

2014

**Gestão Integrada de Políticas Públicas relacionadas às
Mudanças Climáticas na Região Metropolitana de São Paulo.**

Paula Prado de Sousa Campos

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de **Doutora em Ciências.**

Área de Concentração: Saúde Ambiental

Orientador: Prof. Dr. Arlindo Philippi Jr.

Co-orientadora: Paula Santana

São Paulo

2014

**Gestão Integrada de Políticas Públicas relacionadas às
Mudanças Climáticas na Região Metropolitana de São Paulo.**

Paula Prado de Sousa Campos

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Pública da Faculdade de Saúde Pública da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de **Doutora em Ciências.**

Área de Concentração: Saúde Ambiental

Orientador: Prof. Dr. Arlindo Philippi Jr.

Co-orientadora: Paula Santana

São Paulo

2014

Aos meus pais.

AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos que faço representam a fase mais esperada por mim há mais de quatro anos, pois sabia que quando aqui chegasse, minha missão estaria quase terminada. Missão que me propus a enfrentar e que me permitiu passar por experiências renovadoras. Uma missão, que ao mesmo tempo em que foi solitária, nos momentos de leitura, reflexão e escrita, foi por mim dividida com todas as pessoas com quem convivi e ainda convivo, à quem quero agradecer.

À minha amada família, meus pais que foram e são para mim esteio e modelo de vida, sendo tão corretos, perseverantes e constantes em seu amor, apoiando e incentivando sempre e me permitindo terminar a missão. Ao meu marido e filhos, que participaram de todos os momentos bons e ruins desta tarefa, sem deixar de vibrar e angustiar-se junto comigo, me trazendo segurança e luz durante a jornada.

Ao meu orientador, prof. Arlindo Philippi Jr., por ter me aberto as portas da USP e ter trilhado comigo este caminho, me mostrando as pontes e atalhos a serem percorridos e me permitindo, com sua sabedoria, carinho e respeito, finalizar com dignidade essa tarefa tão especial. À profa. Paula Santana, co-orientadora do trabalho, que me acolheu na Universidade de Coimbra e direcionou, com segurança e carinho, minha caminhada acadêmica no exterior.

Aos amigos que fiz durante o trajeto, amigos da Faculdade de Saúde Pública e amigos da Universidade de Coimbra, que foram determinantes para que o trabalho se realizasse com a alegria e a leveza que só as amizades trazem, dividindo comigo seus conhecimentos e descobertas, e que passaram a fazer parte da minha vida, sempre acreditando que as amizades são eternas. À toda a minha família, irmã, sobrinhas, tios, primos e amigos que acompanharam e torceram pelo sucesso desta minha empreitada.

À CAPES e ao Incline pelo apoio e por último, mas como causa primeira, agradeço a Deus pela oportunidade de realizar esta missão e por ter conseguido terminá-la.

RESUMO

CAMPOS, P.P.S. Gestão Integrada de Políticas Públicas relacionadas às Mudanças Climáticas na Região Metropolitana de São Paulo. 351p. (Tese de Doutorado). São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP; 2014.

O planejamento e a gestão de políticas públicas aplicadas às mudanças climáticas exigem por parte de diferentes atores mediados pelo Estado, adoção de estratégias de adaptação e mitigação. Estas políticas envolvem setores distintos e precisam ser capazes de interferir e corrigir a evolução das atividades de uso/ocupação/transformação do solo urbano de forma que as atividades favoreçam o equilíbrio entre as dimensões ambientais, econômicas e sociais nas metrópoles. O desafio de associar as políticas climáticas e urbanas passa pela complexidade dos diálogos federativos nas metrópoles brasileiras. Estes aspectos da gestão e planejamento de políticas a nível inter federativo atuam no sentido de dificultar a gestão integrada e a realização dos objetivos das políticas com impacto na questão climática. Tendo em vista a relevância da legislação como elemento estruturador do processo de implementação de políticas públicas, o presente estudo visa identificar, no texto das políticas urbana e climática de alguns municípios integrantes da Região Metropolitana de São Paulo, assim como na legislação correspondente do Estado de São Paulo e da União, elementos de articulação e integração para a superação dos desafios apontados. Para isso foi utilizada pesquisa documental e técnica de análise de conteúdo partindo de quadro de categorias teóricas, fundamentado na literatura da área. Em paralelo, foi feita análise comparativa de políticas europeias e portuguesas de Mudanças Climáticas, com dados coletados em 2013. A análise do conjunto normativo selecionado possibilitou indicar a existência de potencial para a consecução dos objetivos de gestão integrada, contudo, deixou evidente que o suporte para a consecução desta gestão se dará com o avanço efetivo na organização das estruturas regionais de planejamento e gestão de políticas, sob a lógica do Ordenamento do Território, funcionando como elemento aglutinador das demais políticas com interferência no território e que considere a sustentabilidade das cidades.

Palavras-chave: Gestão integrada – políticas públicas – planejamento - mudanças climáticas – Ordenamento do Território.

ABSTRACT

CAMPOS. P.P.S. Integrated Management of Public Policies Related to Climate Change in the Metropolitan Region of São Paulo. 351p. (Thesis). São Paulo: School of Public Health, University of São Paulo; 2014.

The planning and management of environmental public politics related to the climate changes, require from the state mediated actors, an adoption of mitigation and adaptation strategies. These strategies need to be able to step in and correct the evolution of the use / occupation / transformation of urban land activities so that activities favoring the balance between environmental, economic and social dimensions in the metropolises. The challenge of linking climate and urban policies involves the complexity of federal dialogues in Brazilian metropolises. This problem in the management and planning policies to inter federal level acts to hinder the integrated management and the achievement of policy objectives with impact on climate change. Admitting the importance of legislation as the structuring element of the implementation of public policies, this present research aims to identify elements of integration on environmental and sectorial policies concerning the interface with the climate changes by involving different federal dimensions and the governmental sectors. Therefore we will use documental research, comparative analysis of Portuguese and European politics of Climate Changes with the collected information in 2013 and the analysis technique of the categories framework build by the literature taken elements which once contemplated by politics, indicate positive conditions of integrated management. Among the results, the analysis of selected normative indicate the possible existence of potential for achieving the goals of integrated management, however, made it clear that support for the achievement of this administration will be with the effective progress in organizing regional planning frameworks and policy management under the logic of spatial territorial, working as the glue of other political interference with the territory and to consider the environmental sustainability of cities.

Keywords: integrated management – public politics – planning – climate change – special planning.

LISTA DE ABREVIATURAS

ANTP - Associação de Transportes Públicos

APA – Agência Portuguesa do Ambiente

APP - Áreas de Preservação Permanente

APA - Áreas de Proteção Ambiental

APM - Áreas de Proteção de Manancial

CETETSB - Companhia Ambiental do Estado de São Paulo

CEM - Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima

CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

CIMBAJU - Consórcio Municipal dos Municípios da Bacia do Juqueri, integra os municípios de Mairiporã, Francisco Morato, Caieiras, Franco da Rocha e Cajamar

CCDR - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CE – Comissão Europeia

CESP – Constituição do Estado de São Paulo

CODEGRAN - Conselho Deliberativo da Grande São Paulo

CONSULTI - Conselho Consultivo Metropolitano de Desenvolvimento Integrado

CO2 – Gás carbônico

CONPDEC - Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil

CONISUD - Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo

CNUMAD - Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

CVM - Comissão de Valores Mobiliários

CF – Constituição Federal

CRB – Constituição da República do Brasil

DF – Distrito Federal

EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano

ENDS - Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável

FEADER - Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural

FECOP – Fundo Estadual de Controle e Prevenção da Poluição

FPE - Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal

FPM - Fundo de Participação dos Municípios (FPM)

FPEX - Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FNMC - Fundo Nacional sobre Mudança do Clima

GEE – Gases de efeito estufa

GtCO₂ – Giga toneladas de gás carbônico

Gex - Grupo Executivo

GT – Grupo de Trabalho

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

INPE – Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais

INCT – MC - Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Mudanças Climáticas

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

ICLEI - Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais

IOF – Imposto sobre Operações Financeiras

IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

IPCC - Intergovernmental Panel on Climate Change

IPi – Imposto sobre Produtos Industrializados

IR – Imposto de Renda

ITR – Imposto sobre Propriedade Territorial Rural

LPUOS - Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo

MCTI - Ministério de Ciência Tecnologia e Inovação

MMA - Ministérios do Meio Ambiente

MDL - Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

OMM - Organização Meteorológica Mundial

PESD - European Spatial Development Perspective

PMMC – Política Municipal de Mudança do Clima

PNPOT - Plano Nacional de Política de Ordenamento do Território de Portugal

PFPMCG - Programa FAPESP de Pesquisa sobre Mudanças Climáticas Globais

PSA - Pagamento por Serviços Ambientais – PSA

PNDC - Política Nacional de Defesa Civil

PPA- Plano Plurianual

PDE – Plano Diretor Estratégico

PNAC – Plano Nacional de Alterações Climáticas

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PNMC - Política Nacional sobre Mudanças Climáticas

PNUMA - Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

PEMC - Política Estadual de Mudanças Climáticas

PROCLIMA - Programa Estadual de Mudanças Climáticas do Estado de São Paulo

QREN- Quadro de Referência Estratégico Nacional,

RAN - Relatório Nacional de Avaliação

RPPN - Reserva Particular do Patrimônio Natural

RMSP - Região Metropolitana de São Paulo

REDD (Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal)

SINPDEC - Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil

STF - Supremo Tribunal Federal

SVMA - Secretaria do Verde e Meio Ambiente

UNFCCC - Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima

UE - União Europeia

UNCED - Comissão Mundial da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento

ZER - Zona Exclusivamente Residencial

ZPR - Zonas Predominantemente Residenciais

ZC - Zonas Mistas – ZM; Zonas de Centralidades

ZDE - Zona de Desenvolvimento Econômico

ZPI - Zona Predominantemente Industrial

ZOE - Zona de Ocupação Especial

ZPDS - Zona de Preservação e Desenvolvimento Sustentável

ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social

ZEPEC - Zonas Especiais de Preservação Cultural

ZEPAM - Zonas Especiais de Preservação Ambiental

ZEP - Zona Especial de Preservação

ZT - Zona de Transição

ZPP - Zonas de Preservação do Patrimônio

ZEE - Zoneamento Ecológico Econômico

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	17
Capítulo 1. OBJETIVOS E METODOLOGIA	25
1.1. Problema e pressupostos de pesquisa	25
1.2. Objetivo	25
1.2.1. Objetivos específicos.....	26
1.3 Metodologia.....	27
1.3.1. Etapa 1 – Pesquisa exploratória.....	27
1.3.2. Etapa 2 – Definição do objeto de estudo e abrangência territorial.....	27
1.3.3. Etapa 3 – Construção do Instrumento de Análise.....	31
1.3.4. Etapa 4 – Análise das políticas públicas de Mudanças Climáticas da União Europeia e Portugal	43
1.3.5. Etapa 5 – Procedimentos de análise das categorias organizadas em conjuntos.....	44
Capítulo 2. FUNDAMENTOS E COMPLEXIDADE DO ESTUDO	46
2.1. Questões de ambiente e saúde nas sociedades contemporâneas.....	46
2.2. Mudanças climáticas nas metrópoles: implicações entre políticas ambientais, econômicas e de ordenamento territorial.....	55
2.3. A complexidade da questão federativa para a gestão de políticas na Região Metropolitana de São Paulo	59
2.4. A contribuição dos modelos de gestão integrada de políticas europeias e portuguesas.....	78
2.4.1. O surgimento da questão ambiental.....	79
2.4.2. Alterações Climáticas e as Cidades.....	87
2.4.3. Elementos de Integração nas políticas europeias e portuguesas.....	93
2.4.3.1. Desenvolvimento Sustentável.....	95
2.4.3.2. Ordenamento do Território.....	99
2.4.3.3. Legislar melhor.....	101
2.4.4. Análise comparada.....	103

Capítulo 3. RESULTADOS.....	108
3.1. Apresentação dos resultados da análise do primeiro conjunto de normas.....	108
3.2. Apresentação dos resultados da análise do segundo conjunto de normas.....	149
3.3. Síntese resultados e discussões.....	207
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	225
RECOMENDAÇÕES.....	235
A urgência da questão climática.....	235
Em busca da eficiência na implementação.....	236
Construindo novas fronteiras de valores.....	236
LIMITAÇÕES DO ESTUDO.....	237
INDICAÇÃO DE TRABALHOS FUTUROS.....	237
REFERÊNCIAS.....	239
ANEXOS.....	251

INDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Descrição dos grupos de análise de normas	45
Quadro 2 – Estrutura normativa do Plano Diretor.....	153
Quadro 3 – Síntese dos resultados e discussões.....	208

INDICE DE FUGURAS

Figura 1 – Esquema hierárquico das normas analisadas.....	30
Figura 2 - Região Metropolitana de São Paulo.....	77
Figura 3 – Expansão da mancha urbana da Região Metropolitana de São Paulo.....	78
Figura 4 – Critério de análise do primeiro grupo de normas.....	109
Figura 5 – Critério de análise do segundo grupo de normas.....	150

INDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Caracterização dos municípios.....	28
Tabela 2 – Instrumento de análise.....	42
Tabela 3 – Repartição de rendas entre os entes federativos.....	68
Tabela 4 – Sistema Nacional de Implementação da Política Nacional de Mudança do Clima	121

INTRODUÇÃO

A dinâmica da gestão e planejamento de políticas públicas ambientais e de políticas urbanas tem hoje como um dos principais temas a proteção do sistema climático. Relatório de Desenvolvimento Humano do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, denominado “Combater as Alterações Climáticas: Solidariedade humana num mundo dividido”, de 2007/2008 (ONU, 2007, p.17), indica que as alterações climáticas se caracterizam como a questão central do desenvolvimento humano para esta geração, de modo que enseja uma atenção maior e mais imediata a nível global. Estas, embora surtam efeitos perceptíveis nas diversas dimensões espaciais (regional, nacional e global), se fazem sentir de maneira especial no âmbito local, através de impactos diretos na vida da população que vive nas cidades.

A vida nas cidades, caminho natural do desenvolvimento das sociedades industriais, assumiu preponderância global e as cidades representam hoje cenário de grandes contradições e desafios a serem superados para a obtenção do equilíbrio entre o desenvolvimento e a preservação do meio ambiente.

Típicas ações humanas levadas a cabo por atividades econômicas intervenientes no território, seja envolvendo a queima de combustíveis fósseis (gás natural, carvão e petróleo), seja através de intensa deflorestação e o próprio fenómeno da urbanização (EBI et al., 2006) causam fortes impactos nas cidades, exigindo dos gestores metas maiores do que a simples redução das emissões de CO₂ para alcançar o bem-estar nas cidades. A sustentabilidade nas cidades, para SANTANA (2007), está relacionada com a adoção de uma abordagem holística de ordenação do território, com enfrentamento de questões ambientais e energéticas, dado que as várias componentes do

ecossistema natural estão estreitamente interligadas com os aspectos sociais, econômicos, culturais e políticos do sistema urbano.

De que maneira os responsáveis pela gestão das cidades podem responder de forma efetiva à esta demanda urgente? A resposta abrange a adoção de políticas públicas, que são, no conceito adotado para este trabalho, conjunto de diretrizes estabelecido pela sociedade, por meio de sua representação política, em forma de lei, visando à melhoria condições de vida dessa sociedade, com base em PHILIPPI e BRUNA (2004). Tendo em vista a relevância da legislação como elemento estruturador do processo de implementação de políticas públicas, a pesquisa versa sobre a contribuição oferecidas pelas normas jurídicas correspondentes, aplicável às mudanças climáticas e às cidades, para a efetivação de um planejamento e gestão integrados de políticas públicas.

Para o enfrentamento das mudanças climáticas, os governos possuem a sua disposição uma variedade de políticas e instrumentos a serem aplicados, através de medidas de mitigação e de adaptação, sendo que sua aplicação dependerá de circunstâncias específicas a serem mensuradas por cada nação (IPCC, 2012). As políticas de mitigação, definidas como as intervenções antrópicas destinadas à reduzir as fontes de emissão de gases causadores do efeito estufa, ou aumentar os sumidouros dos mesmos gases, responsáveis pelo aquecimento global e o desequilíbrio climático (IPCC, 2001), são executáveis pelos mais diversos setores, tais como setor de energia, transportes, edificações, indústria, agricultura e manejo de resíduos, através de instrumentos econômicos, ambientais e legais (IPCC, 2007, p.37). Como políticas mitigatórias, ainda merece atenção especial “a questão do adequado planejamento do uso do solo e o aumento da arborização, que trazem inúmeros benefícios às cidades e

que paralelamente contribuem para a redução de emissões de gases de efeito estufa – GEE” (DUBEUX, 2011, p.58).

Por sua vez, as políticas de adaptação, que são o ajustamento dos sistemas naturais ou humanos para dar resposta aos desequilíbrios climáticos, reais ou esperados, a fim de moderar os danos ou explorar as oportunidades benéficas (IPCC, 2007), devem partir da análise de vulnerabilidade, que por sua vez, é mensurada com base em atributos ou determinantes selecionadas *a priori*, com o intuito de fornecer bases ao gestor para o planejamento e implementação de estratégias e ações de adaptação (SMIT & WANDEL, 2006).

Portanto, pode-se afirmar que políticas de adaptação envolvem igualmente setores distintos, considerando que os impactos ambientais decorrentes do desequilíbrio climático se fazem e se farão sentir na dimensão territorial, afetando a sociedade e suas bases econômicas, por meio de alteração nos níveis do mar, ocorrência e intensificação de secas e enchentes, aumento e diminuição drástica nas temperaturas, crise no abastecimento alimentar, impactos na saúde, na indústria, bem como nos transportes e na integridade das populações e dos territórios (Agência Europeia do Ambiente, 2013). Estas questões demandam a adoção de políticas públicas setoriais, que não serão resolvidas apenas setorialmente ou apenas pelos municípios isoladamente, dando uma visão do grande desafio e da complexidade serem enfrentados no processo de planejamento e gestão destas políticas.

De certa forma, esta visão está prevista no contexto da Política Nacional sobre Mudanças Climáticas - PNMC (BRASIL, 2009), que considera para sua implementação, a necessidade de realização de coordenação com as demais políticas ambientais, tais como: Política de Meio Ambiente, Política de Saneamento Básico,

Política de Habitação Social, Política de Saúde, Política de Mobilidade Urbana e notadamente, com as Políticas Urbanas.

Cabe, portanto, ao Poder Público, instituir políticas que sejam capazes de interferir e corrigir a evolução das atividades de uso/ocupação/transformação do solo urbano de forma que estas atividades convivam em equilíbrio com o objetivo maior de desenvolvimento sustentável. O desafio está em associar as políticas urbanas, permitindo e criando condições para o acesso aos direitos sociais previstos constitucionalmente, juntamente com as diretrizes e objetivos da política climática, que visam alcançar medidas estruturais no sentido da cidade compacta; direcionam incentivos a produção de fontes de energia não poluidoras; estabelecem metas de redução de emissões antrópicas de GEE; preveem o aumento dos sumidouros destes mesmos gases com incremento da proteção de áreas verdes, dentre outras ações, de modo que se alcance um equilíbrio entre as dimensões ambientais, econômicas e sociais nas metrópoles (BRASIL, 2009).

Ainda, outro desafio que se apresenta para o planejamento e gestão integrados de políticas públicas destinadas ao enfrentamento da questão climática, passa também pelo enfrentamento da complexidade dos diálogos federativos nas metrópoles brasileiras. A organização federativa brasileira é *sui generis* e comporta, por vezes, sobreposições, do ponto de vista das competências administrativas e legislativas, estabelecidas pela Constituição Federal. O texto constitucional prevê ainda intrincado sistema de repartição de rendas fiscais que, de acordo com ABRUCIO (2010) e MARICATO (2011), não oferece condições financeiras para os entes gerirem com independência os problemas locais. A questão federativa brasileira apresenta aspectos de grande complexidade e contradição, com as quais se pretende lidar a partir da

compreensão do conjunto normativo, partindo das disposições constitucionais para a da organização metropolitana, em consonância com a questão urbana e climática, que são os aspectos ligados à problemática a ser enfrentada.

As grandes disparidades existentes entre os municípios integrantes de região metropolitana é outro ponto central e ampara a afirmativa de que caberia ao Estado, enquanto ente federativo, assumir funções de coordenação regional sistematizada através de marcos legais que deem suporte para essa atuação (ROMEIRO E PARENTE, 2011), uma vez que, segundo SEROA DA MATA, “a integração entre políticas federais e subnacionais é sempre delimitada pelos limites federativos e, portanto, se não há dispositivo legal que as oriente, caberá ao arranjo institucional procurar práticas consensuadas para essa articulação” (2011, p. 39).

Este anacronismo na gestão e planejamento de políticas a nível inter federativo, notadamente no cenário metropolitano, atua no sentido de dificultar a gestão integrada e a realização dos objetivos das políticas com impacto na questão climática, havendo, portanto, a necessidade de compreensão acerca de qual direção vem sendo apontada pela legislação aplicável ao tema, em nível municipal, estadual e federal, trazendo a tona questões relacionadas a como, o quê e de que forma o conjunto normativo prioriza a superação dos entraves apontados. Sabe-se que a elaboração e gestão de políticas setoriais integradas devem reconhecer a interferência de elementos facilitadores e inibidores, como fatores políticos, fatores institucionais / organizacionais, fatores econômicos / financeiros, fatores inerentes ao processo de gestão e fatores instrumentais, além de fatores comportamentais, culturais e pessoais (STEAD e MEIJERS, 2009).

O enfoque da estrutura normativa brasileira permite afirmar que a institucionalização de espaços de gestão distintos como Convênios, Consórcios

Públicos, Conselhos de Desenvolvimento Metropolitano, Fóruns, Redes, etc, embora sejam mecanismos previstos no ordenamento jurídico brasileiro, capazes de auxiliar na instrumentalização desta cooperação articulada (KLINK, 2009), muitas vezes não são acionados. Nestes modos de gestão, embora haja consideração da condição regional de problemas e demandas ambientais, com previsão de espaços de coordenação para a tomada de decisão em conjunto, ainda é sentida a falta de articulação e integração na fase do planejamento e da gestão de políticas públicas de modo geral, notadamente no que diz respeito às políticas econômicas, entre os municípios pertencentes de região metropolitana (SOUZA, 2005); (SEROA DA MOTA e DUBEUX, 2011).

Admite-se, o importante papel a ser desenvolvido pela legislação no processo de implementação de políticas, de estruturação e direcionamento das ações do Estado, mas assume-se, desde logo, a existência de uma complexidade de fatores envolvidos neste processo. Parte-se do reconhecimento de que, ainda que uma lei ou regulamento disponha sobre objetivos claros para a solução de problemas e preveja instrumentos adequados para sua realização, a existência de fatores não legislativos de caráter político, econômico, social e organizacional podem desviar o curso de implementação de uma política legislada para cenários imprevisos pelas normas jurídicas (SALINAS, 2012). A lei não só constitui fonte de legitimidade de todas as ações públicas, mas também garante unidade e coerência das políticas públicas (MORAND, 1995), daí a importância do aprimoramento de técnicas legislativas – como processo de elaboração de normas jurídicas - para a realização de várias finalidades, incluindo a de garantir que administradores ajam em prol dos objetivos declarados de uma política pública.

O estudo realizado em Portugal, na Universidade de Coimbra, apresentou possibilidades de comparação sobre a temática, e trouxe a tona o importante conceito

de Ordenamento do Território, dado pela Carta Europeia de Ordenação do Território¹, em 1983, caracterizado como a expressão espacial das políticas econômicas, sociais, culturais e ecológicas da sociedade. Concebido como disciplina científica, técnica administrativa e política, possui enfoque interdisciplinar e global, com objetivo de ser espaço privilegiado para a organização física do espaço, segundo a diretriz de desenvolvimento equilibrado das regiões.

O processo de planejamento e gestão de políticas pertinentes às mudanças climáticas envolve uma amplitude de forças para a concretização de ações pertinentes, seja numa perspectiva horizontal de integração entre as políticas de diferentes setores, ou ainda em razão da necessidade de haver integração em nível vertical, de atuação coordenada entre todos os níveis e estruturas da organização do estado. Desta complexidade decorre a relevância da realização do presente estudo acerca do modelo de gestão existente, o qual pretende oferecer respostas para este engendramento político, identificando, no texto das políticas urbana e climática de alguns municípios integrantes da Região Metropolitana de São Paulo - RMSP, assim como na legislação correspondente do Estado de São Paulo e da União, elementos de articulação e integração para a superação dos desafios apontados.

Sob o enfoque da metodologia, a análise das normas jurídicas² se dará numa perspectiva original, realizada na ótica de categorias específicas de análises, as quais possibilitarão a identificação de comandos legais favoráveis ou não à prática da gestão integrada. A originalidade do instrumento de análise possibilitará colocar em destaque

¹ Conferência Europeia de Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território, realizada em 7 e 8 de Setembro de 2000, em Hanôver.

² Adotamos conceito abrangente de norma jurídica de Miguel Reale, para quem “o que efetivamente caracteriza uma norma jurídica, de qualquer espécie, é o fato de ser uma estrutura proposicional enunciativa de uma forma de organização ou de conduta, que deve ser seguida de maneira objetiva e obrigatória” (Lições Preliminares de Direito ed. Saraiva, 29ª, São Paulo, 2009)

a estrutura institucional regional existente para o planeamento e a gestão de políticas públicas na RMSP.

No desenvolvimento do presente trabalho, o primeiro capítulo se destina à enunciação dos objetivos de pesquisa e da descrição detalhada da metodologia adotada para sua realização; o segundo capítulo descreverá os fundamentos teóricos que embasaram a problematização do tema, inclusive com a descrição dos aspectos de política europeia e portuguesa investigados por ocasião da realização de estágio na Universidade de Coimbra, Portugal e no terceiro capítulo estarão apresentados os resultados das análises desenvolvidas nos conjuntos normativos, algumas discussões e considerações finais, além da apresentação de proposições viáveis.

Capítulo 1. OBJETIVOS E METODOLOGIA

1.1.Problema e pressupostos da pesquisa

Considerando que a implementação das políticas aplicáveis às mudanças climáticas congrega ações de diferentes esferas de governo, envolvendo diversos setores e abrangendo problemas de realidades territoriais distintas, como as atuais políticas públicas climáticas e urbanas podem contribuir para a gestão integrada entre estes municípios?

Sendo reconhecidamente complexa a dinâmica do planejamento e gestão de políticas aplicáveis à problemática das mudanças climáticas na Região Metropolitana de São Paulo, admite-se como pressupostos de pesquisa que: (i) a efetividade de uma gestão integrada destas políticas somente será alcançada com a incorporação da questão climática no planejamento territorial, realizado tanto a nível regional como a nível local, reconhecendo e admitindo a singularidade dos municípios que compõem a metrópole paulista e; (ii) os objetivos de integração devem ser privilegiados na criação e aplicação de instrumentos específicos de políticas, que facilitem a prática de relações interinstitucionais e favoreçam o intercâmbio de informações e bens no decorrer do processo.

1.2.Objetivo

Analisar as condições de gestão integrada entre políticas públicas de mudanças climáticas na Região Metropolitana de São Paulo, identificando instrumentos, mecanismos, processos e recursos capazes de favorecer a articulação e integração entre as diferentes dimensões federativas e setores governamentais.

1.2.1. Objetivos específicos

- a. Caracterizar a Região Metropolitana de São Paulo, do ponto vista sócio demográfico, ambiental, econômico e político;
- b. Selecionar normas (políticas públicas, constituições, convenções e planos diretores) com aplicação à problemática das Mudanças Climáticas, com incidência na Região Metropolitana de São Paulo;
- c. Conhecer a evolução de políticas correlatas da União Europeia e Portugal, bem como o respectivo processo de governança multi-nível, compreendendo mecanismos normativos que favorecem a implantação conjunta das políticas, de modo a obter elementos de comparação para a análise das políticas no Brasil;
- d. Identificar nas normas municipais, estadual e federais, a presença de elementos que favoreçam a superação dos diferentes desafios setoriais para a gestão integrada de políticas.
- e. Apresentar recomendações para a melhoria da gestão integrada de políticas públicas relacionadas às mudanças climáticas, com base nos resultados obtidos na pesquisa.

1.3.METODOLOGIA

A confrontação com a pergunta de partida, orientadora da presente pesquisa, permitiu o equacionamento dos procedimentos metodológicos em 5 etapas :

1.3.1. Etapa 1- Pesquisa exploratória

Realizada mediante levantamento bibliográfico com base em material já elaborado, principalmente livros e artigos científicos com objetivo de proporcionar maior familiaridade com o problema, colaborar na construção da hipótese de pesquisa e proporcionar o aprimoramento das ideias relacionadas ao tema pesquisado.

1.3.2.Etapa 2 – Definição do objeto de estudo e abrangência territorial

Definiu-se, como municípios abrangidos pelo estudo: São Paulo, Caieiras (Norte), Guarulhos (Leste), Ribeirão Pires (Sudeste), Embu (Sudoeste) e Osasco (Oeste). A seleção, considerando que a Região Metropolitana de São Paulo é composta por 39 municípios e é subdividida em cinco sub-regiões. A pesquisa elencou um município de cada uma das sub-regiões, além do município sede, São Paulo, procurando destacar a grande desigualdade que há entre os municípios integrantes da região, fazendo inserir três grandes municípios e três municípios que apresentam PIB inferiores, comparativamente aos primeiros.

Tabela 1: Caracterização dos Municípios³ – Dados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE)

Município	População	Área Km ²	Densidade Populacional hab/km ²	População residente na área urbana ⁴	PIB R\$	IDHM
Caieiras	86.529	96,104	900,37	93%	21.910,23	0,781
Embu	240.230	70,38	3.412,89	100%	18.535,45	0,735
Guarulhos	1.221.979	318,67	3.834,51	100%	30.435,86	0,763
Osasco	666.740	64,95	10.264,80	100%	54.599,24	0,776
Ribeirão Pires	113.068	99,11	1.140,73	100	17.394,93	0,784
São Paulo	11.253.503	1.521,10	7.398,26	99%	39.437,87	0,805

Fonte: elaborado pela autora

Seleção das normas analisadas

As políticas públicas são campo holístico, área de interferência e atuação de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos (SOUZA, 2006). Podem ser analisadas por meio de suas representação descritas em forma de leis, que por sua vez são elaboradas por autoridades formal e legalmente constituídas no âmbito de sua competência, com vinculação coletiva (PHILIPPI e BRUNA 2004). Neste sentido, a pesquisa delimitou para análise as normas com interface com mudanças climáticas de seis municípios pertencentes à Região Metropolitana de São Paulo, o que inclui normas municipais, normas do Estado de São Paulo e normais federais.

Embora se reconheça que o ciclo de uma política é marcado por um processo contínuo que nunca termina, perdurando durante a fase de implementação,

³ Mapa de localização dos municípios integrantes na pag.77

⁴ Para o Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2011), em situação urbana, consideraram-se as áreas, urbanizadas ou não, internas ao perímetro urbano das cidades (sedes municipais) ou vilas (sedes distritais) ou as áreas urbanas isoladas. A situação rural abrangeu todas as áreas situadas fora desses limites.

inclusive, diante a necessidade de impor limites ao trabalho realizado, não foram analisadas normas infra legais, tais como regulamentos, resoluções, portarias, etc.

As normas selecionadas para serem analisadas são, além da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) as listadas a seguir e esquematizadas na figura 5.

- a. Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988;
- b. Estatuto da Cidade – Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 e
- c. Política Nacional de Mudanças Climáticas - Lei 12.187, de 29 de Dezembro de 2009.

Na esfera estadual, a análise recaiu sobre:

- a. Constituição do Estado de São Paulo, promulgada em 05 de outubro de 1989 e
- b. Política Estadual de Mudanças Climáticas, Lei nº 13.798, de 09 de novembro de 2009.

Quanto às normas municipais selecionadas, procurou-se aquelas que pudessem identificar a presença de políticas públicas específicas de mudanças climáticas - presente somente no município de São Paulo – com a Política Municipal de Mudança do Clima, assim como o instrumento principal de política urbana, responsável pela organização do uso e ocupação do solo nos municípios, que está representado pelos Planos Diretores de cada município selecionado, nos termos do art. 182 da Constituição Federal.

- a. Município de São Paulo:
 - i. Política Municipal de Mudança do Clima – Lei 14.993, de 05 de junho de 2009;

- ii. Plano Diretor Estratégico - Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014;
- b. Município de Caieiras:
 - i. Plano Diretor – Lei Complementar 4.538, de 23 de março de 2012;
- c. Município de Embu:
 - i. Plano Diretor – Lei Complementar 186, de 20 de abril de 2012;
- d. Município de Guarulhos:
 - i. Plano Diretor – Lei Complementar 6.055, de 30 de dezembro de 2004;
- e. Município de Ribeirão Pires:
 - i. Plano Diretor – Lei nº 4.791, de 14 de setembro de 2004;
- f. Município de Osasco:
 - i. Plano Diretor – Lei Complementar nº 125, de 03 de agosto de 2004.

Figura 1. Esquema hierárquico das normas analisadas

Fonte: Elaborado pela autora

1.3.3. Etapa 3 - Construção do Instrumento de Análise

Esta etapa consistiu na construção do Instrumento de Análise de Políticas a partir da identificação e definição de critérios, retirados no arcabouço teórico e legislativo investigado sobre mudanças climáticas, considerados relevantes para a gestão integrada de políticas públicas. A construção do instrumento permitiu a realização da análise de conteúdo dos documentos selecionados, orientada por critérios pré-determinados.

Para MINAYO (1998), diferentes são os tipos de análise de conteúdo: de expressão, das relações, de avaliação, de enunciação e categorial temática. No presente, optou-se por utilizar a análise categorial temática, propondo-se a “descobrir os núcleos de sentido que compõem uma comunicação cuja presença ou frequência signifiquem alguma coisa para o objetivo analítico visado”(p.91). Tal procedimento envolve a construção de categorias de análise pré-determinadas, que permitem apoiar o pesquisador no processo de apreensão das determinações e as especificidades do objeto de estudo .

Elaborou-se assim o Instrumento de Análise de Políticas, que exigiu para sua finalização o inventário ou isolamento de categorias de análise e sua justificativa, que foram deduzidas a partir da análise da literatura publicada da área de estudo e da observação de documentos e de procedimentos analíticos utilizados em Portugal, identificados durante o estágio doutoral realizado na Universidade de Coimbra. As categorias partiram da proposição de que tais características, uma vez contempladas pelas políticas, sinalizam condições positivas de gestão integrada.

A construção do Instrumento de Análise de Políticas exigiu a realização de duas tarefas fundamentais: seleção e descrição das categorias de análise com base na

literatura da área de estudo e identificação das evidências a serem consideradas nos documentos analisados. Descreve-se a seguir as categorias identificadas e apresenta-se as evidências consideradas em cada documento.

Selecionou-se 08 (oito) categorias para integrarem o instrumento de análise, sendo elas: adequação com as normas superiores, existência de objetivos declarados, governança territorial, estruturação de redes urbanas, estímulo à cultura territorial, gestão de riscos, ampla participação pública e instrumentos econômicos e financeiros.

Categorias de análise e evidências a serem consideradas

a. Adequação a normas superiores

Verificar a existência de adequação dos atos normativos com normas superiores é um aspecto essencial da avaliação legislativa que se pretende fazer, buscando assim a compreensão da pureza do ideário do atos normativo analisado.

A estruturação hierárquica do conjunto normativo advém da Teoria Pura do Direito, de Hans Kelsen, que defende a existência de sistema hierarquizado das normas jurídicas, através do qual se estabelece a correta relação de validade entre as normas, podendo-se aferir deste sistema, além da validade da norma sob exame, sua adequação, conforme parâmetros e limites definidos em norma superior (KELSEN, 2009). Segundo BUCCI (2006), essa teoria foi determinante para que o Direito alcançasse objetividade e cientificidade, permitindo aos pesquisadores voltar os olhos às demandas sociais que fundamentam a construção das formas jurídicas.

O ordenamento jurídico se caracteriza por ser um complexo emaranhado de relações normativas, as quais se apresentam numa organização piramidal, de recíprocas relações de validade entre as normas, sendo que as normas inferiores buscam sua validade da norma superior. No topo desta pirâmide está a norma hipotética

fundamental, que é um pressuposto lógico do sistema e que, embora não exista física nem historicamente, tem a função de cessar o regresso do movimento de busca do princípio de validade da estrutura piramidal (KELSEN, 2009).

Como categoria selecionada na proposição do Instrumento de Análise de Políticas, pretende verificar as evidências: ideais jurídicos e sociais que se coadunam à norma e como se adequam aos parâmetros e limites definidos em normas superiores como a UNFCCC e a Constituição Federal do Brasil. À Constituição Federal, como pilar central da estrutura legal do país, deve se ajustar toda e qualquer legislação, de cunho interno ou externo, vez que o Brasil pode ratificar determinado Tratado Internacional, que somente poderá vigorar no país, se não confrontar com os ditames da Lei Maior (BASTOS, 2010). A UNFCCC é um tratado internacional que foi resultado da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento - CNUMAD, informalmente conhecida como a Cúpula da Terra, realizada no Rio de Janeiro em 1992. No Brasil, seu texto foi aprovado pelo Congresso Nacional mediante o Decreto Legislativo nº 1, de 03/02/1994 e promulgada pelo Decreto nº 2.652, de 01/07/1998 (MMA, 2013).

b. Existência de objetivos declarados

A identificação dos objetivos declarados pelo ato normativo diz respeito à constatação de que “o Direito não existe em si mesmo, mas em função da perseguição de certas finalidades” (REALE, 2009). A consideração do autor remete a necessidade de se conceber a regra jurídica vinculada a uma finalidade, o que, segundo o autor, vai legitimar sua vigência e eficácia (p.115).

É a partir do conjunto de fins e objetivos atribuídos na norma, que o legislador elabora uma estratégia de ação suscetível de favorecer a realização desses objetivos

(DELLEY, 2004). A inconsistência que muitas vezes caracteriza os fins visados pelo legislador se explica, segundo o autor, pela necessidade de encontrar um acordo entre os interesses divergentes e a descrição de forma genérica dos objetivos normativos favorece a adesão da maioria (2004), sem o enfrentamento aprofundado de questões talvez polêmicas, uma vez que não há comprometimento legal em atingir finalidade específica .

A presença ou não de clareza dos fins e objetivos da norma irá permitir ainda, ao final do processo, a avaliação das ações e resultados do ato normativo, medida indispensável para tomada de decisão ajustada aos verdadeiros desafios do caso concreto, conforme DELLEY (2004). O autor também ressalta que a explicitação dos objetivos na norma “é uma condição indispensável para determinar a estratégia e os meios de ação na transformação da situação de fato” (2004, p.120).

Como categoria selecionada na proposição do Instrumento de Análise de Políticas, pretende-se analisar se os objetivos descritos nos documentos estão claramente definidos, especificados quanto aos limites de aplicação e dispostos com especificidade do alcance que o legislador pretende obter na aplicação da norma.

c. Governança territorial/metropolitana

Os impactos das mudanças climáticas são esperados em áreas urbanas e rurais afetando não somente recursos hídricos, florestas e ecossistemas, mas também a produção de alimentos, as zonas costeiras e a saúde humana (PARRY et al., 2009).

Discorrendo sobre governança da água, JACOBI ensina que o tema possui enfoque conceitual que propõe caminhos teóricos e práticos que façam ligação entre as demandas sociais e sua interlocução em nível governamental. Ressalta que geralmente a utilização do conceito governança inclui leis, regulação e instituições, mas também se

refere a políticas e ações de governo, a iniciativas locais e a redes de influência, incluindo mercados internacionais, o setor privado e a sociedade civil, que são influenciados pelos sistemas políticos nos quais se inserem (2013)⁵.

Concebe-se governança territorial como o conjunto de iniciativas ou ações que expressam a capacidade de uma sociedade organizada territorialmente para gerir os assuntos públicos, a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais, com vistas ao desenvolvimento territorial (DALLABRIDA, 2011).

Conforme LEFÉVRE (2009), numa realidade metropolitana, com características próprias, a atuação do Estado no tocante ao planejamento e implantação de políticas precisa prever elementos de integração e articulação entre os espaços componentes da dita região, sob pena de ficar carente de importantes elos de ligações, faltarão pontes para que os gestores, participantes, população, enfim todos os atores consigam materializar a região metropolitana como destinatária da ação estatal. Para o autor, embora a metrópole não seja uma entidade política, é um território considerado como tal para inúmeros atores e que faz sentido para algumas políticas públicas, como transportes e moradia.

A previsão de instrumentos ou mecanismos de governança territorial/metropolitana de política é uma importante categoria de análise do ato normativo em função da realidade sócio espacial da política examinada. Para FERRÃO (2013), nota-se um aumento da consciência metropolitana ao nível das políticas e do planejamento, pois, em suas palavras, “reconhece-se hoje, de forma generalizada, que a emergência de novas dinâmicas sociais, econômicas e ambientais de âmbito

⁵ Apresentação IV Gov Água: <http://govamb4.wix.com/4govagua#!home/mainPage>

metropolitano exige soluções inovadoras de intervenção pública e de coordenação de atores e políticas” (p.257).

Como categoria selecionada na proposição do Instrumento de Análise de Políticas, pretende identificar se estão presentes nos textos das normas, instrumentos específicos de governança territorial ou evidências de que há incentivo para a prática da governança territorial na implementação das políticas climáticas e de ordenamento territorial.

d. Estruturação de redes urbanas

Nas metrópoles, as questões que exigem cooperação mais estreita podem ser sutis – problemas que parecem afetar apenas uma região podem de fato ser provocados fora desse território. O conceito de rede encontra-se atualmente muito divulgado, sendo utilizado em diversos contextos. CASTELLS (2000) considera que uma rede corresponde a “um conjunto de nós interconectados” e que a natureza dos nós define o tipo de rede em causa. Se os nós forem computadores estamos perante uma rede informática, se forem pessoas, estamos perante uma rede social, se forem cidades, mediante uma rede urbana, etc.

Na literatura, encontram-se classificadas diferentes tipologias de redes urbanas, havendo as redes de cidades que se organizam com objetivo de cooperação territorial, em razão da proximidade das cidades, denominadas redes de proximidade, ou redes de cidades que cooperam numa base temática (LEITNER et al., 2002). A organização de municípios em redes urbanas representa importante aspecto de integração territorial, podendo as cidades que funcionam como centros regionais, desempenhar papel de cooperação num modelo policêntrico, garantindo mais -valia para outras cidades (AGENDA TERRITORIAL EU, 2007).

A ideia de rede urbana vem ao encontro da necessidade de cooperação intermunicipal, com previsão de sistemas integrados de fornecimento de serviços públicos através da cooperação entre as cidades da região e, desta forma, permitindo a otimização dos serviços quando identificado, no perfil dos usuários, a ocorrência da pendularidade entre cidades. A importância a cooperação intermunicipal, que na maioria das vezes se dá através de consórcios intermunicipais “deriva da constatação de que os municípios não podem, em muitos casos, resolver sozinhos seus problemas de políticas públicas e obtêm melhor sucesso para resolver questões quando se associam” (ABRUCIO, 2013), o que é viabilizado, segundo o autor, “a partir de vínculos e redes entre duas ou mais esferas que diminuem sua distinção, gera;

ndo a base de normas e interações que contribuem para a realização de potenciais ganhos conjuntos.” (p. 1545)

Como categoria selecionada na proposição do Instrumento de Análise de Políticas, pretende identificar se as normas preveem, facilitam ou indicam a prevalência da implementação de redes urbanas para fornecimento de serviços públicos de interesse comum pelos municípios integrantes da região metropolitana.

e. Estímulo à cultura territorial

A partir do artigo 25 § 3º da Constituição Federal do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, aos Estados cabe instituir mediante lei complementar regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões para integrar o planejamento e a execução de funções públicas de interesses comuns. Não se pode negar que a Constituição Federal de 1988 abriu espaço para o estabelecimento de um novo acordo político institucional entre vários atores sociais, mas naquele momento, a realidade metropolitana não foi vista como uma prioridade, muito ao contrário, a Carta Magna

deu um tratamento genérico à questão das regiões metropolitanas, delegando aos estados federados a maioria das definições de suas atribuições, antes concentradas na União, delegando aos estados, inclusive, a decisão de institucionalizá-las (KLINK, 2011).

A questão do planejamento urbano das áreas metropolitanas continua sendo um problema à ser enfrentado, mas passa pelo reconhecimento da natureza e identidade das áreas metropolitanas. Para tanto, há necessidade do desenvolvimento da dimensão territorial, regional, metropolitana como valor a ser estimulado para o fortalecimento da cooperação entre os entes na promoção do bem estar social e econômico da região (FERRÃO, 2011).

Como categoria selecionada na proposição do Instrumento de Análise de Políticas, pretende identificar se as normas incrementam e/ou valorizam a dimensão territorial/regional e metropolitana, nos municípios nos quais se aplicam, visando o despertar do interesse comum entre estes.

f. Gestão de riscos

A previsão, nas políticas, de um sistema de gestão de riscos que integre municípios pertencentes à RMSP considera a necessidade de adoção, entre estes municípios, de estratégias cooperadas de proteção contra eventos extremos, com previsão de ação em bacias hidrográficas e áreas de multirriscos, com melhoria dos sistemas tecnológicos de informação e prevenção .

Neste contexto, as ações associadas a projeções climáticas futuras para a Região Metropolitana de São Paulo devem ser pensadas em termos de cenários de risco

e vulnerabilidade considerando as ameaças, respectivos impactos e capacidade de resposta frente aos danos potenciais (NOBRE, 2011).

Partindo do conceito de vulnerabilidade como sendo “o estado de um sistema exposto a riscos, condicionado por fatores biofísicos e socioculturais, em diferentes escalas temporais e espaciais combinado com a sua capacidade de resposta” (INCLINE, 2013), dá-se destaque à necessidade de uma gestão integrada do risco, frente a ideia de que na Região Metropolitana de São Paulo, há desigual distribuição de riscos, que afeta desigualmente a população.

Como categoria selecionada na proposição do Instrumento de Análise de Políticas, pretende-se analisar se há previsão de mecanismos legais que impulsionam a criação de estratégias comuns para a gestão dos riscos e impactos decorrentes das mudanças climáticas .

g. Previsão de ampla participação social

A participação social traduz o envolvimento de todos os segmentos da sociedade nas questões ambientais, como um pleno exercício da cidadania. Através da participação social, a sociedade deixa de ser mera espectadora e assume o papel de coadjuvante e parceira na preservação ambiental. A Constituição Federal do Brasil (BRASIL, 1988) consagrou o princípio da ampla participação social na defesa do meio ambiente ao atribuir ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (art. 225, CR).

A existência de uma ampla participação dos cidadãos nos processos de formulação e gestão das políticas públicas significa mais do que estimular e garantir a presença de diferentes atores, governamentais e não governamentais nos processos

políticos, indicando a necessidade de se colocar a própria decisão em debate (DAGNINO, 2009). Contudo, para que esta participação (que pode ser materializada através de consultas, audiências públicas, participação em comitês e conselhos, por exemplo) seja qualificada e capaz de interferir nos processos decisórios, é imperioso garantir à sociedade, o acesso à informação (FIORILLO, 2014).

A ampla participação social no planejamento e gestão de políticas ambientais, notadamente no campo das mudanças climáticas que envolvem incertezas e controvérsias de posturas sobre causas e efeitos, temas de extrema complexidade, somente será garantida à população, além da garantia de ampla informação, também através de processos educativos que proporcionem condições para as pessoas adquirirem conhecimentos, habilidades desenvolverem atitudes para poder intervir de forma participativa nos processos decisórios (CASTRO, 2005).

Como categoria selecionada na proposição do Instrumento de Análise de Políticas, pretende-se analisar se está garantida e incentivada a ampla participação social dos setores públicos e privados, assim como da sociedade organizada, inclusive através de canais eficazes de divulgação e partilha de informações de interesse comum.

h. Instrumentos econômicos e financeiros

Os instrumentos de políticas, historicamente no que tange às políticas ambientais, adotam diferentes espécies de abordagem para atingir seus objetivos, que podem ser classificados como instrumentos de comando e controle ou instrumentos econômicos (YOUNG, 2005). Os instrumentos de comando e controle impõem aos agentes econômicos normas para o acesso e o uso dos recursos naturais, especificando padrões, quantidades de poluentes, ou mesmo indicando a tecnologia mais apropriada e

os prazos para alcançar os objetivos e limites legais, implicando, na maioria das vezes, em aplicação de multa pelo descumprimento (LITTLE, 2003).

Não obstante as melhorias na qualidade ambiental, proporcionadas pelos instrumentos de comando e controle, precisa haver, nas políticas ambientais, dispositivos que permitam realizar sobre o caso concreto, uma comparação e avaliação da aplicação dos instrumentos econômicos, com aqueles de comando e controle, sendo que o melhor instrumento será aquele que atingir os objetivos perseguidos com o menor custo social (NUSDEO, 2006). Para a autora, o sucesso de determinada política ambiental baseia-se numa adequada proporção e relação entre os dois tipos de instrumentos.

Os instrumentos econômicos diferem dos instrumentos de comando e controle por não serem coercitivos e nem pressuporem o estabelecimento de restrições. A lógica subjacente na sua utilização admite que a partir de incentivos econômicos corretamente dimensionados, os agentes econômicos reagirão modificando suas atitudes, com intuito de interiorizarem aqueles incentivos e continuarem maximizando seus lucros ou sua utilidade (SEROA DA MOTA, 2002). Uma vez bem desenhados, os instrumentos econômicos obtêm eficácia a partir do comportamento auto interessado de agentes econômicos racionais, ao passo que ao regulador (autoridade pública), cabe definir os incentivos que estimulem a adoção de determinado comportamento e façam com que a ação da iniciativa privada seja adequada do ponto de vista social. Conforme este autor, os instrumentos econômicos possuem três funções: a) corrigir uma externalidade ambiental; b) financiar determinadas receitas e cobrir custos e c) induzir um comportamento social (SEROA DA MOTA, 2011).

Por fim, há também o argumento a favor do uso de instrumentos econômicos no sentido de que, em geral, o custo de implementação e monitoramento

dos instrumentos econômicos tende a ser menor do que os envolvidos em instrumentos de comando e controle (MAY, 2003).

Além de instrumentos econômicos, os instrumentos financeiros fornecem apoio aos investimentos na forma de empréstimos, garantias, capital próprio e outros mecanismos para projetos, ajudando a mobilizar co-investimentos públicos ou privados complementares (CE, 2010).

Como categoria selecionada na proposição do Instrumento de Análise de Políticas, pretende analisar se há previsão de instrumentos econômicos e financeiros sofisticados nas políticas com os objetivos supra citados, e/ou que sejam capazes de incentivar comportamentos positivos nas questões ambientais e urbanísticas, para diminuição dos impactos climáticos.

Como resultado desta estruturação, o instrumento de análise elaborado contém i) o elenco de categorias elaboradas; ii) a identificação dos elementos normativos correspondentes que se adequam a cada categoria, iii) os resultados obtidos desta análise e abre espaço e condições para a realização de iv) reflexões e discussões numa perspectiva de classificação do potencial das normas para a gestão integrada de políticas. Apresenta-se o desenho do instrumento de análise com uma síntese dos seus fundamentos teóricos e ideológicos:

Tabela 2. Instrumento de Análise

Categorias	Resumo da fundamentação
Adequação com as normas superiores	Correta relação de validade entre as normas de modo verificar a validade da norma sob exame, sua adequação, conforme parâmetros e limites definidos em norma superior, em última análise aqui, a Constituição Federal (BUCCI, 2006).

Existência de objetivos declarados	Clareza dos fins e objetivos da norma que permitirá aplicação de avaliação das ações e resultado do ato normativo (DELLEY, 2004).
Governança territorial/metropolitana	Previsão de formas de governança que visem atingir a dimensão política regional, fóruns de decisão, parceria e cooperação política, com associação voluntária para desenvolvimento de estratégias conjuntas de resposta ao problema (CE, 2007).
Estrutura de redes urbanas	Previsão de sistemas integrados de fornecimento de serviços públicos através da cooperação entre cidades da região, otimizando recursos.
Estímulo à cultura territorial	Desenvolvimento da dimensão territorial, regional, metropolitana como valor a ser estimulado para fortalecimento da cooperação entre os entes na promoção do bem estar social e econômico da região (FERRÃO, 2011).
Gestão de riscos	Adoção em cooperação de estratégias integradas de proteção contra eventos extremos, com previsão de ação em bacias hidrográficas, áreas de multiriscos, inclusive com melhoria dos sistemas tecnológicos de informação e prevenção.
Ampla participação social	Previsão de estruturas de governança participativa ampliada e interativa que estimulem a participação pública com intuito final da concretização de direitos com amplo controle social (FREY, 2007).
Instrumentos econômicos e financeiros	Fornecem apoio aos investimentos na forma de empréstimos, garantias, capital próprio e outros mecanismos para projetos, ajudam a mobilizar co-investimentos públicos ou privados complementares (CE, 2010).

1.3.4. Etapa 4 - Análise das políticas públicas de Mudanças Climáticas da União Europeia e Portugal

Esta etapa incluiu o levantamento bibliográfico e documental do conjunto normativo comunitário português relacionado ao tema, composto por estratégias, livros, diretivas, comunicações, leis, planos e programas, gerais e setoriais.

Em Portugal, a pesquisa se desenvolveu a partir da descrição do arcabouço das políticas públicas com aplicação direta ou indireta à questão das Mudanças Climáticas, numa perspectiva histórica do surgimento e evolução das políticas. O

estudo realizado nesta Etapa envolveu levantamento de documentos em bibliotecas especializadas, entrevistas com técnicos e especialistas no tema da gestão de políticas públicas com implicações nas Mudanças Climáticas, finalizando com a elaboração das conclusões, na qual descreve-se o processo de governança multi-nível e os mecanismos normativos que favorecem a implantação conjunta das políticas naquele país.

Após o levantamento das políticas de mudanças climáticas da Europa e de Portugal, será analisada a realidade normativa estrangeira de modo comparativo com aspectos do sistema jurídico brasileiro.

1.3.5. Etapa 5 - Procedimentos de análise das categorias organizadas em conjuntos

A análise dos documentos segundo as categorias são organizadas no Instrumento de Análise, ordenadas em dois conjuntos (Quadro 1). No primeiro conjunto de normas foram consideradas normas específicas de mudanças climáticas em vigor na esfera federal, estadual e aquelas previstas pelos municípios, em análise sistêmica com a Constituição Federal e a UNFCCC.

No segundo conjunto, procurou-se analisar normas de política urbana, responsáveis pelo ordenamento do uso e ocupação do solo, com aplicação a nível federal, estadual e para os municípios escolhidos, aqui defendido como sendo de papel fundamental para a concretização eficaz de medidas específicas de mudanças climáticas, em especial em uma região metropolitana como a de São Paulo.

Propõe-se a análise da estrutura normativa de mudanças climáticas e de políticas urbanas, de modo a possibilitar o melhor conhecimento do seu potencial para a efetiva gestão integrada por intermédio dos instrumentos previstos em lei, visto serem

as políticas climáticas, uma legislação nova e sem precedentes, e ainda, em razão de que, dada a natureza complexa das ações de políticas necessárias para a abordagem do problema das mudanças climáticas, seja através de mitigação ou de adaptação, exige-se que haja coordenação entre estas políticas para que sejam produzidos efeitos.

Quadro 1: Descrição dos grupos de análise das normas

ARRANJO I	ARRANJO II
<ul style="list-style-type: none"> • Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima <ul style="list-style-type: none"> • Constituição Federal • Política Nacional de Mudanças Climáticas <ul style="list-style-type: none"> • Constituição do Estado de São Paulo • Política Estadual de Mudanças Climáticas – Estado de São Paulo • Política Municipal de Mudança do Clima – Município de São Paulo 	<ul style="list-style-type: none"> • Constituição Federal • Estatuto da Cidade • Constituição do Estado de São Paulo <ul style="list-style-type: none"> • Plano Diretor de Caieiras • Plano Diretor de Embu • Plano Diretor de Guarulhos • Plano Diretor de Osasco • Plano Diretor de Ribeirão Pires • Plano Diretor Estratégico de São Paulo

Fonte: elaborado pela autora

Capítulo 2. FUNDAMENTOS E COMPLEXIDADE DO ESTUDO

2.1. Questões de ambiente e saúde nas sociedades contemporâneas

A sociedade atual se depara com questões graves para a conquista do equilíbrio entre um tipo de desenvolvimento historicamente construído e a necessidade de preservação que atualmente o planeta exige. O apogeu desta preocupação foi alcançado através de um caminhar histórico da civilização que precisa ser revisitado para a visualização completa do estado do problema a ser enfrentado. Este enfrentamento, contudo, está sendo feito tardiamente pelos países industrializados da América do Sul.

Séculos de interferência desmedida oriunda do desenvolvimento humano imprimiu nos ecossistemas naturais sinais de desgaste e destruição, gerando graves consequências à saúde e ao bem estar humano, o que levou os homens a pensarem outra forma de desenvolvimento, que considerasse o meio ambiente natural como riqueza a ser preservada, para garantia da continuidade do desenvolvimento e da própria vida no planeta .

Uma visão de um mundo governado por dogmas desenvolvimentistas, representados diretamente pelas teorias econômicas clássicas, começa, no século XX, a partir da década de 1960, a sofrer um ataque constante pelo fato de não considerar a base ambiental para o bem estar humano. Essas ideias (Meadows et al., 1972) foram discutidas no relatório *Limits to growth* por cientistas reunidos no que se denominou Clube de Roma. O relatório indica, fato considerado óbvio nos dias de hoje, que os recursos naturais são finitos e os sistemas econômicos devem ser parte dos sistemas naturais não ao contrário como se pratica. A crítica maior que se faz a essas novas propostas está concentrada no argumento de que essas limitações naturais podem ser suplantadas por inovações tecnológicas como

biotecnologia, os novos materiais, a microinformática, que poderiam mitigar a escassez de recursos e a degradação ambiental. (PHILIPPI JR., et al., 2005, p.175)

O panorama descrito pelos autores impõe-nos reflexão e compreensão a respeito do caminho que vem sendo adotado pelos países na busca do desenvolvimento sustentável, na sociedade contemporânea. O que se observa é uma clara divergência no tocante ao dimensionamento do papel da economia de mercado na crise ambiental. Esta discussão exige a prévia compreensão do conceito de desenvolvimento sustentável, o que procurou-se delinear, com base no arcabouço teórico que vem sendo construído .

Mostrou-se importante, para o presente trabalho, verificar aspectos da historicidade da construção do conceito desenvolvimento sustentável, no qual notou-se uma evolução no sentido do surgimento da preocupação com a instrumentalidade do conceito e sua efetivação. O termo surgiu em 1980 e foi consagrado em 1987 pelo Relatório de Brundtland⁶⁶. De acordo com este relatório, desenvolvimento sustentável é definido como:

[...] processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforça o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações futuras [...] é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades. (NOSSO FUTURO COMUM, 1988, p. 46).

No conceito do Relatório Brundtland fica clara a preocupação de garantir o futuro, reagindo contra um desenvolvimento que, realizado no presente, não projeta no

⁶⁶ Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, que produziu o relatório “Nosso Futuro Comum”, 1980.

futuro as consequências de suas ações. A preocupação com os limites impostos pela natureza e com as necessidades das gerações futuras é da maior relevância neste primeiro momento.

A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992, chamou a atenção para o conceito central do desenvolvimento sustentável, fornecendo aos agentes políticos um ponto de referência para a ligação do ambiente com as questões sociais e econômicas.

Agenda 21⁷, documento chave resultante da mencionada conferência, expressa e reflete o conceito de desenvolvimento sustentável sob o prisma de três pilares, o econômico, social e ambiental, dando ênfase também para a adoção de abordagens estratégicas rumo a este desenvolvimento. As discussões acerca dos documentos oficiais da conferência franquearam o debate acerca dos desafios de implementação do desenvolvimento sustentável pelas nações industrializadas. Este movimento de intenso debate propiciou a apropriação do termo por diferentes correntes políticas, que por sua vez, procurando dar interpretações diversas ao conceito, favoreceram a difusão do termo.

O avanço das discussões, contudo, não tornou mais fácil a construção do conceito e principalmente, não tornou mais fácil a tarefa de se alcançar o desenvolvimento sustentável. Ainda que não haja consenso sobre a possibilidade de compatibilizar o crescimento econômico com a garantia de observância dos direitos sociais e permanência dos recursos naturais, vê-se hoje, de acordo com VEIGA (2008) o desenvolvimento sustentável como um grande valor para a humanidade, comparável ao

⁷ Brasil, Ministério do Meio Ambiente Documento Agenda 21 da Conferências das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Disponível em <http://www.mma.gov.br/sitio/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=575>, acessado em 30.08.2011

grande valor democracia ou ao valor justiça social, sem os quais não podemos mais viver e que funcionam como grandes pilares sobre os quais a sociedade constrói a esperança no futuro.

“A humanidade precisa evitar guerras, tiranias, pobreza, assim como degradação da biosfera e destruição da diversidade biológica e ecológica. Trata-se de obter qualidade de vida para o homem e para a biosfera que não seja conseguida principalmente à custa do futuro. Abarca a sobrevivência de diversidade cultural e também de muitos dos organismos com os quais ele divide o planeta, assim como as comunidades que eles formam.” (VEIGA, 2008, p.168)

A preocupação com a questão ambiental permeia hoje, na sociedade contemporânea, todas as discussões e decisões dos mais diversos setores. Não há setor que fique afastado desta discussão. O Direito, como não poderia deixar de ser, preocupa-se com o equacionamento de medidas de caráter ambiental, área que exige abordagem interdisciplinar em sua compreensão e gestão, eis que o meio ambiente pressupõe uma forma ampla de entendê-lo, o que envolve, inclusive, o direito ambiental.

Neste sentido, nota-se que o meio ambiente ganhou destaque na Constituição Federal, promulgada em 1988, havendo no texto ampla proteção aos direitos fundamentais e ao meio ambiente, o que evidencia a tendência desta constituição e representam diretrizes essenciais para nortear o desenvolvimento do Estado Brasileiro. O ordenamento jurídico constitucional é ponto de partida para alcançar o difícil equilíbrio entre os sistemas ambientais e econômicos, que são autônomos e complementares, havendo no texto elementos de suporte para a adoção de uma visão, segundo a qual, a proteção ao meio ambiente tem papel central no sistema, conforme BENJAMIN (2008):

Na verdade, saímos do estágio da miserabilidade ecológica constitucional, própria das Constituições liberais anteriores, para um outro, que, de modo adequado, pode ser apelidado de opulência ecológica constitucional, pois o capítulo do meio ambiente nada mais é do que o ápice ou a face mais visível de um regime constitucional que, em vários pontos, dedica-se, direta ou indiretamente, à gestão dos recursos ambientais. São dispositivos esparsos que, mais do que complementar, legitimam (função sócio-ambiental da propriedade), quando não viabilizam (ação civil pública e ação popular), o art. 225 (BENJAMIN, 2008, p.44).

Contudo, a previsão de uma dinâmica de implementação e concretização dos direitos e garantias é tão ou mais relevante do que a presença da previsão normativa dos direitos subjetivos, propriamente ditos. Para o sistema ambiental, e consequentemente para o direito ambiental, tem-se a preocupação com a implementação, com o objetivo de evitar que a norma maior (mas também a infraconstitucional) redunde num discurso vazio, o direito ambiental trata de tema fundamental para a vida humana, é “disciplina jurídica de resultado, que só se justifica pelo que alcança, concretamente, no quadro social das intervenções degradadoras.” (BENJAMIN, 2008, p.41)

Nas palavras de BUCCI (2006):

Especialmente nas sociedades com menor tradição de garantia de liberdades e mais atrasadas do ponto de vista das condições econômicas e sociais de seu povo, a introdução dos direitos sociais só faz sentido, do ponto de vista normativo, se estiver associada a um conjunto de garantias equivalente ao que permitiu que os direitos individuais se transformassem em pilar e referencial político e jurídico dos Estados democráticos modernos. (2006, p.07)

A Constituição Federal do Brasil, em seu art. 225 estabelece que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é de todos, e que o dever de preservá-lo e defendê-lo para as presentes e futuras gerações é do Poder Público e de toda a

coletividade. Ao primeiro cabe, além de traçar as estratégias de proteção e defesa do meio ambiente, através do planejamento e gestão de políticas públicas ambientais, a coordenação e o desenvolvimento de políticas integradoras, capazes de fazer frente aos desafios locais e também dos correspondentes regionais, que interferem na lógica das medidas de âmbito local.

A previsão ao direito fundamental ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é pedra fundamental do texto constitucional, estando presente tanto no artigo 225 da Constituição, como ao longo do texto, conforme palavras de BENJAMIN (2007):

Um direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado pode ser - e historicamente tem sido - derivado indiretamente da Constituição, por meio da interpretação de dispositivos que asseguram outros valores tradicionais, como a vida (já que sem meio ambiente adequado inviabiliza-se a vida, nossa e dos outros seres), a saúde (sob o argumento de que ela não pode ser assegurada em ambiente degradado), a dignidade da pessoa humana, o *due process*, a função social da propriedade, a disciplina da produção e consumo, ou, ainda, a partir das regras constitucionais que dividem as competências legislativa e de implementação da União, Estados e Municípios. (2007, p.24)

A ideia do autor acima citado põe em destaque a estreita relação entre o homem e o ambiente, noção que sempre existiu, mas para os fins desta pesquisa, consideramos, ainda, que hoje as cidades representam contexto de relevantes acontecimentos, com expressivas influências ao meio ambiente e à saúde humana.

O *locus* da vida humana é hoje a cidade. As cidades, e mais expressivamente as metrópoles, sintetizam ciclos de causas e consequências interligados

que envolvem uma complexidade de fatores determinantes, para os quais se busca uma compreensão mínima - inclusive do fenômeno da metropolização - para fins de enfrentamento dos problemas ambientais. O crescimento das cidades e o fenômeno da metropolização, embora tenha se manifestado de maneiras variadas ao redor do mundo, possui características comuns, para serem destacadas. Uma primeira característica a destacar é o papel do crescimento demográfico absoluto e da expansão espacial, que associadas à suburbanização, têm significado que na maioria das áreas metropolitanas a área original construída se expandiu para além dos seus limites iniciais, entrando em jurisdições adjacentes (WILSON, 2011). Uma segunda característica comum a muitas dessas áreas metropolitanas, segundo o autor, é uma desaceleração demográfica, “que está provocando mudanças profundas nas estruturas da população metropolitana e que requerem novas abordagens de política pública, espacialmente diferenciadas” (p.19).

No âmbito da globalização e da liberalização econômica, o papel das áreas metropolitanas foi sendo alterado significativamente, com as atividades de produção cada vez mais migrando para áreas urbanas menores ou para fora do país, enquanto os novos centros metropolitanos voltam suas atenções para os serviços, independentemente de se tratarem de cidades globais ou regionais (WILSON, 2011, p.20).

No final do século XX, o urbano já se fazia presente em todo o território brasileiro. A capital paulista passou a concentrar de forma crescente a produção industrial, transformando-se no maior polo de atração de migrantes e na maior metrópole do país (BETARELLI JR. et al., 2013). O processo histórico de crescimento urbano muito rápido, sem o adequado planejamento urbano, geraram graves problemas

de mobilidade urbana, altos índices de produção de resíduos e deficiência nos serviços de saneamento. As taxas de poluição atmosférica urbana oferecem danosas condições de saúde à população de baixa renda, além dos índices de violência urbana que pressionam a população. A ocupação irregular do solo torna comuns tragédias oriundas de enchentes e desmoronamento de moradias existentes em áreas de risco, condições enfrentadas pela grande maioria da população (MARICATO, 2011).

No Brasil, o impacto do surgimento das cidades contemporâneas nos últimos cinquenta anos, tal como ocorreu anteriormente na Europa, interligou-se à profunda mudança do perfil demográfico do país, com declínio do coeficiente de mortalidade geral, redução da mortalidade infantil, aumento da expectativa de vida e consequente modificação do perfil epidemiológico (CAIAFFA et al, 2008,p.1785).

Segundo SANTANA (2014) é cada vez maior o número de pessoas vivendo em áreas urbanas e suburbanas, reconhecendo-se que “o organismo urbano é como um ser vivo: é influenciado e influencia a saúde dos grupos humanos (saúde ambiental)” (p.90) . Lugar de oferta de oportunidades de trabalho, estudo e lazer, as cidades atraem e encantam, contudo, há mais de uma década estudos vêm demonstrando a ocorrência de associação direta entre exposição à poluição do ar e efeitos nocivos na saúde das populações residentes nas grandes cidades, como São Paulo e do Rio de Janeiro.

No município de São Paulo foi encontrado que aumentos de $10\mu\text{g}/\text{m}^3$ nos níveis dos poluentes atmosféricos (1 ppm para o CO) estão associados a aumentos nas internações infantis por doenças respiratórias da ordem de 7% para o PM10 e SO₂, e de 1.7% para CO. Hospitalizações por pneumonia nessa faixa etária também se encontraram associadas a estes poluentes, porém com menor magnitude. Em idosos, associações com internações por doenças respiratórias também foram encontradas: cerca de 2% de aumento nas internações associadas com aumentos no PM10, 10% para o SO₂, 3%

para o CO. Tais estudos vêm evidenciando associações estatisticamente significantes de poluição do ar com admissões hospitalares (GOUVEIA ET ALL., 2003).

O setor dos transportes se revela particularmente relevante para a temática da saúde e o ambiente, especialmente o transporte urbano, visto que é um serviço em constante expansão e encerra uma necessidade humana básica, intrínseca ao processo de desenvolvimento. As emissões veiculares causam perda de qualidade do ar e, conseqüentemente, de qualidade de vida, além de graves impactos à saúde humana, principalmente para as populações concentradas nos grandes centros urbanos.

Estudos recentes comprovam a influência nociva que a poluição causa à saúde humana. O monóxido de carbono apresenta afinidade pela hemoglobina 240 vezes maior que a do oxigênio, o que faz com que uma pequena quantidade de CO possa saturar uma grande quantidade de moléculas de hemoglobina, diminuindo a capacidade do sangue de transportar O₂. Atua também, desviando a curva de dissociação da hemoglobina para a esquerda levando a uma diminuição da liberação de O₂ nos tecidos. (BRAGA et al, 2011)

A maioria das pesquisas brasileiras sobre os efeitos da poluição do ar na saúde da população exploram estatísticas ligadas à mortalidade relacionadas às crianças e aos idosos, além de levar em conta também os dados de internação hospitalares em crianças e adultos por causas respiratórias, conforme MARTINS ET ALL. (2002), SEROA DA MOTTA E MENDES (1995) e GOUVEIA ET ALL. (2003). Estas estatísticas tem revelado, que além de consequências graves à saúde humana, o problema da poluição atmosférica nos grandes centros urbanos também gera custos econômicos relevantes e sobrecarrega o sistema de saúde, pois representa um aumento do custo dos atendimentos à população nos serviços de saúde pública, um aumento da procura pelos prontos socorros, unidades básicas de saúde e hospitais, tanto nas cidades

quanto na Região Metropolitana de São Paulo (SEROA DA MOTTA e MENDES, 1995).

Diante desta realidade, é urgente o enfrentamento dos desafios políticos e jurídicos que surgem para o planejamento e gestão de políticas públicas de mudanças climáticas, que possuem estreita relação com os problemas suscitados. Ações integradas entre os diversos setores que gerenciam as políticas urbanas são fundamentais para a melhora da qualidade do ar nas grandes cidades, assim como o estímulo ao transporte coletivo e a redução de veículos circulantes, como medida essencial para a melhoria da qualidade de vida nas metrópoles.

2.2. Mudanças climáticas no contexto das metrópoles: implicações entre políticas ambientais, econômicas e de ordenamento territorial

Na análise de Boaventura Sousa Santos, em *Pela Mão de Alice – O Social e o Político na Pós-Modernidade* (1999), no processo de estruturação da sociedade atual, os principais problemas contemporâneos são a explosão demográfica, a globalização da economia e a crise ambiental, considerando que a “problematicidade do tempo presente e das próximas décadas (digamos até 2025) não advém de nenhum desses problemas em separado, mas da conjunção entre eles” (SANTOS, 1999, p.286).

Ao vislumbrarmos esses grandes dilemas da atualidade, busca-se respostas para como articular e integrar as políticas ambientais, climáticas e de ordenamento territorial no contexto das metrópoles.

O Brasil adotou o sistema de produção de natureza capitalista, baseado na iniciativa privada, conforme se verifica no rol dos princípios deste sistema econômico estampados na Carta Magna, como o da propriedade privada dos meios de produção, da livre iniciativa e do trabalho assalariado, que dão suporte à uma economia vinculada ao

mercado. Essa mesma Constituição Federal também assegura direitos e garantias fundamentais ao indivíduo, que tornam o sistema econômico brasileiro em um “capitalismo social”, para usar uma expressão de DERANI (2001, p.34) .

Contudo, o sistema constitucional brasileiro procurou fugir da dicotomia já estabelecida entre economia e ecologia, à medida que dá um tratamento adequado ao meio ambiente e à ordem econômica, nos artigos 170 e 225, estabelecendo inter-relação entre os sistemas ambiental e econômico, mas não deixa de traduzir a complexidade da função interpretativa, que deve levar a uma harmonia. DERANI (2001) ressalta que a concretização de políticas públicas deve ser capaz de revelar o texto constitucional em toda sua globalidade, “ao invés de reproduzir os discursos que exaltam uma oposição, que não é material, mas ideológica” e adverte que a assunção deste viés ideológico pode conduzir à impossibilidade de se encontrar uma lógica de relacionamento do desenvolvimento produtivo com a utilização sustentada da natureza. (2001, p.123)

A interdependência entre as políticas ambientais e econômicas fica clara também nos dizeres de NUSDEO (2000), que constata a naturalidade com que os governos priorizam os chamados “objetivos ativos” das políticas econômicas, em detrimento de “objetivos restritivos”. Os primeiros, segundo o autor, são representados pelas medidas que impulsionam o sistema para novas posições ou novos padrões de desempenho, enquanto os objetivos restritivos “referem-se a manutenção de determinados pontos de equilíbrio que não devem ser rompidos, sob pena de se destruírem as condições básicas para o próprio funcionamento harmonioso do sistema”(NUSDEO, 2000, p.181). Dando como exemplo a relevância da questão ambiental, o autor cita que esta, quando deixada de lado nas políticas econômicas praticadas, são capazes de gerar *efeitos externos*, com resultados nocivos que podem

ultrapassar o plano econômico, atingindo a qualidade de vida da população (NUSDEO, 2001).

Há grande complexidade para todas as nações na busca do equacionamento de implicações econômicas que se apresentam na implementação de políticas ambientais, com reflexos diretos ou indiretos na emissão de gases de efeito estufa e com consequências para o equilíbrio climático. Medidas e providências aptas a mitigar os efeitos das mudanças climáticas, resultarão em importantes impactos para os processos industriais de cada nação, que por sua vez estão inseridas numa perspectiva de globalização da economia, com possíveis consequências como perda de competitividade frente a locais com padrões mais tolerantes de emissões (CARNEIRO, 2006).

O maior desafio no planejamento de uma economia verde será nos ajustes a serem realizados nos instrumentos econômicos que são atualmente utilizados ou em desenvolvimento pelas políticas econômicas, sociais e setoriais. (...) A remoção de incentivos perversos à construção de uma economia verde somente será viável com um trabalho conjunto do sistema de regulação ambiental e com o de regulação setorial que viabilize compromissos de diagnóstico, avaliação e encaminhamento das ações de redefinição dessas políticas setoriais. (SEROA DA MOTTA E DUBEUX, 2011, p.217)

Nesse sentido, a dinâmica da gestão e planejamento de políticas públicas ambientais, notadamente no cenário metropolitano, que tem hoje, como um dos principais temas, a proteção do sistema climático, deve utilizar-se de instrumentos econômicos como mecanismo para estimular a atuação dos setores público e privado na preservação ambiental, instrumentos estes que tem potencial para exercer as funções de correção de externalidades, financiamento de receitas, de cobertura de custos e de indução de comportamentos (NUSDEO, 2006).

As mudanças climáticas são potencializadoras de incertezas e causadoras de eventos extremos, os quais refletem um conjunto de riscos com especial impacto nas áreas urbanas, através de cheias, inundações, movimentos de vertentes, elevação dos níveis do mar, incêndios, secas, degradação dos recursos hídricos (escassez e perda de qualidade), degradação dos solos (salinização, erosão), fenômenos esses que resultam em fortes implicações territoriais (BARCELLOS ET ALL., 2009).

O quadro das alterações climáticas e o desenho de seus impactos ao meio ambiente e à saúde humana determina a necessidade de se promover redução das emissões dos gases do efeito estufa, desde já, assim como exige a intensificação de estratégias de adaptação para lidar com os impactos das mudanças climáticas que são inevitáveis devido as emissões passadas e as inevitáveis.

Além das dinâmicas de urbanização, o processo de globalização e a crescente crise ambiental, principalmente no que tange aos impactos sofridos pelos desequilíbrios climáticos, foram determinantes para o fortalecimento da visão política segundo a qual, conforme BECKER (2009), é o Ordenamento Territorial instrumento fundamental para o planejamento e gestão de políticas ambientais sociais e econômicas, visando o desenvolvimento sustentável considerando, para tanto, as múltiplas realidades regionais do território. Ordenamento territorial, segundo PARTIDÁRIO (1999), está relacionado com a necessidade de estabelecer regras de funcionamento da atividade humana que permitam a harmonia temporal para o desenvolvimento de ações ou para a utilização de recursos que, conseqüentemente, permitam atingir objetivos de satisfação de necessidades e aspirações individuais ou coletivas.

Portanto, o planejamento, o uso e ocupação do território precisam prever medidas que sejam eficazes no combate às alterações climáticas, seja adotando

mecanismos que diminuam o volume de emissões de gases de efeito estufa, seja através de ações que permitam a população e o ambiente suportar os impactos dos fenômenos climáticos com menor dano possível (OJIMA, 2009).

É urgente a implementação das políticas existentes na Região Metropolitana de São Paulo e no Estado de São Paulo, de maneira adequada à realidade local e visando o cumprimento dos compromissos assumidos pelo país. A preocupação dos governos locais deve ser com um planejamento urbano que consiga fornecer ao habitante das cidades uma boa qualidade de vida.

2.3. A complexidade da questão federativa para a gestão de políticas na Região Metropolitana de São Paulo

Ao desafio de implementação conjunta de políticas climáticas e urbanas na esteira dos conflitos entre interesses públicos e privados que permeiam a economia de mercado, soma-se outra questão de fundamental relevância para uma governança eficaz no cenário das metrópoles brasileiras, a complexidade dos diálogos federativos.

A forma de Estado federativa, adotada pelo Brasil, se caracteriza pela existência da União, dos Estados Federados, e dos Municípios. Na visão de José Afonso da Silva, é um erro admitir que a República Federativa é formada de união indissolúvel dos Municípios, vez que a intervenção nestes é da competência dos Estados e não da União, e a criação destes, incorporação, fusão e desmembramento far-se-ão por lei estadual, dependendo de plebiscito das populações interessadas (SILVA, 1989).

O constitucionalista adota crítica à inclusão do Município como componente da Federação, tal como descrito no art. 1º da Lei Maior, apresentando o Estado Brasileiro como “união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal”, pois

segundo ele, Município é divisão política do Estado-membro e não ente federativo, pois não se pode falar em federação de Municípios, união de Municípios e sim em união de Estados-membros. A saída interpretativa, segundo o jurista, é reconhecer o Município como componente da União, mas não como entidade federativa.

No mesmo sentido pondera o Ministro Gilmar Mendes, ressaltando ser típico das entidades federadas, a participação na formação da vontade federal, através da composição do Senado Federal, que no caso brasileiro, não contém representantes dos Municípios, assim como estes não mantêm Poder Judiciário, como ocorre nas entidades federadas Estados-membros e União (2007).

Contudo, a forma federativa comporta uma diversidade de arranjos possíveis a partir da ideia de conjugar, um Estado unitário, soberano, ligado com outros centros de poder autônomos, entes portadores de autogoverno e com participação política no poder central, através de seus representantes (DALARI, 1986). Na forma de estado federada há multiplicação de círculos de decisões do poder político, sendo que no caso brasileiro esta característica ganha destaque uma vez que se admitiu os municípios como entidade federativa, com todas as garantias decorrentes da sua autonomia adquirida.

Há que se reconhecer a virtude deste modelo, capaz de proporcionar o fortalecimento da democracia, à medida que aproxima governantes e governados, em contrapartida com modelo centralizador de poder estatal que compromete a participação e o controle popular sobre o poder, conforme BONAVIDES (1980:117, apud Dallari, 1986). Nas palavras do autor:

O modelo federal contempla a liberdade nas instituições e no cidadão. É intrinsecamente descentralizador. Exprime, como nenhum outro, a ideia de ‘self government’, do governo da lei, da autodeterminação política, social e econômica de coletividades livres e atuantes. Faz do

exercício da imaginação um poderoso instrumento de criatividade e impulso às iniciativas fecundas dos cidadãos. (BONAVIDES, 1980:117, apud Dallari, 1986.p.23.)

A discussão atual, numa perspectiva jurídico-política, aponta para a importância da formulação de uma nova ordem jurídico institucional metropolitana, que busque caminhos de superação dos conflitos de integração entre os diversos níveis no planejamento e gestão de políticas públicas. No que tange à questão climática, tais conflitos tomam contornos ampliados e dramáticos quando enxergados na perspectiva das cidades, notadamente das metrópoles.

Em que pese esta questão de reconhecimento dos Municípios como entidade federativa ou como entidade territorial, integrante do sistema federativo, o fato é que a organização político-administrativa da Federação Brasileira previu em seu modelo a autonomia Municipal, sendo ela expressamente definida na Constituição Federal, em seu art. 18 , in verbis: “*Art. 18: A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados , o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.*”

A autonomia federativa tem como elementos básicos a existência de órgãos governamentais próprios e posse de competências exclusivas (SILVA, 1989). Assim, além da União, os Estados-membros e os Municípios também são dotados de autonomia política, administrativa e financeira, vez que podem elaborar e executar leis próprias, assim como instituir tributos, tudo dentro de uma divisão clara de competências, determinadas constitucionalmente.

A forma de divisão de competências pela Constituição Federal Brasileira, atribui a cada ente da federação uma matéria que lhe seja própria, em busca de um federalismo de equilíbrio, onde haja uma dosagem contrabalançada de competências

(MENDES, 2013). A estrutura da repartição das competências adotada pela Constituição Federal leva em conta, principalmente, a predominância do interesse, segundo o qual cabe à União as matérias de interesse geral, nacional, aos Estados compete matérias e assuntos predominantemente regionais e aos Municípios compete as matérias e assuntos de interesse local (SILVA, 1989).

A Constituição Federal procurou dispor sobre a possibilidade destas competências se contrabalancearem. Na busca do equilíbrio federativo, as competências da União foram enumeradas nos artigos 21 e 22 e o parágrafo único do art. 22 denuncia o caráter cooperativo das competências constitucionais, autorizando leis complementares a fixarem normas para a cooperação entre União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Enquanto na competência material comum, todos os entes políticos podem atuar isolados, em parceria ou em conjunto, sem hierarquia, na competência legislativa concorrente mais de uma pessoa política concorre em relação a uma só matéria.

Sendo competência “a faculdade juridicamente atribuída a uma entidade ou a um órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões” (SILVA, 1989), há que ser ressaltado que na realização da almejada harmonia entre os entes federativos, os diversos interesses que se sobrepõem fazem surgir dificuldades concretas. A busca desta harmonia precisa conciliar autonomia e integração, na realização dos objetivos comuns e redução das desigualdades regionais, no caminho do desenvolvimento pleno do país.

A divisão das competências entre entes federados realizada na Constituição Federal de 1988 é o que apoia a estrutura federativa brasileira e, por sua vez, pode significar caminhos para o país, de acordo com os arranjos que se produzirem a partir da questão desta divisão de competências, na busca do equilíbrio entre os entes federativos. A Constituição Federal determina, ainda, o rol de competências comuns

entre as pessoas político-administrativas no art. 23, na qual não pode prevalecer a supremacia de qualquer poder, determinando a Carta Magna que deve existir um esforço cooperativo (ALMEIDA, 2005).

No que diz respeito a assuntos relacionados à proteção ambiental, na qual se inclui a questão climática, a preservação de florestas, fauna e flora, diretrizes para o desenvolvimento urbano, saneamento básico e transportes urbanos, o cotejamento dos artigos 21, 23 e 24 da Constituição Federal nos leva a concluir que o legislador constituinte definiu a questão de modo que “as leis que servirão de embasamento para a execução das tarefas comuns serão, em sua maior parte, fruto de competência legislativa concorrente, em que caberá à União editar normas gerais e às demais esferas a legislação suplementar.” (ALMEIDA, 2005)

Contudo, embora fique patente a escolha de um modelo descentralizador de poder, na forma de divisão da competência legislativa concorrente o legislador constituinte mencionou, no artigo 24 que ela seria distribuída entre União, Estados e Distritos Federais, não mencionando Municípios aí. Porém, o Município surge como competente para legislar em matéria ambiental, a medida que o art. 30 , inciso II dispõe sobre a competência genérica deste para assuntos de interesse local.

Tema de elevada complexidade, a divisão das competências municipais, da forma como descrita na Constituição exige uma interpretação lógica e sistemática. Há quem entenda que esta interpretação não pode significar que o Município poderia legislar sobre qualquer assunto, complementando ou suprimindo a legislação federal ou estadual, mas somente quando a legislação municipal suplementar seja necessária para atuar competências materiais privativas do Município, ou para atuar competências materiais comuns. (FERREIRA FILHO, 1989)

Porém, embora seja pacífico o entendimento de que a divisão das competências entre os órgãos políticos está amparado no princípio da coordenação e cooperação entre as entidades políticas, é certo, também, que o equacionamento desta matéria é bastante difícil, tendo ficado a questão da competência suplementar dos Municípios “mal resolvida na Constituição, sendo que o laconismo desta cria dificuldade de compatibilização” e interpretação da constitucionalidade das normas (ALMEIDA, 2005). Isso porque, na sociedade complexa, dinâmica e global de hoje, há inúmeros interesses que fogem da esfera de atuação e de interesse de um ente somente, seja pela própria questão espacial, seja ainda em virtude de aspectos políticos que interferem nas tomadas de decisões.

Esta problemática se torna ainda mais crítica quando olhamos a hodierna organização urbana brasileira, que imprimiu profunda alteração na estrutura da sociedade, agora estabelecida majoritariamente nas cidades, e na qual os temas ambientais assumem primeira importância além de elevada urgência, frente aos riscos de desastres e ameaças à vida humana em decorrência dos efeitos das alterações do modo de vida sobre o meio ambiente urbano.

Diante deste quadro complexo, é de fato um grande desafio a ser enfrentado notadamente pelos sistemas urbanos, procurar um desenvolvimento com sustentabilidade, considerando-se que as políticas públicas precisam pensar metas não somente à nível local, mas sobretudo através de um planejamento que preveja atuação a nível regional, dadas as características e alcance dos problemas ambientais que atingem as cidades.

A necessidade de estratégias de coordenação entre os entes políticos é evidente diante da separação de competências constitucionais, sendo por demais simplista a interpretação segundo a qual se considera que o governo federal deve se

ocupar dos assuntos de interesse de todos e que os governos locais são competentes para questões que exerçam influências predominantemente sobre suas respectivas unidades. Tal lógica não se concretiza na prática, notadamente no que diz respeito às questões ambientais desafiadoras de quaisquer limites territoriais.

No entanto, é fundamental que a Constituição Federal preveja instrumentos capazes de municiar os entes federativos de condições de garantir e potencializar sua autonomia. Um desses instrumentos é a repartição de rendas, um intrincado sistema de divisão dos recursos financeiros previsto em um conjunto de artigos constitucionais (em especial artigos 1º, 3º, 18, 157, 158 e 159) destinados à consecução das competências materiais distribuídas pela Carta Magna. O sistema de repartição das receitas tributárias, contudo, pode também contribuir para aumentar a complexidade do sistema federativo como um todo, a medida que exige uma delicada articulação de fatores econômicos e políticos para a consecução do almejado desenvolvimento de todas as regiões brasileiras.

Ainda, quando se leva em conta a necessidade de enfrentar problemas que emergem numa realidade territorial que não se coaduna com a divisão político-administrativa do estado, este compartilhamento do estado federado surge como um complicador a ser superado. Necessário, portanto, refletir acerca do alcance que se pode obter, com base no conjunto de normas constitucionais, de um real equilíbrio e igualdade nas relações federativas, vez que as diversas regiões brasileiras são cenários de desigualdades sociais e econômicas, situação esta que persiste à custa de uma divisão estática de competências constitucionais e de uma repartição fiscal constitucional que acirra as desigualdades (ABRUCIO, 2010; ARRETCHE, 2009; KLINK, 2008).

Portanto, a atribuição de competências, em última análise, se reflete na realização de responsabilidades, cujo enfrentamento implica na existência de recursos financeiros para tanto. O descompasso em algum ponto do processo distancia o sistema federativo de seu objetivo fundamental previsto no art.3º da Constituição Federal, qual seja a promoção da erradicação da pobreza e a marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Conforme DALLARI (1986, p.35), é essencial lembrar que:

(...) caso não haja equilíbrio entre encargos e rendas, ou a administração não consegue agir com eficiência, e necessidades fundamentais do povo deixam de ser atendidas ou recebem um atendimento insuficiente; ou o órgão encarregado solicita recursos de outra fonte, criando-se uma dependência financeira que acarreta, fatalmente, a dependência política.

Na esfera local o problema se faz sentir de maneira direta, em que pese o incremento de competências e atribuições administrativas municipais, aumentando sobremaneira a responsabilidade dos municípios demandas de serviços e equipamentos sociais (SANTOS, 2006). Outrossim, tem que se admitir que no âmbito regional, considerado o fenômeno metropolitano, o assunto é de urgente enfrentamento, haja vista as dinâmicas interterritoriais das demandas sócio-ambientais que se fazem presentes, que exercem pressão sobre a saúde da população e consequentes implicações às finanças das instituições.

A resolução das questões setoriais como desenvolvimento econômico local e regional, transporte, infra-estrutura de saneamento, meio ambiente e habitação não se restringem aos limites de um município, particularmente nas regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, caracterizadas pelas intensas interdependências funcionais entre as cidades que as compõem (KLINK, 2009, p.06).

Contudo, as competências comuns, definidas pela Constituição Federal em seu art. 23, atribui aos três níveis de governo grande e importante parte das políticas públicas, tais como saúde; assistência pública; proteção ao patrimônio histórico; acesso à cultura e educação; proteção ao meio ambiente; fomento à produção agropecuária e ao abastecimento alimentar; moradia e saneamento básico; combate às causas da pobreza, etc.

Somado a este sistema de repartição de competências materiais, previu o texto constitucional, logicamente, um sistema de repartição de rendas fiscais que representou uma etapa de redemocratização do Estado Brasileiro, e ao mesmo tempo, um fortalecimento das unidades estaduais e municipais. Todavia, conforme ABRUCIO (2010), pode-se admitir que a descentralização de recursos começou ainda antes da promulgação da Constituição, no início da década de 80 com o incremento de transferências municipais por meio de fundos de participação, principalmente na área de Educação e Saúde, visando exatamente corrigir disparidades na prestação destes serviços públicos por partes dos três níveis de governo.

A Constituição Federal de 1988 optou por um federalismo cooperativo sob a denominação de regime de colaboração recíproca, descentralizado, com funções compartilhadas entre os entes federativos de acordo com os seus artigos 1º, 18, 23, 29, 30.

Diante deste quadro de responsabilidade compartilhada na execução de tarefas de primeira importância para a coletividade, e afora questões de política econômica que vieram influenciando o sucesso ou o insucesso destes compartilhamentos, nos diversos governos que se seguiram, importante aqui considerar que a União assumiu a função de financiamento, coordenação e regulação destas

políticas públicas, ficando a execução de grande parte delas a cargo dos municípios. (ABRUCIO, 2010).

Os Estados, por sua vez, em decorrência de graves problemas com suas dívidas públicas (ABRUCIO, 2010) não foram capazes de assumir o papel que lhes cabia, parecendo ser os que menos se adaptaram à forma articulada de provisão de políticas públicas.

A repartição é sempre feita do ente “maior” para o “menor” e as repartições podem ser diretas ou indiretas. As diretas estão estipuladas nos artigos 157, 158 e 153 §5º e as indiretas ocorrem quando são viabilizadas mediante fundos de participação (art. 159, I, a, b e c) ou compensatórios (art. 159, II). Conforme tabela abaixo:

Tabela 3 – Repartição de rendas entre entes federativos

UNIÃO	ESTADOS E DF	MUNICÍPIOS	LEGISLAÇÃO
IR retido na fonte por E, DF ou M, suas autarquias e fundações.	100% do IR retido na fonte (sobre a União)	100% do IR retido na fonte (sobre a União)	Art. 157 I e 158 I da CF
IPI	10% (sobre a União)	25% (Sobre os Estados e DF)	Art. 159 II e §3º da CF
ITR		50% ou 100% (Sobre a União)	Art. 158 II da CF
IOF sobre ouro	30% (Sobre a União)	70% (Sobre a União)	Art 153 §5º da CF
Impostos residuais	20% (Sobre a União)		Art. 157 II da CF
CIDE sobre combustíveis	29% (Sobre a União)	25% (Sobre os Estados e DF)	Art. 159 III e §4º da CF
	ICMS	25% (Sobre os Estados e DF)	Art. 158 IV da CF

	IPVA	50% (Sobre os Estados e DF)	Art. 158 III da CF
--	------	-----------------------------	--------------------

Fonte: Borba (2007)

Contudo, é preciso pontuar que os problemas ocorrem nos Estados e Municípios, mas eles não têm condições financeiras de resolvê-los, o que gera uma corrida de governadores e prefeitos à União em busca de dinheiro, desencadeando uma luta política pela distribuição de emendas parlamentares e de repartições na Lei Orçamentária, favorecendo trocas e negociações que não envolvem interesses legitimamente coletivos, mas ao contrário, se baseiam em interesses políticos partidários (ROLNIK, 2006).

Como visto, embora seja inerente à organização do estado federativo a soma de esforços, através da coordenação e da cooperação entre os entes federados para a consecução do interesse comum, o que no caso brasileiro se procurou implementar através da divisão de competências legislativas e materiais e da repartição de rendas, há situações que precisam ser vistas e enfrentadas para se alcançar os objetivos pretendidos. A complexidade e magnitude dos problemas ambientais nas megacidades, com consequência diretas e graves para a saúde humana, a situação fragmentária do estado, a falta de uma estrutura organizada de coordenação regional, são grandes desafios que se apresentam ao gestor público (ROLNIK, 2006), (KLINK, 2009), (ABRUCIO, 2010). Tais desafios, deve-se considerar, vão de encontro ao esperado equilíbrio entre os entes federativos, princípio fundamental da República Federativa do Brasil expresso no art. 1º e explicitado no art. 18 de nossa Carta Maior. Nas palavras de ALMEIDA (2005, p.186):

Esse dilema está em obter-se uma composição de forças equilibradas, sem menosprezo ao papel que deve caber a cada parceiro: à União o

exercício de poderes gerais que dizem com os aspectos unitários da Federação e que hoje, em atenção às exigências do Estado de bem-estar, devem necessariamente incluir a direção nacional da economia com vistas a um desenvolvimento nacional harmônico; aos Estados a implementação das políticas gerais, cabendo-lhes (...) adaptá-las às peculiaridades de cada um, sem prejuízo de poderes próprios que vivifiquem sua autonomia.

Este equilíbrio é meta de difícil alcance, haja vista ter se instaurado no país uma tendência de desconcentração industrial, criando outras centralidades produtivas, baseadas principalmente no Sudeste e Sul do país, decorrentes principalmente de políticas de abertura comercial, ou seja, com ênfase no mercado e referendadas pelas atuais políticas federais (BERVOVICI, 2003). A preponderância do papel do mercado na economia interna não é privilégio brasileiro, pois com a globalização o que impulsiona o crescimento das economias não é mais o mercado interno, mas a economia globalizada. Esta realidade torna ainda mais desafiadora a integração entre os entes federados à medida que, nas palavras de Celso Furtado:

Em um país ainda em formação, como é o Brasil, a predominância da lógica das empresas transnacionais na ordenação das atividades econômicas conduzirá quase necessariamente a tensões inter-regionais, à exacerbação de rivalidades corporativas e à formação de bolsões de miséria, tudo apontando para a inviabilização do país como projeto nacional. (apud BERCOVICI, 2003, p.175.)

No que tange a realidade regional, caracterizada nas regiões metropolitanas, o legislador constituinte atribuiu aos Estados membros, no art. 25, competência para instituí-las com o fim de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum dos agrupamentos de Municípios limítrofes que assumam destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica,

significativa conurbação, bem como de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração socioeconômica, conforme conceito de região metropolitana trazido pelo art. 153 da Constituição do Estado de São Paulo.

A coordenação e cooperação entre os entes federados no planejamento e implementação de políticas públicas ambientais nas regiões metropolitanas é condição para sua realização, com efeito. O ordenamento jurídico nacional prevê alguns mecanismos capazes de auxiliar na instrumentalização desta cooperação articulada. A legislação nacional permite a institucionalização da gestão regionalizada através de Convênios, Consórcios Públicos, Conselhos de Desenvolvimento Metropolitano, Fóruns, Redes, etc. Nestes modelos, que podem prever espaços de coordenação para a tomada de decisão em conjunto de políticas ambientais, ainda que instituído para o nível metropolitano, não prescinde de uma permanente articulação no planejamento e gestão entre os municípios integrantes da região instituída, para a superação de entraves das medidas cooperativas que possam existir.

Além dos problemas relativos ao financiamento do desenvolvimento urbano e sua lógica, o municipalismo pós-1988 provocou efeitos deletérios sobretudo nas áreas de interesse comum metropolitano tais como transportes, coleta de lixo, meio ambiente ou saneamento. Várias iniciativas nessas áreas foram descontinuadas ou não encontraram solução em virtude da falta de coordenação interinstitucional. As competências concorrentes na nova Constituição contribuíram para exacerbar os problemas, gerando dificuldades de ação coletiva entre os municípios e entre esses e o Estados. Parte importante dos problemas de coordenação são fruto da competição no mercado político dos aglomerados urbanos. Mas outros resultaram de problemas de viabilidade de implementação de arranjos cooperativos – os chamados consórcios – e da inexistência de arranjos críveis para soluções cooperativas que punissem o abandono por parte dos municípios ou instituições participantes (ROLNIK, 2006, p. 202).

A institucionalização das regiões metropolitanas, enquanto conceito jurídico, se deu de maneira associada ao reconhecimento da existência do fenômeno, como fato econômico, social, urbanístico, conforme Alaor Caffé Alves, em Planejamento Metropolitano e Autonomia Municipal no Direito Brasileiro : “a região metropolitana é uma realidade jurídica que refluí substancialmente sobre as demais realidades (econômica, social, urbanística,etc), conformando-as também, sem, contudo, subtrair-lhes as singularidades”(1981, p.13).

Em 16/06/2011 foi publicado no Diário Oficial do Estado o texto da Lei Complementar do Estado de São Paulo, sob nº 1139/2011, que reorganiza a Região Metropolitana de São Paulo, composta por 39 municípios, os quais estão relacionados no art. 3º, parágrafo 1º. Acerca da lei, que formaliza uma nova organização da Região Metropolitana de São Paulo, ALVES⁸ opina que sua edição chegou em hora um tanto tardia, eis que a questão vem sendo discutida há décadas em âmbito nacional e internacional, e que entra em vigor trazendo algumas dificuldades para a prática efetiva da governança metropolitana . O Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, criação da nova lei, é órgão intergovernamental, que integra entidade autárquica, cujo objetivo é a promoção da organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana de São Paulo. O caráter intergovernamental se deve à presença das esferas estadual e municipais, responsáveis igualmente pela consecução dos objetivos da norma. Aí reside um ponto de conflito, segundo ALVES⁹, que aponta a necessidade de enfrentamento de questões fundamentais, para a compreensão dos problemas apresentados.

⁸ Opinião emitida por Alaôr Caffé Alves no Seminário Metrôpoles: Políticas, Planejamento e Gestão em Saúde e Ambiente, Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, 2011.

⁹ idem

Com pouco mais de dois anos de funcionamento, se deu nova alteração no quadro da gestão metropolitana em São Paulo, com a edição de Decreto Estadual nº 59.866, de 02/12/2013¹⁰, desativando a Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano e transferindo suas atribuições para a Secretaria da Casa Civil. Essa determinação, feita pelo mesmo governo que criara a secretaria, sob a justificativa de corte de despesas na manutenção da máquina administrativa, representa um nítido retrocesso no esforço de organização da estrutura metropolitana de gestão de políticas e sinaliza para o ainda fraco alcance que o tema da governança metropolitana tem para a gestão pública em geral.

Os Consórcios Públicos, regulado pela Lei 11.107/2005 atribui personalidade jurídica de direito público aos consórcios e com isso permite uma maior estabilidade, pois a continuidade fica menos suscetível à vontade de cada Prefeito eleito. Trata-se de uma forma de cooperação intermunicipal com o objetivo de reunir esforços para solução de um problema que extrapola os limites de um município, com dimensão microrregional ou regional. Pode ser a realização de obras, serviços ou mesmo planejamento conjuntos.

Os Convênios, regulados na Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999 e pelo Decreto Federal nº 6.170, de 25 de julho de 2007, predispõe a existência de interesses comuns entre os partícipes, interesses necessariamente convergentes, não admitindo a contraprestação em dinheiro, mas mútua colaboração. Trata-se de uma espécie de cooperação associativa, acordos celebrados entre os órgãos públicos e outras instituições, públicas ou privadas, para a realização de um objetivo comum, mediante

¹⁰ São Paulo, Decreto 59.866, de 02 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a desativação da Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de São Paulo, SP, 02/12/2013, Seção I, p.1.

formação de parceria. Os convênios assinados pelo Poder Público preveem obrigações para ambos os parceiros. Deveres esses que geralmente incluem repasse de recursos de um lado e, do outro, aplicação dos recursos de acordo com o ajustado, bem como apresentação periódica de prestação de contas.

Em 2001, segundo ABRUCIO (2010), a Secretaria de Assuntos Federativos divulgou que havia 1969 municípios em consórcios de saúde, 669 em consórcios de uso compartilhado de máquinas e equipamentos e 216 em consórcio de tratamento e destinação final de resíduos sólidos. Os números atuais não foram encontrados no site do governo federal¹¹.

A institucionalização de espaços de gestão distintos é um caminho a ser percorrido para o sucesso do desenvolvimento que se almeja alcançar. O desafio que se mostra atualmente diz respeito à conformação das realidades municipais, estaduais e regionais, consubstanciadas no fenômeno metropolitano, através de uma integração que significa mais do que a previsão de aspectos administrativos formais e organizacionais, mas abarca também o enfrentamento de situações ambientais sob o prisma dos processos políticos e das políticas econômicas, conforme palavras de Souza

A síntese que pode ser feita é que a solução para os principais problemas que afetam o federalismo brasileiro depende menos de como o federalismo está hoje desenhado na Constituição e das instituições que o modelam do que (a) do encaminhamento de conflitos políticos mais amplos, em que o das desigualdades regionais inscreve-se, e (b) da redefinição de prioridades governamentais – tema, portanto, do território das políticas públicas e não da Constituição. (SOUZA, 2005, p.105)

¹¹ <http://www.portalfederativo.gov.br>

Destacamos que, na Região Metropolitana de São Paulo assim como nas demais regiões metropolitanas brasileiras, a conurbação se deu em torno de um município sede, que geralmente é a capital do Estado, fato que, segundo GOUVÊA (2005), em função do porte populacional, da importância política, econômica e social deste município polarizador, dificulta sobremaneira a construção de “modelos institucionais de corte metropolitano” (p.127) uma vez que as diferenças entre esse município e os municípios vizinhos é descomunal.

A questão das disparidades entre os municípios integrantes da região metropolitana é ponto central que ampara a assertiva de que Estado deve, enquanto ente federativo, assumir funções de coordenação regional sistematizada através de marcos legais que deem suporte para essa atuação.

Conforme DUBEUX (2007) “o controle das emissões de GEE é uma possibilidade real para que as prefeituras possam aumentar indiretamente o controle sobre os níveis de poluição local”. Contudo, após a edição da Política Nacional sobre Mudanças Climáticas, em 2009 e a Política Estadual de Mudanças Climáticas pelo Estado de São Paulo, através da Lei 13.798, de 09 de novembro de 2009, na Região Metropolitana de São Paulo apenas o município de São Paulo instituiu a Política Municipal de Mudanças Climáticas, através da Lei nº 14.933, de 05 de junho de 2009, visando alcançar a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático, em prazo suficiente a permitir aos ecossistemas uma adaptação natural à mudança do clima e a assegurar que a produção de alimentos não seja ameaçada e a permitir que o desenvolvimento econômico prossiga de maneira sustentável (art. 4º).

A forma de organização federativa e a estrutura de financiamento dos diferentes entes cria um sistema de entrelaçamento entre os múltiplos atores, das

diversas esferas de poder, na consecução das políticas públicas. Esse sistema, ressalte-se, é alimentado em grande parte por processos políticos e em menor parte orientado pelas demandas reais de justiça social, bem estar, racionalidade administrativa e busca do equilíbrio ambiental.

O desenho metropolitano hoje em vigor, portanto, não favorece, ou não estimula a coincidência de ações entre o município sede e os municípios limítrofes, aspecto essencial para a efetividade de políticas públicas ambientais, notadamente no que tange às mudanças climáticas e controle de emissões de gases de efeito estufa, dado o caráter difuso destes problemas, que devem ser enfrentados com políticas ambientais e urbanas planejadas e geridas de modo integrados pelos entes que sofrem, direta ou indiretamente os impactos do fenômeno.

Ante as dificuldades de integração citadas, este estudo objetiva identificar no texto legal as condições de integração, levando em conta categorias teóricas de análise, concentrando-se na Região Metropolitana de São Paulo, que conforme dados da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano - EMPLASA (2014) é o principal pólo econômico e demográfico do País, ocupando uma superfície de 7.947 km² e está subdividida em 39 municípios e 124 distritos. A população estimada, atualmente (2014), é de 20.9 milhões de habitantes, o que significa que aproximadamente um em cada 10 brasileiros mora na metrópole paulista. Tal contingente é cerca de 72% superior ao da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a segunda do País, com 11,8 milhões de pessoas (EMPLASA, 2014).

infra-estruturas quanto da urbanidade já instaladas e na mobilidade centrada na lógica do automóvel particular (ROLNIK, NAKANO & CIMBALISTA, 2009).

Figura 2: Expansão da mancha urbana na Região Metropolitana de São Paulo

Fonte: INPE. Expansão da mancha urbana da RMSP em 2030. Imagem de satélite Landsat 7 ETM+(órbita. 219-076, resolução 30x30m).

2.4. A contribuição dos modelos de gestão integrada de políticas europeias e portuguesas

A apresentação do paradigma europeu-português e a identificação dos mecanismos de gestão integrada existentes neste ordenamento jurídico teve o escopo de fornecer elementos de comparação para permitir a análise do conjunto normativo brasileiro e paulista, aplicável à problemática das alterações climáticas em municípios da RMSP. O estudo da experiência europeia e portuguesa na gestão e planejamento integrados de políticas de mudanças climáticas trouxe grande colaboração para análise

de semelhantes desafios no cenário metropolitano paulista. De acordo com FERRÃO, (2013) dificuldades comuns se fazem presentes na regulação e coordenação de políticas no contexto de espaços regionais, sub-regionais e metropolitanos, na Europa e em outras parte do mundo e esta análise parte da existência de um paradoxo a ser enfrentado, no sentido de serem as metrópoles espaços privilegiados para tratamento das inúmeras questões econômicas políticas, sociais e ambientais, mas, por outro lado, permanecerem politicamente quase inexistentes, tornando-se dificilmente governáveis (LEFÈVRE, 2009).

2.4.1. O surgimento da questão ambiental

A União Europeia, de modo geral, e Portugal, especificamente, contam com amplo quadro de políticas e abordagens estratégicas para as questões relativas às mudanças climáticas. Desde as décadas de 60 e 70 houve, a nível global, uma crescente tomada de consciência ambiental acerca do problema da finitude dos recursos naturais e conseqüentemente, com a qualidade de vida no planeta em relação à tal situação (OLIVEIRA, 2012).

Todavia, o Tratado de Roma de 1957, que institui a Comunidade Econômica Europeia, não fez qualquer menção sobre o meio ambiente, sendo os objetivos e competências iniciais da integração, puramente econômicos (GIRÃO, 2010). Contudo, a ocorrência de eventos extremos relacionados ao problema da poluição atmosférica e suas implicações para o ambiente e a saúde humana passou a chamar a atenção de toda a sociedade para a urgência da questão ambiental. O primeiro, e talvez mais grave deles, foi o episódio ocorrido em 1952, em Londres, no qual uma inversão térmica impediu a dispersão dos poluentes, formando uma nuvem sobre a cidade composta principalmente

por matéria particulada e enxofre, durante 3 dias, causando cerca de 4000 mortes extras ao longo de 3 a 4 dias (MAURÍCIO, 2009).

Num movimento crescente de aspirações comuns dentro do continente europeu, que já reconhecia a complexidade envolvendo a temática ambiental e assinalava que tais questões necessariamente ultrapassavam as barreiras geográficas dos países, foram surgindo um número de ações cada vez maior, tendentes a proteger o ambiente; “em 1967 foi aprovada uma Diretiva relativa à classificação de rotulagem e embalagem de substâncias perigosas; em 1970 são aprovadas diretivas relativas ao nível sonoro e às emissões de veículos a motor”.¹²

A iniciativa europeia rumo ao desenvolvimento de um direito comunitário do ambiente está intimamente relacionado à ocorrência de eventos extremos e acidentes ambientais que foram fundamentais para germinar a consciência acerca da problemática ambiental em todo o mundo (PORTO, 2012). Além desse aspecto, procurando refletir sobre a razão da existência do direito comunitário do ambiente e a tomada de posição europeia na proteção do meio ambiente, ARAGÃO (1995) afirma que um primeiro aspecto que justifica o “esverdeamento das competências de uma organização supranacional cujo escopo era fundamentalmente econômico” é a “natureza transnacional dos componentes ambientais e dos fenômenos de poluição”¹³, levando à conclusão de que qualquer iniciativa unilateral resultaria na total ineficácia da mesma.

¹² A título de informação, as diretivas europeias fixam objetivos a serem atingidos pelos estados membros, delegando a estes a escolha dos meios para o fazer. As diretivas podem ter como destinatários um ou membro ou a totalidade deles, porém para que os princípios estabelecidos nas diretivas produzam efeitos ao nível do cidadão, o legislador nacional tem que adotar um ato de transposição para o direito nacional, prevendo as diretivas um prazo limite para essa transposição. http://ec.europa.eu/eu_law/directives/directives_pt.htm

¹³ ARAGÃO, A. ob cit., p.5

Segundo a autora, a questão da liberdade de circulação de mercadorias no espaço comunitário é outro ponto que justifica a adoção de diretrizes ambientais no âmbito europeu, bem como a liberdade de instalação de empresas em qualquer ponto do território comunitário e a garantia da liberdade de concorrência que exigiam a harmonização das normas sobre os requisitos ambientais, sob pena de restarem prejudicados os objetivos econômicos das normas comunitárias.¹⁴

“Com efeito, não há livre comércio sem uma equivalência mínima das condições de comércio entre os parceiros comerciais, e o nível de proteção do ambiente, imposto aos poluidores, constitui precisamente um exemplo flagrante das condições, que tem que ser equilibradas, sob pena de um dos parceiros comerciais poder eventualmente ser acusado de prática de *dumping ecológico*.” (ARAGÃO, 1995, p.9)

Tendo como pano de fundo o cenário econômico global, os países membros da Comunidade Europeia enfrentavam, ainda, a necessidade de reconstruir e pacificar grande parte de seu território, após a devastação resultada pelas duas grandes guerras WINTER (1992). Neste contexto, portanto, as preocupações fundantes dos Estados Membros, signatários do tratado que instituiu a Comunidade Econômica Europeia, o chamado Tratado de Roma em 1957, não estavam voltadas para as questões ambientais, mas antes em restabelecer a todo o custo o seu potencial econômico e produtivo destruído em grande parte pela II Grande Guerra.¹⁵

Embora naquele momento o ambiente não constituísse um fim em si mesmo, como um instrumento para se alcançar os grandes objetivos econômicos da

¹⁴ ARAGÃO, Alexandra. Direito Comunitário do Ambiente. Cadernos Cedoua. Ed. Almedina. 2002.

¹⁵ Conforme WINTER, Georg. Gestão e Ambiente - modelo prático de integração empresarial, Texto Editora, Lisboa, 1992, p.24.

comunidade europeia, com o tempo viria reconhecer que o ambiente não é algo imperecível, fato que só por si justificava uma redobrada atenção à problemática, sobretudo para alcançar os fins vislumbrados na integração europeia, à longo prazo (SCHMIDT, 2008).

No ano de 1972, no encontro de Estocolmo, a proteção ambiental começou a fazer parte da política comunitária. Os Chefes de Estado e de Governo, reunidos em Paris, adotaram a primeira declaração comunitária sobre Ambiente, "convidando" ao mesmo tempo a Comissão Europeia a apresentar um programa de ação. Na declaração de Paris dizia-se, resumidamente:

“A expansão econômica, que não é um fim em si mesma, deve, prioritariamente, permitir atenuar as disparidades das condições de vida; deve prosseguir-se com a participação de todas as forças sociais e deve traduzir-se numa melhoria da qualidade e do nível de vida (...) conceder-se-á particular atenção à proteção do meio ambiente com o fim de pôr o progresso ao serviço do homem”.¹⁶

O programa de ação política no domínio do ambiente proposto pela Comissão Europeia, por ocasião da Cimeira de Paris, tinha como fundamento jurídico o referido artigo 2º, o artigo 235º¹⁷, que permite uma ação da comunidade sem que o Tratado tenha previsto os poderes de ação necessários para o efeito o artigo 100º¹⁸, que prevê a aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos

¹⁶ Conforme Cimeira de Chefes de Estado e de Governo. Paris, 1972. p. 13. Disponível em http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a15000_pt.htm, acessado em 22/03/2013

¹⁷ Posteriormente artigo 308º, com o Tratado de Amesterdam de 1997, e hoje artigo 352º, com a nova numeração sobre o funcionamento da União Europeia decorrente do Tratado de Lisboa.

¹⁸ Posteriormente artigo 94º, com o Tratado de Amesterdam, e hoje artigo 115º, com a nova numeração sobre o funcionamento da União Europeia decorrente do Tratado de Lisboa.

Estados-membros que tenham incidência direta no estabelecimento ou no funcionamento do mercado comum.

Com a edição do Ato Único Europeu, em 1987, a então denominada Comunidade Europeia passou a ter poderes específicos de ação em matéria de ambiente, texto este que se insere no contexto histórico do lançamento pela Comissão Mundial da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento -UNCED, presidida por Gro Harlem Brundtland e Mansour Khalid, do documento chamado *Our Common Future*, documento que permitiu uma estreita ligação entre os fundamentos da sociedade industrial capitalista e as exigências e ditames da proteção ambiental, lançando definitivamente o conceito de Desenvolvimento Sustentável (OLIVEIRA, 2012).

Embora não utilizando o termo adotado pela Comissão das Nações Unidas, percebe-se no texto do Ato Único Europeu, ainda que de modo teórico e não pragmático, o meio ambiente assume protagonismo com relação às demais políticas.

“Art. 130º R

1. A ação da Comunidade em matéria de ambiente tem por objetivo:

- preservar, proteger e melhorar a qualidade do ambiente,
- contribuir para a proteção da saúde das pessoas;
- assegurar uma utilização prudente e racional dos recursos naturais.

2. A ação da Comunidade em matéria de ambiente fundamenta-se nos princípios da ação preventiva, da reparação, prioritariamente na fonte, dos danos ao ambiente, e no princípio do poluidor-pagador. As exigências em matéria de proteção do ambiente são uma componente das outras políticas da Comunidade.”¹⁹

Além dos quatro princípios previstos no item 2, do artigo 130º R, do Ato Único Europeu, a proteção ao meio ambiente no âmbito da comunidade europeia

¹⁹ Ato Único Europeu, 1987. p. 10. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1987:169:FULL:PT:PDF>, acesso em 22/03/2013.

recebeu importante ampliação a partir da assinatura do Tratado da União Europeia que acrescentou, segundo ARAGÃO (2012) que “a política da Comunidade no domínio do ambiente visará um nível de proteção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da Comunidade.”²⁰

Este princípio do direito comunitário do ambiente é um princípio maximizador da proteção ambiental no continente europeu, sendo, segundo ARAGÃO, “quase onnipresente no direito europeu do ambiente, tanto nos tratados como no direito secundário”²¹. O conteúdo do princípio do elevado nível de proteção na União Europeia é o de servir como critério para a escolha entre duas ou mais formas de proteger o ambiente, no sentido de que requer a escolha da opção mais eficaz para o objeto protegido, o meio ambiente.²² O alcance do princípio, segundo a autora mencionada, também atua no sentido de não permitir que a política ambiental comunitária seja menos forte ou menos protetiva que a política ambiental existente em qualquer dos Estados-Membros.²³ A mesma autora defende, ainda, uma interpretação ainda mais ampla do princípio do nível elevado de proteção, alcançando o significado de que as políticas ambientais europeias, “depois de adotar um certo nível de proteção há que mantê-lo, proibindo retroceder. Dito de outra forma: os progressos na proteção de um valor ecológico relevante são irreversíveis”.²⁴

Essa visão maximizadora e abrangente traduz o espírito europeu de proteção ambiental na atualidade, notando-se que de uma primeira abordagem vertical e setorial dos problemas ambientais, a ação comunitária em matéria de ambiente

²⁰ Conforme art. 191º (ex-art. 174º) do Tratado da União Europeia. Versão Consolidada 2012. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:FULL:PT:PDF>, acessado em 22/03/2013

²¹ Conforme ARAGÃO, 2012. p.60

²² Ob. cit. p. 60

²³ ARAGÃO, 2002, p.22

²⁴ Conf. ARAGÃO, 2012. p.62

alcança o estatuto de verdadeira política, adotando uma abordagem transversal e concertada à escala europeia e mundial.

Em Portugal, os primeiros estudos, corpos técnicos e estruturas institucionais relacionados à área ambiental surgiram em decorrência de medidas preparatórias e documentos oriundos da Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo, em 1972.²⁵ Contudo, a Administração Pública estava voltada, naquele período, para os domínios da economia e da engenharia, que recebiam os grandes investimentos públicos, visando o estímulo ao desenvolvimento econômico sendo que “os Ministérios das Obras Públicas e Economia, durante o período que antecedeu 25 de Abril de 1974, eram os principais responsáveis pelas áreas afins do Ambiente”. (QUEIROZ, 2002, p.38)

A revolução democrática e a queda do regime ditatorial e a promulgação da Constituição da República Portuguesa, em 1974, o meio ambiente encontrou, na norma constitucional sua proteção. Cita-se:

Constituição da República Portuguesa²⁶

Artigo 66.º

Ambiente e qualidade de vida

1. Todos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender.
2. Para assegurar o direito ao ambiente, no quadro de um desenvolvimento sustentável, incumbe ao Estado, por meio de organismos próprios e com o envolvimento e a participação dos cidadãos:
 - a) Prevenir e controlar a poluição e os seus efeitos e as formas prejudiciais de erosão;

²⁵ Conforme QUEIROZ, Margarida. O Ambiente nas Políticas Públicas em Portugal. Finisterra. XXXVII 73, 2002, p.33-59.

²⁶ PORTUGAL. Constituição da República Portuguesa. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2008, p. 37

- b) Ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correta localização das atividades, um equilibrado desenvolvimento sócio económico e a valorização da paisagem;
- c) Criar e desenvolver reservas e parques naturais e de recreio, bem como classificar e proteger paisagens e sítios, de modo a garantir a conservação da natureza e a preservação de valores culturais de interesse histórico ou artístico;
- d) Promover o aproveitamento racional dos recursos naturais, salvaguardando a sua capacidade de renovação e a estabilidade ecológica, com respeito pelo princípio da solidariedade entre gerações;
- e) Promover, em colaboração com as autarquias locais, a qualidade ambiental das povoações e da vida urbana, designadamente no plano arquitetónico e da proteção das zonas históricas;
- f) Promover a integração de objetivos ambientais nas várias políticas de âmbito setorial;
- g) Promover a educação ambiental e o respeito pelos valores do ambiente;
- h) Assegurar que a política fiscal compatibilize desenvolvimento com proteção do ambiente e qualidade de vida.

A política ambiental em Portugal, contudo, nesse momento ainda era enfrentada sob a ótica de problema social, enfrentado com grandes obras hidráulicas e de saneamento básico, além de alguma atenção com relação à procura de energias alternativas (QUEIROZ, 2002, p.38) . Mesmo com a ocorrência de catástrofes em Portugal, segundo Schimdt (2008), a visão fatalista era a que predominava na décadas 70 . As características da trajetória ambiental no país, nas palavras da autora, tem um primado do impulso externo, que consiste na natureza exógena e artificial das leis e das medidas que resultaram essencialmente daquilo a que podemos chamar pressão externa –, e que não encontraram um terreno de ancoragem firme, nem histórico nem cultural, para se desenvolver internamente. Outra característica, narrada por Schmidt (2008, p.

4), decorre do próprio quadro de problemas efetivos advindos, sobretudo, de um desordenamento do território essencialmente endógeno, gerador e causa dos problemas ambientais, da sua manutenção e do seu agravamento – a que podemos chamar depressão interna.

Portanto, o processo de adesão de Portugal à União Europeia (1986) representou o impulso externo decisivo para que a questão ambiental assumisse protagonismo, impulsionando o surgimento dos primeiros instrumentos normativos estruturantes, visando a conservação da natureza, que foi o grande arranque da produção legislativa sobre ambiente em Portugal, embora muitos dos decretos tivessem de esperar vários anos até serem regulamentados (SCHMIDT, 2008).

2.4.2. Mudanças Climáticas e as Cidades

De todos os desafios ambientais, aquele que hoje preocupa e reúne maiores esforços e representa campo de interesse da sociedade de modo geral é a questão das Mudanças Climáticas (ADGER, 2010). A magnitude dos problemas gerados pelo desequilíbrio climático decorrente do aquecimento global vem impactando a vida de todos os habitantes do planeta e daí se explica a intensa preocupação e grande fonte de interesse dos estudiosos, tomadores de decisão, empresários e sociedade civil.

As políticas atuais de combate às mudanças climáticas preveem uma integração necessária com as políticas de energia, e segundo essa visão, que é adotada pela União Europeia, deve haver uma mudança de estilos de vida, sem que haja alteração no nível de vida da população, com manutenção da oferta de emprego e garantia de crescimento com desenvolvimento sustentado (CE, 2007). Arcar com os custos desta opção, segundo a Comissão Europeia, é mais vantajoso, economicamente,

do que suportar os custos dos danos provocados pelas alterações climáticas, sem a adoção de qualquer medida (2007, p.15).

Estudos do economista britânico Nicholas Stern (2006) realizados sob encomenda do Banco Mundial, estruturam a necessidade da adoção de medidas, tanto quanto possível, precoces, que permitam travar o crescente nível de emissões de gases de efeitos de estufa, responsáveis pelas alterações climáticas. Nesse sentido, STERN começa por dar uma explicação científica daqueles fenómenos antecipando, no longo prazo, as respectivas consequências, para o que recorre à modelização e cenarização visando quantificar os impactos económicos associados a um largo espectro de efeitos, especificados por grandes regiões planetárias.

Uma vez estabelecidos os domínios previsíveis e a dimensão do problema, STERN apresenta vias de solução, bem como os respectivos custos e benefícios, sendo evidenciado o papel diferenciado de duas grandes “famílias” de políticas de combate ao problema, a mitigação e a adaptação.²⁷

“O desafio é produzir um conjunto de princípios e políticas públicas eficazes, eficientes e equitativas para orientar simultaneamente a ação nacional e um acordo global. Se o acordo global não for eficaz, estará a sentenciar as gerações futuras a viver num mundo pleno de riscos; se não for eficiente, teremos gasto recursos e possivelmente minado o paio para a ação; se não for equitativo, não só estaremos a tratar injustamente os povos mais pobres, como também nos arriscaremos a causar danos à coligação internacional para ação, que é vital para o sucesso.” (Stern, 2009, p.42)

Em 2010, a União Europeia promoveu a realização seminários sobre o tema “Cidades de Amanhã”, com a participação de peritos no domínio do urbanismo e

²⁷ Stern, N. UK, 2006, p.138.

representantes das cidades europeias para refletirem sobre o futuro. Como resultado desses encontros foi publicado relatório que enfatiza a importância do desenvolvimento urbano integrado das cidades europeias, chamando a atenção para os possíveis impactos futuros de um conjunto de tendências atuais, tais como o declínio demográfico e a polarização social, e para a vulnerabilidade de diferentes tipos de cidades.²⁸

Na Europa, as emissões de CO₂ por pessoa são muito mais baixas nas áreas urbanas do que nas áreas não urbanas. A densidade das áreas urbanas permite formas de habitação, de transporte e de prestação de serviços mais eficientes do ponto de vista energético. Por conseguinte, as medidas para enfrentar as alterações climáticas podem ser mais eficientes e mais rentáveis nas cidades grandes e compactas do que em espaços menos densamente edificadas. O impacto das medidas para reduzir as emissões de CO₂ adotadas numa única grande metrópole como Londres, pode ter um efeito muito significativo.²⁹

Em Portugal, a importância das cidades, enquanto territórios fundamentais para responder aos desafios do crescimento, da competitividade, da sustentabilidade, da coesão e da equidade que se colocam às sociedades atuais é reconhecida através de Política de Cidades Polis XXI, lançada em 2007 (DGOTDU, 2008).

A política de cidade em Portugal conta, ainda, com outras frentes de atuação assumidas por entidades públicas nacionais, regionais e locais, e mesmo de entidades privadas, como é o caso das iniciativas dirigidas à promoção da reabilitação urbana, além de grupos de trabalho de âmbito europeu e internacional, como são o *Urban Development Group*, a cooperação entre os Estados Membros da União Europeia na implementação da Carta de Leipzig para as Cidades Europeias Sustentáveis, o Grupo de

²⁸ Cidades de Amanha. Desafios, visões e perspectivas. EU, 2011. Disponível em http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/citiesoftomorrow/citiesoftomorrow_final_pt.pdf, acessado em 01/04/2013.

²⁹ Idem, p.07.

Trabalho para os Assuntos Urbanos no âmbito do Comitê das Políticas Territoriais da OCDE, a participação nacional no Projeto *European Urban Knowledge Network* e no Programa Urbact II, entre outros (DGOTDU, 2008, p.3).

Questão fundamental para a problemática das alterações climáticas é o equacionamento das intervenções humanas no ambiente que se manifesta através de emissões de GEE, dadas as características da vida contemporânea. Essa intervenção ocorre, prioritariamente, no território das cidades, que por sua vez se torna palco privilegiado da atuação estatal na promoção de políticas mitigatórias e adaptativas, de combate aos efeitos nocivos do fenômeno ambiental global.

De acordo com BECKER (2005), a operacionalização do conceito de ordenamento territorial torna-se mais próxima quando se reflete sobre o quê ordenar, ou seja, os múltiplos usos do território e de seus recursos; para quê ordenar, ou ainda, quais são os objetivos reconhecidos deste instrumento, que seriam o desenvolvimento socioeconômico equilibrado das regiões, a melhoria da qualidade de vida, a gestão responsável dos recursos naturais e a proteção ambiental e a utilização racional do território e por fim, refletir sobre como ordenar, ou seja, fazê-lo a partir de que critérios e meios, sendo critério considerado essencial a finitude do território, que deve ser visto como um bem escasso.

Em Leipzig, na Alemanha, foi realizada a “Reunião Informal dos Ministros do Desenvolvimento Urbano e Coesão Territorial”. Neste encontro foi adotada a Agenda Territorial da UE (2007), na qual ficaram identificadas seis prioridades de abordagens territoriais a serem buscadas nas políticas europeias: desenvolvimento territorial policêntrico e inovação; novas parcerias e governança territorial entre áreas urbanas e rurais; *clusters* regionais de concorrência e inovação; alargamento das redes

transeuropeias; gestão dos riscos; e reforço das estruturas ecológicas e dos recursos culturais.³⁰

Em 2008, a Comissão das Comunidades da União Europeia lançou o Livro Verde sobre a Coesão Territorial, suscitando questões sobre a natureza da cooperação territorial, sobre a forma como as pessoas usam os espaços em que vivem, sobre as implicações territoriais das políticas setoriais e sobre a relação entre cooperação e competitividade.³¹

Desde a aprovação do Tratado de Lisboa (2007) que a coesão territorial passou a ser um objetivo da União com importância equivalente à coesão econômica e social. Os sucessivos alargamentos de Estados Membros (da Europa dos 12 a Europa dos 27) fizeram crescer as disparidades internas, reforçando a importância das políticas de coesão social, econômicas e também territoriais (PEREIRA, 2009).

Neste contexto, a nova Agenda Territorial, adaptada da Estratégia Europa 2020³², resulta de um trabalho de revisão da primeira Agenda Territorial de 2007, define seis prioridades territoriais: promover um desenvolvimento territorial policêntrico e equilibrado; estimular o desenvolvimento integrado nas cidades no meio rural e em áreas específicas; integrar territorialmente as regiões funcionais transfronteiriças e transnacionais; assegurar a competitividade global das regiões baseada em economias locais fortes; melhorar a conectividade territorial para os

³⁰ Agenda Territorial da União Europeia, 2007. Disponível em <http://www.dgotdu.pt/ue/VFFAgenda%20Territoria-2009-1-10.pdf>, acessado em 22/02/2013.

³¹ Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia. Tirar Partido da Diversidade Territorial. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0616:FIN:PT:PDF>, acessado em 22/02/2013

³² A Agenda Territorial da União Europeia para 2020, 2011. disponível em <http://www.eu2011.hu/files/bveu/documents/TA2020.pdf>, acessado em 26/03/2013.

indivíduos comunidades e empresas e gerir e interligar os valores ecológicos paisagísticos e culturais das regiões.

De acordo com SEIXAS (2012) ao se compararem as duas Agendas Territoriais, a Agenda Territorial de 2007 “Towards a More Competitive and Sustainable Europe of Diverse Regions e a Agenda Territorial 2020 (TA 2020) “Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions”, além do título, a Coesão Territorial é tratada de forma praticamente idêntica nas duas Agendas, e na maioria dos casos, “os desafios e oportunidades são sistematizados de forma mais intensiva na TA2020 (a crise econômica, a crescente interdependência das regiões, os desafios demográficos, mudança climática, os desafios energéticos e a vulnerabilidade do patrimônio natural e cultural)” (p.9).

A compreensão de que muitos dos problemas enfrentados pelos territórios são transversais e que requerem abordagens e cooperação integradas entre as várias autoridades e todos os envolvidos é fundamental e está presente no conjunto normativo europeu, anunciando, as políticas territoriais, destinarem-se a alcançar o máximo potencial dos recursos do território, colaborando na partilha de respostas para desafios comuns, na exploração de complementaridades e sinergias, e na superação das divisões administrativas das fronteiras.³³

O documento lançado pelo Parlamento Europeu (Agenda Territorial EU, 2007) introduziu o conceito de coesão territorial como sendo aquele que “permite interligar eficácia econômica, coesão social e equilíbrio ecológico, fazendo do desenvolvimento sustentável o pilar da elaboração de políticas.” (p.8) Fica claro que há forte interação entre as políticas territoriais e as políticas ambientais na Europa,

³³ Agenda Territorial da EU, 2007.

evidenciando a relevância da valorização territorial seja para a preservação e recuperação da qualidade ambiental seja figurando como objetivo/finalidade da preocupação ambiental.

2.4.3. Elementos de Integração nas políticas europeias e portuguesas

A gestão integrada de políticas públicas, notadamente de cunho territorial, está se tornando cada vez mais parte da ortodoxia em grande parte da Europa e além (STEAD & MEIJERS, 2009). De acordo com KORESAWA E KONVITZ (2001), a coordenação das políticas setoriais representa um dos principais objetivos estratégicos do planejamento espacial contemporâneo.

Em 1999, o Conselho Informal de Ministros da União Europeia reuniu-se em Postdam, Alemanha e publicou suas conclusões, denominado o *European Spatial Development Perspective* (PESD), identificando a integração das políticas setoriais como uma questão fundamental e indicando a necessidade de se promover o ordenamento do território para enfrentar "conflitos setoriais e espaciais" e afirmando que isso requer "uma cooperação estreita entre as autoridades responsáveis pelas políticas setoriais, e os responsáveis pelo desenvolvimento espacial em cada nível respectivo (cooperação horizontal), e entre os atores a nível comunitário e os níveis transnacional, regional e local (cooperação vertical) "³⁴.

Integração de políticas setoriais é um tema igualmente importante no Livro Branco Europeu de 2001 sobre Governança Europeia, no qual coerência é identificada como um dos cinco princípios básicos de uma boa governança (Comissão Europeia, 2001). O Livro Branco sublinha a necessidade de políticas e ações que são internamente consistentes e de fácil compreensão, e chama a atenção para questões políticas

³⁴ Comissão Europeia, 1999, p.35

fundamentais que atravessam as fronteiras setoriais (por exemplo, alterações climáticas).

Mais recentemente, a Agenda Territorial Europeia (2007) exige políticas de desenvolvimento territorial integrado de modo a conciliar o desenvolvimento económico com a sustentabilidade ambiental, social e cultural. O Livro Verde da Europa de 2008 sobre a Coesão Territorial argumenta que muitos dos problemas enfrentados pelos territórios "cortam todos os setores e soluções eficazes requerem uma abordagem integrada e de cooperação entre as várias autoridades e partes interessadas envolvidas" (CEC, 2008, p. 3), e que "coesão territorial destaca a necessidade de uma abordagem integrada" (CEC, 2008, p. 11).

Ao falar de mudanças climáticas, dado o carácter multidisciplinar do tema e considerando as possíveis e necessárias abordagens de mitigação e de adaptação para o enfrentamento da questão, notadamente nas grandes cidades, é fundamental, segundo MECKWITZ ET ALL (2009), a aplicação de um modelo de gestão que leve em conta as políticas climáticas tanto como política geral, tanto integrando-a nas políticas setoriais, que estão na base da atividade económica e do desenvolvimento social em geral.

Identificamos, portanto, no conjunto normativo comunitário e português analisado, incluindo as estratégias comunitárias, livros, diretivas, planos e programas gerais e setoriais, de aplicação direta ou indireta à problemática das alterações climáticas, políticas que funcionam como locais de integração, compreensão esta pautada na classificação metodológica de MICKWITZ ET ALL (2009), seja por incluírem o tema da problemática climática, por determinarem a avaliação de níveis de mitigação das emissões de GEE e de impactos de adaptação, bem como por preverem

e disponibilizarem recursos para as ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas³⁵.

2.4.3.1. Desenvolvimento Sustentável

Em 1997, os Estados membros das Nações Unidas assumiram o compromisso de preparar estratégias nacionais de desenvolvimento sustentável e de aprofundar as parcerias para preparar as estratégias regionais de desenvolvimento sustentável, tendo em vista a preparação da Cimeira Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, que decorreu em Johannesburgo, em 2002. Em 1999, o Conselho Europeu, reunido em Helsinque, convidou a Comissão Europeia a elaborar uma estratégia de desenvolvimento sustentável para ser aprovada sob a Presidência Sueca, em 2001. Em Junho de 2001, o Conselho Europeu de Gutemberg, acordou numa Estratégia Comunitária para o Desenvolvimento Sustentável, reconhecendo a necessidade de ação urgente nas quatro áreas de intervenção prioritárias: alterações climáticas, transportes sustentáveis, riscos para a saúde pública e recursos naturais.³⁶

Em 2004 a Comissão Europeia apresentou a sua comunicação ao Conselho e Parlamento Europeu *Building our Common Future*³⁷ em que são definidos os grandes objetivos das Políticas da União para o período 2007/13 e apresentada uma proposta de Perspectivas Financeiras para esse período. Nessa comunicação o Desenvolvimento Sustentável surge como o primeiro grande objetivo das políticas da UE, o que

³⁵ Os critérios utilizados são baseados nos critério de avaliação do grau de integração política para as alterações climáticas de Mickwitz et al (2009), in *Climate Policy Integration as a Necessity for an Efficient Climate Policy*, que são cinco: inclusão, consistência, ponderação, relatórios e recursos.

³⁶ Conforme Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável ENDS 2015, 2006. Disponível em <https://infoeuropa.euroid.pt/files/database/000015001-000020000/000019537.pdf>, acessado em 03/05/2013

³⁷ Disponível em http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0101en02.pdf, acessado em 03/04/2013

corresponde a um salto qualitativo fundamental que irá ter reflexos nas políticas estruturais no horizonte 2013.

Nos últimos anos, o esforço, em matéria ambiental na União Europeia tem o foco inequívoco da promoção do desenvolvimento sustentável, procurando integrar esta dimensão da sustentabilidade num grande número de políticas (PARTIDÁRIO, 2012).

Em Portugal, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável foi elaborada com base nos princípios orientadores da Estratégia Europeia, dando resposta aos desafios apontados, notadamente “alterações climáticas e energia limpa, transportes sustentáveis, consumo e produção sustentáveis, conservação e gestão de recursos naturais, saúde pública, inclusão social, demografia e migração, pobreza global e desafios do Desenvolvimento Sustentável”³⁸.

Portanto, a Estratégia Europeia e a Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável são políticas que revelam preponderantemente a opção estratégica da mitigação das emissões de gases de efeito estufa, abordando diretamente a preocupação com as Alterações Climáticas, incluindo o tema como objetivo principal e “prioridade estratégica” alcançáveis através dos seguintes vetores:

- (1) Mobilidade mais sustentável contribuindo para redução das emissões de poluentes atmosféricos e do ruído, particularmente nos centros urbanos;
- (2) Maior utilização de fontes primárias de energia com menos impactos ambientais negativos, designadamente com menores

³⁸ Conf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2007. *ENDS 2015 e Plano de Implantação*. Diário da República, 1.ª série — N.º 159 — 20 de Agosto de 2007, Portugal.

emissões de gases de efeito estufa e melhor aproveitamento de recursos energéticos endógenos e

- (3) Melhoria da eficiência energética e de uso de recursos naturais nos setores de energia, indústria, comércio e serviços, contribuindo para reduzir as emissões de gases com efeito estufa.³⁹

A finalidade de integração de políticas está presente expressamente na ENDS de Portugal (2007), uma vez que o “Modelo de Implementação” do documento oficial dá conta de que “a boa implementação desta ENDS exige uma estrutura operacional de acompanhamento, apoiada por mecanismos de cooperação interdepartamental, bem como procedimentos de avaliação assentes em indicadores de monitorização e progresso” (p.5).

Para a promoção da avaliação da estratégia comunitária rumo ao Desenvolvimento Sustentável, a Comissão Europeia⁴⁰ apresentou, em 2006, uma lista de indicadores para acompanhar a implementação das prioridades políticas que foram acordadas em Gothenburg e nos Conselhos Europeus de Barcelona, ou que digam respeito aos compromissos assumidos pela União Europeia na Cimeira Mundial de Joanesburgo, sobre desenvolvimento sustentável. A lista tem a forma de uma estrutura hierárquica de 12 indicadores-chave (que correspondem aos principais temas de desenvolvimento sustentável identificadas a nível europeu e internacional), 45 indicadores de políticas fundamentais (correspondentes aos objetivos principais de cada tema) e 98 indicadores de análise (correspondente a medidas de execução dos objetivos-chave).

³⁹ ENDS 2015 e Plano de Implantação, 2007, p.17

⁴⁰ Conf. Conselho da União Europeia. Reapreciação da Estratégia da UE para o Desenvolvimento Sustentável (EDS) - Nova estratégia. Bruxelas, 2006.

O documento normativo comunitário (2006) também torna expresso o objetivo de integração de políticas e coordenação entre elas, declarando como sendo alguns dos “princípios norteadores das políticas” :

COERÊNCIA DAS POLÍTICAS E GOVERNAÇÃO

Promover a coerência entre todas as políticas da União Europeia e a coerência entre as ações locais, regionais e globais para melhorar a sua contribuição para o desenvolvimento sustentável.

INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS

Promover a integração de considerações econômicas, sociais e ambientais por forma a serem coerentes e a reforçarem-se mutuamente utilizando plenamente os instrumentos para regulamentar melhor, como avaliações de impacto equilibradas e consultas das partes interessadas (p.4).

Em Portugal, a primeira edição do Sistema de Indicadores do Desenvolvimento Sustentável foi publicada em 2000 (APA, 2007), momento em que foi apresentada uma plataforma de indicadores ambientais, sociais, econômicos e institucionais, consubstanciada pelo modelo Pressão-Estado-Resposta.

Há também previsão de instrumentos econômicos e de financiamento nas estratégias de desenvolvimento sustentável, mecanismo considerado essencial para a implementação de políticas e medidas. Na estratégia europeia, há designação, de modo geral, de utilização “dos instrumentos econômicos mais adequados para promover a transparência do mercado e preços que reflitam os custos econômicos, sociais e ambientais reais dos produtos e serviços (acertar os preços)” (2006, p.24).

A estratégia comunitária incentiva os Estados Membros a tomarem “medidas fiscais que incidam menos no trabalho e mais no consumo dos recursos e da energia e/ou na poluição”(p. 24), além de estabelecer que:

A fim de assegurar que o financiamento da UE é utilizado e encaminhado de forma óptima para promover o desenvolvimento sustentável, os Estados-Membros e a Comissão deverão coordenar a sua ação para reforçar as complementaridades e as sinergias entre as várias vertentes dos mecanismos comunitários e de outros mecanismos de co-financiamento tais como a política de coesão, o desenvolvimento rural, o Life+, a Investigação e Desenvolvimento Tecnológico (IDT), o Programa de Competitividade e Inovação (PCI) e o Fundo Europeu das Pescas (FEP). (2006, p.24)

Por sua vez, o Plano de Implementação da estratégia para o Desenvolvimento Sustentável em Portugal estabelece como instrumentos chaves para sua concretização a utilização dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão da União Europeia, em conjugação com o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e os fundos públicos e privados nacionais, para financiamento de atuações de carácter estratégico, com um planeamento plurianual (2007, p.31).

2.4.3.2. Ordenamento do Território

Embora o ordenamento do território urbano, propriamente dito, não seja uma competência da política europeia, é certo que a coesão econômica, a coesão social e a coesão territorial têm uma forte dimensão urbana. As políticas comunitárias, da União Europeia, tem tido influência crescente no desenvolvimento das cidades nas últimas décadas, nomeadamente através da política de coesão (FERRÃO, 2009).

Em Portugal, tratando das políticas de ordenação do território, a preocupação com a problemática do clima está expressa no PNPOT, indicando o Plano Nacional de Política de Ordenamento do Território de Portugal, como contributo ao combate às Alterações Climáticas, a melhoria da eficiência energética do país, baseada em alteração profunda nos modelos de produção, consumo, edificação e mobilidade e

no uso de energias renováveis e mais limpas (PNPOT, 2007). Ainda no PNPOT, as Alterações Climáticas são relacionadas como um dos maiores problemas para o Ordenamento do Território do país, juntamente com a questão dos Transportes e da Energia, prevendo o documento a necessidade de coerência de sua implementação com os objetivos consagrados noutros três quadros de referência estratégica, nomeadamente a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, o Plano Nacional de Alterações Climáticas e o Programa Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego.

Conforme previsão do art. 24 do Decreto Lei 380/99, que instituiu o PNPOT, “O programa nacional da política de ordenamento do território e os planos regionais definem o quadro estratégico a desenvolver pelos planos municipais de ordenamento do território e, quando existam, pelos planos intermunicipais de ordenamento do território”, e com isso, temos que o Plano Regional de Ordenamento do Território da Região Metropolitana de Lisboa, preocupando-se com a “incidência territorial dos perigos naturais e ambientais potenciados pelas alterações climáticas na AML”, adota as recomendações do IPCC (2007) estabelecendo ações de mitigação e adaptação.

Há ampla previsão de avaliação das ações do PNPOT através de sistema de informação desenvolvido pelo Observatório do Ordenamento do Território e Urbanismo, que é responsável por reunir as informações geográficas relativas aos instrumentos de gestão do território e promover a articulação com a autoridade estatística nacional (Instituto Nacional de Estatística) e com as CCDRs (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional), além de outras entidades nacionais e internacionais. (PNPOT, 2007). O Plano prevê, como tarefa do Observatório, o desenvolvimento, pelo mesmo, de sistema de indicadores a ser articulado com o

Sistema de Indicadores da ENDS e do PNAC, além da necessidade de elaboração periódica de Relatórios sobre o Estado do Ordenamento do Território.

Por sua vez, o financiamento do PNPOT está previsto para ocorrer no âmbito do QREN- Quadro de Referência Estratégico Nacional, que se trata do documento apresentado pelos Estados-Membros à Comissão Europeia, através do qual é assegurada a coerência da intervenção dos fundos com as orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão e identificadas as articulações entre as prioridades da Comunidade e o programa nacional de reformas. É o documento de referência para a preparação da programação dos fundos estruturais e do fundo de coesão, no qual o Estado-Membro apresenta a estratégia nacional e os temas prioritários escolhidos para a intervenção dos fundos (GUERRA, 2006), prevendo o documento que a Assembleia da República e o Governo deverão assegurar os meios necessários, nos domínios legislativos, administrativos e orçamentários para a efetiva inclusão do PNPOT no âmbito do QREN (PNPOT, 2007).

2.4.3.3. Legislar melhor

Deve-se mencionar, por fim, a iniciativa “Legislar Melhor” da EU (2002), que visa integrar objetivos setoriais e melhorar a relação custo-benefício das decisões, através da simplificação da legislação da UE e da redução dos encargos administrativos. O programa prevê a avaliações de impacto das normas, comprometendo-se a Comissão, em avaliar os impacto económico, sociais e ambientais de suas propostas, segundo uma abordagem integrada.⁴¹

⁴¹ Programa adotado através de Comunicação da Comissão Europeia 275 de 2002, conforme “Legislar Melhor. Uma explicação simples dessa iniciativa.” CE, 2006. Disponível em http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/brochure/br_brochure_pt.pdf, acessado em 13/05/2013.

Segundo publicação “Legislar Melhor: Uma explicação simples desta iniciativa”, da Comissão Europeia (2006), desde 2003 já foram realizadas mais de 150 avaliações de impacto das iniciativas legislativas comunitárias. Como exemplo, menciona-se o caso da avaliação do impacto realizada sobre a Estratégia Temática da Qualidade do Ar, adotada em 2005.

O sexto programa de ação em matéria de ambiente, adotado em 2002 pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu, incentiva a Comissão a aprovar políticas que garantam uma boa qualidade do ar até 2020. Na avaliação do impacto foi examinada a forma de reduzir o diferencial entre as previsões para 2020 se não fosse tomada qualquer medida e o máximo de melhorias possíveis em 2020 em caso de execução de todas as medidas tecnicamente possíveis. Através desta análise foram estudados os custos e os benefícios de diferentes cenários, procurando-se a solução mais rentável para atingir os objetivos escolhidos. O modelo econômico detalhado realizado na avaliação do impacto mostrou que o benefício de medidas adicionais era largamente superior aos custos (CE, 2006, p.10).

Segundo a Comissão, a avaliação do impacto debruçou-se igualmente sobre a simplificação e a atualização da legislação em vigor relativa à qualidade do ar, inserindo os instrumentos existentes numa só diretiva consolidada sobre a qualidade do ar ambiente, medida que permitirá aos Estados-Membros aplicar mais facilmente a legislação, tornando-a mais eficaz (p.12).

Para além da avaliação de impacto e da simplificação da legislação, o Programa Legislar Melhor prevê outros instrumentos visando que a regulamentação europeia tenham objetivos claros, sejam corretamente aplicadas a nível adequado e que sejam proporcionais às necessidades, tais como a integração de consultas em todas as iniciativas da Comissão e o estudo de alternativas aos instrumentos legislativos e

regulamentares, como a auto-regulação ou a co-regulamentação pelo legislador e pelas partes interessadas (2006, p.8).

Portanto, além da ampla previsão no conjunto normativo para a implementação de uma gestão integrada de políticas públicas na Europa, visando o combate às alterações climáticas, destaca-se a relevância do programa que estipula mecanismos de desburocratizar o sistema legislativo e que preveja a convivência das estruturas de governo com formas de governança democráticas, sendo imprescindível a contribuição de instrumentos legislativos ágeis e dinâmicos, surgidos das reais demandas da sociedade.

2.4.4. Análise comparada

O estudo do modelo estrangeiro de gestão integrada das políticas climáticas e territoriais revelou peculiaridades do processo de governança multi-nível e dos mecanismos usados na integração de políticas. Vê-se que o grande desafio está em compatibilizar objetivos de políticas climáticas com outros objetivos políticos importantes, como o crescimento econômico, o bem-estar dos cidadãos e a proteção ao meio ambiente.

Cumprе destacar que a crise financeira global que se abateu sobre o mundo no final de 2008 e acirrou-se e levou a Europa e notadamente Portugal a uma grande recessão econômica, de contornos futuros incertos. Por um lado, a crise pode significar uma redução do crescimento acelerado dos últimos anos e consequente na diminuição na taxa de crescimento da emissão de gases de efeito estufa, o que já é apontado pela Agência Portuguesa do Ambiente (Relatório do Estado do Ambiente, 2012). Por sua vez, importante considerar que este panorama crítico é de âmbito global e impõe uma reflexão sobre os modelos econômicos praticados pelos estados, e as consequências deste caminho para toda a sociedade e o planeta.

Da análise da totalidade de emissões de GEE por habitante verifica-se que, em 2010, Portugal apresentou uma das mais baixas captações dos países da UE-27; o valor, na ordem das 5 t CO₂e por habitante, corresponde ao 5º lugar mais baixo na tabela da UE-27 (valor médio de 9,4 t CO₂e por habitante). Por outro lado, Portugal ficou no 13º lugar na tabela da UE-27 no que respeita a intensidade carbônica, expressa em emissões de GEE por PIB, com o valor de 305 t CO₂e/euros de PIB ppc, estando abaixo da média da UE-27 (385 t CO₂e/euros de PIB ppc). (REA, APA, p.209)

O nível europeu de formulação de políticas funciona como um agente facilitador, apoiando e assegurando que os governos nacionais e regionais adotem suas estratégias, levando em conta a dimensão econômica, ambiental e social e estejam na direção de um relativo sucesso na luta contra as alterações climáticas.

A matriz principiológica das políticas ambientais comunitárias estão assentadas nas mesmas diretrizes globais que nortearam também a política brasileira, e neste caso, vemos que o ordenamento jurídico comunitário e português, assim como o ordenamento jurídico brasileiro se esteia no princípio da precaução, no princípio da prevenção e no princípio do poluidor pagador. No direito ambiental comunitário fala-se especificamente em princípio do nível de proteção elevado, que dispõe sobre o dever de sempre se privilegiar normas que prevejam uma proteção mais eficaz para o meio ambiente, não permitindo que a política comunitária seja menos protetiva do que a política em vigor de algum dos países membros.

O elevado nível de proteção, pelo qual se pauta a atuação ambiental na Comunidade Europeia tem impulsionado a ordem jurídica dos Estados Membros, conduzindo a uma evolução legislativa mais célere, afirmando-se, inclusive, que muitas das disposições ambientais atualmente em vigor nos ordenamentos jurídicos dos países

do sul da União Europeia surgiram em razão da necessidade de acompanhamento do nível elevado de proteção existente no ordenamento comunitário (ARAGÃO, 2012).

Num paralelo com o ordenamento jurídico brasileiro, encontra-se no sistema de divisão de competências ambientais, e sua interpretação jurisprudencial, um ponto em que o direito ambiental brasileiro se distancia deste princípio protetivo do direito ambiental comunitário. A Constituição brasileira de 1988 identifica não apenas competências legislativas concorrentes, mas também privativas em matéria ambiental. Ao enfrentar o problema da extensão da competência do legislador nacional para editar normas gerais sobre meio ambiente, o Supremo Tribunal Federal - STF tem atuado na linha de que tais normas não se restringem necessariamente a princípios e diretrizes com elevado grau de abstração, mas mais que isso, a norma geral poderia também prever limites máximos de intervenção protetora da natureza, reduzindo, portanto, o espaço de conformação do legislador estadual, sob o argumento de que, havendo outros bens jurídicos igualmente merecedores de tutela constitucional, a necessidade de regulação dos conflitos entre bens de estatura constitucional exigiria tal proteção tanto numa quanto noutra direção (REZENDE, 2013). Com base neste entendimento, julgados do STF vem declarando inconstitucionais leis estaduais mais rigorosas na defesa do meio ambiente do que a legislação federal⁴².

No que tange as políticas de alterações climáticas, com aplicação transversal em vários setores econômicos, a integração entre os diferentes atores competentes na

⁴² No julgamento da ADI nº 2.656 (DJ de 01.08.2003), decisão do STF concluiu pela inconstitucionalidade de lei paulista por ofensa à competência privativa da União de legislar sobre comércio interestadual, minas e recursos minerais (art. 22, VIII e XIII, da Carta Magna), bem como à competência do legislador federal para instituir normas gerais sobre produção e consumo, proteção e defesa da saúde e do meio ambiente (art. 24, V, VI e XII, da Constituição Federal). Conforme apontado, na oportunidade, pelo Ministro Maurício Correa, relator da ação, *em tema de proteção e defesa da saúde pública e meio ambiente, a questão do uso de amianto não revela qualquer particularidade que justifique a exceção pretendida pelo Estado de São Paulo. Como se evidencia, trata-se de questão de interesse nacional, sendo legítima e cogente a regulamentação geral ditada pela União Federal.*

formulação e implementação das políticas é medida que se impõe. Pode-se notar que a União Europeia adota formas de governança através de comunicações e coordenação que são cruciais para o sucesso da concretização das estratégias governamentais, no âmbito dos estados membros. Destaca-se, ainda, que na experiência europeia as cidades são considerados espaços privilegiados desta gestão integrada de políticas econômicas, territoriais, ambientais e sociais. Mas, a partir da compreensão de que não se conseguirá o efeito que se deseja para o âmbito local, agindo isoladamente (DGOTDU, 2008), as orientações normativas comunitárias são no sentido de que a regulamentação das políticas nacionais deve reconhecer e facilitar o papel dinâmico e interativo existente nas cidades, abrindo espaço para uma ampla participação social no processo de gestão integrada democrática multinível, permitindo também um amplo controle social das iniciativas, através da garantia de publicidade dos instrumentos de avaliação previstos (Agenda Territorial da EU, 2007).

No Brasil, com a previsão da Política Urbana na Constituição Federal, em 1988 e notadamente com o surgimento do Estatuto da Cidade em 2001, ficou fortalecido o papel central das cidades na formulação e implementação das políticas urbanas. Contudo, a gestão das políticas urbanas preconizadas nestas legislações devem ser, necessariamente, integradas, para que se tornem eficientes. As diretrizes gerais previstas no Estatuto da Cidade não resolverão completamente os problemas urbanísticos brasileiros, mas vão tornar possível que haja integração normativa entre as políticas urbanas nacional, estadual e municipal, na medida em que tais diretrizes direcionam os entes federados na elaboração e na execução do planejamento urbano (SANT'ANNA, 2011).

O quadro normativo português fornece excelentes condições de gestão integrada, contudo, no país estrangeiro, assim como no Brasil, as múltiplas escalas e

setores envolvidos no processo de governança traduzem a existência de um alto grau de complexidade, evidenciando que os processos de negociação, concertação e decisões subjacentes a esses processos são práticas essenciais para o exercício da gestão pública.

As Alterações Climáticas devem ser enfrentadas por políticas urbanas sólidas que conduzam a uma abordagem territorial integrada, proibindo ou minimizando a ocupação dispersa do solo, implementando eficientes modelos de mobilidade urbana através de transportes sustentáveis, adotando uma política energética pautada na sustentabilidade e prevendo medidas que forneçam respaldo à população diante dos eventos extremos decorrentes do desequilíbrio climático, tudo regulado através de instrumentos aplicáveis à nível regional e local e implementado através de estruturas institucionais democráticas pertencentes à estes mesmos níveis.

Capítulo 3. RESULTADOS

As análises das normas jurídicas possibilitaram obter elementos de reflexão acerca do potencial destas normas no processo de planejamento e gestão de políticas aplicáveis à problemática das mudanças climáticas e forneceram subsídios para a estruturação de recomendações para os gestores. Os dados foram obtidos em dois momentos de análise, nos quais foi aplicado o instrumento de análise sobre os grupos de normas pré divididas, levando em conta critérios já anunciados no item 1.3.5 (p.43).

3.1. Apresentação dos resultados da análise do primeiro conjunto de normas

A apresentação das análises realizadas será feita considerando os conjuntos de normas abaixo relacionadas, conforme definido na metodologia e disposto no capítulo 2, item 2.5.

- **Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**
- **Constituição Federal**
- **Política Nacional de Mudanças Climáticas**
- **Constituição do Estado de São Paulo**
- **Política Estadual de Mudanças Climáticas – Estado de São Paulo**
- **Política Municipal de Mudança do Clima – Município de São Paulo**

Figura 4. Critério de análise do primeiro grupo de normas

a. Adequação a normas superiores

Em 1988, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e a Organização Meteorológica Mundial (OMM) se uniram para criar o Painel Intergovernamental para as Mudanças Climáticas (IPCC), que se tornou a fonte proeminente para a informação científica relacionada às mudanças climáticas. O principal instrumento internacional neste assunto, a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC), foi adotado em 1992. O Protocolo de Kyoto, decorrente da convenção, estabelece metas obrigatórias para 37 países industrializados e para a comunidade europeia para reduzirem as emissões de gases estufa, foi adotado em 1997.

No preâmbulo da Convenção Quadro há “reconhecimentos” que apontam para a natureza jurídica do texto. Para DINIZ (1998, p.132), natureza jurídica é a "afinidade que um instituto tem em diversos pontos, com uma grande categoria jurídica, podendo nela ser incluído o título de classificação". Portanto, determinar a natureza jurídica de um instituto consiste em determinar sua essência para classificá-lo dentro do universo de figuras existentes no Direito. Estas características presentes na Convenção Quadro Clima são: reconhecimento da natureza global da mudança do clima que por sua vez requer a maior cooperação possível de todos os países e sua participação em uma resposta internacional efetiva e apropriada, conforme suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades e condições sociais e econômicas (UNFCCC, 1992, art. 3º, grifamos). Reconhecimento da soberania de que cada Estado signatário, lembrando que, em conformidade com os princípios do Direito Internacional, cada um tem o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas políticas ambientais e de desenvolvimento, mas ressaltando a responsabilidade subjacente de assegurar que atividades sob sua jurisdição ou controle não causem dano ao meio ambiente de outros Estados ou de áreas além dos limites da jurisdição nacional, em razão da responsabilidade solidária global pela preservação do meio ambiente (UNFCCC, 1992, p.5, grifamos).

Destaca-se, também o reconhecimento de que os Estados devem elaborar legislação ambiental eficaz, no sentido de garantir que as normas ambientais, objetivos administrativos e prioridades reflitam o contexto ambiental e de desenvolvimento de cada realidade nacional, haja vista que as normas aplicadas por alguns países podem ser inadequadas e implicar custos econômicos e sociais injustificados para outros países, particularmente para os países em desenvolvimento (UNFCCC, 1992, p.5, grifamos).

Ainda, o reconhecimento dos princípios da precaução e desenvolvimento sustentável como diretrizes e limites para as medidas de enfrentamento da mudança do clima, levando em conta as necessidades dos países em desenvolvimento para alcançar um crescimento econômico sustentável e erradicar a pobreza (UNFCCC, 1992, art. 3º, grifamos).

Na Constituição Federal do Brasil, promulgada em 05 de outubro de 1988, é através de ampla proteção ao meio ambiente, que a questão climática encontra seu esteio. No texto constitucional, a proteção ao meio ambiente vem disposta em diversos artigos sendo que, segundo BORTOLOZZI e FREITAS a inserção do tema no capítulo da Ordem Social “confere-lhe dimensão de direito social, cuja característica fundamental reside na exigência de ação positiva do Estado, a quem cabe vincular ações à disposição de meios materiais instrumentais capazes de operacionalizá-las em prestação positiva” (2010, p.46).

No artigo 170 da Constituição Federal do Brasil, inserido no capítulo da Ordem Econômica e Financeira, a defesa do meio ambiente assume posição de princípio da ordem econômica, que também é pautada pela livre iniciativa, valorização do trabalho humano e redução das desigualdades regionais e sociais (BRASIL, 1988). Tais regras constitucionais assim dispostas traduzem de forma inequívoca a diretriz constitucional do princípio do desenvolvimento sustentável, ressaltando NUSDEO (2005) que entre o princípio constitucional da livre iniciativa e o princípio também constitucional da defesa do meio ambiente, este último deverá prevalecer quando houver dúvidas, pois a iniciativa econômica pode encontrar formas alternativas de se manifestar, ao passo que os danos ambientais tendem a ser, na maioria dos casos, irreversíveis ou de difícil reparação (p.733).

No texto constitucional vamos encontrar amparo à proteção do meio ambiente atmosférico no art. 225, §1º, inciso I, com a previsão de para a defesa do meio ambiente incumbe ao Poder Público “preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas” (BRASIL, 1988). Nas palavras de BORTOLOZZI e FREITAS:

O ar é o recurso ambiental cuja qualidade dever ser protegida para que se possa controlar o aquecimento global. Enquanto componente do meio ambiente, é bem de uso comum e, por suas características pode, no âmbito nacional, ser inserido na categoria de bens de interesse público, que abrange tanto os bens públicos como os privados, necessários à consecução de um fim de interesse coletivo. É, portanto, bem subordinado a regime jurídico particular relativamente ao seu gozo e disponibilidade vez que essencial à sadia qualidade de vida e a um regime de polícia, de intervenção e de tutela pública, cujo uso deve ser controlado a fim de que sua qualidade seja preservada (2010, p.47).

A Política Nacional de Mudanças Climáticas - PNMC foi instituída pela Lei Federal 12.187/2009 objetivando tomar medidas para prever, evitar ou minimizar as causas identificadas da mudança climática com origem antrópica no território nacional; promover a adaptação à mudança do clima pelas 3 (três) esferas da Federação; identificar vulnerabilidades e adotar medidas de adaptação adequadas; estimular e apoiar a manutenção e a promoção de práticas, atividades e tecnologias de baixas emissões de gases de efeito estufa; de padrões sustentáveis de produção e consumo (art. 4º).

A PNMC estabeleceu ainda em seu artigo 11 que “os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas governamentais deverão compatibilizar-se com os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos desta Política

Nacional sobre Mudança do Clima.” Que serão estabelecidos Planos Setoriais de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas visando à consolidação de uma economia de baixo consumo de carbono, na geração e distribuição de energia elétrica, no transporte público urbano e nos sistemas modais de transporte interestadual de cargas e passageiros, na indústria de transformação e na de bens de consumo duráveis, nas indústrias químicas fina e de base, na indústria de papel e celulose, na mineração, na indústria da construção civil, nos serviços de saúde e na agropecuária, com vistas em atender metas gradativas de redução de emissões antrópicas quantificáveis e verificáveis, considerando as especificidades de cada setor.

O artigo 12 estabelece que para alcançar os objetivos da PNMC o País adotará, como compromisso nacional voluntário, ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas em reduzir entre 36,1% e 38,9% suas emissões projetadas até 2020.

A PNMC, portanto, é a resposta em âmbito interno, aos instrumentos internacionais que cuidam da proteção do clima, prevendo metas ambiciosas para o país. Contudo, há que se considerar que o tema das mudanças climáticas ainda é incipiente na Justiça brasileira. Sendo inúmeras as conexões entre as mudanças climáticas e os temas submetidos à apreciação do Judiciário, notadamente na seara do direito ambiental, vê-se que na maioria das ações existentes trata-se de ações civis públicas, onde há apenas referências genéricas sobre o tema, como forma de contextualizar o estado atual do meio ambiente, as ameaças e agressões existentes, não havendo uma reflexão mais profunda sobre as causas e efeitos do fenômeno (LAVRATTI, 2010).

A Política Estadual de Mudanças Climáticas – PEMC foi instituída pela Lei Estadual 13.798/2009 e regulamentada pelo Decreto 55.947/2010. A PEMC tem por objetivo dispor sobre as condições para as adaptações necessárias aos impactos

derivados das mudanças climáticas, bem como contribuir para reduzir ou estabilizar a concentração dos gases de efeito estufa na atmosfera (art. 2º). A lei estadual prevê a realização destes objetivos com observância dos princípios fundamentais da precaução, da prevenção, do poluidor-pagador, do desenvolvimento sustentável, das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, da cooperação nacional e internacional entre Estados, dentre outros (art. 3º da Lei 13.798/2009).

A PEMC estabeleceu que o Estado de São Paulo deve reduzir 20% das emissões de dióxido de carbono até 2020, com base nos dados de 2005. A PEMC objetiva ainda realizar ações para aumentar a parcela das fontes renováveis de energia na matriz energética, dentro e fora do Estado; implementar ações de prevenção e adaptação às alterações produzidas pelos impactos das mudanças climáticas, a fim de proteger principalmente os estratos mais vulneráveis da população; promover um sistema de planejamento urbano sustentável de baixo impacto ambiental e energético, inclusive a identificação, estudo de suscetibilidade e proteção de áreas de vulnerabilidade indireta quanto à ocupação desordenada do território (art. 32 da lei 13.798/2009).

Portanto, considerando o quadro das normas superiores, as políticas nacional e estadual expressam o dever das ações decorrentes das medidas de política serem executadas sob a responsabilidade dos entes políticos e dos órgãos da administração pública em observância aos mesmos princípios norteadores das normas superiores, da precaução, prevenção, participação cidadã, desenvolvimento sustentável e das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (art. 3º da Lei 12.187/2009 e art.).

Dentre os 39 municípios que compõem a Região Metropolitana de São Paulo, o município sede é o único dos municípios a instituir política específica. A Política Municipal de Mudança do Clima do Município de São Paulo, instituída pela lei

Lei 14.933, de 05/06/2009, preconiza também a necessidade de observância dos mesmos princípios estabelecidos nas normas superiores (art. 1º, incisos I, II, III e VI da Lei 14.933, de 05/06/2009), adequando-se à diretrizes gerais que devem nortear toda política climática, estabelecendo ainda a preocupação intergeracional através da previsão de que as políticas devem ter uma abordagem holística, levando-se em consideração os interesses locais, regionais, nacional e global e, especialmente, os direitos das futuras gerações (art. 1º, inciso VII da Lei 14.933/2009).

A análise desta categoria permite afirmar que as normas específicas da política climática brasileira se coadunam com as diretrizes e com a base principiológica da Convenção Quadro Clima da ONU e fornecem os elementos ideológicos fundamentais para a construção de um conjunto normativo coerente com os objetivos globais, baseados nos princípios.

b. Existência de objetivos declarados

Foi com o advento do Estado Social de Direito que o Estado moderno assumiu a função de gestor, incumbido de concretizar políticas públicas estabelecidas pela Constituição (HOFLING, 2001). Porém, no Estado Democrático de Direito, mais aprimorado, onde houve a incorporação e superação dos modelos liberal e social que o antecederam, o Estado se empenha para assegurar aos seus cidadãos o exercício efetivo não somente dos direitos civis e políticos, mas também, e sobretudo, dos direitos sociais, econômicos e culturais (CORREIA, 2009). No Estado Democrático de Direito a Constituição Federal é a base de sua sustentação, sempre amparado em princípios republicanos e federativos e através de certa intervenção na vida social, econômica e cultural mediante planejamento e implementação de políticas públicas, visando assegurar o gozo dos direitos constitucionais (DALLARI, 1991).

No texto constitucional, bem como na legislação infraconstitucional, a previsão clara dos objetivos normativos contribuem para a concretização do instrumento legal e consequentemente, na efetividade dos direitos previstos. Contudo, as normas ambientais previstas no texto constitucional, bem como infraconstitucionalmente, que exprimem finalidades genéricas, torna sua implementação difícil, sendo preciso, na maioria das vezes, descer a hierarquia normativa até o nível dos decretos ou, quem sabe, das circulares, para permitir a implementação da política pública prevista (SALINAS, 2012).

O objetivo precípua da Convenção Quadro Clima da Organização das Nações Unidas é de “alcançar a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático” (Art.2º, p.06). Tal objetivo guiou o estabelecimento das metas estabelecidas no Protocolo de Quioto. O documento, por sua vez, reconheceu que os países desenvolvidos são primariamente responsáveis pelos níveis atuais de emissão de gases do efeito estufa (GEE) na atmosfera, como resultado de mais de 150 anos de atividade industrial e fez exigências diferenciadas às nações desenvolvidas, segundo o princípio de "responsabilidades comuns, mas diferenciadas".

Portanto, a nível internacional, embora a Convenção Quadro- Clima tenha sido um importante passo para atingir o objetivo de estabilização das emissões de gases de efeito estufa na atmosfera em nível que impeça a interferência antrópica no sistema climático, não determinou como atingir esse objetivo. Os instrumentos que poderiam viabilizar o objetivo vieram dispostos no Protocolo de Quioto. Para assegurar o cumprimento da redução da emissão de gases do efeito estufa, o Protocolo propõe três Mecanismos de Flexibilização: Implementação Conjunta, Cap and Trade e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (BRASIL, 2004).

No Brasil, os objetivos normativos das políticas, relacionados aos parâmetros internacionais estão presentes, expressamente, na Política Nacional de Mudanças Climáticas que estabelece metas de redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa, fortalecimento das remoções por sumidouros e implantação de medidas para promover a adaptação à mudança climática (art. 4º, incisos II, IV e V da PNMC - Lei 12.187/2009) .

A PNMC determina, entre outros aspectos, (i) a meta brasileira de redução 36,1 a 38,9% nas emissões de gases de efeito estufa (GEE) até 2020, comparando com o cenário tendencial, e (ii) a necessidade de se criar planos setoriais de mitigação e adaptação às mudanças do clima (BRASIL, 2009). A lei foi regulamentada pelo Decreto 7.390 de 9 de setembro de 2010 que estabelece (i) valor de emissões no cenário tendencial (ou valor de referência) para 2020, o que permite transformar a meta em um valor máximo de emissão de 2 GtCO₂e em 2020; (ii) o conteúdo mínimo dos planos setoriais – inclusive com metas específicas e (iii) a publicação de estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa pelo Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). O Decreto também incorpora, na regulamentação nacional, os compromissos de ações de mitigação de emissões apresentados à UNFCCC quando da adesão ao Acordo de Copenhague (BRASIL, 2010).

Entre os objetivos da Política Estadual de Mudança do Clima, instituída na Lei 13.798, de 09 de novembro de 2009, destaca-se a realização da Comunicação Estadual a ser realizada a cada 5 (cinco) anos, contendo inventário de emissões, discriminado por fontes de emissão e absorção por sumidouros de gases de efeito estufa e o mapa de vulnerabilidades e necessidades de prevenção e adaptação aos impactos causados pela mudança do clima, integrado às ações da Defesa Civil, devendo servir de referência aos

planos setoriais para o enfrentamento do problema das mudanças climáticas globais (SÃO PAULO, 2009).

A política do município paulista tem como objetivo o cumprimento dos mesmos propósitos expressos na Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, visando, a lei municipal “alcançar a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático, em prazo suficiente a permitir aos ecossistemas uma adaptação natural à mudança do clima e a assegurar que a produção de alimentos não seja ameaçada e a permitir que o desenvolvimento econômico prossiga de maneira sustentável” (art. 4º da Lei 14.933, de 05/06/2009).

Portanto, as políticas climáticas estabelecem objetivos gerais, que são genéricos e estabelecem metas de redução, o que permitirá o acompanhamento da adequabilidade das medidas adotadas por parte da sociedade.

c. Governança territorial

Apesar das mudanças climáticas globais serem tratadas sob o aspecto legal predominantemente no nível internacional, por diferentes órgãos internacionais em decorrência de ser fenômeno de caráter planetário, hoje há forte reconhecimento tendência de adoção de políticas no nível nacional e subnacional, em função, também, de uma certa lentidão do sistema multilateral (BIDERMAN, 2013).

A importância das abordagens locais, notadamente no ambiente urbano das cidades, para o enfrentamento da questão climática, que por sua vez tem caráter global, se deve a fatores fundamentais tais como a existência de os entraves políticos no âmbito

da Convenção do Clima para a definição de um acordo efetivo e legalmente vinculante de redução das emissões globais de Gases de Efeito Estufa (GEE) entre os Estados-nação; o fato das áreas urbanas contribuem com taxas elevadas de emissões de GEE; os forte impactos decorrentes das mudanças climáticas sobre o âmbito local/regional; e, por fim, as competências político-administrativas dos governos locais para o enfrentamento às mudanças climáticas tanto relacionadas à mitigação de GEE quanto à adaptação frente aos inevitáveis impactos (OSTROM, 2009; BIDERMAN, 2013).

Diante deste quadro, a presença de instrumentos de governança territorial nas políticas instituídas, envolvendo ações e medidas multinível representa uma diretriz importante no sentido da efetivação das medidas e ações. Na política climática brasileira, está previsto no âmbito federal “instrumentos institucionais para a atuação da política” (art. 7º e incisos, Lei 12.187/2009) que são o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima, a Rede Clima – Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais e a Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia.

A governança da PNMC cabe ao Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) e seu Grupo Executivo (GEx), instituídos pelo Decreto presidencial nº 6.263/2007. Os instrumentos para sua execução são, entre outros: o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e a Comunicação do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima⁴³.

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) e Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) são os responsáveis pela gestão da política climática,

⁴³ Conforme informações do site do Ministério do Meio Ambiente...

sendo os assuntos relacionados ao desenvolvimento da articulação federativa, planejamento e regulação setorial, além do desenho de políticas públicas de mitigação e adaptação, desenvolvidos pelo MMA e os assuntos ligados à pesquisa e inovação, estimativas e inventários de emissões e gestão do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) são tratados pelo MCTI, conforme informações do site do MMA⁴⁴.

Conforme informações do Ministério do Meio Ambiente, a principal instância de decisão sobre política de clima é a Comitê Interministerial sobre Mudanças do Clima (CIM) formada por representantes em nível de secretariado e de 16 ministérios sob a presidência da Casa Civil. O CIM se reúne uma ou duas vezes ao ano e possui um Grupo Executivo sobre Mudanças do Clima (GEx) coordenado pela Casa Civil, pelo MMA e pelo MCTI. O Gex opera uma série de subgrupos (governamentais) como GT Monitoramento, GT Adaptação e GT REDD (Redução das Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal) e GT Mercado de Carbono (que encerrou atividades em 2012).

De abrangência federal, a implementação da Política Nacional de Mudanças Climáticas, envolve diretamente um rol de normas, enunciados na Tabela 4, a seguir.

Tabela 4. Sistema Nacional de Implementação da Política Nacional sobre Mudança do Clima

POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇA DO CLIMA	
Decreto de 7.7.1999	Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima

⁴⁴ <http://www.mma.gov.br/pol%C3%ADtica-sobre-mudan%C3%A7a-do-clima/item/9109-n%C3%BAcleo-de-articula%C3%A7%C3%A3o-federativa-para-o-clima>

Decreto de 28.8.2000	Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas
Decreto nº 6.263/ 2007	CIM e Gex
Decreto nº 6.527/2008	Fundo Amazônia
2008	Plano Nacional sobre Mudança do Clima
Lei nº 12.114, de 2009	Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – FNMC
Lei nº 12.187, de 2009	Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e estabelece o Compromisso Nacional Voluntário de Redução de Emissões;
Decreto nº 7.390, de 2010	Estabelece os planos setoriais e demais instrumentos da PNMC para cumprimento do compromisso nacional voluntário;
2013	Atualização do Plano Nacional sobre Mudança do Clima

Fonte: MMA, 2014

Destaca-se a medida administrativa de instalação, em 19 de fevereiro de 2013, do Núcleo de Articulação Federativa, com objetivo de integrar as políticas setoriais que guardem relação com o tema de mudança do clima e promover a troca de experiências entre os órgãos governamentais. As ações do chamado núcleo, conforme informação do Ministério do Meio Ambiente⁴⁵, buscam identificar os temas prioritários a serem abordados, assim como formular de uma agenda de trabalho de articulação, além de desenvolver recomendações técnicas sobre diversos aspectos da Política Nacional sobre Mudança do Clima para serem levadas para apreciação do Grupo Executivo sobre Mudança do Clima (GEx) e Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM).

O Núcleo conta com a participação de representantes de todos os Estados e diversos Órgãos do Governo Federal. Suas atividades encontram-se apoiadas na agenda de trabalho do Grupo Executivo sobre Mudança do Clima (GEx) e o Secretariado do Núcleo é realizado pelo Ministério do Meio Ambiente e pela Casa Civil da Presidência

⁴⁵ <http://www.mma.gov.br/pol%C3%ADtica-sobre-mudan%C3%A7a-do-clima/item/9109-n%C3%BAcleo-de-articula%C3%A7%C3%A3o-federativa-para-o-clima>

da República. Atualmente o núcleo está responsável por desenhar o Plano Nacional de Adaptação às Mudanças Climáticas⁴⁶.

Outro colegiado interministerial denominado Comissão Interministerial para Mudanças Climáticas (CIM) - é responsável por aprovar os regramentos e os projetos para aplicação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) do Protocolo de Kyoto⁴⁷.

Em 2000, foi criado o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, dirigido pelo Presidente da República e que, em tese, funciona como uma espécie de caixa de ressonância das demandas e percepções da sociedade sobre o tema. O Fórum não tem função deliberativa e sua composição é bastante fluida e flexível. Atualmente, tem apoiado a realização de consultas públicas para processo de atualização do Plano Nacional de Mudanças Climáticas⁴⁸.

Partindo da importância estratégica do tema das mudanças climáticas e do volume de normas e instrumentos regulatórios que existem relacionados ao tema, além da necessária diversidade de ações de implantação e monitoramento envolvidas, a inexistência de um órgão específico, em nível federal, de regulação e execução da política nacional de mudanças climáticas ou, mesmo, uma comissão colegiada nacional deliberativa, com participação dos entes federados e da sociedade civil, representa um desafio ao sucesso das políticas.

No Estado de São Paulo foi criado o PROCLIMA, Programa Estadual de Mudanças Climáticas do Estado de São Paulo, pela Resolução SMA nº 22/95, de 08 de junho de 1995. A Política Estadual de Mudança do Clima estabelece que cabe ao programa PROCLIMA a “coordenação das ações estaduais sistemáticas de inventário de

⁴⁶ MMA, 2014

⁴⁷ MMA, 2014

⁴⁸ MMA, 2014

emissões, acompanhamento do monitoramento de vulnerabilidades, implementação de medidas de adaptação e a sistematização de informações sobre as emissões de gases de efeito estufa” (art. 28, par. único, Lei 13.798/2009). O Conselho Estadual de Mudanças Climáticas acompanha a implantação e fiscaliza a execução da Política Estadual de Mudanças Climáticas, além de elaborar o Plano Participativo de Adaptação aos efeitos das Mudanças Climáticas, divulgar ações de combate à mudança de clima e articular tais medidas nos diferentes níveis do governo. O Conselho, que é consultivo e tripartite, é um fórum de debate.

Desde a criação do PROCLIMA, destaca-se a elaboração do “Inventário Nacional de Emissões de Metano pelos Resíduos, dos anos de 1990 a 1994”, publicado em julho de 1998, que hoje compõe a “1ª Comunicação Nacional sobre Mudanças Climáticas” e o “Inventário Nacional de Emissão de GEE pelo Tratamento dos Resíduos dos anos de 1990 a 2005”, que compõe a “2ª Comunicação Nacional sobre Mudanças Climáticas”. Além disso, o PROCLIMA coordena o “1º Inventário de GEE do Estado de São Paulo”, que reúne várias instituições de capital privado ou público, além de pesquisadores, representando seus centros de pesquisas e universidades⁴⁹. Este 1º Inventário de GEE do Estado de São Paulo fez parte da “1ª Comunicação Estadual sobre Mudanças Climáticas”, prevista na Política Estadual de Mudanças Climáticas, que incluiu informações sobre a vulnerabilidade e a adaptação às mudanças climáticas. A comunicação estadual.

A Companhia Ambiental do Estado de São Paulo – CETESB, é a agência do Governo do Estado de São Paulo responsável pelo controle, fiscalização, monitoramento e licenciamento de atividades geradoras de poluição. O órgão mantém

⁴⁹ CETESB, 2012

45 agências distribuídas pelo Estado com objetivo de desenvolver as atividades do governo estadual e fornecer suporte aos governos locais através da celebração de convênios com prefeituras para a descentralização do licenciamento de atividades e empreendimentos de pequeno impacto ambiental local⁵⁰.

Levando em consideração a importância das cidades para o enfrentamento às mudanças climáticas globais, a CETESB firmou parceria com o ICLEI Brasil⁵¹ no intuito de capacitar Municípios paulistas a desenvolverem seus inventários de emissões de gases de efeito estufa. O Termo de Cooperação Técnica⁵² assinado em 29/03/2010 contempla outras ações conjuntas, como o desenvolvimento de metodologias voltadas a melhoria da eficiência e gestão estadual e municipal na questão da energia, qualidade do ar, clima, licenciamento ambiental, saneamento, resíduos sólidos, recursos hídrico, cobertura vegetal, entre outras.

Do ponto de vista da previsão de instrumentos de governança territorial ao nível municipal, somente a cidade de São Paulo instituiu política específica de mudança do clima, o que se deu através da publicação da lei 14.933, de 05 de junho de 2009. A política municipal de São Paulo, portanto, foi lançada antes da lei estadual e da lei federal.

⁵⁰ Informação obtida no site da CETESB. Disponível em <http://www.cetesb.sp.gov.br/institucional/institucional/52-Hist%C3%B3rico>. Acesso em 15/06/2014

⁵¹ O ICLEI foi lançado como o Conselho Internacional para Iniciativas Ambientais Locais, em 1990, na sede das Nações Unidas, em Nova Iorque. Atualmente, a organização, que leva o nome de ICLEI – Governos Locais pela Sustentabilidade, é a principal associação mundial de cidades e governos locais dedicados ao desenvolvimento sustentável. Informação do site da organização. Disponível em <http://archive.iclei.org/index.php?id=1029> acessado em 19/06/2014.

⁵² <http://www.cetesb.sp.gov.br/proclima/convenios-e-parcerias/214-29/marco/2010>

A norma climática municipal recepciona o Comitê de Mudanças do Clima, ampliando seu escopo, contudo o mesmo já havia sido criado em 2005, através da edição do Decreto 45.959 de junho de 2005. O Comitê de Mudança do Clima tem como diretriz a promoção da articulação institucional intra e intergovernamental, bem como com a sociedade civil, com a missão de propor, estimular, acompanhar e fiscalizar a adoção de planos, programas e ações que viabilizem o cumprimento da política de mudança do clima na cidade. O comitê é formado por 20 órgãos entre secretarias municipais, entidades e instituições da sociedade civil e é presidida pelo secretário municipal de Desenvolvimento Urbano, cabendo a secretaria-executiva, à Secretaria do Verde e do Meio Ambiente⁵³.

O município de São Paulo integra o comitê executivo do ICLEI desde 2005, e também faz parte da direção executiva do C40, desde 2007, tendo sediado o seu 4º encontro de cúpula (C40 São Paulo Summit), em 2011. A inserção da temática das mudanças climáticas na agenda governamental da prefeitura municipal de São Paulo se iniciou em 2003 com a adesão do município ao ICLEI. Essa vinculação se deu por meio da Secretaria do Verde e Meio Ambiente (SVMA), e o comprometimento discursivo de realização dos cinco compromissos (five milestones) foi logo operacionalizado com a elaboração de um inventário de emissões da cidade (BACK, 2012).

Portanto, há instrumentos de governança previstos tanto na política estadual como aqueles previstos no município de São Paulo, notadamente estabelecendo articulação entre as esferas público e privada e entre os setores que devem atuar no enfrentamento da questão climática, como o setor dos transportes, gerações de energia e

⁵³ Conforme informação do site da Prefeitura do Município de São Paulo. Disponível em http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/comite_do_clima/historico/index.php?p=15084, acessado em 19/06/14

habitação. Contudo, embora a RMSP seja reconhecidamente vulnerável, em virtude da intensa ocupação e dos movimentos pendulares dos trabalhadores que acorrem para a metrópole paulista durante o dia e retornam para suas casas no período noturno, não há previsão específica de núcleos de articulação para a região. A existência de uma lógica e organizações distintas para a governança das políticas climáticas nas esferas federativas, ao nosso ver, é um aspecto dificultador para a realização prática dos diálogos federativos.

d. Estruturação de redes urbanas

A organização do planejamento e gestão de políticas públicas na Região Metropolitana de São Paulo se faz conveniente para, dentro do pacto federativo, compartilhar necessidades comuns entre municípios limítrofes e conurbados. Considerando a autonomia municipal, a gestão compartilhada ou conjunta das questões de interesse comum ganhou normatização pela Carta Magna de 1988, em seu artigo 25, § 3º. A Lei Maior determina que cabe aos Estados, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

A estruturação de redes urbanas na realidade metropolitana está considerada também na Constituição do Estado de São Paulo, texto no qual está previsto expressamente que em “regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas o planejamento do transporte coletivo de caráter regional será efetuado pelo Estado, em conjunto com os Municípios integrantes das respectivas entidades regionais” (art. 158, Constituição Estado São Paulo).

Atento a relevância da diretrizes constitucionais para a organização espacial diferenciada na prestação de serviços comuns, a Política Estadual de Mudança do Clima (Lei 13.798/2009) dispôs sobre a necessidade das políticas públicas “priorizar o transporte sustentável, no sentido de minimizar as emissões de gases de efeito estufa, atendendo à exigências, dentre as quais, a racionalização do sistema de transporte, com medidas estruturais de planejamento, dentre as quais a coordenação de ações em regiões metropolitanas e harmonização de iniciativas municipais” (art. 16, inciso XXV, d).

A CETESB, órgão ambiental paulista, em conjunto com Associação de Transportes Públicos (ANTP) entre outras entidades instituiu o denominado Projeto de Transporte Sustentável, através do qual definiu diretrizes para orientar políticas públicas relacionadas ao sistema de transportes e ao uso do solo de modo a racionalizar os deslocamentos os deslocamentos, ampliar a mobilidade urbana e reduzir os impactos sobre o meio ambiente e a qualidade de vida, recomendando a integração de órgãos de planejamento da cidade, do trânsito, do meio ambiente, de saúde, etc, que deve ser articulado aos níveis nacional, regional e municipal⁵⁴.

Pode-se encontrar na Política Municipal de Mudança do Clima de São Paulo, a previsão, como diretriz, de uma abordagem holística através da consideração os interesses locais, regionais, nacional e global e, especialmente, os direitos das futuras gerações (art. 1º, inciso VII, Lei 14.933/2009).

Tais diretrizes nas políticas climáticas, municipal e estadual, interpretadas conjuntamente com as normas constitucionais apontam positivamente para a

⁵⁴ Informação obtida no site da CETESB. Disponível em <http://www.cetesb.sp.gov.br/ar/Emiss%C3%A3o-Ve%C3%ADcular/17-Transporte-Sustent%C3%A1vel>, acessado em 19/06/2014

implementação de redes de serviços públicos de interesse comum na metrópole paulista, vez que na metrópole, onde cada município tem sua autonomia orçamentária, administrativa e fiscal, a existência das previsões normativas de incentivo à organização de redes de prestação de serviço de interesses comuns na política estadual podem representar um elemento indutor desta forma de organização para implementação de políticas.

e. Estímulo à cultura territorial

A Região Metropolitana de São Paulo, assim como grande parte das regiões metropolitanas brasileiras, não têm um perfil bem definido, nem caracterização própria e, muito menos, identidade metropolitana (CLEMENTINO, 2008). Segundo o autor, em alguns casos, por pressão política dos governantes ou dos parlamentares são inseridos municípios nitidamente rurais nas regiões metropolitanas, notando-se também vazios urbanos consideráveis entre municípios de algumas regiões metropolitanas, além da ausência de problemas comuns e de poucos indicadores de integração física e funcional.

A importância da consideração do território metropolitano no planejamento e gestão e de políticas públicas é estratégica. As megacidades, como por exemplo Londres, Nova York, Frankfurt, Tóquio, Hong Kong e São Paulo, entre outras, embora participem de intensas redes de informação e de movimentação econômica financeira, podendo-se classificá-las como cidades globais, nelas ainda subsiste a necessidade da consideração dos processos locais (LACERDA et al., 2000). Segundo os autores, a homogeneização global restringe-se a alguns processos econômicos e culturais, mas não abarca os processos da vida e da cultura do cotidiano, portanto, as cidades continuam dependentes das suas especificidades locais, de natureza ambiental, cultural, econômica

e política, motivo pelo qual há necessidade de se dar maior valor a tudo o que caracteriza o local.

A Constituição Federal abarcou a questão metropolitana sem grande plenitude, limitando-se a delegar a responsabilidade de criação e organização de regiões metropolitanas para a esfera estadual visando o planejamento e execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, parágrafo 3º, CF/88). As funções públicas de interesse comum da região são as que possuem dimensão metropolitana, suscitando um tratamento integrado para o desenvolvimento global da área (ALVES, 2001). A organização federativa brasileira não considera a região metropolitana como um poder autônomo, posição somente da União, Estados e Municípios (art. 18, CRB/1988). Portanto as Regiões Metropolitanas não são entidades políticas autônomas, como são os municípios e o Estado, mas entes com função administrativa e executória, dotados do que seriam os interesses metropolitanos. Estes, segundo DAWBOR (2009), corresponderiam ao conjunto dos interesses dos municípios, sob perspectiva intermunicipal e, como tal, matéria para o estabelecimento, também, de conflitos.

Neste contexto, parece mais fácil reconhecer problemas e, ou, necessidades comuns a municípios componentes de uma metrópole do que imaginar uma comunhão de interesses na forma de enfrentá-los e, ou, de supri-los, isto é, o interesse comum deve ser construído, no sentido de ser acordado, pelos sujeitos políticos em questão e não ser meramente pressuposto. Dito isso e diante da necessidade de haver cooperação entre os municípios limítrofes para o planejamento e execução de funções públicas de interesse comuns, o estímulo ao desenvolvimento do próprio valor comum na dimensão territorial/metropolitana, é medida que se impõe.

A Constituição do Estado de São Paulo remete aos Municípios o dever de observar parâmetros urbanísticos de interesse regional no planejamento urbano feito através dos Planos Diretores (art. 181, CESP), seguindo as diretrizes da Política Urbana da Constituição Federal e Estatuto da Cidade.

A Política Estadual de Mudança do Clima tem como objetivo a promoção de um sistema de planejamento urbano sustentável de baixo impacto ambiental e energético, prevendo como diretriz a cooperação na “prevenção e adaptação aos impactos da mudança do clima e a elaboração de planos adequados e integrados para a gestão de áreas metropolitanas” (art.6º, inciso V, Lei 13.798/09) , juntamente com outras regiões com características especialmente vulneráveis. A lei estadual prevê, também, que o Estado deve priorizar em suas políticas, sistemas de transportes sustentáveis, através de “medidas estruturais e de planejamento”, com “implantação do bilhete único, visando a modicidade tarifária em todas as regiões metropolitanas e regiões afins do Estado com a finalidade de incentivar a utilização do transporte público” (art. 16, incisos IV e XXV da lei 13.798/09).

A Política Municipal de Mudança do Clima de São Paulo traz importantes contributos legais para a implantação de políticas com valorização da abordagem territorial. Incentiva a “sustentabilidade da aglomeração urbana norteadas pelo princípio da cidade compacta”, apontando para a formulação e integração de normas de planejamento urbano e uso do solo que privilegie “a distribuição dos usos e intensificação do aproveitamento de forma equilibrada do solo, levando em conta a infra-estrutura e equipamento, bem como o meio ambiente, de modo a evitar a ociosidade e a sobrecarga do território” (art. 3º da Lei 14.933, de 05/06/2009).

O art. 18 da norma climática municipal estabelece estratégias para a mitigação e adaptação das mudanças climáticas, dividindo em ações setoriais, especificamente em transporte, energia, resíduos, saúde, construção e uso do solo. Quanto a este último, a lei municipal reforça os ditames da cidade compacta, definindo como metas a “promoção da distribuição de usos e da intensidade de aproveitamento do solo de forma equilibrada em relação à infra-estrutura, aos transportes e ao meio ambiente, de modo a evitar sua ociosidade ou sobrecarga e otimizar os investimentos públicos, fazendo uso do estoque de área construída por uso estabelecido no Plano Diretor Municipal” o “estímulo à ocupação de área já urbanizada, dotada de serviços, infra-estrutura e equipamentos, de forma a otimizar o aproveitamento da capacidade instalada com redução de custos” e o “estímulo à reestruturação e requalificação urbanística e ambiental para melhor aproveitamento de áreas dotadas de infra-estrutura em processo de esvaziamento populacional, com potencialidade para atrair novos investimentos” (art. 18, incisos I, II e III).

Diante disto, entendemos que o Estado prevê iniciativas específicas sobre as regiões metropolitanas, considerando a necessidade de ser dada uma abordagem territorial às políticas que enfrentam temas de interesse comum entre municípios, como o caso do transporte, tão enfatizada que foi a criação de sistema de transporte sustentável para a região. Criadas as condições para a gestão ocorrer de modo adequado, a questão da integração também foi contemplada na norma estadual. A política municipal de São Paulo, por sua vez, faz previsão de importantes metas para alcançar a sustentabilidade no o uso e ocupação do território, tendo em vista as medidas de adaptação e mitigação de emissões necessárias para o enfrentamento das Mudanças Climáticas.

f. Gestão de riscos

As ações de defesa civil são disciplinadas pela Lei nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010 e pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012. A primeira trata das transferências de recursos da União aos órgãos e entidades dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, para a execução de ações e resposta e recuperação em áreas atingidas por desastre, e disciplina o Fundo Especial para Calamidades Públicas – FUNCAP. A segunda, regulamentada pelo Decreto nº 7.257, de 4 de agosto de 2010, institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC, dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC. A norma federal prevê nas diretrizes a atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; abordagem sistêmica das ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação; a prioridade às ações preventivas relacionadas à minimização de desastres; adoção da bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d'água; planejamento com base em pesquisas e estudos sobre áreas de risco e incidência de desastres no território nacional; participação da sociedade civil.

A necessidade da integração da política de defesa civil com as demais frentes de atuação é notória, mormente por tratar-se hoje de uma abordagem que prioriza a atuação preventiva do risco e não a atuação sobre o desastre. A maior parte das políticas públicas setoriais brasileiras, como é o caso da Habitação, Saneamento Básico, Educação, Desenvolvimento Regional, Assistência Social, ignoram a importância da componente “riscos e desastres” em suas diretrizes e linhas de ação. São exceções o Estatuto das Cidades, o Plano Nacional de Saúde e a Política Nacional sobre Mudança do Clima. Isso tem dificultado a formação de uma cultura de prevenção, cujo sucesso depende de ações com efeito sinérgico sobre os vários fatores geradores dos riscos (BRASILIA, 2012).

Segundo LAVEL (2010), há quatro estratégias para que as políticas de desenvolvimento reduzam fatores de risco, facilitem a adaptação às mudanças climáticas e produzam desenvolvimento sustentável: i) planos de manejo ambiental, recuperação e cuidados ambientais dos ecossistemas; ii) ordenamento territorial e planejamento do uso do solo; iii) fortalecimento dos meios de vida e condições sociais em zonas urbanas e rurais; iv) governança e governabilidade em todos os níveis de governo (nacional, estadual, municipal, local) com ampla participação da sociedade.

Portanto, as ações de política climática que prevejam diminuição de emissão de gases de efeito estufa, ampliação do número de sumidouros desses mesmos gases e ações no sentido de incrementar a adaptação da população e do território frente aos impactos que as mudanças causarão são, por sua própria natureza, ações de gestão de riscos. Contudo, ações específicas de organização conjunta e cooperada no sentido de ações preventivas e em respostas aos fenômenos são fundamentais.

A política climática federal, com o dever de traçar as diretrizes gerais do tema, estabelece, dentre elas, a orientação para identificação e articulação da política com outros instrumentos de ação que sejam aptos a contribuir na proteção do sistema climático (art. 5º, inciso VIII, Lei 12.187/2012) e no âmbito estadual, a política climática estabelece como diretrizes a cooperação com preparativos para a prevenção e adaptação aos impactos da mudança do clima e o desenvolvimento de planos adequados e integrados para a gestão de zonas costeiras, áreas metropolitanas, recursos hídricos e agricultura, bem como para a proteção e recuperação de regiões particularmente afetadas por secas e inundações, além de prever a mobilizar conjunta com a Defesa Civil do Estado, em resposta a eventuais desastres naturais, como deslizamentos e inundações, ou para a proteção de áreas de risco, como encostas e fundos de vale (art. 6º, inciso V e X da Lei 13.798/2009).

A política climática municipal de São Paulo também prevê várias linhas de ação para gestão de riscos relacionados ao fenômeno climático. A lei municipal prevê, no tocante aos riscos sobre a saúde, o dever do Poder Executivo de investigar e monitorar os fatores de risco à vida e à saúde decorrentes da mudança do clima e implementar as medidas necessárias de prevenção e tratamento, de modo a evitar ou minimizar seus impactos sobre a saúde pública, o que deverá ser feito, nos termos legais, através de procedimentos da vigilância ambiental e epidemiológica; através do aperfeiçoamento de controle de doenças infecciosas e do treinamento da defesa civil para criação de sistemas de alertas rápidos para gerenciamento dos impactos sobre a saúde decorrentes da mudança do clima (art. 12 e 13, incisos III, IV e V da Lei 14.933/2009).

Dentre as diretrizes da política municipal climática para o uso e ocupação do solo se destaca a sustentabilidade na aglomeração urbana, prevendo a norma, quanto à gestão de risco para a temática, o dever de promoção da requalificação de áreas habitacionais insalubres e de risco (art. 19 V da Lei 14.933/2009).

No título V, dos Instrumentos da política climática municipal, há uma seção específica sobre a defesa civil, na qual o legislador estabelece o dever do Poder Público em adotar programa permanente de defesa civil e auxílio à população voltado à prevenção de danos, ajuda aos necessitados e reconstrução de áreas atingidas por eventos extremos decorrentes das mudanças climáticas, bem como de instalação de sistema de previsão de eventos climáticos extremos e alerta rápido para atendimento das necessidades da população, em virtude das mudanças climáticas (art. 40 e 41 da Lei 14.933/2009).

Portanto, vê-se a presença de inúmeros instrumentos capazes de permitir a implementação de uma gestão integrada dos riscos oriundos dos impactos climáticos. Às orientações gerais da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, que prevê a atuação regionalizada através das Bacias Hidrográficas, soma-se a previsão, na política estadual climática, de formulação e implementação de planos integrados em regiões metropolitanas. A Política Municipal de Mudança do Clima de São Paulo, por sua vez, fornece importantes instrumentos para a gestão dos riscos dos impactos ambientais dentro do município paulista, de modo integrado com as políticas de uso e ordenamento do território.

g. Ampla participação social

A participação direta da sociedade no exercício do poder do Estado está previsto no art. 1º da Constituição Federal de 1988, o qual prevê que “Todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou **diretamente**, nos termos desta Constituição” (grifamos).

Além desta previsão inicial, a participação social é um preceito que aparece diversas vezes na Constituição:

- i- Participação nos órgãos públicos que tratem dos direitos previdenciários e profissionais dos trabalhadores (art. 10);
- ii- Utilização de plebiscitos e referendos, e iniciativa popular no processo legislativo (art. 14);
- iii- Diretriz do Sistema Único de Saúde (art. 198, III);
- iv- Diretriz da Assistência Social (art. 204, II);
- v- Participação no Sistema Nacional de Cultura (art. 216, §1º, X);
- vi- Defesa e proteção do meio ambiente (art. 225) .

vii- Gestão do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (art. 79, parágrafo único do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias;

Além da Constituição Federal, a participação social também é assegurada, no âmbito internacional, pelo Pacto de San Jose da Costa Rica, promulgado pelo Brasil em 1992 (ver Decreto Legislativo nº 27 de 1992):

“Art. 23 – Direitos políticos

1. Todos os cidadãos devem gozar dos seguintes direitos e oportunidades:

a. de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente eleitos;”

A Convenção Quadro sobre Mudanças do Clima da ONU estabelece como “obrigação de todas as Partes, levando em conta suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas, e suas prioridades de desenvolvimento, objetivos e circunstâncias específicos, nacionais e regionais, a promoção e cooperação na educação, treinamento e conscientização pública em relação à mudança do clima, e estímulo a mais ampla participação nesse processo, inclusive a participação de organizações não governamentais”, assim como o dever de “participação pública no tratamento da mudança do clima e de seus efeitos e na concepção de medidas de resposta adequadas” (art. 4º, 1, i e art. 6º, a, iii da UNFCCC).

Portanto, pode-se constatar uma estreita ligação entre o direito/dever de participar e o dever de informar, uma vez que só se poderá esperar da população que exerça controle ativo sobre o cumprimento dos deveres e metas estabelecidos nas políticas públicas, se esta estiver capacitada e consciente das obrigações assumidas.

O princípio da participação cidadã é um dos princípios norteadores da Política Nacional de Mudança do Clima (art. 3º da Lei 12.187/2009), que estabelece

também a diretriz da promoção e disseminação de informação, assim como a promoção da educação, capacitação e conscientização pública sobre mudança do clima, aspectos fundamentais para viabilizar a participação cidadã (art. 5º, inciso XII).

Na esfera federal, para disseminar conhecimentos sobre causas e efeitos das mudanças climáticas, em 2008, foi estabelecida a Rede Clima – Rede Brasileira de Pesquisa sobre Mudanças Climáticas Globais, que reúne dezenas de grupos e instituições de pesquisa no Brasil e mobiliza estrutura e recursos para propiciar o avanço e a disseminação da pesquisa de clima no país. O trabalho da Rede Clima se distribui em várias sub-redes temáticas. Também em 2008, foi constituído o Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas que tem como objetivo central reunir, sintetizar e avaliar as informações sobre mudanças climáticas, em grande parte fomentadas pela Rede Clima, e produzir o Relatório Nacional de Avaliação (RAN).

O Primeiro Relatório Nacional de Avaliação (RAN 1), produzido pelo Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas, ocorreu no dia 09 de setembro de 2013, durante a 1ª Conferência Nacional da Rede Clima, INCT-MC - Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Mudanças Climáticas e PFPMCG - Programa FAPESP de Pesquisa sobre Mudanças Climáticas Globais, em São Paulo.

A legislação estadual paulista contempla a participação social diversas vezes, como princípio fundamental, a Lei 13.798/2009 define no artigo 3º como princípios fundamentais da política estadual de mudança do clima a participação da sociedade nos processos consultivos e deliberativos com amplo acesso à informação, além da previsão à ampla publicidade para garantir transparência no fornecimento às informações públicas sobre os níveis de emissões e à qualidade do meio ambiente. A educação ambiental, a ser desenvolvida “desde a escola fundamental” (art. 3º, inciso X) também é tratada como princípio fundamental da política estadual de mudança do

clima, com objetivo de capacitar a sociedade para construção de atitudes adequadas para o bem comum.

A política estadual estabelece também como um de seus objetivos específicos a provocação da participação dos diversos segmentos da sociedade paulista na gestão integrada e compartilhada dos instrumentos da lei (art. 5º, inciso VIII da Lei 13.798/2009). Este objetivo também está inserido no art. 27, que determina a necessidade de haver compatibilização dos princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das demais políticas e programas de governos com os definidos na lei de mudança do clima, estabelecendo ao Poder Público e ao Terceiro Setor o dever de realizar ampla e frequente consulta à sociedade civil, garantir a participação constante e ativa nos fóruns, além da articulação com outras políticas e programas que possam contribuir com a proteção do sistema climático.

Destaca-se ainda, na política estadual, a previsão na seção XV, que trata do dever que cabe ao Poder Público e a sociedade civil de promover a educação, capacitação e informação (Art. 21 da Lei 13.798/2009), do dever conjunto de fomento e articulação de ações em âmbito municipal, através do oferecimento de assistência técnica em tópicos como transporte sustentável, uso do solo, recuperação florestal, conservação de energia, gerenciamento de resíduos e mitigação de emissões de metano.

Ainda, a política estadual mantém a diretriz de alocação de recursos financeiros suficientes na educação, treinamento e conscientização pública em relação à mudança do clima (art. 6º, inciso IX da lei 13.798/2009).

Seguindo as diretrizes nacional e estaduais, de haver ampla participação social na gestão das políticas climáticas, a política municipal de mudança do clima estabelece como princípio básico a direito de acesso à informação e participação pública no processo de tomada de decisão e acesso à justiça nos temas relacionados à mudança

do clima (art. 1º da Lei 14.933, de 05 /06/2009). Estabelece também como diretriz a ser seguida na implementação e gestão da política o estímulo à participação pública e privada nas discussões nacionais e internacionais de relevância para o tema (art. 3º, inciso XI). Prevê ainda a incumbência do Poder Público, com participação e colaboração da sociedade civil organizada, de realização de programas e ações de educação ambiental para conscientização da população sobre causas e impactos decorrentes da mudança do clima (art. 39 da Lei 14.933, de 05 /06/2009) .

Pode-se notar que a exigência da participação pública tem destaque nos textos normativos. Em consonância com a diretriz internacional, o conjunto normativo brasileiro organiza os órgãos de gestão pública como comitê e conselhos e deixa claro que a participação da sociedade civil organizada ou não, deve ser fazer presente. A relevância dada aos processos de educação ambiental, regular ou não, assim como a importância da informação ambiental fortalecem a participação e também estão presentes nas políticas analisadas. Ainda, importante destacar que o Brasil instituiu a Política Nacional de Educação Ambiental através da Lei Federal Lei nº 9795/1999, para a qual entende-se por educação ambiental, “os processos por meio dos quais o indivíduo e a coletividade constroem valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente, bem de uso comum do povo, essencial à sadia qualidade de vida e sua sustentabilidade.” (Art. 1º). Portanto, de acordo com o cenário normativo apresentado, a educação ambiental deve ser direcionada para a cidadania ativa, considerando seu sentido de co-responsabilidade que, por meio da ação coletiva e organizada, busca a compreensão e a superação das causas estruturais e conjunturais dos problemas ambientais (SORRENTINO et al, 2005).

h. Instrumentos econômicos e financeiros

O uso de instrumentos econômicos e financeiros em políticas ambientais tem por base o princípio do usuário e do poluidor pagador, bem como o reconhecimento da escassez dos recursos naturais, a partir do que, passa a ser possível imputar um valor a esses bens ambientais e, conseqüentemente, tratá-los a partir de mecanismos de mercado (NUSDEO, 2011). Numa explicação sucinta, SEROA DA MOTTA (2011) esclarece que os instrumentos econômicos atuam, justamente, no sentido de alterar o preço (custo) de utilização de um recurso, internalizando as externalidades e, portanto, afetando seu nível de utilização (demanda). Deve ser enfatizado, também, que os instrumentos econômicos de políticas ambientais tem, necessariamente, um caráter indutor e transformador de atitudes, agindo a partir da imposição de tributos e preços públicos, da criação de subsídios ou ainda, da possibilidade de transação sobre direitos de poluir ou créditos de não-poluição (NUSDEO, 2011).

O Protocolo de Quioto adota três instrumentos econômicos, de atuação no mercado, também denominados mecanismos flexíveis, cuja finalidade é alcançar os objetivos da redução de forma mais ambientalmente eficiente, são eles: Implementação Conjunta, Comércio de Emissões e Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (artigos 6º, 12 e 17). A introdução do comércio de emissões na arquitetura de Quioto representa um desenvolvimento importante da política internacional de ambiente, dado ser a primeira aplicação de um instrumento econômico de política ambiental à escala global (APA, 2014).

A CQNUMC criou mecanismo financeiro no seu artigo 11 para fins de provisão de recursos necessários ao financiamento e estabeleceu a obrigação dos países

Anexo II⁵⁵ de contribuírem com os esforços de mitigação e adaptação das demais nações por meio da transferência de recursos financeiros e tecnológicos. Além de compensarem os países em desenvolvimento pelos impactos das mudanças do clima, tais recursos devem apoiá-los na adoção de trajetórias de desenvolvimento menos intensivas em carbono e, geralmente, mais caras (CQNUMC, 2006).

Em recente guia publicado pela ONU denominado "Como construir cidades mais resilientes" (ONU, 2012)⁵⁶ são postos em destaques 10 (dez) passos a serem seguidos pelos gestores públicos locais, para auxiliá-los em suas políticas, tomadas de decisão e implantação de atividades relacionadas à redução de riscos ocasionados por enchentes, escorregamentos, tempestades, terremotos, etc. Um dos passos diz respeito a “atribuição de um orçamento para a redução de riscos de desastres e fornecimento de incentivos para proprietários em áreas de risco famílias de baixa renda, comunidades, empresas e setor público para investir na redução dos riscos que enfrentam” (p.31). No Brasil, o lançamento do guia foi de iniciativa da Secretaria Nacional da Defesa Civil (Sedec) e do Ministério da Integração Nacional.

A Política Nacional de Mudança do Clima admite e recepciona, como instrumentos, os mecanismos financeiros e econômicos de âmbito internacional, previstos na Convenção Quadro Clima e Protocolo de Quioto, assim como aprova aqueles que tenham aplicação no território nacional, referentes à mitigação e adaptação à mudança do clima (art. 6º, incisos X e XI da Lei 12.187/2009).

⁵⁵ Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Comunidade Europeia, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos da América, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Portugal, Reino Unido da Grã Bretanha e Irlanda do Norte, Suécia, Suíça e Turquia. (BRASIL, MCT, Anexo II CQNUMC)

⁵⁶ Disponível em http://www.unisdr.org/files/26462_guiagestorespublicosweb.pdf acessado em 29/10/2014.

A utilização de instrumentos financeiros e econômicos é uma diretriz normativa da política nacional, realizável através de medidas fiscais e tributárias destinadas a estimular a redução das emissões e remoção de gases de efeito estufa, incluindo alíquotas diferenciadas, isenções, compensações e incentivos, a serem estabelecidos em lei específica (art. 6º, incisos VI e XI da Lei 12.187/2009). A lei nacional prevê, ainda, a oferta por meio das pelas instituições financeiras oficiais de linhas de crédito e financiamento específicas para o desenvolvimento de ações e atividades que atendam aos objetivos da norma (art. 8º).

O Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) foi criado pela Lei nº 12.114/2009 e regulamentado pelo Decreto nº 7.343/2010. O Fundo é um instrumento da Política Nacional sobre Mudança do Clima e tem por finalidade financiar projetos, estudos e empreendimentos que visem à da mudança do clima e à adaptação a seus efeitos. Existem também a previsão de do Fundo Amazônia, que capta recursos de doações proporcionais às reduções de emissão por desmatamento e aplica em projetos que promovam a conservação e o uso sustentável da floresta (BRASIL, 2009).

Outro importante instrumento econômico instituído pela política nacional climática é o Mercado Brasileiro de Redução de Emissões – MBRE, previsto para operacionalizado em bolsas de mercadorias e futuros, bolsas de valores e entidades de balcão organizado, autorizadas pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM, onde se dará a negociação de títulos mobiliários representativos de emissões de gases de efeito estufa evitadas certificadas (art. 9º da Lei 12. 187/2009).

A Política Estadual de Mudança do Clima tem, como um de seus objetivos específicos, a criação e ampliação do alcance de instrumentos econômicos, financeiros e fiscais, inclusive o uso do poder de compra do Estado, para a consecução dos objetivos

gerais da lei (art. 5º, inciso XIII da Lei 13.798/2009). Na seção XII da lei, que trata especificamente do setor dos transportes, a política prioriza o transporte sustentável, no sentido de minimizar as emissões de gases e estabelece a exigência da revisão da política energética e fiscal do Estado para a conservação de energia e o aumento da participação das fontes renováveis na matriz (art. 16, inciso XXIX da Lei 13.798/2009).

A lei estadual dispõe sobre os instrumentos econômicos em toda uma seção, definindo como dever do Poder Público a criação de instrumentos econômicos e estímulo ao crédito financeiro voltado a medidas de mitigação de emissões de gases de efeito estufa e de adaptação aos impactos das mudanças climáticas; o estabelecimento de preços e tarifas públicas, tributos e outras formas de cobrança por atividades emissoras de gases de efeito estufa; o desenvolvimento de estímulos econômicos para a manutenção de florestas existentes e desmatamento evitado, compensação voluntária pelo plantio de árvores, recuperação da vegetação e proteção de florestas; o estímulo à implantação de projetos que utilizem o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL, a fim de que se beneficiem do Mercado de Carbono (art. 22 da Lei 13.798/2009).

Ainda, a Política Estadual de Mudança do Clima, reconhecendo a importância das florestas, dispõe, no art. 21, que serão desenvolvidos “estímulos econômicos para a manutenção de florestas existentes e desmatamento evitado, compensação voluntária pelo plantio de árvores, recuperação da vegetação e proteção de florestas.”

O principal instrumento previsto na PEMC-SP para a preservação e recuperação das florestas é o Programa de Remanescentes Florestais. Esse programa poderá adotar, para a consecução de seus objetivos, o Pagamento por Serviços Ambientais - PSA:

“Artigo 23 - O Poder Executivo instituirá, mediante decreto, o Programa de Remanescentes Florestais, sob coordenação da Secretaria do Meio Ambiente, com o objetivo de fomentar a delimitação, demarcação e recuperação de matas ciliares e outros tipos de fragmentos florestais, podendo prever, para consecução de suas finalidades, o pagamento por serviços ambientais aos proprietários rurais conservacionistas, bem como incentivos econômicos a políticas voluntárias de redução de desmatamento e proteção ambiental”.

São Paulo adota o PSA como um importante instrumento econômico para fazer frente aos efeitos adversos da mudança do clima, estabelecendo que aqueles que são beneficiados pelas externalidades positivas advindas da preservação das florestas devem contribuir para a efetiva conservação dos serviços ambientais (ALTMANN, 2010).

Conceitua-se PSA como transações entre duas ou mais partes envolvendo a remuneração àqueles que promovem a conservação, recomposição, incremento ou manejo de ecossistemas considerados aptos a fornecer certos serviços ambientais e deixa de degradar. A remuneração irá para os provedores dos serviços ambientais (proprietários, posseiros ou ocupantes legítimos de certas áreas) por práticas de conservação, recuperação, regeneração, manejo do uso dos recursos naturais e abstenção de uso de técnicas impactantes tais como o emprego do fogo ou agrotóxicos (NUSDEO, 2013).

A utilização, no Estado de São Paulo, de operações financeiras do PSA conta com um fundo já existente, FECOP – Fundo Estadual de Controle e Prevenção da Poluição, que é compatível com os objetivos da PEMC-SP, previsto na Lei nº 11.160/2002, alterada pela Lei nº 14.350/2011. A norma em questão previu três novas fontes de recursos para o FECOP: multas impostas aos infratores da legislação

ambiental que forem convertidas em serviços de preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental (inciso IX); doações de pagadores de serviços ambientais, efetuados com a finalidade específica de remunerar serviços ambientais no âmbito de projetos desenvolvidos pelo Poder Público (inciso X) e; remunerações pela fixação e sequestro de carbono em projetos desenvolvidos pelo Poder Público no âmbito do Programa Estadual de Remanescentes Florestais (inciso XI).

A política estadual climática estabelece, ainda, que a aplicação dos recursos do FECOP em projetos de PSA deverão priorizar (i) as regiões mais atingidas por catástrofes naturais relacionadas ao clima, (ii) os municípios com maiores índices de vulnerabilidade a mudanças climáticas, (iii) os setores da economia mais afetados pelas mudanças do clima e, (iv) os municípios que apóiem contribuições e contrapartidas ao Fundo (art. 26 da Lei 13.798/2009).

Importante destacar, ainda, que o Governo do Estado de São Paulo emitiu recente relatório do progresso local na implantação dos dez passos essenciais para a construção de cidades resilientes, atrelado à campanha Construindo Cidades Resilientes das Nações Unidas – ONU (SÃO PAULO, 2014)⁵⁷, no qual é apontado algum sucesso em ações de alocação de recursos financeiros para realização de atividades de redução de risco de desastres, incluindo resposta efetiva a desastres e recuperação. Há destaque para assinatura de dois acordos de parceria entre o Estado de São Paulo e a França, que englobam diversas áreas, como desenvolvimento sustentável, habitação, mobilidade urbana e saneamento. Entre as iniciativas, está a troca de tecnologia e conhecimentos entre a Sabesp (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo) com o

⁵⁷ Relatório de progresso local na implantação dos Dez Passos Essenciais Para Construção de Cidades Resilientes (2013-2014). Disponível em [http://www.preventionweb.net/files/37063_LGSAT_10Ess-Estado-de-S-o-Paulo-S-o-Paulo-\(2013-2014\).pdf](http://www.preventionweb.net/files/37063_LGSAT_10Ess-Estado-de-S-o-Paulo-S-o-Paulo-(2013-2014).pdf), acessado em 31/10/2014.

Siaap (Sindicato Interdepartamental de Saneamento da Grande Paris), que foi responsável pela despoluição do Rio Sena. Outro destaque é dado aos repasses financeiros realizados através de convênios, para obras recuperativas e obras preventivas de Defesa Civil entre o Estado de São Paulo e Municípios, direcionados pela CEDEC/SP em estruturação de Coordenadorias Municipais de Defesa Civil, por meio de repasse de materiais de identificação visual, pluviômetros, equipamentos de proteção individual e de combate a incêndios (SÃO PAULO, 2014)⁵⁸.

Na Política Municipal de Mudança do Clima de São Paulo, os instrumentos econômicos previstos são abrangentes e visam atuar como estímulos fiscais ou de desenvolvimento econômico e financeiro, através da redução de alíquotas de tributos, promoção de renúncias fiscais e renegociação de dívidas tributárias de empreendimentos ações que resultem em redução significativa das emissões de gases de efeito estufa ou ampliem a capacidade de sua absorção ou armazenamento.

Entre os diversos mecanismos elencados na lei, dois merecem destaque. O primeiro encontra-se previsto no artigo 31, e estipula que “o Poder Executivo definirá fatores de redução de Outorga Onerosa de Potencial Construtivo Adicional para empreendimentos que promovam o uso de energias renováveis, utilizem equipamentos, tecnologias ou medidas que resultem em redução significativa das emissões de gases de efeito estufa ou ampliem a capacidade de sua absorção ou armazenamento”. O segundo está no artigo 36, que prevê que “o Poder Público Municipal estabelecerá, por lei específica, mecanismo de pagamento por serviços ambientais para proprietários de imóveis que promoverem a recuperação, manutenção, preservação ou conservação ambiental em suas propriedades, mediante a criação de Reserva Particular do

⁵⁸ idem

Patrimônio Natural - RPPN ou atribuição de caráter de preservação permanente em parte da propriedade”.

As previsões legais de instrumentos econômicos nas escalas federal, estadual e municipais revelam a existência de inúmeras possibilidades de atuação indutiva, através de instrumentos econômicos, para o enfrentamento das mudanças climática, inclusive com previsão de instrumentos inovadores por parte da política municipal de clima, como os Pagamentos por Serviço Ambiental, previstos na política municipal de São Paulo.

Ainda, fica estabelecido no art. 43 da política municipal climática que os recursos do Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - FEMA, previsto na Lei nº 13.155, de 29 de junho de 2001, deverão ser empregados na implementação dos objetivos legais.

A análise realizada nas políticas específicas climáticas mostrou, como principal limitação para a gestão integrada de políticas climáticas entre municípios integrantes da Região Metropolitana de São Paulo, a presença somente no município de São Paulo da política climática específica. Contudo, como município sede da região metropolitana, tem o potencial de criar estratégias inovadoras que servirão de modelo e exemplo para posteriores políticas que podem e devem vir a ser editadas nos municípios vizinhos, o que é positivo. Obteve-se, ainda, no tocante à dimensão vertical de integração, entre o município de São Paulo, o Estado e a União, uma rede de condições favoráveis à gestão integrada, inclusive com a apresentação de objetivos normativos de ação coordenada entre os setores federal, estadual e municipal. A presença de metas ambiciosas de redução de níveis de emissão de GEE na política municipal de São Paulo é outro ponto favorável, a medida que se coaduna e com as diretrizes

internacionais. Ainda no âmbito municipal, notou-se claramente a presença de elementos que valorizam abordagem territorial, direcionados no sentido de evitar a ociosidade e sobrecarga do território, demonstrando sintonia entre a política climática com a política urbana, representada no Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo, o que deverá interferir, com o passar do tempo, no modo como os gestores pensam a cidade.

Como exemplo, pode-se mencionar a instituição do Comitê Municipal de Mudança do Clima e Ecoeconomia, com o objetivo de apoiar a implementação da política e que conta com a representação do Poder Público Municipal e Estadual, da sociedade civil, especialmente das entidades populares que atuam nas políticas ambientais e urbanas, do trabalhador, do setor empresarial e acadêmico (art. 42, PMMC). A definição, na Política Municipal do Clima, da diretriz de formulação e integração de normas de planejamento urbano e uso do solo (art. 3º), com a finalidade específica de estimular a mitigação de gases de efeito estufa e promover estratégias da adaptação aos seus impactos também pode ser vista como uma abordagem territorial positiva, visando a superação de desafios comuns. Ainda, para o cumprimento dos seus objetivos, a norma municipal reforça sua inspiração territorial ao estabelecer o estímulo à sustentabilidade da aglomeração urbana, através do princípio da cidade compacta, como fundamental para o cumprimento de seus objetivos (art. 18).

3.2. Apresentação dos resultados da análise do segundo conjunto de normas

A apresentação das análises do segundo conjunto de normas considera o elenco instituído na metodologia de pesquisa, disposto no capítulo 2, item 2.5, que por sua vez relaciona os principais instrumentos de política urbana a nível municipal, a

partir da análise dos Planos Diretores, numa análise conjunta com as normas constituintes estadual e federal e Estatuto da Cidade. A figura 4 abaixo, que representa a divisão criterial utilizada na análise.

- **Constituição Federal**
- **Estatuto da Cidade**
- **Constituição do Estado de São Paulo**
- **Plano Diretor de São Paulo**
- **Plano Diretor de Embu**
- **Plano Diretor de Osasco**
- **Plano Diretor de Guarulhos**
- **Plano Diretor de Ribeirão Pires**
- **Plano Diretor de Caieiras**

Figura 5. Critério de análise do segundo grupo de normas

a. Adequação com as normas superiores

A política urbana brasileira está prevista nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal. A política urbana no Brasil, ou política de desenvolvimento urbano, como tratado no artigo 182 da Constituição Federal, é “executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988).

O direito urbanístico – ramo do direito que trata da ocupação, uso e transformação do solo – é considerado competência concorrente entre a União, os Estados e o Distrito Federal, como definido no art. 24, inciso I. Ao município compete, conforme o art. 30, inciso VIII, “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”. Porém, consoante aos instrumentos de planejamento, é exclusivo da União, em acordo com o art. 21, inciso IX, “elaborar e executar planos nacionais e

regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. Já o art. 182 – que em conjunto com o art. 183 define os princípios da política urbana – garante exclusividade do Poder Público Municipal em elaborar e aprovar o Plano Diretor Municipal, sendo que este é considerado o instrumento básico de desenvolvimento urbano ao definir a função social da propriedade. Há, portanto, uma delimitação constitucional precisa da responsabilidade, assim como a garantia de não ingerência, na elaboração dos instrumentos (GERALDI, 2013).

O ordenamento territorial, por sua vez, abrange todas as áreas do planejamento, em nível federal, estadual ou municipal, que têm impacto sobre a organização do território. O conceito de ordenamento territorial surge como um aspecto integrador da ordem jurídica urbanística e ambiental. Compreende uma ideia multidisciplinar que seja ampla o suficiente para permitir que coexistam, por exemplo, os comandos jurídicos urbanísticos e ambientais, de forma a conferir-lhes unidade de sentido e de propósito no processo de desenvolvimento sustentável (FARIA BRASIL, 2013).

Embora não haja no Brasil um sistema integrado de ordenamento territorial ou um código de urbanismo, há previsão da matéria do direito urbanístico difusa por vários diplomas, sendo os principais deles a Lei nº 6.766/1966, que dispõe sobre o parcelamento do solo para fins urbanos; a Lei nº 10.257/2001, que regulamenta os art. 182 e 183 da Constituição (conhecida como Estatuto das Cidades); e a Lei nº 11.977/2009, que dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos. Iremos nos ater, aqui, ao Estatuto das Cidades.

Como diretrizes gerais para a execução da política urbana no Brasil (art. 2º), o Estatuto da Cidade prevê a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como

o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (inciso I); a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas” (inciso II); “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade” (inciso III); “planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município” (inciso IV); e a “ordenação e controle do uso do solo de modo a evitar o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana” (alínea c do inciso VI) e a “poluição e a degradação ambiental” (alínea g do inciso VI).

Embora o Estatuto da Cidade seja um diploma fundamental para a implementação da política urbana, as responsabilidades da administração municipal não se esgotam na aplicação das normas estatutárias à regulamentação do território do município. Outras responsabilidades constitucionais, partilhadas entre a União, os estados e o município, como as de natureza patrimonial, relacionadas com a preservação de todos os bens materiais e imateriais que compõem o patrimônio ambiental e o patrimônio histórico-cultural local, constituem matéria fundamental para um Plano Diretor (SCHASBERG, 2006). Portanto, o município deve incorporar ao seu Plano, no que couber, a regulamentação ambiental, sobretudo as normas contidas na Política Nacional de Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981).

O Plano Diretor, por sua vez, aprovado por lei municipal, insere-se numa estrutura normativa verticalizada e hierarquizada (figura 1), cuja legitimidade repousa na Lei Orgânica do Município, que, por sua vez, emana da Constituição Estadual, e essa, da Constituição Federal, nos termos das competências constitucionalmente

estabelecidas, integrando-o, ainda, no sistema legal complementar representado pela legislação infraconstitucional, nos níveis federal e estadual, e nas leis e posturas municipais (LACERDA ET AL., 2005).

Quadro 2 - Estrutura normativa do Plano Diretor

Fonte: Adaptado de LACERDA ET AL., 2006, p.58

Analisa-se, no tocante à verificação da adequação dos planos diretores dos municípios investigados, a presença dos princípios constitucionais na construção normativa destes planos diretores. Os princípios são critérios que alicerçam as normas, esclarecendo sua compreensão e conferindo unidade ao sistema normativo (MELO, 1994, p.450-1). Nesse sentido, os Planos Diretores devem submeter-se a princípios constitucionais que informam as normas urbanísticas, relacionados com o

desenvolvimento nacional e com a aplicação da justiça social (LACERDA ET AL., 2005). Tais princípios, segundo os autores, subjazem aos objetivos da política urbana definidos no Estatuto da Cidade, quais sejam, o de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (Estatuto da Cidade, art. 2º).

São os seguintes:

Princípio da função social da cidade – entendido como o exercício do direito dos cidadãos à cidade, consubstanciado no acesso a moradia digna, infra-estruturas, equipamentos e serviços públicos necessários e suficientes à melhoria da qualidade de vida urbana, bem como ao patrimônio ambiental e cultural do município. A função social da cidade elege a inclusão social como um novo paradigma da gestão urbana, apontando para o que SAULE JUNIOR (2002, p.60-1) chama “a construção de uma nova ética urbana”.

Princípio da função social da propriedade urbana – entendido como a subordinação de interesses privados do titular da propriedade urbana aos interesses públicos e sociais constitucionalmente relevantes. Dele emana a adequação da intensidade de uso do solo à disponibilidade das infra-estruturas urbanas e às condições de preservação da qualidade do meio ambiente e da paisagem urbana, bem como a não-retenção especulativa de imóveis que resulte na sua não-utilização ou subutilização (LACERDA ET AL., 2005).

Princípio da gestão democrática – fundamentado na concepção de democracia participativa que considera a participação direta e pessoal dos cidadãos na formulação dos atos de governo como uma das formas fundamentais de realização da democracia (SILVA, 1996, p.141). Assim, o processo de ordenamento territorial e ambiental do município deve configurar-se pela participação da população e de associações

representativas dos vários segmentos da sociedade na construção, implantação, acompanhamento e revisão do Plano Diretor.

Princípio da sustentabilidade ambiental – pelo qual se deve buscar o equilíbrio entre o desenvolvimento urbano e a preservação/conservação do meio ambiente, com o controle das ações humanas, para que não prejudiquem os ecossistemas e, conseqüentemente, a vida humana (FIORILLO, 2011).

Os planos diretores analisados, de modo geral, se adequam às normas supra citadas à medida que preveem expressamente, na consecução da política urbana nos municípios, o dever de aplicação dos princípios constitucionais e também, expressamente, a observância e aplicação das diretrizes gerais definidas no Estatuto da Cidade como sendo os balizadoras da política urbana.

O Plano Diretor de Caieiras pauta a política urbana do município na observância dos princípios da função social da cidade, da função social da propriedade, da sustentabilidade do desenvolvimento e da gestão democrática e participativa (art. 3º, incisos I, II, III e IV). Além das diretrizes gerais supra citada, o plano diretor do município de Caieiras estabelece diretrizes de uma “política de Dimensão Metropolitana” a ser seguida pelo município, contemplando importantes aspectos de gestão integrada, que envolvem a atuação conjunta dos município que integram o consórcio regional denominado Cimbaju⁵⁹ em projetos de infraestrutura para os municípios consorciados e atuação pela integração territorial dos municípios quanto ao transporte de passageiros (art. 70).

O Plano Diretor de Embu prevê (art. 2º) na promoção da política urbana no município, a observância dos princípios da justiça social e redução das desigualdades

⁵⁹ Cimbaju – Consórcio Municipal dos Municípios da Bacia do Juqueri, integra os municípios de Mairiporã, Francisco Morato, Caieiras, Franco da Rocha e Cajamar.

sociais (inciso I); respeito à função social da cidade e à função social da propriedade (inciso IV); direito universal à moradia digna (inciso VI); prioridade ao transporte público coletivo (inciso VIII); preservação e recuperação do ambiente natural (inciso IX); e participação da população nos processos de decisão, planejamento e gestão (inciso XIII).

O Plano Diretor do Município de Guarulhos divide as diretrizes da política urbana em eixos estratégicos, a serem implementados de forma integrada entre si, prevendo através deles a garantia das funções sociais da cidade e da propriedade e a “promoção da articulação, cooperação, consorciação e gestão conjunta dos municípios da região metropolitana ou de interesse de municípios mais próximos, integrando-se nestes objetivos com as instituições do governo estadual, do governo federal e a sociedade civil” (art. 2º, inciso I e VII).

O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Osasco estabelece o vínculo e adequação expressa com as normas superiores Constituição Federal, Constituição Estadual e Estatuto da Cidade (art. 1º, § 2º), definindo como princípios balizadores da política urbana do município (art. 4º) o ‘direito universal à cidade, compreendendo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer’ (inciso III); a “realização das funções sociais da cidade e cumprimento da função social da propriedade” (inciso IV); “prioridade ao transporte coletivo público” (inciso VIII); e “participação da população nos processos de planejamento, implementação, avaliação e controle do desenvolvimento urbano” (inciso XII).

O Plano Diretor de Ribeirão Pires define sua política urbana, em atendimento aos dispositivos constitucionais e do Estatuto da Cidade, baseada e nos princípios da função social e ambiental da Cidade (art. 3º, inciso I); da função social e

ambiental da propriedade (art. 3º, inciso II); da sustentabilidade urbana (art. 3º, inciso III); e da gestão democrática e participativa da Cidade (art. 3º, inciso IV). O plano de Ribeirão Pires prevê também que o município deve observar as diretrizes de “integração entre os órgãos e Conselhos Municipais, promovendo a atuação coordenada no desenvolvimento e aplicação das estratégias, metas e ações da Agenda 21” (art. 8º, inciso XIII).

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo - PDE, tem como base os fundamentos expressos na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e na Lei Orgânica do Município de São Paulo (art. 2º), assegurando o “dever de articulação com o planejamento metropolitano e com os planos dos demais municípios da Região Metropolitana” (§ 2º). O plano da cidade de São Paulo estabelece como princípios da política urbana (art. 5º) a função social da cidade (inciso I); a função social da propriedade urbana e rural (incisos II e III); a equidade e inclusão social e territorial (inciso IV); o direito à cidade (inciso V); o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (inciso VI); e a gestão democrática (inciso VII).

Considerando o importante papel das políticas urbanas para o enfrentamento das mudanças climáticas, na análise dos ditames legais das normas superiores destas políticas, encontramos no Estatuto da Cidade diretrizes gerais que podem representar avanços no sentido da sustentabilidade do uso e ocupação do solo, determinantes para o sucesso das políticas climáticas específicas, com as quais as políticas urbanas devem ser conjuntamente implementadas. Verifica-se que os planos diretores dos municípios investigados preveem base principiológica adequada às diretrizes constitucionais e estatutárias, garantindo a sustentação de uma matriz ideológica capaz de permitir a

construção de um edifício normativo consistente com uma ocupação sustentável das cidades.

b. Existência de objetivos declarados

No que tange a clareza dos objetivos normativos relacionados à problemática sob exame, o elenco de normas municipais analisadas permitiu identificar a presença de objetivos gerais e objetivos específicos, o que é positivo.

A descrição minuciosa dos objetivos pode favorecer a efetivação das medidas previstas nas políticas uma vez que permite um maior controle de resultados. E ainda, a viabilização dos objetivos estabelecidos somente será possível através da previsão de instrumentos e ações aptos para a concretização das previstas no instrumento, o que significa que tanto os objetivos quanto os instrumentos implementadores de ações e medidas devem ser fundamentados no reconhecimento dos limites e das possibilidades das intervenções, pautados na realidade do território do município (SCHASBERG, 2006).

Quando se fala em objetivos normativos, a divisão de competências constitucionais concede à União o dever de estabelecer as diretrizes e normas gerais da política urbana no Estatuto da Cidade, enquanto os municípios irão legislar supletivamente, estabelecendo a política urbana local por meio do Plano Diretor. Portanto, à nível do município, os planos diretores podem e devem, prever objetivos detalhados e fazer acompanhar, no texto da lei, instrumentos pertinentes para a implementação dos objetivos traçados.

Buscou-se identificar a presença de planos diretores burocráticos, com poucos ou nenhum instrumento de política urbana autoaplicável, demandando

legislações complementares regulamentadoras dos instrumentos, nem sempre aprovadas posteriormente.

Os objetivos da política urbana, traçados em linhas gerais na Constituição Federal, art. 182 pelo art. 2º do Estatuto da Cidade é **ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana** (grifamos). A lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), define como diretrizes gerais para o atendimento do fim precípua de ordenamento do desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, dentre outras, a “garantia do direito a cidades sustentáveis” (inciso I); a “gestão democrática” (inciso II), a “cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização” (inciso III); o “planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente” (inciso IV); e a “ordenação e controle do uso do solo” (inciso VI).

A Constituição do Estado de São Paulo prevê como objetivos da organização regional, sob coordenação do Poder Executivo (art. 152): o “planejamento regional” (inciso I); a “cooperação dos diferentes níveis de governo, mediante a descentralização, articulação e integração de seus órgãos” (inciso II); a “utilização racional do território, dos recursos naturais e culturais e a proteção do meio ambiente” (inciso III); a “integração do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum aos entes públicos regionais” (inciso IV); e a “redução das desigualdades sociais e regionais” (inciso V).

O Plano Diretor de Caieiras define objetivos bastante gerais no seu art. 4º, tais como: garantia o direito universal à moradia digna (inciso II); de garantia da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização (inciso IV); de elevação da qualidade de vida da população assegurando saneamento ambiental, infra-estrutura, serviços públicos e espaços verdes qualificados (inciso IX); de elevação da qualidade do ambiente urbano, por meio da proteção dos ambientes natural e construído (inciso XII) e de integração do planejamento local ao regional, por intermédio da cooperação e articulação com os demais municípios da Região Metropolitana de São Paulo (inciso XVII). A par disso, o Plano Diretor de Caieiras estabelece eixos estratégicos para o desenvolvimento da Política Urbana, e então define e detalha-os, prevendo objetivos específicos atrelados às abordagens estratégicas a seguir. Como eixos estratégicos estão definidos: Mobilidade Urbana; Habitação; Preservação e conservação do Meio Ambiente; Saneamento Ambiental; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Social; e Dimensão Metropolitana (art. 20, incisos I a VII).

Por exemplo, ao objetivo de viabilizar infra-estrutura ao transporte não motorizado no município, cria-se a correspondente ação estratégica de “implantar sistema de ciclovias e ciclo-faixa, conectando os parques lineares propostos no Sistema de Parques e Corredores Verdes”, relacionados em mapas e “as principais áreas residenciais aos principais equipamentos de transporte público e pontos de transferência modal, como estação de trem e rodoviária” (art. 23, inciso II, alínea A).

O Plano Diretor de Embu define como grande objetivo da sua política urbana como sendo o de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções Sociais da Cidade e o uso socialmente justo, ecologicamente equilibrado e diversificado de seu território, assegurando o bem estar da coletividade, o desenvolvimento sustentável e corrigindo eventuais distorções da expansão urbana e seus efeitos negativos sobre a

sociedade e o meio ambiente” (art.1º, § 1º). O texto legal define, ainda, outros objetivos gerais, que decorrem de princípios definidos, prevendo estratégias, também gerais, a serem aplicadas para a persecução do objetivo traçado. Como exemplo, ao objetivo de cumprimento das funções sociais da cidade, está relacionada a estratégia de consolidação da Cidade de Embu das Artes como pólo de atração turístico e ambiental; a promoção de “políticas públicas com a participação da comunidade, mediante um processo permanente de gestão democrática da cidade” (art. 3º, inciso I, alínea A e B), dentre outros.

Prevê ainda, a lei urbanística de Embu o objetivo de estabelecer articulações de políticas públicas de interesse comum com os “municípios da Região Metropolitana e municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo - CONISUD, objetivando o desenvolvimento de cooperação na escolha de prioridades e planejamento conjunto para o local (art. 36, inciso VII).

O Plano Diretor Guarulhos define um grande objetivo geral, como é feito via de regra, em consonância com os dispositivos da Política Urbana constitucional e estatutária. O objetivo legal da política urbana do município de Guarulhos é “ordenar e garantir o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, devendo estimular as ações locais articuladas entre as instituições públicas municipais, estaduais e federais e os diversos órgãos em cada uma delas, complementando suas ações e desenvolvendo nas pessoas a consciência do papel decisivo que cada um tem individualmente na preservação de sua integridade física e mental, no seu próprio progresso, na promoção de seus direitos e dos direitos de seus semelhantes” (art. 7º).

Define, também, como um dos eixos estratégicos estruturadores a promoção da “articulação, cooperação, consorciação e gestão conjunta dos municípios da região metropolitana ou de interesse de municípios mais próximos, integrando-se nestes

objetivos com as instituições do governo estadual, do governo federal e a sociedade civil” (art. 2º, inciso VII).

O Plano Diretor de Guarulhos estabelece capítulo sobre o Meio Ambiente, no qual estabelece que para que a “cidade e a propriedade cumpram sua função social é dever de todos preservar, usar adequadamente e recuperar o meio ambiente, em especial a vegetação, os mananciais superficiais e subterrâneos, cursos e reservatórios de água, o relevo e o solo, a paisagem, o ambiente urbano construído, limitando a poluição do ar, visual e sonora, evitando a destinação inadequada do lixo e de outros resíduos sólidos, de poluentes líquidos e gasosos” (art. 53), prescrevendo ao Poder Público, em atuação conjunta com outros poderes institucionais, com a iniciativa privada e com a sociedade civil, envidará esforços para, progressivamente, alcançar objetivos (art. 54) divididos nas áreas específicas de água, esgotos e drenagem, como a regulamentação da “adoção de instalações para o reuso de esgoto e aproveitamento de água de chuva para fins não potáveis, especialmente nas edificações de médio e grande porte e nas atividades de grande consumo de água” (art. 54, inciso II). Na área destinada as medidas à gestão das áreas verdes, o texto legal prevê objetivos de ampliação do número de áreas e de implantação em cabeceiras de drenagem e fundos de vale (art. 60, incisos II e IV). Na previsão do tema da gestão de resíduos, o texto legal prevê o objetivo de fortalecimento de “mecanismos de cooperação com os municípios da região metropolitana na busca de solução conjunta para o tratamento e destinação dos resíduos sólidos” (art. 62, inciso VI) e no tocante à mobilidade e sistema de transporte urbano, o plano de Guarulhos prevê objetivos de “priorizar o transporte coletivo em relação ao individual, sobretudo nos principais corredores e na ligação entre bairros, regiões e cidades limítrofes” (art. 64, inciso VI).

Destaca-se a previsão específica do objetivo de articulação metropolitana no Plano Diretor de Guarulhos, em especial com os municípios integrantes da Região Metropolitana de São Paulo, centrado na busca de consensos e convergências e respeitando a autonomia dos entes federados. O texto legal prevê também, como objetivo da política urbana do município, “implementar um sistema de planejamento regional conjunto, possibilitando a coordenação de processos de integração e de financiamento comum” (art. 112).

O Plano Diretor de Osasco apresenta seus objetivos atrelados a diretrizes gerais, sendo que ao objetivo de ordenamento do uso e a ocupação do solo do município para garantir condições para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, o texto define diretrizes gerais como de regulamentação e controle “das iniciativas de parcelamento do solo urbano, de edificação e de uso e ocupação dos imóveis, buscando equilíbrio com a disponibilidade de infra-estrutura urbana e de serviços públicos essenciais” (art. 8º, inciso V, alínea C). Prevê também o objetivo de “ampliar a integração viária e dos transportes coletivos em nível local e metropolitano”, estabelecendo diretrizes correlatas de implantação de “modelo operacional de integração dos diversos modos de transportes coletivos de âmbito local e metropolitano, considerando, inclusive, a possibilidade de implantação de serviço de transporte coletivo de média capacidade, intermediário entre os sistemas rodoviário e ferroviário” (art. 8º, inciso VIII, alínea D). Ainda, para atendimento do objetivo definido de proteção e preservação do meio ambiente urbano e natural, prevê estratégia de contribuição para a redução dos níveis de poluição e de degradação ambiental e paisagística (art. 8º, inciso IX, alínea D).

O Plano Diretor de Ribeirão Pires define, nos vinte e cinco incisos do art. 9º, os objetivos gerais da política urbana do município. Dentre os quais, destacam-se: “assegurar e potencializar a função do Município de produtor de água para a Região Metropolitana de São Paulo, de forma compatível com a ocupação humana, garantindo sua qualidade e quantidade” (inciso I); “assegurar a alocação adequada de infraestrutura urbana, espaços, equipamentos e serviços públicos para os habitantes e para as atividades econômicas em geral” (inciso V); “buscar a utilização adequada das áreas ociosas e a produção de habitação de interesse social, promovendo o seu aproveitamento por meio de estímulos ou gravames tributário” (inciso IX); “estimular parcerias com instituições de ensino e pesquisa visando a produção de conhecimento científico e a formulação de soluções tecnológica e ambientalmente adequadas às políticas públicas” (inciso XXI); e “associar o planejamento local ao regional, por intermédio da cooperação e articulação com os demais Municípios do ABC e da Região Metropolitana de São Paulo, contribuindo para a gestão integrada” (inciso XXV).

O Plano de Ribeirão Pires, assim como o Plano de Caieiras, define separadamente, objetivos e diretrizes setoriais para implantação da política urbana. Como exemplo, a política de desenvolvimento econômico tem como objetivo a “promoção do desenvolvimento econômico local como estratégia de sustentabilidade, geração de emprego e renda, associado à dinâmica do desenvolvimento da Região do Grande ABC e da Região Metropolitana de São Paulo” (art. 32, inciso I). A norma prevê também como objetivos da política de mobilidade urbana do município a articulação o “Sistema de Mobilidade Municipal com o metropolitano e o estadual, existente e planejado” (art. 37, inciso II).

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo prevê uma meta temporal para atingimento dos objetivos trazidos na norma de política urbana, definindo ainda a

obrigatoriedade de revisão do Plano Diretor “de forma participativa”, em 2021, portanto 7 anos após a aprovação do plano.

O PDE de São Paulo se define como conjunto de planos e ações que tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da Cidade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado e diversificado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar e a qualidade de vida de seus habitantes (art. 1º, § 1º).

A política de desenvolvimento urbano e o PDE de São Paulo se orientam por objetivos estratégicos, gerais, que “se desdobram em objetivos por porções homogêneas de território, estabelecidos por macroáreas, e nos objetivos estratégicos das políticas urbanas setoriais” (art. 7º, parágrafo único). Entre os objetivos estratégicos gerais, há previsão de contribuição “para mitigação de fatores antropogênicos que contribuem para a mudança climática, inclusive por meio da redução e remoção de gases de efeito estufa, da utilização de fontes renováveis de energia e da construção sustentável, e para a adaptação aos efeitos reais ou esperados das mudanças climáticas” (art. 7º, inciso XI).

Entre os objetivos específicos da Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental está a “conservação e recuperação dos serviços ambientais prestados pelos sistemas ambientais existentes, em especial aqueles relacionados com a produção da água, biodiversidade, proteção do solo e regulação climática” (art. 17, inciso I), sendo este também denominado como objetivo específico da Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável (art. 20, §3º, inciso XI).

O PDE de São Paulo agrega a Política Ambiental do município de São Paulo que, segundo o texto da lei, tem caráter transversal e se articula com as diversas políticas públicas, sistemas e estratégias de desenvolvimento econômico que integram a norma (art. 193). Como objetivo da política ambiental definida no PDE de São Paulo

encontramos o de “priorização de medidas de adaptação às mudanças climáticas” (art. 194, inciso VI). É definido como objetivo também da política ambiental, a articulação no “âmbito dos Comitês de Bacias Hidrográficas, ações conjuntas de conservação e recuperação e fiscalização ambiental entre os municípios da Região Metropolitana e a Secretaria Estadual do Meio Ambiente” (art. 195, inciso XIX) e a implantação de estratégias integradas com outros municípios da Região Metropolitana e articulados com outras esferas de governo para redução da poluição e degradação do meio ambiente (artigo 195, inciso XX).

Inserido na política e sistema de mobilidade previsto no PDE de São Paulo está a definição, organização e coordenação dos modos de transporte, serviços, equipamentos, infraestruturas e instalações operacionais necessários à ampla mobilidade de pessoas e deslocamento de cargas pelo território municipal com vistas a garantir a qualidade dos serviços, a segurança e a proteção à saúde dos usuários, principalmente aqueles em condição de vulnerabilidade social, além de contribuir para a mitigação das mudanças climáticas (art. 225).

No que toca aos objetivos de gestão integrada com os demais municípios da Região Metropolitana de São Paulo, destacamos a existência de porção territorial especial, definida como “Macroárea de Estruturação Metropolitana”, que abrange “áreas das planícies fluviais dos Rios Tietê, Pinheiros e Tamanduateí, com articulação com o Centro e prolongamento junto às avenidas Jacu-Pêssego, Cupecê e Raimundo Pereira de Magalhães e das rodovias Anhanguera e Fernão Dias” e se caracteriza, pela “existência de vias estruturais, sistema ferroviário e rodovias que articulam diferentes municípios e polos de empregos da Região Metropolitana de São Paulo, onde se verificam processos de transformação econômica e de padrões de uso e ocupação do solo, com a necessidade de equilíbrio na relação entre emprego e moradia”. A divisão se justifica com objetivos gerais, tais como o de manutenção e estímulo

ao emprego industrial e atividades econômicas de abrangência metropolitana (art. 12, §1º, inciso XI).

O PDE de São Paulo estabelece objetivos da Política de Desenvolvimento Econômico Sustentável, os quais serão alcançados através de articulação com os demais municípios da Região Metropolitana de São Paulo e instâncias do governo estadual e federal, o fortalecimento do “papel do município como centro industrial, comercial, de serviços, de conhecimento, de criação e inovação, promover atividades econômicas sustentáveis na zona rural” e estímulo das “atividades econômicas que permitam equilibrar a relação emprego/moradia em todas as regiões da cidade na perspectiva de reduzir as desigualdades socioterritoriais e reduzir a quantidade de viagens e o tempo médio de deslocamento no Município” (art. 175 e parágrafo único).

Além da presença dos objetivos gerais, os Planos Diretores estabelecem objetivos específicos e estabelecem, para a consecução destes, um rol de medidas e ações correspondentes, ponto positivo a ser destacado, pois esta dinâmica legislativa favorece a transparência do texto legal e permite que haja acompanhamento da implementação das medidas por parte da sociedade e pelos órgãos de controle.

c. Governança territorial

A análise da governança territorial procura identificar elementos que considerem o território na gestão das políticas, não se atendo, necessariamente, às divisões políticas instituídas, permitindo inovações de abordagens para o enfrentamento de problemas que se apresentam numa dimensão regional.

A Constituição Federal privilegia a autonomia dos municípios, concedendo eles competências específicas para tratar de seus assuntos, notadamente para o ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, conforme artigos 30, inciso VIII, combinado com art. 182,

ambos da magna carta. O problema surge, segundo ALVES (2002), quando há conflito entre os municípios, o que geralmente ocorre com questões relacionadas ao uso de recursos hídricos, despejo de resíduos, questões envolvendo saneamento básico, ou outras questões que, por sua natureza, se regionalizam, ultrapassando os limites físicos definidos.

Quando isso ocorre, haverá uma “grande cidade que envolve vários municípios dentro dela”, mas essa “metrópole terá problemas básicos unificados e integrados” que se apresentam como “problemas imensos, que só podem ser tratados integradamente e não separadamente” (CAFFÉ ALVES, 2002, p.17).

A dinâmica do planejamento urbano de municípios integrantes de região metropolitana precisa considerar a existência destas questões, prevendo mecanismos de governança capazes de apoiar o planejamento e a gestão de políticas e medidas destinadas à metrópole.

Entidades federativas, com organização político-administrativa, no Brasil são a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, conforme art. 18 da Constituição Federal. Contudo, a Constituição Federal concede aos Estados membros competência para instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, com objetivo de integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (art. 25, §3º). O texto constitucional, todavia, não define como se dará o planejamento e a gestão das políticas públicas de interesses comuns na esfera metropolitana.

O Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, define como instrumentos de governança territorial, da política urbana (art. 4º, incisos I, II e III, alíneas A, G e H): (i) planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; (ii) planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas

e microrregiões; (iii) planejamento municipal em especial plano diretor, planos, programas e projetos setoriais, planos de desenvolvimento econômico e social e zoneamento ambiental.

A Constituição do Estado de São Paulo, por sua vez, dispõe sobre a criação, pelas unidades regionais instituídas, de um conselho de caráter normativo e deliberativo, visando promover o planejamento regional, a organização e execução das funções públicas de interesse comum. (art. 154, CESP). A Constituição do Estado de São Paulo prevê, ainda, que os Municípios deverão compatibilizar seus planos, programas e ações às metas, diretrizes e objetivos estabelecidos nos planos e programas estaduais e regionais de ordenação territorial, quando estabelecidos, assim como o Estado deve compatibilizar os planos regionais com o plano diretor dos Municípios (art. 155 e parágrafo único).

No Estado de São Paulo, registra-se iniciativas específicas de regionalização adotadas pelo setor público. Uma delas é a criação da Região Metropolitana de São Paulo – RMSP (Lei Complementar nº 94, de 29/05/1974). Outro marco nesse processo foi a adoção das bacias hidrográficas como unidades de planejamento e gestão do Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Lei nº 7.663, de 30/12/1991, que regulamenta o artigo 205 da Constituição Estadual), com a instituição de 22 Unidades de Gerenciamento de Recursos Hídricos (UGRHIs) como base territorial para os planos de bacia e para formulação e implementação de programas de utilização, recuperação, proteção e conservação dos recursos hídricos do Estado de São Paulo (EMPLASA, 2012). Na Região Metropolitana de São Paulo, a Lei Complementar estadual nº 1.139 de 16 de junho de 2011 reorganizou a região, sendo que o atual modelo de institucionalização da RMSP, assim como o anterior de 1994, prevê a atuação de um Conselho de Desenvolvimento - CD-RMSP que delibera a respeito de

projetos, serviços e obras de interesse comum. O CD é composto pelos representantes dos municípios integrantes da RM, por representantes do Estado nas áreas das funções públicas de interesse comum - FPIC e por dois representantes da Assembleia Estadual. Cada uma das cinco sub-regiões da RMSP conta com um Conselho Consultivo (EMPLASA, 2012).

Com pouco mais de dois anos de funcionamento, se deu nova alteração no quadro da gestão metropolitana em São Paulo, com a edição de Decreto Estadual nº 59.866, de 02/12/2013⁶⁰, desativando a Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano e transferindo suas atribuições para a Secretaria da Casa Civil. Essa determinação, feita pelo mesmo governo que criara a secretaria, sob a justificativa de corte de despesas na manutenção da máquina administrativa, representa um nítido retrocesso no esforço de organização da estrutura metropolitana de gestão de políticas e sinaliza para o ainda fraco alcance que o tema da governança metropolitana tem para a gestão pública em geral.

Isoladamente considerados e amparados nas diretrizes federais e estadual supra mencionadas, os planos diretores dos municípios analisados organizam a gestão do território municipal, através de instrumentos conhecidos.

O Plano Diretor de Caieiras tem como uma de suas diretrizes a criação de órgão para o planejamento e a gestão da política de desenvolvimento urbano e habitacional (art. 5º, inciso III), o qual integrará Sistema de Planejamento e Gestão integrada e Participativa da política urbana, que contará também com Conselho

⁶⁰ São Paulo, Decreto 59.866, de 02 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a desativação da Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de São Paulo, SP, 02/12/2013, Seção I, p.1.

Municipal da Cidade de Caieiras e disporá de Fundo de Desenvolvimento Urbano, garantindo também a criação de sistema de informações Municipais integradas (art. 6º).

O Conselho municipal da Cidade de Caieiras, conforme previsão do art. 14, “é o órgão colegiado de natureza permanente, de caráter deliberativo e consultivo em matéria de natureza urbanística e de política urbana, composto por representantes do Poder Público e da Sociedade Civil, que é um dos elementos do Sistema de Planejamento e Gestão Integrada e Participativa da Política Urbana de Caieiras”.

O Sistema de Informações Municipais Integradas – SIMI, definido em lei, “visa fornecer informações para planejamento, o monitoramento, a implementação e a avaliação da política urbana, subsidiando a tomada de decisões ao longo do processo” (art. 16).

O Plano Diretor de Caieiras contempla a dimensão metropolitana em capítulo específico, no qual trata dos objetivos da política do município considerando esta dimensão regional, tais como a estruturação e melhoria da malha de transporte intermunicipal de passageiros, prevendo como ação estratégica correspondente a elaboração de estudo e plano específico, através do CIMBAJU⁶¹, para “definição dos melhores itinerários de ônibus intermunicipais, para melhorar a ligações entre os municípios e o atendimento dos passageiros, identificando oportunidades de integração entre trem e ônibus” (art. 71, inciso V, alínea A).

Os instrumentos básicos de governança territorial da política urbana do município de Caieiras, em consonância com a previsão do Estatuto da Cidade, são definidos como sendo os planos programas e projetos setoriais, a Lei de Zoneamento,

⁶¹ Cimbaju – Consórcio Municipal dos Municípios da Bacia do Juqueri, integra os municípios de Mairiporã, Francisco Morato, Caieiras, Franco da Rocha e Cajamar.

Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de Caieiras e a instituição de Unidades de Conservação (art. 84, inciso I).

No Plano Diretor de Embu, a política urbana prevê mecanismos de governança territorial inspirados no Estatuto da Cidade, como a previsão da implantação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação (art. 38). Destaca-se a previsão da criação de uma Câmara Técnica Intersecretarial para análise e aprovação de empreendimentos que necessitem de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, com objetivos expressos de dar “agilidade na regularização e aprovação de parcelamento do solo; padronizar processos e procedimentos de aprovação de projetos; orientar o empreendedor na atividade de parcelamento do solo a licenciar e a executar o empreendimento em acordo com a legislação pertinente, dentro da competência da municipalidade; propor estudo e proposição de leis referentes ao parcelamento do solo, licenciamento e aprovação; e elaborar procedimentos e normas ao atendimento para o licenciamento de projetos e atividades (art. 39 e 40).

A governança territorial no Plano Diretor de Guarulhos é prevista para ser realizada através dos instrumentos definidos em consonância com o Estatuto da Cidade, tais como zoneamento municipal, plano e programas setoriais, instrumentos de parcelamento e utilização compulsórios.

A articulação metropolitana está contemplada no plano de Guarulhos, com previsão dos objetivos de articulação de novas formas de ação regional, em especial da Região Metropolitana de São Paulo (art. 112). O texto da lei estimula a participação num sistema de planejamento regional conjunto que possibilite a coordenação de processos de integração e de financiamento comum, privilegiando a ação regional através de formas flexíveis de cooperação e consorciação entre municípios (art. 114). Incentiva ainda gestão conjunta de recursos hídricos compartilhados no gerenciamento

das bacias hidrográficas e noutros eixos de ações regionalizadas, como viabilização de eixos rodoviários metropolitanos e participação ativa para implantação de medidas para possibilitar a ligação sobre trilhos de São Paulo a Guarulhos e ao aeroporto internacional.

Dentre os elementos de governança territorial do plano de Guarulhos, destacam-se diretrizes normativas de estímulo à inovação nos desenhos conhecidos, estabelecendo-se que “deverá haver promoção e participação, de forma flexível e não institucionalizada de inserção, nos fóruns metropolitanos, redes ou mecanismos de intercâmbio entre cidades e projetos específicos de interesse comum; prever a contribuição do município no sentido de uma revisão da legislação relativa às áreas metropolitanas em vista da concepção de novas formas institucionais; e estipular a participar do município de Guarulhos nas redes nacionais e internacionais de cidades com vista ao desenvolvimento urbano, econômico, social e ao exercício da solidariedade entre suas populações” (art. 114).

Os elementos de governança territorial instituídos no Plano Diretor Osasco consideram as diretrizes gerais lançadas pelo Estatuto da Cidade, destacando a previsão do instrumento de planejamento integrado da Região Metropolitana de São Paulo (art. 1º, § 3º, inciso II). A articulação com outros municípios para o desenvolvimento de ações conjuntas visando equacionar os problemas comuns através de convênios e consórcios está prevista na “Política de Desenvolvimento Institucional” (art. 13).

Destaca-se em Osasco a ação prioritária de divisão do município em Distritos Administrativos, com dever de elaboração de Planos Urbanísticos Distritais na gestão territorial da política urbana do município (art. 23).

Para a gestão territorial da política urbana no Ribeirão Pires, além dos instrumentos de planejamento e gestão territorial referenciados no Estatuto da Cidade, o Plano Diretor institui o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão, composto pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentado; Conselho Municipal de Meio Ambiente; Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano; Fundo Municipal de Desenvolvimento Sustentado; Sistema de Informações Municipais; Conferência Municipal da Cidade; Fórum da Cidade; Conferências Setoriais; e Conselhos Setoriais (art. 26, incisos VII, VIII e IX c.c. art. 185).

Em Ribeirão Pires é instituído também o Macrozoneamento como regra fundamental de ordenação do território do município (art. 49), que divide o território em duas macrozonas, a macrozona de conservação ambiental e a macrozona de ocupação consolidada (art. 51).

Na estruturação e ordenação territorial do PDE de São Paulo, está prevista a estratégia de governança territorial considerando cinco diferentes dimensões: a dimensão social, a dimensão ambiental, a dimensão imobiliária, a dimensão econômica e a dimensão cultural (art. 8º). Visando observar de maneira equilibrada o desenvolvimento nestas cinco dimensões, a realização dos princípios, diretrizes e objetivos da política urbana do município de São Paulo estrutura-se numa estratégia que divide o território do município em “macrozonas e macroáreas” definindo estas como sendo as “áreas homogêneas que orientam, ao nível do território, os objetivos específicos de desenvolvimento urbano e a aplicação dos instrumentos urbanísticos e ambientais” e em “rede de estruturação e transformação urbana, onde se concentram as transformações estratégicas propostas pelo Plano Diretor, composta pelos seguintes elementos estruturadores do território” (art. 9º, inciso I e II).

O PDE de São Paulo determina que a revisão da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LPUOS deve ser encaminhada à Câmara Municipal cento e oitenta dias após a entrada em vigor do plano diretor (art. 368), contudo estabelece, desde já, que a divisão do território municipal em zonas deve observar os objetivos e as diretrizes definidos no plano para as macrozonas, macroáreas, rede de estruturação da transformação urbana e rede hídrica ambiental, incluindo, dentre outras zonas: Zona Exclusivamente Residencial – ZER; Zonas Predominantemente Residenciais – ZPR; Zonas Mistas – ZM; Zonas de Centralidades – ZC; Zona de Desenvolvimento Econômico – ZDE; Zona Predominantemente Industrial – ZPI; Zona de Ocupação Especial – ZOE; Zona de Preservação e Desenvolvimento Sustentável – ZPDS; Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS; Zonas Especiais de Preservação Cultural – ZEPEC; Zonas Especiais de Preservação Ambiental – ZEPAM; Zona Especial de Preservação – ZEP; Zona de Transição – ZT (art. 32).

O PDE de São Paulo prevê, ainda, como forma de governar a divisão do território um sistema de planejamento municipal do qual fazem parte: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual; o Programa de Metas, o constante na Lei Orgânica do Município; a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo; os Planos regionais das Subprefeituras; os Planos de Bairro; os Planos setoriais de políticas urbano-ambientais; o Código de Obras e Edificações e demais normas complementares previstas nesta lei (art. 320).

Destacam-se os Planos Regionais das Subprefeituras, que “integram o Sistema Municipal de Planejamento Urbano, detalham as diretrizes deste Plano Diretor Estratégico no âmbito territorial de cada Subprefeitura, articulam as políticas setoriais e complementam as proposições relacionadas às questões urbanístico-ambientais em seus aspectos físicos e territoriais e demarcam os instrumentos urbanísticos e ambientais

previstos na lei” (art. 344). Os Planos de Bairro, que também integram o Sistema Municipal de Planejamento Urbano devem ser considerados na revisão dos Planos Regionais das Subprefeituras e “poderão ser elaborados pelas associações de representantes de moradores ou pelas Subprefeituras, com a participação dos Conselhos Participativos Municipais e acompanhamento do Legislativo e do Núcleo de Planejamento de cada Subprefeitura” (art. 347).

Além disso, a cooperação com os municípios vizinhos está contemplada expressamente no PDE de São Paulo, através da interlocução do “Poder Executivo com órgãos estaduais, visando formular políticas, diretrizes, planos, projetos e ações conjugadas destinadas à superação de problemas setoriais ou regionais comuns, bem como firmar convênios ou estabelecer consórcios para articulação com o Governo do Estado de São Paulo e o Governo Federal, no gerenciamento e implementação de projetos urbanísticos, na aplicação conjunta de recursos, e na regularização e administração das áreas remanescentes” (art. 323).

Portanto, após a promulgação da Constituição de 1988, que concedeu maior autonomia aos municípios e privilegiou a escala municipal para formulação e implementação das políticas urbanas, o contexto metropolitano passou a ser considerado em planejamentos estaduais e voluntários municipais.

Nesse sentido, e especialmente para as regiões metropolitanas, a existência de instrumentos urbanísticos de planejamento que reflitam toda a complexidade das relações existentes entre as cidades não são observados nos planos diretores examinados, em sua maioria individualizados e específicos, havendo somente a previsão genérica de incentivo à participação de cada município no planejamento ou no contexto metropolitano, na maioria das vezes relacionados a setores específicos, como o caso dos transportes públicos ou recursos hídricos.

Os instrumentos da gestão urbana territorial dos municípios analisados incorporam as diretrizes da Política Urbana da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade e alguns, os mais recentes, inovam em formas de gestão territorial.

d. Estruturação de redes urbanas

A previsão a nível constitucional da criação de sistemas integrados de serviços públicos através da cooperação entre municípios da região se dá expressamente para a saúde. O art. 198 da Constituição Federal cria um sistema único de saúde para desenvolvimento de ações e serviços públicos de saúde, que consiste numa “rede regionalizada e hierarquizada” com diretrizes de descentralização, atendimento integral e participação da sociedade.

A Constituição do Estado de São Paulo estabelece que em se tratando de “região metropolitana ou aglomeração urbana, o planejamento do transporte coletivo de caráter regional será efetuado pelo Estado, em conjunto com os Municípios integrantes das respectivas unidades regionais” (art. 158).

O Estatuto da Cidade, no artigo que trata do conteúdo mínimo dos planos diretores, prevê a obrigatoriedade, para cidades com mais de quinhentos mil habitantes, de “plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido” (art. 41, § 2º). O Plano Diretor, como a instância de integração das políticas setoriais no âmbito do planejamento e do ordenamento de todo o território do Município, deve tirar partido desse poder de regulação para programar políticas setoriais compartilhadas entre municípios limítrofes, haja visto que em muitos casos, como nos transportes, resíduos e saneamento, a demanda social pelos serviços é contínua, não é interrompida pelos limites políticos dos territórios.

Os Planos Diretores analisados contemplam, em linhas gerais, a diretriz de participação do planejamento regional, notadamente para realização integrada das políticas de transporte, mobilidade urbana e para desenvolvimento da política de recursos hídricos.

O Plano Diretor de Caieiras, com menos de quinhentos mil habitantes não tem a obrigatoriedade legal de construção de plano integrado de transporte, mas prevê, na política de Dimensão Metropolitana, a gestão junto ao “Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê para colaborar na implantação de projetos de recuperação de recursos hídricos no município”, bem como a utilização do “Conselho de Desenvolvimento Metropolitano como esfera de discussão de contrapartidas regionais e prospecção de recursos para financiamento de projetos estruturantes estaduais e federais de alto impacto” (art. 71, inciso IV, alíneas A e B). O município de Caieiras, participante do Consórcio Cimbaju, orienta sua atuação em rede de serviços através deste grupamento de municípios, para fins estruturação da malha de transporte intermunicipal (art. 71, inciso V, alínea A).

O município de Embu declara como sendo objetivo de sua política urbana “estabelecer articulações de políticas públicas de interesse comum integradas entre União, Estado, municípios da Região Metropolitana e municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo - CONISUD, objetivando o desenvolvimento de cooperação na escolha de prioridades e planejamento conjunto das funções públicas de interesse comum como prevalente sobre o local; incluído o uso do patrimônio publico” (art. 36).

No Plano Diretor do município de Guarulhos, a instituição de redes integradas de serviços públicos está expressamente prevista, ficando definido que o Poder Público deverá “promover e participar de forma flexível e não institucionalizada de inserção, tais como fóruns metropolitanos, redes ou mecanismos de intercâmbio entre cidades e projetos específicos de interesse comum” (art. 114, inciso I).

O Plano de Guarulhos prevê um “sistema viário municipal” e um “sistema de transporte público municipal” com o dever de “buscar a garantia de ampliação da mobilidade, de acesso e de bem-estar dos cidadãos ao se mover no Município e para outros municípios” (art. 63). Prevê também um “sistema de transporte público metropolitano” que é constituído por ônibus, metrô e trem metropolitanos e aeronaves de alcance estadual, interestadual, internacional, que devem, no que couber, articular com o sistema municipal. Constitui também objetivo da política de desenvolvimento econômico do município de Guarulhos a participação em estudos para definição de traçados e medidas de implantação do Rodoanel Metropolitano interligando as rodovias ao aeroporto internacional, localizado no município (art. 72, inciso VIII).

O Plano Diretor de Osasco estabelece como instrumento do planejamento urbano municipal, o planejamento integrado da região metropolitana de São Paulo (art. 1º, § 3º, inciso II). Ainda, em atenção aos dispositivos constitucionais que estabelecem a necessidade de se promover a gestão integrada de serviços público de interesse comum, entre municípios integrantes de região metropolitana, o plano de Osasco estabelece que se fará a “articulação com os municípios da sua sub-região e com os demais municípios da Região Metropolitana da Grande São Paulo, quando for o caso, visando a formulação de políticas e programas de ação comuns, estabelecimento de convênios ou consórcios com o fim de superar problemas comuns “ (art. 30).

Além destas previsões gerais, o plano de Osasco denomina, como intervenções prioritárias, as feitas no sistema de transporte público do município e no sistema hídrico, ações as quais devem ser desenvolvidas, preferencialmente, “através da implantação de convênios com o governo do Estado de São Paulo e consórcios intermunicipais, com objetivo de viabilizar ações comuns entre municípios limítrofes”(art. 17 e 18).

Na diretriz da criação de redes urbanas para prestação de serviços públicos de interesse comum o Plano Diretor de Ribeirão Pires estabelece, apenas de modo geral, como objetivo da política urbana, a associação do “planejamento local ao regional, por intermédio da cooperação e articulação com os demais Municípios do ABC e da Região Metropolitana de São Paulo, contribuindo para a gestão integrada” (art. 9º, inciso XXV).

No que tange a estruturação de redes urbanas com municípios limítrofes para a prestação de serviços públicos de interesse comuns, identificamos que o PDE de São Paulo define a elaboração de Plano Municipal de Mobilidade Urbana, de acordo com a Política Nacional de Mobilidade Urbana, como ação prioritária do Sistema de Mobilidade, que deve ser elaborado de forma participativa e conter, no mínimo, “análise sobre as condições de acessibilidade e mobilidade existentes no Município e suas conexões entre bairros e com os municípios da região metropolitana a fim de identificar os diferentes tipos de demandas urbanas, sociais, demográficas, econômicas e ambientais que deverão nortear a formulação das propostas” (art. 229, § 1º, inciso I).

O plano de São Paulo prevê a articulação com os demais municípios da Região Metropolitana de São Paulo para realização dos objetivos da Política de Desenvolvimento Econômico Sustentável, no sentido de reforçar o papel do município como centro industrial, comercial, de serviços, de conhecimento, de criação e inovação,

promover atividades econômicas sustentáveis na zona rural e estimulando atividades econômicas que permitam equilibrar a relação emprego/moradia em todas as regiões da cidade, na perspectiva de reduzir as desigualdades socioterritoriais e reduzir a quantidade de viagens e o tempo médio de deslocamento no Município (art. 175).

A articulação metropolitana está prevista também no PDE São Paulo como diretriz geral para o Poder Executivo, instado a promover “a cooperação com municípios vizinhos e com órgãos estaduais, visando formular políticas, diretrizes, planos, projetos e ações conjugadas destinadas à superação de problemas setoriais ou regionais comuns, bem como firmar convênios ou estabelecer consórcios para articulação com o Governo do Estado de São Paulo e o Governo Federal, no gerenciamento e implementação de projetos urbanísticos, na aplicação conjunta de recursos, e na regularização e administração das áreas remanescentes” (art. 323).

De modo geral, embora haja previsão na Constituição do Estado de São Paulo para a realização de planejamento regional visando a realização de serviços de interesse comum entre municípios integrantes da região metropolitana, a falta de iniciativa do Estado de São Paulo faz com que haja somente a previsão do município, que pela natureza do plano diretor pode deliberar sobre suas ações, seu ordenamento territorial e suas estratégias, o que é feito nos planos dos municípios investigados, de modo genérico, indicando uma diretriz, mas não prevendo ações e medidas concretas.

e. Estímulo à cultura territorial

A categoria sob análise procura identificar elementos normativos que apontem para o fortalecimento da identidade do município como parte da região metropolitana, valor este que quando identificado e estimulado, pode ser um caminho para a formação de uma cidadania metropolitana. A formação da pesquisadora afasta a

possibilidade de realização de uma análise sociológica do contexto da região, realizando análise do conteúdo legislativo, com identificação da presença ou não elementos que favorecem, prestigiam, sinalizam a relevância do tema do “valor cultural do território” e o fortalecimento da cidadania regional, metropolitana.

O Plano Diretor de Caieiras define como um dos objetivos gerais da política urbana a contribuição para a “construção e difusão da memória e identidade municipal, por intermédio da proteção do patrimônio cultural, utilizando-o como meio de desenvolvimento Sustentável” (art. 4º, inciso XIII).

No Plano Diretor de Embu, encontramos como uma das diretrizes da política educacional do município a “articulação de valores locais e regionais com a ciência universalmente produzidos”(art. 22, inciso II) e como objetivo do Sistema de Mobilidade Urbana do município a “adoção de novos padrões de geometria das vias que ressaltem o patrimônio histórico, artístico, cultural, arquitetônico e natural da região, com prioridade para a segurança e a qualidade de vida dos moradores” (art. 56, inciso III).

No Plano Diretor de Guarulhos, a divisão de zoneamento das Zonas de Preservação do Patrimônio - ZPP “compreendem áreas com significativo valor histórico, cultural, artístico, arquitetônico ou paisagístico, destinadas à preservação da memória e identidade do Município” (art. 35)

O Plano Diretor de Osasco possui a previsão de um objetivo de valorização da dimensão territorial, ainda que apontado somente para o próprio município, nomeadamente de “fortalecer a identidade própria do município de Osasco e a identificação do cidadão com sua cidade, através das diretrizes gerais de: reforçar os elementos identificadores e diferenciadores do município em relação a sua região; estimular o sentimento de cidadania e de comprometimento do cidadão com sua cidade;

incentivar o ensino da história de Osasco nas escolas e a prática de atividades sócio-culturais-esportivas que estimulem a mobilização e o intercâmbio de valores entre os jovens da cidade; e adotar práticas de comunicação social que estimulem o conhecer da cidade, seus atrativos e os serviços que ela oferece” (art. 8º, inciso X).

O Plano Diretor de Ribeirão Pires traz como objetivo das Zonas Especiais de Interesse do Patrimônio a valorização o proteção ao patrimônio histórico, cultural e natural do município, inserido no território municipal e o estímulo ao “reconhecimento do valor cultural do patrimônio pelos cidadãos e pela cidade” (art. 111, inciso I e III).

Encontramos no PDE de São Paulo, como estratégia para estruturação e ordenação territorial, a divisão do território municipal em cinco dimensões, como já notado, sendo uma delas a dimensão cultural, considerada fundamental para garantir a memória, a identidade e os espaços culturais e criativos, essenciais para a vida das cidadãs e dos cidadãos” (art. 8º). Ainda no PDE de São Paulo, dentre os objetivos da Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC), definida como “porções do território destinadas à preservação, valorização e salvaguarda dos bens de valor histórico, artístico, arquitetônico, arqueológico e paisagístico” (art. 61), está a preservação da “identidade dos bairros e das áreas de interesse histórico, paisagístico e cultural, valorizando as características históricas, sociais e culturais” (art. 62, inciso II).

Ainda, dentre os objetivos do sistema municipal de patrimônio cultural previsto no PDE de São Paulo, está o incentivo à “identificação e desenvolvimento de projetos de valorização de áreas ou territórios representativos da identidade e memória cultural, histórica e urbanística para a formação da cidade” (art. 312). O texto institui “Território de Interesse da Cultura e da Paisagem” para áreas que “concentram grande número de espaços, atividades ou instituições culturais, assim como elementos urbanos materiais, imateriais e de paisagem significativos para a memória e a identidade da

cidade” (art. 314), que possui como um dos objetivos, “valorizar a memória e a identidade da cidade, nos âmbitos local e regional” (art. 315, III).

Por fim, dentre os objetivos dos Planos de Bairros previstos no PDE de São Paulo, que integram o Sistema de Planejamento do Município (art. 347), está a identificação das “manifestações artísticas e culturais, a fim de fomentar a preservação da memória dos bairros, as identidades culturais e geográficas, bem como apoiar a preservação do patrimônio imaterial” (art. 350, inciso VI).

Notamos, nesta categoria, a presença em todos os planos diretores analisados da preocupação com o fortalecimento e preservação da identidade municipal, a partir, inclusive, da valorização do micro espaço bairro. Contudo, não se encontra, nos textos, estímulo ao valor regional e metropolitano como aspecto cultural a ser desenvolvido, mas somente como objetivo geral da política urbana, para fins de integração de política.

f. Gestão de riscos

A previsão de instrumentos e estratégias de gestão de riscos nas políticas de ordenamento do território é uma importante ferramenta para o aparelhamento do poder público no enfrentamento das mudanças climáticas.

A gestão dos riscos de desastres foi amplamente tratada na Política Nacional de Defesa Civil - PNDC, Lei 12.608, de 10 de abril de 2012, que institui a política, cria o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC, autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres e dá outras providências. A PNDC abrange as ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação voltadas à proteção e defesa civil e prevê expressamente sua integração com as políticas de ordenamento territorial,

desenvolvimento urbano, saúde, meio ambiente, mudanças climáticas, gestão de recursos hídricos, geologia, infraestrutura, educação, ciência e tecnologia e às demais políticas setoriais, tendo em vista a promoção do desenvolvimento sustentável (art. 3º).

Por expressa previsão legal, o Estatuto da Cidade sofreu diversas alterações com entrada em vigor da PNDC, passando a ser também objetivo geral do ordenamento e controle do uso do solo, conforme diretrizes definidas no Estatuto da Cidade e Planos Diretores, evitar a exposição da população a riscos de desastres (art. 2º, inciso VI, alínea H, da Lei 10.257/2001, alterada pela Lei 12.608/2012). A elaboração de Plano Diretor passou a ser obrigatória também para cidades incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (art. 41, inciso VI da Lei 10.257/2001, alterada pela Lei 12.608/2012). A partir da edição da PNDC, o conteúdo mínimo dos planos diretores dos municípios incluídos neste cadastro nacional passou a conter exigências específicas com vistas a realizar a gestão de riscos de desastres (art. 42-A, da Lei 10.257/2001, alterada pela Lei 12.608/2012).

São diretrizes da PNDC, dentre outras, a atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e a adoção da bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d'água (art. 4º, inciso I e IV da Lei 12.608/2012).

Quanto aos prazos para adequação dos planos diretores, a PNDC determina que os municípios deverão fazê-lo por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais, sendo que aqueles que tenham obrigatoriedade de adoção das diretrizes da política de defesa civil e que não tenham plano diretor aprovado, terão o prazo de 5

(cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal (art. 42-A, § 3º e 4º da Lei 10.257/2001).

Buscou-se identificar, nos Planos Diretores Municipais analisados, a previsão de mecanismos de gestão de riscos de desastres nos municípios, que se coadunem com estes novos parâmetros legais, além de outras previsões legais que sejam capazes de resultar em redução de riscos de desastres e/ou que sejam destinada a dar à população maiores condições para enfrentar os impactos dos desastres ambientais e climáticos com menos sofrimento.

Passados mais de dois anos, a Política Nacional de Defesa Civil não regulamentada e o anunciado Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto também ainda não foi divulgado.

A lei de política urbana do município de Caieiras tem como diretriz de sua política de habitação urbana a garantia de acesso à moradia digna, salubre e estruturalmente segura (art. 26, inciso II). São objetivos da política urbana do município de Caieiras, dentre outros o de “impedir novos parcelamentos e ocupações irregulares e subnormais em áreas de proteção permanente, proteção ambiental, ou- não aptas a ocupação, considerando-se todos os estudos, planos e recomendações técnicas disponíveis”, prevendo ações estratégicas correspondentes como a proibição e fiscalização “para que não ocorra a expansão das comunidades assentadas em áreas pertencentes a Unidades de Conservação e à Área de Preservação de Manancial do Sistema Cantareira”, bem como “inibir novos loteamentos em áreas de Unidades de Conservação, Áreas de Preservação Permanente, topos de morros e regiões com declividade acentuada, como na Serra das Laranjeiras” (art. 27, inciso V, alínea A).

Como objetivo da política ambiental, o plano de Caieiras prevê, dentre outros, o objetivo de “controlar, fiscalizar e inibir as ocupações em áreas de interesse ambiental”, cujas ações estratégicas são, dentre outras, inibir, através de fiscalização, a ocupação nos fundos de vale, Áreas de Preservação Permanente - APP, Áreas de Proteção Ambiental - APA e Áreas de Proteção de Manancial - APM, identificadas em mapa (art. 31, inciso I, alíneas A e B).

O plano de Caieiras prevê também, como instrumento de gestão de risco, em sua política de segurança pública, a atuação preventiva de deslizamentos, desmoronamentos e inundações e a atuação na estruturação das atividades de Defesa Civil no Município (art. 60, incisos I e II). Além disso, é objetivo desta política, a prevenção de novas ocupações em áreas de riscos, com respectiva ação estratégica de mapeamento das áreas de risco e deslizamento e inundações (art. 61, inciso I). Também está prevista a identificação e apresentação de alternativas para as ocupações urbanas existentes em áreas de risco, com previsão de mapeamento atualizado das áreas de risco do município (art. 61, inciso II).

O Plano Diretor de Embu prevê dentre seus objetivos gerais evitar a degradação de áreas de interesse ambiental pela urbanização (art. 3º, inciso I). Dentre os objetivos específicos da política de desenvolvimento urbano, destaca-se o de coibir o surgimento de assentamentos irregulares, através de um sistema eficaz de fiscalização. O Município de Embu define como ação de segurança pública a capacitação da defesa civil em procedimentos de emergência, integrando-a à defesa civil estadual (art. 35, inciso V) e como diretrizes de sua política ambiental, dentre outras, o controle do uso e da ocupação de fundos de vale, áreas sujeitas à inundação, mananciais, áreas de alta

declividade e cabeceira de drenagem; e a ampliação das áreas permeáveis no município (art. 42, incisos II e III).

O Plano Diretor de Guarulhos, define como objetivos de sua política de meio ambiente, dentre outros, “recuperar o sistema de drenagem das águas nas áreas urbanizadas, de modo a minimizar a formação e agravamento de áreas inundáveis e de escorregamento” e “evitar as mudanças nocivas ao relevo, preservar a vegetação, o solo e a harmonia natural, conter os riscos de escorregamento” (art. 54, inciso III e IV). Para assegurar as condições equilibradas de escoamento do sistema de drenagem, o Plano Diretor de Guarulhos prevê sua participação, juntamente com o Estado, a União e a participação da sociedade, deve definir, dentre outras ações, Plano Diretor de Manejo de Águas Pluviais, compreendendo a prevenção e combate a enchentes e à erosão, a melhora no controle das águas pluviais (art. 58, inciso I). Além disso, prevê a aplicação de medidas preventivas aplicadas às bacias hidrográficas destinadas a evitar a formação de áreas passíveis de enchentes (art. 58, inciso IV).

O Plano de Guarulhos prevê em sua política habitacional, que os projetos habitacionais devem “considerar as características da população local, suas formas de organização, condições físicas e econômicas, os riscos da moradia atual, a recuperação da qualidade ambiental, a preservação das áreas de mananciais, a desocupação e preservação das áreas de risco e dos espaços destinados a bens de uso comum da população” (art. 70).

Por fim, no que tange ao atendimento de vítimas de calamidades e eventos extremos, o plano de Guarulhos prevê sua participação, juntamente com órgãos públicos estaduais e federais, setores da sociedade empresarial e civil, para tomada de medidas

emergenciais de proteção à população vitimada por calamidade pública e outras situações de risco (art. 100).

O Plano Diretor de Osasco tem como objetivo de sua política urbana o a elaboração de programas de intervenção em assentamentos com remoção em caso de riscos (art. 8º, inciso VII, alínea B). Inserida na política urbana, a política de desenvolvimento físico-ambiental preconiza a elaboração de Plano Estratégico de Assentamentos Sub-Normais, contemplando regularização fundiária, controle e monitoramento de áreas irregulares, de risco e de proteção ambiental, identificando e cadastrando esses assentamentos e controlando a expansão dos assentamentos e moradias sub-normais (art. 12, inciso II, alíneas U e V).

No caso de Ribeirão Pires, a política habitacional, inserida no Plano Diretor prevê como diretrizes, dentre outras: a intervenção em áreas degradadas e de risco, de modo a garantir a integridade física, o direito à moradia e a recuperação da qualidade ambiental dessas áreas e o impedimento de novas ocupações irregulares e o adensamento ou a ampliação dos núcleos irregulares existentes (art. 14, incisos IV e X). A política de saneamento ambiental do município estabelece a diretriz de minimizar a ocorrência de alagamentos com a complementação da rede coletora de águas pluviais e do sistema de drenagem nas áreas urbanizadas do território e a fiscalização, monitoramento e manutenção do sistema de drenagem de águas pluviais para evitar enchentes.

O Plano Diretor de Ribeirão Pires determina ao Poder Executivo, ainda, o dever de delimitar as áreas de risco através da elaboração de “Plano de Reabilitação das Águas de Risco”, com proposição de ações de drenagem, ocupação, remoção de

habitações, contenção de encostas, prevenção à inundações e reposição de vegetação (art. 27).

No zoneamento estratégico do território realizado pelo PDE de São Paulo para fins de implementação da política urbana, o Município de São Paulo foi dividido nas em 02 (duas) macrozonas, cada uma delas subdividas em quatro macroáreas: Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana e Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental (art. 9º, parágrafo único). A Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana subdivide-se em 04 (quatro) macroáreas: Macroárea de Estruturação Metropolitana; Macroárea de Urbanização Consolidada; Macroárea de Qualificação da Urbanização; Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana (art. 10, § 1º).

A Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana está localizada na periferia da área urbanizada do território municipal e “caracteriza-se pela existência de elevados índices de vulnerabilidade social, baixos índices de desenvolvimento humano e é ocupada por população predominantemente de baixa renda em assentamentos precários e irregulares, que apresentam precariedades territoriais, irregularidades fundiárias, riscos geológicos e de inundação e déficits na oferta de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas” (art. 15). Nesta macroárea, onde, em decorrência do processo histórico de sua formação, predominam áreas com baixa qualidade urbana e ambiental, estão previstos os objetivos de fortalecimento das capacidades de proteção social a partir de melhorias nas condições de vida, de convivência e de acesso às políticas públicas, a promoção da urbanização e regularização fundiária dos assentamentos urbanos precário e a construção de habitação de interesse social, assim como a melhoria do sistema de mobilidade urbana; a gestão

preventiva do risco para minimizar os problemas existentes nas áreas em função de riscos geológicos-geotécnicos, de inundações e decorrentes de solos contaminados, de prevenção do surgimento de novas ocupações e de situações de vulnerabilidade e de compatibilização dos usos e tipologias de parcelamento do solo urbano com as condicionantes geológico-geotécnicas e de relevo (art. 15, incisos).

O PDE de São Paulo estabelece, ainda, para a Lei de Zoneamento, o dever de previsão específica de classificação do uso do solo em hipótese em que haja risco de impacto por poluição de resíduos sólidos relativa à produção, manipulação ou estocagem de resíduos sólidos, com riscos potenciais ao meio ambiente e à saúde pública (art. 30, § 3º, inciso V).

As normas de planejamento municipal, embora não contenham as determinações específicas da recente PNDC sobre gestão de risco, preveem alguns dispositivos de gestão preventiva em suas políticas habitacionais e ambientais no sentido de evitar a ocupação do território em áreas de preservação permanente, áreas passíveis de enchentes, como fundos de vale e de desmoronamentos, além de prever implantação de medidas tendentes à recuperar áreas .

g. Ampla participação pública

A Constituição Federal trouxe nova perspectiva para o ordenamento jurídico, além de consolidar a cidadania política através da descentralização do poder público, permitiu aberturas para a participação da sociedade civil nas tomadas de decisões. A Carta Magna reafirmou a força municipal e reconstruiu uma nova política para o desenvolvimento urbano (art.182 e 183 da CF/88) por vários meios. O município, como ente mais próximo dos problemas sofridos pela população urbana, ficou como o responsável pela harmonização entre os programas federais e regionais de

desenvolvimento à própria realidade, com fim último de atender ao princípio da função social das cidades (art. 183 da CF/88) (NELSON, 2012).

O Estatuto da Cidade traz um capítulo específico sobre a gestão democrática da cidade (capítulo IV), no qual estabelece os instrumentos a serem utilizados: (i) órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; (ii) debates, audiências e consultas públicas; (iii) conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; e (iv) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Os órgãos colegiados deram início, no Brasil, a uma maior densidade na instituição de Conselhos Nacional, Estaduais e Municipais para acompanhar a elaboração e execução da política urbana (GERALDI, 2013).

Além desses instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, também é possível mencionar o plano diretor, o orçamento participativo e o estudo de impacto de vizinhança, todos discutidos em audiências públicas, que podem ser convocadas tanto pela Administração pública como pelo Ministério Público, por entidade civil ou por mais de cinquenta cidadãos (art. 2º, *caput*, da Resolução 09/87 do Conama), constituindo, em decorrência disso, um importante espaço de abertura deliberativa democrática.

A Constituição Estadual de São Paulo menciona a obrigatoriedade do Estado e Municípios, no estabelecimento das diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano de assegurar “a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, plano, programas e projetos que lhe sejam concernentes” (art. 180, inciso II).

Os planos diretores municipais analisados preveem instrumentos e espaços para o exercício de participação pública na gestão da política urbana.

Plano Diretor de Caieiras tem como diretrizes de sua política dentre outras, a “criação de instrumentos de participação pública na formulação, implantação, acompanhamento e avaliação das políticas e projetos urbanos do município e a criação de Sistema de informações Municipais Integradas (art. 5º inciso I, alíneas A e B). Esse Sistema e Informações Municipais Integradas, que compõe o Sistema de Planejamento e Gestão integrada e Participativa da política urbana, fica responsável por manter, de forma atualizada, informações para planejamento, o monitoramento, a implementação e a avaliação da política urbana, subsidiando a tomada de decisões ao longo do processo, sendo acessível para consulta pública (art. 18).

Além do sistema de informações o plano de Caieiras prevê, como instrumento de democratização da gestão integrada participativa da política urbana (art. 19), os instrumentos de gestão urbana previstos no Estatuto da Cidade, como conselhos municipais, fundos municipais, audiências e consultas públicas, conferências municipais e iniciativas legislativas populares.

O município de Embu tem como objetivo geral do Plano Diretor no cumprimento do ordenamento e direcionamento sócio econômico e da expansão urbana, “o aprimoramento constante das formas de participação democrática, para o planejamento e a gestão urbana do município” (art. 3º, inciso II, alínea B). Depois da previsão geral, o plano de Embu lembra da importância da participação pública em todas as políticas setoriais organizadas no texto da lei, seja como estratégia da política municipal de habitação (art. 54, inciso VIII); no estímulo à criação de Comissões Cíveis Comunitárias de Segurança Pública (art. 34, inciso II); nos processos de participação popular na gestão das políticas de assistência social (art. 31, inciso VI); no dever de desenvolver ações intersetoriais e interdisciplinares, com participação da comunidade para garantir a promoção da saúde (art. 20, inciso VIII); além de assegurar a

participação da sociedade no planejamento, gerenciamento e investimento no transporte público e na circulação (art. 56, inciso VI).

O Plano Diretor de Embu prevê, ainda, a criação do "Conselho de Planejamento e Gestão" a ser implementado mediante Decreto, no qual fica assegurada a participação popular (art. 153) para fins de implementação ou revisão do plano diretor, que, segundo o texto legal, “é parte integrante de um processo contínuo de planejamento, em que estão assegurados os objetivos e as diretrizes definidas nesta Lei e a participação popular” (art. 152 e 153).

Além dos instrumentos derivados do Estatuto da Cidade, destaca-se, no Plano Diretor de Guarulhos a previsão do Orçamento Participativo, com assembleias abertas a todos os habitantes do Município em suas diversas regiões, prometendo ser um dos instrumentos privilegiados de participação popular na gestão da cidade, no qual serão escolhidos os representantes para o acompanhamento de suas e de outras decisões de interesse coletivo (art. 122).

Destaca-se, ainda, a criação pelo Plano Diretor de 22 (vinte e dois) conselhos municipais, como órgãos de planejamento e gestão do Sistema Municipal de Gestão e Planejamento, os quais participarão da Conferência da Cidade, que deve ocorrer a cada quatro anos, com objetivos de avaliar o desenvolvimento urbano, econômico e social da cidade e sugerir condutas; avaliar a aplicação e os impactos da implementação das normas contidas nesta Lei e em outras leis complementares ou afins e sugerir o seu aperfeiçoamento; debater e sugerir sobre as prioridades adotadas ou a adotar; e fazer proposições que objetivem o cumprimento da função social da cidade e da propriedade (art. 123).

O Plano Diretor de Osasco traz como um dos princípios orientadores da política urbana do município participação da população nos processos de planejamento, implementação, avaliação e controle do desenvolvimento urbano (art. 4º, inciso XII). Nota-se ainda, no plano de Osasco a previsão de diretrizes de incorporação dos avanços tecnológicos e modernas práticas de gestão à administração pública municipal e promoção do envolvimento e a participação da sociedade civil, dos agentes econômicos e dos poderes públicos na definição e implementação das ações voltadas ao desenvolvimento urbano, social e econômico de Osasco. Visando atingir estas diretrizes o plano prevê “ações de desenvolvimento e aperfeiçoamento dos sistemas de informação e comunicação com o cidadão; incorporação às práticas administrativas dos instrumentos de audiências públicas, consultas populares, conferências e simpósios sobre temas setoriais ou de interesse urbano; e promoção periódica de fóruns de debate e avaliação do modelo de desenvolvimento urbano, social e econômico adotado” (art. 8º incisos XI, alínea A e inciso XII, alínea D).

No que tange aos instrumentos de gestão democrática da política urbana, o Plano Diretor de Ribeirão Pires assegura a participação da população em todas as fases do processo, participação esta que se dará, segundo o texto legal, mediante efetiva presença da sociedade nas seguintes instâncias: Conferência Municipal de Desenvolvimento Urbano; Audiências Públicas; Iniciativa popular de Projetos de Lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; Plebiscito e referendo popular; Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentado e os Conselhos Setoriais; Fórum da Cidade; Fundo Municipal de Desenvolvimento Sustentado (art. 186, incisos I a VII).

No título que leva o nome da Gestão Democrática e do Sistema Municipal de Planejamento Urbano, o PDE de São Paulo estabelece que “a gestão democrática da cidade, direito da sociedade e essencial para a concretização de suas funções sociais, será realizada mediante processo permanente, descentralizado e participativo de planejamento, controle e avaliação, e será o fundamento para a elaboração, revisão, aperfeiçoamento, implementação e acompanhamento do Plano Diretor Estratégico e de planos, programas e projetos setoriais, regionais, locais e específicos” (art. 318).

Define, ainda, o PDE de São Paulo que o sistema municipal de planejamento urbano, composto pelos órgãos públicos, pelo sistema municipal de informação e por todas as instâncias e instrumentos de participação social, será implementado pelos órgãos da Prefeitura, assegurando a participação direta da população em todas as fases de planejamento e gestão democrática da cidade e garantindo as instâncias e instrumentos necessários para efetivação da participação da sociedade na tomada de decisões, controle e avaliação da política (art. 319).

O município de São Paulo conta também com o instrumento de participação da sociedade civil denominado Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativos (CPOP), criado pelo Decreto 54.837, publicado no Diário Oficial do Município de 14/02/2014, órgão colegiado de caráter propositivo e participativo em questões relacionadas à elaboração, execução, monitoramento e avaliação do ciclo de planejamento e orçamento do Município de São Paulo.

O PDE de São Paulo estabelece, ainda, que participação dos munícipes em todo processo de planejamento e gestão da cidade será “baseada na plena informação, disponibilizada pelo Executivo com a devida antecedência e de pleno acesso público,

garantindo a transparência, acesso à informação, a participação e os preceitos da gestão democrática” (art. 322).

São definidas como instâncias específicas de participação popular no planejamento e gestão da política urbana no município de São Paulo, a Conferência Municipal da Cidade de São Paulo, o Conselho Municipal de Política Urbana, a Câmara Técnica de Legislação Urbanística e a Comissão de Proteção à Paisagem Urbana (arts. 326, 327, 330 e 331). A participação da sociedade na promoção da política urbana se dará através de instrumentos definidos na lei, assim como o respectivo procedimento, sendo as audiências públicas, iniciativa popular de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, iniciativa popular de projetos de lei, do plebiscito e referendo e instrumentos de promoção da cidadania como cursos, seminários e oficinas voltados para os munícipes, com o objetivo de ampliar a troca de informação sobre as políticas de desenvolvimento urbano (art. 332, 333, 335 e 336).

Por fim, destaca-se a instituição de um sistema municipal de informações, que deve ser mantido atualizado, permanentemente e ser progressivamente georreferenciadas em meio digital pela Prefeitura, como disponibilização de dados dos setores sociais, culturais, econômicas, financeiros, patrimoniais, administrativas, físico-territoriais, geológicos, ambientais, informações imobiliárias, de segurança e qualidade de vida e outras de relevante interesse para o Município. O mencionado sistema deve atender aos princípios da simplificação, economicidade, eficácia, clareza, precisão e segurança, evitando-se a duplicação de meios e instrumentos para fins idênticos (art. 354).

A participação social está contemplada no Estatuto da Cidade e Planos Diretores, havendo previsão específica em alguns deles, notadamente os mais atuais,

sobre correspondente dever de instituir sistema de informações municipais, que vai municiar o Poder Público e a população para a tomada de decisão e participação eficaz.

h. Instrumentos econômicos e financeiros

Com relação aos instrumentos econômicos e financeiros considerados nas políticas urbanas, para fins de subsidiar e apoiar as medidas de forma eficaz para obter resultados no caminho da diminuição dos impactos do clima sobre o meio urbano e sobre a população, importante destacar, a início, a forma de distribuição de rendas previstas na Constituição Federal.

O rateio da receita proveniente da arrecadação de impostos entre os entes federados representa um mecanismo fundamental para amenizar as desigualdades regionais. Dentre as principais transferências da União para os Estados, o DF e os Municípios, previstas na Constituição, destacam-se: o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); o Fundo de Participação dos Municípios (FPM); o Fundo de Compensação pela Exportação de Produtos Industrializados - FPEX; o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb; e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural – ITR (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2012).

O Fundo de Participação é uma transferência constitucional (CF, Art. 159, I, b), composto de 22,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. A distribuição dos recursos aos Municípios é feita de acordo o número de habitantes. São fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual. O mínimo é de 0,6 para Municípios com até 10.188 habitantes, e, o máximo é 4,0 para aqueles acima 156 mil.

Os critérios atualmente utilizados para o cálculo dos coeficientes de participação estão baseados na Lei n.º 5.172/66 (Código Tributário Nacional) e no Decreto-Lei N.º 1.881/81. Do total de recursos 10% são destinados aos Municípios das capitais, 86,4% para os demais Municípios e 3,6% para o fundo de reserva a que fazem juz os Municípios com população superior a 142.633 habitantes (coeficiente de 3.8), excluídas as capitais.

Anualmente o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, órgão responsável pela realização do Censo Demográfico, divulga estatística populacional dos Municípios e o Tribunal de Contas da União, com base nessa estatística, publica no Diário Oficial da União os coeficientes dos Municípios (art. 161, parágrafo único).

Entretanto, a distribuição dos recursos federais para os Estados já mudou e para os Municípios vai mudar. Este foi o resultado da decisão tomada no julgamento de quatro ações de inconstitucionalidade movidas pelos governos do Rio Grande do Sul⁶², Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás, Paraná e Santa Catarina; junto ao Supremo Tribunal Federal (STF) contra a Lei Complementar n.º 62/1989. Esta é a lei que atualmente estipula a participação de cada ente federado dentro dos Fundos de Participação Estadual e Municipal, FPE e FPM. Pela decisão do STF, a União deverá

⁶² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 875-DF. Relator: Ministro Gilmar Mendes. 24 de fevereiro de 2010. Consulta ao site: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp>.

"Fundo de Participação dos Municípios. Cálculo do coeficiente de participação segundo critérios demográficos. (...) O critério legal estabelecido no art. 2º da Lei Complementar 91/1997 reduz a participação dos Municípios que recebem mais que o permitido pelos seus índices populacionais e conduz a maior participação daqueles que percebem menos do que deveriam. A Lei Complementar 91/1997 não assegura aos Municípios sujeitos ao fator de redução o direito de perceber o mesmo valor dos Municípios que, com a mesma população, não estejam sujeitos ao redutor." (MS 26.464, MS 26.474, MS 26.484 e MS 26.494, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 7-4-2008, Plenário, *DJE* de 16-5-2008.) No mesmo sentido: MS 23.632, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 18-9-2008, Plenário, *DJE* de 14-11-2008; MS 26.469, MS 26.479, MS 26.489 e MS 26.499, Rel. Min. Eros Grau, julgamento 22-11-2007, Plenário, *DJE* de 28-3-2008.

colocar em prática um novo modelo de distribuição de recursos a partir de janeiro de 2013. Passados mais de 20 anos, o Supremo Tribunal Federal decidiu, por unanimidade, que é inconstitucional a aplicação de uma tabela rígida de rateio do FPE e que a vigente só poderá ser aplicada até o exercício de 2012. O ineditismo da decisão também envolveu o reconhecimento de que a mera e imediata suspensão dos rateios significaria deixar os Estados sem receber os repasses do FPE, até que o Congresso conseguisse aprovar uma lei de quórum qualificado, e isso implicaria em óbvios e graves danos às finanças dessa esfera de governo. Na prática, aquela Corte não apenas julgou inconstitucional parte da lei, mas condenou a omissão do legislador em ignorar e deixar de regulamentar um comando tão fundamental para a Federação. Ao limitar a vigência do atual rateio até 2012, o órgão máximo do Poder Judiciário considerou que cerca de três anos seria tempo mais do que suficiente para que a sistemática de partilha do FPE seja revista pelo Poder Legislativo. Segundo o voto do ministro relator Gilmar Mendes: “Viola o bom senso imaginar que lei editada em 1989 — apenas com base em médias histórias apuradas à época — ainda possa retratar a realidade socioeconômica dos entes estaduais. A manutenção de coeficientes de distribuição que não mais encontram amparo na realidade socioeconômica dos entes federativos produz severas distorções no modelo inicialmente delineado pela Constituição de 1988, com repercussões gravosas à economia dos estados”. No julgamento, ficou claro que a lei complementar foi editada num contexto de circunstâncias muito especiais, “marcado por um consenso político premido pelo princípio da necessidade; ressaltou-se que os critérios de rateio dos fundos de participação deveriam promover o equilíbrio socioeconômico entre estados e municípios. Afirma o relator que “Deve haver a possibilidade de revisões periódicas dos coeficientes, de modo a se avaliar criticamente se os até então adotados ainda estão em

consonância com a realidade econômica dos entes federativos e se a política empregada na distribuição dos recursos produziu o efeito desejado" (BRASIL, 2010)⁶³.

Novos critérios para o FPE e o FPM devem ponderar o potencial e a efetiva arrecadação direta e as necessidades de cada ente federado. Para isso, segundo, alguns especialistas devem ser ponderados, como por exemplo: o desenvolvimento e pesquisas científicas em tecnologias verdes; o nível de saneamento básico; o correto tratamento e destino do lixo; a quantidade de áreas verdes; a eficácia na fiscalização ambiental; o nível de emissão de poluentes; a correta utilização do recursos públicos; a aprovação das contas junto aos órgãos competentes; a construção de casas populares ecologicamente corretas; a implantação e recolhimento de tributos; percentagem nos recursos do pré-sal; o Índice de Desenvolvimento Humano e os índices de trabalho escravo e infantil (DENARDIR, 2008).

Publicado no Diário Oficial da União de 18/07/013, projeto de lei mantém as atuais regras de rateio do FPE até 2015 e estabelece que, a partir de 2016, os estados receberão, no mínimo, o mesmo valor obtido em 2015 – corrigidos pela inflação (IPCA) e 75% da variação do PIB. A proposta anterior considerava, além da inflação, somente 50% do PIB. O Fundo de Participação dos Estados (FPE), formado por 21,5% da arrecadação do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. Hoje, a distribuição é feita conforme a renda per capita de cada estado, em benefício dos mais pobres. Estados do Norte, Nordeste e Centro-Oeste ficam com 85% e os das regiões Sul e Sudeste com 15%, com percentuais fixos para cada Estado. Só em 2012, foram distribuídos R\$ 49,5 bilhões.

⁶³ idem

Quanto às alterações para os critérios de cálculo dos percentuais de repasse do FPM, há atualmente quatro projetos que tramitam simultaneamente em comissões no Senado, ainda sem votação.

Além da dinâmica intrincada de repasses financeiros tributários previstos na Constituição Federal, a Política Urbana instituída na Carta Magna e regulada pelo Estatuto da Cidade, também define instrumentos econômicos, a serem aplicados pelos Planos Diretores, e que terão o intuito de induzir comportamentos no sentido das diretrizes traçadas nas políticas urbanas municipais.

Dos instrumentos previstos na política urbana constitucional, estatutária, há instrumentos que funcionam como sanção, privando o proprietário de parte de seu patrimônio particular em caso de descumprimento das regras de utilização da sua propriedade, como é o caso de algumas desapropriações em caso de descumprimento de determinação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, pagas mediante pagamento de títulos da dívida pública (art. 182, §4º, inciso III da CF c.c. 8º do Estatuto da Cidade).

Assentados nas bases do marco jurídico-urbanístico - Estatuto da Cidade, os Planos Diretores Municipais devem aplicar os instrumentos econômicos e financeiros tributários de combate à retenção especulativa do solo, de indução do desenvolvimento urbano, de promoção da regularização fundiária e da gestão democrática, de forma adequada a cada cidade, a fim de viabilizar seus objetivos e estratégias particulares locais definidas na Lei. Fica claro nessa perspectiva, contudo, que se pretende evitar a tradicional visão metodológica de “receita pronta” para que os técnicos e a sociedade reproduzam e utilizem igualmente, em todos os municípios do Brasil, prática recorrente

no planejamento urbano brasileiro e resquício ainda do seu caráter tecnocrático (SCHAUSBERG, 2006). Segundo o autor, o conjunto dos instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários, de política urbana não precisam necessariamente ser aplicados em sua totalidade, sendo que a adequada escolha, aplicação e, especialmente, regulamentação dos instrumentos deve corresponder aos objetivos e estratégias pactuadas em cada município.

O Plano Diretor de Caieiras adota a totalidade dos instrumentos de política urbana dispostos no Estatuto da Cidade, inclusive os instrumentos econômicos, tributários como o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana – IPTU ; e a contribuição de melhoria e os incentivos e benefícios fiscais e financeiros (art. 84, inciso II), prevendo também a aplicabilidade da outorga onerosa de alteração de uso e transferência do direito de construir (art. 84, inciso III).

O plano de Caieiras instituiu, ainda, o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, constituído por recursos e rendas provenientes da transferência do direito de construir equivalentes a 5% (cinco por cento) da transação financeira; de rendas provenientes de Outorga Onerosa da Alteração de Uso e demais recursos previstos na lei, cuja renda deverá ser destinada para a realização de intervenções urbanas, infra-estrutura urbana, construção de equipamentos públicos, parques e praças na Macrozona de Consolidação Urbana, além de colaborar na desapropriação ou aquisição de áreas de interesse ambiental, urbanístico e paisagístico no município (art. 11 e 12).

O Plano Diretor de Embu adota, como instrumentos econômicos o parcelamento, edificação e utilização compulsórios; Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU progressivo no tempo e, desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida ativa (art. 118), determinando que lei municipal específica tratará dos instrumentos, fixando

condições e prazos para implementação da referida obrigação e as consequências pelo descumprimento (art. 119). O plano de Embu adota também a aplicação da outorga onerosa do direito de construir em zonas definidas em mapa anexo ao Plano Diretor, nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico, mediante contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário (art. 124).

O Plano Diretor de Guarulhos define, como instrumentos fiscais e financeiros de sua política urbana, os tributos municipais diversos; o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana; as taxas e tarifas públicas específicas; a contribuição de melhoria; a outorga onerosa do direito de construir; as transferências voluntárias da União e do Estado; os recursos provenientes de parcerias com o setor privado; os recursos geridos por operações urbanas consorciadas; os financiamentos de bancos e instituições financeiras nacionais e internacionais; os recursos voluntários de entes governamentais ou não-governamentais; os fundos de desenvolvimento urbano (art. 9º).

O Plano Diretor de Osasco estabelece, para situações e condições previstas em leis específicas, os instrumentos de política urbana definidos no Estatuto da Cidade, em especial, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a Transferência do Direito de Construir e o programa de Operações Urbanas Consorciadas (art. 12, inciso II, alínea R). Destaca-se, por fim, que o Plano Diretor prevê expressamente o dever de elaboração de “legislação regulamentadora dos instrumentos de política urbana definidos no Estatuto da Cidade” (art. 27, § 2º, alínea G).

O Plano Diretor de Ribeirão Pires prevê, na totalidade, a adoção dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (art. 139). Para a realização das diretrizes e ações estratégicas específicas definidas na política urbana do município, os

instrumentos econômicos e financeiros são tratados separadamente no Plano Diretor, dentre eles o fundo de desenvolvimento sustentado; a transferência do direito de construir; a operação urbana consorciada; o consórcio imobiliário; e o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU progressivo no tempo (art. 12); transferência do direito de construir (art. 83, inciso V).

Destaca-se, na lei urbanística de Ribeirão Pires, a instituição do Fundo Municipal de Desenvolvimento Sustentado, será gerido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentado, obedecendo as deliberações do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentado, e é formado pelos seguintes recursos: recursos próprios do Município; transferências intergovernamentais; transferências de instituições privadas; transferências do exterior; transferências de pessoa física; receitas provenientes da Concessão do Direito Real de Uso de áreas públicas; receitas provenientes da Concessão do Direito de Superfície; rendas provenientes da aplicação financeira dos seus recursos próprios; doações; outras receitas que lhe sejam destinadas (art. 205).

O PDE de São Paulo define, de modo geral, que “os projetos de Intervenção urbana poderão ser elaborados e implantados utilizando-se quaisquer instrumentos de política urbana e de gestão ambiental previstos neste Plano Diretor Estratégico, além de outros deles decorrentes” (art. 148).

De modo específico, segundo definição do PDE de São Paulo, aplicam-se nas ZEPEC (Zona Especial de Preservação Cultural) os seguintes instrumentos de política urbana e patrimonial: transferência do potencial construtivo; outorga onerosa do potencial construtivo adicional; incentivos fiscais de IPTU e ISS, regulamentado por lei específica; e isenção de taxas municipais para instalação e funcionamento de

atividades culturais (art. 65). Nas ZEPAM – Zona Especial de Proteção Ambiental, aplica-se, segundo o PDE de São Paulo, os instrumentos de transferência do potencial construtivo nas ZEPAM localizadas na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana e pagamento por serviços ambientais nas ZEPAM localizadas na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental (71, incisos I e II).

O PDE de São Paulo define, para o financiamento da política urbana, a instituição do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, cujos fundos deverão ser aplicados com base nos objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos urbanísticos e ambientais integrantes do PDE e tem como referência o previsto no Programa de Metas do Município (art. 339). O fundo será constituído de recursos provenientes de: dotações orçamentárias e créditos adicionais suplementares a ele destinados; repasses ou dotações de origem orçamentária da União ou do Estado de São Paulo a ele destinados; empréstimos de operações de financiamento internos ou externos; contribuições ou doações de pessoas físicas ou jurídicas; contribuições ou doações de entidades internacionais; acordos, contratos, consórcios e convênios; rendimentos obtidos com a aplicação do seu próprio patrimônio; outorga onerosa e transferência de potencial construtivo; contribuição de melhoria decorrente de obras públicas realizadas com base na lei do Plano Diretor Estratégico, excetuada aquela proveniente do asfaltamento de vias públicas; receitas provenientes de concessão urbanística; retornos e resultados de suas aplicações; multas, correção monetária e juros recebidos em decorrência de suas aplicações; outras receitas eventuais (art. 337).

Nota-se ao final da análise, que os planos diretores não inovaram na previsão de instrumentos econômicos, com exceção do PDE de São Paulo, que previu o pagamento por serviços ambientais nas zonas de preservação ambiental delimitadas. Ademais, a previsão dos instrumentos consonantes o Estatuto da Cidade se deu de

modo, na maioria das vezes reprográfico, sem considerações com a realidade local e remetendo, em muitos casos, a regulamentação dos instrumentos a legislação posterior.

A análise do grupo de normas de política urbana possibilitou identificar uma estrutura propícia para a gestão integrada entre os municípios pertencentes a região metropolitana. Há previsão na Constituição estadual da observação de padrões urbanísticos de interesse regional para o planejamento urbano, que é de responsabilidade dos municípios. Contudo, embora haja respaldo legal para a estruturação da gestão integrada, fica claro que a efetividade desta articulação depende de uma participação mais ativa e eficaz do Estado, na criação de espaços de gestão regional, para prestação de serviços público de interesse comum. Os instrumentos previstos nos Planos Diretores seguem, em sua maioria a previsão do Estatuto da Cidade, com alguns casos de inovação, como visto no PDE de São Paulo, onde há previsão da utilização do PSA, cujos contratos serão regulamentados por ato do poder executivo, mas já definidos no texto legal como sendo a “retribuição, monetária ou não, aos proprietários ou possuidores de áreas com ecossistemas provedores de serviços ambientais, cujas ações mantêm, restabelecem ou recuperam estes serviços” (PDE São Paulo, art. 158, parágrafo único).

3.3. Síntese dos resultados e discussões

O estudo materializou-se através de análise de uma amostra da legislação, do universo do conjunto normativo aplicável à questão das mudanças climáticas e ordenamento do território em municípios selecionados da Região Metropolitana de São Paulo. Realizou-se análise das grandes tendências normativas, abstraindo-se exame dos

efeitos da legislação e, considerando as limitações que estudos desta natureza trazem⁶⁴, foram obtidos resultados que permitem indicar proposições viáveis para o conjunto normativo.

Com o propósito de apresentar uma visão geral da malha de possibilidades presentes nas normas analisadas para a realização da gestão integrada de políticas de mudanças climáticas entre municípios integrantes da Região Metropolitana de São Paulo, formulou-se quadro com os principais resultados e discussões.

Quadro 3. Síntese dos resultados e discussões

Categorias	Principais resultados	Discussões
Conjunto 1		
Adequação com as normas superiores	As normas específicas da política climática brasileira se coadunam com as diretrizes e com a base principiológica da CQNUMC e da Constituição Federal. Os princípios da precaução, da prevenção, do poluidor-pagador, do desenvolvimento sustentável, das responsabilidades comuns, mas diferenciadas e da cooperação estão contemplados na política nacional de clima, assim como na política estadual e na política climática do município de São Paulo.	As normas climáticas, nas esferas federal, estadual e municipal, ao contemplarem o referencial principiológico internacional e constitucional, garantem os elementos ideológicos fundamentais para a construção de um conjunto normativo coerente com os objetivos globais.
Existência de objetivos declarados	Os objetivos normativos da PNMC, inspirados em parâmetros internacionais, estabelecem metas ambiciosas de redução das emissões antrópicas de GEE, fortalecimento das remoções por sumidouros e implantação de medidas para promover a adaptação às mudanças climáticas. A PMMC traz também metas ambiciosas	A definição prioritária de metas de redução de emissões, ligadas às quais as ações são relacionadas leva à compreensão de que a prioridade legislativa na política climática é a mitigação. No entanto, a existência de uma estratégia integrada de

⁶⁴ Importante fazer a ressalva de o presente estudo não se propôs a realizar avaliação de políticas públicas e dos efeitos destas, mas trata da análise de normas legais, como fenômenos sociais, o que somente permite chegar às possibilidades e probabilidades destas normas gerarem determinados resultados.

	<p>de cumprimento dos propósitos da Convenção Quadro, visando alcançar a estabilização das concentrações de GEE.</p> <p>As políticas climáticas estabelecem objetivos gerais e estabelecem metas de redução, o que permitirá o acompanhamento da adequabilidade das medidas adotadas por parte da sociedade.</p>	<p>mitigação e adaptação é um dos desafios que ainda precisa ser enfrentado, para o qual é necessário que se conheça o território, seu modo de ocupação e os eventos climáticos extremos a que a região está sujeita, para então compreender a vulnerabilidade socioambiental da cidade e definir qual a melhor estratégia a ser tomada.</p>
Governança territorial/metropolitana	<p>A nível federal, nota-se a presença de um desenho complexo de instrumentos de governança territorial da política climática, os quais se propõem a funcionar através de diálogo e interação entre os mesmos.</p> <p>A nível estadual o programa denominado PROCLIMA foi instituído antes mesmos do surgimento da norma que instituiu a política estadual, mas depois foi por ela englobado, com objetivo de exercer a “coordenação das ações estaduais sistemáticas de inventário de emissões, acompanhamento do monitoramento de vulnerabilidades, implementação de medidas de adaptação e a sistematização de informações sobre as emissões de gases de efeito estufa”,</p> <p>A nível municipal, somente a cidade de São Paulo instituiu política específica de mudança do clima.</p> <p>A norma climática municipal recepciona o Comitê de Mudanças do Clima, ampliando seu escopo, contudo o mesmo já havia sido criado em 2005, através da edição do Decreto 45.959 de junho de 2005. O Comitê de Mudança do Clima tem como diretriz a promoção da articulação institucional intra e intergovernamental, bem como com a sociedade civil, com a missão de propor, estimular, acompanhar e fiscalizar a adoção de planos, programas e ações que viabilizem o cumprimento da política de mudança do clima na cidade.</p>	<p>O Estado de São Paulo, como ente federativo, ainda não assumiu o papel de principal indutor e coordenador na gestão integrada de políticas climáticas na esfera territorial metropolitana, haja vista o desativação da Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano.</p> <p>Embora haja previsão de instrumentos de governança na política estadual, estabelecendo articulação entre as esferas público e privada e entre diferentes setores no enfrentamento da questão climática, não há previsão específica de núcleos de articulação regionais</p> <p>A possibilidade de criação de organismos com lógicas e arranjos institucionais distintos, como os consórcios, convênios, comitês e conselhos temáticos, para a concretização da governança das políticas climáticas nas esferas federativas é um aspecto dificultador para a realização prática dos diálogos federativos, levando em conta que a participação dos entes se dá de modo voluntário nos primeiros e ainda, considerando que há, muitas vezes, prevalência de questões políticas alheias aos reais interesses e demandas sociais, influenciando a eficiência e efetividade dos resultados produzidos pelos grupos criados.</p>

Estruturação de redes urbanas	<p>A Política Estadual de Mudança do Clima (Lei 13.798/2009) dispôs sobre a necessidade das políticas públicas “priorizar o transporte sustentável, no sentido de minimizar as emissões de gases de efeito estufa, atendendo à exigências, dentre as quais, a racionalização do sistema de transporte, com medidas estruturais de planejamento, dentre as quais a coordenação de ações em regiões metropolitanas e harmonização de iniciativas municipais” (art. 16, inciso XXV, d).</p> <p>Há, na Política Municipal de Mudança do Clima de São Paulo, a previsão, como diretriz, de uma abordagem holística através da consideração os interesses locais, regionais, nacional e global e, especialmente, os direitos das futuras gerações (art. 1º, inciso VII, Lei 14.933/2009).</p>	<p>As normas constitucionais suportam e dão condições para a estruturação de redes de serviços públicos de interesse comum na metrópole paulista. As análises feitas indicam que efetivamente o Estado de São Paulo e os municípios tem respaldo legal que habilita a estruturação destas redes urbanas.</p> <p>Contudo, a efetividade na implementação de redes urbanas para a consecução de políticas para as metrópoles, dado o desenho federativo, onde cada município tem sua autonomia orçamentária, administrativa e fiscal, exige do Estado uma participação mais ativa, tanto na estruturação normativa, quanto em iniciativa administrativas de incentivo à organização de redes de prestação de serviço de interesses comuns aos municípios da região.</p>
Estímulo à cultura territorial	<p>A Constituição do Estado de São Paulo remete aos Municípios o dever de observar parâmetros urbanísticos de interesse regional no planejamento urbano feito através dos Planos Diretores (art. 181, CESP), seguindo as diretrizes da Política Urbana da Constituição Federal e Estatuto da Cidade.</p> <p>A política municipal traz contributos legais para a implantação de políticas com valorização da abordagem territorial. Incentiva a “sustentabilidade da aglomeração urbana norteada pelo princípio da cidade compacta”, apontando para a formulação e integração de normas de planejamento urbano e uso do solo que privilegie “a distribuição dos usos e intensificação do aproveitamento de forma equilibrada do solo, levando em conta a infraestrutura e equipamento, bem como o meio ambiente, de modo a evitar a ociosidade e a sobrecarga do território” (art. 3º e 18 da Lei 14.933, de 05/06/2009). A norma municipal estabelece especificamente o dever do Poder Público em evitar a ociosidade ou sobrecarga do solo urbano, de modo a otimizar os investimentos públicos, fazendo uso do estoque de área construída, conforme uso</p>	<p>Observou-se que o ponto fundamental para o desenvolvimento da cultura territorial e metropolitana é a construção de interesses comuns pelos sujeitos políticos. A dificuldade está no fato de que esta construção exige que os gestores, pertencentes à estas realidades territoriais, negociem suas diferentes visões sobre estes interesses.</p> <p>Há de se ressaltar, contudo, a existência de iniciativas pontuais na direção da construção deste valor comum, como as da área dos transportes urbanos.</p>

	estabelecido no Plano Diretor Municipal.	
Gestão de riscos	<p>A política climática federal, estabelece a orientação para que haja a identificação e articulação da Política Nacional de Defesa Civil, instituída pela Lei 12.608/2012, com outros instrumentos de ação que sejam aptos a contribuir na proteção do sistema climático (art. 5º, inciso VIII, Lei 12.187/2012).</p> <p>No âmbito estadual, a política climática estabelece como diretrizes a cooperação com preparativos para a prevenção e adaptação aos impactos da mudança do clima e o desenvolvimento de planos adequados e integrados para a gestão de zonas costeiras, áreas metropolitanas, recursos hídricos e agricultura, bem como para a proteção e recuperação de regiões particularmente afetadas por secas e inundações, além de prever a mobilização conjunta com a Defesa Civil do Estado, em resposta a eventuais desastres naturais, como deslizamentos e inundações, ou para a proteção de áreas de risco, como encostas e fundos de vale (art. 6º, inciso V e X da Lei 13.798/2009). A Política Municipal de Mudança do Clima de São Paulo, por sua vez, fornece importantes instrumentos para a gestão dos riscos dos impactos ambientais dentro do município paulista, de modo integrado com as políticas de uso e ordenamento do território. Dentre as diretrizes da política municipal climática, para o uso e ocupação do solo se destaca a sustentabilidade na aglomeração urbana, prevendo a norma, quanto à gestão de risco para a temática, o dever de promoção da requalificação de áreas habitacionais insalubres e de risco, visando oferecer condições de habitabilidade para a população moradora e evitar ou minimizar os riscos decorrentes de eventos climáticos extremos (art. 19 V da Lei 14.933/2009). Destaca-se também a previsão de articulação constante com a defesa civil para auxílio à população voltado à prevenção de danos, ajuda aos necessitados e reconstrução de áreas atingidas por eventos extremos decorrentes das mudanças climáticas, bem como de instalação de sistema de previsão de eventos climáticos extremos e alerta rápido para atendimento das necessidades da população, em virtude das mudanças climáticas (art. 40 e 41 da Lei 14.933/2009).</p>	<p>Nota-se, mais uma vez, que as normas estabelecem a implantação das políticas baseadas na articulação, cooperativa, interdependente, dos setores federal, estadual e municipal.</p> <p>Nestes termos, embora haja possibilidade legal, ela está baseada nesta cooperação, o que, na prática, é uma dificuldade histórica a ser superada com o desenvolvimento do processo civilizatório e cobrança da sociedade civil.</p> <p>Alia-se a esta dificuldade a inexistência da definição do rol de municípios incluídos nas áreas de risco para a implementação da política.</p>
Ampla participação social	O princípio da participação cidadã é um dos princípios norteadores da Política Nacional de Mudança do Clima (art. 3º da	Fica clara a exigência da participação pública nos textos normativos analisados.

	<p>Lei 12.187/2009), que estabelece também a diretriz da promoção e disseminação de informação, assim como a promoção da educação, capacitação e conscientização pública sobre mudança do clima, aspectos fundamentais para viabilizar a participação cidadã (art. 5º, inciso XII).</p> <p>Na esfera federal, para disseminar conhecimentos sobre causas e efeitos das mudanças climáticas, em 2008, foi estabelecida a Rede Clima – Rede Brasileira de Pesquisa sobre Mudanças Climáticas Globais, que reúne dezenas de grupos e instituições de pesquisa no Brasil e mobiliza estrutura e recursos para propiciar o avanço e a disseminação da pesquisa de clima no país.</p> <p>A política estadual estabelece também como um de seus objetivos específicos a provocação da participação dos diversos segmentos da sociedade paulista na gestão integrada e compartilhada dos instrumentos da lei (art. 5º, inciso VIII da Lei 13.798/2009).</p>	<p>Os órgãos de gestão pública estão organizados em comitês e conselhos, deixando claro que a participação da sociedade civil organizada ou não, deve se fazer presente. A relevância dada aos processos de educação ambiental, regular ou não, assim como a importância da informação ambiental também estão contemplados nas políticas analisadas.</p> <p>No entanto, a efetividade desta participação qualificada depende de ações sócio educativas que envolvam a sociedade como um todo e os grupos de interesses em particular.</p>
Instrumentos econômicos e financeiros	<p>A Política Nacional de Mudança do Clima admite e recepciona, como instrumentos, os mecanismos financeiros e econômicos de âmbito internacional, previstos na Convenção Quadro Clima e Protocolo de Quioto, assim como aprova aqueles que tenham aplicação no território nacional, referentes à mitigação e adaptação à mudança do clima (art. 6º, incisos X e XI da Lei 12.187/2009).</p> <p>O Fundo Clima é um instrumento da PNMC e tem por finalidade financiar projetos, estudos e empreendimentos voltados aos atendimentos dos objetivos normativos das políticas climáticas.</p> <p>A utilização, no Estado de São Paulo, de operações financeiras do PSA conta com um fundo já existente, FECOP – Fundo Estadual de Controle e Prevenção da Poluição, que é compatível com os objetivos da PEMC-SP, previsto na Lei nº 11.160/2002, alterada pela Lei nº 14.350/2011.</p> <p>Na política municipal há previsão do Pagamento por Serviços Ambientais, que deverá ser regulado por lei específica, para proprietários de imóveis que promovam a recuperação, manutenção, preservação ou conservação ambiental em suas propriedades, mediante a criação de Reserva</p>	<p>As previsões legais de instrumentos econômicos nas escalas federal, estadual e municipal revelam a existência de inúmeras possibilidades de atuação econômica para enfrentamento das mudanças climática.</p> <p>As medidas municipais demonstram claramente o vínculo existente entre o Plano Municipal de Mudanças Climáticas e o Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo, que, talvez não em um prazo imediato, deverá interferir no modo como estamos acostumados a pensar a cidade.</p>

	<p>Particular do Patrimônio Natural - RPPN ou atribuição de caráter de preservação permanente em parte da propriedade.</p> <p>Ainda na lei municipal, fica estabelecido que os recursos do Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - FEMA, previsto na Lei nº 13.155, de 29 de junho de 2001, deverão ser empregados na implementação dos objetivos legais (art. 43).</p>	
Conjunto 2		
Adequação a normas superiores	<p>Os planos diretores dos municípios analisados, de modo geral, se adequam às normas supra citadas à medida que preveem expressamente, na consecução da política urbana nos municípios, o dever de aplicação dos princípios constitucionais da política urbana e também, expressamente, a observância e aplicação das diretrizes gerais definidas no Estatuto da Cidade como sendo os balizadoras da política urbana.</p>	<p>Verifica-se que todos os Planos Diretores dos municípios analisados preveem base principiológica adequada às diretrizes constitucionais e estatutárias, garantindo a sustentação de uma matriz ideológica capaz de permitir a construção de um edifício normativo consistente com uma ocupação sustentável das cidades. A análise evidencia que a totalidade dos planos estão orientados na mesma direção, contemplando os princípios da função social da cidade, da função social da propriedade, da gestão democrática e da sustentabilidade ambiental.</p> <p>A presença dos princípios nas normas de política urbana, como critérios que fornecem o alicerce do edifício jurídico, esclarece a compreensão de seu sentido ideológico e confere unidade ao sistema normativo.</p>
Existência de objetivos declarados	<p>O objetivo central da política urbana, traçado em linhas gerais na Constituição Federal, art. 182 pelo art. 2º do Estatuto da Cidade é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.</p> <p>A Constituição do Estado de São Paulo prevê como objetivos da organização regional, sob coordenação do Poder</p>	<p>Além da presença dos objetivos gerais, os Planos Diretores estabelecem objetivos específicos e medidas correlatas para a consecução destes. A existência de objetivos declarados é um aspecto legislativo é positivo, uma vez que favorece a transparência do texto legal e permite que haja acompanhamento acerca da</p>

	<p>Executivo (art. 152): o “planejamento regional” (inciso I); a “cooperação dos diferentes níveis de governo, mediante a descentralização, articulação e integração de seus órgãos” (inciso II); a “utilização racional do território, dos recursos naturais e culturais e a proteção do meio ambiente” (inciso III); a “integração do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum aos entes públicos regionais” (inciso IV); e a “redução das desigualdades sociais e regionais” (inciso V).</p> <p>O Plano Diretor de Embu prevê o objetivo de estabelecer articulações de políticas públicas de interesse comum com os “municípios da Região Metropolitana e municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo - CONISUD, objetivando o desenvolvimento de cooperação na escolha de prioridades e planejamento conjunto para o local (art. 36, inciso VII).</p> <p>O Plano Diretor de Guarulhos define como um dos eixos estratégicos estruturadores a promoção da “articulação, cooperação, consorciação e gestão conjunta dos municípios da região metropolitana ou de interesse de municípios mais próximos, integrando-se nestes objetivos com as instituições do governo estadual, do governo federal e a sociedade civil” (art. 2º, inciso VII). O texto legal prevê também, como objetivo da política urbana do município, “implementar um sistema de planejamento regional conjunto, possibilitando a coordenação de processos de integração e de financiamento comum” (art. 112).</p> <p>O Plano Diretor de Osasco prevê objetivo de “ampliar a integração viária e dos transportes coletivos em nível local e metropolitano”, estabelecendo diretrizes correlatas de implantação de “modelo operacional de integração dos diversos modos de transportes coletivos de âmbito local e metropolitano, considerando, inclusive, a possibilidade de implantação de serviço de transporte coletivo de média capacidade, intermediário entre os sistemas rodoviário e ferroviário” (art. 8º, inciso VIII, alínea D).</p> <p>O Plano Diretor de Ribeirão Pires, no art. 9º destaca o objetivo de “assegurar e potencializar a função do Município de produtor de água para a RMSP, de forma compatível com a ocupação humana, garantindo sua qualidade e quantidade” (inc. I).</p>	<p>implementação das medidas e ações previstas, seja por parte da sociedade, ou por parte dos órgãos de controle. Ao nível federal, a avaliação do cumprimento dos objetivos de política urbana é feita, conforme diretrizes do Estatuto da Cidade, através dos arranjos participativos de gestão democrática da cidade, sendo que cada município prevê a forma de controle e avaliação do seu Plano Diretor. O município de São Paulo, por exemplo, cria para a Administração Pública, o dever de definição e publicação regular de indicadores de monitoramento e avaliação para possibilitar o acompanhamento da implantação do Plano Diretor Estratégico.</p>
--	--	---

	<p>NO PDE de São Paulo, entre os objetivos estratégicos gerais, há previsão de contribuição “para mitigação de fatores antropogênicos que contribuem para a mudança climática, inclusive por meio da redução e remoção de gases de efeito estufa, da utilização de fontes renováveis de energia e da construção sustentável, e para a adaptação aos efeitos reais ou esperados das mudanças climáticas” (art. 7º, inciso XI). Como objetivo da política ambiental definida no PDE de São Paulo encontramos o de “priorização de medidas de adaptação às mudanças climáticas” (art. 194, inciso VI).</p> <p>É definido como objetivo também da política ambiental, a articulação no “âmbito dos Comitês de Bacias Hidrográficas, ações conjuntas de conservação e recuperação e fiscalização ambiental entre os municípios da Região Metropolitana e a Secretaria Estadual do Meio Ambiente” (art. 195, inciso XIX) e a implantação de estratégias integradas com outros municípios da Região Metropolitana e articulados com outras esferas de governo para redução da poluição e degradação do meio ambiente (artigo 195, inciso XX).</p> <p>O PDE de São Paulo estabelece objetivos da Política de Desenvolvimento Econômico Sustentável, a serem alcançados através de articulação com os demais municípios da Região Metropolitana de São Paulo e instâncias do governo estadual e federal, o fortalecimento do “papel do município como centro industrial, comercial, de serviços, de conhecimento, de criação e inovação, promover atividades econômicas sustentáveis na zona rural” e estímulo das “atividades econômicas que permitam equilibrar a relação emprego/moradia em todas as regiões da cidade na perspectiva de reduzir as desigualdades socioterritoriais e reduzir a quantidade de viagens e o tempo médio de deslocamento no Município” (art. 175 e parágrafo único).</p>	
Governança territorial/metropolitana	<p>Na Região Metropolitana de São Paulo, a Lei Complementar estadual nº 1.139 formalizou uma nova organização institucional da região, através da criação de sua estrutura organizacional, ou seja, o Conselho Deliberativo da Grande São Paulo (CODEGRAN) e o Conselho Consultivo Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (CONSULTI), estabeleceu também os mecanismos de coordenação do</p>	<p>A análise das legislação no tocante a presença de elementos de governança territorial/metropolitana indicou movimentos de avanços e retrocessos em direção a consecução destes objetivos. Após um primeiro momento, onde houve o aceno para o avanço de medidas destinadas á</p>

	<p>planejamento e gestão dos interesses comuns metropolitanos, definiu as prioridades e formas de financiamentos dos serviços e projetos de interesse metropolitano e elencou os serviços considerados de interesse comum. Com pouco mais de dois anos de funcionamento, se deu nova alteração no quadro da gestão metropolitana em São Paulo, com a edição de Decreto Estadual nº 59.866, de 02/12/2013⁶⁵, desativando a Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano e transferindo suas atribuições para a Secretaria da Casa Civil. Com esta alteração, foram extintas unidades técnicas e outros órgãos de apoio, sendo que a estrutura da antiga secretaria foi diminuída para fazer frente aos objetivos de economia manifestado pelo governo do Estado de São Paulo.</p> <p>Destaca-se, no Plano Diretor de Embu, a previsão da criação de uma Câmara Técnica Intersecretarial para análise e aprovação de empreendimentos que necessitem de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, com objetivos expressos de dar “agilidade na regularização e aprovação de parcelamento do solo; padronizar processos e procedimentos de aprovação de projetos; orientar o empreendedor na atividade de parcelamento do solo a licenciar e a executar o empreendimento em acordo com a legislação pertinente, dentro da competência da municipalidade; propor estudo e proposição de leis referentes ao parcelamento do solo, licenciamento e aprovação; e elaborar procedimentos e normas ao atendimento para o licenciamento de projetos e atividades (art. 39 e 40).</p> <p>O texto do Plano Diretor de Guarulhos estimula a participação num sistema de planejamento regional conjunto que possibilite a coordenação de processos de integração e de financiamento comum, privilegiando a ação regional através de formas flexíveis de cooperação e consorciação entre municípios (art. 114).</p> <p>Destaca-se em Osasco a ação prioritária de divisão do município em Distritos Administrativos, com dever de</p>	<p>coordenação regional metropolitana, com a criação da Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano, o governo recuou, sob a justificativa de corte de despesas na manutenção da máquina administrativa, e extinguiu o órgão, o que representa um nítido retrocesso no esforço de organização da estrutura metropolitana de gestão de políticas e sinaliza para o ainda fraco alcance que o tema da governança metropolitana tem para a gestão pública em geral.</p> <p>Embora esteja previsto em alguns planos diretores a articulação metropolitana, sem iniciativas de âmbito estadual, na prática vê-se que os municípios atuam isoladamente, amparados nas diretrizes federais e estadual supra mencionadas, os planos diretores dos municípios analisados organizam a gestão do território municipal, através de instrumentos que cada município define sem integração com outros municípios vizinhos e em áreas de política de interesses comuns, e sem garantia de continuidade, mudando com as alterações de governo.</p>
--	---	--

⁶⁵ São Paulo, Decreto 59.866, de 02 de dezembro de 2013. Dispõe sobre a desativação da Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano e dá providências correlatas. Diário Oficial do Estado de São Paulo, SP, 02/12/2013, Seção I, p.1.

	<p>elaboração de Planos Urbanísticos Distritais na gestão territorial da política urbana do município (art. 23).</p> <p>NO PDE de São Paulo, a cooperação com os municípios vizinhos está contemplada expressamente através da interlocução do “Poder Executivo com órgãos estaduais, visando formular políticas, diretrizes, planos, projetos e ações conjugadas destinadas à superação de problemas setoriais ou regionais comuns, bem como firmar convênios ou estabelecer consórcios para articulação com o Governo do Estado de São Paulo e o Governo Federal, no gerenciamento e implementação de projetos urbanísticos, na aplicação conjunta de recursos, e na regularização e administração das áreas remanescentes” (art. 323).</p>	
Estruturação de redes urbanas	<p>A Constituição do Estado de São Paulo estabelece que em se tratando de “região metropolitana ou aglomeração urbana, o planejamento do transporte coletivo de caráter regional será efetuado pelo Estado, em conjunto com os Municípios integrantes das respectivas unidades regionais” (art. 158).</p> <p>O município de Caieiras, participante do Consórcio Cimbaju, orienta sua atuação em rede de serviços através deste agrupamento de municípios, para fins estruturação da malha de transporte intermunicipal (art. 71, inciso V, alínea A).</p> <p>O município de Embu declara como sendo objetivo de sua política urbana “estabelecer articulações de políticas públicas de interesse comum integradas entre União, Estado, municípios da Região Metropolitana e municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo - CONISUD, objetivando o desenvolvimento de cooperação na escolha de prioridades e planejamento conjunto das funções públicas de interesse comum como prevalente sobre o local; incluído o uso do patrimônio público” (art. 36).</p> <p>No Plano Diretor do município de Guarulhos, a instituição de redes integradas de serviços públicos está expressamente prevista, ficando definido que o Poder Público deverá “promover e participar de forma flexível e não institucionalizada de</p>	<p>De modo geral, embora haja previsão na Constituição do Estado de São Paulo para a realização de planejamento regional visando a realização de serviços de interesse comum entre municípios integrantes da região metropolitana, a falta de iniciativa do estado de São Paulo faz com que haja somente a previsão do município, que pela natureza do plano diretor pode deliberar sobre suas ações, seu ordenamento territorial e suas estratégias, o que é feito nos planos dos municípios investigados, de modo genérico, indicando uma diretriz, mas não prevendo ações e medidas concretas.</p> <p>Há um conflito entre a previsão normativa e a efetividade da estruturação das redes. Embora a Constituição Estadual defina a necessidade da participação efetiva do Estado, na prática os municípios oferecem o serviço público para atender às demandas do seu território, as quais muitas vezes se confundem com demandas regionais.</p> <p>Como notado por PESSOA (2011), esta é uma das características do policentrismo na organização urbana</p>

	<p>inserção, tais como fóruns metropolitanos, redes ou mecanismos de intercâmbio entre cidades e projetos específicos de interesse comum” (art. 114, inciso I).</p> <p>O Plano Diretor de Osasco estabelece como instrumento do planejamento urbano municipal, o planejamento integrado da região metropolitana de São Paulo (art. 1º, § 3º, inciso II).</p> <p>O plano de São Paulo prevê a articulação com os demais municípios da Região Metropolitana de São Paulo para realização dos objetivos da Política de Desenvolvimento Econômico Sustentável, no sentido de reforçar o papel do município como centro industrial, comercial, de serviços, de conhecimento, de criação e inovação, promover atividades econômicas sustentáveis na zona rural e estimulando atividades econômicas que permitam equilibrar a relação emprego/moradia em todas as regiões da cidade, na perspectiva de reduzir as desigualdades socioterritoriais e reduzir a quantidade de viagens e o tempo médio de deslocamento no Município (art. 175).</p> <p>A articulação metropolitana está prevista também no PDE São Paulo como diretriz geral para o Poder Executivo, instado a promover “a cooperação com municípios vizinhos e com órgãos estaduais, visando formular políticas, diretrizes, planos, projetos e ações conjugadas destinadas à superação de problemas setoriais ou regionais comuns, bem como firmar convênios ou estabelecer consórcios para articulação com o Governo do Estado de São Paulo e o Governo Federal, no gerenciamento e implementação de projetos urbanísticos, na aplicação conjunta de recursos, e na regularização e administração das áreas remanescentes” (art. 323).</p>	<p>brasileira, notadamente das regiões metropolitanas, onde a cooperação entre governos não é ideal, embora seja a região oficialmente reconhecida, exigindo do governo “estratégias de planejamento contínuo e dinâmico, que contemplem o espaço urbano em sua dimensão local e regional, articulando os interesses políticos e econômicos para garantir os interesses públicos e viabilizar a equidade socioespacial” (p.20).</p>
Estímulo à cultura territorial	<p>O Plano Diretor de Caieiras define como um dos objetivos gerais da política urbana a contribuição para a construção e difusão da memória e identidade municipal, por intermédio da proteção do patrimônio cultural, utilizando-o como meio de desenvolvimento sustentável (art.4º, inc. XIII).</p> <p>No Plano Diretor de Embu, está definido como objetivo do Sistema de Mobilidade Urbana do município a “adoção de novos padrões de geometria das vias que ressaltem</p>	<p>Notamos, nesta categoria, a presença em todos os planos diretores analisados da preocupação com o fortalecimento e preservação da identidade municipal, a partir, inclusive, com a valorização do micro espaço bairro. Embora, para a efetivação das normas esteja claro que deve existir uma identidade metropolitana que sustente o surgimento de</p>

	<p>o patrimônio histórico, artístico, cultural, arquitetônico e natural da região, com prioridade para a segurança e a qualidade de vida dos moradores” (art. 56, inciso III).</p> <p>No Plano Diretor de Guarulhos, a divisão de zoneamento das Zonas de Preservação do Patrimônio - ZPP “compreendem áreas com significativo valor histórico, cultural, artístico, arquitetônico ou paisagístico, destinadas à preservação da memória e identidade do Município” (art. 35).</p> <p>O Plano Diretor de Osasco possui a previsão de um objetivo de valorização da dimensão territorial, ainda que apontado somente para o próprio município, nomeadamente de “fortalecer a identidade própria do município de Osasco e a identificação do cidadão com sua cidade”. Art. 8º, inciso X</p> <p>Dentre os objetivos dos Planos de Bairros previstos no PDE de São Paulo, que integram o Sistema de Planejamento do Município (art. 347), está a identificação das “manifestações artísticas e culturais, a fim de fomentar a preservação da memória dos bairros, as identidades culturais e geográficas, bem como apoiar a preservação do patrimônio imaterial” (art. 350, inciso VI).</p>	<p>iniciativas políticas e de grupos capazes de reivindicar o cumprimento das normas, não se encontra nos textos o estímulo ao valor regional, metropolitano, como aspecto cultural a ser desenvolvido.</p>
Gestão de riscos	<p>A Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNDC, instituída pela Lei 12.608, de 10 de abril de 2012, prevê, dentre suas diretrizes São diretrizes da PNDC, dentre outras, a atuação articulada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para redução de desastres e a adoção da bacia hidrográfica como unidade de análise das ações de prevenção de desastres relacionados a corpos d’água (art. 4º, inciso I e IV da Lei 12.608/2012).</p> <p>O Plano Diretor de Caieiras prevê, dentre outros, o objetivo de controlar, fiscalizar e inibir as ocupações em área de interesse ambiental.</p> <p>O Plano de Guarulhos prevê em sua política habitacional, que os projetos habitacionais devem “considerar as características da população local, suas formas de organização, condições físicas e econômicas, os riscos da moradia atual, a recuperação da qualidade ambiental, a preservação das áreas de mananciais, a</p>	<p>Passados mais de dois anos, a Política Nacional de Defesa Civil não regulamentada e o anunciado Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto também ainda não foi divulgado. Nestes termos não há mesmo a identificação de quais municípios integram as áreas vulneráveis e as razões.</p> <p>A previsão atual referente à gestão do risco de desastre, tem sido limitada à dispositivos preventivos destinados às políticas habitacionais e ambientais, no sentido de evitar a ocupação do território em áreas de preservação permanente, áreas passíveis de enchentes, como fundos de vale e de desmoronamentos,</p>

	<p>desocupação e preservação das áreas de risco e dos espaços destinados a bens de uso comum da população” (art. 70).</p> <p>O PDE de São Paulo faz o zoneamento estratégico do território na política urbana e a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana está localizada na periferia da área urbanizada do território municipal e “caracteriza-se pela existência de elevados índices de vulnerabilidade social, baixos índices de desenvolvimento humano e é ocupada por população predominantemente de baixa renda em assentamentos precários e irregulares, que apresentam precariedades territoriais, irregularidades fundiárias, riscos geológicos e de inundação e déficits na oferta de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas” (art. 15). Nestas macroáreas, estão previstos objetivos de fortalecimento das capacidades de proteção social a partir de melhorias nas condições de vida, de convivência e de acesso às políticas públicas; a promoção da urbanização e regularização fundiária dos assentamentos urbanos precário e a construção de habitação de interesse social, assim como a melhoria do sistema de mobilidade urbana.</p> <p>O PDE de São Paulo estabelece, ainda, para a Lei de Zoneamento, o dever de previsão específica de classificação do uso do solo em hipótese em que haja risco de impacto por poluição de resíduos sólidos relativa à produção, manipulação ou estocagem de resíduos sólidos, com riscos potenciais ao meio ambiente e à saúde pública (art. 30, § 3º, inciso V).</p>	<p>faltando, contudo serem contempladas as determinações específicas da recente Política Nacional de Proteção e Defesa Civil.</p>
Ampla participação social	<p>O Estatuto da Cidade traz um capítulo específico sobre a gestão democrática da cidade (capítulo IV), no qual estabelece os instrumentos a serem utilizados: (i) órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; (ii) debates, audiências e consultas públicas; (iii) conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; e (iv) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.</p> <p>A Constituição Estadual de São Paulo menciona a obrigatoriedade do Estado e Municípios, no estabelecimento das diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano de assegurar “a</p>	<p>A presença de ampla participação social é aspecto nuclear para implantação da política urbana, conforme previsão da diretriz de gestão democrática presente no Estatuto da Cidade.</p> <p>A relevância dada aos processos de educação ambiental, regular ou não, assim como a importância da informação ambiental fortalecem a participação e também estão presentes nas políticas analisadas.</p> <p>Contudo, embora haja previsão de instrumentos facilitadores, falta considerar que a</p>

	<p>participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, plano, programas e projetos que lhe sejam concernentes” (art. 180, inciso II).</p> <p>Plano Diretor de Caieiras tem como diretrizes de sua política dentre outras, a “criação de instrumentos de participação pública na formulação, implantação, acompanhamento e avaliação das políticas e projetos urbanos”.</p> <p>Além dos instrumentos derivados do Estatuto da Cidade, destaca-se, no Plano Diretor de Guarulhos a previsão do Orçamento Participativo, com assembleias abertas a todos os habitantes do Município em suas diversas regiões, prometendo ser um dos instrumentos privilegiados de participação popular na gestão da cidade, no qual serão escolhidos os representantes para o acompanhamento de suas e de outras decisões de interesse coletivo (art. 122).</p> <p>O PDE de São Paulo, no título que leva o nome Da Gestão Democrática e do Sistema Municipal de Planejamento Urbano, estabelece que “a gestão democrática da cidade, direito da sociedade e essencial para a concretização de suas funções sociais, será realizada mediante processo permanente, descentralizado e participativo de planejamento, controle e avaliação, e será o fundamento para a elaboração, revisão, aperfeiçoamento, implementação e acompanhamento do Plano Diretor Estratégico e de planos, programas e projetos setoriais, regionais, locais e específicos” (art. 318).</p> <p>O PDE de São Paulo estabelece, ainda, que participação dos munícipes em todo processo de planejamento e gestão da cidade será “baseada na plena informação, disponibilizada pelo Executivo com a devida antecedência e de pleno acesso público, garantindo a transparência, acesso à informação, a participação e os preceitos da gestão democrática” (art. 322).</p>	<p>complexidade desta região exige a presença de instrumentos de comunicação que deem conta deste processo. Defende-se a existência de mecanismos e redes de comunicação que funcionem como canais de articulação entre os atores sociais, gestores, a universidade e a iniciativa privada, atuando através da internet de banda larga, canais de televisão específicos, rádios, etc, com intuito de colaborar na mobilização dos grupos de participação, abrindo espaços de divulgação, informação e debate .</p>
Instrumentos econômicos e financeiros	<p>Além da dinâmica intrincada de repasses financeiros tributários previstos na Constituição Federal, a Política Urbana instituída na Carta Magna e regulada pelo Estatuto da Cidade, também define instrumentos econômicos a serem aplicados pelos Planos Diretores, e que terão o intuito de induzir comportamentos no sentido das diretrizes traçadas nas políticas urbanas</p>	<p>Nota-se ao final da análise, que os planos diretores não inovam na previsão de instrumentos econômicos, com exceção do PDE de São Paulo, que previu o pagamento por serviços ambientais nas zonas de preservação ambiental delimitadas. Ademais, a</p>

	<p>municipais.</p> <p>O Plano Diretor de Caieiras, assim como o do Município de Ribeirão Pires, adotam todos os instrumentos de política urbana dispostos no Estatuto da Cidade. O PDE de São Paulo define, para o financiamento da política urbana, a instituição do Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB, cujos fundos deverão ser aplicados com base nos objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos urbanísticos e ambientais integrantes do PDE e tem como referência o previsto no Programa de Metas do Município (art. 339). O fundo será constituído de recursos provenientes de: dotações orçamentárias e créditos adicionais suplementares a ele destinados; repasses ou dotações de origem orçamentária da União ou do Estado de São Paulo a ele destinados; empréstimos de operações de financiamento internos ou externos; contribuições ou doações de pessoas físicas ou jurídicas; contribuições ou doações de entidades internacionais; acordos, contratos, consórcios e convênios; rendimentos obtidos com a aplicação do seu próprio patrimônio; outorga onerosa e transferência de potencial construtivo; contribuição de melhoria decorrente de obras públicas realizadas com base na lei do Plano Diretor Estratégico, excetuada aquela proveniente do asfaltamento de vias públicas; receitas provenientes de concessão urbanística; retornos e resultados de suas aplicações; multas, correção monetária e juros recebidos em decorrência de suas aplicações; outras receitas eventuais (art. 337).</p>	<p>previsão dos instrumentos baseados no Estatuto da Cidade, se deu, na maioria dos casos, sem consideração da realidade local, vez que simplesmente reproduz o texto estatutário. Ademais, muitos dos instrumentos previstos nos Planos Diretores analisados não são auto aplicáveis, remetendo sua implementação à regulamentação dos instrumentos em legislação dispersa, a ser posteriormente editada.</p>
--	---	--

As discussões desta tese oferecem respostas aos objetivos descritos anteriormente no Capítulo 1 e corrobora os pressupostos de pesquisas previstos, no sentido de que a efetividade da gestão integrada de políticas aplicáveis às mudanças climáticas, entre municípios integrantes da Região Metropolitana de São Paulo, somente será alcançada com a incorporação da questão climática no planejamento territorial, realizado a nível local e regional, reconhecendo e admitindo a singularidade dos municípios que compõem a metrópole paulista e também que os objetivos de integração

devem ser privilegiados na criação e aplicação de instrumentos específicos de políticas, que facilitem a prática de relações interinstitucionais e favoreçam o intercâmbio de informações e bens no decorrer do processo.

Quanto ao atendimento do primeiro objetivo específico - caracterizar a Região Metropolitana de São Paulo, do ponto de vista sócio demográfico, ambiental, econômico e sua complexidade – a partir da revisão da literatura foi possível descrever como se deu, historicamente, o processo de urbanização e metropolização das cidades brasileiras, principalmente na capital paulista, que no final do século XX passou a concentrar de forma crescente a produção industrial, transformando-se no maior polo de atração de migrantes e na maior metrópole do país ⁶⁶. O crescimento urbano muito rápido, sem o adequado planejamento urbano, geraram graves problemas de mobilidade urbana, altos índices de produção de resíduos e deficiência nos serviços de saneamento. As taxas de poluição atmosférica urbana passaram a oferecer danosas condições de saúde à população de baixa renda, além dos índices de violência urbana que já pressionavam a população. A narrativa deste processo histórico tornou possível a compreensão acerca do surgimento dos graves problemas relacionados à saúde e a qualidade de vida dos habitantes da metrópole⁶⁷. A Região Metropolitana de São Paulo, indicada como maior polo de riqueza nacional, teve sua institucionalização definitiva no ano de 2011, através de lei estadual que criou o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, órgão ligado à Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano. Contudo, como apontado⁶⁸, no ano de 2013 a mencionado órgão da organização da gestão

⁶⁶ Vide pag. 52

⁶⁷ Vide pag. 53

⁶⁸ Ver pag.72

estadual foi desativado, tendo sido a gestão das políticas metropolitanas transferidas para a Secretaria da Casa Civil.

A respeito do segundo objetivo específico – selecionar normas (políticas públicas, constituições, convenções e planos diretores) com aplicação à problemática das Mudanças Climáticas, com incidência na Região Metropolitana de São Paulo – tratou-se de esclarecer os motivos da seleção realizada e apontar as normas selecionadas, como sendo a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, a Constituição Federal e a Constituição do Estado de São Paulo, além das normas climáticas e urbanas de âmbito federal, estadual e municipais ⁶⁹, escolhidas entre aquelas que pudessem identificar políticas públicas específicas de mudanças do clima, presente somente no município de São Paulo e por se tratarem do principal instrumento de política urbana, a escolha recaiu sobre os Planos Diretores dos municípios selecionados.

Acerca do terceiro objetivo específico – conhecer a evolução de políticas correlatas da União Europeia e Portugal, bem como o respectivo processo de governança multi-nível, compreendendo mecanismos normativos que favorecem a implantação conjunta das políticas, de modo a obter elementos de comparação para a análise das políticas no Brasil – a realização de estágio na Universidade de Coimbra possibilitou o estudo da experiência estrangeira na gestão integrada de políticas aplicáveis à questão do clima e a permitiu a identificação dos mecanismos de gestão integrada existentes naquele ordenamento jurídico ⁷⁰. Os elementos de comparação trouxeram grande colaboração para análise dos semelhantes desafios no cenário metropolitano paulista e a análise comparada revelou que há dificuldades comuns na

⁶⁹ Ver pag. 29

⁷⁰ Ver pag. 78

regulação e coordenação de políticas no contexto de espaços regionais, sub-regionais e metropolitanos, na Europa e no Brasil, pondo em destaque paradoxo a ser enfrentado, no sentido de serem as metrópoles espaços privilegiados para tratamento das inúmeras questões econômicas, políticas, sociais e ambientais, mas, por outro lado, permanecerem politicamente quase inexistentes, tornando-se dificilmente governáveis.

Quanto ao atendimento do quarto objetivo específico - identificar nas normas municipais, estadual e federais, a presença de elementos que favoreçam a superação dos diferentes desafios setoriais para a gestão integrada de políticas – a partir da categorização das normas no Instrumento de Análise desenvolvido^{71 72}, foi possível indicar a presença de elementos normativos favoráveis à consecução da gestão integrada entre políticas para o enfrentamento das mudanças climáticas, assim como possibilitou a identificação de lacunas e retrocessos nos processos de planejamento e gestão de políticas aplicáveis as mudanças climáticas.

Para o atendimento do quinto e último objetivo específico, de apresentação de recomendações para a melhoria da gestão integrada de políticas públicas relacionadas às mudanças climáticas, com base nos resultados obtidos na pesquisa, formulou-se abaixo considerações que pretendem oferecer reflexão sobre possíveis formas de promover a dinâmica do planejamento e gestão de políticas climáticas, em regiões metropolitanas, de elementos práticos que podem representar melhora na gestão.

Verifica-se, portanto, com as análises realizadas e resultados obtidos, que o objetivo geral de identificação de instrumentos, mecanismos, processos e recursos

⁷¹ Anexo I

⁷² Quadro 3

capazes de criar condições de articulação e integração entre as diferentes dimensões federativas e setores governamentais está atendido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises realizadas possibilitam afirmar que o potencial das atuais políticas públicas de Mudanças Climáticas para a gestão integrada entre municípios pertencentes a Região Metropolitana de São Paulo, deve ser observado a partir de duas vertentes. A primeira voltada para o conteúdo da norma e outro referente à sua implementação.

O conteúdo das normas, como relatado pela análise realizada a partir das categorias, indica claramente que os textos normativos preveem, em sua maioria, instrumentos capazes de permitir a gestão integrada de políticas climáticas na Região Metropolitana de São Paulo. As políticas climáticas e urbanas analisadas, apresentaram um amplo arcabouço de princípios gerais, de modo coerente com as diretrizes globais, demonstrando a aproximação e coerência dos ideais jurídicos do conjunto normativo. Foi possível identificar, a nível federal, a presença de um complexo desenho institucional destinado à governança das políticas climáticas que dialoga entre si, mas não se articula com as estruturas montadas, de governança, no nível do Estado e dos Município de São Paulo, único que possui política específica de clima.

O estudo evidenciou também a prevalência de determinações e estratégias destinadas à mitigação das emissões de GEE nas políticas climáticas, principalmente através da adoção de metas importantes de redução de emissões, que envolve necessariamente um grande esforço político e gera impactos econômicos e sociais. Coloca-se em destaque o desafio de superação desta lacuna com o surgimento de normas e medidas de adaptação, para as quais o conhecimento e consideração do

território real é condição essencial. O PPA- Plano Plurianual 2012-2015: Programa 2050 – Mudança do Clima, do Governo Federal, traz como um de seus objetivos a redução de “riscos e vulnerabilidades ambientais, econômicas e sociais decorrentes da mudança do clima, processos de desertificação e degradação da terra para minimizar prejuízos materiais, impactos nos ecossistemas e promover a melhoria socioambiental por meio de medidas de adaptação” atrelado à meta de elaboração do Plano Nacional de Adaptação às Mudanças Climáticas⁷³, que ainda vem sendo desenvolvido no âmbito do governo federal.

Neste ponto, se faz urgente a gestão integrada entre as políticas climáticas e urbanas, de modo complementar, tornando intrínseca a relação entre a sustentabilidade urbana e as mudanças climáticas, o que pode vir a promover alterações significativas na concretização de resultados das políticas.

A fragilidade da questão metropolitana surge em destaque em todo conjunto normativo analisado, principalmente em razão da insipiente presença do Estado, como ente federativo, no papel de principal indutor e coordenador na gestão de políticas na esfera territorial metropolitana. Como visto, a concretização das políticas referentes à questões relacionadas ao clima e ao meio ambiente urbano, na dimensão regional de organização, se dá através de arranjos institucionais distintos, como os consórcios, convênios, comitês e conselhos temáticos, o que, muitas vezes, se apresenta como um aspecto dificultador para a realização prática dos diálogos federativos, levando em conta o desenho legal destes instrumentos e a falta de vontade política na participação destes arranjos, por parte dos atores envolvidos no processo. A corroborar esta afirmação, estão os dados de recente tese de CORTESE (2013), na qual foram aplicados

⁷³ MMA, 2014. Disponível em <http://www.mma.gov.br/clima/politica-nacional-sobre-mudanca-do-clima/plano-plurianual-20122015>, acessado em 12/08/2014.

questionários aos gestores e demais atores envolvidos na implementação da Política Municipal de Clima de São Paulo, tendo sido apontado como o principal fator dificultador desta implementação, a falta de vontade política representada, na fala dos sujeitos entrevistados:

“pela falta de liderança política de alto nível para conseguir implementar ações e medidas impopulares; falta de conhecimento dos tomadores de decisão para priorizar a questão na pauta política; falta de tradição na formulação e implementação de planos estratégicos de longo prazo; aliados às dificuldade de articulação das políticas entre diferentes esferas de governo e entre municípios da região metropolitana”(p. 81).

No cenário da governança territorial, de dimensão metropolitana, a intermunicipalidade se dá de maneira voluntária hoje no Brasil, com previsão da Lei 11.107/2005, mediante consorcio público, que permite a presença de acordos intermunicipais usados para coordenar a infraestrutura ou colaborar na área de políticas públicas ambientais e sociais, tais como a saúde, e também o desenvolvimento econômico (WILSON ET AT., 2011).

Outra forma de organização de gestão, considerando aspectos territoriais, se dá com os comitês das bacias hidrográficas. O inciso XIX do artigo 21 da Constituição Federal de 1988 obrigou o governo federal a criar um sistema nacional de gestão de recursos hídricos. Esse artigo constitucional deu origem à Lei 9.433, de 8.1.1997, a qual instituiu a Política Nacional de Recursos Hídricos e criou o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, com objetivos de coordenar a gestão integrada das águas e implementar a Política Nacional de Recursos Hídricos.

Outro importante instrumento que coopera na governança territorial é o Zoneamento Ecológico Econômico – ZEE. Regulamentado pelo decreto 4.297 de

10/07/2002 para ser, obrigatoriamente, aplicado na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas de gestão dos territórios, tem como objetivo principal a espacialização de políticas públicas a ocupação controlada/adequada do espaço. A delimitação e caracterização de zonas de planejamento e gestão, consideradas unidades de planejamento, apoiadas no levantamento e análise de características naturais e socioeconômicas, revelam o ZEE como uma importante estratégia metodológica, que, segundo SANTOS (2004), pode servir de subsídio para a formulação de políticas territoriais voltadas para a proteção ambiental, a melhoria das condições de vida da população e a redução dos riscos de perda de capital natural.

Tendo em mente que hoje, o melhor conhecimento científico sobre o tema das mudanças climáticas dá conta de que ainda existem caminhos possíveis para limitar o aquecimento em níveis abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, destacando que para trilhá-los, é preciso reduzir substancialmente as emissões de GEE até meados do século e quase nulas até o final do século (IPCC, 2014). A implementação de tais reduções, destaca o relatório, coloca os países diante de desafios tecnológicos, econômicos, sociais e institucionais substanciais.

Portanto, a efetividade na implementação de redes urbanas para a consecução de políticas para as metrópoles, dado o desenho federativo, onde cada município tem sua autonomia orçamentária, administrativa e fiscal, exige do Estado participação mais ativa, tanto na estruturação normativa, quanto em iniciativas administrativas de incentivo à organização de redes de prestação de serviço de interesses comuns aos municípios da região. Assim, nota-se a presença de um conflito entre a previsão normativa e a efetividade da estruturação das redes. Embora a Constituição Estadual defina a necessidade da participação efetiva do Estado e haja também a presença de dispositivos favoráveis à ações de planejamento regional em

alguns Planos Diretores, como São Paulo e Guarulhos, na prática os municípios atuam isoladamente, definindo a organização da gestão de seu território sem integração com outros municípios vizinhos e em áreas de política de interesses comuns, e sem garantia de continuidade, mudando com as alterações de governo.

A segunda vertente que a análise realizada indicou como sendo fundamental a ser considerada para os processos de gestão integrada de políticas com aplicabilidade às mudanças climáticas, diz respeito aos limites e dificuldades na implementação destas políticas.

Em se tratando de texto legal, há diferença entre as condutas que são ordenadas, autorizadas ou derogadas pela lei, que representa o mundo do dever-ser, que não se confundem como o ato de vontade que instaura a norma jurídica, que é o ser (RABENHORST, 2005). As leis, em sentido amplo, definem o dever-ser, sendo que os processos de planejamento e gestão de políticas públicas devem proporcionar as ações para tanto, garantindo efetividade aos direitos estabelecidos. Isso exige, não só a presença de processos de educação ambiental de qualidade, no sistema regular ou não, mas também a presença de ações mais específicas que fortaleçam tanto a participação, como o compromisso do gestor com objetivos de gestão integrada. Integrar exige negociar. Nesta linha, cabe aos municípios transformar-se, de ilha em polo, ou seja, deixar de serem isolados, para serem associados, interdependentes de seus vizinhos, notadamente quando integrantes de uma região metropolitana, mas também com relação ao Estado e da União.

Importa considerar que uma visão normativa de policentrismo, fenômeno que reflete o dinamismo das cidades do século XXI, considera-o como resultado das políticas urbanas, representando, essas estruturas, referências para um novo perfil de desenvolvimento urbano, coerente com a sua natureza dinâmica e a sua dimensão plural,

perfil este que deve ser levado em conta na elaboração de políticas públicas que incorporem ações compatíveis aos requisitos e tendências socioeconômicas contemporâneas, considerando as peculiaridades de cada arranjo urbano (PESSOA, 2011).

Integrar políticas não é somente uma questão legislativa. As políticas públicas, em geral e a política social em particular, são campos multidisciplinares (SOUZA, 2006) e dada a natureza complexa dos fenômenos com os quais está se lidando, exige-se, para a consecução desta gestão integrada, uma ação interdisciplinar, com diálogo não só entre disciplinas próximas, dentro da mesma área do conhecimento, mas entre disciplina de áreas diferentes, requerendo até mesmo a diálogo além das disciplinas (ALVARENGA ET AL., 2011), no intuito de produzir novas formas de planejamento e gestão de políticas.

Portanto, embora haja previsão de instrumentos facilitadores, a complexidade da região exige a presença de instrumentos de comunicação que deem conta deste processo. Defende-se, como **proposição da pesquisa**, a existência de mecanismos e redes de comunicação que funcionem como canais de articulação entre os atores sociais, gestores, a universidade e a iniciativa privada, atuando através da internet de banda larga, canais de televisão específicos, rádios, etc, com intuito de colaborar na mobilização dos grupos de participação, abrindo espaços de divulgação, informação e debate. Estas ações sócio- educativas, não deverão ser somente gerais, gerando interferência na formação regular dos cidadãos, mas também específicas e aplicáveis a curto prazo, voltada à promoção da participação, envolvendo os meios de comunicação e as redes sociais na difusão e debate dos problemas inerentes à região metropolitana.

A análise do conjunto normativo selecionado permite indicar a existência de potencial para a consecução dos objetivos de gestão integrada, contudo, o suporte para a consecução desta gestão se dará com o avanço efetivo na organização das estruturas regionais de planejamento e gestão de políticas, que podem se dar sob a lógica do ordenamento do territorial.

Neste sentido, destaca-se como **principal contribuição desta tese para o avanço do conhecimento científico**, a ideia da existência de uma política de Ordenamento do Território como elemento aglutinador das demais políticas com interferência no território, aqui inseridas as ambientais, urbanas, climáticas, sociais e econômicas. Esta perspectiva surgiu em decorrência da análise realizada das normas europeias e portuguesas, nas quais ficou evidenciado o papel preponderante do Ordenamento do Território como expressão espacial das políticas econômicas, sociais, culturais e ecológicas da sociedade⁷⁴.

Embora a legislação comunitária não contemple uma política de Ordenamento do Território de forma expressa, a previsão da organização e planejamento territorial através de temas como o desenvolvimento regional, a coesão territorial e o desenvolvimento policêntrico e sustentável assumem caráter prioritário e centralizador para as decisões políticas e administrativas em nível da Comunidade Europeia (FERRÃO, 2013). Em Portugal, no Programa Nacional da Política de Ordenamento Territorial – PNPOT, aprovado pela Lei nº 58/2007, as relações entre mudanças climáticas e ordenamento territorial estão fortemente estabelecidas, tanto direta, como indiretamente, se fazendo notar no conteúdo expresso da norma citada,

⁷⁴ Conferência Europeia de Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território, realizada em 7 e 8 de Setembro de 2000, em Hanôver.

que define como primeiro objetivo estratégico de seu Programa de Ação, o combate às mudanças climáticas, elencando a partir daí seus objetivos específicos relacionados ao tema tais como: “Definir e Executar uma Estratégia Nacional de Proteção do Solo”, “Executar a Estratégia Nacional para Energia e prosseguir a política sustentada para as Alterações Climáticas” e “Promover o Desenvolvimento Policêntrico dos Territórios e Reforçar as Infra-estruturas de Suporte à Integração e à Coesão Territorial.”⁷⁵

No caminho destas considerações, entende-se que as políticas territoriais extrapolam a noção dos planos regionais de desenvolvimento e abrangem toda e qualquer atividade que implique, ao mesmo tempo, uma estratégia de intervenção ao nível da estrutura territorial, bem como mecanismos concretos que sejam capazes de viabilizar estas políticas (RUCKERT, 2010). Portanto, a partir da abrangência deste conceito, é possível apresentar, como **proposição de aprimoramento para o conjunto normativo**, a configuração de um Sistema Nacional de Ordenamento do Território, como espaço onde se prevê a participação de múltiplos setores de política, com abertura para a participação ativa e negociação entre gestores, visando a gestão integrada das estratégias e medidas ambientais, climáticas e urbanas, organizado de forma a abranger todos os níveis da federação, oferecendo alternativas de ação coordenada para a superação de demandas conflitantes e desafios comuns.

A **proposição** ora formulada leva em consideração que a Constituição Federal do Brasil estabelece no artigo 21, inciso IX, que “compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, colocando o ordenamento territorial como um instrumento de

⁷⁵ Conforme lei nº 58/2007, disponível em http://www.territorioportugal.pt/pnpot/Storage/pdfs/Lei_58_2007_de_4_de_Setembro.pdf, acessado em 22/03/2013

planejamento, elemento de organização e de ampliação da racionalidade espacial das ações do Estado, no caminho da redução das desigualdades regionais. Contudo, não se avançou para a construção de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial.

A despeito disso, MIRAGAYA E SIGNORI (2011) analisam que a inexistência de uma Política de Ordenamento do Território no país não significou a inexistência de instrumentos que pudessem colaborar para isso. Os autores apresentam um rol exemplificativo de sistemas, políticas, planos e programas identificados como de destacado impacto no território e que podem ser considerados como instrumentos de ordenamento territorial, dentre os quais se destacam: Sistema Nacional de Unidades de Conservação, Sistema Nacional de Recursos Hídricos, Sistemas Municipais de Planejamento; Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Política Nacional de Meio Ambiente, Política de Desenvolvimento Rural Sustentável, Política Nacional de Recursos Hídricos, Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, Política de Defesa Nacional; Planos Diretores Municipais (e seus instrumentos de gestão territorial urbana), Planos de Bacias Hidrográficas, Planos de Desenvolvimento Territorial Sustentável, além dos Planos macrorregionais e sub-regionais e dos programas e fundos com rebatimento territorial.

Contudo, os autores concordam que a eficácia do funcionamento desses planos fica comprometida pela falta de articulações entre eles, corroborando a necessidade da criação de um Sistema Nacional de Ordenamento do Território que se mostre capaz de dirimir conflitos de interesse e imprimir uma trajetória convergente para a gestão adequada do território.

Cumprе destacar que já houve importantes iniciativas no sentido de embasar reflexões sobre uma Política Nacional de Ordenamento do Território, inclusive com a realização da oficina “Bases para uma Proposta de Política Nacional de Ordenamento

Territorial – PNOT” (MI, 2005), que reuniu as ideias de especialistas brasileiros renomados em desenvolvimento regional, urbano e ambiental, a fim de aprofundar a discussão sobre o conceito de ordenamento territorial. Com base nessas reflexões, os objetivos de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial conduziram para aumentar o nível de representatividade dos espaços políticos, fomentar o comprometimento público com as iniciativas das múltiplas identidades culturais locais, atuar num “des-re-ordenamento” que integrasse múltiplas escalas, envolvendo, no caso brasileiro, pelo menos cinco escalas básicas: o município, a mesoregião, os estados da federação e a macrorregião (BECKER, 2005). A operacionalização de estratégias concertadas de ocupação e de uso do espaço deveria ser realizada pela implementação de políticas públicas federais, pelo estímulo e indução de políticas estaduais e municipais e pelo convencimento e legitimação da sociedade. Isso exigiria, portanto, a redefinição de regiões, de novas territorialidades e institucionalidades (PERES e CHIQUITO, 2012).

Portanto, o desafio posto ao Estado, aos governos e à toda a sociedade é a implementação das diretrizes e princípios traçados na Constituição Federal, sendo que diante da preocupação crescente com as mudanças climáticas e com os impactos ambientais, sociais e econômicos gerados por este fenômeno e ainda, diante da necessidade de haver gestão integrada entre órgãos de diferentes setores governamentais e de áreas de políticas distintas visando o enfrentamento da questão, exalta-se a necessidade de reflexão acerca de novas concepções de planejamento e gestão de políticas públicas na perspectiva do ordenamento territorial, onde haja consideração da sustentabilidade ambiental do crescimento e melhoria efetiva das condições de vida da população.

RECOMENDAÇÕES

A urgência da questão climática

Nas últimas décadas, as mudanças climáticas têm causado impactos nos sistemas naturais e humanos em todos os continentes e oceanos. Estes impactos, que são devidos às alterações climáticas observadas, independentemente de sua causa, indicam a sensibilidade dos sistemas naturais e humanos para a mudança climática. Os alertas dados pela ciência nos põem a certeza de que é necessário haver o controle da governabilidade do sistema climático á nível global e torna urgente a busca de um sistema de planejamento que seja capaz de fazer frente aos impactos socioeconômicos e ambientais ao nível local.

Em busca da eficiência na implementação

Rumo à finalização deste trabalho, impõe-se reflexão sobre a importância de se buscar uma melhor utilização dos instrumentos de planejamento, como base para a implementação das políticas públicas. As análises realizadas no conjunto normativo permitem afirmar que a fase de implementação de políticas se configura como a mais desafiadora para os gestores, envolvendo mudanças na visão dos atores envolvidos sobre o processo de planejamento e gestão de políticas.

Ainda tratando da questão da implementação de políticas, levando em conta as dificuldades decorrentes da descontinuidade de ações e medidas em virtude do calendário eleitoral e também em razão das trocas de equipes dentro do serviço público, elabora-se a recomendação para que sejam desenvolvidas iniciativas criativas de planejamento, através da previsão de distintas escalas temporais de duração dos planos de implementação, de forma que sejam abrangidas mais de uma gestão, com o

estabelecimento de metas quantificadas, amplo controle social e instrumentos avançados de avaliação de políticas, incentivando assim o comprometimento com resultados efetivos que atinjam interesses de Estado.

Construindo novas fronteiras de valores

A par da recomendação de incorporação do Ordenamento do Território como espaço multisetorial de planejamento e gestão de políticas, o que deverá ser construído com base nos princípios de democracia participativa, recomenda-se, por fim, a construção e o fortalecimento de valores coletivos, através do incentivo de ensino e pesquisa voltados para a prática da cidadania e da participação social, como caminho para o fortalecimento da visão, segundo a qual, é de toda a sociedade a responsabilidade pela construção do desenvolvimento sustentável.

LIMITAÇÕES DO ESTUDO

Dentre as limitações deste estudo podemos referir à primeira delas como sendo decorrente da própria estratégia de pesquisa utilizada, qual seja, a pesquisa exploratória e análise documental de normas jurídicas, que possibilita conclusões e recomendações baseadas em uma realidade em tese, e não na experiência empírica. Contudo, como fato positivo, acredita-se que o avanço normativo é o caminho para se obter melhores sistemas de gestão integrada pode contribuir na definição de novos desenhos institucionais de diálogo e de gestão.

Uma segunda limitação deste estudo diz respeito ao escopo, vez que as normas climáticas são ainda recentes no Brasil, além de inexistirem normas municipais climáticas na maioria dos municípios brasileiros, permitindo-se uma análise ainda bastante sucinta dos resultados de implementação das normas, através de documentos e

relatórios realizados e disponibilizados pelos próprios gestores. A avaliação de políticas implementadas, sopesadas com o conteúdo do conjunto normativo, pode apontar a ineficiência de normas que já não atendem aos objetivos visados pelos legislador, ou às demandas sociais.

INDICAÇÃO DE TRABALHOS FUTUROS

Como reflexão final, identifica-se temas de possíveis futuros trabalhos de pesquisa, como forma de avanço e continuação dos temas aqui tratados.

Como primeira ideia para a realização de estudos futuros, sugere-se a aplicação do Instrumento de Análise aqui desenvolvido a novos grupos de normas jurídicas, bem como o incremento da metodologia com a inserção de novas categorias de análise ao instrumento.

Ainda, levando-se em consideração a complexidade dos caminhos percorridos no processo de implementação de políticas públicas, lança-se a sugestão de realização de estudo aprofundado sobre a lógica do ciclo das decisões políticas de curto prazo.

Acredita-se que o estudo da implementação prática de instrumentos de política urbana e de mecanismos de gestão democrática, por exemplo, por intermédio de fundamentos da ciência política e da sociologia do direito, através da análise sistemática de indicadores sociais, econômicos e ambientais, organizados para avaliar a efetividade das políticas climáticas, podem descortinar aspectos dificultadores da prática política de implementação das normas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Federalismo e políticas públicas: O impacto das relações intergovernamentais no Brasil, em Construindo uma Nova Gestão Pública**. Org. Paulo César Medeiros e Evelyn Levy. Escola de Governo do Rio Grande do Norte, 2010.

_____. Eliane Salete Filippim. Inovação na cooperação intermunicipal no Brasil: a experiência da Federação Catarinense de Municípios (Fecam) na construção de consórcios públicos Rodrigo Chaloub Dieguez, Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 47(6):1543-568, nov./dez. 2013

AGÊNCIA Europeia do Ambiente. Adaptation in Europe. Addressing risks and opportunities from climate change in the context of socio-economic developments. EEA, Copenhagen, 2013

AGENDA Territorial da União Europeia. DGOTDU, Dezembro de 2008

AGENDA Territorial da União Europeia 2020. **Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions**. Hungria, 2011.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes. **Competências na Constituição de 1988**. – 3ª ed. - São Paulo: Atlas, 2005.

ALTMANN, Alexandre. **Pagamento por serviços ambientais: aspectos jurídicos para sua aplicação no Brasil**. In: BENJAMIM, Antonio Herman;

IRIGARAY, Carlos Teodoro; LECEY, Eladio e CAPPELI, Silvia. Florestas, mudanças climáticas e erviços ecológicos. V. 1. São Paulo: Imprensa oficial do Estado de São Paulo, 2010. pp. 3-16.

ALVES, Alaôr Caffé. Fundamentos do Direito e Meio Ambiente. In: **Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental.** Arlindo Phillippi Jr e Alaôr Caffé Alves (Orgs.). São Paulo: Manole, 2005.

_____. Formulação e Implementação de Políticas Públicas Intergovernamentais. Cadernos FUNDAP n. 22, 2001, p. 117-131

ARAGÃO, Alexandra. Direito Comunitário do Ambiente. Cadernos Cedoua. Ed. Almedina, Coimbra, 1995.

_____. **Desenvolvimento Sustentável em tempo de crise e em maré de simplificação. Fundamento e Limites da proibição de retrocesso ambiental.** In Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho. Vol 4: Administração e Sustentabilidade: entre risco(s) e garantia (s) – 654 p.. Org. Fernando Alves Correia, Jonatas E. M. Machado, João Carlos Loureiro – 5 vols. - Coimbra Editora, Coimbra, 2012.

ARRETCHE M.T.S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 1999; 14(40):111-41.

BARCELLOS, C. et. all., Mudanças climáticas e ambientais e as doenças infecciosas: cenários e incertezas para o Brasil. *Epidemiol. Serv. Saúde*, Brasília, 18(3):285-304, jul-set 2009.

BASTOS, Celso Riberio. Curso de Direito Constitucional. 22^a Ed. Ed. Malheiros: São Paulo, 2010.

BECKER, B. Para Pensar uma Política Nacional do Ordenamento Territorial. Ministério da Integração Nacional, Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional (SDR). – Brasília: MI, 2005.

_____ **O governo do território em questão: uma perspectiva a partir do Brasil.** Ver. Parc. Estrat. · Brasília, DF · v. 14 · n. 28 · p. 33-50 · jan-jun 2009

BENJAMIN, Antonio Herman. Constitucionalização do ambiente e ecologização da constituição brasileira. In CANOTILHO, J.J. Gomes. LEITE, José Rubens Morato (org.) Direito Constitucional Ambiental Brasileiro. São Paulo :Saraiva, 2007.

BIDERMAN, Ciro; **BARBERIA**, L.G.; **AVELINO**, G. **Governance in managing public health resources in Brazilian municipalities.** *Health Policy and Plan.* First published online, 1-9. Oxford University Press, 2013

BORTOLOZZI, Luana Madian e **FREITAS**, Vladimir Passos. Direito e Mudanças Climáticas: Inovações Legislativas em Matéria de Mudanças Climáticas . Org. Paula Lavratti e Vanêscia Buzelato Prestes – São Paulo : Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2010

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29.dez.2009.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 11 jul. 2001.

BUCCI, Mara Paula Dallari. **O Conceito de política pública em direito.** In: **Políticas Públicas – Reflexões sobre o Conceito Jurídico.** Maria Paula Dallari Bucci org. São Paulo : Saraiva, 2006.

CAIAFFA, Waleska Teixeira et al. **Saúde urbana: a cidade é uma estranha senhora, que hoje sorri e amanhã te devora.** Ciência & Saúde Coletiva, 13(6):1785-1796, 2008.

CARNEIRO, Ricardo. **Direito Ambiental: uma abordagem econômica.** Rio de Janeiro: Forense, 2003.

CASTELLS M. **A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura;** Volume 1, São Paulo: Editora Paz e Terra, 3a. ed.,2000.

CASTRO, Mary Lobas de. **A experiência do município de São Paulo na implementação do fundo especial do meio ambiente e desenvolvimento sustentável.** Revista Brasileira de Ciências Ambientais. Ago 2005, 50-55.

COMISSÃO Europeia. **Legislar Melhor. Uma explicação simples dessa iniciativa.** Bruxelas, 2006

COMISSÃO Europeia. Direção Geral de Comunicação. **Relatório Combater as alterações Climáticas. A UE assume a liderança.** Bruxelas, 2007

COMISSÃO Europeia. Comunicação da comissão ao parlamento europeu, ao conselho, ao comité económico e social europeu e ao comité das regiões. *Dois vezes 20 até 2020.* As alterações climáticas, uma oportunidade para a Europa. Bruxelas, 2008.

COMISSÃO Europeia. Comunicação da Comissão Europeia. *Europa 2020.* Estratégia para um Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo. Bruxelas, 2010

CYMBALISTA, Renato. **SANTORO**, Paula Freire. (Orgs.) **Planos diretores: processos e aprendizados.** São Paulo: Instituto Pólis, 2009. 158p. - (Publicações Pólis; 51).

DAGNINO, Renato Peixoto. **A política de defesa brasileira: nem racionalismo nem incrementalismo.** Revista Brasileira de Ciências Sociais (Impresso), v. 24, p. 61-74, 2009.

DALARI, Dalmo. **O Estado Federal.** São Paulo: Ed. Ática. 1986.

DALLABRIDA, Valdir Roque. GOVERNANÇA TERRITORIAL E DESENVOLVIMENTO: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança.. Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos. IPEA , 2011

DENARDIR, Valdir et al. Distribuição de benefícios ecossistêmicos: o caso do ICMS ecológico no litoral paranaense. Redes, v. 13, n. 2, Santa Cruz do Sul, 2008.

DELLEY, Jean Daniel. Pensar a lei. Introdução a um procedimento metódico. Cad. Esc. Legisl., Belo Horizonte, v.7, n. 12, p. 101-143, jan./jun.2004.

DEÁK, Csaba & SCHIFFER, Sueli. “São Paulo: The metropolis of an elite society” in SEGBERS, Klaus et alii The making of global city regions. A comparison of Johannesburg, Mumbai, São Paulo and Shanghai. Londres: Johns Hopkins, 2007.

DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a Lei. Introdução a um Procedimento Metódico. Cad. Esc. Legisl., Belo Horizonte, v.7, n.12, p.101-143, jan./jun.2004.

DINIZ, Maria Helena. Dicionário jurídico. São Paulo: Saraiva, vol. 3, 1998.

DUBEUX, C.B.S. Mitigação de Emissão de Gases de Efeito Estufa por Municípios Brasileiros: Metodologia para elaboração de inventários setoriais e cenários como instrumentos de planejamento. Tese de doutorado. Programa de Planejamento Energético, COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2011.

EBI, Kristie L., KOVATS, R. Sari e MENNE, Bettina. *An Approach for Assessing Human Health Vulnerability and Public Health Interventions to Adapt to Climate Change.* Environ Health Perspect. 2006 December; 114(12): 1930–1934. Publicado online em Julho, 2006.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 15ª Ed. Ed. SARAIVA . São Paulo, 2014.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Curso de direito constitucional. 35. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

FERRÃO, João. O Ordenamento do Território como Política Pública. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 2011.

_____. **Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos.** In Ferreira, A., Rua, J., Marafon, G. J. e Silva, A. C. P. (Eds.), *Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano rurais* (pp. 255-282). Rio de Janeiro: 2013.

FREY, Klaus. Governança Urbana e Participação Pública. RAC-Eletrônica, v. 1, n. 1, art. 9, p. 136-150, Jan./Abr. 2007. Disponível em http://anpad.org.br/periodicos/content/frame_base.php?revista=3

FURTADO, Luisa E. T. Corrêa. As regiões metropolitanas e suas interferências jurídico-político-econômicas e sociais na realidade brasileira.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. A questão metropolitana no Brasil. Rio de Janeiro. Ed. FGV, 2005.

GOUVEIA et al. Poluição do ar e efeitos na saúde nas populações de duas grandes metrópoles Brasileiras. Revista Epidemiologia e Serviços de Saúde, v.12(1), n.1, p. 29- 40, jan/mar. 2003. Disponível em: http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/3artigo_poluicao_do_ar_efeitos_na_saude.p . Acesso em 10/05/2014.

HÖFLING, Eloísa de Matos. Estado e políticas (públicas) sociais. Cadernos de Educação. CEDES v.21 n.55 Campinas, nov. 2001.

IPCC. Mudança do Clima 2007: Mitigação da Mudança do Clima. Contribuição do Grupo de Trabalho III ao Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima”. Barker, T. et al; trad. Anexandra de Ávila Ribeiro. OMM, Suíça, 2007.

IPCC. Summary for Policymakers. In: Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation [Field, C.B., V. Barros, T.F. Stocker, D. Qin, D.J. Dokken, K.L. Ebi, M.D. Mastrandrea, K.J. Mach, G.-K. Plattner, S.K. Allen, M. Tignor, and P.M. Midgley (eds.)]. A Special Report of Working

Groups I and II of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, Cambridge, UK, and New York, NY, USA, 2012.

JACOBI, Pedro. Dilemas socioambientais na gestão metropolitana: do risco à busca da sustentabilidade urbana . Revista de Ciências Sociais n. 25 Outubro de 2006 - p. 115-134.

KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Trad. João Baptista Machado. 8. ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

KLINK, Jeroen. **Regionalismo e reestruturação urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana**. Rev. Educação, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 217-226, maio/ago. 2009.

KORESAWA, A. & Konvitz, J. . **Towards a new role for spatial planning**, in: **OECD** . Ed. OECD, pp. 11–32 .Paris, OECD, 2001.

LACERDA, Norma; **MENDES ZANCHETI**, Sílvio; **DINIZ**, Fernando. **Planejamento metropolitano: uma proposta de conservação urbana e territorial**. **EURE (Santiago)**, Santiago , v. 26, n. 79, dic. 2000 . Disponível em <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612000007900005&lng=es&nrm=iso>. Acessado em 24 jun. 2014. <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612000007900005>.

LAVELL, Allan. **Retos de la gestión del riesgo y la adaptación al cambio climático para el desarrollo sostenible**: memoria del Taller Internacional: lecciones aprendidas de la gestión del riesgo en procesos de planificación e inversión para el desarrollo. Lima, Peru: La Red, FLACSO, 2010. p. 23-26. Disponível em: http://www.riesgoycambioclimatico.org/Taller_Internacional_2010/>. Acessado em: 20.jun. 2014.

LEFÈVRE, Christian. **Governar as Metrôpoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos**. Tradução de Eveline Bouteiller. Cadernos Metrôpoles, São Paulo, v.11, n.22, pp.299-317, jul/dez 2009.

LEITNER, H., Pavlik, C., Sheppard, E. “Networks, governance and the politics of scale: interurban networks and the European Union”. In Herod, A. & Wright, M. (eds.), *Geographies of Power, Placing Scale*, Blackwell Publishing, pp.274-298. **2002.**

LITTLE, P. E. (ORG). Políticas ambientais no Brasil: análises, instrumentos e experiências. São Paulo: Peirópolis; Brasília, DF: IIEB, 2003.

LOBO-FERNANDES, Luis. Da Integração à Governação Europeia: Portugal, Europeização e o Carácter Multi-Sistêmico da EU. *Rev. Nação e Defesa*, N.º 115 - 3.ª Série , pp. 143-165, 2006.

MARCOVICTH, Jacques. Para Mudar o Futuro – Mudanças Climáticas, Políticas Pública e Estratégias Empresariais. São Paulo. Editora Universidade de São Paulo/Saraiva, 2006.

MARICATO, Ermínia. Metrôpoles Desgovernadas. *Revista Estudos Avançados* nº 25 (71), 2011.

MAY, P. e. Economia do Meio Ambiente: Teoria e Prática. Rio de Janeiro: Ed. Rio e Janeiro Campus. 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira. Curso de Direito Constitucional. 8ª ed. São Paulo. Ed. Saraiva.2013

MICKWITZ, Per, et al.. Climate policy integration as a necessity for an efficient climate policy. In Amsterdam Conference on Global Environmental Change. 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 5. ed. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 1998.

MIRAGAYA, J.; SIGNORI, L. A importância da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) para o Desenvolvimento Sustentável Brasileiro. In: FARIA, R.; SCHVARSBERG, B. (Orgs). *Políticas urbanas e regionais no Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011. p.137-167.

MORAND, Charles-Albert. L'évaluation législative ou l'irrésistible ascension du quatrième pouvoir. In; DELCAM, A; BERGEL, Jean-Louis; DUPAS, A.

(Coord.) . Contrôle parlementaire et evaluation. Paris: La documentation française, 1995, p. 140-141

NOBRE, C. Mudanças climáticas e o Brasil – Contextualização. Parcerias Estratégicas. N. 27. Brasília , 2008, p.14.

_____ & Andrea F. Young. **Vulnerabilidades das Megacidades Brasileiras às Mudanças Climáticas: Região Metropolitana de São Paulo.** Relatório Final. INPE. UNICAMP. São Paulo. 2011

NOSSO futuro comum. Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2ª edição, 1988. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1ª ed., 1991. 430 p.

NUSDEO, Fabio. Curso de Economia - **Introdução ao Direito Econômico.** 3. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2001.

NUSDEO, Ana Maria de Oliveira. **O uso de instrumentos econômicos nas normas de proteção ambiental.** Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo v. 101 p. 3 5 7 - 3 78 jan./dez. 2006

OJIMA, R. **Perspectivas para a adaptação frente às mudanças ambientais globais no contexto da urbanização brasileira: cenários para os estudos de população, in População e Mudanças Climáticas.** Dimensões humanas das mudanças ambientais globais. Org. Daniel J. Hogan e Eduardo Marandola Jr., Ed. UNFPA. Campinas, 2009.

OSTROM, E. **A General Framework for Analyzing Sustainability of Social-Ecological Systems.** *Science* **325** (5939): 419–422. 2009

PARRY, Martin et all. **Assessing the costs of adaptation to climate change. A review of the UNFCCC and other recent estimates.** Imperial College. Grantham Institute for Climate Change. London, 2009.

PARTIDÁRIO, Maria do Rosário. *Guia de melhores práticas para Avaliação Ambiental Estratégica - Orientações Metodológicas para um pensamento estratégico em AAE.* Agência Portuguesa do Ambiente e Redes Energéticas Nacionais. Lisboa, 2012.

PHILIPPI Jr, Arlindo, et al. **Políticas Públicas Para o Desenvolvimento Sustentável**. In: **Curso Interdisciplinar de Direito Ambiental**. Arlindo Phillippi Jr e Alaôr Caffé Alves (Orgs.). São Paulo: Manole, 2005.

PHILLIPPI Jr, Arlindo e **BRUNA**, Gilda Collet. **Política e Gestão Ambiental**. In: Phillippi Jr, A.; ROMERO, M.A., BRUNA, G.C. (eds). **Curso de Gestão Ambiental**. Barueri, SP: Manole, 2004, p. 657-714.

PNUD. Relatório de Desenvolvimento Humano 2007/2008. **Combater as alterações climáticas: Solidariedade humana num mundo dividido**. ONU, 2007.

PNUD. **Projeto de Cooperação Técnica Internacional** – Fortalecimento da Cultura de Gestão de Riscos de Desastres no Brasil. Ministério da Integração Nacional. Secretaria Nacional de Defesa Civil. Brasília, 2012

PORTO, Manuel. *A estratégia 20-20: visando um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*. Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho. Vol 4: Administração e Sustentabilidade: entre risco(s) e garantia (s) – 654 p.. Org. Fernando Alves Correia, Jonatas E. M. Machado, João Carlos Loureiro – 5 vols. - Coimbra Editora, Coimbra, 2012.

RABENHORST, Eduardo Ramalho. **A dignidade do homem e os perigos da pós-modernidade**. Verba juris, João Pessoa, ano 4, nº 4, p.105-126, jan-dez. 2005.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27ª Ed. Saraiva: São Paulo, 2009.

ROMEIRO, Viviane e **PARENTE**, Virginia. **Regulação das Mudanças Climáticas no Brasil e o papel dos governos subnacionais**. Mudança do clima no Brasil : aspectos econômicos, sociais e regulatórios. Editores: Ronaldo Seroa da Motta et al.. Brasília : Ipea, 2011

ROMERO, Marcelo de Andrade; **BRUNA**, Gilda Collet. **Metrópoles e o Desafio Urbano Frente ao Meio Ambiente** – São Paulo: Blucher, 2010. (Série Sustentabilidade; v.6 / José Goldemberg, Coordenador)

RUCKERT, A.A. A Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasil. Uma política territorial contemporânea em construção. Scripta nova, Barcelona. Vol. XI, n.245 (66), 2007.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia; Avaliação Legislativa no Brasil: Um estudo de caso sobre as normas de controle das transferências voluntárias de recursos públicos para entidades do terceiro setor. São Paulo. Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo. 2008.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. Legislação e políticas públicas: a lei enquanto instrumento de ação governamental. 2012. Tese (Doutorado em Filosofia e Teoria Geral do Direito) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012.

SANTANA, Paula, NOGUEIRA, H., , R., COSTA, C., Melhorar a Saúde na Amadora intervindo no ambiente físico e social. A Cidade e a Saúde, editado por Santana, P. (coord.), Coimbra: Almedina, 2007.

SANTANA, Paula. Introdução à Geografia da Saúde. Território, Saúde e Bem-Estar. Imprensa da Universidade de Coimbra. Coimbra, 2014.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Pela Mão de Alice. O Social e o Político na Pós Modernidade. Ed Afrontamento. 1999

SANTOS, R.F. Planejamento Ambiental: Teoria e Prática. Editora: oficina de Textos. São Paulo, 2004.

SÃO PAULO. Lei nº 14.933, de 5 de junho de 2009. Institui a Política de Mudança do Clima no Município de São Paulo. **Secretaria do Governo Municipal,** São Paulo, 5 jun. 2009.

SEROA DA MOTTA, R. . Instrumentos Econômicos e Política Ambiental. IPEA, 2002 .

SEROA DA MOTTA, Ronaldo e DUBEUX, Carolina Burle Schimidt. **Mensuração nas políticas de transição rumo à economia verde. Economia Verde. Desafios e Oportunidades.** Política Ambiental. Nº 08. 2011. ISSN 1809-8185

SCHASBERG, Benny. **A nova safra de planos diretores pós-estatuto da cidade.** In: STEINBERGER, Marília (org.) Território, ambiente e políticas espaciais. Marília et alii-Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006. 408p.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 5ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

SMIT, Barry & WANDEL, Johanna. Adaptation, adaptive capacity and vulnerability. Global Environmental Change . Ed. Elsevier, Canada, 2006.

SORRENTINO et all, **Educação ambiental como política pública,** Educação e Pesquisa, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 285-299, maio/ago. 2005 2005.

SOUZA, C. **Federalismo, desenho constitucional e instituições federativas no Brasil pós-88.** Revista de Sociologia e Política. Curitiba, 2005. n. 24, pp. 105-121.

_____. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45

STEAD, D. e MEIJERS, E. **Policy integration in practice: some experiences of integrating transport, land-use planning and environmental policies in local government.** Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change: Greening of Policies – Interlinkages and Policy Integration Berlim, 2004.

_____. **Spatial Planning and Policy Integration: Concepts, Facilitators and Inhibitors,** Planning Theory & Practice, UK, 2009, 317-332

STERN, Nicholas. Relatório Stern. Aspectos Econômicos das Alterações Climáticas. UK, 2006. Disponível em http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.hm-treasury.gov.uk/sternreview_index.htm, acesso em 28/05/2013

_____. **O Desafio Global. Como enfrentar as Alterações Climáticas criando uma nova Era de Progresso e Prosperidade.** Ed. Esfera do Caos. Junho, 2009. Portugal

URWIN, K. e JORDAN, A. Does public policy support or undermine climate change adaptation? Exploring policy interplay across different scales of governance. Global Environmental Change . Ed. Elsevier, UK, 2008.

VEIGA, José Eli da. Desenvolvimento Sustentável: o desafio do século XXI. Rio de Janeiro: Garamond, 2ª edição, 2008.

VIGAR, G. et al, Integrated spatial planning – is it living up to expectations. Town & Country Planning Journal, UK, September, 2006.

WILSON RH, Spink PK, Ward PM. Governança Metropolitana nas Américas. *Cad. Metrop.* 2011; 13(25):15-44.

YOUNG, C. (2005). Mecanismos de Financiamento para Conservacao no Brasil. http://www.conservation.org.br/publicacoes/files/27_Carlos_Eduardo.pdf.

APÊNDICE

I. QUADROS DE CATEGORIAS

CONVENÇÃO QUADRO CLIMA

Categorias	Elementos normativos correspondentes
Adequação com normas superiores	<p>Declaração Conferência Nações Unidas 1972 (p.3)</p> <p>Art. 3. PRINCIPIOS</p> <p>As Partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade com base na equidade e em conformidade com suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas e respectivas capacidades.</p> <p>As Partes devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos.</p> <p>As Partes têm o direito ao desenvolvimento sustentável e devem promovê-lo.</p>
Existência de objetivos declarados	<p>Art. 2º. O objetivo final desta Convenção e de quaisquer instrumentos jurídicos com ela relacionados que adote a Conferência das Partes é o de alcançar, em conformidade com as disposições pertinentes desta Convenção, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima, que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável.</p>
Governança territorial	

Estruturação de redes urbanas	
Estímulo à cultura territorial	
Gestão de riscos	
Ampla participação pública	
Instrumentos econômicos e financeiros	

CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Categorias	Elementos normativos correspondentes
Estruturação de redes urbanas	<p>Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:</p> <p>I - descentralização, com direção única em cada esfera de governo;</p> <p>II - atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais;</p> <p>III - participação da comunidade.</p> <p>§ 1º O sistema único de saúde será financiado,</p>
Estímulo à cultura territorial	
Gestão de riscos	<p>Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.</p> <p>IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;</p> <p>V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;</p>
Ampla participação	<p>Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:</p>

pública	<p>§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:</p> <p>I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;</p> <p>II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;</p> <p>III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.</p> <p>Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:</p> <p>III - participação da comunidade.</p> <p>Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.</p> <p>VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente.</p>
Instrumentos econômicos e financeiros	<p>Art. 159. A União entregará:</p> <p>I - do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados quarenta e oito por cento na seguinte forma:</p> <p>a) vinte e um inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;</p> <p>b) vinte e dois inteiros e cinco décimos por cento ao Fundo de Participação dos Municípios;</p> <p>c) três por cento, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à região, na forma que a lei estabelecer;</p> <p>d) um por cento ao Fundo de Participação dos Municípios, que será entregue no primeiro decêndio do mês de dezembro de cada ano;</p> <p>II - do produto da arrecadação do imposto sobre produtos industrializados, dez por cento aos Estados e ao Distrito Federal, proporcionalmente ao valor das respectivas exportações de produtos industrializados.</p> <p>§ 3º Os Estados entregarão aos respectivos Municípios vinte e cinco por cento dos recursos que receberem nos termos do inciso II, observados os critérios estabelecidos no art. 158, parágrafo único, I e II.</p> <p>Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.</p> <p>§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.</p> <p>§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa</p>

	<p>indenização em dinheiro.</p> <p>§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos de lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:</p> <p>I - parcelamento ou edificação compulsórios;</p> <p>II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;</p> <p>III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.</p>
--	---

ESTATUTO DA CIDADE – Lei 10.257/2001

Categorias	Elementos normativos correspondentes
Adequação com normas superiores	<p>Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.</p> <p>Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.</p> <p>Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:</p> <p>I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;</p>
Existência de objetivos de gestão integrada	<p>Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:</p> <p>III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;</p> <p>Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:</p> <p>I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;</p> <p>II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;</p> <p>III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados,</p>

	o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
Governança territorial	<p>Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:</p> <p>I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;</p> <p>II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;</p> <p>III – planejamento municipal, em especial:</p> <p>a) plano diretor;</p> <p>b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;</p> <p>c) zoneamento ambiental;</p> <p>d) plano plurianual;</p> <p>e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;</p> <p>Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:</p> <p>I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;</p> <p>II – debates, audiências e consultas públicas;</p> <p>III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;</p> <p>IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;</p>
Estruturação de redes urbanas	
Estímulo à cultura territorial	<p>Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:</p> <p>IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;</p> <p>VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:</p> <p>a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;</p>

	<p>b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;</p> <p>c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;</p> <p>d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;</p> <p>e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;</p> <p>f) a deterioração das áreas urbanizadas;</p> <p>g) a poluição e a degradação ambiental;</p> <p>h) a exposição da população a riscos de desastres naturais; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011).</p> <p>h) a exposição da população a riscos de desastres. (Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012)</p> <p>VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;</p> <p>VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;</p> <p>IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;</p> <p>X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;</p> <p>XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;</p> <p>XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;</p> <p>XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;</p> <p>XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;</p> <p>XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e</p>
--	--

	<p>o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;</p> <p>XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.</p> <p>XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)</p> <p>V – institutos jurídicos e políticos:</p> <p>a) desapropriação;</p> <p>b) servidão administrativa;</p> <p>c) limitações administrativas;</p> <p>d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;</p> <p>e) instituição de unidades de conservação;</p> <p>f) instituição de zonas especiais de interesse social;</p> <p>g) concessão de direito real de uso;</p> <p>h) concessão de uso especial para fins de moradia;</p> <p>i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;</p> <p>j) usucapião especial de imóvel urbano;</p> <p>l) direito de superfície;</p> <p>m) direito de preempção;</p> <p>n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;</p> <p>o) transferência do direito de construir;</p> <p>p) operações urbanas consorciadas;</p> <p>q) regularização fundiária;</p> <p>r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;</p> <p>s) referendo popular e plebiscito;</p> <p>t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; (Incluído pela Medida Provisória nº 459, de 2009)</p> <p>u) legitimação de posse. (Incluído pela Medida Provisória nº 459, de 2009)</p> <p>t) demarcação urbanística para fins de regularização</p>
--	---

	<p>fundiária; (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)</p> <p>u) legitimação de posse. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)</p> <p>VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).</p> <p>Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.</p> <p>Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.</p> <p>Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.</p> <p>§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.</p> <p>§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.</p> <p>§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.</p> <p>§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:</p> <p>I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;</p> <p>II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;</p> <p>III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.</p> <p>Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:</p> <p>I – com mais de vinte mil habitantes;</p> <p>II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;</p> <p>III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;</p> <p>IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;</p> <p>V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou</p>
--	---

	<p>nacional.</p> <p>VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)</p> <p>§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.</p> <p>§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.</p> <p>Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.</p>
Gestão de riscos	<p>Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)</p> <p>I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)</p> <p>II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)</p> <p>III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)</p> <p>IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)</p> <p>V - diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)</p> <p>§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)</p> <p>§ 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)</p>

	<p>2012)</p> <p>§ 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)</p> <p>§ 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)</p> <p>Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)</p> <p>I - demarcação do novo perímetro urbano; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)</p> <p>II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)</p> <p>III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)</p> <p>IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)</p> <p>V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)</p> <p>VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)</p> <p>VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.</p> <p>§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)</p> <p>§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)</p> <p>§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)</p>
--	--

Ampla participação pública	<p>Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:</p> <p>II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:</p> <p>f) gestão orçamentária participativa;</p> <p>s) referendo popular e plebiscito;</p> <p>§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.</p> <p>Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.</p>
Recursos financeiros e econômicos	<p>Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:</p> <p>IV – institutos tributários e financeiros:</p> <p>a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;</p> <p>b) contribuição de melhoria;</p> <p>c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;</p> <p>Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majorção da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.</p>

POLÍTICA NACIONAL DE MUDANÇA DO CLIMA – Lei 12.187/2009

Categorias	Elementos normativos correspondentes
Adequação com normas superiores	<p>Art. 3º. A PNMC e as ações dela decorrentes, executadas sob a responsabilidade dos entes políticos e dos órgãos da administração pública, observarão os princípios da precaução, da prevenção, da participação cidadã, do desenvolvimento sustentável e o das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, este último no âmbito internacional, e, quanto às</p>

	<p>medidas a serem adotadas na sua execução, será considerado o seguinte:</p> <p>(...) Parágrafo único. Os objetivos da Política Nacional sobre Mudança do Clima deverão estar em consonância com o desenvolvimento sustentável a fim de buscar o crescimento econômico, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais. C.c. art. 225 , CF</p> <p>“Art. 5o São diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima:</p> <p>I - os compromissos assumidos pelo Brasil na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, no Protocolo de Quioto e nos demais documentos sobre mudança do clima dos quais vier a ser signatário;</p>
Existência de objetivos declarados	<p>Art. 3º (...) V - as ações de âmbito nacional para o enfrentamento das alterações climáticas, atuais, presentes e futuras, devem considerar e integrar as ações promovidas no âmbito estadual e municipal por entidades públicas e privadas;”</p> <p>Art.4º. A Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC visará:</p> <p>I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático;</p> <p>II - à redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa em relação às suas diferentes fontes;</p> <p>III – (VETADO);</p> <p>IV - ao fortalecimento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa no território nacional;</p> <p>V - à implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima pelas 3 (três) esferas da Federação, com a participação e a colaboração dos agentes econômicos e sociais interessados ou beneficiários, em particular aqueles especialmente vulneráveis aos seus efeitos adversos;</p> <p>VI - à preservação, à conservação e à recuperação dos recursos ambientais, com particular atenção aos grandes biomas naturais tidos como Patrimônio Nacional;VII - à consolidação e à expansão das áreas legalmente protegidas e ao incentivo aos reflorestamentos e à recomposição da cobertura vegetal em áreas degradadas;</p> <p>VIII - ao estímulo ao desenvolvimento do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões - MBRE.</p> <p>Parágrafo único. Os objetivos da Política Nacional sobre Mudança do Clima deverão estar em consonância com o desenvolvimento sustentável a fim de buscar o crescimento econômico, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais.”</p> <p>Art. 5º São diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima: (...)</p> <p>IV - as estratégias integradas de mitigação e adaptação à mudança do clima nos âmbitos local, regional e nacional;</p> <p>V - o estímulo e o apoio à participação dos governos federal, estadual, distrital e municipal, assim como do setor produtivo, do meio acadêmico e da sociedade civil organizada, no desenvolvimento e na execução de políticas, planos, programas e ações relacionados à mudança</p>

	<p>do clima; (...)</p> <p>VIII - a identificação, e sua articulação com a Política prevista nesta Lei, de instrumentos de ação governamental já estabelecidos aptos a contribuir para proteger o sistema climático;”</p> <p>Art. 11. Os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas governamentais deverão compatibilizar-se com os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos desta Política Nacional sobre Mudança do Clima.</p> <p>Parágrafo único. Decreto do Poder Executivo estabelecerá, em consonância com a Política Nacional sobre Mudança do Clima, os Planos setoriais de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas visando à consolidação de uma economia de baixo consumo de carbono, na geração e distribuição de energia elétrica, no transporte público urbano e nos sistemas modais de transporte interestadual de cargas e passageiros, na indústria de transformação e na de bens de consumo duráveis, nas indústrias químicas fina e de base, na indústria de papel e celulose, na mineração, na indústria da construção civil, nos serviços de saúde e na agropecuária, com vistas em atender metas gradativas de redução de emissões antrópicas quantificáveis e verificáveis, considerando as especificidades de cada setor, inclusive por meio do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL e das Ações de Mitigação Nacionalmente Apropriadas - NAMAs.</p>
Governança territorial	<p>Art. 7o Os instrumentos institucionais para a atuação da Política Nacional de Mudança do Clima incluem:</p> <p>I - o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima;</p> <p>II - a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima;</p> <p>III - o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima;</p> <p>IV - a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais - Rede Clima;</p> <p>V - a Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia.</p>
Estruturação de redes urbanas	
Estímulo à cultura territorial	
Gestão de riscos	Art. 3º. Conferências das Partes
Previsão de ampla participação pública	<p>Art. 3º. Pr. da participação cidadã</p> <p>“Art. 5º “ São diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima: (...)</p> <p>XII - a promoção da disseminação de informações, a educação, a capacitação e a conscientização pública sobre mudança do clima;”</p>
Previsão de avaliação de resultados	
Previsão de recursos financeiros	Art. 6o São instrumentos da Política Nacional sobre Mudança do

específicos para gestão integrada	<p>Clima:</p> <p>X - os mecanismos financeiros e econômicos referentes à mitigação da mudança do clima e à adaptação aos efeitos da mudança do clima que existam no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e do Protocolo de Quioto;</p> <p>XI - os mecanismos financeiros e econômicos, no âmbito nacional, referentes à mitigação e à adaptação à mudança do clima;</p> <p>Art. 8o As instituições financeiras oficiais disponibilizarão linhas de crédito e financiamento específicas para desenvolver ações e atividades que atendam aos objetivos desta Lei e voltadas para induzir a conduta dos agentes privados à observância e execução da PNMC, no âmbito de suas ações e responsabilidades sociais.</p> <p>Art. 9o O Mercado Brasileiro de Redução de Emissões - MBRE será operacionalizado em bolsas de mercadorias e futuros, bolsas de valores e entidades de balcão organizado, autorizadas pela Comissão de Valores Mobiliários - CVM, onde se dará a negociação de títulos mobiliários representativos de emissões de gases de efeito estufa evitadas certificadas.</p>
-----------------------------------	---

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO

Categorias	Elementos normativos correspondentes
Adequação com normas superiores	
Existência de objetivos declarados	<p>Artigo 152 - A organização regional do Estado tem por objetivo promover:</p> <p>I - o planejamento regional para o desenvolvimento sócio-econômico e melhoria da qualidade de vida;</p> <p>II - a cooperação dos diferentes níveis de governo, mediante a descentralização, articulação e integração de seus órgãos e entidades da administração direta e indireta com atuação na região, visando ao máximo aproveitamento dos recursos públicos a ela destinados;</p> <p>III - a utilização racional do território, dos recursos naturais, culturais e a proteção do meio ambiente, mediante o controle da implantação dos empreendimentos públicos e privados na região;</p> <p>IV - a integração do planejamento e da execução de funções públicas de interesse comum aos entes públicos atuantes na região;</p> <p>V - a redução das desigualdades sociais e regionais.</p> <p>Parágrafo único - O Poder Executivo coordenará e compatibilizará os planos e sistemas de caráter regional.</p>
Governança territorial	<p>Artigo 154 - Visando a promover o planejamento regional, a organização e execução das funções públicas de interesse comum, o Estado criará, mediante lei complementar, para cada unidade regional, um conselho de caráter normativo e deliberativo, bem como disporá sobre a organização, a articulação, a coordenação e, conforme o caso, a fusão de entidades ou órgãos públicos atuantes na região, assegurada, nestes e naquele, a participação paritária do conjunto dos Municípios, com relação ao Estado.</p> <p>§1º - Em regiões metropolitanas, o conselho a que alude o “caput” deste artigo integrará entidade pública de caráter territorial, vinculando-se a ele os respectivos órgãos de direção e execução, bem como as entidades regionais e setoriais executoras das funções públicas de interesse comum, no que respeita ao planejamento e às medidas para sua</p>

	<p>implementação.</p> <p>§2º - É assegurada, nos termos da lei complementar, a participação da população no processo de planejamento e tomada de decisões, bem como na fiscalização da realização de serviços ou funções públicas em nível regional.</p> <p>§3º - A participação dos municípios nos conselhos deliberativos e normativos regionais, previstos no “caput” deste artigo, será disciplinada em lei complementar.</p> <p>Artigo 155 - Os Municípios deverão compatibilizar, no que couber, seus planos, programas, orçamentos, investimentos e ações às metas, diretrizes e objetivos estabelecidos nos planos e programas estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento econômico-social e de ordenação territorial, quando expressamente estabelecidos pelo conselho a que se refere o artigo 154.</p> <p>Parágrafo único - O Estado, no que couber, compatibilizará os planos e programas estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento, com o plano diretor dos Municípios e as prioridades da população local.</p>
Estruturação de redes urbanas	<p>Artigo 158 - Em região metropolitana ou aglomeração urbana, o planejamento do transporte coletivo de caráter regional será efetuado pelo Estado, em conjunto com os Municípios integrantes das respectivas entidades regionais.</p> <p>Parágrafo único - Caberá ao Estado a operação do transporte coletivo de caráter regional, diretamente ou mediante concessão ou permissão.</p>
Estímulo à cultura territorial	<p>Artigo 181 - Lei municipal estabelecerá em conformidade com as diretrizes do plano diretor, normas sobre zoneamento, loteamento, parcelamento, uso e ocupação do solo, índices urbanísticos, proteção ambiental e demais limitações administrativas pertinentes.</p> <p>§1º - Os planos diretores, obrigatórios a todos os Municípios, deverão considerar a totalidade de seu território municipal.</p> <p>§2º - Os Municípios observarão, quando for o caso, os parâmetros urbanísticos de interesse regional, fixados em lei estadual, prevalecendo, quando houver conflito, a norma de caráter mais restritivo, respeitadas as respectivas autonomias.</p> <p>§3º - Os Municípios estabelecerão, observadas as diretrizes fixadas para as regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas, critérios para regularização e urbanização, assentamentos e loteamentos irregulares.</p> <p>Artigo 183 - Ao Estado, em consonância com seus objetivos de desenvolvimento econômico e social, cabe estabelecer, mediante lei, diretrizes para localização e integração das atividades industriais, considerando os aspectos ambientais, locais, sociais, econômicos e estratégicos, e atendendo ao melhor aproveitamento das condições naturais urbanas e de organização especial.</p>
Gestão de riscos	
Ampla participação pública	<p>Artigo 180 - No estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano, o Estado e os Municípios assegurarão:</p> <p>II - a participação das respectivas entidades comunitárias no estudo, encaminhamento e solução dos problemas, plano, programas e projetos que lhes sejam concernentes;</p>
Instrumentos econômicos e financeiros	

Categorias	Elementos normativos correspondentes
Adequação com normas superiores	<p>Artigo 3º - A PEMC atenderá aos seguintes princípios fundamentais:</p> <p>V - do desenvolvimento sustentável, pelo qual a proteção ambiental é parte integrante do processo produtivo, de modo a assegurar qualidade de vida para todos os cidadãos e atender equitativamente as necessidades de gerações presentes e futuras;</p> <p>Artigo 14 - O Estado estabelecerá parcerias com entes públicos e privados com o objetivo de capacitar e auxiliar o micro e pequeno empreendedor em projetos de redução de emissão de gases de efeito estufa.</p> <p>Artigo 15 - O licenciamento ambiental de empreendimentos e suas bases de dados deverão incorporar a finalidade climática, compatibilizando-se com a Comunicação Estadual, a Avaliação Ambiental Estratégica e o Registro Público de Emissões.</p>
Existência de objetivos declarados	<p>Artigo 3º - A PEMC atenderá aos seguintes princípios fundamentais:</p> <p>VIII - da cooperação, nacional e internacional, entre Estados, entidades e cidadãos de boa-fé, com espírito de parceria para a realização dos princípios e objetivos maiores da Humanidade;</p> <p>Artigo 5º - São objetivos específicos da PEMC:</p> <p>XIV - realizar a Comunicação Estadual e a Avaliação Ambiental Estratégica, integrando-as e articulando-as com outras iniciativas em âmbitos nacional, estaduais e municipais;</p> <p>Artigo 6º - São diretrizes da PEMC:</p> <p>VI - considerar os fatores relacionados com a mudança do clima em políticas e medidas sociais, econômicas e ambientais, bem como empregar métodos adequados, a exemplo das avaliações de impactos, formulados e definidos nacionalmente, com vistas a minimizar os efeitos negativos da mudança do clima na economia, na saúde pública e na qualidade do meio ambiente;</p> <p>VIII - promover e cooperar no intercâmbio pleno, aberto e imediato de informações científicas, tecnológicas, socioeconômicas e jurídicas relativas ao sistema climático, à mudança do clima e às consequências econômicas e sociais de estratégias de resposta ao desafio das mudanças climáticas globais;</p> <p>Artigo 21 - Ao Poder Público incumbirá, juntamente com a sociedade civil:</p> <p>V - fomentar e articular ações em âmbito municipal, oferecendo assistência técnica em tópicos como transporte sustentável, uso do solo, recuperação florestal, conservação de energia, gerenciamento de resíduos e mitigação de emissões de metano.</p> <p>Artigo 27 - Os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas governamentais deverão ser compatíveis com esta lei, cabendo ao Poder Público e entidades do terceiro setor:</p> <p>VI - incentivar e articular iniciativas de âmbito municipal, cooperando com a esfera federal, respeitadas as respectivas competências, com gerenciamento integrado e estratégico;</p>
Governança territorial	<p>Artigo 8º - A Avaliação Ambiental Estratégica do processo de desenvolvimento setorial deve ter periodicidade quinquenal e analisar de forma sistemática as consequências ambientais de políticas, planos e programas públicos e privados, frente aos desafios das mudanças climáticas, dentre outros aspectos considerando:</p> <p>IX - a proposição de padrões ambientais de qualidade e outros indicadores de sustentabilidade que, com acompanhamento e periódica revisão, norteiem as políticas e ações correlatas a esta lei;</p> <p>X - planos de assistência aos municípios para inventário de emissões e sumidouros,</p>

	<p>ações de mitigação e adaptação aos eventos climáticos extremos.</p> <p>Parágrafo único - A Secretaria do Meio Ambiente deverá coordenar a definição de indicadores ambientais que permitam avaliar os efeitos da aplicação desta lei e publicar os resultados de seu acompanhamento.</p> <p>Artigo 28 - Os órgãos integrantes do Sistema Estadual do Meio Ambiente deverão compatibilizar a aplicação dos instrumentos da Política Estadual do Meio Ambiente com os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos da PEMC.</p> <p>Parágrafo único - O Programa de Mudanças Climáticas do Estado de São Paulo - PROCLIMA, coordenará as ações estaduais sistemáticas de inventário e acompanhará o monitoramento de vulnerabilidades, implementação de medidas de adaptação e a sistematização de informações sobre as emissões de gases de efeito estufa.</p> <p>Artigo 29 - O Poder Executivo criará, em prazo não superior a 6 (seis) meses, contados da publicação desta lei, o Conselho Estadual de Mudanças Climáticas, com a finalidade de acompanhar a implantação e fiscalizar a execução da Política Estadual de Mudanças Climáticas.</p> <p>Parágrafo único - O Conselho Estadual de Mudanças Climáticas terá caráter consultivo e composição tripartite, sendo integrado por representantes do Governo do Estado, dos municípios e da sociedade civil.</p> <p>Artigo 30 - A Secretaria de Meio Ambiente fixará as diretrizes para a elaboração da Comunicação Estadual, da Avaliação Ambiental Estratégica e do Registro Público de Emissões.</p>
Estruturação de redes urbanas	<p>Artigo 16 - Políticas públicas deverão priorizar o transporte sustentável, no sentido de minimizar as emissões de gases de efeito estufa, atendendo aos seguintes fins e exigências:</p> <p>XXV - racionalização do sistema de transporte, com medidas estruturais e de planejamento, tais como:</p> <p>d) coordenação de ações em regiões metropolitanas e harmonização de iniciativas municipais;</p>
Estímulo à cultura territorial	<p>Artigo 5º - São objetivos específicos da PEMC:</p> <p>XV - promover um sistema de planejamento urbano sustentável de baixo impacto ambiental e energético, inclusive a identificação, estudo de suscetibilidade e proteção de áreas de vulnerabilidade indireta quanto à ocupação desordenada do território.</p> <p>Artigo 6º - São diretrizes da PEMC:</p> <p>II - formular, implementar, publicar e atualizar regularmente programas regionais que incluam medidas para mitigar a mudança do clima, enfrentar as emissões antrópicas por fontes e remoções por sumidouros de todos os gases de efeito estufa não controlados pelo Protocolo de Montreal, bem como medidas para permitir adaptação adequada à mudança do clima;</p> <p>Artigo 8º - A Avaliação Ambiental Estratégica do processo de desenvolvimento setorial deve ter periodicidade quinquenal e analisar de forma sistemática as consequências ambientais de políticas, planos e programas públicos e privados, frente aos desafios das mudanças climáticas, dentre outros aspectos considerando:</p> <p>I - o Zoneamento Ecológico-Econômico, revisto a cada 10 (dez) anos, para disciplinar as atividades produtivas, a racional utilização de recursos naturais, o uso e a ocupação do solo paulista, como base para modelos locais de desenvolvimento sustentável;</p> <p>II - estratégias aplicáveis àquelas zonas e atividades de maior vulnerabilidade às mudanças climáticas, prováveis impactos e medidas de prevenção e adaptação;</p> <p>V - as peculiaridades locais, a relação entre os municípios, as iniciativas de âmbito metropolitano, os modelos regionais e a ação integrada entre os órgãos públicos;</p> <p>VIII - estratégias de redução das emissões e absorção por sumidouros induzidas em outras regiões pelas atividades econômicas paulistas, bem como a difusão, para outras regiões, das boas práticas verificadas no Estado de São Paulo;</p>

Gestão de riscos	<p>Artigo 6º - São diretrizes da PEMC:</p> <p>V - cooperar nos preparativos para a prevenção e adaptação aos impactos da mudança do clima, desenvolver e elaborar planos adequados e integrados para a gestão de zonas costeiras, áreas metropolitanas, recursos hídricos e agricultura, bem como para a proteção e recuperação de regiões particularmente afetadas por secas e inundações;</p> <p>X - mobilizar a Defesa Civil do Estado, em resposta a eventuais desastres naturais, como deslizamentos e inundações, ou para a proteção de áreas de risco, como encostas e fundos de vale;</p> <p>Artigo 7º - A Comunicação Estadual será realizada com periodicidade quinquenal, em conformidade com os métodos aprovados pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas, contendo o seguinte:</p> <p>II - mapa com avaliação de vulnerabilidades e necessidades de prevenção e adaptação aos impactos causados pela mudança do clima, integrado às ações da Defesa Civil;</p> <p>Artigo 10 - O disciplinamento do uso do solo urbano e rural, dentre outros resultados, buscará:</p> <p>I - prevenir e evitar a ocupação desordenada de áreas de vulnerabilidade direta e indireta, como o setor costeiro, zonas de encostas e fundos de vale;</p> <p>II - atenuar os efeitos de desastres de origem climática, prevenir e reduzir os impactos, principalmente sobre áreas de maior vulnerabilidade;</p> <p>III - promover o transporte sustentável e minimizar o consumo de combustíveis pelo deslocamento de pessoas e bens;</p> <p>IV - ordenar a agricultura e as atividades extrativas, adaptar a produção a novos padrões de clima e disponibilidade hídrica, diversificar a produção para garantir o suprimento, conter a desertificação, utilizar áreas degradadas sem comprometer ecossistemas naturais, controlar queimadas e incêndios, prevenir a formação de erosões, proteger nascentes e fragmentos florestais, recompondo corredores de biodiversidade;</p> <p>V - ordenar os múltiplos usos da água, permitindo a proteção de recursos hídricos, a gestão compartilhada e racional da água, além de prevenir ou mitigar efeitos de inundações;</p> <p>VI - integrar a dimensão climática aos planos de macrodrenagem e recursos hídricos;</p> <p>VII - incorporar as alterações e formas de proteção do microclima no ordenamento territorial urbano, protegendo a vegetação arbórea nativa;</p> <p>VIII - delimitar, demarcar e recompor com cobertura vegetal áreas de reserva legal e, principalmente, áreas de preservação permanente, matas ciliares, fragmentos e remanescentes florestais;</p> <p>IX - identificar e mapear as vulnerabilidades existentes nos territórios municipais, como base para políticas locais de adaptação aos impactos decorrentes das mudanças climáticas;</p> <p>X - manter atualizado o levantamento de áreas a serem preservadas pelo Estado ou Municípios, necessárias para a manutenção do equilíbrio bioclimático do território paulista;</p> <p>XI - aumentar a cobertura vegetal das áreas urbanas, promovendo o plantio de espécies adequadas à redução das chamadas ilhas de calor;</p> <p>XII - promover a descentralização da atividade econômica e dos serviços públicos, com foco na redução da demanda por transporte.</p> <p>Artigo 17 - A Política Estadual de Recursos Hídricos, o Sistema Integrado de Gerenciamento de Recursos Hídricos, o Plano Estadual de Recursos Hídricos, os Planos de Bacias Hidrográficas, os Comitês de Bacia Hidrográfica, o Comitê Coordenador do Plano Estadual de Recursos Hídricos e o Conselho Estadual de Recursos Hídricos devem considerar as mudanças climáticas, a definição das áreas de maior vulnerabilidade e as ações de prevenção, mitigação e adaptação estabelecidas nesta lei.</p> <p>Artigo 18 - O Plano Diretor de Resíduos Sólidos e as ações no âmbito da Política Estadual de Resíduos Sólidos devem contemplar as mudanças climáticas, a</p>

	<p>definição das áreas de maior vulnerabilidade e as ações de prevenção, adaptação e mitigação, com ênfase na prevenção, redução, reuso, reciclagem e recuperação do conteúdo energético dos resíduos, nessa ordem.</p> <p>Artigo 20 - O Poder Executivo estabelecerá um Plano Estratégico para Ações Emergenciais - PEAE, para resposta a eventos climáticos extremos que possam gerar situação de calamidade pública em território paulista, notadamente em áreas de vulnerabilidade direta.</p>
Ampla participação pública	<p>Artigo 3º - A PEMC atenderá aos seguintes princípios fundamentais:</p> <p>IV - da participação da sociedade civil nos processos consultivos e deliberativos, com amplo acesso à informação, bem como a mecanismos judiciais e administrativos, inclusive no que diz respeito à compensação e reparação de danos ambientais;</p> <p>IX - da ampla publicidade, para garantir absoluta transparência no fornecimento de informações públicas sobre os níveis de emissões contaminantes, a qualidade do meio ambiente e os riscos potenciais à saúde, bem como planos de mitigação e adaptação aos impactos climáticos;</p> <p>X - da educação ambiental, para capacitar a sociedade, desde a escola fundamental, a construir atitudes adequadas para o bem comum, incentivar o estudo, a pesquisa e a implantação de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais.</p> <p>Artigo 5º - São objetivos específicos da PEMC:</p> <p>VIII - provocar a participação dos diversos segmentos da sociedade paulista na gestão integrada e compartilhada dos instrumentos desta lei;</p> <p>Artigo 21 - Ao Poder Público incumbirá, juntamente com a sociedade civil:</p> <p>I - desenvolver programas de sensibilização, conscientização, mobilização e disseminação de informações, para que a sociedade civil possa efetivamente contribuir com a proteção do sistema climático, em particular divulgar informações ao consumidor sobre o impacto de emissões de gases de efeito estufa dos produtos e serviços;</p> <p>II - apoiar e facilitar a realização de estudos, pesquisas e ações de educação e capacitação nos temas relacionados às Mudanças Climáticas, com particular ênfase na execução de inventários de emissões e sumidouros, bem como na identificação das vulnerabilidades decorrentes do aumento médio da temperatura do planeta, para fins de promover medidas de prevenção, adaptação e de mitigação;</p> <p>III - estimular linhas de pesquisa sobre as mudanças climáticas, impactos, mitigação, vulnerabilidade, adaptação e novas tecnologias de menor emissão de gases de efeito estufa, inclusive mediante convênios públicos com universidades e institutos;</p> <p>IV - integrar às ações de governo os resultados das pesquisas técnico-científicas;</p> <p>Artigo 27 - Os princípios, objetivos, diretrizes e instrumentos das políticas públicas e programas governamentais deverão ser compatíveis com esta lei, cabendo ao Poder Público e entidades do terceiro setor:</p> <p>V - realizar ampla e frequente consulta à sociedade civil, garantindo também a participação constante e ativa nos fóruns e a articulação com outras políticas e programas, nas esferas nacional ou internacional, isolada ou conjuntamente considerados, que possam contribuir com a proteção do sistema climático;</p>
Recursos financeiros e econômicos	<p>Artigo 6º - São diretrizes da PEMC:</p> <p>IX - alocar recursos financeiros suficientes na educação, treinamento e conscientização pública em relação à mudança do clima, bem como estimular a ampla participação da sociedade civil nesse processo;</p> <p>Artigo 22 - Para os objetivos desta lei, o Poder Executivo deverá:</p> <p>I - criar instrumentos econômicos e estimular o crédito financeiro voltado a medidas de mitigação de emissões de gases de efeito estufa e de adaptação aos impactos das mudanças climáticas;</p>

	<p>II - estabelecer preços e tarifas públicas, tributos e outras formas de cobrança por atividades emissoras de gases de efeito estufa;</p> <p>III - desenvolver estímulos econômicos para a manutenção de florestas existentes e desmatamento evitado, compensação voluntária pelo plantio de árvores, recuperação da vegetação e proteção de florestas;</p> <p>IV - estimular a implantação de projetos que utilizem o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo - MDL, a fim de que se beneficiem do “Mercado de Carbono”, decorrente do Protocolo de Quioto, e de outros mercados similares, por meio de:</p> <p>a) mecanismos de caráter institucional e regulatório, bem como auxílio na interlocução com investidores nacionais e estrangeiros, públicos ou privados;</p> <p>b) estímulo a projetos MDL que auxiliem a recuperação e conservação da biodiversidade paulista;</p> <p>c) capacitação de empreendedores de projetos MDL em suas várias etapas;</p> <p>d) disseminação das normas relativas aos critérios e metodologias emanadas do Comitê Executivo do MDL, no que se refere à adicionalidade e outras matérias;</p> <p>e) auxílio na interlocução junto à Comissão Interministerial de Mudanças Globais do Clima - CIMGC, e outras entidades oficiais;</p> <p>f) estímulo à obtenção de créditos de carbono originados de projetos MDL, com ênfase nas vantagens competitivas decorrentes da adoção de práticas de sustentabilidade por empreendedores brasileiros.</p> <p>Artigo 24 - Os recursos advindos da comercialização das reduções certificadas de emissões (RCEs) de gases de efeito estufa que forem de titularidade da Administração Pública deverão ser aplicados prioritariamente na recuperação do meio ambiente e na melhoria da qualidade de vida da comunidade moradora do entorno do projeto.</p> <p>Artigo 25 - Nos termos do artigo 17 desta lei, a aplicação dos recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos - FEHIDRO deverá contemplar as mudanças climáticas, a definição das áreas de maior vulnerabilidade e as ações de prevenção, mitigação e adaptação.</p> <p>Artigo 26 - A aplicação de recursos do Fundo Estadual de Controle e Prevenção da Poluição - FECOP, de que trata o artigo 2º da Lei nº 11.160, de 18 de junho de 2002, deverá contemplar as ações e planos específicos de enfrentamento dos efeitos das alterações do clima.</p> <p>Parágrafo único - Terão prioridade no acesso aos recursos previstos no caput deste artigo:</p> <p>1 - as regiões mais atingidas por catástrofes naturais relacionadas ao clima;</p> <p>2 - os municípios com maiores índices de vulnerabilidade a mudanças climáticas;</p> <p>3 - os setores da economia mais afetados pelas mudanças do clima;</p> <p>4 - os municípios que apóiem contribuições e contrapartidas ao Fundo.</p>
--	--

**POLÍTICA MUNICIPAL DE MUDANÇA DO CLIMA – Lei 14.933, DE 05/06/2009 –
Município de São Paulo**

Categorias	Elementos normativos correspondentes
Adequação com normas superiores	<p>Art. 1º. A Política Municipal de Mudança do Clima atenderá os seguintes princípios:</p> <p>VI - responsabilidades comuns, porém diferenciadas, segundo o qual a contribuição de cada um para o esforço de mitigação deve ser dimensionada de acordo com sua</p>

	<p>respectiva responsabilidade pelos impactos da mudança do clima;</p> <p>VII - abordagem holística, levando-se em consideração os interesses locais, regionais, nacional e global e, especialmente, os direitos das futuras gerações;</p> <p>Art. 4º. A Política Municipal de Mudança do Clima tem por objetivo assegurar a contribuição do Município de São Paulo no cumprimento dos propósitos da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, de alcançar a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático, em prazo suficiente a permitir aos ecossistemas uma adaptação natural à mudança do clima e a assegurar que a produção de alimentos não seja ameaçada e a permitir que o desenvolvimento econômico prossiga de maneira sustentável.</p> <p>Art. 12. O Poder Executivo deverá investigar e monitorar os fatores de risco à vida e à saúde decorrentes da mudança do clima e implementar as medidas necessárias de prevenção e tratamento, de modo a evitar ou minimizar seus impactos sobre a saúde pública.</p>
Existência de objetivos declarados	<p>Art. 3º. A Política Municipal sobre Mudança do Clima deve ser implementada de acordo com as seguintes diretrizes:</p> <p>I - formulação, adoção e implementação de planos, programas, políticas, metas e ações restritivas ou incentivadoras, envolvendo os órgãos públicos, incluindo parcerias com a sociedade civil;</p> <p>II - promoção de cooperação com todas as esferas de governo, organizações multilaterais, organizações não-governamentais, empresas, institutos de pesquisa e demais atores relevantes para a implementação desta política;</p> <p>Art. 5º. Para a consecução do objetivo da política ora instituída, fica estabelecida para o ano de 2012 uma meta de redução de 30% (trinta por cento) das emissões antrópicas agregadas oriundas do Município, expressas em dióxido de carbono equivalente, dos gases de efeito estufa listados no Protocolo de Quioto (anexo A), em relação ao patamar expresso no inventário realizado pela Prefeitura Municipal de São Paulo e concluído em 2005.</p> <p>Parágrafo único. As metas dos períodos subseqüentes serão definidas por lei 2 (dois) anos antes do final de cada período de compromisso.</p> <p>Art. 28. As licenças ambientais de empreendimentos com significativa emissão de gases de efeito estufa serão condicionadas à apresentação de um plano de mitigação de emissões e medidas de compensação, devendo, para tanto, os órgãos competentes estabelecer os respectivos padrões.</p> <p>Parágrafo único. O Poder Executivo promoverá a necessária articulação com os órgãos de controle ambiental estadual e federal para aplicação desse critério nas licenças de sua competência.</p> <p>Art. 29. O Programa de Inspeção e Manutenção de Veículos, previsto na legislação nacional e estadual de trânsito, constitui instrumento da política ora instituída e deverá garantir a conformidade da frota veicular registrada no Município de São Paulo aos padrões de emissão de poluentes e gases de efeito estufa adequados aos objetivos desta lei.</p> <p>Parágrafo único. Em conformidade com a legislação nacional de trânsito e a Lei Federal nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, com alterações subseqüentes, o Poder Público Municipal estabelecerá formas de integração com os órgãos competentes das outras esferas da União para comunicação e penalização pelo descumprimento dos padrões nacionais de emissões veiculares por veículos provenientes de outros municípios.</p>

Governança territorial	Art. 42. Fica instituído o Comitê Municipal de Mudança do Clima e Ecoeconomia, órgão colegiado e consultivo, com o objetivo de apoiar a implementação da política ora instituída, contando com a representação do Poder Público Municipal e Estadual, da sociedade civil, especialmente das entidades populares que atuam nas políticas ambientais e urbanas, do trabalhador, do setor empresarial e acadêmico.
Estruturação de redes urbanas	
Estímulo à cultura territorial	<p>Art. 3º. A Política Municipal sobre Mudança do Clima deve ser implementada de acordo com as seguintes diretrizes:</p> <p>IV - formulação e integração de normas de planejamento urbano e uso do solo, com a finalidade de estimular a mitigação de gases de efeito estufa e promover estratégias da adaptação aos seus impactos;</p> <p>V - distribuição de usos e intensificação do aproveitamento do solo de forma equilibrada em relação à infra-estrutura e equipamentos, aos transportes e ao meio ambiente, de modo a evitar sua ociosidade ou sobrecarga e a otimizar os investimentos coletivos, aplicando-se o conceito de cidade compacta;</p> <p>Art. 18. A sustentabilidade da aglomeração urbana deverá ser estimulada pelo Poder Público Municipal e norteadada pelo princípio da cidade compacta, fundamental para o cumprimento dos objetivos desta lei, bem como pautada pelas seguintes metas:</p> <p>I - redução dos deslocamentos por meio da melhor distribuição da oferta de emprego e trabalho na cidade;</p> <p>II - promoção da distribuição de usos e da intensidade de aproveitamento do solo de forma equilibrada em relação à infra-estrutura, aos transportes e ao meio ambiente, de modo a evitar sua ociosidade ou sobrecarga e otimizar os investimentos públicos, fazendo uso do estoque de área construída por uso estabelecido no Quadro 8 anexo à Parte III da Lei nº 13.885, de 25 de agosto de 2004, com alterações subseqüentes;</p> <p>III - estímulo à ocupação de área já urbanizada, dotada de serviços, infra-estrutura e equipamentos, de forma a otimizar o aproveitamento da capacidade instalada com redução de custos;</p> <p>IV - estímulo à reestruturação e requalificação urbanística e ambiental para melhor aproveitamento de áreas dotadas de infra-estrutura em processo de esvaziamento populacional, com potencialidade para atrair novos investimentos.</p>
Gestão de riscos	<p>Art. 13. Cabe ao Poder Executivo, sob a coordenação da Secretaria Municipal da Saúde, sem prejuízo de outras medidas:</p> <p>III - adotar procedimentos direcionados de vigilância ambiental, epidemiológica e entomológica em locais e em situações selecionadas, com vistas à detecção rápida de sinais de efeitos biológicos de mudança do clima;</p> <p>IV - aperfeiçoar programas de controle de doenças infecciosas de ampla dispersão, com altos níveis de endemicidade e sensíveis ao clima, especialmente a malária e a dengue;</p> <p>V - treinar a defesa civil e criar sistemas de alerta rápido para o gerenciamento dos</p>

	<p>impactos sobre a saúde decorrentes da mudança do clima.</p> <p>Art. 19. O Poder Público deverá, com auxílio do setor privado e da sociedade, promover a requalificação de áreas habitacionais insalubres e de risco, visando oferecer condições de habitabilidade para a população moradora e evitar ou minimizar os riscos decorrentes de eventos climáticos extremos.</p> <p>Art. 40. O Poder Público Municipal adotará programa permanente de defesa civil e auxílio à população voltado à prevenção de danos, ajuda aos necessitados e reconstrução de áreas atingidas por eventos extremos decorrentes das mudanças climáticas.</p> <p>Art. 41. O Poder Público Municipal instalará sistema de previsão de eventos climáticos extremos e alerta rápido para atendimento das necessidades da população, em virtude das mudanças climáticas.</p>
Adequação a realidade local	
Previsão de ampla participação pública	<p>Art. 1º. A Política Municipal de Mudança do Clima atenderá os seguintes princípios:</p> <p>IX - direito de acesso à informação, participação pública no processo de tomada de decisão e acesso à justiça nos temas relacionados à mudança do clima.</p> <p>Art. 3º. A Política Municipal sobre Mudança do Clima deve ser implementada de acordo com as seguintes diretrizes:</p> <p>XI - estímulo à participação pública e privada nas discussões nacionais e internacionais de relevância sobre o tema das mudanças climáticas;</p> <p>Art. 39. Cabe ao Poder Público Municipal, com a participação e colaboração da sociedade civil organizada, realizar programas e ações de educação ambiental, em linguagem acessível e compatível com diferentes públicos, com o fim de conscientizar a população sobre as causas e os impactos decorrentes da mudança do clima, enfocando, no mínimo, os seguintes aspectos:</p> <p>I - causas e impactos da mudança do clima;</p> <p>II - vulnerabilidades do Município e de sua população;</p> <p>III - medidas de mitigação do efeito estufa;</p> <p>IV - mercado de carbono.</p>
Previsão de avaliação de resultados	<p>Art. 3º. A Política Municipal sobre Mudança do Clima deve ser implementada de acordo com as seguintes diretrizes:</p> <p>VII - promoção da Avaliação Ambiental Estratégica dos planos, programas e projetos públicos e privados no Município, com a finalidade de incorporar a dimensão climática nos mesmos;</p> <p>Art. 24. O Poder Executivo publicará, a cada 5 (cinco) anos, um documento de comunicação contendo inventários de emissões antrópicas por fontes e de remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa em seu território, bem como informações sobre as medidas executadas para mitigar e permitir adaptação à mudança do clima, utilizando metodologias internacionalmente aceitas.</p>

	<p>§ 1º. Os estudos necessários para a publicação do documento de comunicação deverão ser financiados com o apoio do Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - FEMA.</p> <p>§ 2º. O Poder Público Municipal, com o apoio dos órgãos especializados, deverá implementar banco de dados para o acompanhamento e controle das emissões de gases de efeito estufa.</p> <p>Art. 26. O Poder Executivo divulgará anualmente dados relativos ao impacto das mudanças climáticas sobre a saúde pública e as ações promovidas na área da saúde, no âmbito do Município.</p> <p>Art. 27. O Poder Executivo disponibilizará banco de informações sobre projetos de mitigação de emissões de gases de efeito estufa passíveis de implementação no Município e de habilitação ao utilizar o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), a fim de serem beneficiados no Mercado de Carbono decorrente do Protocolo de Quioto e de outros mercados similares.</p>
Previsão de recursos financeiros	<p>Art. 3º. A Política Municipal sobre Mudança do Clima deve ser implementada de acordo com as seguintes diretrizes:</p> <p>XII - utilização de instrumentos econômicos, tais como isenções, subsídios e incentivos tributários e financiamentos, visando à mitigação de emissões de gases de efeito estufa;</p> <p>Art. 43. Os recursos do Fundo Especial do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - FEMA, previsto na Lei nº 13.155, de 29 de junho de 2001, deverão ser empregados na implementação dos objetivos da política ora instituída, sem prejuízo das funções já estabelecidas pela referida lei.</p>

PLANO DIRETOR DE CAIEIRAS – LEI COMPLEMENTAR 4.538, DE 23 DE MARÇO DE 2012

Categorias	Elementos normativos correspondentes
Adequação com normas superiores	<p>Art. 3º. A política urbana do município de Caieiras será pautada pelos seguintes princípios:</p> <p>I - Função social da cidade, que deve ser compreendida como "o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, a transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes futuras gerações" (Estatuto da Cidade, Artigo 2º Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001);</p> <p>II - Função social da propriedade, que é assegurada quando a propriedade atende as "exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas" (Estatuto da Cidade, Artigo 39 - Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001);</p> <p>III - Sustentabilidade, entendida como a característica essencial do desenvolvimento "que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades" (definição do relatório "Nosso Futuro Comum", publicado pela Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU, em 1987), e</p> <p>IV - Gestão democrática e participativa, que deve ser exercida a partir "da participação da</p>

	<p>população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano". (Estatuto da Cidade, Artigo 2º Lei Nº 10.257, de 10 de julho de 2001).</p> <p>Art. 24. O Plano Municipal de Mobilidade e Transporte deve seguir as diretrizes citadas no artigo 22 e os objetivos citados na alínea A, inciso I, artigo 23, além contemplar as seguintes disposições:</p> <p>I - Seguir as orientações do Ministério das Cidades descritas no "Caderno de Referência Para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana", publicado em 2007 e disponível no endereço eletrônico do Ministério ou atualização posterior incluindo a elaboração de diagnóstico técnico e projeções de demandas de infra-estrutura de mobilidade a partir de cenários definidos;</p> <p>Art. 30. São diretrizes da política municipal de Meio Ambiente no desenvolvimento urbano do município:</p> <p>I - Empenhar esforços na proteção, preservação, recuperação e conservação do meio ambiente e recursos hídricos do município; e</p> <p>II - Promover a ocupação urbana em equilíbrio com os patrimônio ambiental do município.</p> <p>Art. 70. São diretrizes da política de Dimensão Metropolitana, no desenvolvimento urbano do município:</p> <p>I - Atuação conjunta dos municípios do Cimbaju em prol de projetos de infra-estrutura relevantes para todos os Municípios;</p> <p>II - Atuação conjunta dos municípios do Cimbaju. na negociação de contrapartidas de projetos estruturantes estaduais e federais que afetem a região;</p> <p>III - Fortalecer a participação de Caieiras no CBH- AT (Comitê da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê), no seu Subcomitê Juquery-Cantareira e no Conselho de Desenvolvimento Metropolitano e demais instâncias colegiadas de interesse Macrorregional;</p> <p>IV - Atuação pela integração territorial dos municípios quanto ao transporte de passageiros.</p>
Existência de objetivos declarados	<p>Art. 4º. OS objetivos gerais da política urbana no município de Caieiras São:</p> <p>I - Estimular o desenvolvimento econômico local, facilitando a geração de postos de trabalho locais e renda, de forma social e ambientalmente sustentável;</p> <p>II - Garantir o direito universal à moradia digna, democratizando o acesso à terra e aos serviços públicos de qualidade;</p> <p>III - Reverter o processo de segregação Sócioespacial na cidade por intermédio da oferta de áreas para produção habitacional dirigida aos segmentos sociais de menor renda, inclusive em áreas centrais, e da urbanização e regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda, visando à inclusão social de seus habitantes;</p> <p>IV - Garantir a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, recuperando e transferindo para a coletividade a valorização imobiliária decorrente da ação do Poder Público;</p> <p>V - Prevenir distorções e abusos na utilização econômica da propriedade, coibindo uso especulativo de imóveis urbanos como reserva de valor que resulte na sua Subutilização ou não utilização, de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade, priorizando o uso do espaço com fortalecimento dos serviços que garantam os direitos Socioculturais;</p> <p>VI - Adequar o adensamento à capacidade de suporte do meio físico, potencializando a utilização das áreas bem providas de infra-estrutura e evitando a sobrecarga nas redes instaladas;</p> <p>VII - Promover o equilíbrio entre a proteção e a ocupação das áreas de mananciais, assegurando sua função de produtora de água para consumo público;</p>

	<p>VIII - Conter e fiscalizar o espraiamento da ocupação urbana na região leste de Caieiras, garantindo a proteção dos mananciais e a manutenção de um corredor ecológico entre as áreas dos Parques Estaduais Cantareira e do Juquerv;</p> <p>IX - Elevar a qualidade de vida da população assegurando saneamento ambiental, infraestrutura, serviços públicos, espaços verdes qualificados;</p> <p>X - Garantir a acessibilidade universal, entendida como o acesso de todos a qualquer ponto do- território, por intermédio da rede viária e do Sistema de transporte público;</p> <p>XI - Estimular parcerias entre os setores público e privado em projetos de urbanização e de ampliação e transformação dos espaços públicos da cidade, mediante o uso de instrumentos para o desenvolvimento urbano atendendo às funções sociais da Cidade;</p> <p>XII - Elevar a qualidade do ambiente urbano, por meio- da proteção dos ambientes natural e construído, recuperando áreas sensíveis e evitando tamponamento e poluição de córregos;</p> <p>XIII - Contribuir para a construção e difusão da memória e identidade municipal, por intermédio da proteção do patrimônio cultural, utilizando-o como meio de desenvolvimento Sustentável;</p> <p>XIV - Fortalecer a gestão ambiental local visando o efetivo planejamento e controle ambiental;</p> <p>XV - Colaborar na promoção da inclusão social, reduzindo as desigualdades que atingem segmentos da população e se refletem no território, por meio de políticas públicas sustentáveis;</p> <p>XVI - Criar e garantir a efetividade de mecanismos de planejamento e gestão participativa nos processos de tomada de decisão;</p> <p>XVII - integrar o planejamento local ao regional, por intermédio a cooperação e articulação com os demais Municípios do CIMBAJU e da Região Metropolitana de São Paulo, contribuindo para a gestão integrada;</p> <p>XVIII - Garantir a disponibilidade de equipamentos e serviços públicos distribuídos de forma igualitária no território permitindo o acesso à educação, saúde, cultura, esporte e lazer e assistência social;</p> <p>XIX - Ordenar e controlar a expansão do município de Caieiras no sentido centro, promovendo a continuidade da mancha de ocupação urbana e inibindo a formação de novos núcleos urbanos isolados;</p> <p>XX - Ordenar e controlar a expansão urbana do município, promovendo ocupação equilibrada nas áreas atualmente dedicadas à silvicultura (antiga MRPA) e</p> <p>XXI - Colaborar, no que couber, com a regularização fundiária de todos os assentamentos precários e irregulares.</p>
Governança territorial	<p>Art. 5º. São Diretrizes do Planejamento e Gestão integrada e Participativa da Política Urbana:</p> <p>III - Garantia de infra-estrutura física, humana e ferramentas tecnológicas necessárias ao planejamento e gestão urbana municipal, cujos objetivos são:</p> <p>a) Criar órgão para gestão e planejamento do Desenvolvimento Urbano e Habitação, que atuará como gestor da política de desenvolvimento urbano e habitacional, assim como, pelo ordenamento, uso e ocupação do solo do território do município de Caieiras;</p> <p>b) Munir esse novo órgão de equipamentos eletrônicos, softwares e demais instrumentos de tecnologia necessários e ou solicitados pelos profissionais qualificados designados;</p> <p>c) Disponibilizar estrutura física adequada, com salas mobiliadas e equipadas;</p> <p>d) Disponibilizar estrutura necessária- para a fiscalização do território municipal, como</p>

	<p>veículos e Sistemas de informações Georreferenciadas; e e) Garantir a contratação, qualificação e/ou capacitação de profissionais que irão atuar no planejamento e gestão urbana do município.</p> <p>Art. 6º O Sistema de Planejamento e Gestão integrada e Participativa da política urbana é composto por:</p> <p>I - Órgão específico a ser criado para gestão de Desenvolvimento Urbano e Habitação;</p> <p>II - Conselho Municipal da Cidade de Caieiras - COMCID (Lei nº <u>4.361</u> de 17 de março de 2010);</p> <p>III - Fundo de Desenvolvimento Urbano;</p> <p>IV - Sistema de informações Municipais integradas.</p> <p>Art. 10 Propõe-se, para o novo órgão, uma estrutura que contemple diferentes divisões ou diretorias:</p> <p>I - De Planejamento e projetos Urbanos;</p> <p>II - De Controle Urbano;</p> <p>III - De Mobilidade, Saneamento e Habitação, e</p> <p>IV - De Sistemas de informações Municipais integradas.</p> <p>Art. 14 Criado, conforme deliberações e recomendações das conferências Municipal, Estadual e Nacional das Cidades, pela Lei municipal <u>4.361</u> de 2010 que define sua composição e organização, o Conselho Municipal da Cidade de Caieiras. - COMCID é o órgão colegiado de natureza permanente, de caráter deliberativo e consultivo em matéria de natureza urbanística e de política urbana, composto por representantes do Poder Público e da Sociedade Civil, que é um dos elementos do Sistema de Planejamento e Gestão Integrada e Participativa da Política Urbana de Caieiras.</p> <p>Art. 18 O SIMI deve integrar e manter atualizadas as informações referentes:</p> <p>I - Dados e informações físico-territoriais cartográficos georreferenciados do município, incluindo hidrografia, geomorfologia, áreas protegidas e de unidades de conservação, áreas de risco geológico-geotécnico, incluindo o Sistema Municipal de Parques e Áreas Verdes, bem como manchas isoladas de mata nativa;</p> <p>II - Localização georreferenciada de arruamento e equipamentos público municipais, estaduais e federais instalados em Caieiras, infra-estruturas de transporte, sistema viário, transmissão de energia elétrica, saneamento básico, entre outros dados relevantes;</p> <p>III - Informações e indicadores sociais, culturais, econômicos financeiros, ambientais, administrativos, patrimoniais, dentre outros relevantes para o planejamento urbano município;</p> <p>IV - Dados e informações referentes ao Plano Diretor Municipal e seus planos setoriais, incluindo a totalidade de seus conteúdos;</p> <p>Art. 71 São objetivos da política de Dimensão Metropolitana, no desenvolvimento urbano do município:</p> <p>I - Prover a região de rodovia que interligue a BR 381 - Rodovia Fernão Dias, em Mairiporã a SP 330 - Rodovia Anhanguera, em Cajamar, passando por Caieiras e Franco da Rocha e efetivando ligação Leste-Oeste para o vale. Cujas ações estratégicas são:</p> <p>a) Realizar gestões, junto ao governo do Estado de São. Paulo, para captação de recursos</p>
--	---

	<p>para o projeto e construção de expansão requalificação da SP 023 - Rodovia do Governo ou Salomão Chamma, até a SP 330, passando pelo vale do Córrego do Monjolinho e do V Córrego Itaim/Bom Sucesso, em Caieiras;</p> <p>b) Realizar gestões para prover a nova SP 023 de acesso à SP 348 - Rodovia dos Bandeirantes.</p> <p>II - Prover região de sistema integrado de monitoramento permanente da represa Paiva Castro, para prevenir impactos das enchentes. Cuja ação estratégica é:</p> <p>a) Realizar: gestões junto à SABESP para a implantação de sistema de monitoramento permanente da Represa Paiva Castro, com a emissão de alertas quando ocorrer nível alto e antes da abertura das comportas, de modo a reduzir prejuízos nos municípios, da região.</p> <p>III - Negociar melhores contrapartidas para os impactos negativos do Rodoanel Mário Covas (tramo Norte), TAV - Trem de Alta Velocidade, Ferroanel e novo sistema de logística ferroviária, Trem Bandeirante, Expresso Noroeste e possível aeroporto na região. Cuja ação estratégica é:</p> <p>b) Contratação de estudo e plano, pelo CIMBAJU, que forneça um diagnóstico detalhado dos possíveis impactos destes grandes empreendimentos e elabore projetos com soluções adequadas a fim de minimizar os impactos negativos na região, podendo estes projetos serem utilizados como contrapartida para, os empreendimentos citados.</p> <p>IV - Utilizar a atuação dos representantes de Caieiras no CBH-AT para colaborar na implantação de projetos de recuperação de recursos hídricos no município. Cujas ações estratégicas São:</p> <p>a) Utilizar a Secretaria de Meio Ambiente e o órgão específico a ser criado para gestão de Desenvolvimento Urbano e Habitação para a estruturação anual de projetos que possam ser viabilizados com recursos do Fehidro;</p> <p>b) Utilizar o CBH-AT e o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano como esfera de discussão de contrapartidas regionais e prospecção de recursos para financiamento de projetos para projetos estruturantes estaduais e federais de alto impacto.</p> <p>V - Estruturar a malha de transporte intermunicipal de modo a melhorar o atendimento dos passageiros, cuja ação estratégica é:</p> <p>a) Elaborar através do CIMBAJU, estudo e plano específico para definição dos melhores itinerários de ônibus intermunicipais, para melhorar as ligações entre os municípios e o atendimento dos passageiros identificando oportunidades de integração entre trem e ônibus.</p> <p>Art. 84 Para o planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento urbano, Município de Caieiras adotará, dentre outros, os instrumentos de política urbana que se fizerem necessário, conforme segue:</p> <p>I - Planejamento municipal, em especial:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Plano plurianual; b) Diretrizes orçamentárias e orçamento anual; c) Gestão orçamentária participativa; d) Planos, programas e projetos setoriais; e) Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo do Município de Caieiras; e f) Instituição de unidades de conservação.
Estruturação de redes urbanas	<p>Art. 18 O SIMI deve integrar e manter atualizadas as informações referentes:</p> <p>I - Dados e informações físico-territoriais cartográficos georreferenciados do município, incluindo hidrografia, geomorfologia, áreas protegidas e de unidades de conservação, áreas de risco geológico-geotécnico, incluindo o Sistema Municipal de Parques e Áreas Verdes, bem como manchas isoladas de mata nativa;</p> <p>II - Localização georreferenciada de arruamento e equipamentos público municipais,</p>

	<p>estaduais e federais instalados em, Caieiras, infra-estruturas de transporte, sistema viário, transmissão de energia elétrica, saneamento básico, entre outros dados relevantes;</p> <p>III - Informações e indicadores sociais, culturais, econômicos financeiros, ambientais, administrativos, patrimoniais, dentre outros relevantes para o planejamento urbano município;</p> <p>IV - Dados e informações referentes ao Plano Diretor Municipal e seus planos setoriais, incluindo a totalidade de seus conteúdos;</p> <p>Art. 23 São objetivos da política de mobilidade urbana no desenvolvimento urbano do município:</p> <p>VI - Investir na integração dos modais de transporte. Cujas ações estratégicas são:</p> <p>a) Implantar o sistema de Bilhete Único que inclua, preferencialmente, as linhas de ônibus municipais, intermunicipais e os trens metropolitanos;</p> <p>Art. 71 São objetivos da política de Dimensão Metropolitana, no desenvolvimento urbano do município:</p> <p>I - Prover a região de rodovia que interligue a BR 381 - Rodovia Fernão Dias, em Mairiporã a SP 330 - Rodovia Anhanguera, em Cajamar, passando por Caieiras e Franco da Rocha e efetivando ligação Leste-Oeste para o vale. Cujas ações estratégicas são:</p> <p>a) Realizar gestões, junto ao governo do Estado de São. Paulo, para captação de recursos para o projeto e construção de expansão requalificação da SP 023 - Rodovia do Governo ou Salomão Chamma, até a SP 330, passando pelo vale do Córrego do Monjolinho e do V Córrego Itaim/Bom Sucesso, em Caieiras;</p> <p>b) Realizar gestões para prover a nova SP 023 de acesso à SP 348 - Rodovia dos Bandeirantes.</p> <p>II - Prover região de sistema integrado de monitoramento permanente da represa Paiva Castro, para prevenir impactos das enchentes. Cujas ação estratégica é:</p> <p>a) Realizar: gestões junto à SABESP para a implantação de sistema de monitoramento permanente da Represa Paiva Castro, com ia emissão de alertas quando ocorrer nível alto e antes da abertura das comportas, de modo a reduzir prejuízos nos municípios, da região.</p> <p>III - Negociar melhores contrapartidas para os impactos negativos do Rodoanel Mário Covas (tramo Norte), TAV - Trem de Alta Velocidade, Ferroanel e novo sistema de logística ferroviária, Trem Bandeirante, Expresso Noroeste e possível aeroporto na região. Cujas ação estratégica é:</p> <p>b) Contratação de estudo e plano, pelo CIMBAJU, que forneça um a diagnóstico detalhado dos possíveis impactos destes grandes empreendimentos e elabore projetos com soluções adequadas a fim de minimizar os impactos negativos na região, podendo estes projetos serem utilizados como contrapartida para, os empreendimentos citados.</p> <p>IV - Utilizar a atuação dos representantes de Caieiras no CBH-AT para colaborar na implantação de projetos de recuperação de recursos hídricos no município. Cujas ações estratégicas São:</p> <p>a) Utilizar a Secretaria de Meio Ambiente e o órgão específico a ser criado para gestão de Desenvolvimento Urbano e Habitação para a estruturação anual de projetos que possam ser viabilizados com recursos do Fehidro;</p> <p>b) Utilizar o CBH-AT e o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano como esfera de discussão de contrapartidas regionais e prospecção de recursos para financiamento de projetos para projetos estruturantes estaduais e federais de alto impacto.</p> <p>V - Estruturar a malha de transporte intermunicipal de modo a melhorar o atendimento dos</p>
--	---

	<p>passageiros, cuja ação estratégica é:</p> <p>a) Elaborar através do CIMBAJU, estudo e plano específico para definição dos melhores itinerários de ônibus intermunicipais, para melhorar a ligações entre os municípios e o atendimento dos passageiro identificando oportunidades de integração entre trem e ônibus.</p>
Estímulo à cultura territorial	<p>Art. 71 São objetivos da política de Dimensão Metropolitana, no desenvolvimento urbano do município:</p> <p>I - Prover a região de rodovia que interligue a BR 381 - Rodovia Fernão Dias, em Mairiporã a SP 330 - Rodovia Anhanguera, em Cajamar, passando por Caieiras e Franco da Rocha e efetivando ligação Leste-Oeste para o vale. Cujas ações estratégicas são:</p> <p>a) Realizar gestões, junto ao governo do Estado de São. Paulo, para captação de recursos para o projeto e construção de expansão requalificação da SP 023 - Rodovia do Governo ou Salomão Chamma, até a SP 330, passando pelo vale do Córrego do Monjolinho e do V Córrego Itaim/Bom Sucesso, em Caieiras;</p> <p>b) Realizar gestões para prover a nova SP 023 de acesso à SP 348 - Rodovia dos Bandeirantes.</p> <p>II - Prover região de sistema integrado de monitoramento permanente da represa Paiva Castro, para prevenir impactos das enchentes. Cujas ação estratégica é:</p> <p>a) Realizar: gestões junto à SABESP para a implantação de sistema de monitoramento permanente da Represa Paiva Castro, com ia emissão de alertas quando ocorrer nível alto e antes da abertura das comportas, de modo a reduzir prejuízos nos municípios, da região.</p> <p>III - Negociar melhores contrapartidas para os impactos negativos do Rodoanel Mário Covas (tramo Norte), TAV - Trem de Alta Velocidade, Ferroanel e novo sistema de logística ferroviária, Trem Bandeirante, Expresso Noroeste e possível aeroporto na região. Cujas ação estratégica é:</p> <p>b) Contratação de estudo e plano, pelo CIMBAJU, que forneça um a diagnóstico detalhado dos possíveis impactos destes grandes empreendimentos e elabore projetos com soluções adequadas a fim de minimizar os impactos negativos na região, podendo estes projetos serem utilizados como contrapartida para, os empreendimentos citados.</p> <p>IV - Utilizar a atuação dos representantes de Caieiras no CBH-AT para colaborar na implantação de projetos de recuperação de recursos hídricos no município. Cujas ações estratégicas São:</p> <p>a) Utilizar a Secretaria de Meio Ambiente e o órgão específico a ser criado para gestão de Desenvolvimento Urbano e Habitação para a estruturação anual de projetos que possam ser viabilizados com recursos do Fehidro;</p> <p>b) Utilizar o CBH-AT e o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano como esfera de discussão de contrapartidas regionais e prospecção de recursos para financiamento de projetos para projetos estruturantes estaduais e federais de alto impacto.</p> <p>V - Estruturar a malha de transporte intermunicipal de modo a melhorar o atendimento dos passageiros, cuja ação estratégica é:</p> <p>a) Elaborar através do CIMBAJU, estudo e plano específico para definição dos melhores itinerários de ônibus intermunicipais, para melhorar a ligações entre os municípios e o atendimento dos passageiro identificando oportunidades de integração entre trem e ônibus.</p> <p>Art. 72 De acordo com os objetivos gerais da política urbana descritos no Título I, o ordenamento territorial se estrutura nos seguintes princípios:</p> <p>I - Planejamento do desenvolvimento urbano do município, da distribuição espacial da</p>

	<p>população e das atividades econômicas de modo a equilibrar as distorções do crescimento urbano e seus efeitos no território, principalmente nas questões relacionadas ao meio ambiente e recursos hídricos.</p> <p>II - Aderência às legislações estaduais e federais;</p> <p>III - Controle e direcionamento dos vetores da expansão urbana, evitando o espraiamento dos núcleos urbanos e incentivando a ocupação dos grandes vazios entre os núcleos urbanos Consolidados;</p> <p>IV - Redução das pressões de ocupação nas áreas do Leste de Caieiras e na vizinhança de Unidades de Conservação;</p> <p>V - Promoção de desenvolvimento habitacional equilibrado, com áreas vocacionadas para habitação de diferentes portes;</p> <p>VI - Definição um Sistema de Parques e Áreas Verdes que componha um elemento A estruturador do crescimento urbano de Caieiras, valorizando a paisagem e promovendo a conservação dos recursos hídricos e naturais.</p> <p>Art. 73 O macrozoneamento define as linhas gerais de uso e ocupação do solo no território, tendo como referencia as características dos ambientes natural e construído, atribuindo uma coerência lógica para o desenvolvimento urbano do município.</p> <p>Art. 74 Com o propósito de unificar e qualificar as porções urbanas do território, proteger e conservar as riquezas ambientais e orientar a expansão e o desenvolvimento urbano, o município de Caieiras será dividido em três unidades integradas chamadas macrozonas, sendo estas: Macrozona de Proteção Ambiental e Recursos Hídricos; Macrozona de Consolidação Urbana e Macrozona de Expansão Urbana.</p> <p>Art. 84 Para o planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento urbano, Município de Caieiras adotará, dentre outros, os instrumentos de política urbana que se fizerem necessário, conforme segue:</p> <p style="padding-left: 40px;">II - Institutos jurídicos e políticos:</p> <p style="padding-left: 80px;">a) Desapropriação; b) Abandono; c) Servidão administrativa; d) Limitações administrativas; e) Tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; f) instituição de unidades de conservação; g) instituição de zonas especiais de interesse social; h) Concessão de direito real de uso; i) Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; j) Direito de preempção; k) Outorga onerosa de alteração de uso; l) Transferência do direito de construir; m) Estudo de Impacto de Vizinhança; n) Regularização fundiária; o) Assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; p) Zona Especial de interesse Social.</p> <p style="padding-left: 40px;">IV - Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo Prévio de impacto de Vizinhança (EIV).</p> <p>Art. 126 Fazem parte integrante desta lei os seguintes anexos: I - MAPA 1/7 - Macrozoneamento; II - MAPA 2/7 - Diretrizes e Proposições; III - MAPA 3/7 - Sistema de Parques e Corredores Verdes; IV - MAPA 4/7 - Incidência de Instrumentos Urbanísticos - PEUC e IPTU Progressivo e Desapropriação com pagamento em Títulos; V - MAPA 5/7 - Incidência de Instrumentos Urbanísticos - Consórcio imobiliário e Outorga Onerosa de Alteração de Uso;</p>
--	---

	<p>VI - MAPA 6/7 - Incidência dos Instrumentos Urbanísticos - Direito de Preempção e Transferência do Direito de Construir;</p> <p>VII - MAPA 7/7 - Incidência dos Instrumentos Urbanísticos - identificação das ZEIS.</p>
Gestão de riscos	<p>Art. 26 São diretrizes P da política de habitação no desenvolvimento urbano do município:</p> <p>I - Garantir acesso à terra urbanizada e à moradia digna, ampliando a oferta melhorando as condições de habitabilidade da população, em especial a de baixa renda;</p> <p>II - Garantir^o acesso à moradia digna, Salubre e estruturalmente segura;</p> <p>Art. 27 São objetivos da política de habitação no desenvolvimento urbano do município:</p> <p>e) Definir áreas, segundo os trâmites normais de modificação no Plano Diretor e na Lei de Zoneamento, Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, além daquelas já delimitadas por esta lei (Anexo VII - Mapa 7/7. incidência dos Instrumentos Urbanísticos - Localização das ZEIS), não utilizadas e aptas para ocupação habitacional como ZEIS II, garantindo a realocação de famílias moradoras de assentamentos precários identificadas como prioritárias para reassentamento e garantir a utilização de tais áreas com os instrumentos urbanísticos necessários;</p> <p>II - Garantir a requalificação urbanística e fundiária dos assentamentos precários e irregulares existentes que não são identificados como áreas de risco. Cuja ação estratégica é:</p> <p>V - Impedir novos parcelamentos e ocupações irregulares e subnormais em áreas de proteção permanente, proteção ambiental, ou- não aptas a ocupação, considerando-se todos os estudos, planos e recomendações técnicas disponíveis, e observadas as legislações pertinentes e das normativas da lei federal 6766 de 1979, cujas ações estratégicas são:</p> <p>Art. 31 São objetivos da política municipal de Meio Ambiente no desenvolvimento urbano do município:</p> <p>I - Controlar, fiscalizar e inibir as ocupações em áreas de interesse ambiental. Cujas ações estratégicas são:</p> <p>a) Inibir, através de fiscalização, a ocupação nos fundos de vale, Áreas de Preservação Permanente - APP, Áreas de Proteção Ambiental - APA e Áreas de Proteção de Manancial - APM, identificadas no Anexo X - Anexos informativos Mapa de Meio Ambiente e Recursos Hídricos;</p> <p>b) Inibir, através de fiscalização, usos com potencial de risco ao meio ambiente em todo o município, com especial atenção nas áreas da Macrozona de Proteção Ambiental e Recursos Hídricos;</p> <p>c) Definir critérios de uso e ocupação do solo condizentes com as características ambientais da macrozona MPAH em consonância com as legislações estaduais A e federais aplicáveis.</p> <p>Art. 32 Em consonância com a Lei Federal nº 11.445 de 5 de janeiro de 2007, o Plano Diretor de Caieiras define Saneamento Básico, ou Saneamento Ambiental, como o conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:</p> <p>IV - Drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas, pluviais drenadas nas áreas urbanas.</p> <p>Art. 60 São diretrizes da política de Desenvolvimento Social, referentes à Segurança Pública no desenvolvimento urbano do município:</p> <p>I - Atuar: na prevenção de deslizamentos, desmoronamentos e inundações no território de Caieiras;</p> <p>II - Atuar na estruturação das atividades de Defesa Civil no município para garantir</p>

	<p>adequado apoio à população no que tange à prevenção e tratamento de emergência;</p> <p>Art. 61 São objetivos da política de Desenvolvimento Social, referentes à Segurança Pública, no desenvolvimento urbano do município:</p> <p>I - na Prevenir novas ocupações em áreas de risco em Caieiras. Cujas ações estratégicas São:</p> <p>a) Realizar mapeamento das áreas de risco de deslizamentos, desmoronamentos e inundações no território de Caieiras;</p> <p>b) Intensificar as atividades de fiscalização para inibição de ocupações irregulares em áreas de risco no início das ocupações;</p> <p>c) Realizar gestões para a criação de infra-estrutura para sediar a brigada ambiental e da Guarda Civil Municipal para intensificação da fiscalização de crimes ambientais e prevenção contra riscos ambientais e de ocupações irregulares;</p> <p>d) Criar canal anônimo para denúncia de ocupações irregulares.</p> <p>II - Identificar e apresentar alternativas para as ocupações urbanas atualmente existentes em áreas de risco. Cujas ação estratégica é:</p> <p>a) A partir do mapeamento atualizado das áreas de risco do município de Caieiras, deve-se elaborar um plano de gestão de ocupações existentes nessas áreas, definindo com responsáveis, as ações a serem tomadas para retirar as ocupações em áreas de risco impróprias para ocupação (risco 3 e 4, segundo IPT) ou apresentar as intervenções necessárias para garantir a segurança das ocupações nas áreas de risco que permitem ocupação (risco 1 e 2, segundo IPT). O plano deve considerar a origem dos recursos para a implantação das ações.</p> <p>III - Formação do COMDEC - Coordenadoria Municipal de Defesa Civil e estruturação das atividades da Defesa Civil no município. Cujas i ações estratégicas são:</p> <p>a) Criação de órgão para a Defesa Civil Municipal em consonância com a legislação estadual e federal vigentes e com os critérios definidos pela Secretaria Nacional de Defesa Civil;</p> <p>b) Realizar gestão para criação de um. Centro de Educação para o Trânsito voltado. para motoristas, pedestres, crianças e adolescentes;</p> <p>c) Elaborar planejamento específico para a Defesa Civil municipal, considerando os mapeamentos de riscos realizados;</p> <p>d) Capacitar, os membros do COMDEC para atuarem preventivamente e de maneira eficiente e organizada em caso de desastres, de acordo como planejamento elaborado.</p> <p>IV - implantar programa de Locais Seguros. Cujas ação estratégica é:</p> <p>a) Elaborar V relação de locais públicos que devam. ser incluídos na Programa de Locais Seguros, em função de sua vulnerabilidade e incidência de ocorrências criminais e investir para que tais locais sejam mais bem iluminados, com poda regular e disponham de ronda preventiva;</p> <p>b) Realizar estudos e gestões para a criação de portais nas proximidades das principais entradas do município, com espaço para vigilância e posicionamento de viaturas, além de marco de entrada do município e câmeras de vigilância.</p>
Ampla participação pública	<p>Art. 5º São Diretrizes do Planejamento e Gestão integrada e Participativa da Política Urbana:</p> <p>I - Garantia da transparência e da democracia no planejamento e gestão urbana, cujos objetivos são:</p> <p>a) Criação de instrumentos de participação pública na formulação, implantação, acompanhamento e avaliação das políticas e projetos urbanos do município;</p> <p>b) Criação de Sistema de informações Municipais Integradas;</p> <p>Art. 18 O SIMI deve integrar e manter atualizadas as informações referentes:</p> <p>I - Dados e informações físico-territoriais cartográficos georreferenciados do município,</p>

	<p>incluindo hidrografia, geomorfologia, áreas protegidas e. de unidades de conservação, áreas de risco geológico-geotécnico, incluindo o Sistema Municipal de Parques e Áreas Verdes, bem como manchas isoladas de mata nativa;</p> <p>II - Localização georreferenciada de arruamento e equipamentos público municipais, estaduais e federais instalados em, Caieiras, infra-estruturas de transporte, sistema viário, transmissão de energia elétrica, saneamento básico, entre outros dados relevantes;</p> <p>III - Informações e indicadores sociais, culturais, econômicos financeiros, ambientais, administrativos, patrimoniais, dentre outros relevantes para o planejamento urbano município;</p> <p>IV - Dados e informações referentes ao Plano Diretor Municipal e seus planos setoriais, incluindo a totalidade de seus conteúdos;</p> <p>Art. 19 Fica assegurada a participação da população em. todas as fases do processo de gestão participativa da política urbana, mediante os seguintes instrumentos de democratização da gestão urbana:</p> <p>I - Conselhos municipais: Conselho Municipal da Cidade de Caieiras - COMCID, criado pela Lei Municipal nº <u>4.361</u> de 17 de março de 2010;</p> <p>II - Fundos municipais: Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, (em substituição do Fundo de Estruturação Urbana criado pela Lei Municipal nº <u>4.361</u> de 17 de março de 2010, e revogado por esta lei);</p> <p>III - Audiências e consultas públicas;</p> <p>IV - Conferências municipais;</p> <p>V - iniciativa popular de projetos de lei;</p> <p>VI - Referendo popular e plebiscito.</p>
Instrumentos econômicos e financeiros	<p>Art. 11 Fica criado o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano.</p> <p>Parágrafo Único - O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano substitui o Fundo Municipal de Estruturação Urbana criado pela Lei <u>4.361</u> de 17 de março de 2010.</p> <p>Art. 12 O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano será sendo constituído dos seguintes recursos:</p> <p>I - As dotações próprias do Orçamento Geral do Município ou créditos que- lhes forem consignados;</p> <p>II - Os recursos provenientes das esferas Federal e Estadual que lhes forem à destinados;</p> <p>III - Outros fundos ou programas que vierem a ser incorporados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano;</p> <p>IV - Contribuições e doações de pessoas físicas. ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais e internacionais;</p> <p>V - Outros recursos que vierem a ser destinados por lei;</p> <p>VI - Rendas provenientes da aplicação financeira de seus recursos próprios;</p> <p>VII - Rendas provenientes da Outorga Onerosa do Direito de Construir;</p> <p>VIII - Rendas provenientes da Transferência do Direito de Construir equivalentes a 5% (cinco por cento) da transação financeira;</p> <p>IX - Rendas provenientes de Outorga Onerosa da Alteração de Uso.</p> <p>Art. 13 A aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano será destinada a</p>

	<p>realização de intervenções urbanas, infra-estrutura urbana, construção de equipamentos públicos, parques e praças na Macrozona de Consolidação Urbana, além de colaborar na desapropriação ou aquisição de áreas de interesse ambiental, urbanístico e paisagístico no município.</p> <p>Parágrafo Único - O Conselho Municipal da Cidade de Caieiras COMCID é o órgão responsável por gerir o Fundo Municipal desenvolvimento Urbano.</p> <p>Art. 31 São objetivos da política municipal de Meio Ambiente no desenvolvimento urbano do município:</p> <p style="text-align: center;">IV - Fortalecer a secretaria municipal de meio ambiente. Cujas ações estratégicas são:</p> <p>a) Ampliar recursos financeiros destinados a Secretaria Municipal de Meio Ambiente, seja através de recursos para o órgão ou de dotação direta ao órgão gestor como para o Fundo Municipal do Meio Ambiente ou, diretamente, para projetos e programas específicos;</p> <p>b) Prover recursos humanos e materiais de modo que a Secretaria possa exercer adequadamente as funções que lhe são atribuídas neste plano diretor e em outras leis municipais;</p> <p>Art. 84 Para o planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento urbano, Município de Caieiras adotará, dentre outros, os instrumentos de política urbana que se fizerem necessário, conforme segue:</p> <p>II - Institui tributos tributários e financeiros:</p> <p style="text-align: center;">a) Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;</p> <p style="text-align: center;">b) Contribuição de melhoria;</p> <p style="text-align: center;">c) Incentivos e benefícios fiscais e financeiros;</p>
--	--

PLANO DIRETOR DE EMBU– LEI COMPLEMENTAR 186, DE 20 DE ABRIL DE 2012

Categorias	Elementos normativos correspondentes
Adequação com normas superiores	<p>Art. 1º Na execução da política urbana, em seus múltiplos aspectos, será aplicado o previsto nesta lei, sem prejuízo das leis específicas aplicáveis ao caso. § 1º O objetivo da Política Urbana é ordenar o pleno desenvolvimento das funções Sociais da Cidade e o uso socialmente justo, ecologicamente equilibrado e diversificado de seu território, assegurando o bem estar da coletividade, o desenvolvimento sustentável e corrigindo eventuais distorções da expansão urbana e seus efeitos negativos sobre a sociedade e o meio ambiente.</p> <p>Art. 2º Os agentes públicos e os agentes privados, individuais ou coletivos, responsáveis pela observância e aplicação das políticas e normas do Plano Diretor, devem observar e aplicar os seguintes princípios: I - justiça social e redução das desigualdades sociais e territoriais;</p> <p>II - inclusão social, garantindo acesso a bens, serviços e políticas sociais do município;</p> <p>III - direito à cidade para todos, compreendendo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e serviços públicos, ao trabalho e ao lazer;</p>

	<p>IV - respeito às funções sociais da cidade e à função social da propriedade; V - transferência para toda sociedade da valorização imobiliária inerente à urbanização; VI - direito universal à moradia digna; VII - universalização progressiva da mobilidade e acessibilidade; VIII - prioridade ao transporte público coletivo de modo a garantir a trafegabilidade segura, ordenada, disciplinada e eficiente; IX - preservação e recuperação do ambiente natural; X - fortalecimento e valorização das funções de planejamento, articulação e controle urbano; XI - aprimoramento da racionalização e coordenação das ações da administração pública; XII - descentralização da ação pública; XIII - participação da população nos processos de decisão, planejamento e gestão; XIV - adequação e manutenção da qualidade de vida ambiental urbana em todo o município e, XV - orientação e fiscalização do uso racional dos recursos naturais compatíveis com a preservação ambiental e especial cuidado na proteção do solo e da água.</p> <p>Art. 4º Na promoção da política urbana, o Município deve observar e aplicar as diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade, bem como as seguintes diretrizes locais:</p> <p>Art. 51 - São diretrizes para o desenvolvimento Empresarial: I - fomentar uma base de sustentação econômica para o município, garantindo a ampliação e viabilidade de um modelo de desenvolvimento diversificado e sustentável;</p> <p>Art. 61 - As normas do zoneamento são as diretrizes fundamentais de ordenação do território do Município, atendendo aos princípios constitucionais da política urbana, da função social da propriedade e das funções sociais da cidade nos termos do Estatuto da Cidade, e demais legislações federais e estaduais relacionadas à política fundiária.</p>
Existência de objetivos declarados	<p>Art. 1º Na execução da política urbana, em seus múltiplos aspectos, será aplicado o previsto nesta lei, sem prejuízo das leis específicas aplicáveis ao caso. § 1º O objetivo da Política Urbana é ordenar o pleno desenvolvimento das funções Sociais da Cidade e o uso socialmente justo, ecologicamente equilibrado e diversificado de seu território, assegurando o bem estar da coletividade, o desenvolvimento sustentável e corrigindo eventuais distorções da expansão urbana e seus efeitos negativos sobre a sociedade e o meio ambiente.</p> <p>Art. 14 - A política municipal de agropecuária terá por objetivo:</p> <p>III - fomentar a gestão ambiental do território, potencializando o uso de espaços ociosos com práticas de agricultura, promovendo a recuperação, conservação e o uso sustentável dos recursos naturais.</p>
Governança territorial	<p>Art. 4º Na promoção da política urbana, o Município deve observar e aplicar as diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade, bem como as seguintes diretrizes locais:</p> <p>VIII - implementar e complementar a ação dos órgãos federais e estaduais responsáveis pelo controle ambiental;</p> <p>IX - criar zonas especiais de interesse social com regimes urbanísticos específicos;</p> <p>X - manter gestão junto aos órgãos responsáveis pelos serviços públicos seja no âmbito estadual ou federal, cujos serviços se mostrem deficitários;</p> <p>Art. 38 - São ações estratégicas da política de desenvolvimento urbano: I - rever, simplificar e consolidar a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo, incorporando e regulamentando os instrumentos previstos na Lei Federal nº 10.257/01 - Estatuto da Cidade de forma a garantir sua plena aplicação, assegurando a função social da propriedade urbana; II - criar instrumentos urbanísticos para estimular a requalificação de imóveis e bairros protegidos pela legislação de bens culturais; III -</p>

	<p>reurbanizar e requalificar avenidas, ruas e corredores de alta trafegabilidade; IV - implementar Planos de Ação de Melhoramentos dos Bairros, por meio da recuperação da estética urbana visando, em particular, aos melhoramentos nos passeios públicos, arborização urbana, paradas de transporte coletivo, iluminação pública, sinalização e mobiliário urbano; V - desenvolver e implantar Planos de urbanização em Zonas Especiais de Interesse Social. VI - desenvolver, implantar e monitorar os Planos Setoriais de Habitação, Regularização Fundiária, Saneamento, Mobilidade e Infraestrutura; VII - implantar, coordenar e monitorar o Plano Diretor; VIII - desenvolver ações conjuntas de usos efetivos do repertório de instrumentos de política urbana previstos nesta Lei, visando à solução de problemas regionais, tais como: sistema de saneamento integrado; sistema de transportes; gestão de bacias hidrográficas; uso e ocupação do solo; entre outros e,</p> <p>IX - implementar o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação.</p> <p>Art. 39 - Na promoção da política de desenvolvimento urbano o poder público municipal deverá criar uma Câmara Técnica Intersecretarial para análise e aprovação de empreendimentos que necessitem de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, conforme descrito no artigos 133, 134 e 135, desta lei.</p> <p>Art. 42 - São diretrizes da política ambiental: I - ampliar os instrumentos de gestão ambiental, estabelecidos nas legislações federal, estadual e municipal, adequando-os às metas estabelecidas pela política municipal;</p> <p>§ 2º O Município de Embu das Artes fica dividido nas seguintes Zonas, descritas no Anexo 1 e delimitadas no Anexo 3 parte integrante desta lei: I - Zona Urbana Consolidada - ZUC II - Zona Empresarial - ZE III - Zona Corredor Empresarial - ZCE IV - Zona - Corredor Misto - ZCM V - Zona de Interesse Ambiental - ZIA VI - Zona de Especial Interesse Ambiental - ZEIA VII - Zona Especial de Interesse Social - ZEIS VIII - Zona Central Histórica - ZCH IX - Zona do Centro Turístico - ZCT X - Zona de Expansão Urbana - ZEU Art. 62 - As alterações de uso nas edificações existentes devem respeitar os critérios de uso e ocupação apresentados nesta lei.</p> <p>§ 2º O Município de Embu das Artes fica dividido nas seguintes Zonas, descritas no Anexo 1 e delimitadas no Anexo 3 parte integrante desta lei: I - Zona Urbana Consolidada - ZUC II - Zona Empresarial - ZE III - Zona Corredor Empresarial - ZCE IV - Zona - Corredor Misto - ZCM V - Zona de Interesse Ambiental - ZIA VI - Zona de Especial Interesse Ambiental - ZEIA VII - Zona Especial de Interesse Social - ZEIS VIII - Zona Central Histórica - ZCH IX - Zona do Centro Turístico - ZCT X - Zona de Expansão Urbana - ZEU Art. 62 - As alterações de uso nas edificações existentes devem respeitar os critérios de uso e ocupação apresentados nesta lei.</p> <p>Art. 152 - O Plano Diretor é parte integrante de um processo contínuo de planejamento, em que estão assegurados os objetivos e as diretrizes definidas nesta Lei e a participação popular, na sua implementação ou revisão. Art. 153 - Além das disposições do Capítulo IV da Lei 10257/01 - Estatuto da Cidade - e as competências e atribuições legais de órgãos, cargos e agentes públicos no planejamento e gestão democrática da Cidade fica assegurada a participação popular mediante a criação do "Conselho de Planejamento e Gestão" que será implementado mediante Decreto.</p>
Estruturação de redes urbanas	<p>Art. 36 - São objetivos da política de desenvolvimento urbano:</p> <p>VII - estabelecer articulações de políticas públicas de interesse comum integradas entre União, Estado, municípios da Região Metropolitana e municípios integrantes do Consórcio Intermunicipal da Região Sudoeste da Grande São Paulo - CONISUD, objetivando o desenvolvimento de cooperação na escolha de prioridades e planejamento conjunto das funções públicas de interesse comum como prevalente sobre o local; incluído o uso do patrimônio público, conforme legislação.</p> <p>Art. 148 - O Poder Executivo Municipal deverá promover gestões junto às concessionárias de serviços públicos no nível federal e estadual, visando a complementação das redes de infraestrutura de suas respectivas competências, a partir dos Planos Municipais Específicos, complementares a presente lei e relacionados no</p>

	artigo 157.
Estímulo à cultura territorial	<p>Art. 3º Os objetivos gerais do Plano Diretor, decorrentes dos princípios arrolados no artigo anterior, são:</p> <p>II - no cumprimento do ordenamento e direcionamento sócio econômico e da expansão urbana:</p> <p>a) estabelecer uma política fundiária voltada para a destinação de terras junto às áreas urbanizadas do município de modo a:</p> <p>1 - promover a destinação de terras para moradia social; 2 - definir áreas para o lazer e para preservação ambiental;</p> <p>3 - demarcar zonas prioritárias para ações de saneamento ambiental e,</p> <p>4 - promover a integração entre os bairros e destes com o centro histórico.</p> <p>Art. 4º Na promoção da política urbana, o Município deve observar e aplicar as diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade, bem como as seguintes diretrizes locais: I - assegurar a alocação adequada de espaços, equipamentos e serviços públicos para os habitantes e para as atividades econômicas em geral; II - assegurar a integração entre as áreas urbanas visando</p> <p>Art. 36 - São objetivos da política de desenvolvimento urbano: I - promover o desenvolvimento e ordenamento do uso do solo garantindo a integração territorial, o cumprimento da função social da propriedade, o combate a ações especulativas, o desenvolvimento econômico e social, associados a preservação e proteção dos recursos naturais; II - estimular o crescimento da cidade em áreas já urbanizadas, dotadas de serviços de infraestrutura e equipamentos, otimizando o aproveitamento da capacidade instalada; III - estimular a reestruturação e requalificação urbanística em áreas densamente habitadas; IV - evitar a segregação de usos, promovendo a diversificação e mixagem de usos compatíveis, de modo a reduzir os deslocamentos da população e equilibrar a distribuição da oferta de emprego na cidade;</p> <p>Art. 61 - As normas do zoneamento são as diretrizes fundamentais de ordenação do território do Município, atendendo aos princípios constitucionais da política urbana, da função social da propriedade e das funções sociais da cidade nos termos do Estatuto da Cidade, e demais legislações federais e estaduais relacionadas à política fundiária.</p> <p>Art. 118 - O Poder Público, na forma de lei, em todo o território do município poderá exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova o seu adequado funcionamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento, edificação e utilização compulsórios; II - Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU progressivo no tempo e, III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida ativa.</p>
Gestão de riscos	<p>Art. 3º Os objetivos gerais do Plano Diretor, decorrentes dos princípios arrolados no artigo anterior, são:</p> <p>I - no cumprimento das funções sociais:</p> <p>d) aumentar a oferta de moradias sociais e evitar a degradação de áreas de interesse ambiental pela urbanização;</p> <p>Art. 36 - São objetivos da política de desenvolvimento urbano:</p> <p>V - urbanizar, requalificar e regularizar favelas, loteamentos clandestinos, irregulares e cortiços, visando sua integração nos bairros; VI - coibir o surgimento de assentamentos irregulares, implantando sistema eficaz de fiscalização e definir as condições e parâmetros para regularizar os assentamentos consolidados, incorporando-os à estrutura urbana, respeitando o interesse público e o meio ambiente e,</p> <p>Art. 42 - São diretrizes da política ambiental: I - ampliar os instrumentos de gestão</p>

	<p>ambiental, estabelecidos nas legislações federal, estadual e municipal, adequando-os às metas estabelecidas pela política municipal; II - controle do uso e da ocupação de fundos de vale, áreas sujeitas à inundação, mananciais, áreas de alta declividade e cabeceira de drenagem; III - ampliação das áreas permeáveis no município e,</p> <p>Art. 117 - Caberá ao Município elaborar a legislação específica para regularização fundiária, devendo obedecer aos seguintes princípios e diretrizes:</p> <p>IV - garantir o controle e a fiscalização urbana evitando novas ocupações ilegais e, principalmente, o adensamento de áreas objeto de regularização;</p>
Ampla participação pública	<p>Art. 3º Os objetivos gerais do Plano Diretor, decorrentes dos princípios arrolados no artigo anterior, são:</p> <p>I - no cumprimento das funções sociais:</p> <p>b) promover políticas públicas com a participação da comunidade, mediante um processo permanente de gestão democrática da cidade;</p> <p>II - no cumprimento do ordenamento e direcionamento sócio econômico e da expansão urbana:</p> <p>b) aprimoramento constante das formas de participação democrática, para o planejamento e a gestão urbana do município.</p> <p>Art. 4º Na promoção da política urbana, o Município deve observar e aplicar as diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade, bem como as seguintes diretrizes locais:</p> <p>IV - fomentar a política de regularização fundiária e urbanização dos núcleos habitacionais caracterizados de interesse social; V - garantir a implementação de programas de reabilitação urbana, com a correção da estrutura física/geotécnica nas áreas consideradas de risco, priorizando a manutenção e/ou reassentamento da população;</p> <p>Art. 35 - São ações da Segurança Pública:</p> <p>V - capacitar a defesa civil em procedimentos de emergência integrando-a à defesa civil estadual.</p>
Instrumentos econômicos e financeiros	<p>Art. 126 - Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:</p> <p>Parágrafo Único - Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a VIII do art. 122 desta Lei.</p> <p>Art. 129 - Da lei específica que aprovar a Operação Urbana Consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:</p> <p>§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.</p>

Categorias	Elementos normativos correspondentes
Adequação com normas superiores	<p>Art. 1º Esta Lei aprova o Plano Diretor do Município de Guarulhos nele estabelecendo as diretrizes e normas para o seu desenvolvimento, orientando os agentes públicos e privados que atuam na construção e gestão da cidade, com o propósito de melhorar a qualidade de vida de seus moradores e usuários, promover o progresso urbano, econômico e social para todos, pautando-se pelos princípios, normas e instrumentos da Constituição Federal, da Constituição Estadual, do Estatuto das Cidades e da Lei Orgânica do Município.</p> <p>Art. 2º Este Plano Diretor será balizado em sete eixos estratégicos integrados entre si:</p> <p>I - Eixo 1: Garantir as funções sociais da cidade e da propriedade, visando assegurar, de modo cada vez mais universal, aos que vivem ou atuam no Município, os benefícios e os direitos trazidos pelo progresso humano, propiciando-lhes qualidade urbana, ambiental e social em todas as regiões e locais de moradia;</p> <p>II - Eixo 2: Ampliar as oportunidades para os segmentos da população ora excluída do acesso ao emprego, à renda, ao conhecimento, ao adequado atendimento de saúde, de segurança, de serviços e ambientes públicos de qualidade, à infra-estrutura urbana completa, à moradia adequada e regularizada, ao lazer, à participação nas decisões das instituições públicas de poder, reduzindo assim as desigualdades sociais e regionais;</p> <p>III - Eixo 3: Potencializar e ampliar as atividades econômicas no Município com atenção ao meio ambiente saudável, reforçando a forte e tradicional presença da indústria na cidade com medidas que a desenvolvam; ampliando a atividade e inovando em outros diferentes setores da economia; implementando projetos para o desenvolvimento do entorno do aeroporto internacional e das atividades que com ele se relacionam; fomentando iniciativas das micro e pequenas empresas, das pessoas individualmente, e das cooperativas populares, com base na economia solidária; apoiando o desenvolvimento das atividades econômicas nas diferentes regiões do Município; promovendo para estes fins articulações entre os agentes públicos, privados e da sociedade civil;</p> <p>IV - Eixo 4: Aprimorar a utilização adequada dos espaços e edificações particulares, bem como dos locais e equipamentos de uso público, e elevar a capacidade de mobilidade das pessoas no ambiente urbano, com melhor fluidez e acessibilidade interna ao Município, às rodovias, aos outros municípios da região metropolitana, através de rede adequada de vias públicas e de meios de transporte acessíveis do ponto de vista material e econômico, buscando sempre preservar ou recuperar o meio ambiente;</p> <p>V - Eixo 5: Expandir os recursos financeiros disponíveis para que o poder municipal possa cumprir amplamente suas finalidades, através do crescimento da atividade econômica, da plena utilização dos instrumentos de captação de recursos previstos constitucionalmente e de leis infra-institucionais como o Estatuto da Cidade, da ampliação da base arrecadatória, da recuperação de créditos públicos, do aprimoramento da aplicação dos recursos arrecadados e da contenção de gastos redutíveis, da obtenção otimizada de recursos de outros níveis de governo ou de instituições de apoio, da regularização e utilização da capacidade de obter empréstimos em condições vantajosas junto a instituições financeiras de fomento nacionais e internacionais e parcerias públicas ou privadas;</p> <p>VI - Eixo 6: Aprimorar as instituições públicas locais conforme os princípios, direitos e deveres constitucionais da democracia, da moralidade, da eficiência, da transparência, aperfeiçoando a participação democrática dos habitantes da cidade na sua gestão e controle, individualmente ou através das associações representativas dos vários segmentos da comunidade;</p> <p>VII - Eixo 7: Promover a articulação, cooperação, consorciação e gestão conjunta dos municípios da região metropolitana ou de interesse de municípios mais próximos, integrando-se nestes objetivos com as instituições do governo estadual, do governo federal e a sociedade civil.</p>

	Fonte:
Existência de objetivos de gestão integrada	<p>Art. 2º Este Plano Diretor será balizado em sete eixos estratégicos integrados entre si:</p> <p>I - Eixo 1: Garantir as funções sociais da cidade e da propriedade, visando assegurar, de modo cada vez mais universal, aos que vivem ou atuam no Município, os benefícios e os direitos trazidos pelo progresso humano, propiciando-lhes qualidade urbana, ambiental e social em todas as regiões e locais de moradia;</p> <p>II - Eixo 2: Ampliar as oportunidades para os segmentos da população ora excluída do acesso ao emprego, à renda, ao conhecimento, ao adequado atendimento de saúde, de segurança, de serviços e ambientes públicos de qualidade, à infra-estrutura urbana completa, à moradia adequada e regularizada, ao lazer, à participação nas decisões das instituições públicas de poder, reduzindo assim as desigualdades sociais e regionais;</p> <p>III - Eixo 3: Potencializar e ampliar as atividades econômicas no Município com atenção ao meio ambiente saudável, reforçando a forte e tradicional presença da indústria na cidade com medidas que a desenvolvam; ampliando a atividade e inovando em outros diferentes setores da economia; implementando projetos para o desenvolvimento do entorno do aeroporto internacional e das atividades que com ele se relacionam; fomentando iniciativas das micro e pequenas empresas, das pessoas individualmente, e das cooperativas populares, com base na economia solidária; apoiando o desenvolvimento das atividades econômicas nas diferentes regiões do Município; promovendo para estes fins articulações entre os agentes públicos, privados e da sociedade civil;</p> <p>IV - Eixo 4: Aprimorar a utilização adequada dos espaços e edificações particulares, bem como dos locais e equipamentos de uso público, e elevar a capacidade de mobilidade das pessoas no ambiente urbano, com melhor fluidez e acessibilidade interna ao Município, às rodovias, aos outros municípios da região metropolitana, através de rede adequada de vias públicas e de meios de transporte acessíveis do ponto de vista material e econômico, buscando sempre preservar ou recuperar o meio ambiente;</p> <p>V - Eixo 5: Expandir os recursos financeiros disponíveis para que o poder municipal possa cumprir amplamente suas finalidades, através do crescimento da atividade econômica, da plena utilização dos instrumentos de captação de recursos previstos constitucionalmente e de leis infra-institucionais como o Estatuto da Cidade, da ampliação da base arrecadatória, da recuperação de créditos públicos, do aprimoramento da aplicação dos recursos arrecadados e da contenção de gastos redutíveis, da obtenção otimizada de recursos de outros níveis de governo ou de instituições de apoio, da regularização e utilização da capacidade de obter empréstimos em condições vantajosas junto a instituições financeiras de fomento nacionais e internacionais e parcerias públicas ou privadas;</p> <p>VI - Eixo 6: Aprimorar as instituições públicas locais conforme os princípios, direitos e deveres constitucionais da democracia, da moralidade, da eficiência, da transparência, aperfeiçoando a participação democrática dos habitantes da cidade na sua gestão e controle, individualmente ou através das associações representativas dos vários segmentos da comunidade;</p> <p>VII - Eixo 7: Promover a articulação, cooperação, consorciação e gestão conjunta dos municípios da região metropolitana ou de interesse de municípios mais próximos, integrando-se nestes objetivos com as instituições do governo estadual, do governo federal e a sociedade civil.</p> <p>Art. 5º Para o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade no Município de Guarulhos, o Poder Público Municipal, o Estado, a União, as pessoas que nela habitam ou a utilizam, as entidades não-governamentais e as empresas privadas deverão cumprir suas obrigações e exercer seus direitos, colaborando entre si para este objetivo.</p> <p>Art. 7º A política urbana tem por objetivo ordenar e garantir o desenvolvimento das</p>

	<p>funções sociais da cidade e da propriedade urbana, devendo estimular as ações locais articuladas entre as instituições públicas municipais, estaduais e federais e os diversos órgãos em cada uma delas, complementando suas ações e desenvolvendo nas pessoas a consciência do papel decisivo que cada um tem individualmente na preservação de sua integridade física e mental, no seu próprio progresso, na promoção de seus direitos e dos direitos de seus semelhantes, buscando em comum:</p> <p>I - prover a alocação adequada de infra-estrutura urbana, espaços, equipamentos e serviços públicos em todas as regiões da cidade, para os habitantes e para as atividades econômicas em geral, respeitando as áreas de preservação ambiental ou rural permitindo um meio ambiente adequado;</p> <p>II - propiciar a recuperação e melhoria das condições de moradia, implementando-se as medidas necessárias para a regularização urbanística, administrativa e fundiária;</p> <p>III - apresentar programas de reabilitação ou de remoção de cidadãos residentes em áreas precárias e de risco para áreas adequadas, objetivando viabilizar habitação de interesse social nas áreas passíveis de uso e que estejam ociosas;</p> <p>IV - preservar, recuperar e aproveitar adequadamente:</p> <p>a) o meio ambiente natural e construído;</p> <p>b) o patrimônio cultural, histórico, artístico e paisagístico;</p> <p>c) as áreas de interesse ambiental, localizadas no perímetro de proteção aos mananciais.</p> <p>V - criar áreas especiais sujeitas a regimes urbanísticos específicos;</p> <p>VI - universalizar o acesso aos serviços de educação, cultura, esportes, saúde, lazer e assistência social;</p> <p>VII - reduzir a violência e assegurar o direito de mobilidade das pessoas.</p>
Governança territorial	<p>Art. 8º Para que a cidade e a propriedade cumpram a sua função social, o Poder Público Municipal disporá, além do Plano Diretor, de outros instrumentos de planejamento, tais como:</p> <p>I - zoneamento municipal;</p> <p>II - legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo;</p> <p>III - edificações e posturas;</p> <p>IV - plano plurianual;</p> <p>V - lei de diretrizes orçamentárias;</p> <p>VI - lei orçamentária;</p> <p>VII - leis específicas ou complementares ao plano diretor;</p> <p>VIII - planos e programas setoriais;</p> <p>IX - programas e projetos especiais de urbanização.</p> <p>Art. 18. O macrozoneamento divide o território do Município em cinco macrozonas, a saber:</p> <p>I - Macrozona de Urbanização Consolidada - MUC;</p> <p>II - Macrozona de Urbanização em Desenvolvimento - MUD;</p>

	<p>III - Macrozona de Dinamização Econômica e Urbana - MDEU;</p> <p>IV - Macrozona de Uso Rural - Urbano - MUR-U;</p> <p>V - Macrozona de Proteção Ambiental - MPA.</p> <p>Art. 46. Quando a propriedade não cumprir a sua função social de acordo com as normas constitucionais, o Estatuto da Cidade e demais regras pertinentes, será passível sucessivamente, através da atuação do Poder Público Municipal, de parcelamento, edificação, ou utilização compulsória, aplicação do Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana progressivo no tempo, a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública e outras medidas compulsórias, para ampliar a oferta de imóveis na Cidade, promover o uso e a ocupação legal de imóveis em situação de abandono e otimizar os resultados dos investimentos públicos realizados.</p> <p>§ 1º Ficam sujeitos à aplicação dos instrumentos citados no caput deste artigo, as propriedades que não cumprirem sua função social, localizadas em todas as Macrozonas, considerando a existência da infra-estrutura implantada e a demanda para utilização.</p> <p>§ 2º Para fins de aplicação do disposto neste artigo, o Poder Público Municipal definirá através de lei específica a área e o aproveitamento mínimo da propriedade e outros parâmetros.</p> <p>§ 3º A localização das Macrozonas está definida no Mapa PD-01, anexo.</p> <p>§ 4º A descrição técnica dos perímetros das Macrozonas será definida por decreto do Executivo, no prazo máximo de 180 dias.</p> <p>§ 5º Serão definidas em lei específica, as áreas no interior das macrozonas, onde incidirão os instrumentos de que trata este artigo.</p> <p>Art. 47. O proprietário de área atingida pelas obrigações de que trata o artigo anterior, poderá optar por consórcio imobiliário, em que o proprietário transfere ao Poder Público o seu imóvel como forma de viabilizar o aproveitamento dele e, após a realização das obras, recebe como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.</p> <p>Art. 117. O Município deverá elaborar e dar o encaminhamento devido para os:</p> <p>I - Planos Diretores de Desenvolvimento Urbano e Rural (uso, ocupação, parcelamento do solo, sistema viário, transporte público, transporte de cargas);</p> <p>II - Planos Diretores de Saneamento e Meio Ambiente (abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, resíduos sólidos, manejo de águas pluviais, áreas verdes e arborização);</p> <p>III - Planos Diretores de Infra-Estrutura (pavimentação, drenagem, iluminação pública, gás, fibra ótica, utilização do subsolo);</p> <p>IV - Planos Diretores de Desenvolvimento Econômico (indústria, comércio, serviços, turismo, entorno do aeroporto, economia solidária);</p> <p>V - Planos Diretores de Desenvolvimento Social (habitação, educação, saúde, segurança, assistência social, cultura, esportes, lazer);</p> <p>VI - Planos Diretores Regionais;</p> <p>VII - Plano Estratégico de Desenvolvimento Integrado que contenha as estratégias, ações, programas e projetos de todas as áreas;</p> <p>VIII - Leis específicas de Zoneamento, Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo;</p>
--	--

	<p>IX - Leis específicas reguladoras dos instrumentos urbanísticos, fiscais, financeiros, jurídicos e administrativos.</p> <p>Parágrafo único. Os Planos acima referidos, em sua elaboração e implantação devem procurar integrar-se com o planejamento dos governos estadual, federal e dos municípios das Bacias Hidrográficas do Alto Tietê e do Vale do Paraíba, intensificando o uso de instrumentos legais e de fiscalização, estabelecendo indicadores de qualidade dos serviços, que incorporem pesquisa periódica de opinião pública, atuando em conjunto com os outros poderes institucionais, contando com a colaboração de todos os habitantes e usuários e dos conselhos setoriais, com ampla participação democrática da população e de suas entidades.</p> <p>Art. 115. O Município participará ativamente nos órgãos colegiados de gestão metropolitana e de bacias hidrográficas e buscará:</p> <p>I - aprimorar a ação integrada com a Sabesp e outras instituições afins do Estado ou de municípios da Região Metropolitana;</p> <p>II - estabelecer convênio com o Estado, a União e outros municípios para facilitar o acesso ao Parque Ecológico do Tietê, ao Parque da Serra da Cantareira e ao Parque da Base Aérea em Cumbica.</p>
Estruturação de redes urbanas	<p>Art. 44. Nos projetos de parcelamento e nos projetos viários, a malha viária do Município deverá ser planejada e executada, conforme segue:</p> <p>I - evitando macro-eixos que separem regiões ou criem diferenças regionais que prejudiquem o planejamento racional dos espaços urbanos;</p> <p>II - priorizando os corredores de transportes coletivos e de escoamento de cargas e produtos;</p> <p>III - possibilitando a implantação de vias de ligação intermunicipal;</p> <p>IV - devendo, todo e qualquer empreendimento que venha a gerar um grande fluxo de pessoas ou tráfego de veículos, ser precedido de diretrizes que levem em conta o sistema viário local existente.</p> <p>Art. 63. O sistema viário municipal e o sistema de transporte público municipal deverão buscar a garantia de ampliação da mobilidade, de acesso e de bem-estar dos cidadãos ao se mover no Município e para outros municípios, sendo entendidos esses objetivos como ampliação da cidadania e dos instrumentos de inclusão social.</p> <p>(...)</p> <p>§ 3º O sistema de transporte público metropolitano é constituído por ônibus, metrô e trem metropolitanos e aeronaves de alcance estadual, interestadual, internacional, que devem, no que couber, se articular com o sistema municipal.</p> <p>§ 4º O planejado sistema de transporte público sobre trilhos, o trem de superfície para o aeroporto internacional e para a cidade de Guarulhos, deverá estar concatenado à lógica e à dinâmica do transporte municipal modal e intermodal.</p> <p>Art. 72. Constituem prioridade entre os grandes empreendimentos públicos e/ou privados, amplamente vinculados ao desenvolvimento econômico, a serem desenvolvidos na cidade na vigência deste Plano Diretor:</p> <p>I - a infraestrutura completa da Cidade Satélite Industrial de Cumbica;</p> <p>II - o metrô de superfície ou trem metropolitano ligando São Paulo a Guarulhos e ao aeroporto internacional;</p> <p>III - a instalação de uma rodoviária que abrigue linhas interestaduais e entre cidades;</p> <p>IV - a expansão do Aeroporto com as medidas urbanísticas e ambientais</p>

	<p>necessárias à preservação dos interesses da cidade e de seus habitantes;</p> <p>V - o prosseguimento da Marginal do Baquirivu-Guaçu;</p> <p>VI - o prosseguimento da revitalização do Centro da cidade e dos centros de bairro;</p> <p>VII - a conclusão dos acessos à cidade e das transposições nas Rodovias Presidente Dutra, Fernão Dias e Ayrton Senna;</p> <p>VIII - a participação nos estudos, definição de traçado e das medidas de implantação do Rodoanel Metropolitano interligado às rodovias e ao aeroporto internacional;</p> <p>IX - a ligação da cidade de Guarulhos a São Paulo e ao ABC através da via Jacu-Pêssego;</p> <p>X - outros empreendimentos de origem privada de importância econômica, mediante critérios de avaliação instituídos pelo Poder Público Municipal e pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico.</p> <p>Art. 118. Para assegurar a implantação do processo contínuo, dinâmico e flexível de planejamento e gestão das Políticas Públicas, fica criado o Sistema Municipal de Gestão do Planejamento, que tem como objetivos:</p> <p>I - articular políticas, estratégias, ações e investimentos públicos;</p> <p>II - instaurar um processo permanente e sistematizado de detalhamento, atualização, revisão e monitoramento das diretrizes, instrumentos e normas previstas no Plano Diretor;</p> <p>III - atuar no acompanhamento dos instrumentos de aplicação e dos programas e projetos aprovados;</p> <p>IV - incorporar a comunidade na definição e gestão das políticas públicas através de um sistema democrático de participação.</p> <p>Art. 119. O Sistema Municipal de Gestão do Planejamento é um procedimento interativo dos diversos órgãos e setores da Administração Municipal, devendo:</p> <p>I - elaborar, desenvolver e compatibilizar planos e programas que envolvam a participação conjunta de órgãos, empresas e autarquias da administração municipal e de outros níveis de governo;</p> <p>II - desenvolver, analisar, reestruturar, compatibilizar e revisar periodicamente as diretrizes estabelecidas na Lei Orgânica Municipal, no Plano Diretor e demais leis vigentes mediante a proposição de leis, decretos e normas, visando a constante atualização e adequação dos instrumentos legais de apoio à Administração Pública do Município de Guarulhos;</p> <p>III - criar canais de participação da sociedade na gestão municipal.</p>
Estímulo à cultura territorial	<p>Art. 10. O Poder Público Municipal está autorizado, para cumprir sua função, a utilizar-se de instrumentos jurídicos e administrativos, tais como:</p> <p>I - o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo;</p> <p>II - a desapropriação por interesse social, necessidade ou utilidade pública;</p> <p>III - a servidão administrativa;</p> <p>IV - o tombamento;</p>

	<p>V - a transferência do direito de construir;</p> <p>VI - o direito de preferência para aquisição de imóveis ou preempção;</p> <p>VII - a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;</p> <p>VIII - as operações urbanas consorciadas interligadas;</p> <p>IX - os consórcios imobiliários;</p> <p>X - a concessão de direito real de uso;</p> <p>XI - a concessão de uso especial para fins de moradia;</p> <p>XII - os contratos de concessão dos serviços públicos urbanos;</p> <p>XIII - os contratos de gestão com concessionários públicos municipais de serviços urbanos;</p> <p>XIV - os convênios e acordos técnicos, operacionais e de cooperação institucional.</p> <p>Art. 12. A ordenação e o controle do uso do solo devem buscar:</p> <p>I - a garantia de utilização adequada de imóveis urbanos;</p> <p>II - a proximidade de usos compatíveis ou convenientes, evitando desconforto em face do interesse da coletividade;</p> <p>III - o adensamento compatível à infra-estrutura urbana e aos equipamentos urbanos e comunitários existentes ou previstos;</p> <p>IV - o aproveitamento do solo urbano edificável;</p> <p>V - a preservação de áreas urbanizadas e não urbanizadas, evitando a especulação imobiliária, bem como a ocorrência de desastres naturais e prejuízos à qualidade de vida.</p> <p>Art. 13. O macrozoneamento e o zoneamento devem:</p> <p>I - discriminar e delimitar as áreas urbanas e rurais, com vista à localização da população e das atividades;</p> <p>II - designar as unidades de conservação ambiental, paisagística e cultural e outras áreas protegidas por lei, distinguindo as de preservação permanentes das temporárias e suas condições de uso;</p> <p>III - estabelecer restrição à utilização de áreas de riscos geológicos;</p> <p>IV - estimular a preservação de áreas de exploração agrícola e pecuária;</p> <p>V - regulamentar as construções, condicionando-as, nos casos de grandes e médios empreendimentos à existência ou à programação de equipamentos urbanos e comunitários necessários;</p> <p>VI - estabelecer compensação de imóvel considerado como de interesse do patrimônio cultural, histórico, arqueológico, artístico ou paisagístico;</p> <p>VII - definir os critérios para autorizar a implantação de equipamentos urbanos ou comunitários e estabelecer sua forma de gestão;</p> <p>VIII - definir o tipo de uso, percentual de ocupação e índice de aproveitamento dos terrenos nas diversas áreas.</p> <p>DA ARTICULAÇÃO METROPOLITANA</p> <p>Art. 112. O Município de Guarulhos, através de suas instituições governamentais e</p>
--	---

	<p>sociais, buscará:</p> <ul style="list-style-type: none"> I - articular novas formas de ação regional, em especial da Região Metropolitana de São Paulo, centrado na busca ativa de consensos e convergências, respeitando a autonomia dos entes federados; II - participar em projetos para a progressiva regionalização de ações urbanísticas, econômicas e sociais; III - implementar um sistema de planejamento regional conjunto, possibilitando a coordenação de processos de integração e de financiamento comum; IV - estabelecer constante interlocução com o Governo Estadual e o Governo Federal. <p>Art. 113. Para o desenvolvimento da inserção regional e metropolitana, o Município de Guarulhos, respeitando as competências respectivas dos municípios e do Estado como entes federados, consagradas na Constituição da República, deverá ainda:</p> <ul style="list-style-type: none"> I - privilegiar na ação regional as formas flexíveis de cooperação e consorciação entre municípios; II - contribuir, com base no elevado potencial do Município para a revitalização do desenvolvimento econômico da Região Metropolitana de São Paulo; III - auxiliar na articulação entre os municípios, o Estado e a União, para a otimização de resultados nos diversos serviços públicos e nas ações sociais, promovendo em comum a função social da cidade e da propriedade; IV - ter no gerenciamento de bacias hidrográficas e do saneamento ambiental, um dos eixos de regionalização de ações envolvendo a gestão conjunta de recursos hídricos compartilhados; V - contribuir para viabilizar importantes eixos rodoviários metropolitanos, entre eles, a ligação de Guarulhos com a cidade de São Paulo e a região do ABC, a ligação com outros municípios vizinhos e os acessos à Rodovia Fernão Dias e ao Rodoanel; VI - participar ativamente das medidas para possibilitar a ligação sobre trilhos de São Paulo a Guarulhos e ao aeroporto internacional. <p>Art. 114. O Poder Público Municipal deverá ainda:</p> <ul style="list-style-type: none"> I - promover e participar de forma flexível e não institucionalizada de inserção, tais como fóruns metropolitanos, redes ou mecanismos de intercâmbio entre cidades e projetos específicos de interesse comum; II - contribuir no sentido de uma revisão da legislação relativa às áreas metropolitanas em vista da concepção de novas formas institucionais; III - participar de redes nacionais e internacionais de cidades com vista ao desenvolvimento urbano, econômico, social e ao exercício da solidariedade entre suas populações.
Gestão de riscos	<p>Art. 54. O Poder Público Municipal atuando em conjunto com outros poderes institucionais, com a iniciativa privada e com a sociedade civil, envidará esforços para, progressivamente, alcançar os seguintes objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> III - complementar ou recuperar o sistema de drenagem das águas nas áreas urbanizadas, de modo a minimizar a formação e agravamento de áreas inundáveis e de escorregamento; IV - evitar as mudanças nocivas ao relevo, preservar a vegetação, o solo e a harmonia natural, conter os riscos de escorregamento; <p>Art. 58. Para assegurar as condições equilibradas de escoamento do sistema de drenagem, o Poder Público Municipal juntamente com o Estado, a União e a participação da sociedade, deve definir como ações e procedimentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> I - utilização de um Plano Diretor de Manejo de Águas Pluviais como instrumento de gestão, avaliado e atualizado periodicamente; II - o Plano Diretor de Manejo de Águas Pluviais, deve compreender sobretudo, a prevenção e combate a enchentes e à erosão, a melhora no controle das águas pluviais, estudos de ecossistema aquático e estudos de benefícios e custos; III - análise integrada, tendo a bacia hidrográfica como unidade básica de planejamento e gestão dos recursos hídricos, dos aspectos ambientais e do desenvolvimento urbano;

	<p>IV - implantação de medidas:</p> <p>a) preventivas, aplicadas às bacias hidrográficas ainda não ocupadas, não urbanizadas ou para novos empreendimentos e projetos, destinadas a evitar a formação de áreas passíveis de enchentes;</p> <p>b) corretivas, aplicadas às bacias hidrográficas que apresentem inundações geradas por impactos decorrentes da urbanização;</p> <p>c) de convivência, destinadas a amenizar os efeitos das enchentes durante os seus eventos críticos.</p> <p>Art. 79. Os projetos habitacionais devem considerar as características da população local, suas formas de organização, condições físicas e econômicas, os riscos da moradia atual, a recuperação da qualidade ambiental, a preservação das áreas de mananciais, a desocupação e preservação das áreas de risco e dos espaços destinados a bens de uso comum da população, o estímulo às alternativas de associação ou cooperação entre moradores para a efetivação de programas habitacionais, a promoção de assessoria técnica, jurídica, ambiental e urbanística às famílias de baixa renda, a promoção de programa de educação urbana, a reserva de parcela das unidades habitacionais para o atendimento aos idosos e aos portadores de necessidades especiais.</p> <p>Parágrafo único. O Poder Público Municipal, poderá firmar convênios com entidades da sociedade civil para a realização dos objetivos constantes no caput deste artigo.</p> <p>Art. 100. O Poder Público Municipal em conjunto com órgãos públicos estaduais e federais, setores da sociedade empresarial e civil, tomará medidas emergenciais de proteção à população vitimada por calamidade pública e outras situações de risco.</p> <p>Parágrafo único. Para atendimento às vítimas de que trata o caput deste artigo, a administração pública poderá locar imóveis através de procedimento especial previsto em lei.</p>
Adequação a realidade local	<p>Art. 48. O Poder Público Municipal, desde que haja autorização legislativa, poderá transferir seu imóvel a particular para que este, em consórcio imobiliário, realize empreendimento habitacional de interesse social, repassando ao Poder Público como pagamento pelo imóvel, unidades habitacionais devidamente urbanizadas ou edificadas quando do término das obras, desde que assegurado o necessário uso institucional ou de lazer previstos no projeto urbano.</p> <p>Fonte: Divisão Técnica do Departamento de Assuntos Legislativos – Prefeitura de Guarulhos 8 Lei nº 6.055, de 30/12/2004.</p> <p>Art. 49. O Poder Público Municipal, observando o disposto nos artigos 25 a 35 do Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, poderá ainda:</p> <p>I - exercer o direito de preferência nos termos da lei específica, para aquisição de imóvel objeto de alienação onerosa entre particulares - direito de preempção, mediante prévia comunicação ao Conselho de Desenvolvimento Urbano, no prazo máximo de 05 (cinco) dias;</p> <p>II - conceder a outorga onerosa do direito de construir, autorizando construção que exceda o coeficiente de aproveitamento básico do terreno para edificação ou permitindo a alteração do uso do solo, mediante contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário, no caso de operações urbanas consorciadas;</p> <p>III - coordenar, em todas as Macrozonas, intervenções e medidas contando com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados em operações urbanas consorciadas, com a finalidade de preservação, recuperação ou transformação de áreas urbanas, para as quais poderão ser previstas, entre outras medidas:</p> <p>a) a modificação de índices e de características de parcelamento, uso e</p>

	<p>ocupação do solo;</p> <p>b) alterações das normas de construir, considerado o impacto ambiental delas decorrente;</p> <p>c) a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação, desde que nova legislação o permita;</p> <p>d) a emissão, pelo Município, de certificados de potencial adicional de construção na área objeto da operação, a serem alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.</p> <p>IV - autorizar o proprietário de imóvel localizado em qualquer Macrozona a exercer em outro local, ou alienar mediante escritura pública, o direito de construir, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:</p> <p>a) implantação de equipamentos urbanos e comunitários;</p> <p>b) preservação que seja de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social, cultural ou servir a programas de regularização fundiária;</p> <p>c) urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social;</p> <p>d) doação ao Poder Público Municipal para os fins previstos nas alíneas “a” a “c” deste inciso.</p> <p>§ 1º Serão definidos na Lei de Zoneamento os coeficientes de aproveitamento básico e máximo para atendimento ao disposto no inciso II deste artigo.</p> <p>§ 2º O disposto nos incisos II, III e IV deste artigo aplica-se a todas as Macrozonas, exceto a Macrozona de Proteção Ambiental - MPA.</p>
Previsão de ampla participação pública	<p>Art. 122. O Orçamento Participativo, com assembleias abertas a todos os habitantes do Município em suas diversas regiões, será um dos instrumentos privilegiados de participação popular na gestão da cidade e escolherá seus representantes para o acompanhamento de suas e de outras decisões de interesse coletivo.</p> <p>Art. 123. A Conferência Municipal da Cidade, com a participação de representantes do Executivo, do Legislativo, de órgãos técnicos, de entidades culturais, comunitárias, sindicais, religiosas, empresariais, sociais e associativas em geral, deverá ocorrer, no mínimo, a cada quatro anos e terá os seguintes objetivos:</p> <p>I - avaliar o desenvolvimento urbano, econômico e social da cidade e sugerir condutas;</p> <p>II - avaliar a aplicação e os impactos da implementação das normas contidas nesta Lei e em outras leis complementares ou afins e sugerir o seu aperfeiçoamento;</p> <p>III - debater e sugerir sobre as prioridades adotadas ou a adotar;</p> <p>IV - fazer proposições que objetivem o cumprimento da função social da cidade e da propriedade.</p> <p>Parágrafo único. Para assegurar a gestão democrática da cidade, além dos órgãos colegiados previstos no artigo 121, e da Conferência Municipal da Cidade prevista neste artigo, serão utilizados como instrumentos os debates, audiências e consultas públicas.</p>
Previsão de avaliação de resultados	<p>Art. 126. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Econômico e Social de Guarulhos deve ser revisto a cada quatro anos, conforme previsto na Lei Orgânica Municipal.</p>
Previsão de recursos financeiros específicos	<p>Art. 9º Para financiar o cumprimento de suas atribuições voltadas ao bem comum, o Poder Público Municipal utilizar-se-á de instrumentos fiscais e financeiros a ele</p>

para gestão integrada	<p>atribuídos ou facultados pela legislação, tais como:</p> <p>I - os tributos municipais diversos;</p> <p>II - o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana;</p> <p>III - as taxas e tarifas públicas específicas;</p> <p>IV - a contribuição de melhoria;</p> <p>V - a outorga onerosa do direito de construir;</p> <p>VI - as transferências voluntárias da União e do Estado;</p> <p>VII - os recursos provenientes de parcerias com o setor privado;</p> <p>VIII - os recursos geridos por operações urbanas consorciadas;</p> <p>IX - os financiamentos de bancos e instituições financeiras nacionais e internacionais;</p> <p>X - os recursos voluntários de entes governamentais ou não-governamentais;</p> <p>XI - os fundos de desenvolvimento urbano.</p>
-----------------------	---

PLANO DIRETOR DE RIBEIRÃO PIRES LEI Nº 4.791, DE 14 DE SETEMBRO DE 2004

Categorias	Elementos normativos correspondentes
Adequação com normas superiores	<p>Art. 1º Em atendimento às disposições do artigo 182 da Constituição Federal, do Capítulo III da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade - e do artigo 130 da Lei Orgânica Municipal, fica aprovado, nos termos desta Lei, o Plano Diretor do Município de Ribeirão Pires.</p> <p>Art. 3º A política urbana deve se pautar pelos seguintes princípios:</p> <p>I - função social e ambiental da Cidade;</p> <p>II - função social e ambiental da propriedade;</p> <p>III - sustentabilidade urbana;</p> <p>IV - gestão democrática e participativa da Cidade.</p> <p>Art. 8º Na promoção da política urbana, o Município deve observar e aplicar as diretrizes gerais estabelecidas no artigo 2º do Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/2001, bem como as seguintes Diretrizes:</p> <p>I - viabilização da ocupação humana, de forma compatível com a proteção, valorização e uso adequado do meio ambiente natural, protegendo e potencializando a função do Município de Ribeirão Pires de produtor de água para o consumo público;</p> <p>II - garantia do direito universal a moradia digna, democratizando o acesso à terra e aos serviços públicos de qualidade;</p> <p>III - adequação do adensamento à capacidade de suporte do meio físico, potencializando</p>

	<p>a utilização das áreas providas de infra-estrutura adequada e evitando a sobrecarga nas redes instaladas;</p> <p>IV - restrição à ocupação das áreas de risco geológico;</p> <p>V - prevenção das distorções e abusos na utilização econômica da propriedade;</p> <p>VI - contenção do uso especulativo de imóveis urbanos como reserva de valor, que resulte na sua subutilização ou não utilização;</p> <p>VII - promoção do desenvolvimento econômico local, de forma social e ambientalmente sustentável;</p> <p>VIII - proteção, valorização e uso adequado do ambiente natural e construído e da paisagem urbana;</p> <p>IX - construção e difusão da memória e identidade, por intermédio da proteção do patrimônio natural, cultural, histórico, artístico, urbanístico e paisagístico;</p> <p>X - promoção do bem-estar e a melhoria da qualidade de vida dos munícipes;</p> <p>XI - integração das estratégias de desenvolvimento da Cidade nos contextos regional do Grande ABC e metropolitano;</p> <p>XII - articulação dos diversos agentes públicos e privados atuantes no Município de Ribeirão Pires no processo de desenvolvimento urbano;</p> <p>XIII - integração entre os órgãos e Conselhos Municipais, promovendo a atuação coordenada no desenvolvimento e aplicação das estratégias, metas e ações da Agenda 21.</p>
Existência de objetivos de gestão integrada	<p>Art. 9º São objetivos da política urbana:</p> <p>I - assegurar e potencializar a função do Município de produtor de água para a Região Metropolitana de São Paulo, de forma compatível com a ocupação humana, garantindo sua qualidade e quantidade;</p> <p>II - compatibilizar as ações de preservação dos mananciais de abastecimento e as de proteção ao meio ambiente com o uso e ocupação do solo e o desenvolvimento socioeconômico;</p> <p>III - preservar, recuperar e elevar a qualidade do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico e paisagístico;</p> <p>IV - incentivar as atividades de baixo impacto ambiental, tais como o turismo ecológico;</p> <p>V - assegurar a alocação adequada de infra-estrutura urbana, espaços, equipamentos e serviços públicos para os habitantes e para as atividades econômicas em geral;</p> <p>VI - assegurar a integração entre as áreas de preservação ambiental e as áreas urbanizadas, visando o desenvolvimento ambiental sustentável;</p> <p>VII - propiciar a recuperação e melhoria das condições de moradia nos aglomerados de habitações ocupadas pela população de baixa renda, implementando-se a infra-estrutura adequada e as medidas necessárias para a regularização urbanística, administrativa e fundiária destas áreas, assegurando-se o acesso aos equipamentos urbanos e comunitários e aos serviços públicos essenciais;</p> <p>VIII - garantir nas áreas consideradas de risco ou de recuperação ambiental a implementação de programas de reabilitação ou remoção de população;</p> <p>IX - buscar a utilização adequada das áreas ociosas e a produção de habitação de interesse social, promovendo o seu aproveitamento por meio de estímulos ou gravames</p>

	<p>tributário;</p> <p>X - complementar a ação dos órgãos federais e estaduais responsáveis pelo controle ambiental;</p> <p>XI - criar áreas especiais sujeitas a regimes urbanísticos específicos;</p> <p>XII - manter gestão junto aos órgãos responsáveis pelos serviços públicos sejam eles de âmbito estadual ou federal, cujos serviços sejam deficientes;</p> <p>XIII - assegurar o direito de mobilidade dos habitantes;</p> <p>XIV - assegurar aos habitantes os serviços de educação, cultura e esportes;</p> <p>XV - garantir a gestão democrática da Cidade;</p> <p>XVI - prevenir distorções e abusos na utilização econômica da propriedade, coibindo o uso especulativo de imóveis urbanos como reserva de valor, que resulte na sua subutilização ou não utilização, de modo a assegurar o cumprimento da função social da propriedade;</p> <p>XVII - elevar a qualidade de vida da população, assegurando saneamento ambiental, infra-estrutura, serviços públicos, equipamentos sociais e espaços verdes e de lazer qualificados;</p> <p>XVIII - estimular parcerias entre os setores público e privado em projetos de urbanização e de ampliação e transformação dos espaços públicos da Cidade, mediante o uso de instrumentos para o desenvolvimento urbano atendendo às funções sociais da Cidade;</p> <p>XIX - consolidar o Centro e centros de bairros, incentivando a dinamização das atividades econômicas e a ampliação do uso habitacional;</p> <p>XX - fortalecer a gestão ambiental local, visando o efetivo monitoramento e controle ambiental;</p> <p>XXI - estimular parcerias com instituições de ensino e pesquisa visando a produção de conhecimento científico e a formulação de soluções tecnológica e ambientalmente adequadas às políticas públicas;</p> <p>XXII - promover a inclusão social, reduzindo as desigualdades que atingem segmentos da população e se refletem no território, por meio de políticas públicas sustentáveis;</p> <p>XXIII - incluir políticas afirmativas nas diretrizes dos planos setoriais, visando a redução das desigualdades de gênero;</p> <p>XXIV - criar mecanismos de planejamento e gestão participativa nos processos de tomada de decisão;</p> <p>XXV - associar o planejamento local ao regional, por intermédio da cooperação e articulação com os demais Municípios do ABC e da Região Metropolitana de São Paulo, contribuindo para a gestão integrada.</p> <p>Art. 32. Os objetivos da Política de Desenvolvimento Econômico são:</p> <p>I - promoção do desenvolvimento econômico local como estratégia de sustentabilidade, geração de emprego e renda, associado à dinâmica do desenvolvimento da Região do Grande ABC e da Região Metropolitana de São Paulo;</p> <p>II - promoção de atividades econômicas do Município de forma descentralizada no território;</p> <p>X - desenvolver relações regionais, nacionais e internacionais com associações e instituições multilaterais, bem como com organismos governamentais, no</p>
--	---

	<p>intuito de estabelecer parcerias e convênios de interesse da Cidade, viabilizando financiamentos e programas de assistência técnica;</p> <p>XI - criar um sistema de acompanhamento e avaliação das atividades produtivas;</p> <p>XII - incentivar a articulação da economia local à regional, à nacional e à internacional .</p> <p>Art. 37. A Política de Mobilidade Urbana deverá ter como objetivos gerais:</p> <p>I - considerar as questões de logística empresarial no Sistema de Mobilidade Urbana, garantindo a fluidez no transporte de cargas e mercadorias, visando o desenvolvimento econômico;</p> <p>II - articular o Sistema de Mobilidade Municipal com o metropolitano e o estadual, existente e planejado;</p>
Governança territorial	<p>Art. 26. Para a implementação da Política Ambiental serão adotados, dentre outros, os seguintes instrumentos:</p> <p>VII - Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentado;</p> <p>VIII - Conselho Municipal de Meio Ambiente;</p> <p>IX - Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano.</p> <p>Art. 48. O Macrozoneamento divide o território do Município de Ribeirão Pires considerando:</p> <p>I - as características da ocupação urbana;</p> <p>II - a cobertura vegetal;</p> <p>III - as águas superficiais e subterrâneas;</p> <p>IV - a intenção de implementação de ações de planejamento, pactuadas pela comunidade de Ribeirão Pires, consolidadas nesta Lei;</p> <p>V - as características geotécnicas do Município.</p> <p>Art. 49. As normas do Macrozoneamento são as regras fundamentais de ordenação do território do Município de modo a atender os princípios constitucionais da política urbana, do cumprimento das funções sociais da propriedade e da Cidade nos termos do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001).</p> <p>Art. 51. O Macrozoneamento divide o território do Município em 2 (duas) Macrozonas:</p> <p>I - Macrozona de Conservação Ambiental;</p> <p>II - Macrozona de Ocupação Consolidada.</p> <p>Art. 60. O zoneamento institui as regras gerais de uso e ocupação do solo para cada uma das Zonas em que se subdividem as Macrozonas:</p> <p>I - fazer cumprir as funções sociais da Cidade e da propriedade urbana, tendo em vista o estado da urbanização, as condições de implantação da infra-estrutura e a quantidade, qualidade e diversidade da cobertura vegetal;</p> <p>II - atribuir diretrizes específicas de uso e ocupação do solo no interior das Macrozonas;</p> <p>III - condicionar o adensamento construtivo e populacional à implantação de sistema completo de saneamento ambiental.</p>

	<p>Art. 129. São parâmetros urbanísticos reguladores da ocupação do solo:</p> <p>I - coeficiente de aproveitamento;</p> <p>II - taxa de permeabilidade do solo;</p> <p>III - afastamento;</p> <p>IV - gabarito.</p> <p>Art. 139. Para a promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento urbano, serão adotados, dentre outros, os seguintes instrumentos de política urbana:</p> <p>I - Instrumentos de Planejamento:</p> <p>a) Plano Plurianual;</p> <p>b) Lei de Diretrizes Orçamentárias;</p> <p>c) Lei de Orçamento Anual;</p> <p>d) Lei de Uso e Ocupação e parcelamento do Solo;</p> <p>e) Planos de desenvolvimento econômico e social;</p> <p>l) Planos, programas e projetos setoriais;</p> <p>g) Programas e projetos especiais de urbanização e de recuperação ambiental;</p> <p>h) Instituição de unidades de conservação;</p> <p>i) Zoneamento Ambiental;</p> <p>j) Código de Edificações.</p> <p>II - Instrumentos Jurídicos e Urbanísticos:</p> <p>a) Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios;</p> <p>b) IPTU Progressivo no Tempo;</p> <p>c) Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública;</p> <p>d) Zonas Especiais de interesse social;</p> <p>e) Transferência do Direito de Construir;</p> <p>f) Consórcio Imobiliário;</p> <p>g) Direito de Preempção;</p> <p>h) Direito de Superfície;</p> <p>i) Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV);</p> <p>j) Tombamento;</p> <p>k) Desapropriação;</p> <p>l) Compensação ambiental;</p> <p>m) Operação urbana consorciada.</p> <p>III - Instrumentos de Regularização Fundiária:</p> <p>a) Concessão de direito real de uso;</p> <p>b) Concessão de uso especial para fins de moradia;</p> <p>c) Assistência técnica e jurídica para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, especialmente na propositura de ações de usucapião.</p> <p>IV - Instrumentos tributários e financeiros:</p> <p>a) Tributos municipais diversos;</p> <p>b) Taxas e tarifas públicas específicas;</p> <p>c) Contribuição de Melhoria;</p> <p>d) Incentivos e benefícios fiscais.</p> <p>V - Instrumentos jurídico-administrativos:</p> <p>a) Servidão Administrativa e limitações administrativas;</p> <p>b) Concessão, Permissão ou Autorização de uso de bens públicos municipais;</p> <p>c) Contratos de concessão dos serviços públicos urbanos;</p> <p>d) Termo administrativo de ajustamento de conduta;</p> <p>e) Convênios e acordos técnicos, operacionais e de cooperação institucional;</p>
--	--

	<p>f) Dação de imóveis em pagamento da dívida.</p> <p>VI - Instrumentos de Democratização da Gestão Urbana:</p> <p>a) Conselhos municipais; b) Fundos municipais; c) Gestão orçamentária participativa; d) Audiências e consultas públicas; e) Conferências municipais; f) Iniciativa Popular, Referendo Popular, Plebiscito; g) Fórum da Cidade.</p> <p>Art. 182. Fica criado o Sistema Municipal de Planejamento e Gestão, instituindo estruturas e processos democráticos e participativos, que visam permitir o desenvolvimento de um processo contínuo, dinâmico e flexível de planejamento e gestão da política urbana e ambiental</p> <p>Art. 185. O Sistema Municipal de Planejamento e Gestão é composto por:</p> <p>I - Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentado; II - Fundo Municipal de Desenvolvimento Sustentado; III - Sistema de Informações Municipais; IV - Conferência Municipal da Cidade; V - Fórum da Cidade ; VI - Conferências Setoriais; VII - Conselhos Setoriais</p>
Estruturação de redes urbanas	
Estímulo à cultura territorial	<p>Art. 12. Para a realização das diretrizes e ações estratégicas da Política Fundiária Municipal deverão ser aplicados, dentre outros, os seguintes instrumentos:</p> <p>I - macrozoneamento e zoneamento; II - fundo de desenvolvimento sustentado; III - direito de preempção; IV - transferência do direito de construir; V - operação urbana consorciada; VI - consórcio imobiliário; VII - instrumentos de regularização fundiária; VIII - Imposto Sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU progressivo no tempo; IX - parcelamento compulsório.</p> <p>Art. 26. Para a implementação da Política Ambiental serão adotados, dentre outros, os seguintes instrumentos:</p> <p>I - macrozoneamento;</p>

	<p>II - zoneamento ambiental;</p> <p>III - unidades de conservação;</p> <p>IV - direito da preempção;</p> <p>V - estudo de impacto de vizinhança (EIV);</p> <p>VI - estudo de impacto ambiental e relatório de impacto ambiental (EIA-RIMA);</p> <p>Art. 36. A Política de Mobilidade Urbana deverá respeitar as seguintes Diretrizes:</p> <p>VII - articular o Sistema de Mobilidade Urbana com o metropolitano e o estadual, existente e planejado;</p> <p>Art. 47. Consoante os objetivos gerais da política urbana, expressos no artigo 4º, o ordenamento territorial obedece as seguintes Diretrizes:</p> <p>I - planejamento do desenvolvimento da Cidade, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;</p> <p>II - ordenação e controle do uso do solo, de forma a combater e evitar:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) a perda de capacidade de produção de água em qualidade e quantidade adequadas; b) a utilização inadequada dos imóveis urbanos; c) a proximidade ou conflitos entre usos e atividades incompatíveis ou inconvenientes; d) uso ou aproveitamento excessivo ou inadequado em relação à infra-estrutura urbana; e) a ociosidade do solo urbano edificável; f) a deterioração das áreas urbanizadas e dotadas de infra-estrutura, especialmente as centrais; g) a deterioração das áreas não urbanizadas; h) uso inadequado dos espaços públicos; i) a poluição e a degradação ambiental; j) a ocorrência de desastres naturais. <p>Art. 139. Para a promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento urbano, serão adotados, dentre outros, os seguintes instrumentos de política urbana:</p> <p>I - Instrumentos de Planejamento:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Plano Plurianual; b) Lei de Diretrizes Orçamentárias; c) Lei de Orçamento Anual; d) Lei de Uso e Ocupação e parcelamento do Solo; e) Planos de desenvolvimento econômico e social; f) Planos, programas e projetos setoriais; g) Programas e projetos especiais de urbanização e de recuperação ambiental; h) Instituição de unidades de conservação; i) Zoneamento Ambiental; j) Código de Edificações. <p>II - Instrumentos Jurídicos e Urbanísticos:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; b) IPTU Progressivo no Tempo; c) Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; d) Zonas Especiais de interesse social; e) Transferência do Direito de Construir; f) Consórcio Imobiliário; g) Direito de Preempção; h) Direito de Superfície; i) Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV);
--	---

	<p>j) Tombamento; k) Desapropriação; l) Compensação ambiental; m) Operação urbana consorciada.</p> <p>III - Instrumentos de Regularização Fundiária:</p> <p>a) Concessão de direito real de uso; b) Concessão de uso especial para fins de moradia; c) Assistência técnica e jurídica para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, especialmente na propositura de ações de usucapião.</p> <p>IV - Instrumentos tributários e financeiros:</p> <p>a) Tributos municipais diversos; b) Taxas e tarifas públicas específicas; c) Contribuição de Melhoria; d) Incentivos e benefícios fiscais.</p> <p>V - Instrumentos jurídico-administrativos:</p> <p>a) Servidão Administrativa e limitações administrativas; b) Concessão, Permissão ou Autorização de uso de bens públicos municipais; c) Contratos de concessão dos serviços públicos urbanos; d) Termo administrativo de ajustamento de conduta; e) Convênios e acordos técnicos, operacionais e de cooperação institucional; f) Dação de imóveis em pagamento da dívida.</p> <p>VI - Instrumentos de Democratização da Gestão Urbana:</p> <p>a) Conselhos municipais; b) Fundos municipais; c) Gestão orçamentária participativa; d) Audiências e consultas públicas; e) Conferências municipais; f) Iniciativa Popular, Referendo Popular, Plebiscito; g) Fórum da Cidade.</p>
Gestão de riscos	<p>Art. 13. São objetivos da Política Municipal de Habitação de Ribeirão Pires:</p> <p>V - promover a qualidade urbanística, habitacional e a regularização fundiária dos assentamentos precários existentes ocupados por população de baixa renda;</p> <p>VI - coibir novas ocupações por assentamentos habitacionais inadequados em toda extensão do Município, e nas áreas de risco, oferecendo alternativas habitacionais em locais apropriados e a destinação adequada dessas áreas;</p> <p>Art. 14. São Diretrizes da Política Municipal de Habitação:</p> <p>IV - a intervenção em áreas degradadas e de risco, de modo a garantir a integridade física, o direito à moradia e a recuperação da qualidade ambiental dessas áreas</p> <p>VII - fiscalização, monitoramento e manutenção do sistema de drenagem de águas pluviais de forma a evitar enchentes, a realização de ligações clandestinas e a chegada de cargas de poluição no reservatório;</p> <p>VIII - promover a operação das Várzeas de Inundação, segundo projeto a ser elaborado junto ao plano de saneamento ambiental, visando a retenção e neutralização da poluição difusa afluente aos corpos d'água protegidos;</p> <p>IX - a garantia de que o reassentamento da população removida das áreas de risco ou insalubres ocorra em áreas localizadas o mais próximo possível do local de moradia de origem;</p>

	<p>X - o impedimento de novas ocupações irregulares e o adensamento ou a ampliação dos núcleos irregulares existentes;</p> <p>XI - a recuperação de áreas de preservação ambiental ocupadas por moradia, não passíveis de urbanização e regularização fundiária;</p> <p>Art. 20. A Política de Saneamento Ambiental integrado e meio ambiente deverá respeitar as seguintes Diretrizes:</p> <p>VI - complementar a rede coletora de águas pluviais e do sistema de drenagem nas áreas urbanizadas do território, de modo a minimizar a ocorrência de alagamentos;</p> <p>VII - fiscalização, monitoramento e manutenção do sistema de drenagem de águas pluviais de forma a evitar enchentes, a realização de ligações clandestinas e a chegada de cargas de poluição no reservatório;</p> <p>VIII - promover a operação das Várzeas de Inundação, segundo projeto a ser elaborado junto ao plano de saneamento ambiental, visando a retenção e neutralização da poluição difusa afluente aos corpos d'água protegidos;</p> <p>IX - elaborar e implementar Sistema de Gestão de Resíduos Sólidos, garantindo a ampliação da coleta seletiva de lixo, da reciclagem e do reuso de materiais, bem como a redução da geração de resíduos sólidos;</p> <p>Art. 27. O Poder Executivo elaborará um Plano de Reabilitação das Áreas de Risco, contemplando as delimitações das áreas de risco e proposição de ações nessas áreas, abrangendo no mínimo os seguintes aspectos:</p> <p>I - drenagem;</p> <p>II - ocupação;</p> <p>III - coleta de esgotos;</p> <p>IV - coleta de lixo;</p> <p>V - remoção de habitações;</p> <p>VI - contenção de encostas;</p> <p>VII - prevenção à inundação;</p> <p>VIII - reposição de vegetação.</p>
--	---

Previsão de ampla participação pública	<p>Art. 186. Fica assegurada a participação da população em todas as fases do processo de gestão democrática da política urbana, meio ambiente e habitação mediante as seguintes instâncias de participação:</p> <p>I - Conferência Municipal de Desenvolvimento Urbano;</p> <p>II - Audiências Públicas;</p> <p>III - Iniciativa popular de Projetos de Lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;</p> <p>IV - Plebiscito e referendo popular;</p> <p>V - Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentado e os Conselhos Setoriais;</p> <p>VI - Fórum da Cidade;</p> <p>VII - Fundo Municipal de Desenvolvimento Sustentado.</p> <p>Art. 187. Anualmente, o Poder Executivo Municipal encaminhará ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentado relatório de gestão do exercício e plano de ação para o próximo período.</p>
Previsão de recursos financeiros específicos para gestão integrada	<p>Art. 205. O Fundo Municipal de Desenvolvimento Sustentado, será gerido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Sustentado, obedecendo as deliberações do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentado, sendo formado pelos seguintes recursos:</p> <p>I - recursos próprios do Município;</p> <p>II - transferências intergovernamentais;</p> <p>III - transferências de instituições privadas;</p> <p>IV - transferências do exterior;</p> <p>V - transferências de pessoa física;</p> <p>VI - receitas provenientes da Concessão do Direito Real de Uso de áreas públicas;</p> <p>VII - receitas provenientes da Concessão do Direito de Superfície;</p> <p>VIII - rendas provenientes da aplicação financeira dos seus recursos próprios;</p> <p>IX - doações;</p>

PLANO DIRETOR Estratégico São Paulo – Lei 16.050/2014

Categorias	Elementos normativos correspondentes
Adequação com normas superiores	Art. 2º A presente lei tem como base os fundamentos expressos na Constituição Federal, no Estatuto da Cidade e na Lei Orgânica do Município de São Paulo.

	<p>§ 1º O Plano Diretor deverá considerar o disposto nos planos e leis nacionais e estaduais relacionadas às políticas de desenvolvimento urbano, incluindo saneamento básico, habitação, mobilidade e ordenamento territorial, e à política de meio ambiente.</p> <p>§ 2º O Plano Diretor deve se articular com o planejamento metropolitano e com os planos dos demais municípios da Região Metropolitana.</p> <p>Art. 5º Os princípios que regem a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico são:</p> <p>I – função Social da Cidade;</p> <p>II – função Social da Propriedade Urbana;</p> <p>III – função Social da Propriedade Rural;</p> <p>IV – equidade e Inclusão Social e Territorial;</p> <p>V – direito à Cidade;</p> <p>VI – direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado;</p> <p>VII – gestão Democrática.</p> <p>Art. 27. De acordo com os objetivos e diretrizes expressos neste PDE para macrozonas, macroáreas e rede de estruturação da transformação urbana, a legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo – LPUOS deve ser revista, simplificada e consolidada segundo as seguintes diretrizes:</p> <p>I - evitar a dissociação entre a disciplina legal, a realidade urbana e as diretrizes de desenvolvimento urbano estabelecidas neste PDE; (adequação com Estatuto da Cidade no sentido de não haver conflito entre as normas)</p> <p>Art. 31. A divisão do território municipal em zonas deve observar os objetivos e as diretrizes definidos nesta lei para as macrozonas, macroáreas, rede de estruturação da transformação urbana e rede hídrica ambiental.</p>
Existência de objetivos declarados	<p>Art. 4º Os objetivos previstos neste Plano Diretor devem ser alcançados até 2029.</p> <p>Parágrafo único. O Executivo deverá encaminhar à Câmara Municipal proposta de revisão deste Plano Diretor, a ser elaborada de forma participativa, em 2021.</p> <p>Art. 7º A Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico se orientam pelos seguintes objetivos estratégicos:</p> <p>I - conter o processo de expansão horizontal da aglomeração urbana, contribuindo para preservar o cinturão verde metropolitano;</p> <p>II - acomodar o crescimento urbano nas áreas subutilizadas dotadas de infraestrutura e no entorno da rede de transporte coletivo de alta e média capacidade;</p> <p>III - reduzir a necessidade de deslocamento, equilibrando a relação entre os locais de emprego e de moradia;</p> <p>IV - expandir as redes de transporte coletivo de alta e média capacidade e os modos não motorizados, racionalizando o uso de automóvel;</p> <p>V – implementar uma política fundiária e de uso e ocupação do solo que garanta o acesso à terra para as funções sociais da cidade e proteja o patrimônio ambiental e cultural;</p> <p>VI - reservar glebas e terrenos, em áreas dotadas de infraestrutura e transportes coletivos, em quantidade suficiente para atender o déficit acumulado e as necessidades futuras de habitação social;</p>

	<p>VII – promover a regularização e a urbanização de assentamentos precários;</p> <p>VIII - contribuir para a universalização do abastecimento de água, a coleta e o tratamento ambientalmente adequado dos esgotos e dos resíduos sólidos;</p> <p>IX - ampliar e requalificar os espaços públicos, as áreas verdes e permeáveis e a paisagem;</p> <p>X - proteger as áreas de preservação permanente, as unidades de conservação, as áreas de proteção dos mananciais e a biodiversidade;</p> <p>XI - contribuir para mitigação de fatores antropogênicos que contribuem para a mudança climática, inclusive por meio da redução e remoção de gases de efeito estufa, da utilização de fontes renováveis de energia e da construção sustentável, e para a adaptação aos efeitos reais ou esperados das mudanças climáticas;</p> <p>XI - proteger o patrimônio histórico, cultural e religioso e valorizar a memória, o sentimento de pertencimento à cidade e a diversidade;</p> <p>XII - reduzir as desigualdades socioterritoriais para garantir, em todos os distritos da cidade, o acesso a equipamentos sociais, a infraestrutura e serviços urbanos;</p> <p>XIII - fomentar atividades econômicas sustentáveis, fortalecendo as atividades já estabelecidas e estimulando a inovação, o empreendedorismo, a economia solidária e a redistribuição das oportunidades de trabalho no território, tanto na zona urbana como na rural;</p> <p>XIV – fortalecer uma gestão urbana integrada, descentralizada e participativa;</p> <p>XV – recuperar e reabilitar as áreas centrais da cidade;</p> <p>XVI – garantir que os planos setoriais previstos neste Plano Diretor Estratégico sejam articulados de modo transversal e intersetorial.</p> <p>Parágrafo único. Os objetivos estratégicos se desdobram em objetivos por porções homogêneas de território, estabelecidos por macroáreas, e nos objetivos estratégicos das políticas urbanas setoriais, definidas nesta lei.</p> <p>Art. 193. A Política Ambiental do Município tem caráter transversal e se articula com as diversas políticas públicas, sistemas e estratégias de desenvolvimento econômico que integram esta Lei.</p> <p>Art. 194. São objetivos da Política Ambiental:</p> <p>I – implementação, no território municipal, das diretrizes contidas na Política Nacional de Meio Ambiente, Política Nacional de Recursos Hídricos, Política Nacional de Saneamento Básico, Política Nacional de Resíduos Sólidos, Política Nacional e Municipal de Mudanças Climáticas, Lei Federal da Mata Atlântica, Sistema Nacional de Unidades de Conservação e demais normas e regulamentos federais e estaduais, no que couber;</p> <p>II – conservação e recuperação do meio ambiente e da paisagem;</p> <p>III – proteção dos serviços ambientais prestados pelos ecossistemas;</p> <p>IV – redução da contaminação ambiental em todas as suas formas;</p> <p>V – garantia de proteção dos recursos hídricos e mananciais de abastecimento;</p> <p>VI – priorização de medidas de adaptação às mudanças climáticas;</p> <p>VII – incentivo à adoção de hábitos, costumes e práticas que visem a</p>
--	--

	<p>proteção dos recursos ambientais;</p> <p>VIII – produção e divulgação de informações ambientais organizadas e qualificadas;</p> <p>IX – estímulo às construções sustentáveis.</p>
Governança territorial	<p>Art. 9º A estratégia territorial do Plano Diretor, na perspectiva de observar de maneira equilibrada as dimensões definidas no artigo anterior e, ainda, os princípios, diretrizes e objetivos da Política Urbana, estrutura-se a partir dos seguintes elementos:</p> <p>I – macrozonas e macroáreas, áreas homogêneas que orientam, ao nível do território, os objetivos específicos de desenvolvimento urbano e a aplicação dos instrumentos urbanísticos e ambientais;</p> <p>II – rede de estruturação e transformação urbana, onde se concentram as transformações estratégicas propostas pelo Plano Diretor, composta pelos seguintes elementos estruturadores do território:</p> <p>a) Macroárea de Estruturação Metropolitana, que tem um papel estratégico na reestruturação urbana no município por apresentar grande potencial de transformação urbana, que precisa ser planejado e equilibrado;</p> <p>b) rede estrutural de transporte coletivo, definidora dos eixos de estruturação da transformação urbana, ao longo da qual se propõe concentrar o processo de adensamento demográfico e urbano e qualificar o espaço público;</p> <p>c) rede hídrica e ambiental constituída pelo conjunto de cursos d'água, cabeceiras de drenagem e planícies aluviais, de parques urbanos, lineares e naturais, áreas verdes significativas e áreas protegidas e espaços livres, que constitui o arcabouço ambiental do município e desempenha funções estratégicas para garantir o equilíbrio e a sustentabilidade urbanas;</p> <p>d) rede de estruturação local, que articula as políticas públicas setoriais no território indispensáveis para garantir os direitos de cidadania e reduzir a desigualdade socioterritorial e gera novas centralidades em regiões menos estruturadas, além de qualificar as existentes.</p> <p>Parágrafo Único. Fica o território do Município de São Paulo dividido nas seguintes macrozonas, cada uma delas subdivididas em quatro macroáreas, conforme Mapas 1 e 2, anexos:</p> <p>I – Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana;</p> <p>II – Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental.</p> <p>Art. 10. A Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, situada integralmente na Zona Urbana, apresenta grande diversidade de padrões de uso e ocupação do solo, desigualdade socioespacial, padrões diferenciados de urbanização e é a área do município mais propícia para abrigar os usos e atividades urbanos.</p> <p>§ 1º Para orientar o desenvolvimento urbano e dirigir a aplicação dos instrumentos urbanísticos e jurídicos para atingir os objetivos específicos, a Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana subdivide-se em 04 (quatro) macroáreas, delimitadas no Mapa 2 anexo:</p> <p>I – Macroárea de Estruturação Metropolitana;</p> <p>II – Macroárea de Urbanização Consolidada;</p> <p>III – Macroárea de Qualificação da Urbanização;</p> <p>IV – Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana.</p> <p>Art. 11. A Macroárea de Estruturação Metropolitana abrange áreas das planícies fluviais dos Rios Tietê, Pinheiros e Tamanduateí, com articulação com o Centro e</p>

prolongamento junto às avenidas Jacu-Pêssego, Cupecê e Raimundo Pereira de Magalhães e das rodovias Anhanguera e Fernão Dias e caracteriza-se pela existência de vias estruturais, sistema ferroviário e rodovias que articulam diferentes municípios e polos de empregos da Região Metropolitana de São Paulo, onde se verificam processos de transformação econômica e de padrões de uso e ocupação do solo, com a necessidade de equilíbrio na relação entre emprego e moradia.

Parágrafo único. As porções dos territórios que integram a Macroárea de Estruturação Metropolitana passam por processos de mudanças nos padrões de uso e ocupação e conversão econômica, com concentração de oportunidades de trabalho e emprego geradas pela existência de legados industriais herdados do passado, novas atividades produtivas, polos de atividades terciárias, grandes vias estruturais e infraestruturas que fazem parte dos sistemas de transporte coletivo de massa.

Art. 32. O zoneamento do Município deverá incluir, dentre outras, as seguintes zonas:

- I – Zona Exclusivamente Residencial – ZER;
- II – Zonas Predominantemente Residenciais – ZPR;
- III – Zonas Mistas – ZM;
- IV – Zonas de Centralidades – ZC;
- V – Zona de Desenvolvimento Econômico – ZDE;
- VI – Zona Predominantemente Industrial – ZPI;
- VII – Zona de Ocupação Especial – ZOE;
- VIII – Zona de Preservação e Desenvolvimento Sustentável – ZPDS;
- IX – Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS;
- X – Zonas Especiais de Preservação Cultural – ZEPEC;
- XI – Zonas Especiais de Preservação Ambiental – ZEPAM;
- XII – Zona Especial de Preservação – ZEP;
- XIII – Zona de Transição – ZT.

Art. 90. O Executivo, na forma da lei, poderá exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado, ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

- I - parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- II - Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo;
- III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública.

Parágrafo único. Compete aos órgãos públicos formuladores da política urbana, e em especial a Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade, o monitoramento permanente e elaboração de relatórios anuais a serem enviados ao CPMU e à Câmara Municipal, dos imóveis que não estejam cumprindo a função social da propriedade, nos termos previstos na lei municipal nº 15.234/2010, além das demais medidas legais cabíveis. Este controle deve incluir, no mínimo, as seguintes ações:

- I – identificar as áreas passíveis de não cumprimento da Função Social da Propriedade, segundo a Lei nº 15.234/2010;
- II – realizar convênios com órgãos públicos, empresas da administração direta, indireta ou autárquica ou concessionárias para criar bancos de dados e ferramentas para o efetivo cumprimento do objetivo disposto no inciso I;

	<p>III – notificar os imóveis identificados como não cumpridores da Função Social da Propriedade e tomar as providências jurídicas e administrativas necessárias;</p> <p>IV – fiscalizar o cumprimento dos prazos e diretrizes dos projetos que visem a regularização dos imóveis notificados mencionados no inciso III;</p> <p>V– Encaminhar aos órgãos competentes para providências os imóveis cuja regularização não foi efetivada;</p> <p>VI– Providenciar junto aos Cartórios de Registro de Imóveis a averbação nas matrículas dos imóveis irregulares observações sobre o descumprimento da Lei 15.234/2010 nos termos do § 2º do artigo 2º da referida lei;</p> <p>VII – Publicizar o banco de dados produzido com os imóveis irregulares junto aos órgãos ligados à produção de habitação de interesse Social de todas as esferas de governo com o objetivo de contribuir no esforço público e comunitário de prospecção de áreas para desenvolvimento de projetos de habitação de interesse social.</p> <p>Art. 153. O Executivo, caso julgue necessário, poderá realizar a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) com o objetivo de auxiliar, antecipadamente, os tomadores de decisões no processo de identificação e avaliação dos impactos e efeitos, que a implementação de políticas, planos ou programas, pode desencadear na sustentabilidade ambiental, social econômica e urbana.</p> <p>§ 1º A AAE poderá ser realizada de forma participativa e se constitui em processo contínuo, devendo ser realizada previamente a implementação de políticas, planos e programas.</p> <p>§ 2º Ato do Executivo regulamentará a abrangência da aplicação da AAE e os conteúdos, parâmetros, procedimentos e formas de gestão democrática a serem observados na sua elaboração, análise e avaliação.</p> <p>Art. 164. A Prefeitura ou os demais legitimados na forma da lei, com base nas atribuições previstas no inciso VIII do artigo 30 da Constituição da República, na Lei Federal n. 10.257, de 2001 – Estatuto da Cidade, na Lei Federal n. 11.977, de 07 de julho de 2009 e alterações posteriores, e na legislação municipal de regularização de loteamentos, parcelamentos do solo e edificações, consolidados até a data de aprovação desta lei, deverá incorporar os assentamentos precários, favelas, loteamentos irregulares e cortiços, visando à sua regularização urbanística e fundiária, mediante a utilização de instrumentos urbanísticos próprios:</p> <p>I – Zonas Especiais de Interesse Social;</p> <p>II – a concessão do direito real de uso;</p> <p>III – a concessão de uso especial para fins de moradia;</p> <p>IV – a usucapião especial de imóvel urbano, individual ou coletivo;</p> <p>V – a demarcação urbanística;</p> <p>VI – a legitimação de posse;</p> <p>VII – a assistência técnica, jurídica e social gratuita.</p> <p>Parágrafo único. Também são considerados passíveis de regularização fundiária as propriedades agrícolas localizadas na Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável</p> <p>Art. 320. Além do Plano Diretor Estratégico fazem parte do sistema municipal de planejamento:</p> <p>I – o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual;</p>
--	---

	<p>II – o Programa de Metas, constante na Lei Orgânica do Município;</p> <p>III – a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo;</p> <p>IV – os Planos regionais das Subprefeituras;</p> <p>V – os Planos de Bairro;</p> <p>VI – os Planos setoriais de políticas urbano-ambientais;</p> <p>VII – o Código de Obras e Edificações e demais normas complementares previstas nesta lei.</p> <p>Parágrafo único. As leis e planos citados no caput deverão observar as diretrizes e prioridades estabelecidas nesta lei.</p> <p>Art. 321. O Executivo promoverá a adequação da sua estrutura administrativa, quando necessário, para a incorporação dos objetivos, diretrizes e ações previstos nesta lei, mediante a reformulação das competências de seus órgãos da administração direta.</p> <p>Parágrafo único. Cabe ao Executivo garantir os recursos e procedimentos necessários para a formação e manutenção dos quadros necessários no funcionalismo público para a implementação desta lei.</p> <p>Art. 324. As Subprefeituras participarão ativamente do processo permanente de planejamento, supervisionando a execução das disposições do Plano Diretor Estratégico e de seu respectivo plano regional, no tocante aos seus princípios e objetivos, bem como no que se refere à execução e fiscalização do planejamento urbanístico veiculado pelas leis orçamentárias e pelo Programa de Metas.</p> <p>§ 1º O Executivo deverá criar núcleos regionais de planejamento, como instâncias vinculadas a cada Subprefeitura, atuando como um colegiado intersetorial e interdisciplinar, responsáveis pela integração e articulação das políticas setoriais bem como pelo acompanhamento das ações voltadas à concretização dos princípios, diretrizes e ações do Plano Diretor, dos planos regionais e dos planos de desenvolvimento de bairro.</p> <p>§ 2º As Subprefeituras, em conjunto com o Conselho Participativo Municipal ou o Conselho de Representantes das Subprefeituras, quando este vier a substituí-lo, realizarão ao menos uma vez ao ano reunião de avaliação e acompanhamento da implantação do Plano Diretor, do respectivo plano regional e dos demais instrumentos urbanísticos.</p> <p>Art. 344. Os Planos Regionais das Subprefeituras integram o Sistema Municipal de Planejamento Urbano, detalham as diretrizes deste Plano Diretor Estratégico no âmbito territorial de cada Subprefeitura, articulam as políticas setoriais e complementam as proposições relacionadas às questões urbanístico-ambientais em seus aspectos físicos e territoriais e demarcam os instrumentos urbanísticos e ambientais previstos nesta lei.</p> <p>Art. 347. Os Planos de Bairros integram o Sistema de Planejamento do Município, subordinando-se às diretrizes definidas nesta lei, na lei de uso e ocupação do solo e nos planos regionais das Subprefeituras.</p> <p>Art. 368. Projeto de lei de revisão da Lei 13.885, de 25 de agosto de 2004 – LPUOS deverá ser encaminhado à Câmara Municipal no prazo de 180 (cento e oitenta dias) contados a partir da entrada em vigor desta lei.</p> <p>Art. 383. Integram esta lei:</p> <p>I – os seguintes mapas:</p> <p>a) Mapa 1. Macrozoneamento;</p> <p>b) Mapa 1A. Zona Urbana e Zona Rural;</p>
--	---

	<p>c) Mapa 2. Macroáreas;</p> <p>d) Mapa 2A. Setores da Macroárea de Estruturação Metropolitana;</p> <p>e) Mapa 3. Eixos de Estruturação da Transformação Urbana;</p> <p>f) Mapa 3A. Eixos De Estruturação da Transformação Urbana previstos;</p> <p>g) Mapa 4. Zona Especial de Interesse Social1;</p> <p>h)Mapa 4A: Zonas Especiais de Interesse Social, 2, 3,4 e 5;</p> <p>i) Mapa 5. Rede Hídrica Ambiental e Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres;</p> <p>j) Mapa 6. Ações prioritárias no sistema de abastecimento de água;</p> <p>k) Mapa 7. Ações prioritárias no sistema de esgotamento sanitário;</p> <p>l) Mapa 8. Ações prioritárias no sistema viário estrutural;</p> <p>m) Mapa 9. Ações prioritárias no sistema viário estrutural e de transporte público coletivo;</p> <p>n) Mapa 10. Ações prioritárias em área de risco;</p> <p>o) Mapa 11. Perímetros de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico.</p> <p>II – os seguintes quadros:</p> <p>a) Quadro 1. Definições;</p> <p>b) Quadro 2. Características de aproveitamento construtivo das áreas de influência dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana;</p> <p>c) Quadro 2A. Características de Aproveitamento Construtivo por Macroárea (aplicáveis fora das áreas de influencia dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana);</p> <p>d) Quadro 3. Coeficientes de aproveitamento em ZEIS</p> <p>e) Quadro 4. Percentual de área construída total por usos residenciais e não residenciais em ZEIS;</p> <p>f) Quadro 5. Fator de interesse social (Fs);</p> <p>g) Quadro 6. Fator de planejamento (Fp);</p> <p>h) Quadro 7. Parques Municipais Existentes e Propostos;</p> <p>i) Quadro 8. Ações Prioritárias do Sistema de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos;</p> <p>j) Quadro 9. Classificação das vias da Rede Viária Estrutural;</p> <p>k) Quadro 10. Ações Prioritárias do Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais;</p> <p>l) Quadro 11. Polo de Economia Criativa – “Distrito Criativo Sé/República”;</p> <p>m) Quadro 12. Território de Interesse da Cultura e da Paisagem Paulista Luz;</p> <p>n) Quadro 13. Perímetro do Parque Tecnológico Jaguaré;</p>
--	--

	o) Quadro 14 Cadastro de Valor de Terreno para fins de Outorga Onerosa.
Estruturação de redes urbanas	<p>Art. 22. A rede estrutural de transportes coletivos é o sistema de infraestrutura que propicia a implantação dos eixos de estruturação da transformação urbana.</p> <p>Art. 24. A rede hídrica ambiental, conforme Mapa 5 anexo, é constituída pelo conjunto de cursos d'água, cabeceiras de drenagem, nascentes, olhos d'água e planícies aluviais, e dos parques urbanos, lineares e naturais, áreas verdes significativas e áreas protegidas, localizado em todo o território do município, que constitui seu arcabouço ambiental e desempenha funções estratégicas para garantir o equilíbrio e a sustentabilidade urbanos.</p> <p>Art. 26. A Rede de Estruturação Local compreende porções do território destinadas ao desenvolvimento urbano local, mediante integração de políticas e investimentos públicos em habitação, saneamento, drenagem, áreas verdes, mobilidade e equipamentos urbanos e sociais, especialmente nas áreas de maior vulnerabilidade social e ambiental.</p> <p>§ 1º Esses territórios são caracterizados a partir da articulação dos elementos locais dos seguintes Sistemas Urbanos e Ambientais:</p> <ul style="list-style-type: none"> I – sistema de áreas protegidas, áreas verdes e espaços livres; II – sistema de saneamento ambiental; III – sistema de mobilidade; IV – sistema de equipamentos urbanos e sociais; V – polos e centralidades previstos na política de desenvolvimento econômico sustentável. <p>§ 2º Os objetivos da Rede de Estruturação Local são:</p> <ul style="list-style-type: none"> I – promover a intervenção, mediante projetos urbanísticos que integrem as políticas e investimentos públicos, especialmente nas áreas de risco nos territórios de alta vulnerabilidade social e urbana; II – requalificar os sistemas ambientais da cidade, considerando as infraestruturas de saneamento e drenagem, a partir da constituição e articulação de espaços livres que contribua para a ampliação e requalificação dos espaços públicos, da moradia, da rede de equipamentos urbanos e sociais e de parques lineares, existentes ou planejados; III – aprimorar e articular o sistema de mobilidade local ao Sistema de Transporte Coletivo, priorizando os modos de transporte não motorizados; IV – promover o desenvolvimento econômico local visando ao incremento de atividades produtivas articuladas às transformações do território como mecanismo de inclusão social; V – garantir, em todos os distritos, no horizonte temporal previsto nessa Lei, a implantação da rede básica de equipamentos e de serviços públicos de caráter local nas áreas de educação, saúde, cultura, esporte, lazer, segurança, áreas verdes e atendimento ao cidadão, dimensionados para atender a totalidade da população residente. <p>§ 3º Os objetivos estabelecidos no caput desse artigo, poderão ser implementados por meio de Projeto de Intervenção Urbana.</p> <p>Art. 196. O Sistema de Infraestrutura é integrado pelo Sistema de Saneamento Ambiental, definido no Capítulo IV deste Título, pela rede estrutural de transportes coletivos definida na Subseção I da Seção III do Título II desta lei, e é também composto pelos serviços, equipamentos, infraestruturas e instalações operacionais e processos relativos a:</p>

	<p>I – o abastecimento de gás;</p> <p>II – rede de fornecimento de energia elétrica;</p> <p>III – rede de telecomunicação;</p> <p>IV – rede de dados e fibra ótica;</p> <p>V – outros serviços de infraestrutura de utilidade pública.</p> <p>Parágrafo único. As obras, empreendimentos e serviços de infraestrutura de utilidade pública são destinados à prestação de serviços de utilidade pública, nos estritos termos e condições autorizados pelo Poder Público, podendo ser instalados em qualquer das macrozonas, macroáreas e zonas de uso, exceto na Macroárea de Preservação de Ecossistemas Naturais.</p> <p>Art. 301. O sistema de equipamentos urbanos e sociais é composto pelas redes de equipamentos urbanos e sociais voltados para a efetivação e universalização de direitos sociais, compreendidos como direito do cidadão e dever do Estado, com participação da sociedade civil nas fases de decisão, execução e fiscalização dos resultados.</p> <p>Art. 306. A Prefeitura elaborará o plano de articulação e integração das redes de equipamentos urbanos e sociais, por intermédio de ação conjunta das secretarias municipais envolvidas e de ampla participação popular.</p> <p>§ 1º O plano deverá apresentar critérios para dimensionamento de demandas por equipamentos urbanos e sociais compatibilizados com os critérios de localização e integração com os equipamentos existentes.</p> <p>§ 2º A distribuição de equipamentos e serviços sociais deve respeitar as necessidades regionais e as prioridades definidas a partir de estudo de demanda, priorizando as áreas de urbanização precária e/ou incompleta.</p> <p>§ 3º O Plano deverá estabelecer uma estratégia que garanta no horizonte temporal previsto nessa Lei, a implantação da rede básica de equipamentos e de serviços públicos de caráter local, preferencialmente articulados, em todos os distritos, dimensionados para atender a totalidade da população residente.</p> <p>Art. 323. O Executivo promoverá a cooperação com municípios vizinhos e com órgãos estaduais, visando formular políticas, diretrizes, planos, projetos e ações conjugadas destinadas à superação de problemas setoriais ou regionais comuns, bem como firmar convênios ou estabelecer consórcios para articulação com o Governo do Estado de São Paulo e o Governo Federal, no gerenciamento e implementação de projetos urbanísticos, na aplicação conjunta de recursos, e na regularização e administração das áreas remanescentes. PUBLICADO NO DOC EM 02/07/2014</p> <p>Parágrafo único. As leis orçamentárias e o Programa de Metas deverão considerar o disposto nos planos intermunicipais e metropolitanos de cuja elaboração o Executivo tenha participado, com a finalidade de veicular suas disposições.</p>
Estímulo à cultura territorial	<p>Art. 8º Para garantir um desenvolvimento urbano sustentável e equilibrado entre as várias visões existentes no Município sobre seu futuro, o Plano Diretor observa e considera, em sua estratégia de ordenamento territorial, as seguintes cinco dimensões:</p> <p>I - a dimensão social, fundamental para garantir os direitos sociais para todos os cidadãos, em especial, o direito à moradia, à mobilidade, à infraestrutura básica e ao acesso aos equipamentos sociais;</p> <p>II - a dimensão ambiental, fundamental para garantir o necessário equilíbrio entre as áreas edificadas e os espaços livres e verdes no interior da área urbanizada e entre esta e as áreas preservadas e protegidas no conjunto do município;</p> <p>III - a dimensão imobiliária, fundamental para garantir a produção dos edifícios destinados à moradia e ao trabalho;</p> <p>IV - a dimensão econômica, fundamental para garantir as atividades</p>

	<p>produtivas, comerciais e/ou de serviços indispensáveis para gerar trabalho e renda;</p> <p>V - a dimensão cultural, fundamental para garantir a memória, a identidade e os espaços culturais e criativos, essenciais para a vida das cidadãs e dos cidadãos.</p> <p>Art. 9º A estratégia territorial do Plano Diretor, na perspectiva de observar de maneira equilibrada as dimensões definidas no artigo anterior e, ainda, os princípios, diretrizes e objetivos da Política Urbana, estrutura-se a partir dos seguintes elementos:</p> <p>I – macrozonas e macroáreas, áreas homogêneas que orientam, ao nível do território, os objetivos específicos de desenvolvimento urbano e a aplicação dos instrumentos urbanísticos e ambientais;</p> <p>II – rede de estruturação e transformação urbana, onde se concentram as transformações estratégicas propostas pelo Plano Diretor, composta pelos seguintes elementos estruturadores do território:</p> <p>a) Macroárea de Estruturação Metropolitana, que tem um papel estratégico na reestruturação urbana no município por apresentar grande potencial de transformação urbana, que precisa ser planejado e equilibrado;</p> <p>b) rede estrutural de transporte coletivo, definidora dos eixos de estruturação da transformação urbana, ao longo da qual se propõe concentrar o processo de adensamento demográfico e urbano e qualificar o espaço público;</p> <p>c) rede hídrica e ambiental constituída pelo conjunto de cursos d'água, cabeceiras de drenagem e planícies aluviais, de parques urbanos, lineares e naturais, áreas verdes significativas e áreas protegidas e espaços livres, que constitui o arcabouço ambiental do município e desempenha funções estratégicas para garantir o equilíbrio e a sustentabilidade urbanas;</p> <p>d) rede de estruturação local, que articula as políticas públicas setoriais no território indispensáveis para garantir os direitos de cidadania e reduzir a desigualdade socioterritorial e gera novas centralidades em regiões menos estruturadas, além de qualificar as existentes.</p> <p>Parágrafo Único. Fica o território do Município de São Paulo dividido nas seguintes macrozonas, cada uma delas subdivididas em quatro macroáreas, conforme Mapas 1 e 2, anexos:</p> <p>I – Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana;</p> <p>II – Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental.</p>
Gestão de riscos	<p>Art. 18. A Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental localiza-se no extremo da área urbanizada do território municipal, e se caracteriza pela predominância de elevados índices de vulnerabilidade socioambiental, baixos índices de desenvolvimento humano e assentamentos precários e irregulares, como favelas, loteamentos irregulares, conjuntos habitacionais populares, que apresentam diversos tipos de precariedades territoriais e sanitárias, irregularidades fundiárias e déficits na oferta de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas, ocupada predominantemente por moradias da população de baixa renda que, em alguns casos, vive em áreas de riscos geológicos e de inundação.</p> <p>§ 1º Na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental a ocupação decorrente da produção pública e privada de baixa renda, a falta de investimentos públicos articulados entre si e a irregularidade da ocupação resultam em várias áreas com baixa qualidade ambiental e comprometimento da prestação de serviços ambientais.</p> <p>§ 2º Os objetivos específicos da Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental são:</p> <p>I – fortalecimento das capacidades de proteção social a partir de</p>

	<p>melhorias nas condições socioambientais, de convivência e de acesso às políticas públicas;</p> <p>II – promoção da urbanização e regularização fundiária dos assentamentos urbanos precários, dotando-os de serviços, equipamentos e infraestrutura urbana completa e garantindo a segurança na posse e a recuperação da qualidade urbana e ambiental;</p> <p>III – construção de habitação de interesse social para reassentamento de populações moradoras de áreas de risco, de áreas de preservação permanente, quando não houver outra alternativa, e das que residem em assentamentos precários na Macrozona de Proteção Ambiental;</p> <p>IV - articulação entre órgãos e entidades municipais e estaduais para garantir a conservação, preservação e recuperação urbana e ambiental;</p> <p>V – melhoria e complementação do sistema de mobilidade com a integração entre os sistemas de transporte coletivo, viário, cicloviário e de circulação de pedestres, dotando-o de condições adequadas de acessibilidade universal e sinalizações adequadas;</p> <p>VI – minimização dos problemas existentes nas áreas com riscos geológicos-geotécnicos, de inundações e decorrentes de solos contaminados e prevenção do surgimento de novas situações de vulnerabilidade;</p> <p>VII – incentivo à consolidação das centralidades de bairro existentes, facilitando a implantação de serviços, comércio e equipamentos comunitários;</p> <p>VIII – compatibilização de usos e tipologias para o parcelamento e uso do solo urbano com as condicionantes geológico-geotécnicas e de relevo, com a legislação estadual de proteção e recuperação aos mananciais e a legislação referente às unidades de conservação existentes, inclusive sua zona de amortecimento;</p> <p>IX – universalização do saneamento ambiental, inclusive para os assentamentos isolados, em especial os assinalados nos Mapas 6 e 7 anexos, respeitadas as condicionantes de relevo, geológico-geotécnicas, a legislação estadual de proteção e recuperação aos mananciais e a legislação referente às unidades de conservação existentes, incluindo sua zona de amortecimento;</p> <p>X – proteção, recuperação e valorização dos bens e áreas de valor histórico, cultural, religioso e ambiental;</p> <p>XI – incentivar usos não residenciais nos eixos de estruturação da transformação urbana e nas centralidades de bairro, visando gerar empregos e reduzir a distância entre moradia e trabalho.</p> <p>Art. 21. A Macroárea de Preservação de Ecossistemas Naturais, conforme Mapa 2 anexo, é caracterizada pela existência de sistemas ambientais cujos elementos e processo ainda conservam suas características naturais.</p> <p>§ 1º Na Macroárea de Preservação de Ecossistemas Naturais predominam áreas de remanescentes florestais naturais e ecossistemas associados com expressiva distribuição espacial e relativo grau de continuidade e conservação, mantenedoras da biodiversidade e conservação do solo, bem como várzeas preservadas, cabeceiras de drenagem, nascentes e cursos d'água ainda pouco impactados por atividades antrópicas e áreas com fragilidades geológico-geotécnicas e de relevo suscetíveis a processos erosivos, escorregamentos ou outros movimentos de massa.</p> <p>§ 2º A Macroárea de Preservação de Ecossistemas Naturais integra a zona rural.</p> <p>§ 3º Os objetivos específicos da Macroárea de Preservação de Ecossistemas Naturais são:</p> <p>I – manutenção das condições naturais dos elementos e processos que</p>
--	--

	<p>compõem os sistemas ambientais;</p> <p>II – preservação dos bens e áreas de interesse histórico e cultural;</p> <p>III – proteção das espécies vegetais e animais, especialmente as ameaçadas de extinção;</p> <p>IV – respeito às fragilidades geológico-geotécnicas e de relevo dos seus terrenos;</p> <p>V – implementação e gestão das unidades de conservação existentes;</p> <p>VI – criação de novas unidades de conservação de proteção integral;</p> <p>VII – promoção de atividades ligadas à pesquisa, ao ecoturismo e à educação ambiental.</p> <p>Art. 150. A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os empreendimentos e atividades capazes, sob qualquer forma, de causar significativas transformações urbanísticas e degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental municipal competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.</p> <p>Art. 153. O Executivo, caso julgue necessário, poderá realizar a Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) com o objetivo de auxiliar, antecipadamente, os tomadores de decisões no processo de identificação e avaliação dos impactos e efeitos, que a implementação de políticas, planos ou programas, pode desencadear na sustentabilidade ambiental, social econômica e urbana.</p> <p>§ 1º A AAE poderá ser realizada de forma participativa e se constitui em processo contínuo, devendo ser realizada previamente a implementação de políticas, planos e programas.</p> <p>§ 2º Ato do Executivo regulamentará a abrangência da aplicação da AAE e os conteúdos, parâmetros, procedimentos e formas de gestão democrática a serem observados na sua elaboração, análise e avaliação.</p>
Ampla participação pública	<p>Art. 318. A gestão democrática da cidade, direito da sociedade e essencial para a concretização de suas funções sociais, será realizada mediante processo permanente, descentralizado e participativo de planejamento, controle e avaliação, e será o fundamento para a elaboração, revisão, aperfeiçoamento, implementação e acompanhamento do Plano Diretor Estratégico e de planos, programas e projetos setoriais, regionais, locais e específicos.</p> <p>Art. 319. O sistema municipal de planejamento urbano será implementado pelos órgãos da Prefeitura, assegurando a participação direta da população em todas as fases de planejamento e gestão democrática da cidade e garantindo as instâncias e instrumentos necessários para efetivação da participação da sociedade na tomada de decisões, controle e avaliação da política, sendo composto por:</p> <p>I – órgãos públicos;</p> <p>II – sistema municipal de informação;</p> <p>III – instâncias e instrumentos de participação social.</p> <p>Art. 322. A participação dos munícipes em todo processo de planejamento e gestão da cidade será baseada na plena informação, disponibilizada pelo Executivo com a devida antecedência e de pleno acesso público, garantindo a transparência, acesso à informação, a participação e os preceitos da gestão democrática.</p> <p>Art. 325. Os Conselhos Participativos Municipais ou os Conselhos de Representantes das Subprefeituras, quando estes vierem a ser constituídos, têm como atribuições, dentre outras:</p>

	<p>I – acompanhar, no âmbito do território da Subprefeitura, a aplicação do respectivo Plano Regional e dos Planos de Bairro e da ordenação e disciplina do parcelamento e do uso e ocupação do solo, participando ativamente de todo o processo de elaboração dos mesmos;</p> <p>II – manifestar-se sobre os Planos de Bairro que venham a ser apresentados no âmbito do território da Subprefeitura;</p> <p>III – opinar sobre planos e projetos específicos integrantes do Plano Regional;</p> <p>IV – indicar ao Conselho Municipal de Política Urbana ações prioritárias consideradas mais relevantes, até maio de cada ano;</p> <p>V – indicar membros para compor o Conselho Municipal de Política Urbana, respeitada a proporção macrorregional;</p> <p>VI – encaminhar propostas de revisão do Plano Regional;</p> <p>VII – opinar sobre Projetos de Intervenção Urbana no âmbito do território da Subprefeitura.</p> <p>Art. 326. A Conferência Municipal da Cidade de São Paulo, convocada pelo Executivo, observará o calendário nacional e será articulada com o Sistema de Participação do Ministério das Cidades, representando etapa preparatória para as conferências estadual e nacional, ou no mínimo a cada 3 (três) anos. PUBLICADO NO DOC EM 02/07/2014</p> <p>§ 1º A composição e as atribuições da Comissão Preparatória Municipal deverão respeitar, quando houver, as resoluções do Conselho das Cidades, do Ministério das Cidades.</p> <p>§ 2º Caberá à Conferência Municipal:</p> <p>I – avaliar e propor diretrizes para a Política de Desenvolvimento Urbano do Município;</p> <p>II – sugerir propostas de alteração da Lei do Plano Diretor Estratégico e da legislação urbanística complementar a serem consideradas no momento de sua modificação ou revisão;</p> <p>III – discutir as pautas nacionais, estaduais, metropolitanas e municipais propostas para a Política de Desenvolvimento Urbano;</p> <p>IV – eleger membros da sociedade civil para o Conselho Municipal de Política Urbana.</p> <p>§ 3º O Prefeito poderá convocar extraordinariamente a Conferência Municipal da Cidade, determinando sua competência.</p> <p>Art. 327. O Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU, órgão colegiado integrante da estrutura da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano, bem como acompanhar e avaliar sua execução, conforme dispõe a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.</p> <p>§ 1º O CMPU será composto por 60 (sessenta) membros titulares e respectivos suplentes, representantes do poder público e da sociedade civil, organizados por segmentos, com direito a voz e voto, a saber:</p> <p>I – 26 (vinte e seis) membros representantes de órgãos do Poder Público indicados pelo Prefeito, sendo no mínimo:</p> <p>a) 2 (dois) membros da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano;</p> <p>b) 8 (oito) membros das Subprefeituras, um por macrorregião, de acordo</p>
--	---

	<p>com a divisão utilizada pelo Executivo;</p> <p>II – 34 (trinta e quatro) membros da sociedade civil, distribuídos da seguinte forma:</p> <p>a) 08 (oito) membros oriundos do Conselho Participativo Municipal ou do Conselho de Representantes, um de cada macrorregião, de acordo com a divisão utilizada pelo Executivo;</p> <p>b) 4 (quatro) membros representantes dos movimentos de moradia;</p> <p>c) 4 (quatro) membros representantes de associações de bairros;</p> <p>d) 4 (quatro) membros representantes do setor empresarial, sendo no mínimo 1 (um) da indústria, 1 (um) do comércio e 1 (um) de serviços;</p> <p>e) 1 (um) membro representante dos trabalhadores, por suas entidades sindicais;</p> <p>f) 1 (um) membro de ONGs;</p> <p>g) 1 (um) membro de entidades profissionais;</p> <p>h) 2 (dois) membros de entidades acadêmicas e de pesquisa;</p> <p>i) 2 (dois) membros representantes de movimentos ambientalistas;</p> <p>j) 1 (um) membro representantes de movimentos de mobilidade urbana;</p> <p>k) 1 (um) membro representante de movimentos culturais;</p> <p>l) 1 (um) membro representante de entidades religiosas;</p> <p>m) 1 (um) membro escolhido dentre os representantes do Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CADES;</p> <p>n) 1 (um) membro eleito entre os representantes do Conselho Municipal Planejamento e Orçamento Participativos - CPOP;</p> <p>o) 1 (um) membro eleito entre os representantes do Conselho Municipal de Trânsito e Transporte – CMTT;</p> <p>p) 1 (um) membro eleito entre os representantes do Conselho Municipal de Habitação – CMH.</p> <p>§ 2º Terão assento com direito a voz no Conselho, 4 (quatro) representantes de órgãos estaduais com atuação metropolitana, além de 1 (um) representante de cada consórcio de municípios integrantes da região metropolitana.</p> <p>§ 3º O Prefeito indicará a Presidência do Conselho Municipal de Política Urbana.</p> <p>§ 4º No caso de empate nas deliberações caberá ao Presidente o voto de qualidade.</p> <p>§ 5º O Executivo regulamentará por decreto o processo eleitoral para a eleição dos representantes da sociedade civil.</p> <p>§ 6º Os representantes da sociedade civil serão eleitos pelos seus pares mediante processo coordenado por comissão eleitoral paritária do CMPU;</p> <p>§ 7º Para eleição dos representantes reacionados nas a neas “ ” a “ ” do inciso II deste artigo, será garantido direito a voto a todo e qualquer cidadão com título eleitoral, sem necessidade de pré-cadastramento.</p> <p>§ 8º Os demais representantes da sociedade civil serão escolhidos no</p>
--	--

	<p>âmbito dos órgãos dos quais sejam integrantes.</p> <p>§ 9º O mandato será de dois anos, sendo permitida apenas uma recondução sucessiva.</p> <p>Art. 332. A Prefeitura realizará audiências públicas por ocasião do processo de licenciamento de empreendimentos e atividades públicas e privadas de impacto urbanístico ou ambiental, para os quais sejam exigidos estudos e relatórios de impacto ambiental ou de vizinhança.</p> <p>Art. 333. A iniciativa popular de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano poderá ser tomada por, no mínimo, 2% (dois por cento) dos eleitores do Município em caso de planos, programas e projetos de impacto estrutural sobre a cidade, e 2% (dois por cento) dos eleitores de cada Subprefeitura em caso de seu impacto restringir-se ao território da respectiva Subprefeitura.</p> <p>Art. 335. A iniciativa popular de projetos de lei, o plebiscito e o referendo ocorrerão nos termos da legislação federal pertinente, da Lei Orgânica do Município e da legislação municipal complementar.</p> <p>Art. 336. O Executivo promoverá atividades de formação para os munícipes, como cursos, seminários e oficinas, com o objetivo de ampliar a troca de informação sobre as políticas de desenvolvimento urbano, favorecendo seu contínuo aperfeiçoamento.</p> <p>Parágrafo único. Tais atividades serão planejadas em conjunto com os representantes dos conselhos setoriais e deverão ser organizadas, ordinariamente, no mínimo uma vez por ano, antecedendo a discussão do orçamento municipal.</p> <p>Art. 352. A Prefeitura manterá atualizado, permanentemente, o sistema municipal de informações sociais, culturais, econômicas, financeiras, patrimoniais, administrativas, físico-territoriais, geológicas, ambientais, imobiliárias, segurança e qualidade de vida e outras de relevante interesse para o Município, progressivamente georreferenciadas em meio digital.</p> <p>Art. 354. Deve ser assegurada ampla divulgação dos dados do Sistema Municipal de Informações, por intermédio no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de São Paulo, bem como por outros meios úteis a tal finalidade, em linguagem acessível à população.</p> <p>Parágrafo único. As informações referentes às escalas regionais e locais devem estar facilmente acessíveis nos sítios eletrônicos das Subprefeituras.</p> <p>Art. 355. Deve ser assegurada ampla divulgação de dados brutos e das bases cartográficas do Sistema Municipal de Informações em formatos abertos.</p> <p>Art. 356. A Prefeitura dará ampla publicidade a todos os documentos e informações produzidos no processo de elaboração, revisão, aperfeiçoamento e implementação do Plano Diretor Estratégico, de planos, programas e projetos setoriais, regionais, locais e específicos, bem como no controle e fiscalização de sua implementação, a fim de assegurar o conhecimento dos respectivos conteúdos à população, devendo ainda disponibilizá-los a qualquer munícipe que os requisitar, nos termos exigidos na legislação municipal.</p> <p>Art. 357. É assegurado a qualquer interessado, nos termos da lei, o direito à ampla informação sobre os conteúdos de documentos, informações, estudos, planos, programas, projetos, processos e atos administrativos e contratos.</p> <p>Art. 358. Para possibilitar o acompanhamento da implantação do Plano Diretor Estratégico, a Prefeitura deverá definir e publicar regularmente indicadores de monitoramento e avaliação.</p> <p>Art. 359. O Executivo deverá apresentar a relação de indicadores de monitoramento e avaliação do Plano Diretor Estratégico, bem como publicar anualmente os relatórios atualizando os indicadores de monitoramento e avaliação desta lei.</p> <p>Art. 360. Em até 240 (duzentos e quarenta) dias deverá ser realizado processo de renovação de toda a composição do Conselho Municipal de Política Urbana, atendendo</p>
--	---

	às disposições estatuídas nesta lei.
Instrumentos econômicos e financeiros	<p>Art. 71. Com o objetivo de promover e incentivar a preservação das ocorrências ambientais que caracterizam as áreas demarcadas como ZEPAM, poderão ser aplicados os seguintes instrumentos:</p> <p>I - transferência do potencial construtivo nas ZEPAM localizadas na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, segundo as condições estabelecidas no artigo 122 e seguintes desta lei;</p> <p>II - pagamento por serviços ambientais nas ZEPAM localizadas na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, segundo as condições estabelecidas no artigo 158 e seguintes desta lei.</p> <p>Art. 158. A Prefeitura poderá aplicar o pagamento por prestação de serviços ambientais para os proprietários ou possuidores de imóvel urbano ou rural, privado ou público, conforme disposto na legislação federal, estadual e municipal pertinente.</p> <p>Parágrafo único. O pagamento por serviços ambientais constitui-se em retribuição, monetária ou não, aos proprietários ou possuidores de áreas com ecossistemas provedores de serviços ambientais, cujas ações mantêm, restabelecem ou recuperam estes serviços, podendo ser remuneradas, entre outras, as seguintes ações:</p> <p>I – manutenção, recuperação, recomposição e enriquecimento de remanescentes florestais;</p> <p>II – recuperação de nascentes, matas ciliares e demais áreas de preservação permanente;</p> <p>III – recuperação, recomposição e enriquecimento de áreas de reserva legal;</p> <p>IV – conversão da agricultura familiar convencional para agricultura orgânica, mediante;</p> <p>V – cessão de área para soltura de animais silvestres, mediante critérios a serem definidos pelos órgãos municipais responsáveis pela conservação da fauna silvestre e da biodiversidade.</p> <p>Art. 159. Os pagamentos por serviços ambientais deverão ser implantados através de programas definidos pela SVMA, entre os quais, os que contemplem:</p> <p>I – remuneração de atividades humanas de manutenção, restabelecimento e recuperação dos ecossistemas provedores de serviços ambientais;</p> <p>II – remuneração dos proprietários ou possuidores, de áreas com ecossistemas provedores de serviços ambientais, mediante prévia valoração destes serviços;</p> <p>III – o disposto no artigo 36 da lei municipal 14.933, de 5 de junho de 2009, ou que vier a lhe suceder;</p> <p>IV – outros programas instituídos pelo Poder Executivo em consonância com as disposições desta Lei e da legislação estadual ou federal pertinente.</p> <p>§ 1º Os critérios de valoração a que se refere o inciso II deste artigo serão definidos em regimento próprio, a ser editado por SVMA.</p> <p>§ 2º A participação do receptor das vantagens relativas aos programas de pagamentos por serviços ambientais será voluntária.</p> <p>Art. 337. O Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB será constituído de recursos provenientes de:</p> <p>I – dotações orçamentárias e créditos adicionais suplementares a ele destinados;</p> <p>II – repasses ou dotações de origem orçamentária da União ou do Estado de São Paulo a ele destinados;</p> <p>III – empréstimos de operações de financiamento internos ou externos;</p> <p>IV – contribuições ou doações de pessoas físicas ou jurídicas;</p> <p>V – contribuições ou doações de entidades internacionais;</p> <p>VI – acordos, contratos, consórcios e convênios;</p> <p>VII – rendimentos obtidos com a aplicação do seu próprio patrimônio;</p>

	<p>VIII – outorga onerosa e transferência de potencial construtivo;</p> <p>IX – contribuição de melhoria decorrente de obras públicas realizadas com base na lei do Plano Diretor Estratégico, excetuada aquela proveniente do asfaltamento de vias públicas;</p> <p>X – receitas provenientes de concessão urbanística;</p> <p>XI – retornos e resultados de suas aplicações;</p> <p>XII – multas, correção monetária e juros recebidos em decorrência de suas aplicações;</p> <p>XIII – outras receitas eventuais.</p> <p>Art. 343. A legislação orçamentária e o Programa de Metas observarão o planejamento urbanístico estatuído neste Plano Diretor Estratégico, nos termos expostos nesta lei.</p> <p>§ 1º As leis do Plano Plurianual, das Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento Anual e do Programa de Metas, incorporarão as ações prioritárias do Plano Diretor Estratégico aos seus termos, respeitadas as restrições legais, técnicas e orçamentário-financeiras.</p> <p>§ 2º O Conselho Municipal de Política Urbana poderá sugerir ao Executivo a complementação ou suplementação de dotações orçamentárias para a execução de ações ou programas constantes na relação de ações prioritárias, bem como solicitar esclarecimentos acerca da execução orçamentária referente à implementação de tais ações e programas.</p> <p>§ 3º Ao final do exercício fiscal, o Executivo encaminhará ao Conselho Municipal de Política Urbana o relatório de execução orçamentária das ações e programas previstos no Plano Diretor Estratégico.</p>
--	---

PLANO DIRETOR DE OSASCO LEI COMPLEMENTAR Nº 125, DE 03 DE AGOSTO DE 2004

Categorias	Elementos normativos correspondentes
Adequação com normas superiores	<p>Art. 1º O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano é o instrumento global e estratégico de implementação das políticas públicas de desenvolvimento econômico, social, físico-ambiental e institucional do Município de Osasco, integra o processo de planejamento e gestão municipal, sendo vinculante para todos os agentes públicos e privados no município.</p> <p>(...)</p> <p>§ 2º. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Osasco rege-se pelo disposto nos seguintes instrumentos legais:</p> <p>I. Constituição Federal,</p> <p>II. Constituição Estadual</p> <p>III. Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade;</p> <p>IV. demais legislação federal e estadual pertinente;</p> <p>V. Lei Orgânica do Município, na forma do disposto pelo parágrafo único, do artigo 6º de suas Disposições Transitórias.</p> <p>IX - Preservar, proteger e recuperar o meio ambiente urbano e natural</p>

	<p>no município.</p> <p>Diretrizes gerais:</p> <p>a. Consolidar e atualizar a legislação municipal de meio ambiente, criando os instrumentos de gestão ambiental, em consonância com as legislações estadual e federal;</p> <p>b. Promover a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, construído e do trabalho, em harmonia com o desenvolvimento social e econômico do município;</p> <p>c. Orientar, controlar e restringir o uso e a ocupação dos fundos de vale, das áreas sujeitas a inundação, das áreas de declividade acentuada, das cabeceiras de drenagem e das matas e áreas verdes significativas;</p> <p>d. Contribuir para a redução dos níveis de poluição e de degradação ambiental e paisagística;</p> <p>e. Aperfeiçoar soluções de limpeza urbana, de redução do volume de lixo gerado, de reciclagem do lixo urbano, de tratamento e de destino final dos resíduos sólidos, preservando áreas necessárias à expansão e modernização do sistema;</p> <p>f. Recuperar áreas verdes degradadas e implantar programa de expansão dos parques públicos, praças e áreas arborizadas, adotando inclusive, a prática de arborização de vias, logradouros, equipamentos públicos e várzeas.</p> <p>X - Fortalecer a identidade própria do município de Osasco e a identificação do cidadão com sua cidade.</p> <p>Diretrizes gerais:</p> <p>a. Reforçar os elementos identificadores e diferenciadores do município em relação a sua região;</p> <p>b. Estimular o sentimento de cidadania e de comprometimento do cidadão com sua cidade;</p> <p>c. Incentivar o ensino da história de Osasco nas escolas e a prática de atividades sócio-culturais-esportivas que estimulem a mobilização e o intercâmbio de valores entre os jovens da cidade;</p> <p>d. Adotar práticas de comunicação social que estimulem o conhecer da cidade, seus atrativos e os serviços que ela oferece.</p> <p>Art. 4º O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano orienta-se pelos seguintes princípios:</p> <p>I - justiça social e redução das desigualdades sociais e regionais;</p> <p>II - inclusão social, compreendida como garantia de acesso a bens, serviços e políticas sociais a todos os munícipes;</p> <p>III - direito universal à cidade, compreendendo o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer;</p> <p>IV - realização das funções sociais da cidade e cumprimento da função social da Propriedade;</p> <p>V - transferência para coletividade de parcela dos benefícios gerados com o processo de urbanização da cidade;</p> <p>VI - direito universal à moradia digna;</p> <p>VII - universalização da mobilidade e acessibilidade;</p>
--	---

	<p>VIII - prioridade ao transporte coletivo público;</p> <p>IX - preservação e recuperação do ambiente natural;</p> <p>X - fortalecimento do setor público, recuperação e valorização das funções de planejamento, articulação e controle;</p> <p>XI - descentralização da administração pública;</p> <p>XII - participação da população nos processos de planejamento, implementação, avaliação e controle do desenvolvimento urbano.</p>
Existência de objetivos declarados	<p>Art.8º São objetivos e diretrizes gerais do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Osasco: (...)</p> <p>V - Ordenar o uso e a ocupação do solo do município de forma a garantir condições para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.</p> <p>Diretrizes gerais:</p> <p>a. Reformular e atualizar a legislação municipal de Uso e Ocupação do Solo visando estabelecer as normas reguladoras do uso e ocupação da propriedade urbana em prol do interesse coletivo, do bem-estar da comunidade, da qualidade ambiental e da segurança dos cidadãos;</p> <p>b. Orientar o desenvolvimento da cidade de forma a corrigir as distorções do crescimento urbano desregrado e seus efeitos nocivos sobre a qualidade ambiental e de vida urbana;</p> <p>c. Regulamentar e controlar as iniciativas de parcelamento do solo urbano, de edificação e de uso e ocupação dos imóveis, buscando equilíbrio com a disponibilidade de infra-estrutura urbana e de serviços públicos essenciais;</p> <p>d. Preservar os espaços públicos para utilização coletiva e priorizar o uso das áreas privadas com localização privilegiada em relação às rodovias, e características ambientais e morfológicas compatíveis, para as atividades econômicas;</p> <p>e. Evitar os conflitos de uso, a proximidade de usos incompatíveis e a instalação de polos geradores de tráfego sem a devida previsão de medidas compensatórias ou mitigadoras.</p> <p>VIII - Ampliar a integração viária e dos transportes coletivos em nível local e metropolitano.</p> <p>Diretrizes gerais:</p> <p>a. Garantir o acesso a todos os bairros do município por via pública pavimentada e integrada à malha viária principal, propiciando a oferta de serviços de transporte coletivo, com regularidade, conforto e segurança;</p> <p>b. Incorporar às diretrizes viárias principais do município os novos acessos decorrentes das ligações com o Rodoanel Mário Covas, das rotas alternativas às vias pedagiadas da Rodovia Castello Branco, das ocupações recentes de glebas nos extremos norte e sul do município e da integração com a malha viária de interesse metropolitano na região;</p> <p>c. Priorizar, na operação do sistema viário local, a segurança, a fluidez do tráfego e a redução dos congestionamentos;</p> <p>d. Implantar modelo operacional de integração dos diversos modos de transportes coletivos de âmbito local e metropolitano, considerando, inclusive, a possibilidade de implantação de serviço de transporte coletivo de média capacidade, intermediário entre os sistemas rodoviário e ferroviário.</p> <p>IX - Preservar, proteger e recuperar o meio ambiente urbano e natural no município.</p> <p>Diretrizes gerais:</p> <p>a. Consolidar e atualizar a legislação municipal de meio ambiente, criando os instrumentos de gestão ambiental, em consonância com as legislações estadual e federal;</p> <p>b. Promover a preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, construído e do trabalho, em harmonia com o desenvolvimento social e econômico do município;</p> <p>c. Orientar, controlar e restringir o uso e a ocupação dos fundos de vale, das áreas sujeitas a inundação, das áreas de declividade acentuada, das cabeceiras de drenagem e das matas e áreas verdes significativas;</p> <p>d. Contribuir para a redução dos níveis de poluição e de degradação ambiental e paisagística;</p>

	<p>e. Aperfeiçoar soluções de limpeza urbana, de redução do volume de lixo gerado, de reciclagem do lixo urbano, de tratamento e de destino final dos resíduos sólidos, preservando áreas necessárias à expansão e modernização do sistema;</p> <p>f. Recuperar áreas verdes degradadas e implantar programa de expansão dos parques públicos, praças e áreas arborizadas, adotando inclusive, a prática de arborização de vias, logradouros, equipamentos públicos e várzeas.</p> <p>Art. 30. O Poder Público Municipal promoverá a articulação com os municípios da sua sub-região e com os demais municípios da Região Metropolitana da Grande São Paulo, quando for o caso, visando a formulação de políticas e programas de ação comuns, estabelecimento de convênios ou consórcios com o fim de superar problemas comuns em consonância com os objetivos e diretrizes estabelecidos nesta Lei Complementar.</p>
Governança territorial	<p>Art. 1º O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano é o instrumento global e estratégico de implementação das políticas públicas de desenvolvimento econômico, social, físico-ambiental e institucional do Município de Osasco, integra o processo de planejamento e gestão municipal, sendo vinculante para todos os agentes públicos e privados no município.</p> <p>(...)</p> <p>§ 3º. O disposto no Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano deverá considerar, ainda, os seguintes instrumentos de planejamento:</p> <p>I - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;</p> <p>II - planejamento integrado da região metropolitana de São Paulo;</p> <p>III- planos e programas setoriais de caráter federal, estadual e regional;</p> <p>Art. 13. A Política Pública de Desenvolvimento Institucional regida pelas diretrizes aqui estabelecidas e pelas ações preconizadas, norteará o comportamento do Poder Público Municipal na busca do desenvolvimento institucional eficaz para o município:</p> <p>g. implantar, como elementos referenciais comuns a todas as ações da prefeitura, os cadastros técnico-urbanístico-fiscais georeferenciados com mapeamento de base aerofotogramétrica atualizada, disponibilizando-os, inclusive, para consulta pública;</p> <p>h. implementar, no bojo do processo de descentralização da estrutura administrativa da prefeitura, a divisão do município em Distritos Administrativos;</p> <p>i. adotar, no planejamento e nas programações setoriais, os Distritos Administrativos como base territorial de referência, implantando inclusive, núcleos distritais de atendimento público, de forma a garantir acesso pleno do cidadão, em seu Distrito, a todos os serviços oferecidos pela prefeitura;</p> <p>j. promover a articulação com outros municípios da região e do estado, por meio de convênios, consórcios ou ações conjuntas, visando o equacionamento de problemas comuns, intercâmbio de experiências e troca de informações, adotando inclusive, ação ativa nos organismos e instâncias regionais e metropolitanas;</p> <p>Art. 23. A recomendação da divisão do município em Distritos Administrativos, constituídos a partir da agregação de setores urbanos, ou bairros, conforme definição legal em vigor, representa ação prioritária a ser desencadeada no curto prazo, que se incorporará aos programas de modernização e descentralização administrativa, de abrangência maior, e servirá de suporte territorial ao planejamento, às ações e às intervenções físicas visando o desenvolvimento equilibrado e harmônico de todos os quadrantes da cidade.</p> <p>Parágrafo único. A implementação dos Distritos Administrativos deverá ser acompanhada da elaboração dos respectivos Planos Urbanísticos Distritais visando orientar o planejamento e a implantação de equipamentos públicos, redes de infraestrutura e programas sociais, assim como de incentivos ao surgimento e/ou consolidação de núcleos de centralidade de bairro, de forma a garantir aos munícipes o acesso a todos os serviços públicos ou de interesse público</p> <p>Art. 32. Fica criado o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Osasco, de</p>

	<p>caráter consultivo e normativo, vinculado à estrutura da Secretaria de Planejamento e Gestão, com as seguintes competências:</p>
<p>Estruturação de redes urbanas</p>	<p>VIII - Ampliar a integração viária e dos transportes coletivos em nível local e metropolitano.</p> <p>Diretrizes gerais:</p> <p>a. Garantir o acesso a todos os bairros do município por via pública pavimentada e integrada à malha viária principal, propiciando a oferta de serviços de transporte coletivo, com regularidade, conforto e segurança;</p> <p>b. Incorporar às diretrizes viárias principais do município os novos acessos decorrentes das ligações com o Rodoanel Mário Covas, das rotas alternativas às vias pedagiadas da Rodovia Castello Branco, das ocupações recentes de glebas nos extremos norte e sul do município e da integração com a malha viária de interesse metropolitano na região;</p> <p>c. Priorizar, na operação do sistema viário local, a segurança, a fluidez do tráfego e a redução dos congestionamentos;</p> <p>d. Implantar modelo operacional de integração dos diversos modos de transportes coletivos de âmbito local e metropolitano, considerando, inclusive, a possibilidade de implantação de serviço de transporte coletivo de média capacidade, intermediário entre os sistemas rodoviário e ferroviário.</p> <p>Art. 17. As recomendações de intervenções físicas no sistema de transportes públicos do município, elencadas a seguir, representam ações prioritárias, a serem desencadeadas a curto e médio prazo, que se incorporarão ao Plano de Tráfego e Transporte Urbano do Município, de abrangência maior, e servirão de suporte físico ao desenvolvimento e melhoria do tráfego na cidade e da operação com eficiência, segurança e conforto do transporte coletivo público:</p> <p>c. implantação, em convênios com o Município de Carapicuíba e com o Governo do Estado, do terminal rodoviário de integração intermodal do Km 21, junto à estação Gen. Miguel Costa, em Quitaúna;</p> <p>Art. 18. As recomendações de intervenções físicas no sistema hídrico do município representam ações prioritárias, a serem desencadeadas a curto e médio prazo, que se incorporarão ao Plano de Macro Drenagem Urbana do Município, de abrangência maior, o qual deverá conter, entre outros, o programa de recuperação ambiental dos cursos d'água e fundos de vale, o programa de combate às enchentes da bacia do braço morto do rio Tietê e o programa de despoluição e separação dos esgotos dos córregos e ribeirões.</p> <p>Parágrafo único. As intervenções recomendadas deverão ser acompanhadas de ações de controle de uso do solo dos fundos de vale, de forma a impedir o futuro agravamento das condições ambientais. São as seguintes as intervenções recomendadas:</p> <p>a. gestões junto ao Governo do Estado para a recomposição das margens do rio Tietê no trecho entre os quartéis de Quitaúna e a embocadura do córrego João Alves;</p> <p>b. limpeza, recuperação e ampliação do canal do braço morto do rio Tietê e do Ribeirão Vermelho (que cruza os municípios de São Paulo e Osasco), em cooperação com o Governo do Estado e com a Prefeitura de São Paulo;</p> <p>c. gestões junto ao Governo do Estado e Prefeitura de São Paulo para a implantação de lagoas de retenção (piscinões) no Ribeirão Vermelho, no trecho a montante da travessia da Av. dos Remédios;</p> <p>d. implantação em convênio com o Governo do Estado, dos terminais rodoviários urbanos e metropolitanos Osasco Sul e Osasco Norte da EMTU, nas praças Antônio Menk e Padre Cícero, interligados entre si, com a estação Osasco da CPTM e com a Estação Rodoviária Municipal;</p> <p>e. implantação, em convênio com o Governo do Estado, de terminal rodoviário urbano junto à estação Comandante Sampaio da CPTM, no Km 18;</p>

Estímulo à cultura territorial	<p>Art.8º São objetivos e diretrizes gerais do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Osasco:</p> <p>III - Conter a expansão populacional no município.</p> <p>Diretrizes gerais:</p> <p>a. Reduzir os índices de crescimento populacional de Osasco, que já apresenta uma das maiores densidades populacionais do país e não dispõe de áreas para expansão urbana;</p> <p>b. Priorizar a destinação dos vazios urbanos existentes para atividades econômicas, para o lazer e para a complementação dos equipamentos sociais necessários;</p> <p>c. Rever a legislação urbanística e edilícia, restringindo os incentivos à implantação de conjuntos residenciais e adotando, inclusive, para situações específicas, a outorga onerosa do direito de construir, como prevê o Estatuto da Cidade.</p> <p>V - Ordenar o uso e a ocupação do solo do município de forma a garantir condições para o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.</p> <p>Diretrizes gerais:</p> <p>a. Reformular e atualizar a legislação municipal de Uso e Ocupação do Solo visando estabelecer as normas reguladoras do uso e ocupação da propriedade urbana em prol do interesse coletivo, do bem-estar da comunidade, da qualidade ambiental e da segurança dos cidadãos;</p> <p>b. Orientar o desenvolvimento da cidade de forma a corrigir as distorções do crescimento urbano desregrado e seus efeitos nocivos sobre a qualidade ambiental e de vida urbana;</p> <p>c. Regulamentar e controlar as iniciativas de parcelamento do solo urbano, de edificação e de uso e ocupação dos imóveis, buscando equilíbrio com a disponibilidade de infra-estrutura urbana e de serviços públicos essenciais;</p> <p>d. Preservar os espaços públicos para utilização coletiva e priorizar o uso das áreas privadas com localização privilegiada em relação às rodovias, e características ambientais e morfológicas compatíveis, para as atividades econômicas;</p> <p>e. Evitar os conflitos de uso, a proximidade de usos incompatíveis e a instalação de polos geradores de tráfego sem a devida previsão de medidas compensatórias ou mitigadoras.</p> <p>VIII - Ampliar a integração viária e dos transportes coletivos em nível local e metropolitano.</p> <p>Diretrizes gerais:</p> <p>a. Garantir o acesso a todos os bairros do município por via pública pavimentada e integrada à malha viária principal, propiciando a oferta de serviços de transporte coletivo, com regularidade, conforto e segurança;</p> <p>b. Incorporar às diretrizes viárias principais do município os novos acessos decorrentes das ligações com o Rodoanel Mário Covas, das rotas alternativas às vias pedagiadas da Rodovia Castello Branco, das ocupações recentes de glebas nos extremos norte e sul do município e da integração com a malha viária de interesse metropolitano na região;</p> <p>c. Priorizar, na operação do sistema viário local, a segurança, a fluidez do tráfego e a redução dos congestionamentos;</p> <p>d. Implantar modelo operacional de integração dos diversos modos de transportes coletivos de âmbito local e metropolitano, considerando, inclusive, a possibilidade de implantação de serviço de transporte coletivo de média capacidade,</p>

	<p>intermediário entre os sistemas rodoviário e ferroviário.</p> <p>Art. 11. A Política Pública de Desenvolvimento Econômico regida pelas diretrizes aqui estabelecidas e pelas ações preconizadas, norteará o comportamento do Poder Público Municipal na busca do desenvolvimento econômico sustentado do município:</p> <p style="text-align: center;">II - Ações</p> <p>d. rever e atualizar a legislação municipal pertinente para, sem prejuízo das condições ambientais, de segurança e de conforto urbano, facilitar a manutenção e a ampliação das atividades econômicas no município;</p> <p>e. rever e atualizar a legislação tributária municipal, considerando, entre outras, a possibilidade de adoção do critério de distribuição da carga tributária de forma diferenciada em relação à localização geográfica da atividade no município.</p> <p>f. elaborar programa de revitalização urbana e de incentivo às atividades econômicas, considerando, em especial, a região das antigas indústrias localizadas ao longo da estrada de ferro, no vale central da cidade, e as zonas industriais junto às rodovias;</p> <p>Art. 12. A Política Pública de Desenvolvimento Físico-Ambiental regida pelas diretrizes aqui estabelecidas e pelas ações preconizadas, norteará o comportamento do Poder Público Municipal na busca do desenvolvimento físico e ambiental equilibrado para o município:</p> <p style="text-align: center;">I - Diretrizes:</p> <p>a. promover melhoria das condições ambientais, da moradia, da circulação e do lazer na cidade;</p> <p>b. orientar o desenvolvimento da cidade de forma a corrigir as distorções do crescimento urbano desregrado e seus efeitos sobre a qualidade ambiental e urbanística;</p> <p>c. regulamentar e controlar as iniciativas de parcelamento do solo urbano, de edificação e de uso e ocupação dos imóveis, buscando equilíbrio com a disponibilidade de infra-estrutura urbana e o controle da expansão populacional do município;</p> <p>d. proporcionar a todos os domicílios da cidade a garantia de acesso às redes de infra-estrutura e de saneamento básico;</p> <p>e. incentivar o surgimento ou a consolidação de núcleos de centralidade de bairros, de forma a garantir ao munícipe o acesso aos serviços públicos, ou privados de interesse público, em sua região de vizinhança;</p> <p>f. evitar os conflitos de uso, a proximidade de usos incompatíveis e a instalação de pólos geradores de tráfego sem a devida previsão de medidas compensatórias e/ou mitigadoras de seus efeitos;</p> <p>g. preservar os espaços públicos disponíveis para utilização coletiva, buscando ampliar a oferta de espaços qualificados, integrados ao ambiente natural e destinados ao convívio, lazer e cultura da comunidade;</p> <p>h. priorizar a destinação dos vazios urbanos existentes para atividades econômicas e para a complementação dos equipamentos sociais necessários;</p> <p>i. identificar e controlar a expansão dos assentamentos de moradias sub-normais no município, coibindo a ocupação de áreas de preservação ambiental, de áreas de risco e de áreas destinadas à implantação de melhoramentos urbanos;</p> <p>j. desenvolver programas de melhoria habitacional com ênfase para o atendimento aos moradores de núcleos de favelas, invasões, cortiços e moradias sub-normais em geral;</p>
--	---

	<p>k. promover a defesa, conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente natural, construído e do trabalho, em harmonia com o desenvolvimento social e econômico do município;</p> <p>l. orientar, controlar e restringir o uso e a ocupação dos fundos de vale, das áreas sujeitas a inundação, das áreas de declividade acentuada, das cabeceiras de drenagem e das matas e áreas verdes significativas;</p> <p>m. adotar medidas que contribuam para a redução dos níveis de poluição e de degradação ambiental e paisagística;</p> <p>n. aperfeiçoar soluções de limpeza urbana, de redução do volume de resíduos gerados, de reciclagem do lixo urbano e de tratamento e disposição final dos resíduos sólidos;</p> <p>o. garantir a mobilidade e acessibilidade da população, através da integração entre os sistemas municipal e intermunicipal de transportes coletivos de massa nos aspectos físico, operacional e tarifário e correspondentes melhorias na rede viária estrutural;</p> <p>p. garantir a plena oferta dos serviços de abastecimento de água potável, de coleta dos esgotos sanitários e demais serviços de infraestrutura urbana de interesse público, em toda a área urbanizada do município, assegurando qualidade e regularidade na oferta dos serviços, assim como, acompanhamento e atendimento da evolução da demanda.</p> <p>II - Ações</p> <p>a. rever e atualizar o Plano de Estruturação Viária do Município, incorporando as novas ligações viárias decorrentes da implantação do Rodoanel Mario Covas, das rotas alternativas às vias pedagiadas da Rodovia Castello Branco e da integração com a malha viária de interesse metropolitano, priorizando a segurança, a fluidez do tráfego e a redução dos congestionamentos;</p> <p>b. garantir o acesso a todos os bairros do município por via pública pavimentada e integrada à malha viária principal, propiciando inclusive, oferta de serviços de transporte coletivo, com regularidade, conforto e segurança;</p> <p>c. elaborar e implantar o Plano de Tráfego e Transporte Urbano do Município, adotando modelo operacional de integração dos diversos modos de transportes coletivos de âmbito local e metropolitano;</p> <p>r. estabelecer, para situações e condições previstas em leis específicas, os instrumentos de política urbana definidos no Estatuto da Cidade, em especial, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a Transferência do Direito de Construir e o programa de Operações Urbanas Consorciadas;</p> <p>s. regulamentar a adoção do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) como exigência para aprovação de mega-empreendimentos urbanos ou daqueles qualificados como pólos geradores de tráfego;</p> <p>t. regulamentar as Zonas Especiais de Interesse Social, que são as porções territoriais destinadas à recuperação urbanística, regularização fundiária, produção e manutenção de habitações de interesse social, as quais não poderão localizar-se em, ou substituir no todo ou em parte, zonas industriais e zonas de área verde, adotando para tal os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade;</p> <p>Art. 21. Na revisão e atualização da legislação municipal de uso e ocupação do solo urbano, deverá ser considerada, ainda, a adoção do conceito de Índice de Aproveitamento Único, equivalente a uma vez a área do lote, conjugado com os instrumentos de política urbana "Outorga Onerosa do Direito de Construir" e "Transferência do Direito de Construir", como definidos pela Lei Federal nº 10.275, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade.</p>
--	--

Gestão de riscos	<p>Art.8º São objetivos e diretrizes gerais do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Osasco:</p> <p>VII - Privilegiar investimentos habitacionais voltados à substituição de habitações sub-normais.</p> <p>Diretrizes gerais:</p> <p>a. Identificar e controlar a expansão dos núcleos de favelas e assentamentos de habitações sub-normais no município;</p> <p>b. Elaborar programa de intervenção nos assentamentos, contemplando as possibilidades de urbanização, edificação, parcelamento social e/ou remoção em casos de necessidade ou risco;</p> <p>Art. 12. A Política Pública de Desenvolvimento Físico-Ambiental regida pelas diretrizes aqui estabelecidas e pelas ações preconizadas, norteará o comportamento do Poder Público Municipal na busca do desenvolvimento físico e ambiental equilibrado para o município:</p> <p>II – Ações</p> <p>q. rever e atualizar a legislação urbanística e edilícia, inclusive a legislação de habitação de interesse social, limitando a concessão de incentivos à implantação de conjuntos habitacionais somente àqueles empreendimentos destinados à substituição de habitações sub-normais;</p> <p>r. estabelecer, para situações e condições previstas em leis específicas, os instrumentos de política urbana definidos no Estatuto da Cidade, em especial, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a Transferência do Direito de Construir e o programa de Operações Urbanas Consorciadas;</p> <p>s. regulamentar a adoção do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) como exigência para aprovação de mega-empreendimentos urbanos ou daqueles qualificados como pólos geradores de tráfego;</p> <p>t. regulamentar as Zonas Especiais de Interesse Social, que são as porções territoriais destinadas à recuperação urbanística, regularização fundiária, produção e manutenção de habitações de interesse social, as quais não poderão localizar-se em, ou substituir no todo ou em parte, zonas industriais e zonas de área verde, adotando para tal os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade;</p> <p>u. elaborar Plano Estratégico de Assentamentos Sub-Normais, contemplando, ao menos, programas de urbanização de assentamentos, de regularização fundiária e urbanística, de contenção, controle e monitoramento de áreas irregulares, de risco e de proteção ambiental; e ainda, de orientação, suporte técnico e apoio à autoconstrução e aos movimentos populares;</p> <p>v. identificar, cadastrar e controlar a expansão dos assentamentos de moradias sub-normais, aplicando, no que couber, o preconizado pelo Plano Estratégico de Assentamentos Sub-Normais e incentivando, no caso de assentamentos em áreas privadas, a negociação e compra das áreas por seus ocupantes;</p> <p>w. promover a regularização de parcelamentos do solo clandestinos ou irregulares, assim como, do uso e da ocupação dos imóveis, de modo a legalizar e melhorar as condições de habitação para a população de mais baixa renda;</p> <p>x. associar programas de qualificação profissional e de geração de renda aos programas habitacionais de interesse social apoiados pelo município.</p>
Previsão de ampla	<p>Art. 4º O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano orienta-se pelos seguintes princípios:</p> <p>XII-participação da população nos processos de planejamento,</p>

participação pública	<p>implementação, avaliação e controle do desenvolvimento urbano.</p> <p>Art.8º São objetivos e diretrizes gerais do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Osasco:</p> <p>XI - Incorporar os avanços tecnológicos e modernas práticas de gestão à administração pública municipal.</p> <p>c. Desenvolver e aperfeiçoar os sistemas de: informação e comunicação com o cidadão; normas e práticas administrativas; informatização e processamento de dados; e avaliação, controle e racionalização do uso dos recursos públicos;</p> <p>XII - Promover o envolvimento e a participação da sociedade civil, dos agentes econômicos e dos poderes públicos na definição e implementação das ações voltadas ao desenvolvimento urbano, social e econômico de Osasco.</p> <p>Diretrizes gerais:</p> <p>a. Aperfeiçoar o modelo de gestão democrática da cidade por meio da participação dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos para o desenvolvimento da cidade;</p> <p>b. Ampliar e democratizar as formas de comunicação social e de acesso público à informações e dados da administração;</p> <p>c. Incorporar às práticas administrativas os instrumentos de audiências públicas, consultas populares, conferências e simpósios sobre temas setoriais ou de interesse urbano;</p> <p>d. Promover fóruns periódicos de debate e avaliação do modelo de desenvolvimento urbano, social e econômico adotado;</p> <p>Art. 13. A Política Pública de Desenvolvimento Institucional regida pelas diretrizes aqui estabelecidas e pelas ações preconizadas, norteará o comportamento do Poder Público Municipal na busca do desenvolvimento institucional eficaz para o município:</p> <p>I - Diretrizes:</p> <p>a. reformular o modelo gerencial da administração pública municipal objetivando ganho de eficiência e de qualidade, com foco no atendimento ao cidadão;</p> <p>b. modernizar e reestruturar a administração pública municipal, capacitando a Prefeitura e seus servidores a atender as novas demandas a partir da integração de seus sistemas de informações econômicas e sociais, físico-territoriais e de procedimentos administrativos;</p> <p>c. desenvolver e aperfeiçoar Sistemas Administrativos Integrados de: informação e de comunicação com o cidadão; serviços e práticas administrativas; informatização e processamento de dados; e avaliação, controle e racionalização do uso dos recursos públicos;</p> <p>d. ampliar a capacidade de planejamento, programação e gerenciamento de programas projetos e obras públicas;</p> <p>e. fortalecer a capacidade gerencial, normativa, operacional e tecnológica da administração pública, em especial da administração tributária e dos setores sociais de atendimento básico ao município;</p> <p>f. modernizar e adequar a estrutura tributária, visando o aumento da capacidade arrecadadora, respeitados os princípios da justiça fiscal e da capacidade contributiva;</p> <p>g. promover a descentralização da estrutura administrativa municipal, estabelecendo unidades distritais como base física para o planejamento, para as ações e para o atendimento ao município;</p>
----------------------	--

	<p>h. aperfeiçoar o modelo de gestão democrática da cidade por meio da participação dos vários segmentos da comunidade na formulação, implementação e acompanhamento dos planos, programas e projetos para o desenvolvimento, assegurando inclusive, o direito à iniciativa popular de projetos de lei;</p> <p>i. incorporar às práticas administrativas a democratização do acesso à informação e os instrumentos de audiências públicas, consultas populares e conferências sobre assuntos setoriais ou de interesse urbano;</p> <p>j. promover fóruns periódicos de debate e avaliação do modelo de desenvolvimento urbano, social e econômico adotado;</p> <p>k. adotar práticas de comunicação social que estimulem o conhecimento da cidade, seus atrativos, os serviços e as oportunidades que ela oferece.</p> <p>Art. 28. A elaboração, a implementação, o acompanhamento e a revisão deste Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, assim como dos planos, programas e projetos setoriais e distritais específicos será efetuada por meio de processo permanente de planejamento, aberto à participação da sociedade, inserido no modelo de gestão urbana adotado pelo Executivo Municipal, sob a coordenação a Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão em colaboração com os órgãos setoriais correspondentes.</p>
Previsão de recursos financeiros específicos para gestão integrada	<p>Art.8º São objetivos e diretrizes gerais do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Osasco:</p> <p>XI - Incorporar os avanços tecnológicos e modernas práticas de gestão à administração pública municipal.</p> <p>e. Modernizar e adequar a estrutura tributária visando o aumento da capacidade arrecadadora, respeitados os princípios de justiça fiscal e capacidade contributiva;</p> <p>Art. 13. A Política Pública de Desenvolvimento Institucional regida pelas diretrizes aqui estabelecidas e pelas ações preconizadas, norteará o comportamento do Poder Público Municipal na busca do desenvolvimento institucional eficaz para o município:</p> <p>II - Ações</p> <p>a. viabilizar a implantação de Programa de Modernização da Gestão Fiscal, Administrativa e Organizacional da Prefeitura, por intermédio de linhas de crédito especialmente disponibilizadas para esse fim, como o PMAT-BNDES (Programa de Modernização da Administração Tributário e da Gestão dos Setores Sociais Básicos) e/ou o PNAFM-CEF (Programa Nacional de Apoio à Gestão Administrativa e Fiscal dos Municípios Brasileiros);</p>