



CIDADE DE  
**SÃO PAULO**  
URBANISMO E  
LICENCIAMENTO

# Diagnóstico de Aplicação do Plano Diretor Estratégico 2014 - 2021

Coordenadoria de Planejamento Urbano  
(PLANURB)  
Secretaria Municipal de Urbanismo e  
Licenciamento (SMUL)

# Sumário



**CIDADE DE  
SÃO PAULO**  
URBANISMO E  
LICENCIAMENTO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	1
<b>CONSIDERAÇÕES INICIAIS</b>	3
<b>CAPÍTULO I: ORDENAÇÃO TERRITORIAL E MOBILIDADE</b>	8
1.INTRODUÇÃO	9
2. ORDENAÇÃO TERRITORIAL	11
3. REDE DE ESTRUTURAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO URBANA	29
4. POLÍTICA E SISTEMA DE MOBILIDADE	54
5. INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO E REESTRUTURAÇÃO URBANA	73
6. CONSIDERAÇÕES SOBRE ORDENAÇÃO TERRITORIAL E MOBILIDADE	79
<b>CAPÍTULO II: HABITAÇÃO SOCIAL E DIREITO À CIDADE</b>	84
1.INTRODUÇÃO	85
2.A POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL NO PDE	86
3.INSTRUMENTOS INDUTORES DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE	133
4.ANÁLISES COMPLEMENTARES	143
5. CONSIDERAÇÕES SOBRE HABITAÇÃO SOCIAL E DIREITO À CIDADE	165
<b>CAPÍTULO III: PATRIMÔNIO AMBIENTAL E CULTURAL</b>	172
1.INTRODUÇÃO	173
2.PATRIMÔNIO AMBIENTAL	175
3.PATRIMÔNIO CULTURAL	215
4.CONSIDERAÇÕES SOBRE PATRIMÔNIO AMBIENTAL E CULTURAL	238
<b>CAPÍTULO IV : DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL</b>	243
1. INTRODUÇÃO	244
2. POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL	253
2DESENVOLVIMENTO SOCIAL	281
3. CONSIDERAÇÕES SOBRE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL	300
<b>CAPÍTULO V:</b>	
<b>GESTÃO DEMOCRÁTICA E SISTEMA DE PLANEJAMENTO</b>	301
1.INTRODUÇÃO	302
2.CONSIDERAÇÕES SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA E O SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO	323
<b>CONCLUSÃO</b>	327
<b>CRÉDITOS</b>	329

# APRESENTAÇÃO

Considerações Iniciais e  
Estrutura do Relatório

Este documento apresenta o diagnóstico da aplicação do Plano Diretor Estratégico – PDE (Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014) no período de 2014 a 2021, com o objetivo de subsidiar a Revisão Intermediária do PDE, prevista no artigo 4º do Plano e iniciada no ano de 2021. Em função da pandemia de COVID-19, a revisão do PDE foi prorrogada para o ano de 2022, possibilitando a ampliação do alcance do processo participativo em curso e a identificação de eventuais ajustes e aprimoramentos à luz do contexto atual.

O monitoramento e a avaliação da implementação do Plano Diretor Estratégico estão entre as principais atividades desenvolvidas pela Coordenadoria de Planejamento Urbano (PLANURB) da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), constituindo-se como uma atribuição legal em atendimento ao conteúdo expresso nos artigos 356 a 359 do PDE.

Este **Diagnóstico da aplicação do PDE 2014-2021** teve como referências os documentos “Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico – 2014 a 2020”, elaborado por SMUL/PLANURB, e o “Diagnóstico Inicial”, coordenado por grupo intersetorial interno de SMUL, ambos concluídos em 2021.

O presente Diagnóstico está estruturado em cinco grupos temáticos, possibilitando sua leitura global ou de forma específica. Para cada tema são apresentadas as conexões com os objetivos gerais do PDE, os apontamentos e conclusões relativos a ações prioritárias, instrumentos urbanísticos e políticas setoriais aplicados e em aplicação, indicando problemas, avanços, e desafios a serem enfrentados para o alcance, até 2029, dos principais objetivos da política municipal de desenvolvimento urbano.

# CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE) estabelece um conjunto de diretrizes, estratégias e medidas para ordenar o desenvolvimento urbano e ambiental da cidade até o ano de 2029. Desde a sua publicação em 2014, vêm sendo realizados importantes avanços em sua implementação. Ao mesmo tempo, a aplicação dos diversos instrumentos e políticas setoriais possibilita a identificação de aspectos a serem aperfeiçoados para que os objetivos estratégicos do Plano sejam alcançados.

O processo permanente de monitoramento e avaliação do PDE – por meio de indicadores de seus instrumentos urbanísticos e ações prioritárias – é uma obrigatoriedade legal prevista no próprio texto da lei e regulamentada pelo Decreto Municipal nº 57.490/16 e vem sendo implantado e ampliado com a disponibilização de novos dados e informações a cada ano, sendo consolidados em um “Relatório de Monitoramento e Avaliação”. Este documento é apreciado periodicamente pelo Conselho Municipal de Política urbana – CPMU e pelo Comitê Intersecretarial de Monitoramento e Avaliação da Implementação do PDE – CIMPDE e é alimentado com informações fornecidas por órgãos responsáveis pela gestão e aplicação dos Instrumentos de Política Urbana e Gestão Ambiental.

O “Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico – 2014 a 2020” é o documento base para a elaboração do **Diagnóstico da aplicação do PDE 2014-2021** ora apresentado que, em muitos aspectos, acrescenta análises e abordagens adicionais, como as relativas à Ordenação Territorial, ao Desenvolvimento Econômico Sustentável e ao Sistema Municipal de Planejamento Urbano.

Conforme definido no PDE em seu Art. 4º, os objetivos previstos no Plano devem ser alcançados até 2029, sendo que em 2021, na metade do prazo de vigência do Plano, deve ser elaborada uma revisão intermediária de forma participativa, com o propósito de fazer ajustes e aprimoramentos para a consecução das diretrizes e objetivos previstos, à luz dos resultados obtidos por sua implementação e da realidade atual. Considerando tais disposições, o escopo da revisão intermediária é restrito à promoção das adequações necessárias nos instrumentos de política urbana e gestão ambiental e nas políticas e sistemas urbanos e ambientais, preservando os conceitos, princípios, objetivos e diretrizes gerais do plano e a estruturação e ordenação territorial (Macrozonas, Macroáreas, Setores e elementos da Rede de Estruturação da Transformação Urbana).

Assim, no contexto do processo participativo previsto para a realização da revisão intermediária do PDE, espera-se que este Diagnóstico contribua para a identificação dos problemas relativos à implementação do Plano, servindo como documento base para os debates iniciais com a população e para a posterior proposição conjunta dos eventuais ajustes.

A elaboração do Diagnóstico partiu da análise das dez estratégias centrais do PDE:

1. Socializar os ganhos da produção da cidade;
2. Assegurar o direito à moradia digna para quem precisa;
3. Melhorar a mobilidade urbana;
4. Qualificar a vida urbana nos bairros;
5. Orientar o crescimento da cidade nas proximidades do transporte público;
6. Reorganizar as dinâmicas metropolitanas;
7. Promover o desenvolvimento econômico da cidade;
8. Incorporar a agenda ambiental ao desenvolvimento da cidade;
9. Preservar o patrimônio e valorizar as iniciativas culturais.
10. Fortalecer a participação popular nas decisões dos rumos da cidade.

Essas estratégias foram combinadas em cinco grandes grupos temáticos, a saber: Ordenação Territorial e Mobilidade, Habitação Social e Direito à Cidade, Proteção Ambiental e Cultural, Desenvolvimento Econômico e Social e Gestão Democrática e Sistema de Planejamento. Para cada tema foram relacionados os objetivos estratégicos do PDE, conforme expressos no Artigo 7º da Lei Municipal nº 16.050/2014.

O Diagnóstico foi estruturado de modo que cada capítulo possa ser lido de forma autônoma. Contudo, considerando as inter-relações entre as estratégias e objetivos do Plano, bem como as múltiplos desdobramentos da implementação dos instrumentos e ações prioritárias em diferentes grupos temáticos, cada capítulo busca destacar as conexões e sinergias com os demais grupos temáticos.

O enfoque principal do Diagnóstico é a avaliação dos instrumentos urbanísticos e sua articulação com as políticas, diretrizes e sistemas propostos, com vistas a apontar aspectos que evidenciam aprimoramentos necessários na sua aplicação. Sendo as análises baseadas na disponibilidade de dados e informações que possibilitem a aferição dos diversos processos e dinâmicas da cidade, destaca-se as limitações impostas pela ausência, desatualização ou limitações metodológicas na utilização destes dados, como a ausência dos dados do Censo Demográfico não realizado até 2021.

Este diagnóstico buscou caracterizar, quando possível, conforme a disponibilidade de dados, os efeitos da pandemia de Covid-19 nas dinâmicas urbanas e nos diferentes territórios representados pelas Macroáreas, considerando seus múltiplos efeitos em aspectos como habitação, vulnerabilidade social, emprego, renda, mobilidade e segurança alimentar, entre outros. Contudo, destaca-se a necessidade de aprofundamento de estudos sobre tais efeitos para subsidiar propostas de ajustes nas próximas etapas da revisão do plano.

O capítulo da Ordenação Territorial e Mobilidade apresenta a análise da Ordenação Territorial, abordando o macrozoneamento, as dinâmicas urbanas ocorridas na escala das Macroáreas e nos territórios prioritários para o desenvolvimento da cidade, situados na Rede de Estruturação e Transformação Urbana, como a Macroárea de Estruturação metropolitana – MEM e os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana – EETU. O capítulo traz também análises sobre os Instrumentos de Ordenamento e Reestruturação Urbana e sobre a Política e Sistema de Mobilidade.

O capítulo de Habitação Social e Direito à Cidade apresenta a análise sobre a aplicação dos instrumentos urbanísticos e Programas associados à Política de Habitação Social, de modo a identificar eventuais distorções de seus propósitos urbanos e ambientais, ou ainda enfatizar suas potencialidades. A análise procurou relacionar instrumentos e programas que são complementares, realizando um diagnóstico dos principais instrumentos aplicados à temática, dos recursos financeiros para a provisão de habitação de interesse social e urbanização de assentamentos precários; e da aplicação dos instrumentos voltados para o fomento da função social da propriedade. Ainda, o capítulo apresenta um diagnóstico da situação das áreas de risco no município, do processo de regularização fundiária e edilícia e do licenciamento de unidades de HIS e HMP e a sua localização no município.

O capítulo da Proteção Ambiental e Cultural apresenta a análise dos aspectos da Estruturação e Ordenação Territorial relativos às Zonas Especiais de Proteção Ambiental e de Preservação Cultural; dos Instrumentos de Gestão Ambiental e de Proteção ao Patrimônio Cultural; da Política e dos Sistemas Urbanos e Ambientais destacando a Política Ambiental, a Política de Saneamento Ambiental, o Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres (SAPAVEL) e a Política e Sistema de Proteção ao Patrimônio Arquitetônico e Urbano. Na análise é dado destaque para a questão da Mudança Climática, cujas medidas de mitigação constituem um dos objetivos estratégicos do PDE (Art. 7º, inciso XI).

O capítulo do Desenvolvimento Econômico e Social apresenta um panorama econômico do município, trazendo dados sobre o impacto da pandemia na economia, bem como uma análise das principais estratégias do desenvolvimento econômico sustentável, previstas no PDE, e do desenvolvimento social e sistema de equipamentos urbanos e sociais.

O capítulo da Gestão Democrática e o Sistema Municipal de Planejamento Urbano aborda questões relativas ao fortalecimento de uma gestão urbana integrada, descentralizada e participativa. Foram analisados os Planos Regionais e os Planos de Ação das Subprefeituras, os Planos de Bairro, assim como a implementação dos demais planos estabelecidos pelo PDE. Apresentamos também neste capítulo um panorama sobre os instrumentos de participação social, o monitoramento e avaliação da

# DIAGNÓSTICO DA APLICAÇÃO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO 2014 - 2021



implementação do Plano Diretor, o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) e aplicação da Outorga Onerosa.

# CAPÍTULO I: ORDENAÇÃO TERRITORIAL E MOBILIDADE

## 1. INTRODUÇÃO

O Plano Diretor Estratégico (PDE) define os rumos que a cidade deve perseguir até o ano de 2029 para diminuir suas desigualdades internas e se desenvolver de forma mais justa, equilibrada e sustentável, com base em um amplo pacto com a sociedade em seu processo de elaboração.

A partir de uma visão mais ampla e global da cidade e do reconhecimento das disparidades nas características históricas, urbanas, ambientais e de perfil socioeconômico da população dentro do território paulistano, o Plano Diretor estabeleceu uma organização do espaço da cidade em diferentes setores homogêneos, com diretrizes e objetivos de desenvolvimento específicos e, conseqüentemente, distintas estratégias, instrumentos e ações prioritárias que, em seu conjunto, buscam atingir os objetivos gerais do Plano. Estes setores homogêneos, do ponto de vista do ordenamento territorial, constituem o macrozoneamento, composto por macrozonas e suas macroáreas, e pela distinção entre as zonas urbana e rural.

O tema da Ordenação Territorial se relaciona fortemente com o tema da Mobilidade na conceituação do PDE de 2014, pois o plano busca racionalizar as dinâmicas e o aproveitamento do solo urbano orientando o crescimento da cidade nas proximidades do transporte público. Trata-se de uma estratégia que propõe a expansão da rede de transporte coletivo e o incentivo aos modos de transporte não motorizados, contribuindo para a redução da necessidade de deslocamentos por automóveis e para a qualificação urbana e ambiental. Outra estratégia relevante é reorganizar as dinâmicas metropolitanas, buscando, ao mesmo tempo, acomodar o crescimento em localidades subutilizadas e com boa infraestrutura urbana, fortalecer as atividades de interesse metropolitano, conter a expansão horizontal da cidade e preservar o cinturão verde metropolitano.

A Ordenação Territorial está inserida no Título II do Plano Diretor Estratégico. O Capítulo I aborda a estruturação e ordenação territorial da cidade, constituída pela definição de zonas urbana e rural, macrozonas e macroáreas. O Capítulo II aborda a regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo e da paisagem urbana, contendo as diretrizes para a revisão da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo - LPUOS (já efetuada). Neste capítulo estão inseridos os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU), que serão objeto de análise a seguir. O Capítulo III aborda os instrumentos de política urbana e gestão ambiental disponíveis para promover as transformações necessárias ao alcance dos objetivos estratégicos do plano. Dentre estes instrumentos, serão analisados neste eixo os instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana.

O tema da Mobilidade está inserido no Título II do PDE, que trata das Políticas e Sistemas Urbanos e Ambientais, mais especificamente no Capítulo V, que trata da Política e do Sistema de Mobilidade, contendo os objetivos e ações estratégicas setoriais.

Como regulamentações posteriores ao PDE associadas à ordenação territorial e mobilidade, podemos destacar a ativação de determinados eixos de estruturação previstos no Mapa 3A (decretos 56.161/2015, 56.781/2016 e 56.782/2016)<sup>1</sup>, a revisão da lei de zoneamento (LPUOS – Lei 16.402/2016) e a regulação dos Projetos de Intervenção Urbana – PIU (decreto 56.901/2016)<sup>2</sup>.

Por fim, destacamos a elaboração do Plano Municipal de Mobilidade Urbana – PLANMOB/ SP 2015<sup>3</sup> (Decreto 56.834/2016), do Plano Cicloviário do Município de São Paulo<sup>4</sup> (elaborado em 2020, mas não instituído) e do Plano de Segurança Viária<sup>5</sup> (anexo único do Decreto 58.717/2019).

---

1 Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/eixos-de-transformacao/arquivos/>

2 Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/03/Decreto-56.901.pdf>

3 Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/mobilidade/planmob/index.php?p=189299>

4 Disponível em: [http://www.cetsp.com.br/media/1100812/Plano-Ciclovias%CC%81rio\\_2020.pdf](http://www.cetsp.com.br/media/1100812/Plano-Ciclovias%CC%81rio_2020.pdf)

5 Disponível em:

[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/plano\\_de\\_segurana\\_viaria\\_pmsp\\_2019\\_web\\_1558984227.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas/plano_de_segurana_viaria_pmsp_2019_web_1558984227.pdf)

## **2. ORDENAÇÃO TERRITORIAL**

### **2.1. ZONA URBANA E ZONA RURAL**

A distinção entre zonas urbana e rural na ordenação territorial do município foi resgatada no PDE em 2014 como uma estratégia que transcende aspectos de regulação urbana e tributária, contendo também objetivos de fortalecimento econômico e reconhecimento do potencial existente de prestação de serviços ambientais e de geração de emprego e renda em porções territoriais de grande vulnerabilidade socioambiental.

A zona urbana continua correspondendo à maior parte do território municipal, com 1.079 km<sup>2</sup> (70,7% do município) e concentra os territórios de transformação e qualificação, sendo o objeto prevalente da incidência do conjunto de instrumentos urbanísticos e ações prioritárias do Plano.

A zona rural ocupa 448 km<sup>2</sup> (29,3% do município), correspondendo aos territórios das macroáreas de preservação dos ecossistemas naturais e de contenção urbana e uso sustentável, compostos por um mosaico de unidades de conservação, chácaras, áreas de cultivo e núcleos urbanos esparsos.

As bordas da cidade são territórios fortemente pressionados pelo avanço da mancha urbana e pelo impacto de grandes obras de infraestrutura. A redemarcação da Zona Rural pelo PDE busca reforçar o compromisso da cidade com a agenda ambiental e traz uma concepção multifuncional do meio rural, observando este território como área de produção de alimentos, da água para abastecimento, de unidades de conservação da biodiversidade, de área de lazer, ecoturismo e agroecologia.

Sob esta ótica, foram empreendidas diversas ações pela Prefeitura para dar concretude a essa concepção multifuncional da zona rural, como o Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico Rural Sustentável, o Polo de Ecoturismo de Parelheiros, o mapeamento colaborativo do desenvolvimento rural, a capacitação de agricultores e cooperativas e sua articulação com a cadeia de valor. Recentemente, a regulação do instrumento de Pagamento por Prestação de Serviços Ambientais (PSA) veio reforçar o rol de ações que podem ser colocadas em prática para efetivar as pretensões do PDE para este território.

Sobre o espraiamento da mancha urbana, conforme as análises efetuadas no Capítulo de “Proteção Ambiental e Cultural”, continua havendo expansão de núcleos urbanos nos territórios que compõem a Zona Rural, apesar do ritmo menor que o de décadas passadas.

Os desafios que se apresentam são de implementação, integração e continuidade das políticas públicas e parcerias já executadas e planejadas, para que o desenvolvimento da zona rural seja, de fato, sustentável e multifuncional, fortalecendo as atividades e arranjos sociais e produtivos estabelecidos para consolidarem territórios economicamente dinâmicos e social e ambientalmente resilientes, contribuindo para a contenção da expansão urbana e a preservação ambiental.

O diagnóstico pormenorizado das ações relacionadas à zona rural será apresentado nos eixos “Desenvolvimento Econômico e Social” e “Proteção Ambiental e Cultural”.

## 2.2. MACROZONAS

As Macrozonas são a primeira camada de distinção territorial do macrozoneamento, sendo definidos para cada uma, de forma mais abrangente, diferentes objetivos de desenvolvimento. Cada Macrozona é dividida em quatro Macroáreas que, ainda de forma abrangente, especificam os objetivos de desenvolvimento com maior foco nas características e potencialidades de cada área.

Este Diagnóstico buscará caracterizar as transformações ocorridas no espaço da cidade na escala do macrozoneamento através das Macroáreas.

O PDE divide o território municipal em duas Macrozonas: de Estruturação e Qualificação Urbana e de Proteção e Recuperação Ambiental.

A Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, situada integralmente na Zona Urbana, é definida como a área mais propícia para abrigar os usos e atividades urbanas, correspondendo a 702,8 km<sup>2</sup> (46% do município). Apresenta grande desigualdade socioespacial e diversidade de padrões de urbanização, sendo subdividida nas seguintes macroáreas:

- Macroárea de Estruturação Metropolitana - MEM;
- Macroárea de Urbanização Consolidada - MUC;
- Macroárea de Qualificação da Urbanização - MQU;
- Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana - MRVU

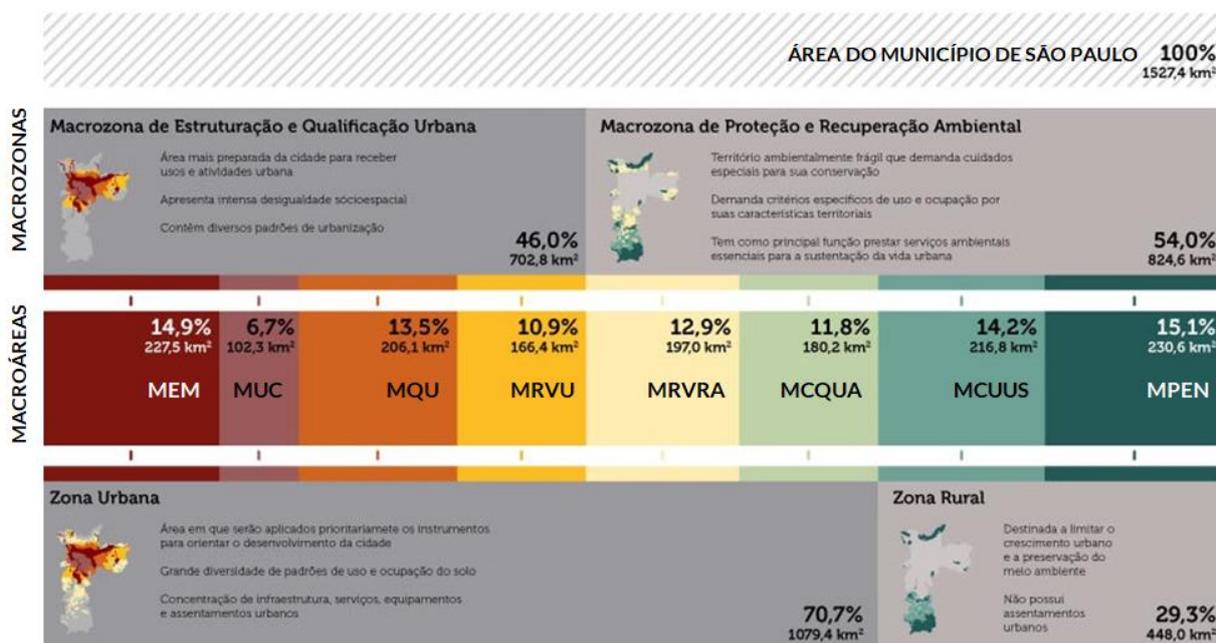
Podemos resumir os objetivos dessa Macrozona como de promoção de um desenvolvimento urbano equilibrado entre o adensamento construtivo e populacional compatível com a infraestrutura urbana instalada e a oferta de transporte público, comprometido com a qualificação urbana e ambiental, a redução das desigualdades, da vulnerabilidade urbana e com a desconcentração do desenvolvimento econômico.

A Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, situada parte na Zona Urbana e parte na Zona Rural, é definida como um território que demanda critérios específicos de uso e ocupação do solo e cuidados especiais para sua conservação, correspondendo a 824,6 km<sup>2</sup> (54% do município). É constituída por áreas ambientalmente frágeis, pela presença de mananciais de abastecimento hídrico e pela significativa biodiversidade, sendo subdividida nas seguintes macroáreas:

- Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental - MRVRA;
- Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental - MCQUA;
- Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável - MCUUS;
- Macroárea de Preservação de Ecossistemas Naturais - MPEN.

Podemos resumir os objetivos dessa Macrozona como de um desenvolvimento sustentável, equilibrado entre o controle e qualificação dos assentamentos urbanos existentes e a redução das vulnerabilidades sociais, a recuperação e preservação ambiental do ecossistema e das terras indígenas existentes, bem como a promoção de atividades econômicas compatíveis com o desenvolvimento sustentável e prestadoras de serviços ambientais.

Figura 1. Macrozonas e Macroáreas - comparação quantitativa de áreas.



Fonte e elaboração: SMUL, 2014.

## 2.3. MACROÁREAS

A agregação de dados na escala das macroáreas permite uma leitura mais ampla sobre os rumos do desenvolvimento urbano da cidade, possibilitando uma aproximação com os objetivos estratégicos específicos dessa camada do macrozoneamento.

Destaca-se, entre as diversas macroáreas, a Macroárea de Estruturação Metropolitana – MEM, território que, em conjunto com os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, é locus prioritário das transformações estratégicas pretendidas pelo PDE e de importância fundamental na articulação do Município de São Paulo com os demais municípios da Região Metropolitana. Esta Macroárea será melhor caracterizada no âmbito da Rede de Estruturação e Transformação Urbana.

### 2.3.1. DEMOGRAFIA

Considerando o atraso da realização do Censo Demográfico de 2020, com base nas projeções populacionais da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Seade – para os 96 distritos municipais nos anos de 2015, 2020 e 2025, a Coordenadoria de Produção e Análise de Informação

(SMUL/GEOINFO) realizou estimativas populacionais por macroáreas<sup>6</sup>, utilizando como método de composição da população a proporção territorial de cada distrito. Apesar das limitações, tal método revela-se adequado para esta escala de estudo e exclui áreas de grandes vazios populacionais, como grandes equipamentos.

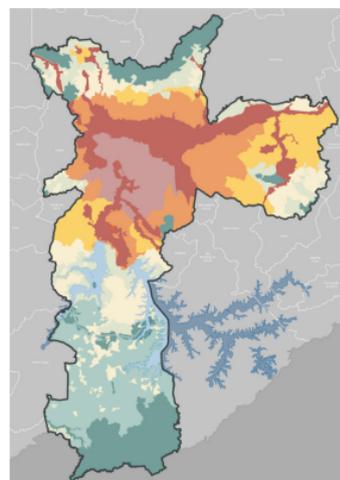
Apesar de não ser possível a verificação dos efeitos das transformações urbanísticas previstas pelo PDE na demografia, as projeções populacionais demonstram o desequilíbrio na distribuição da população paulistana entre as macroáreas e a percepção dos desafios para a redução das disparidades e para a reorientação do desenvolvimento urbano conforme as diretrizes do Plano.

---

6 PREFEITURA municipal de São Paulo; SMUL. Informes Urbanos. Nota técnica 1. Projeções populacionais para macroáreas do PDE. n° 51, março de 2022. São Paulo: 2022. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/licenciamento/IU\\_51\\_NT\\_1\\_final\\_2.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/licenciamento/IU_51_NT_1_final_2.pdf)

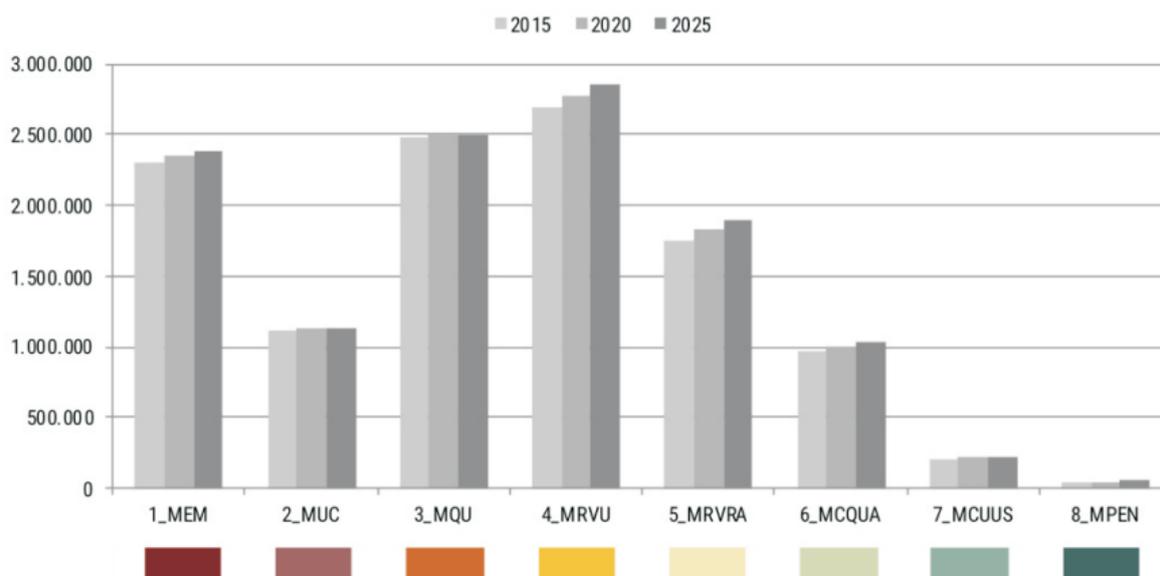
**Tabela 1. Projeção populacional - Macroáreas - 2015, 2020 e 2025**

Macroárea	2015	2020	2025
1_MEM	2.302.645	2.352.346	2.386.775
2_MUC	1.122.122	1.133.875	1.131.941
3_MQU	2.484.652	2.499.083	2.504.408
4_MRVU	2.701.524	2.778.383	2.849.370
5_MRVRA	1.753.550	1.833.713	1.905.309
6_MCQUA	963.285	1.004.494	1.039.672
7_MCUUS	204.609	215.979	226.065
8_MPEN	49.410	51.787	53.820
<b>Total</b>	<b>11.581.797</b>	<b>11.869.660</b>	<b>12.097.360</b>



Fonte: SEADE/2022. Elaboração: SMUL/GEOINFO.

**Gráfico 1. Projeção populacional - Macroáreas - 2015, 2020 e 2025**



Fonte: SEADE/2022. Elaboração: SMUL/GEOINFO.

Conforme os dados da Tabela 1, destacamos:

- As projeções populacionais para as Macrozonas de Estruturação e Qualificação Urbana e de Preservação e Recuperação Ambiental indicam uma proporção em relação à população total do município da ordem de, respectivamente, 74% e 26%;
- as macroáreas mais populosas são, em ordem decrescente, as de Redução da Vulnerabilidade Urbana (MRVU), de Qualificação da Urbanização (MQU) e de Estruturação Metropolitana (MEM), cada uma com população variando entre 19% e 24% do total da cidade;

- a porção mais central e consolidada da cidade, correspondente à Macroárea de Urbanização Consolidada (MUC), possui uma população de apenas 9% do total da cidade;
- a população da Zona Rural (MCUUS e MPEN) corresponde a pouco mais de 2% do total da cidade;
- a população das macroáreas de redução da vulnerabilidade (MRVU e MRVRA) corresponde a cerca de 40% do total da cidade. Essas macroáreas são as que apresentam o maior crescimento vegetativo no período de análise;
- a Zona Rural (MCUUS e MPEN) e a Macroárea de Urbanização Consolidada (MUC) apresentam os menores crescimentos vegetativos.

Em relação às densidades populacionais brutas, na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, somente a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana (MRVU) possui densidade superior a 150 habitantes/hectare (hab/ha). As demais macroáreas (MUC, MEM e MQU) possuem densidades entre 100 e 150 hab/ha. Na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental as densidades variam mais, de 100 a 150 hab/ha na MRVRA, 50 a 100 hab/ha na MCQUA e até 50 hab/ha na MCUUS e MPEN, ambas correspondentes à Zona Rural.

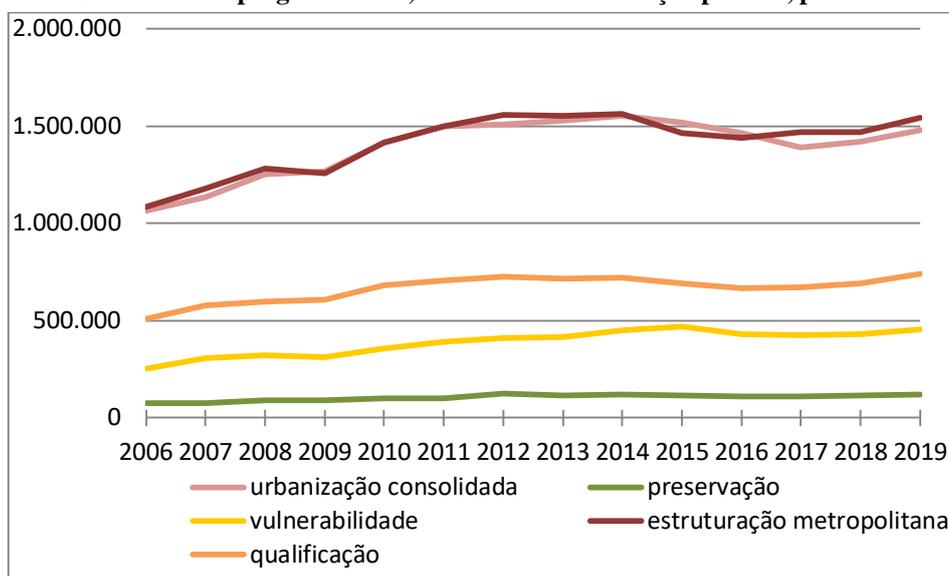
### 2.3.2. TRABALHO

A análise efetuada na escala das macroáreas considerou como fonte a RAIS<sup>7</sup>, que apresenta os empregos formais. Apesar das limitações dessa base de dados, ela possibilita uma visão mais ampla das disparidades na distribuição de empregos na cidade. Uma análise mais pormenorizada do total de empregos, que considera os efeitos da pandemia de Covid19 e as atividades informais, é apresentada neste diagnóstico no capítulo de Desenvolvimento Econômico e Social.

Com base na mesma metodologia de composição projetada por macroárea, descrita no tema Demografia, é possível verificar a continuidade na concentração territorial dos empregos formais nas Macroáreas de Urbanização Consolidada (MUC) e de Estruturação Metropolitana (MEM) e, num nível mais baixo, na de Qualificação da Urbanização (MQU). Considerando a baixa quantidade de empregos formais nas demais macroáreas, foi feita uma agregação das macroáreas de vulnerabilidade social (MRVU e MRVRA) e das demais macroáreas da Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental (MCQUA, MCUUS e MPEN).

<sup>7</sup> RAIS – Relação Anual de Informações Sociais - tem por objetivo o suprimento às necessidades de controle da atividade trabalhista no país, dados para a elaboração de estatísticas do trabalho e a disponibilização de informações do mercado de trabalho às entidades governamentais. Fonte: Governo Federal. Ministério do Trabalho e Previdência Social.

Gráfico 2. Empregos formais, exclusive administração pública, por Macroárea



Fonte: Ministério da Economia/Secretaria Especial de Previdência e Trabalho/Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Elaboração: SMUL/PLANURB.

### 2.3.3. DESENVOLVIMENTO IMOBILIÁRIO

Para análise do desenvolvimento imobiliário são utilizados, nesse relatório, dados dos empreendimentos licenciados de 2010 a 2021, extraídos dos relatórios do Sistema de Controle de Obras e Edificações (SISACOE), georreferenciados em PLANURB e complementados com informações dos alvarás disponíveis na plataforma De Olho na Obra<sup>8</sup>. Esses dados não se referem, portanto, a mudanças efetivamente ocorridas no parque edificado, mas possibilitam uma leitura antecipada das transformações na cidade a partir das informações dos empreendimentos licenciados a cada ano.

Na tabela 2 e nos mapas 1 a 6, os dados do SISACOE foram agregados por macroárea e por categoria de uso do empreendimento licenciado (uso exclusivamente residencial, uso misto ou uso não residencial). Foram definidos dois períodos de análise, levando em consideração o ano de emissão do

<sup>8</sup> O banco de dados dos empreendimentos licenciados organizado em PLANURB possui registros referentes aos seguintes tipos de alvarás: Alvará de Aprovação e Execução de Edificação Nova, Alvará de Execução de Edificação Nova, Projeto Modificativo de Alvará de Aprovação e Execução de Edificação Nova, Projeto Modificativo de Alvará de Execução de Edificação Nova, Reconsideração de Despacho de Alvará de Aprovação e Execução de Edificação Nova, Reconsideração de Despacho de Alvará de Execução de Edificação Nova. Como para um mesmo empreendimento pode constar no banco de dados mais de um alvará (como no caso de alvarás com projetos modificativos), para as análises desse relatório, os registros foram filtrados através de critérios específicos com o objetivo de evitar a repetição dos dados de um mesmo empreendimento em mais de um alvará e reduzir, assim, distorções que poderiam influenciar a leitura dos dados agregados por períodos de tempo.

alvará do empreendimento: entre 2012 e 2016, período em que havia uma prevalência de empreendimentos licenciados por parâmetros urbanísticos de diferentes marcos regulatórios, dada a transição entre os Planos Diretores de 2002 (Lei 13.430) e 2014 (Lei 16.050) e de vigência da lei de parcelamento, uso e ocupação do solo de 2004 (Lei 13.885), e entre 2017 e 2021, período em que a maioria dos empreendimentos licenciados já utiliza os parâmetros do novo PDE em conjunto com a nova LPUOS (Lei 16.402/2016).

**Tabela 2. Número de empreendimentos, área de construção, área de terreno e unidades residenciais licenciadas nos dois períodos, por categoria de uso e por macroárea.**

	Empreendimentos		Área de construção		Área de terreno		UHs - Total	
	2012-2016	2017-2021	2012-2016	2017-2021	2012-2016	2017-2021	2012-2016	2017-2021
<b>Uso residencial</b>								
MCQUA	63	63	201.408	1.545.105	134.129	971.737	1.924	22.314
MEM	666	737	7.152.796	7.789.337	1.824.575	2.252.186	73.831	108.358
MQU	1.126	1.489	4.704.731	4.497.501	1.567.452	1.389.981	45.117	65.864
MRVU	605	581	2.402.070	2.766.409	1.426.702	948.325	30.315	49.427
MRVURA	75	73	700.941	578.719	803.433	447.400	12.950	20.140
MUC	422	323	3.794.629	2.274.891	797.316	532.049	29.797	20.386
<b>Total</b>	<b>2.957</b>	<b>3.266</b>	<b>18.956.575</b>	<b>19.451.962</b>	<b>6.553.608</b>	<b>6.541.678</b>	<b>193.934</b>	<b>286.489</b>
<b>Uso misto</b>								
MCQUA	1	1	205.803	4.864	210.203	1.700	3.860	62
MEM	49	97	2.125.564	2.751.293	429.178	587.291	12.661	30.574
MQU	12	89	241.855	1.485.424	48.322	243.293	1.306	17.433
MRVU	7	14	179.463	190.920	53.510	41.355	1.993	2.787
MRVURA	0	6	-	132.762	-	30.825	-	2.253
MUC	22	249	310.468	3.891.148	1.319.299	505.629	2.370	32.141
<b>Total</b>	<b>91</b>	<b>456</b>	<b>3.063.153</b>	<b>8.456.412</b>	<b>2.060.513</b>	<b>1.410.093</b>	<b>22.190</b>	<b>85.250</b>
<b>Uso não residencial</b>								
MCQUA	14	2	72.529	2.390	178.086	3.759	-	-
MEM	262	89	5.211.302	2.268.626	1.485.643	1.588.143	-	-
MQU	131	45	749.331	495.220	406.082	142.886	-	-
MRVU	72	18	173.699	58.555	267.034	54.013	-	-
MRVURA	17	9	66.665	52.170	160.145	101.832	-	-
MUC	236	86	1.955.394	612.973	2.022.947	166.286	-	-
<b>Total</b>	<b>732</b>	<b>249</b>	<b>8.228.920</b>	<b>3.489.935</b>	<b>4.519.935</b>	<b>2.056.920</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fonte: SISACOE (2012-2021). Elaboração: SMUL/PLANURB.

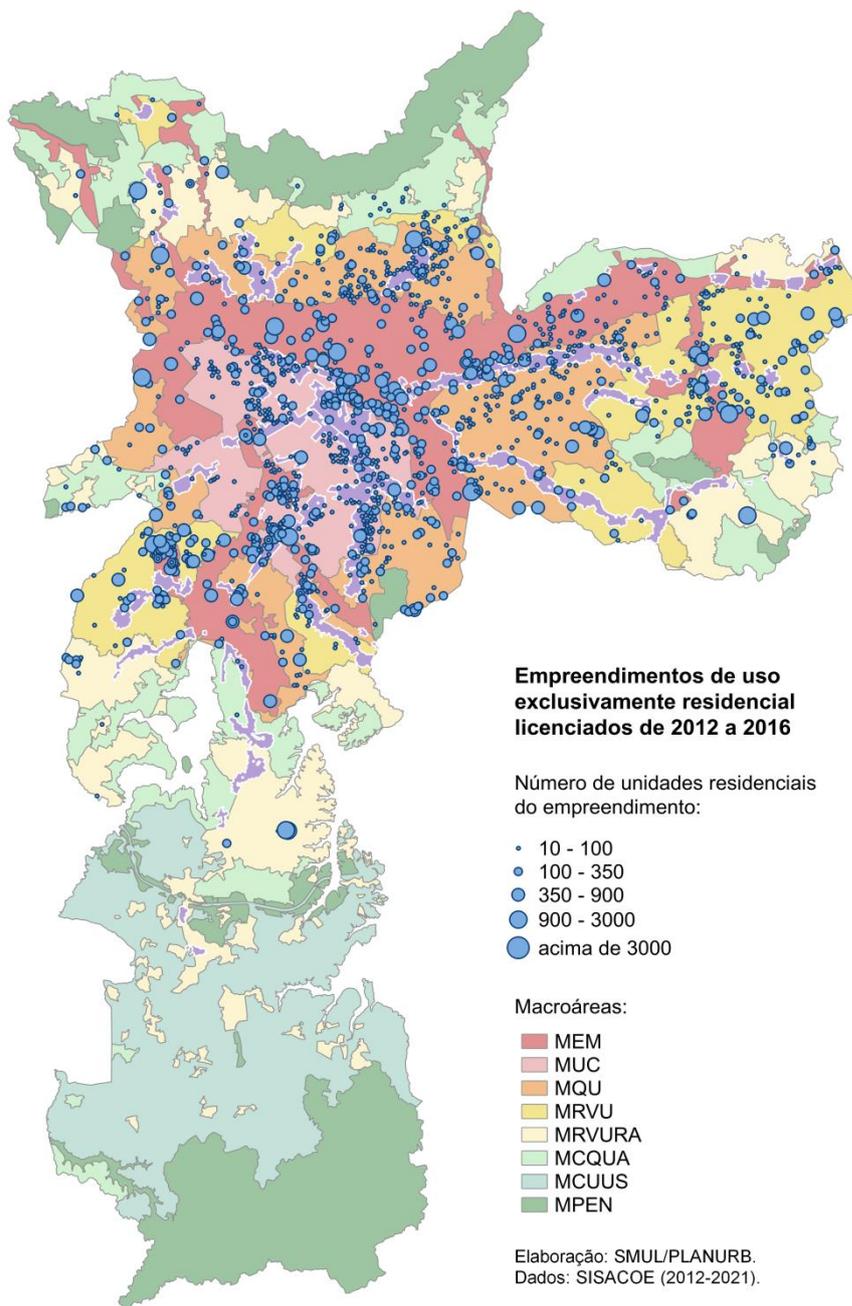
Da análise dos dados apresentados na tabela 2 e nos mapas 1 a 6, referentes aos dados dos empreendimentos licenciados nos períodos de 2012-2016 e 2017-2021, destacamos:

- A ocorrência, nos dois períodos, de empreendimentos residenciais em todas as macroáreas da Zona Urbana;
- O aumento do número total de empreendimentos de uso residencial no período 2017 a 2021;
- O aumento do número de empreendimentos de uso residencial com mais de 900 unidades no período 2017 a 2021;
- Uma prevalência, nos dois períodos, de empreendimentos de uso residencial com mais de 900 unidades na MEM;
- Uma prevalência, nos dois períodos, de empreendimentos de uso residencial com até 350 unidades na MQU;
- Aderência entre os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU) e os empreendimentos licenciados de uso residencial nos dois períodos. No período de 2012 a 2016, observa-se paridade entre o número de empreendimentos licenciados nos eixos da MUC e da MQU. Já no período de 2017 a 2021, a MQU se destaca em relação ao número de empreendimentos licenciados nos eixos.
- Os empreendimentos exclusivamente residenciais se concentraram, nos dois períodos, principalmente na Macroárea de Qualificação da Urbanização. Apesar disso, a soma da área de terreno, de área construída e de unidades habitacionais licenciadas foi maior na MEM nos dois períodos.
- Observa-se a prevalência, nos dois períodos, de empreendimentos não residenciais e de uso misto licenciados na MUC, na MEM e, em menor grau, na MQU.
- Uma prevalência, nos dois períodos, de empreendimentos de uso não residencial com área construída acima de 50.000 m<sup>2</sup> na MEM;
- Uma maior aderência entre os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU) e os empreendimentos de uso não residencial licenciados na MUC, principalmente no período de 2012 a 2016.
- Há um expressivo aumento do número total de empreendimentos e áreas construídas de uso misto nos licenciamentos de 2017 a 2021, e a redução significativa do número de empreendimentos e áreas construídas licenciadas de uso não residencial, sem uso misto, no mesmo período.
- A tendência de expansão de áreas construídas licenciadas em empreendimentos de uso misto de 2017 a 2021 pode ser observada nos totais do município, no entanto, a análise dos dados por

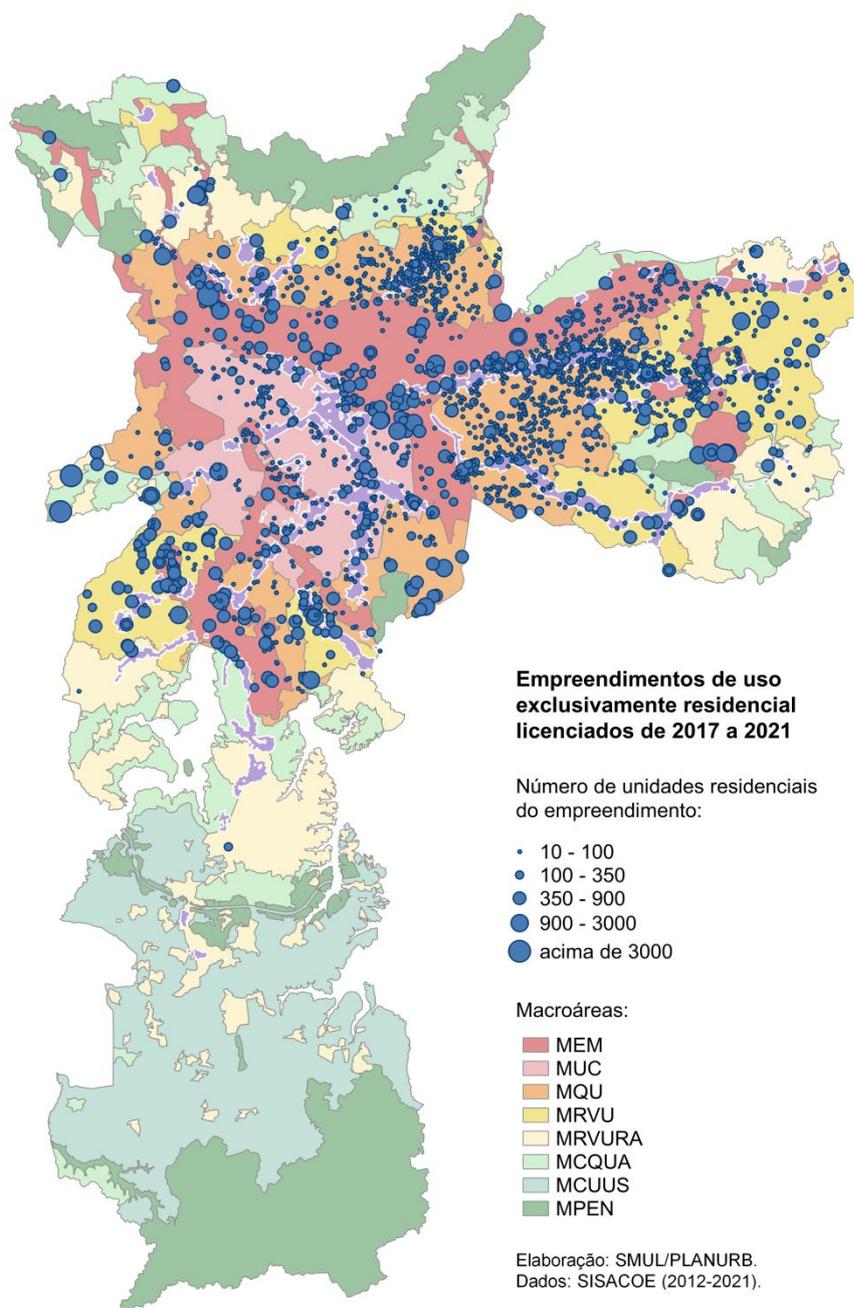
macroárea mostra que isso ocorre de forma heterogênea no território. Esse crescimento do uso misto é especialmente expressivo na MUC, onde os empreendimentos de uso misto chegam a ultrapassar os empreendimentos de uso exclusivamente residencial tanto em área construída licenciada como em quantidade de unidades residenciais licenciadas. Na MQU, o crescimento da área construída licenciada em empreendimentos de uso misto também é expressivo, mas em termos de participação no total do município, a MUC representa aproximadamente 46% da área construída de uso misto licenciada no município de 2017 a 2021, enquanto a MQU aproximadamente 17%, sendo que, em termos de áreas de quadras fiscais, a MQU tem aproximadamente o dobro de área da MUC.

- Observa-se uma grande aderência entre os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU) e os empreendimentos licenciados de uso misto no período de 2017 a 2021. A relação entre a os eixos e o crescimento da participação do uso misto nos empreendimentos licenciados será abordada também no subtítulo referente aos EETU.
- A MEM, com 24% da área de quadras fiscais do município, foi responsável por 48% da área construída total licenciada no município no período de 2012 a 2016 e 41% da área construída total licenciada de 2017 a 2021.

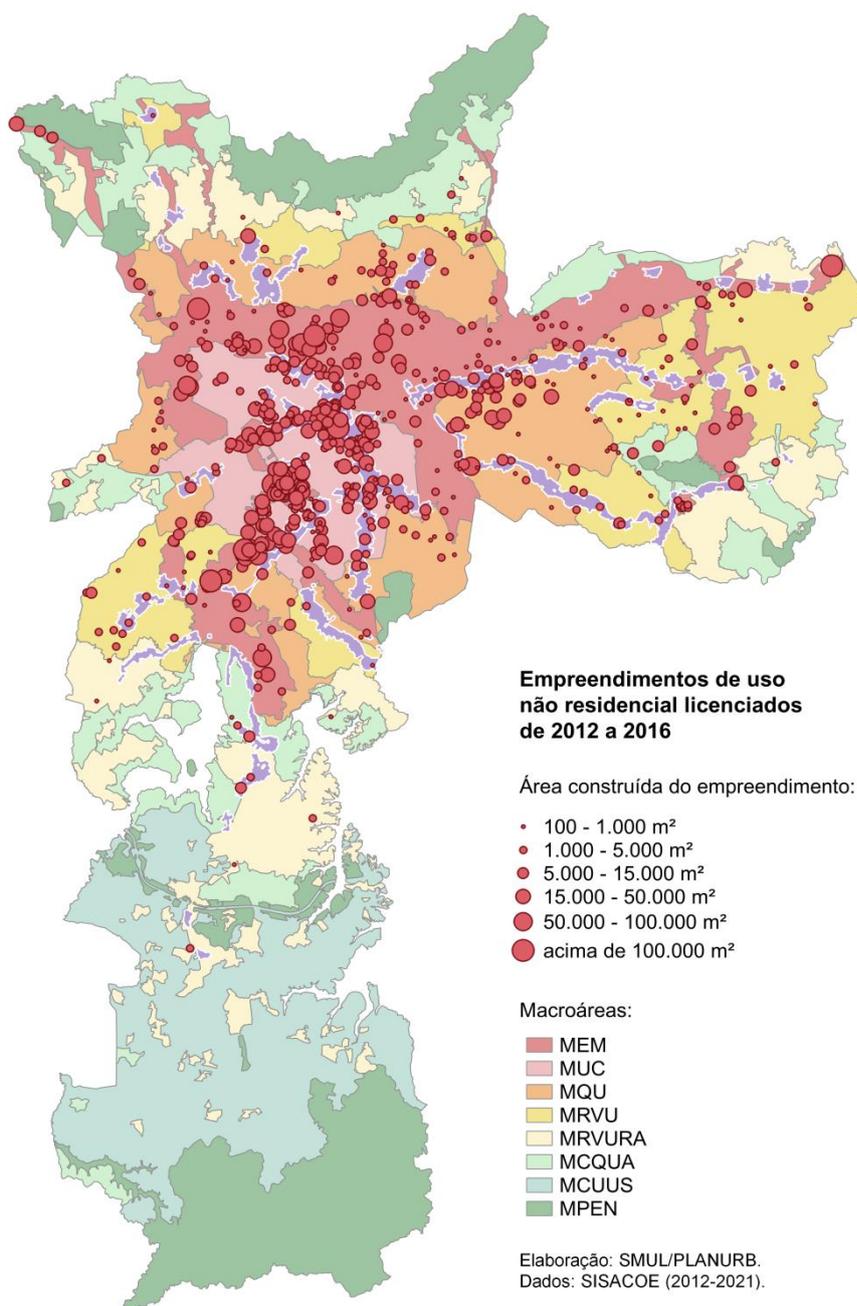
Mapa 1. Empreendimentos de uso exclusivamente residencial licenciados entre 2012 e 2016



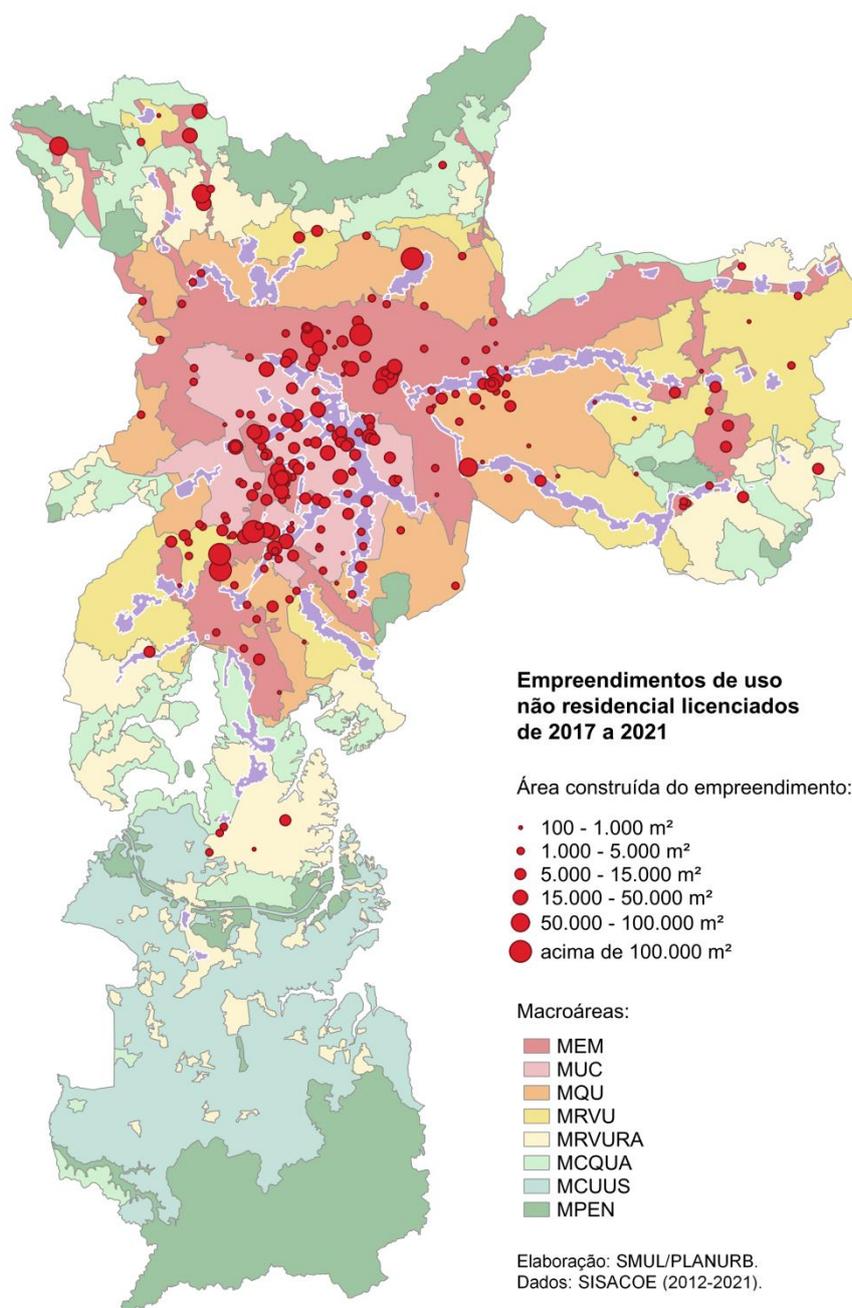
**Mapa 2. Empreendimentos de uso exclusivamente residencial licenciados entre 2017 e 2021**



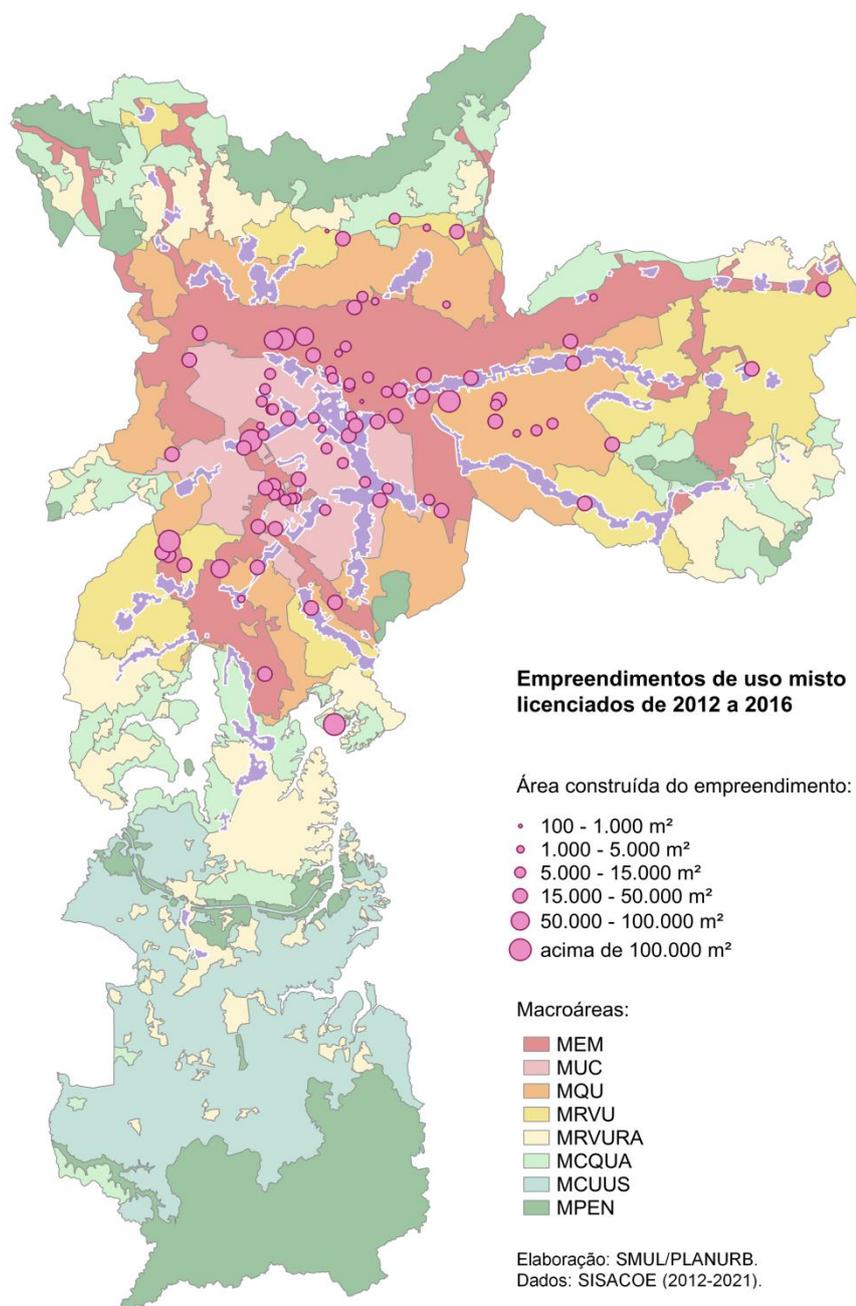
**Mapa 3. Empreendimentos de uso não residencial licenciados entre 2012 e 2016**



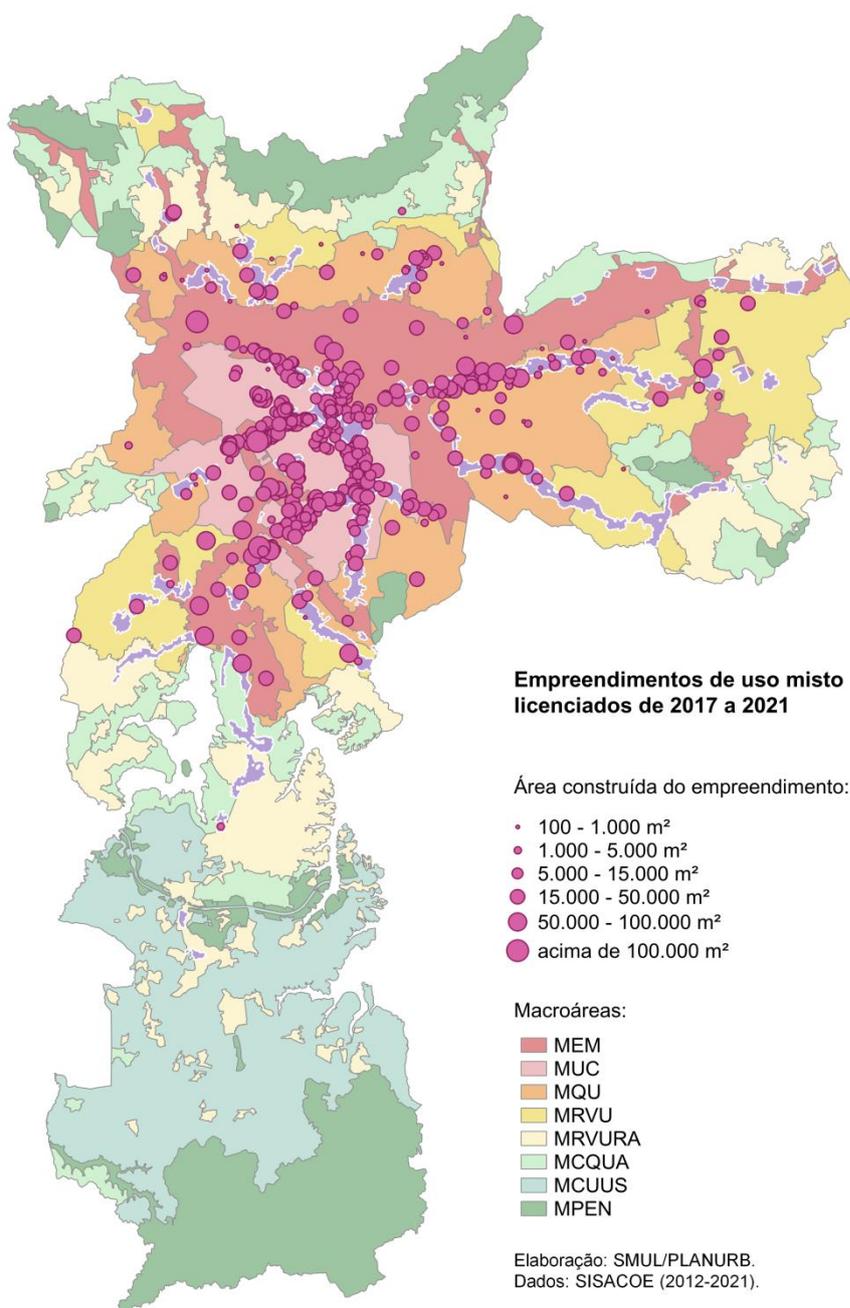
**Mapa 4. Empreendimentos de uso não residencial licenciados entre 2017 e 2021**



Mapa 5. Empreendimentos de uso misto licenciados entre 2012 e 2016



Mapa 6. Empreendimentos de uso misto licenciados entre 2017 e 2021



Da leitura combinada dos dados de demografia, trabalho e desenvolvimento imobiliário, destacamos:

- A macroárea com maior equilíbrio entre população projetada e empregos formais é a MEM. O desenvolvimento imobiliário ocorrido nos dois períodos na MUC e na MQU tende a contribuir para um melhor equilíbrio entre população e empregos formais. Essa hipótese deve ser confirmada pelos dados do próximo Censo Demográfico e da disponibilidade de dados da RAIS pós pandemia;
- O desequilíbrio crônico entre população projetada e empregos formais nas macroáreas de maior vulnerabilidade social (MRVU e MRVRA) parece ter se agravado entre 2012 e 2021, principalmente pelo grande número de unidades residenciais lançadas no período;
- O desequilíbrio entre população projetada e empregos formais nas macroáreas de contenção urbana e preservação ambiental (MCQUA, MCUUS e MPEN) parece não ter se agravado entre 2012 e 2021, considerando o baixo crescimento de ambos os dados no período;
- O desenvolvimento imobiliário entre 2012 e 2021 foi prevalente na MUC, MEM e MQU, as macroáreas com maior oferta de transporte público coletivo e melhor infraestrutura urbana;
- Apesar da não aprovação dos Projetos de Intervenção Urbana – PIU previstos no PDE para a Macroárea de Estruturação metropolitana (MEM), esta macroárea apresentou intensa atividade imobiliária entre 2012 e 2021;
- A aderência entre os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU) e os empreendimentos de uso não residencial e mistos demarcados na MUC, MEM e MQU apresentaram dinâmicas distintas. Enquanto para os empreendimentos não residenciais essa aderência foi maior no período entre 2012 e 2016, para os empreendimentos de uso misto ela ocorreu no período de 2017 a 2021.

Será preciso considerar, em estudos posteriores, os impactos da pandemia de Covid19 na distribuição territorial das atividades e na conformação de novas tendências sociais, econômicas e de uso do solo. Devido à difusão do regime de trabalho em home office em determinados setores profissionais, por exemplo, observou-se uma tendência de vacância dos prédios corporativos e, com isso, o esvaziamento de determinadas regiões da cidade caracterizadas pelo predomínio de edifícios de uso exclusivamente não residencial. É necessário que esse novo contexto seja abordado em estudos posteriores, embasados em dados atualizados, que possibilitem a análise dessas transformações recentes nas dinâmicas urbanas.

## **3. REDE DE ESTRUTURAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO URBANA**

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo definiu, em seu Art. 9º - II, que sua estratégia territorial para viabilizar de maneira equilibrada os princípios, diretrizes e objetivos da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano tem como espinha-dorsal a Rede de Estruturação e Transformação Urbana, composta por quatro (4) elementos:

- Macroárea de Estruturação Metropolitana
- Rede Estrutural de Transporte Coletivo
- Rede de Estruturação Local
- Rede Hídrica e Ambiental

Cada um dos elementos da Rede de Estruturação da Transformação Urbana possui projetos estratégicos, que apresentamos a seguir, junto com considerações sobre os resultados parciais da implementação da política pública.

### **3.1. MACROÁREA DE ESTRUTURAÇÃO METROPOLITANA**

A Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM) é constituída por territórios bastante distintos que, em comum, possuem características, infraestruturas e atividades econômicas de interesse metropolitano, articulando as dinâmicas urbanas do município com os demais municípios da região metropolitana e que devem protagonizar os processos de mudanças nos padrões de uso e ocupação do solo e conversão econômica estruturantes do território municipal.

A MEM é dividida em três setores, com características históricas, sociais e de ocupação bem distintas e, conseqüentemente, com distintos objetivos de desenvolvimento urbano: Setor Central, Setor Orla Ferroviária e Fluvial e Setor Eixos de Desenvolvimento. Os setores Orla Ferroviária e Fluvial e Eixos de Desenvolvimento são subdivididos em subsetores, conforme sua localização e elementos estruturantes (características geográficas, infraestruturas, etc.). Os setores Central e Orla Ferroviária e Fluvial contêm os perímetros das Operações Urbanas Consorciadas (OUC) em vigor (Centro, Faria Lima, Água Espraiada e Água Branca).

A MEM tem tanta importância na estratégia de ordenamento territorial prevista pelo PDE que foi definida a obrigatoriedade de estudos e regulamentações que aprofundassem o planejamento dos

setores desse território, com a definição de parâmetros particularizados. Assim, no artigo 76 do PDE foi estabelecida a necessidade de desenvolvimento de Projetos de Intervenção Urbana – PIU – para os setores Arco Tamanduateí<sup>9</sup>, Arco Tietê<sup>10</sup>, Arco Jurubatuba<sup>11</sup> e Arco Pinheiros<sup>12</sup>. No Art. 12. §3º, o PDE também define a necessidade de atualizar e revisar a Operação Urbana Centro, ensejando a realização do PIU Setor Central<sup>13</sup>. Tais projetos foram desenvolvidos desde 2014 e, com exceção do Arco Tietê, estão em tramitação no Legislativo Municipal.

É importante destacar que o PDE estabeleceu uma estratégia transitória de desestímulo às transformações urbanísticas decorrentes do desenvolvimento imobiliário nestes territórios enquanto os PIUs não fossem desenvolvidos e a regulamentação urbanística por eles definida passasse a vigorar. Esta estratégia consiste na definição de parâmetros urbanísticos mais restritivos e um Fator de Planejamento (Fp) de grau alto, que majora a contrapartida financeira da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Esta combinação não impediu as transformações na MEM, conforme se observa na análise do desenvolvimento imobiliário, mas torna as regiões que compõem essas áreas menos atrativas frente a outros territórios da cidade, como os EETU e as OUC - Operações Urbanas Consorciadas, pois os lotes possuem um potencial construtivo menor e uma OODC proporcionalmente mais elevada na composição de custos de produção.

Com o atraso na implementação destes PIUs, esta estratégia transitória já vigora há cerca de sete anos, consumindo terrenos transformáveis, inibindo a adoção de parâmetros mais aderentes aos objetivos específicos da MEM e gerando menores contrapartidas de outorga onerosa para a cidade, que poderiam ser direcionadas a territórios de vulnerabilidade e à execução de ações estratégicas previstas no PDE.

Assim, a efetivação destes PIUs dos setores Orla Ferroviária e Fluvial e Central é condição fundamental para que a estratégia de desenvolvimento urbano concebida no PDE para a MEM tenha êxito e possa promover as transformações estruturais almejadas no horizonte temporal do Plano.

Já o Setor Eixos de Desenvolvimento demarca territórios que demandam ações integradas de desenvolvimento urbano e de desenvolvimento econômico e social (ver Polos Estratégicos de Desenvolvimento Econômico (PEDE) e Perímetros de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico (PIDE) que os qualifiquem e os consolidem como vetores periféricos de desenvolvimento e que contribuam para uma melhor distribuição territorial das oportunidades de trabalho.

9 Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/operacoes-urbanas/oucbt/arquivos/>

10 Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/piu-arco-tiete/>

11 Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/piu-arco-jurubatuba/>

12 Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/piu-arco-pinheiros/>

13 Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/piu-setor-central/>

### **3.2. PROJETOS ESTRATÉGICOS PARA A REDE DE ESTRUTURAÇÃO LOCAL**

#### **Planos Regionais das Subprefeituras (PRS), Planos de Ação das Subprefeituras, Planos de Bairro e Áreas de Estruturação Local (AEL).**

Como parte do Sistema Municipal de Planejamento e para viabilizar o protagonismo da dimensão local, o Plano Diretor Estratégico definiu a necessidade de elaboração e implementação de forma participativa dos Planos Regionais das Subprefeituras (PRS), dos Planos de Ação das Subprefeituras, dos Planos de Bairro e das Áreas de Estruturação Local (AEL). Abordaremos com mais detalhe esses assuntos do Capítulo de Gestão Democrática e do Sistema Municipal de Planejamento Urbano, cabendo aqui destacar os pontos a seguir.

Os Planos Regionais das Subprefeituras (PRS) foram realizados e estão publicados por meio do Decreto Municipal nº 57.537/2016. Os planos regionais demarcam para cada Subprefeitura um conjunto de Perímetros de Ação, nos quais podem ser elaborados e implementados programas e projetos urbanísticos intersetoriais, como as Áreas de Estruturação Local (AEL).

Como etapa posterior à elaboração dos Planos Regionais, a Prefeitura deve elaborar – a cada quatro anos, os Planos de Ação das Subprefeituras. Foram realizados e publicados os Planos de Ação das Subprefeituras para o biênio 2019-2020<sup>14</sup>, sendo necessária sua continuidade e associação ao planejamento orçamentário municipal.

Os Planos de Bairro são complementares aos Planos Regionais e aos Planos de Ação das Subprefeituras e são iniciativas de fortalecimento do planejamento e da participação social em âmbito local. Até o presente momento poucos Planos de Bairro foram elaborados, com destaque para o Plano de Bairro do Jardim Lapena<sup>15</sup>.

### **3.3. PROJETOS ESTRATÉGICOS PARA A REDE HÍDRICA AMBIENTAL**

#### **Implementação de novos parques e o Programa Municipal de Recuperação Ambiental de Fundos de Vale**

Até o presente momento, conforme relatório da Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA), no período entre 2014 e 2019, apenas oito (8) dos 167 novos parques propostos no

<sup>14</sup> Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/planos-de-acao-das-subprefeituras/>

<sup>15</sup> Disponível em: <https://fundacaotidesetubal.org.br/publicacoes/plano-de-bairro-jardim-lapenna/>

Quadro 7 do PDE2014 (4,7% do total) haviam sido implementados ou estavam em estágio de implementação.

Já o Programa Municipal de Recuperação Ambiental de Fundos de Vale, definido nos Art. 25 e 272 do PDE, foi iniciado parcialmente, através de intervenções do poder público municipal na implantação de parques lineares. Destaca-se, portanto, que deve ser reconhecida como uma prioridade viabilizar a implementação deste programa que articula o planejamento de ações intersetoriais por meio de intervenções urbanas nos fundos de vales, combinando ações de saneamento ambiental, drenagem, mobilidade, implantação de parques lineares e urbanização de favelas.

Destaca-se o baixo ritmo de implementação desses projetos estratégicos previstos no PDE. A expansão e qualificação da Rede Hídrica e Ambiental podem ser efetivadas com recursos orçamentários, em especial através do FUNDURB e do Fundo Municipal de Parques, bem como através da utilização de instrumentos como a Transferência do Direito de Construir (TDC) em Zona Especial de Proteção Ambiental (ZEPAM).

### **3.4. REDE ESTRUTURAL DE TRANSPORTE COLETIVO E OS EIXOS DE ESTRUTURAÇÃO DA TRANSFORMAÇÃO URBANA (EETU)**

Os eixos de estruturação da transformação urbana (EETUs) são áreas demarcadas na proximidade dos corredores de ônibus e estações de metrô, trem e monotrilho, que fazem parte da rede de estruturação e transformação urbana<sup>16</sup>, e onde se considera necessário “um processo de transformação do uso do solo, com o adensamento populacional e construtivo articulado a uma qualificação urbanística dos espaços públicos, mudança dos padrões construtivos e ampliação da oferta de serviços e equipamentos públicos”<sup>17</sup>. Para alcançar seus objetivos, o PDE definiu parâmetros urbanísticos diferenciados para estas áreas, bem como estabeleceu incentivos urbanísticos para estimular formas de uso e ocupação do solo específicas.<sup>18</sup> Alguns dos parâmetros definidos no PDE para os EETUs passaram a valer também para outras zonas da cidade a partir da LPUOS 2016.

Esse elemento de planejamento territorial foi concebido em sintonia com a previsão de uma expansão significativa das redes de transporte público de média e alta capacidade na cidade de São Paulo, em uma estratégia de desenvolvimento orientado ao transporte (DOT) e que valoriza a ideia de cidade compacta, com estímulo à diversidade de usos e o desincentivo ao uso do automóvel particular. O subtítulo Política e Sistema de Mobilidade detalha o planejamento da área de mobilidade e o que foi implementado desde 2014. Os critérios para enquadramento de quadras como parte dos EETUs são descritos no artigo 76 do PDE2014.

O Plano Diretor delimita, também, áreas da cidade que atenderão os critérios para serem consideradas parte dos eixos de estruturação da transformação urbana conforme a rede de transporte coletivo de média e alta capacidade se expanda. Essas áreas poderiam ser “ativadas”, isto é, passariam a contar com os parâmetros e incentivos urbanísticos do eixo, por meio de decreto executivo a partir da emissão da ordem de serviços das obras de infraestrutura do sistema de transporte que define o eixo<sup>19</sup>.

A ativação dos EETUs previstos está acontecendo em ritmo mais lento do que foi planejado. De 33,40km<sup>2</sup> que seriam ativados caso as intervenções na rede estrutural de transporte coletivo previstas

16 São Paulo. Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014. Aprova a política de desenvolvimento urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. São Paulo: 2014. Art. 09.

17 *ibidem*, art. 22.

18 São Paulo. Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014. Aprova a política de desenvolvimento urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. São Paulo: 2014. Artigos 78 a 84.

19 São Paulo. Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014. Aprova a política de desenvolvimento urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. São Paulo: 2014. Art. 83.

até 2020 fossem realizadas, somente 5,66km<sup>2</sup> passaram a fazer parte dos EETUs<sup>20</sup> até o presente momento<sup>21</sup>. Foram identificados estudos para ativação de eixos previstos no entorno de estações da linha Ouro da CPTM e da linha Verde do Metrô, no trecho entre a Vila Prudente e a Penha.

Os objetivos estratégicos a serem cumpridos pelos EETUs são descritos no artigo 23 do Plano Diretor Estratégico de 2014. A análise apresentada a seguir<sup>22</sup> engloba aqueles objetivos a que os dados disponíveis na coordenadoria fazem referência em três níveis. Primeiro, trata-se do adensamento e “aproximação” do desenvolvimento urbano da rede da mobilidade. Em seguida, questiona-se do que seria composto esse adensamento, como a moradia popular e como o desestímulo ao uso do automóvel particular aparecem no contexto dos EETUs. E, por último, discute-se brevemente a densidade de atividades urbanas nessas regiões. Os dados a que temos acesso até o momento sugerem que os eixos estão atraindo parte da atividade imobiliária, principalmente de áreas que poderiam ser caracterizadas como “miolos de bairro” e que os incentivos urbanísticos tem sido eficientes ao fomentar o uso misto em novos empreendimentos. Contudo, temos poucas condições de avaliar os usos e a forma urbana que tem sido produzida na cidade, bem como a interação dos novos empreendimentos com as preexistências.

### 3.4.1. ADENSAMENTO E APROXIMAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO DA REDE DE MOBILIDADE

A estratégia territorial do Plano Diretor Estratégico considera os EETUs, junto com a Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), territórios prioritários para a transformação urbana. O primeiro objetivo estratégico dos eixos é “promover melhor aproveitamento do solo nas proximidades do sistema estrutural de transporte coletivo, com aumento na densidade construtiva, demográfica,

<sup>20</sup> PREFEITURA do município de São Paulo. SMUL/PLANURB. Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico: 2014 a 2020. Outubro de 2021. São Paulo: 2021. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Relat%C3%B3rio-de-Monitoramento-do-PDE-2014-2020.pdf>>. Consulta em 14/03/2022. P. 14.

<sup>21</sup> Os Eixos ativados referentes ao corredor de ônibus Leste-Itaquera, prolongamento da Linha 5 – Lilás e Linha 6 – Laranja do Metrô entraram em vigência antes da aprovação da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – Zoneamento (Lei Municipal nº 16.402/16), que demarcou as Zonas Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU) e as Zonas Eixos de Estruturação da Transformação Urbana Previstos (ZEUP). Estas áreas já foram enquadradas como ZEU na Lei de Zoneamento.

<sup>22</sup> Para as análises apresentadas foram empregados principalmente dados de empreendimentos licenciados. Para isso, foram selecionados os alvarás mais recentes que representam o que já poderia ter obras iniciadas (ver nota anterior sobre esses dados). Ressaltamos que esse dado não reflete perfeitamente o que foi construído, nem necessariamente o que será. Contudo, eles são adequados às escalas de análise (temporal e espacial) que são feitas. Para indicar sob qual legislação cada alvará foi aprovado, o banco de dados do SISACOE que já havia sido trabalhado e disponibilizado por Planurb foi categorizado novamente. Antes, cerca de um terço dos alvarás não tinha identificação da legislação. Segundo a nova metodologia, esse valor caiu para cerca de 10%.

habitacional e de atividades urbanas”<sup>23</sup>. Isso significa que, nessas áreas, pretende-se estimular alterações significativas e, para lá, direcionar parte da atividade imobiliária da cidade. Busca-se levar mais moradia para as áreas bem dotadas de infraestrutura de mobilidade, serviços e vagas de emprego, e, segundo a estratégia territorial do PDE, isso passaria pelo adensamento construtivo e a sequência da verticalização da região dos EETUs.

Para a promoção do melhor aproveitamento do solo no entorno do sistema estrutural de transporte coletivo, o Plano Diretor Estratégico lança mão de diversos instrumentos e parâmetros urbanísticos diferenciados. As áreas dos eixos têm coeficientes de aproveitamento máximos e gabaritos superiores aos das outras zonas de suas macroáreas<sup>24</sup>. O CA máximo dos EETUs na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana (identificados na LPUOS como ZEU) é 4, sem limite de gabarito. Nos eixos da Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, fora das áreas de proteção ambiental, (identificados na LPUOS como ZEUa) o CA máximo é 2 e o gabarito é de 28 metros. Incentivos ao uso misto e à qualificação da vida urbana presentes na região também se pautam pela possibilidade de se construir mais<sup>25</sup>. Outro estímulo a maior volume de construção nas áreas dos EETUs é a fórmula de cálculo da contrapartida da outorga onerosa do direito de construir, que reduz o valor devido pelo metro quadrado adicional de construção quanto mais se construa.

Adensamento construtivo e verticalização, no entanto, nem sempre correspondem a densidade demográfica. A política urbana da cidade lança mão de especialmente um instrumento que busca garantir que o adensamento construtivo resulte em adensamento demográfico. Trata-se da cota parte máxima de terrenos do eixo, que define uma quantidade mínima de unidades habitacionais que devem ser construídas de acordo com a área do lote do empreendimento. Supõe-se, portanto, que o adensamento habitacional tenha maior correlação com o adensamento demográfico do que o adensamento construtivo.

As porções da cidade que viriam a ser demarcadas como EETU já apresentavam atividade imobiliária significativa desde antes da aprovação do PDE2014. Correspondendo a cerca de 9,6% da área das quadras fiscais do município, as áreas que seriam demarcadas como EETU no PDE2014 já abrigavam, conforme cadastro do IPTU do ano de 2010, mais de um quarto (25,7%) das áreas

<sup>23</sup> São Paulo. Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014. Aprova a política de desenvolvimento urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. São Paulo: 2014. Art. 23, inciso I.

<sup>24</sup> Há exceções, como as áreas de Operações Urbanas ou ZEIS. Contudo, a frase representa a concepção por detrás dos eixos.

<sup>25</sup> Fazemos referência, por exemplo, a incentivos urbanísticos que aparecem na forma de áreas não-computáveis, como a fachada ativa, os 20% de uso misto, etc. Eles não são limitados diretamente pelo CA máximo do zoneamento.

residenciais verticais do município. Dentre os alvarás de licenciamento de obras expedidos desde 2010, esses locais também aparecem sobrerrepresentados, conforme Tabela 3.

O PDE2014 alterou o perfil dos empreendimentos licenciados nos EETUs, bem como a concentração deles nessa área. Com a cidade em momentos de alta na produção imobiliária, a proporção de empreendimentos licenciados nos EETUs subiu. Mais intenso, no entanto, foi o crescimento da área licenciada em seus limites. Ela correspondia a 12% da área total licenciada na cidade segundo a legislação anterior e alcançou 32,4% com o PDE2014<sup>26</sup>. Além disso, a razão entre a área construída total e a área de terreno<sup>27</sup> dos empreendimentos licenciados nos EETUs cresceu de 4,5 para 6,8. Sob uma perspectiva geral, pode-se dizer que a atividade imobiliária foi, com o PDE2014, direcionada para os eixos, principalmente em detrimento dos “miolos de bairro”, e que essa área passa por adensamento construtivo significativo.

**Tabela 3. Licenciamento por legislação (2010-2021).**

Legisl - PDE	Empreendimentos		Área de terreno		Área construída	
	Eixo	Miolo	Eixo	Miolo	Eixo	Miolo
13.430/02	15,6%	65,9%	7,7%	46,4%	12,0%	48,2%
16.050/14	20,1%	66,0%	14,4%	38,7%	32,4%	30,2%

Fonte: SISACOE. Elaboração: SMUL/Planurb

**Tabela 4. Licenciamento por legislação (2010-2021).**

Legisl - PDE	Área construída total/área de terreno		Uhs		Uhs HIS	
	Eixo	Miolo	Eixo	Miolo	Eixo	Miolo
13.430/02	4,5	3,0	10,2%	54,0%	1,5%	11,6%
16.050/14	6,8	2,4	25,6%	32,5%	14,0%	35,6%

Fonte: SISACOE. Elaboração: SMUL/Planurb

O adensamento construtivo sugerido pelos dados de licenciamento, de um modo geral, acontece com uma oferta formal de uma quantidade igualmente significativa de unidades habitacionais. Se, com a legislação anterior, 10% das unidades licenciadas entre 2010 e 2021 estavam nas áreas que seriam demarcadas como eixo, esse valor subiu para 25% com o PDE2014, acompanhado de um crescimento similar da produção de unidades de HIS nessas áreas.

<sup>26</sup> É importante atentar para o fato de que o direito de protocolo faz com que um número considerável de empreendimentos seja licenciado sob os termos de legislações depois que elas já tenham sido revogadas.

<sup>27</sup> Área construída dividida pela área de terreno, sem distinção das áreas computáveis e não-computáveis. Cálculo realizado a partir dos dados do SISACOE.

A maior produção de unidades habitacionais nos EETUs aconteceu conforme a dimensão das unidades diminuía, seguindo tendência que era perceptível antes mesmo da aprovação do PDE2014<sup>28</sup>. A cota parte real<sup>29</sup> de terreno por unidade habitacional nos empreendimentos de uso misto e exclusivamente residencial localizados no eixo caiu de 27,2m<sup>2</sup> para 12,3m<sup>2</sup>. Isso sugere que a tendência de um número cada vez maior de unidades de menos de 35m<sup>2</sup> identificada no levantamento de lançamentos do EMBRAESP até 2018, o último a que tivemos acesso, teria se estendido pelos anos seguintes.<sup>30</sup>

As mudanças em relação à produção imobiliária nos EETUs largamente aconteceram enquanto o cenário dos “miolos de bairros”<sup>31</sup> seguia na direção oposta, conforme tabelas 3 e 4. Nesse sentido, pode-se considerar que a política é bem sucedida em direcionar a construção que antes acontecia predominantemente nessas áreas para o entorno do sistema estrutural de mobilidade urbana. Vale destacar, no entanto, que a legislação permite o adensamento construtivo em outras regiões da cidade, como em ZEIS ou com a majoração de coeficientes para a produção de HIS.

Análises preliminares, no entanto, dão conta que a distribuição e a forma dos empreendimentos diferem entre as regiões da cidade que foram delimitadas como EETUs. Um total de 26% da área dos eixos está na Macroárea de Urbanização Consolidada (MUC), macroárea com maior densidade construtiva, que responde por mais de 56% da área construída licenciada nos EETUs<sup>32</sup>. Enquanto isso, outras porções da cidade que contam com EETUs são subrepresentadas no licenciamento de novos empreendimentos. Outros elementos que sugerem diferenças entre a atividade imobiliária em

<sup>28</sup> PREFEITURA do município de São Paulo. SMUL/PLANURB. Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico: 2014 a 2020. Outubro de 2021. São Paulo: 2021. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Relat%C3%B3rio-de-Monitoramento-do-PDE-2014-2020.pdf>>. Consulta em 14/03/2022. p. 43.

<sup>29</sup> Área de terreno total dividida pela quantidade de unidades habitacionais. Fonte: SISACOE (empreendimentos licenciados de 2010 a 2021).

<sup>30</sup> PREFEITURA do município de São Paulo. SMUL/PLANURB. Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico: 2014 a 2020. Outubro de 2021. São Paulo: 2021. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Relat%C3%B3rio-de-Monitoramento-do-PDE-2014-2020.pdf>>. Consulta em 14/03/2022. p. 43.

O dado de área total construída dividida por área de terreno, que em outra situação poderia ser útil para compreender a dimensão das unidades habitacionais, não deve ser utilizado para comparar os eixos com outras partes da cidade ou o licenciamento relacionado com o PDE2014 com legislações anteriores porque o uso misto tem sido muito comum nos licenciamentos de empreendimentos dos EETUs. Há incentivos para que eles tenham mais área construída e sejam mais frequentes nos EETUs.

<sup>31</sup> Para estes fins, consideramos como miolos de bairros as áreas da cidade cujo zoneamento é ZEUP não ativada, ZEM, ZC, ZM, ZDE e ZPI. Isto é, áreas da cidade que não tem uma regulamentação específica para adensamento (como as OUCs ou as ZEIS), mas tem CA máximo maior do que 1 na LPUOS 2016.

<sup>32</sup> Considerando área construída total dos empreendimentos licenciados pelo PDE2014. Fonte: SISACOE (licenciamentos até 2021).

diferentes trechos dos EETUs serão mostrados ao tratar do uso misto e da produção de habitação de interesse social.

Essas diferenças em relação ao perfil dos eixos não chegam a ser surpreendentes, mas merecem ser explorada em estudos para a revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico. A estratégia de DOT baseada nos EETUs propõe uma abordagem uniforme, com incentivos e parâmetros semelhantes, para partes da cidade com condições sociais, econômicas, ambientais e urbanísticas díspares. Nesse sentido, o interesse imobiliário, o qual a estratégia procura direcionar, não foi, pelo menos até agora, o mesmo em todos os setores.

A atividade imobiliária como um todo teve momento de alta na cidade nos últimos anos, mas chama atenção o fato de que não tenha havido uma mudança drástica de seu interesse pelos eixos localizados na MUC em relação aos das outras partes da cidade a partir do PDE2014 (Tabela 5). Isso sugere que o interesse imobiliário não se movimentou significativamente no território por conta da política dos EETUs. O tempo de implementação da política pública, no entanto, ainda é curto e não julgamos ter condição de avaliar se o mesmo não irá se alterar conforme oportunidades de negócio se esgotem em áreas onde a viabilização de empreendimento tem sido mais fácil. Além disso, nota-se que existem muitos perfis de atividades imobiliárias espalhados pela cidade.

**Tabela 5. Áreas construídas licenciadas de 2010 a 2021 em EETU, por legislação, na Macroárea de Urbanização Consolidada (MUC) e fora da MUC.**

<b>Área construída (todos os usos) licenciada de 2010 a 2021 em EETU, por legislação</b>		
	<b>13.430/02</b>	<b>16.050/14</b>
<b>MACROAREA DE URBANIZAÇÃO CONSOLIDADA</b>	2.994.613,22	4.514.173,23
<b>FORA DA MUC</b>	2.164.981,84	3.626.916,67
<b>Total EETU</b>	5.159.595,06	8.141.089,90
<b>Percentual de área construída (todos os usos) licenciada de 2010 a 2021, MUC ou fora da MUC em relação ao total em EETU, por legislação</b>		
	<b>13.430/02</b>	<b>16.050/14</b>
<b>MACROAREA DE URBANIZAÇÃO CONSOLIDADA</b>	58,0%	55,4%
<b>FORA DA MUC</b>	42,0%	44,6%

Fonte: SISACOE. Elaboração: SMUL/PLANURB.

Se, de uma forma geral, os dados de licenciamento sugerem que as áreas delimitadas como EETUs estão concentrando atividade imobiliária – principalmente em detrimento dos miolos de bairros – e que um grande número de unidades habitacionais está sendo produzido, o que sugere adensamento habitacional, a mensuração do impacto disso sobre o adensamento demográfico é mais difícil de ser feita no momento. Destacamos dois fatores que merecem especial atenção quanto a isso no processo de revisão do Plano Diretor Estratégico:

(1) O atraso da realização do Censo faz com que não tenhamos dados com a qualidade necessária para verificar as mudanças demográficas para um território da escala das quadras que compõe os eixos de estruturação da transformação urbana até agora;

(2) Em paralelo a isso, é importante atentar para o horizonte temporal da teoria de mudança insinuada pelo desenho da política pública para as transformações previstas. Com foco em orientar a atividade imobiliária privada, deve-se considerar que o tempo entre o licenciamento e a entrega, de fato, das obras de médio e grande porte é significativo<sup>33</sup> e não se esperaria que toda a área se transformasse com apenas uma geração de empreendimentos. Além disso, a produção e a aquisição de imóveis não são processos triviais, nem acontecem da noite para o dia e são impactados por fatores mais amplos da dinâmica econômica do país. Isso significa que os impactos esperados da política poderiam não se concretizar em um prazo curto de tempo.

Dito isso, ressalta-se que o Plano Diretor Estratégico propõe uma estratégia para a transformação e o adensamento demográfico das regiões dos eixos que passa pelo aumento da área construída e pela verticalização. A cota parte máxima de terreno, por sua vez, é uma ferramenta para traduzir o aumento da área construída em mais unidades habitacionais (densidade habitacional). Nesse sentido, propõe-se monitorar para cada uma das regiões em que existem EETUs aqueles fatores que podem fazer com que o aumento da densidade construtiva não resulte em maior adensamento populacional. Na Tabela 6 apresentamos hipóteses levantadas até agora:

33 PREFEITURA do município de São Paulo. SMUL/PLANURB. Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico: 2014 a 2020. Outubro de 2021. São Paulo: 2021. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Relat%C3%B3rio-de-Monitoramento-do-PDE-2014-2020.pdf>>. Consulta em 14/03/2022. p. 21.

**Tabela 6. Pontos a serem considerados na análise do adensamento demográfico.**

1 - Haveria grande produção predominantemente não-residencial sobre áreas anteriormente ocupadas por usos residenciais de média ou alta densidade;

E/OU

2 - As áreas residenciais construídas nos eixos estariam ociosas ou com baixa ocupação enquanto residências definitivas (teriam usos não-residenciais, como serviço de hospedagem);

E/OU

3 - Reformas após o certificado de conclusão da obra estariam unindo apartamentos e desfazendo a cota-parte máxima de terreno por unidade dos novos empreendimentos;

E/OU

4 - A produção imobiliária seria, ainda, majoritariamente licenciada a partir de legislações anteriores ou regras que abrem espaço para exceções das disposições sobre os EETUs.

## 3.4.2. ADENSAMENTO E MORADIA POPULAR PRÓXIMA AO SISTEMA ESTRUTURAL DE MOBILIDADE COLETIVA

O adensamento perseguido pela estratégia territorial que inclui os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana visa tornar a cidade mais compacta, o que envolve também o rompimento do domínio da lógica do automóvel particular e a diminuição da segregação da moradia na cidade.

Os EETUs trazem, como objetivo estratégico, a proposta de ampliar a oferta de habitação de interesse social na proximidade do sistema estrutural de transporte coletivo<sup>34</sup>, bem como de “orientar a produção imobiliária da iniciativa privada de modo a gerar: [...] [a] ampliação da produção de habitação de interesse social e de mercado popular”<sup>35</sup>.

A produção de unidades classificadas como habitação de interesse social (HIS) cresceu com o Plano Diretor Estratégico de 2014 e sua legislação correlata na cidade como um todo e esse cenário pode ser verificado, também, nas regiões que se enquadram como EETUs. O gráfico 3 mostra um pico de licenciamento de novas unidades de HIS em 2020 que coincide com a maior oferta especificamente na região dos eixos, enquanto o gráfico 4 revela a conexão desse aumento com a legislação urbana aprovada a partir de 2014.

A apresentação do dado da produção de HIS, no entanto, não implica na verificação imediata de que a produção imobiliária nos EETUs está contribuindo para diminuir as desigualdades territoriais do município ou está tornando essas áreas mais diversas ou inclusivas. Verifica-se a ausência de ferramentas que incentivem o provimento de HIS1, que atenderia famílias de 0 a 3 salários-mínimos (faixa que abarca a maior parte da população e do déficit populacional), nos Eixos. Além disso, não contamos com informações sobre o controle da destinação das unidades de HIS e de eventuais alienações para segundos proprietários. Para mais informações sobre o tema, ver capítulo sobre Habitação Social e Direito à Cidade.

A distribuição dos empreendimentos que tem unidades de HIS é desigual entre as diferentes regiões da cidade enquadradas como EETUs. Enquanto na MUC somente 4% das unidades habitacionais licenciadas desde 2017 são de HIS 1 ou 2, elas são a maioria, por exemplo, em torno dos eixos estruturados pelo corredor Jardim Ângela – Guarapiranga – Santo Amaro (82%) e pelas linhas Lilás (63%), entre as estações Giovanni Gronchi e Capão Redondo, e pela linha Rubi (89%), entre a Vila Clarice e Perus.

34São Paulo. Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014. Aprova a política de desenvolvimento urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. São Paulo: 2014. Art. 23, art. 23, inciso IV.

35 ibidem, art. 23, inciso VIII.

Não se verifica produção de moradia popular em escala significativa nos EETUs por meio da cota de solidariedade. Apesar da maioria dos empreendimentos que se enquadraram nas obrigações da cota de solidariedade estar localizada nos eixos (cerca de 75% até 2020), somente em cinco oportunidades houve a escolha por produzir HIS no próprio empreendimento. Cerca de metade dos terrenos dos EETUs enquadrados na cota de solidariedade estão localizados na Macroárea de Urbanização Consolidada (MUC), onde a terra é, em geral, mais cara e a infraestrutura urbana mais qualificada, mas em nenhum destes houve o provimento de unidades de HIS no próprio empreendimento. O capítulo II trata do instrumento da Cota de Solidariedade com mais profundidade.

**Tabela 7. Alvarás de licenciamento de projeto nos EETUs enquadrados na cota de solidariedade (até 2020).**

Macroárea	Depósito no FUNDURB	Produção de HIS no próprio empreendimento
MEM	03	00
MQU	05	04
MRVURA	00	01
MUC	12	00
Total	20	05

Fonte: SMUL/DEUSO. Elaboração: SMUL/PLANURB

De uma forma geral, identificamos que a legislação não apresenta incentivos para que a produção de habitação de interesse social aconteça especificamente nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, exceto pela possibilidade de mais área construída proveniente de coeficientes de aproveitamento máximos maiores.

A relação entre habitação de interesse social e o sistema estrutural de transporte coletivo não se limita à produção de novas unidades nos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana. Além da adequada destinação das unidades, mencionada anteriormente, há dois aspectos que, destacamos, devem ser levados em consideração na avaliação dessa questão:

(1) A produção de novos empreendimentos pode ser fator que leva ao desalojamento de determinadas populações de formas diversas. Dever-se-ia pensar tanto em processos diretos de desalojamento, como a aquisição de terrenos que abrigavam anteriormente moradia de classes baixas, proprietárias ou não, para empreendimentos que não são acessíveis para a população que deixa o local, tanto no encarecimento e inviabilização de regiões da cidade por conta da alteração das realidades socioeconômicas locais<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> Toma-se como referência para o tema SLATER, Tom. Missing Marcuse: on gentrification and displacement. City. Analysis of Urban Change, Theory, Action. Vol. 13, issue 2-3: cities for people, not for profit. 2009.

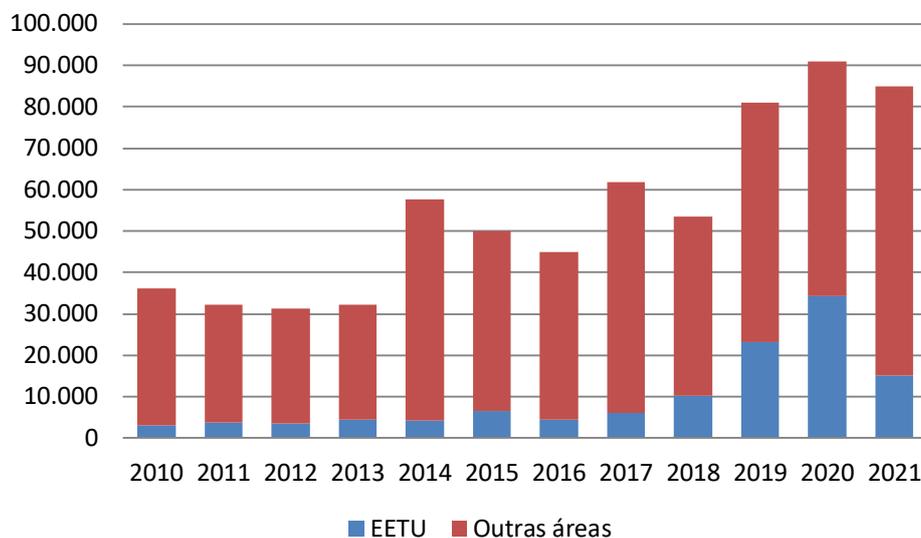
(2) Além disso, na delimitação dos EETUs foram deixadas de fora, por definição, todas as Zonas Especiais de Interesse Social<sup>37</sup>. Isso quer dizer que há outras áreas, destinadas especificamente à regularização ou produção de habitação popular perto da rede estrutural de transporte coletivo. Os mapas 7 e 8 mostram um exercício de simulação das áreas de ZEIS que se enquadrariam como parte dos EETUs caso elas não fossem excluídas pelas disposições do artigo 76 do PDE<sup>38</sup>. Ressaltamos que o coeficiente de aproveitamento máximo estabelecido no PDE2014 para ZEIS, onde há o estabelecimento da obrigatoriedade de produção de HIS1 em novos empreendimentos<sup>39</sup>, é 4. Menor, portanto, do que o CA máximo de 6 permitido para HIS em EETU. Considerando que um dos objetivos estratégicos dos EETUs é a ampliação da produção de habitação de interesse social na proximidade do sistema estrutural de transporte coletivo, o fato de as ZEIS localizadas no que seria considerado área de influência dos eixos possuírem coeficiente de aproveitamento menor do que os outros terrenos no perímetro dos EETUs aponta para a necessidade de elaboração de estudos sobre a possibilidade de ampliação dos incentivos para a produção de HIS nos terrenos demarcados como ZEIS próximos à infraestrutura de transporte coletivo. Nesse sentido, o levantamento das ZEIS junto aos EETUs é apresentado nos mapas 7 e 8 como um possível ponto de partida para a realização de estudos posteriores sobre o tema.

<sup>37</sup> São Paulo. Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014. Aprova a política de desenvolvimento urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. São Paulo: 2014. Art. 76, parágrafo 1º, inciso IV.

<sup>38</sup> A simulação não observou a disposição do PDE de que os EETUs são compostos de “quadras inteiras” pois foi levantado que o parcelamento que está sob uma determinada quadra fiscal marcada como ZEIS pode não corresponder à situação fática. As áreas de ZEIS foram, nesse caso, “recortadas” conforme as áreas de 300 e 600 metros de influência dos corredores de ônibus e estações, respectivamente. Esses elementos foram considerados linhas e pontos conforme base disponível no Geosampa.

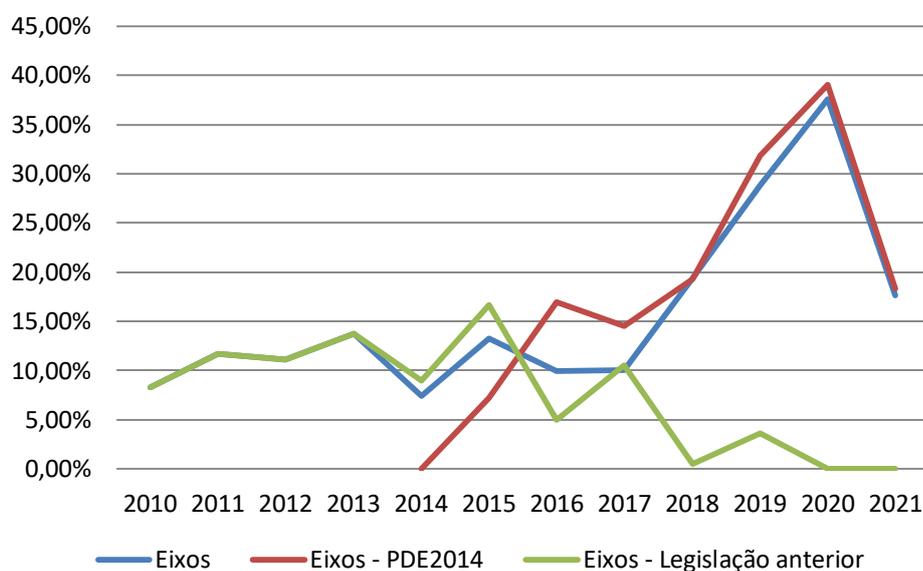
<sup>39</sup> Somente não há obrigatoriedade de produção de unidades habitacionais de HIS1 em ZEIS 5.

**Gráfico 3. Unidades de HIS licenciadas, de 2010 a 2021.**



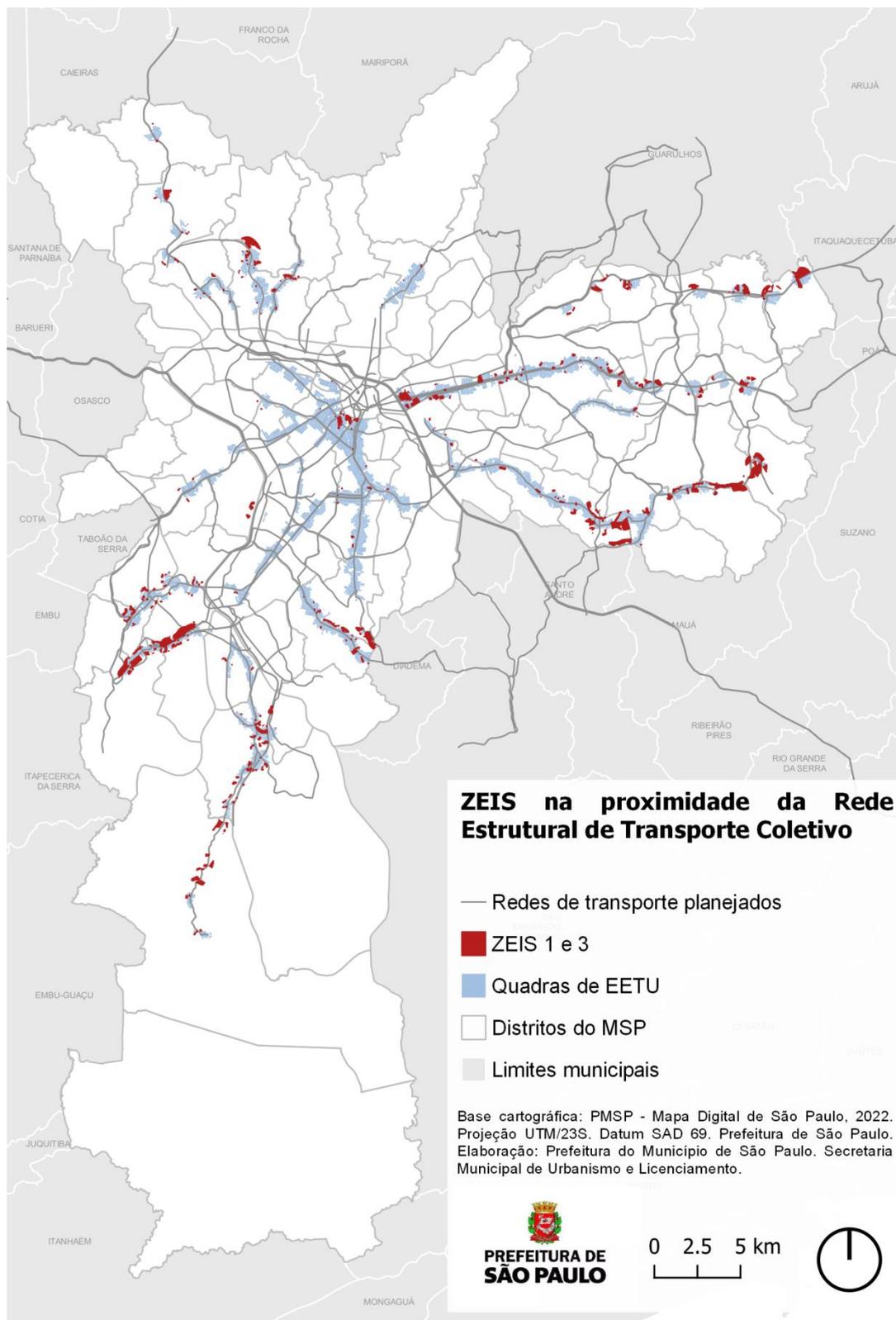
Fonte: SISACOE. Elaboração: SMUL/PLANURB.

**Gráfico 4. Razão entre a quantidade de UH de HIS licenciadas nos Eixos e na cidade inteira, por ano e legislação.**

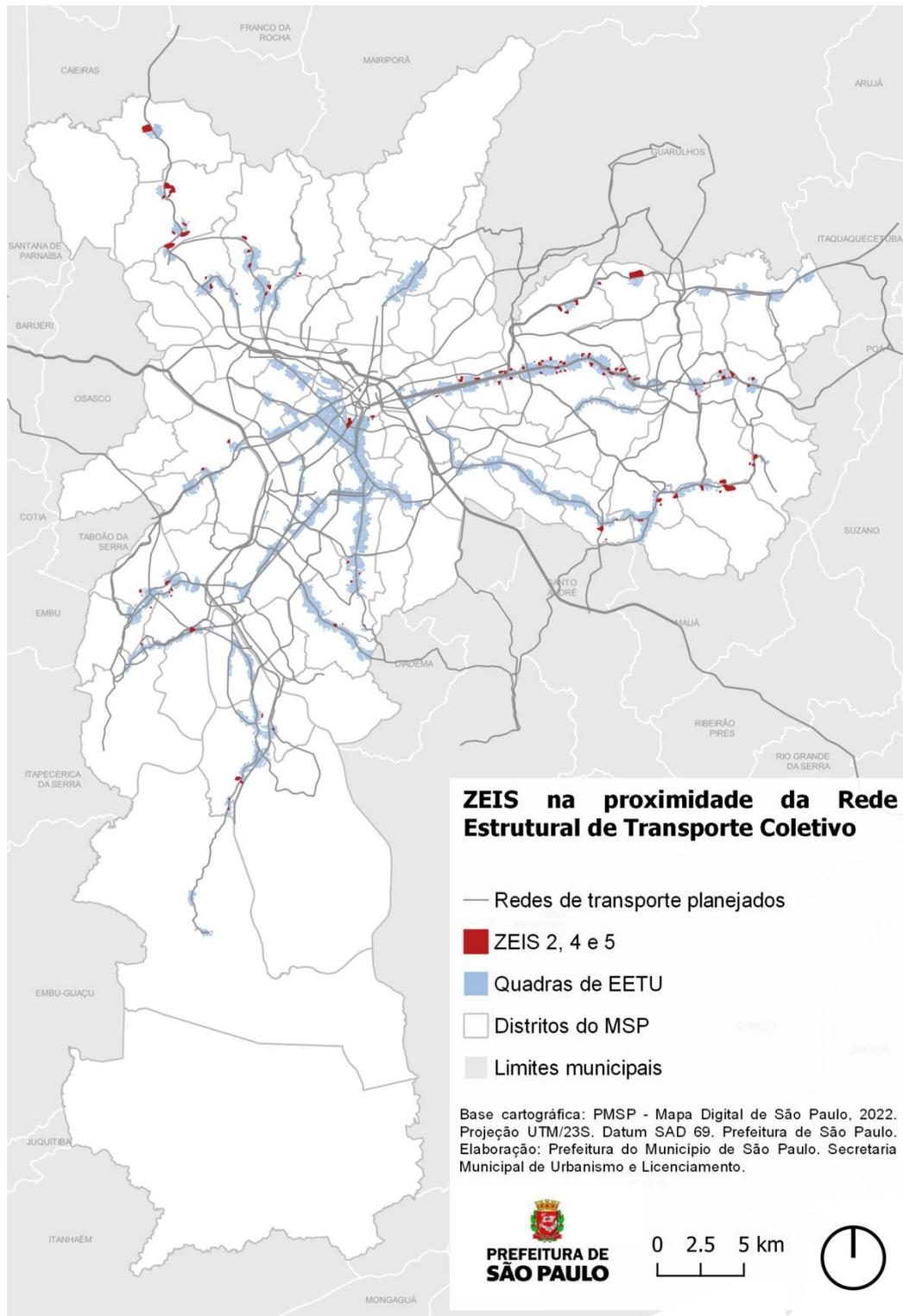


Fonte: SISACOE. Elaboração: SMUL/PLANURB.

Mapa 7. ZEIS 1 e 3 na proximidade da Rede Estrutural de Transporte Coletivo.



Mapa 8. ZEIS 2, 4 e 5 na proximidade da Rede Estrutural de Transporte Coletivo.



### 3.4.3. DESESTÍMULO AO USO DO TRANSPORTE INDIVIDUAL MOTORIZADO

O perfil socioeconômico de quem habita a proximidade do transporte coletivo tem relação, também, com o perfil de mobilidade da cidade. De um modo geral, encontra-se uma correlação entre o maior uso de transporte público e a proximidade com a rede estrutural de transporte coletivo. Contudo, também há um maior uso do automóvel particular conforme maior seja a renda na cidade. Essas características demonstram que a dimensão do impacto no uso do transporte público da estratégia de DOT dos EETUs será diferente a depender da população que deixará ou passará a habitar essas áreas. Isso marca, também, a importância do desestímulo ao uso de automóveis particulares.

Dados de lançamentos imobiliários atualizados até o ano de 2018 sugerem uma diminuição na quantidade de vagas ofertadas por unidade habitacional na cidade, em tendência que antecedia o efeito da política urbana inaugurada pelo PDE2014. Dados do EMBRAESP davam conta de que 59% das Unidades Habitacionais lançadas entre 2014 e 2018 não contavam com vaga de estacionamento, o que não significa não haja grande quantidade de vaga nos novos empreendimentos, mas mostra uma diminuição da relação vagas/unidades<sup>40</sup>.

**Tabela 8. Total de unidades lançadas por número de vagas, nos EETU/ZEU.**

Nº de vagas por unidade	2004-2008		2009-2013		2014-2018	
	nº unidades	%	nº unidades	%	nº unidades	%
Sem vagas	14	0,05	194	0,97	14.011	58,88
Uma vaga	11.251	43,90	12.856	64,40	7.377	31,00
2 ou 3 vagas	12.988	50,68	6.159	30,85	2.188	9,20
Acima de 3 vagas	1.374	5,36	754	3,78	219	0,92
<b>Total</b>	<b>25.627</b>	<b>100,00</b>	<b>19.963</b>	<b>100,00</b>	<b>23.795</b>	<b>100,00</b>

Fonte de dados: EMBRAESP. Elaboração: SMUL/PLANURB.

Seria difícil dizer que isso seria produto do PDE2014. Não julgamos adequado apontar que o Plano Diretor Estratégico aprovado em 2014 traga, efetivamente, medidas de desestímulo ao uso do automóvel particular. Para as áreas dos EETUs foi determinado o fim da exigência de quantidade de vagas mínimas para os usos residenciais, bem como foi limitada a quantidade de vagas consideradas área não-computável nos empreendimentos. Isso significa que a política urbana deixa de obrigar que

<sup>40</sup> PREFEITURA do município de São Paulo. SMUL/PLANURB. Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico: 2014 a 2020. Outubro de 2021. São Paulo: 2021. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/wp-content/uploads/2021/12/Relat%C3%B3rio-de-Monitoramento-do-PDE-2014-2020.pdf>>. Consulta em 14/03/2022. P. 45.

os incorporadores produzam novas vagas, mas continua incentivando indiretamente que elas existam, na medida em que se trata de uma área que agrega valor às unidades habitacionais mas pela qual não há, até determinado limite, cobrança de contrapartida pela outorga onerosa do direito de construir.

Destacamos que as necessárias avaliações sobre o tema devem atentar para o fato de que o Plano Diretor Estratégico de 2014 estabeleceu o limite de uma vaga por unidade habitacional como área não-computável nos empreendimentos, mas a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo de 2016 abriu um critério de exceção permitindo uma vaga a cada 60m<sup>2</sup> de área computável de unidade para os licenciamentos que acontecessem nos três anos seguintes<sup>41</sup>. Isso significa que os processos de licenciamento protocolados até março de 2019 – muitos dos quais não estão construídos ainda – contam com esse benefício “excepcional”.

O aumento da produção de unidades identificadas como Habitação de Interesse Social pode ter, também, impactado o decréscimo da quantidade de vagas. Os decretos relacionados ao PDE2014 que versam sobre o tema (DM 57377/2016 e DM 59885/2020) estabelecem o limite de uma vaga por unidade de HIS e de HMP.

---

41 São Paulo. Lei nº 16.402, de 22 de Março de 2016. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE). São Paulo: 2016, art. 174.

## 3.4.4. DENSIDADE E DIVERSIDADE DE ATIVIDADES URBANAS, USO MISTO E CENTRALIDADES

A estratégia de orientar o crescimento da cidade nas proximidades do transporte público por meio dos EETUs apresenta a proposta de aumentar a “densidade de atividades urbanas”<sup>42</sup> e de orientar a produção imobiliária para gerar fachadas ativas nos térreos, convivência entre os espaços públicos e privados e entre usos residenciais e não residenciais<sup>43</sup>, além de “qualificar as centralidades existentes e estimular a criação de novas centralidades incrementando a oferta de comércios, serviços e emprego, em especial na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental”<sup>44</sup>.

Os dados de licenciamento sugerem que a mudança mais drástica introduzida pelo Plano Diretor Estratégico aprovado em 2014 foi o incentivo ao uso misto. A proporção de área transformada (terreno), área construída e quantidade de unidades habitacionais em empreendimentos de uso misto triplicou de uma legislação para a outra (Tabela 9), ganhando especial destaque nos EETUs. Nesse território, alvarás de licenciamento de empreendimentos de uso misto eram raros e representavam uma porção pequena das áreas e das unidades licenciadas para construção. Nos dados referentes às aprovações relacionadas com o PDE2014, já correspondem à metade do total. Os dados disponíveis não permitem que estimemos, no entanto, como acontece a distribuição dos usos residenciais e não residenciais nos empreendimentos. Essa limitação nos impede de, no momento, avaliar aspectos mais específicos da forma e da configuração dos empreendimentos. Destacamos que não são estipulados no PDE2014 percentuais mínimos de área construída destinada às categorias de uso residencial e não residencial ou critérios específicos relativos às atividades não residenciais determinantes para a aplicação dos incentivos urbanísticos relacionados ao uso misto. Para o acompanhamento das transformações nas dinâmicas urbanas em relação à diversidade de atividades e à criação de novas centralidades a partir dos incentivos propostos pelo PDE, seria necessário, portanto, avançar na caracterização da produção imobiliária enquadrada na categoria de uso misto e analisar se a distribuição das atividades residenciais e não residenciais nos empreendimentos licenciados a partir do PDE2014 tem ocorrido em consonância com os objetivos do plano.

42 São Paulo. Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014. Aprova a política de desenvolvimento urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. São Paulo: 2014. Art. 23, inciso I.

43 ibidem, art. 23, VIII

44 ibidem, art. 23, III

**Tabela 9. Área construída, terreno, unidades habitacionais (total e unidades de HIS) em empreendimentos de uso misto em relação ao total de empreendimentos, por legislação de aprovação dos projetos (2010-2021).**

	Legislação	Área de terreno	Área construída total	Unidades Habitacionais	Unidades de HIS
Toda a cidade	PDE2002	5,2%	9,1%	7,6%	7,8%
	PDE2014	15,7%	27,7%	23,7%	16,9%
EETUs	PDE2002	3,0%	3,4%	6,0%	0,0%
	PDE2014	48,0%	55,9%	48,9%	29,9%

Fonte: SISACOE. Elaboração: SMUL/PLANURB

Como em relação a outros aspectos da atividade imobiliária, a análise preliminar dos dados de licenciamento dos empreendimentos de uso misto mostra diferenças significativas na comparação entre partes dos EETUs situadas em áreas distintas da cidade. Cerca de 70,2% da área de construção licenciada em empreendimentos de uso misto nos eixos está na Macroárea de Urbanização Consolidada. Na MUC, 69,7% da área de construção e 68,5% das unidades residenciais licenciadas estão em empreendimentos de uso misto. Enquanto isso, em regiões como o entorno da linha lilás, entre as estações Giovanni Gronchi e Capão Redondo, esse valor não passa de 15% e fica abaixo de 50% ao longo das linhas vermelha na Zona Leste (33,8%), do Monotrilho Prata (47,9%) e do Corredor Parelheiros-Rio Bonito-Santo Amaro (32,5%).

Especificamente, o Plano Diretor Estratégico de 2014 propõe que a demarcação de áreas como Eixos de Estruturação da Transformação Urbana deveria “qualificar as centralidades existentes e estimular a criação de novas centralidades incrementando a oferta de comércios, serviços e emprego, em especial na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental”<sup>45</sup>.

As duas macroáreas mencionadas (MRVU e MRVURA) contam com porções reduzidas dos eixos de estruturação da transformação urbana. Somente 14,7% das quadras fiscais em que há zoneamento ZEU, ZEUA ou ZEUP ativado estão na primeira macroárea e 6,9% estão na segunda.

A ativação de novos eixos, que está condicionada à instalação de infraestrutura de mobilidade de média e alta capacidade, no entanto, deve mudar esse cenário. Há áreas significativas de eixos a serem ativados no entorno das vias que contam com corredores planejados apresentadas na Tabela 10 e que fazem parte das macroáreas mencionadas.

<sup>45</sup> Ibidem, art. 23, inciso III.

Tabela 10. Corredores planejados com eixos não ativados

Nome do corredor	Localização	Zona
Perimetral Oeste	Est. Do Iguatemi/Est. Do Lageado Velho/ Est. Dom João Nery	Leste
Itaquera – Líder	Av. Itaquera/ Av. Lider/ Rua são Teodoro	Leste
Campo Limpo	Av. Carlos Lacerda / Estr. Campo Limpo / Av. Fco. Morato	Sul
Belmira Marin	Av. Belmira Marin	Sul
Inajar – Rio Branco	Av. Inajar de Souza (extensão)	Norte
Canal da Cocaia	R. Pedro Escobar / R. Rubens de Oliveira / Av. L. Cabreira / Av. Jair Ribeiro da Silva	Sul

Em termos de novos empreendimentos, a atividade imobiliária recente parece fazer pouco para alterar o quanto as áreas dos eixos na MRVU e na MRVURA se configuram, ou não, como centralidades. Nessas regiões, tem dominado o licenciamento de usos da categoria exclusivamente residenciais (R), o que não sugere que o estado da arte da política urbana esteja estimulando a instalação de novas e significativas atividades geradoras de emprego nessas regiões.

Chama atenção, especificamente, a pouca presença de empreendimentos de uso misto nessas regiões, que representam grande parte da produção licenciada nas outras macroáreas (Tabela 11). De um modo geral, nota-se que a quantidade de empreendimentos na MRVU e MRVURA que não alcançam sequer seu coeficiente de aproveitamento máximo legal<sup>46</sup> é muito grande. Sugere-se investigar como essas construções são viabilizadas em termos de negócios imobiliários.

De modo geral, é possível dizer que o fato de haver poucos empreendimentos de uso não-residencial e, principalmente, de uso misto nessas áreas e de que uma grande parte dos alvarás é de construções que não chegam perto de alcançar o CA máximo sugere que os incentivos urbanísticos e a busca por levar empregos e serviços para essas regiões por meio da delimitação de EETUs não está surtindo efeitos até agora. Isso não significa que as regiões não tenham atividades típicas de

<sup>46</sup> Considerando o CA real calculado a partir dos dados do SISACOE (área construída total/área do terreno).

centralidades locais ou que não passem por alterações – novas moradias, como as que ali estão surgindo, por exemplo, podem impactar as dinâmicas de comércios locais –, no entanto não foi possível verificar uma dinâmica imobiliária significativa nos EETUs para novos usos não residenciais.

**Tabela 11. Área construída (m<sup>2</sup>) dos empreendimentos licenciados nos EETU (2017- 2021).**

	<b>Empreendimentos de uso misto</b>	<b>Todas as categorias de uso</b>	<b>Uso misto/todos os usos</b>
<b>MEM</b>	212.652,26	874.340,31	24,3%
<b>MQU</b>	1.168.761,56	2.342.385,04	49,9%
<b>MRVU</b>	45.962,23	387.164,29	11,9%
<b>MRVURA</b>	0	6.507,00	0,0%
<b>MUC</b>	3.418.656,06	4.721.445,05	72,4%

Fonte: SISACOE. Elaboração: SMUL/PLANURB.

## 4. POLÍTICA E SISTEMA DE MOBILIDADE

### 4.1. INTRODUÇÃO

Neste subtítulo abordamos a política e o sistema de mobilidade. Esse tema está intrinsecamente associado às estratégias do PDE de melhorar a mobilidade urbana e de orientar o crescimento da cidade nas proximidades do transporte público coletivo de média e alta capacidade (metrô, trem, corredores de ônibus). Essas estratégias, por sua vez, ligam-se aos objetivos estratégicos, definidos no Art. 7, e aos objetivos específicos do Sistema de Mobilidade, inseridos no Art. 227 do PDE.

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo propõe melhorar as condições de mobilidade da população, buscando a “homogeneização das condições de macroacessibilidade entre diferentes regiões do município”, aumentando a participação do transporte coletivo e não motorizado na divisão modal, reduzindo os tempos de viagem, melhorando a integração entre modais e promovendo o compartilhamento de automóveis. Além disso, reconhece as condições de circulação das cargas no município e tem a intenção de promover “o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas” e a integração e articulação entre os diferentes modais<sup>47</sup>.

As estratégias da política urbana que entrelaçam o ordenamento do território e as questões de mobilidade têm como horizonte romper a lógica histórica de intensa priorização do automóvel particular na cidade. Com isso, são priorizados os modos de deslocamento coletivos e ativos e a distribuição balanceada da infraestrutura e usos pelo território. São exemplos disso a estratégia de ordenamento dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, comentada em subtítulo anterior, e o regramento que se desdobrou a partir do PDE, como a regulamentação do Estatuto do Pedestre (Decreto 59.670/2020), que regulamenta a Lei Municipal nº 16.673/ 2017), o Plano de Segurança Viária (anexo do Decreto 58.717/2019) e o Decreto 58.845/ 2019, que define as rotas emergenciais e respectivas vias abrangidas pelo Plano Emergencial de Calçadas – PEC.

Uma inovação do Plano Diretor Estratégico de 2014 foi a destinação de 30% dos recursos do FUNDURB para investimentos nos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestre. Mais observações sobre o tema aparecem a seguir e no capítulo que trata da Gestão Democrática e o Sistema de Planejamento.

<sup>47</sup>São Paulo. Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014. Aprova a política de desenvolvimento urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. São Paulo: 2014. Artigo 227.

## 4.2. AÇÕES PRIORITÁRIAS E ESTRATÉGICAS DA POLÍTICA E SISTEMA DE MOBILIDADE

Para a condução da Política e Sistema de Mobilidade, o Plano Diretor Estratégico define, além de objetivos e diretrizes, quatro (4) ações prioritárias e um conjunto de ações estratégicas para equacionar as questões relativas à mobilidade. O panorama da execução dessas ações é apresentado a seguir.

A ação prioritária prevista no artigo 229 - elaboração do **Plano Municipal de Mobilidade Urbana (PlanMob)**<sup>48</sup> - foi realizada entre os anos de 2013 e 2015 e encerrada com a publicação do plano por meio do Decreto 56.834/2016. Destaca-se a necessidade de continuidade e aprofundamento do monitoramento do plano de mobilidade para melhor avaliação dos resultados das ações previstas.

As **Ações Prioritárias para o Sistema Viário** estão contidas no Mapa 8 do PDE (ver artigo 242), que espacializa as ações, indicando a abertura de vias estruturais e os melhoramentos e intervenções pontuais necessários para a melhora do sistema de transporte coletivo. O monitoramento dessas ações ainda carece de aperfeiçoamento, o que seria importante para sua adequada avaliação e aprimoramento. Até o momento, parte dessas ações foi implementada, sendo um avanço nesta temática a elaboração do Plano de Segurança Viária (anexo único do Decreto 58.717/2019), que visa nortear as políticas públicas de segurança viária do município, caracterizando-se como uma peça de planejamento que organiza e integra ações da Prefeitura para redução do número de acidentes e mortes de trânsito na cidade.

As **Ações Prioritárias para o Sistema de Transporte Público Coletivo** são apresentadas no Mapa 9 do PDE (ver artigo 246), que contempla as estações e linhas de metrô, trem, monotrilho e corredores de ônibus municipais e intermunicipais planejadas para 2016 e 2025. O PlanMob/2015, contudo, aprofunda o planejamento desta rede, redefinindo o horizonte temporal com novas metas condizentes com o escopo apresentado pelo PDE 2014, com propostas para implementação das redes entre 2016, 2020, 2024 e 2028. Trataremos com mais detalhe dessa rede no subtítulo de transporte coletivo.

A Ação Prioritária prevista no artigo 253 do PDE, que propõe a implantação da **Rede Cicloviária** integrada com o Plano Municipal de Mobilidade Urbana, a partir dos Planos Regionais das Subprefeituras e dos Planos de Bairro, desdobrou-se na Lei 16.885/2018, que criou o Sistema Cicloviário do Município de São Paulo (SICLO), e no Plano Cicloviário do Município de São Paulo

<sup>48</sup> Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-56834-de-24-de-fevereiro-de-2016>

2019-2028. Parte do planejamento da cidade, ele busca consolidar o uso da bicicleta em nosso município, prevendo uma rede cicloviária complementar de transporte, segura e integrada aos demais modos, conforme objetivo do PDE.

Além das ações prioritárias, também foram estabelecidas ações estratégicas para cada um dos sistemas de mobilidade definidos pelo PDE por meio dos artigos 232, 241, 245, 257 e 260. Destaca-se, todavia, que as ações estratégicas dos sistemas modais definidas pelo Plano Diretor não são autoaplicáveis, dependem do estabelecimento de metas, programas e projetos determinados pelo PlanMob/SP 2015 ou demais planos específicos. Ou seja, as ações estratégicas de mobilidade necessitam da interface entre as políticas, o plano setorial de mobilidade e demais Políticas de Desenvolvimento Urbano do município de São Paulo.

Há outras ações ou diretrizes de mobilidade contidas no PDE que merecem destaque. O Art. 262 do PDE define a necessidade de elaboração do Plano de Transporte e de Infraestrutura Aeroviária. Este plano ainda não foi elaborado, sendo necessário que seja feito de forma articulada com a União, que possui a competência para participar da coordenação dos transportes aeroviários.

O Art. 236 do PDE pontua a necessidade de todas as ações, sejam elas estratégicas ou prioritárias, considerarem a necessidade de avançar na acessibilidade universal, proporcionando mobilidade inclusiva nos diferentes subsistemas de transporte. Como obrigação prevista no PDE, foi elaborado pelo Executivo - o Plano Emergencial de Calçadas - PEC (Decreto 58.845/ 2019).

O Art. 240 do PDE indica a necessidade de regulamentação, através de instrumentos específicos, de aspectos relacionados à mobilidade, principalmente no que tange: a circulação e o estacionamento de veículos privados e de transporte coletivo privado nas vias (Art. 240, I); os serviços de motofrete e propostas para a circulação segura de motocicletas (Art. 240, III); a abertura de rotas de ciclismo, bicicletários e compartilhamento de bicicletas e vagas especiais para compartilhamento de automóveis e similares (Art. 240, IV); a circulação e a presença de resíduos e cargas perigosas (Art. 240, VI) e a realização de atividades e a implantação e o funcionamento de estabelecimentos geradores de tráfego de pessoas ou de cargas (Art. 240, IX). Algumas regulamentações já foram elaboradas, outras alíneas ainda carecem de normatização.

O Art. 229 § 2º do PDE indica a demanda de elaboração de estudos visando obter fonte alternativa de receita para garantir os recursos necessários para investir na implantação da rede estrutural de transporte coletivo. Algumas leis foram elaboradas com esse objetivo, por exemplo: a Lei 17.254/2019- que autoriza o Poder Executivo a contratar operações de crédito para financiar a execução de projetos de investimento no Município de São Paulo, a Lei 16.242/2015 - que integra ao programa de investimentos aprovado pela Lei nº 13.769/2004 e a Lei 16.985/2018 - que autoriza o

Poder Executivo a contratar operações de crédito para financiar a execução de projetos de investimento nas áreas de mobilidade e segurança urbana. Destaca-se a importância dessas leis para que a rede estrutural de transporte seja implementada com maior celeridade.

### 4.3. SISTEMA DE CIRCULAÇÃO DE PEDESTRES

O Plano Diretor Estratégico de São Paulo define o Sistema de Circulação de Pedestres como o “conjunto de vias e estruturas físicas destinadas à circulação de pedestres” (Art. 230), isto é, calçadas, vias de pedestres (calçadões), faixas de pedestres e lombofaixas, transposições e passarelas e sinalização específica (Art. 231).

Segundo dados da Pesquisa Origem e Destino (OD) 2017, do total de 24,9 milhões de viagens dos residentes do município de São Paulo, mais de um terço são feitas a pé. Isso demonstra a importância desse sistema no cotidiano da população paulistana, bem como a relevância estratégica que o PDE atribui ao sistema peatonal por meio de diretrizes específicas para a priorização dos deslocamentos a pé sobre os demais modos de transporte.

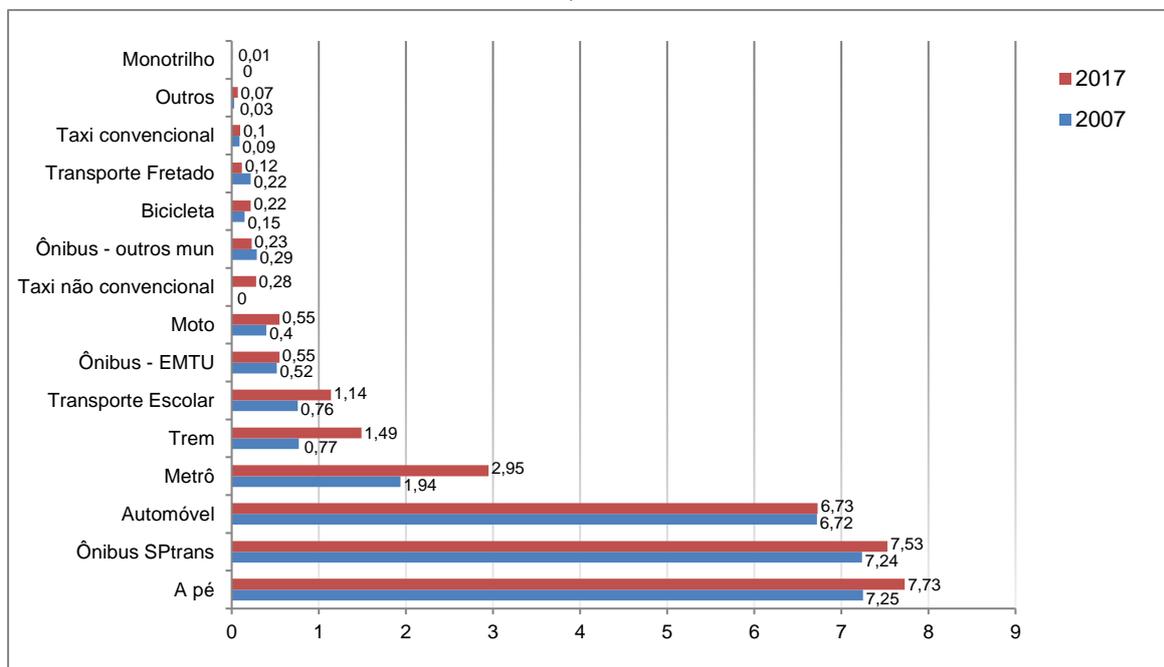
O Gráfico 5<sup>49</sup> revela que os deslocamentos no modo a pé são majoritários no município de São Paulo desde 2007 (atualmente com 7,73 milhões de viagens) quando se considera os modos utilizados em cada trecho de viagem, sem hierarquizá-los por modo principal. É importante frisar que o modo a pé é utilizado sobretudo nas curtas distâncias, o que demonstra a necessidade de intensificar a sua articulação com outros modais, principalmente com o Sistema de Transporte Coletivo.

Segundo dados da Pesquisa OD, os deslocamentos a pé tiveram um crescimento de 6,7% entre 2007 e 2017 e permanecem como o modo mais utilizado no município de São Paulo, seguido pelos ônibus (que mostraram um crescimento de 4%) e pelo automóvel (considerando tanto deslocamentos como motorista, como na posição de passageiro), que se manteve na terceira posição e registrou estabilidade neste período.<sup>50</sup>

<sup>49</sup> Dados das Pesquisas OD 2007 e 2017 foram utilizados para a construção deste gráfico que está publicado no Informe Urbano n.40 - “O que mudou na mobilidade no município de São Paulo entre 2007 e 2017?”, outubro de 2019. SMUL, GeoInfo.

<sup>50</sup> ibidem.

**Gráfico 5. Total de trechos por modo de transporte (em milhões) no município de São Paulo, 2007 e 2017.**



Fonte: Metrô. Pesquisas Origem e Destino 2007 e 2017. Elaboração; SMUL/GeoInfo. Observação: As viagens a pé foram contabilizadas apenas quando não estão combinadas com outros modos, portanto, estão subestimadas em relação ao total de viagens.

Visando a qualificação das calçadas e demais espaços peatonais o PDE (Art. 232) define ações estratégicas para o sistema, que incluem a ampliação das calçadas, passeios e espaços de convivência e a padronização e readequação dos passeios públicos em rotas com maior trânsito de pedestres. Em conformidade com essas ações e buscando viabilizar a circulação de pedestres de forma autônoma, segura e integrada com o sistema de transporte público coletivo, foi regulamentado o Estatuto do Pedestre no município e São Paulo, que determinou a criação de uma rede de mobilidade a pé integrada a Rede de Transporte Coletivo.

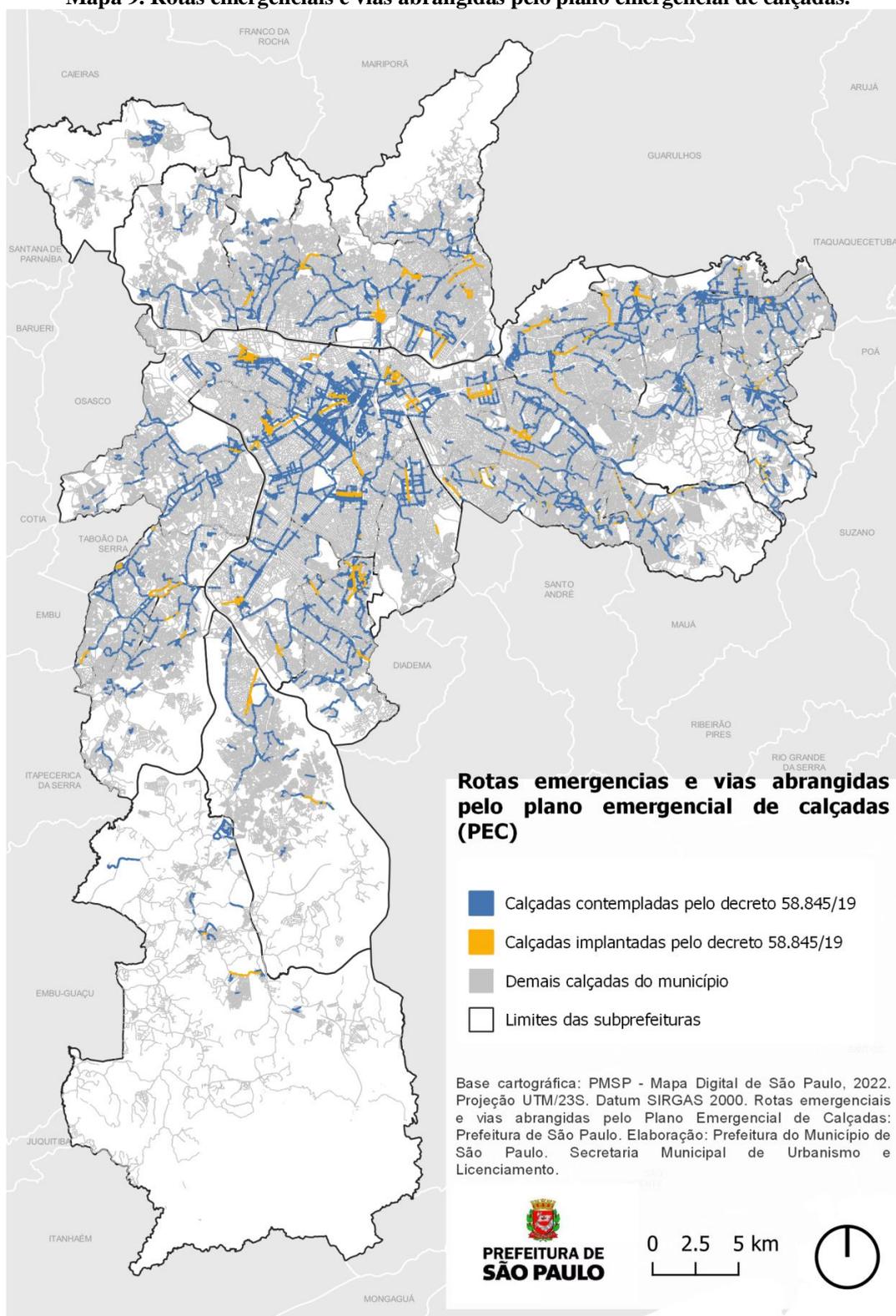
Ressalta-se que as diretrizes voltadas ao sistema de circulação de pedestres propostas no PDE se articulam com o Plano Emergencial de Calçadas (PEC)<sup>51</sup>, que definiu prioridades de intervenção e melhoramento em calçadas em cada subprefeitura, priorizando a reforma de locais com grande fluxo de pedestres, próximos a terminais de ônibus, ruas de comércio, escolas e hospitais.

51 <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/decreto-58845-de-10-de-julho-de-2019>. Este decreto prioriza as intervenções de mobilidade inclusiva na melhoria de calçadas e calçadas existentes, em especial os situados nas rotas estratégicas, definidas na Lei nº 14.67566, de 2008, adequando-os para o atendimento da legislação existente; <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-14675-de-23-de-janeiro-de-2008>

O Mapa 9, apresentado a seguir, contrapõe o conjunto de calçadas já requalificadas (em amarelo) com o total de calçadas abrangidas pelo Plano Emergencial de Calçadas (em azul). Do total de calçadas existentes no município de São Paulo, 11,3% estão contempladas pelo plano, sendo que, destas, em 10,2% já foram implementadas as readequações necessárias.

Cabe destacar que, apesar da sua notória importância o PEC não esgota a totalidade de ações necessárias para a qualificação das calçadas e demais elementos do sistema peatonal no município de São Paulo, principalmente nas áreas mais periféricas, onde a situação é mais precária.

**Mapa 9. Rotas emergenciais e vias abrangidas pelo plano emergencial de calçadas.**



Fonte: Geosampa. Elaboração: SMUL/PLANURB.

#### **4.4. SISTEMA CICLOVIÁRIO**

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, entre suas principais diretrizes estabelece a necessidade de priorizar o transporte coletivo e modos não motorizados, como os deslocamentos a pé e por bicicleta, sendo essencial para isso a implantação de um Sistema Cicloviário que apresente um conjunto de infraestruturas necessárias para a circulação segura de ciclistas e incentive o uso da bicicleta.

Em seus artigos 250 a 253 o PDE define a criação e estruturação de uma rede estrutural cicloviária, que além de complementar, ajustar e melhorar o sistema cicloviário, estipula que sejam planejadas intervenções para a sua implantação de forma integrada ao sistema de transporte público coletivo de alta e média capacidade.

Além do PDE houve a promulgação após 2014 de outros instrumentos de planejamento que envolvem o Sistema Cicloviário, como: o PlanMob/SP 2015, a Lei 16.885 - que cria o Sistema Cicloviário do Município de São Paulo e o Plano Cicloviário do Município de São Paulo 2019-2028.

Segundo dados da Pesquisa OD<sup>52</sup>, apesar do crescimento de 7,5% de viagens não motorizadas (a pé e de bicicleta) entre 2007 e 2017 em São Paulo, as viagens motorizadas cresceram 11% e aumentaram a sua participação de 68,6% para 69,3% no total de viagens. As regiões em que há a maior proporção de viagens realizadas por meio de modos de transporte não motorizados estão localizadas nas áreas periféricas do município. No Mapa 10, as regiões representadas em verde escuro têm mais de 40% das viagens realizadas por meios não motorizados. Como os padrões de mobilidade urbana da população são também um reflexo das políticas de transporte aplicadas em cada região, mostra-se importante analisar a caracterização das viagens efetuadas e a identificação de novas tendências trazidas pela pesquisa Origem Destino de 2017. Ressalta-se, contudo, que é curto o horizonte temporal entre o PDE (2014) e os dados da pesquisa de mobilidade mais recente (2017), o que torna ainda incipiente a relação direta entre as tendências de mobilidade observadas e a Política e Sistema de Mobilidade definido pelo Plano Diretor Estratégico de São Paulo.

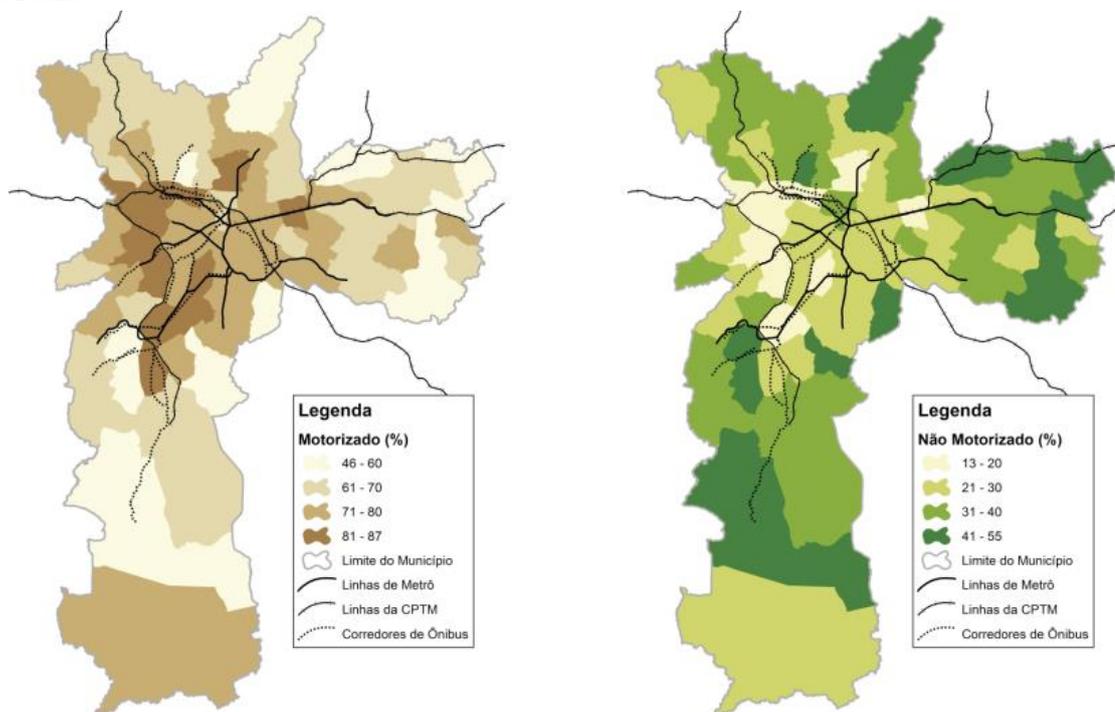
Quando analisada de forma isolada do modo a pé, a bicicleta tem participação percentual reduzida entre os modos de deslocamento utilizados em São Paulo, representando apenas 0,8%<sup>53</sup> das viagens efetuadas em 2017. Contudo, o total das viagens de bicicletas está crescendo, atualmente com

<sup>52</sup> “O que mudou na mobilidade no município de São Paulo entre 2007 e 2017?”, Informe Urbano n.40, de Outubro de 2019. SMUL, GeoInfo

<sup>53</sup> O uso da bicicleta na cidade de São Paulo: uma comparação dos resultados das pesquisas OD 2007 e 2017. Informe Urbano Nº 42 - Janeiro 2020. SMUL, GeoInfo.

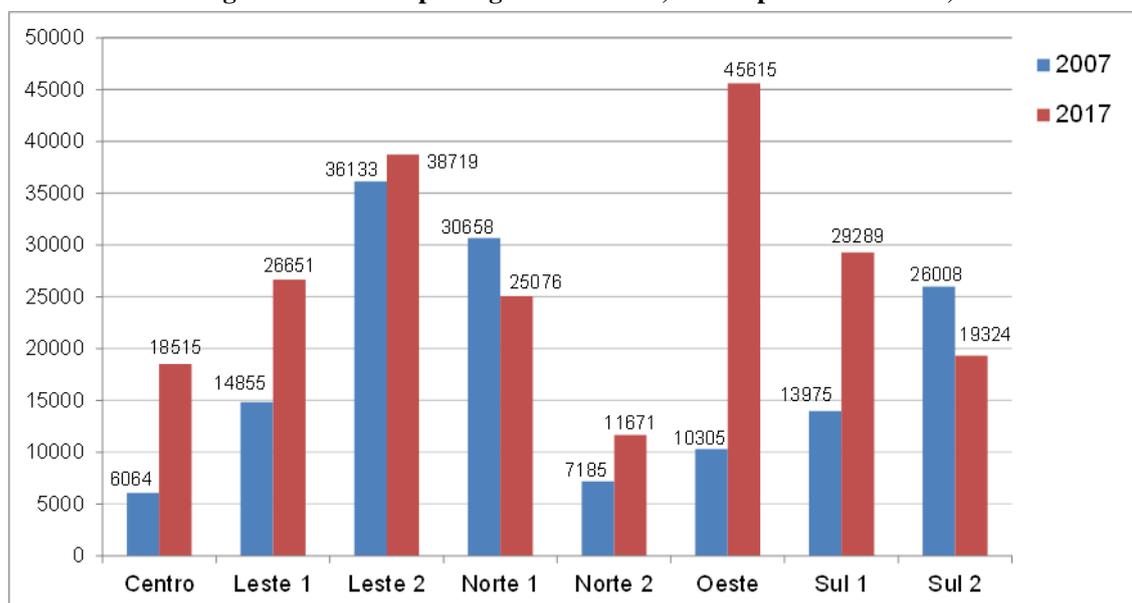
48% a mais que em 2007, quando representava 0,6% das viagens. A meta da política ciclovária, segundo o PlanMob/2015, é chegar a 3,2% de viagens realizadas por bicicleta até 2028.

**Mapa 10. Participação do número de viagens motorizadas e não motorizadas por distritos do Município de São Paulo.**



Fonte: Metrô, Pesquisa Origem e Destino 2017. Elaboração: SMUL/GeoInfo.

Gráfico 6. Viagens de Bicicleta por regiões da cidade, Município de São Paulo, 2007 e 2017.



Fonte: Metrô, Pesquisa Origem e Destino 2007 e 2017. Elaboração SMUL/PLANURB<sup>54</sup>. Observação: Há viagens geradas fora do município de São Paulo.

O maior aumento na utilização de bicicletas aconteceu nas regiões onde há sistema ciclovitário mais articulado e com maior quantidade de infraestrutura, como nas regiões Oeste, Centro e Sul 1. Contudo, como pode ser visto no Gráfico 6, quantitativamente a maior parte das viagens do modo bicicleta continua acontecendo nas regiões mais periféricas<sup>55</sup>, com 56% das viagens, apesar dessa condição já ter sido bem maior, representando 79% em 2007. O que se notou nestas regiões mais periféricas foi o aumento da motorização, tanto pelo uso de automóveis como de motos, afetando provavelmente esse modal, como pode ser visto no Mapa 10, que espacializa a variação da participação dos modos motorizados no total de viagens por distrito de São Paulo entre 2007 e 2017, identificando os locais onde cresceu o uso do transporte coletivo e aqueles nos quais cresceu o transporte motorizado individual.

Ainda sobre as viagens por bicicleta nas áreas centrais, ressalta-se que um dos principais motivos do crescimento está relacionado aos investimentos no sistema ciclovitário. Antes de 2008 havia aproximadamente 6 km de ciclovias e atualmente, segundo dados da CET<sup>56</sup>, a cidade de São Paulo possui 699,2 km de vias com tratamento ciclovitário permanente, sendo 667,1 km de Ciclovias/Ciclofaixas e 32,1 km de Ciclorrotas. Para usufruir da integração modal o ciclista conta com

<sup>54</sup> A partir dos dados contidos no Informe Urbano O uso da bicicleta na cidade de São Paulo: uma comparação dos resultados das pesquisas OD 2007 e 2017. Informe Urbano Nº 42 - Janeiro 2020. SMUL, GeoInfo.

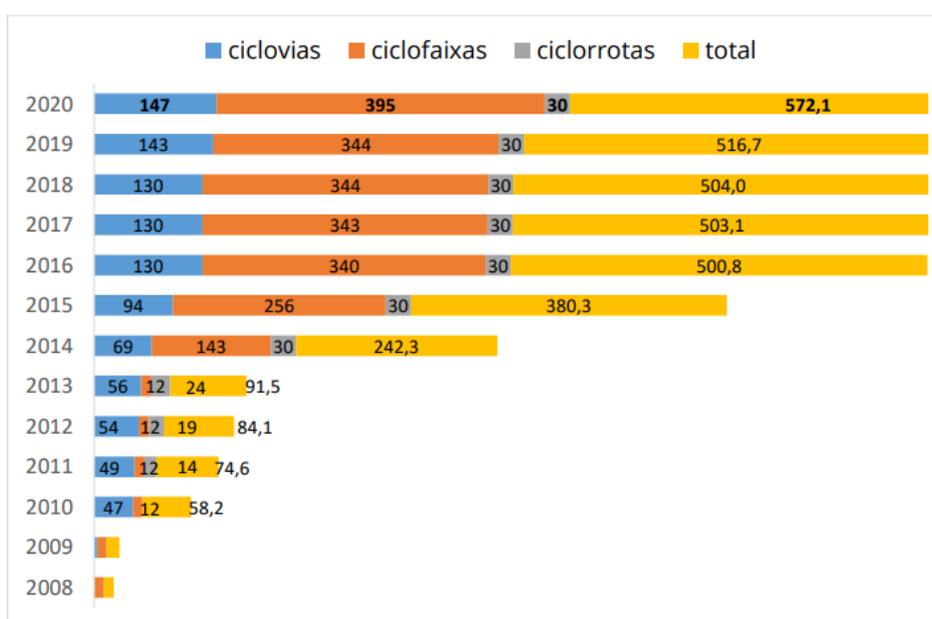
<sup>55</sup> Considerou-se periféricas todas as regiões, exceto: Centro, Oeste e Sul 1.

<sup>56</sup> Disponível em: <http://www.cetsp.com.br/consultas/bicicleta/mapa-de-infraestrutura-ciclovitaria.aspx>

7.192 vagas em 72 Bicicletários e 802 vagas em 29 locais com Paraciclos, integrados ao sistema de transporte da Cidade de São Paulo.

O Gráfico 7 apresenta a evolução da infraestrutura cicloviária de 2008 até 2020, evidenciando como as diretrizes voltadas ao sistema cicloviário paulatinamente estão ganhando espaço em São Paulo. Vale frisar, todavia, a importância da contínua implementação dos demais projetos de extensão da malha cicloviária, que conta atualmente com aproximadamente 39% da meta prevista pelo PlanMob, de implantação de 1.800 km de ciclovias até 2028.

**Gráfico 7. Evolução da rede cicloviária (em km) entre 2008 e 2020.**



Fonte: CET, 2020. Plano Cicloviário do Município de São Paulo.

O Mapa 11 ilustra a distribuição da rede cicloviária atual (em vermelho) em relação à rede planejada para 2028 (em amarelo). Por esta análise espacial nota-se que a rede cicloviária existente está mais concentrada nas áreas centrais, mas a rede planejada é expressiva em todas as regiões da cidade, sendo importante para garantir maior conexão entre as regiões.

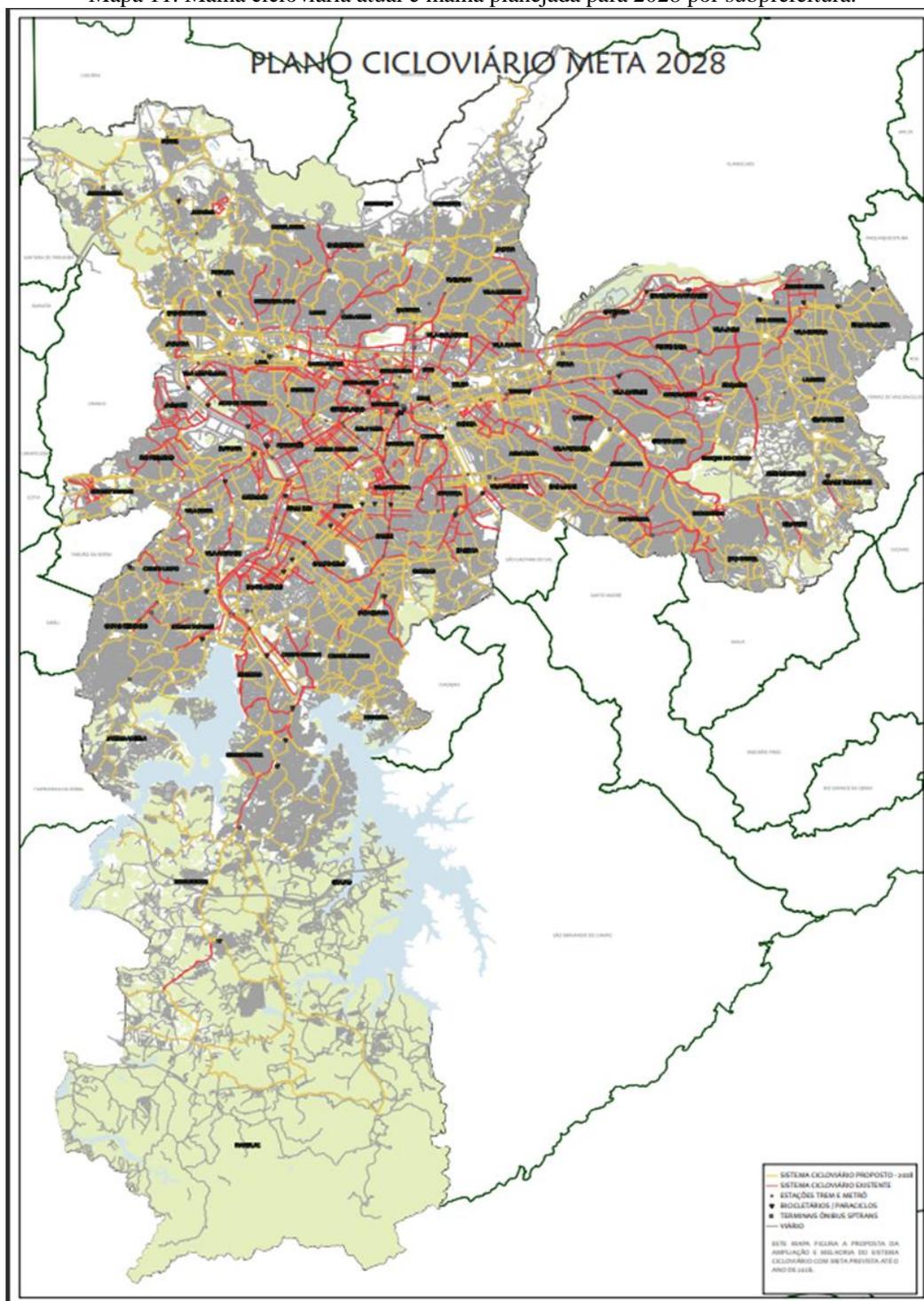
Dentro da perspectiva de redução das desigualdades socioespaciais nas condições de acessibilidade nas diferentes regiões do município a implantação das ciclovias planejadas mostra-se fundamental nas áreas mais carentes como a Zona Norte 1 e 2, Sul 2, Leste 1 e 2.

A pesquisa OD<sup>57</sup> mostra que quase a totalidade das viagens do modal bicicleta são feitas exclusivamente dessa forma, o que demonstra a sua pouca integração com demais modais. 96,6% das viagens de bicicleta não tiveram trechos associados em 2017 e 98,2% em 2007. O uso combinado é

<sup>57</sup> ibidem.

quase insignificante apesar de ter havido algum incremento no período analisado. Esse dado aponta que é preciso maior atenção na integração entre a bicicleta e demais modais, indo ao encontro da diretriz proposta pelo PDE (Art. 251) de integração das redes cicloviárias com as redes de transporte público coletivo.

Mapa 11. Malha cicloviária atual e malha planejada para 2028 por subprefeitura.



Elaboração, CET (2020). Disponível em: [http://www.cetsp.com.br/media/1202106/plan\\_ciclo\\_2028a1.pdf](http://www.cetsp.com.br/media/1202106/plan_ciclo_2028a1.pdf)

#### **4.5. REDE ESTRUTURAL DE TRANSPORTE COLETIVO**

O PDE de São Paulo tem, entre suas principais diretrizes, priorizar o transporte coletivo e modos não motorizados e estabelece expandir as redes de transporte coletivo e racionalizar o uso do automóvel como um de seus objetivos estratégicos (Art. 7, IV).

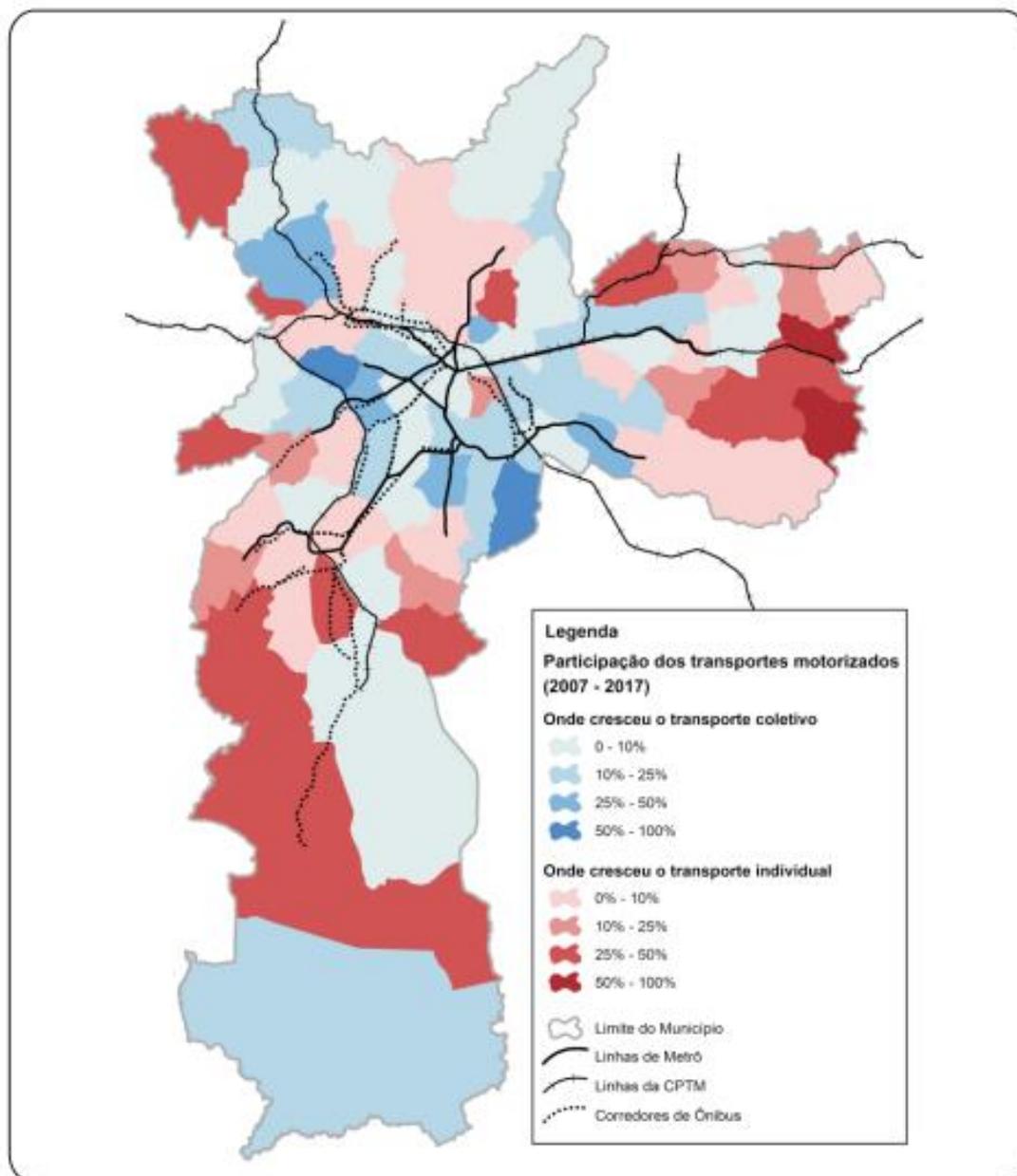
É necessário destacar, como mostrado pelos dados da Pesquisa OD, Gráfico 5, o crescimento da utilização do metrô e trens urbanos em São Paulo, assim como do ônibus. O ônibus se mantém como o meio de transporte motorizado mais utilizado (7,63 milhões de deslocamentos) e o metrô apresentou forte crescimento, sendo o quarto modo de deslocamento, com 2,95 milhões.

O uso de transporte público coletivo foi intensificado, com crescimento de 14,9%, somando atualmente 58%, enquanto o transporte individual motorizado representa 42% das viagens totais, com um crescimento de 5,9% entre 2007 e 2017 (Fonte OD 2017). O Mapa 12 territorializa a variação da participação dos modos motorizados no total de viagens por distritos do município de São Paulo entre 2007-2017. Em tons de vermelho vemos os distritos com maior crescimento de uso de transporte individual e em tons de azul os distritos com maior porcentagem de crescimento na utilização de transporte coletivo.

Diante do exposto, apesar do aumento da utilização dos modos coletivos em termos gerais, devido a diferenças relacionadas à quantidade das redes de infraestrutura de transporte coletivo de alta e média capacidade implantadas no território, vemos nas áreas mais centrais, maior crescimento da participação dos modos motorizados coletivos, em oposição às áreas mais periféricas, onde o transporte motorizado individual foi o que mais cresceu em utilização por parte da população.

A reversão de utilização do carro para o transporte coletivo nas áreas centrais vai ao encontro dos objetivos do PDE de incentivar o uso coletivo em detrimento dos modos individuais. O mapa 12 evidencia, em termos gerais o que era esperado, os distritos localizados ao longo dos eixos de transporte coletivo de alta e média capacidade são aqueles que apresentaram maiores crescimentos na porcentagem de participação de viagens do modo coletivo entre 2007 e 2017.

**Mapa 12. Variação da participação dos modos motorizados no total de viagens por distritos do município de São Paulo, 2007-2017.**



Fonte: Metrô, Pesquisa OD 2007 e 2017. Elaboração: SMUL/Geoinfo.

Os objetivos e estratégias definidos pelo PDE de priorização dos modos coletivos foram detalhados e receberam metas e prazos mais claros no Plano de Mobilidade Urbana. O PlanMob/2015 define a estratégia de implantar 150 km de corredores a cada quatro anos, com a previsão de atingir 600 km de corredores até 2028.

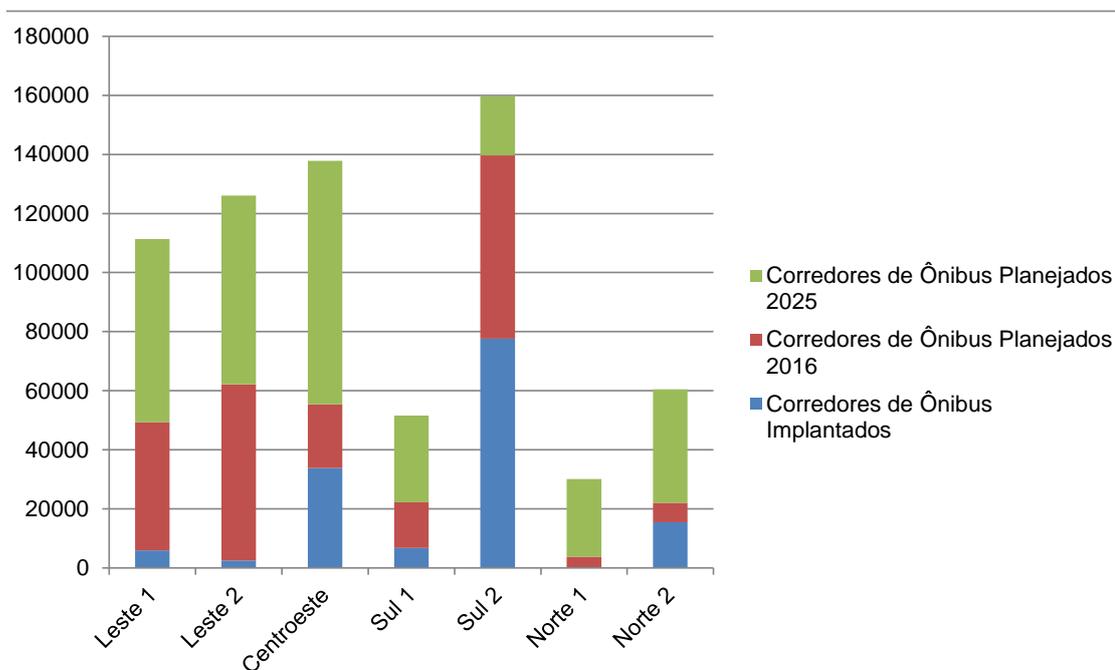
Atualmente os corredores de ônibus se estendem por aproximadamente 131,2 quilômetros de vias. Há previsão, de acordo com o Programa de Metas (2021-2014), de implantação de 2 novos

corredores BRTs (BRT Aricanduva e BRT Radial Leste) e de 40 km de novos corredores (Corredor Itaquera-Líder; Corredor Celso Garcia; Corredor Itaim - São Mateus; Corredor Miguel Yunes e Corredor Nossa Senhora do Sabará). E, segundo dados apresentados no Relatório de Monitoramento do PDE, 178 quilômetros de corredores possuem projeto básico finalizado - totalizando 17 projetos, além de 4 novos corredores executados, 4 terminais executados, 2 ainda em obra e 4 em projeto, conforme pode ser observado no Mapa 13.

Foram implementados desde 2014 os corredores Leste-Itaquera (2,1km), Avenida Eng. Luiz Carlos Berrini (7,1km), Nove de Julho - Santo Amaro (2,2km) e Ponte Baixa (4,6km). Frente a esse panorama são identificados descompassos no horizonte temporal de implantação dos corredores no município, sendo importante que até 2028 se conclua a meta de construção dos corredores planejados. Sobretudo, especial atenção deve ser dada para os projetos de infraestrutura dedicada ao transporte público coletivo nas áreas mais desprovidas dessa rede como Norte 1 e 2 e Leste 1 e 2, como pode ser observado pelo gráfico 8.

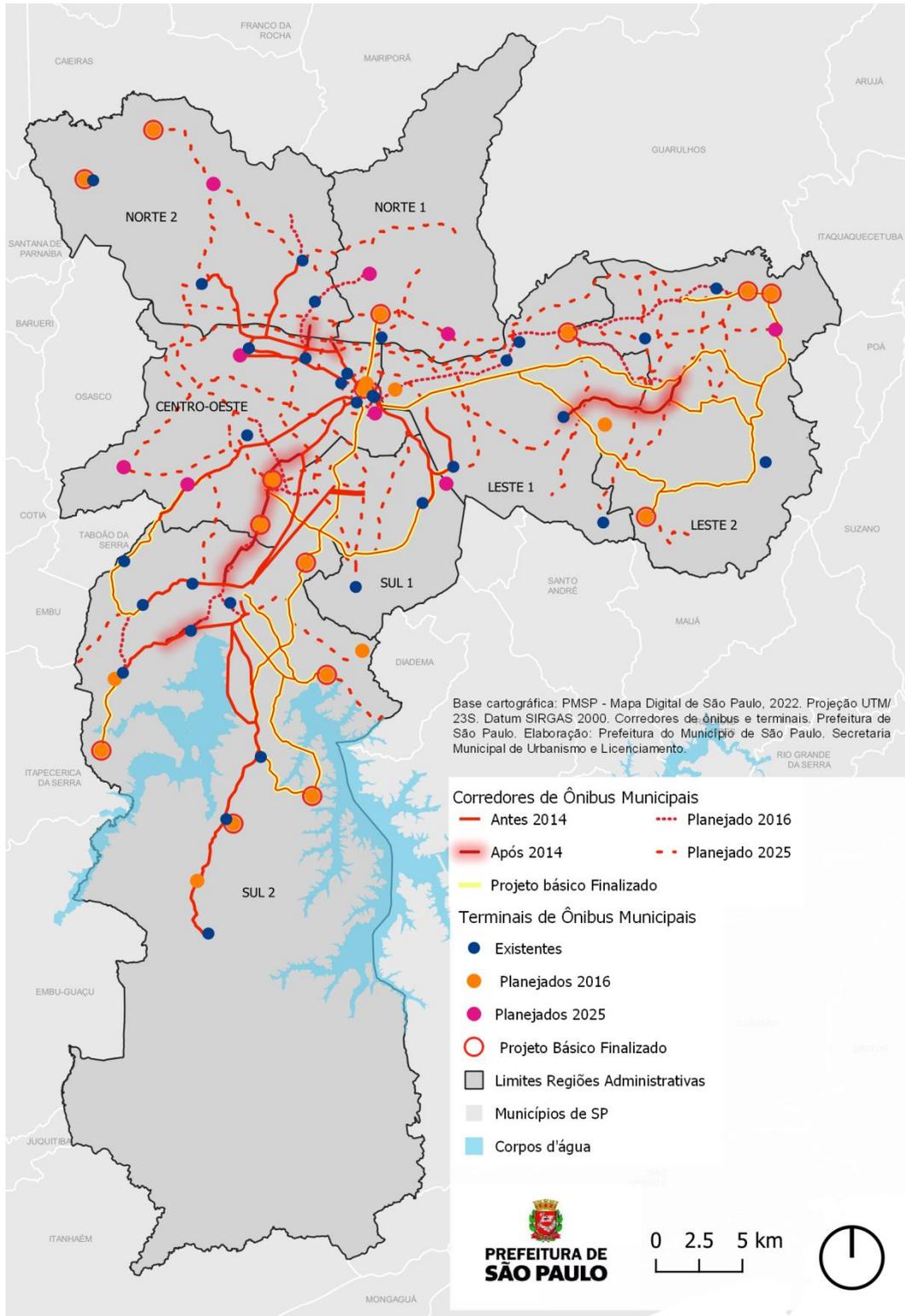
Caso tivesse sido implantada a infraestrutura dedicada aos ônibus prevista para 2016 e 2025, as regiões Leste 1 e 2 e Norte 1, por exemplo, se aproximariam das demais, o que reduziria substancialmente a desigualdade entre elas em termos da quantidade de corredores.

**Gráfico 8. Extensão (metros) dos corredores de ônibus por macrorregião de São Paulo: implantados e planejados 2016 e 2025.**



Elaboração: SMUL/PLANURB. Fonte: GeoSampa e PDE.

**Mapa 13. Localização dos corredores de ônibus existentes e planejados.**



Elaboração: SMUL. Fonte: GeoSampa e SMT.

#### **4.6. DISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS LIQUIDADOS DO FUNDURB NO SISTEMA DE MOBILIDADE**

Como anteriormente relatado, o Plano Diretor Estratégico estipulou a destinação de 30% dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano - FUNDURB para investimentos em mobilidade urbana, priorizando o transporte público, cicloviário e a circulação de pedestres.

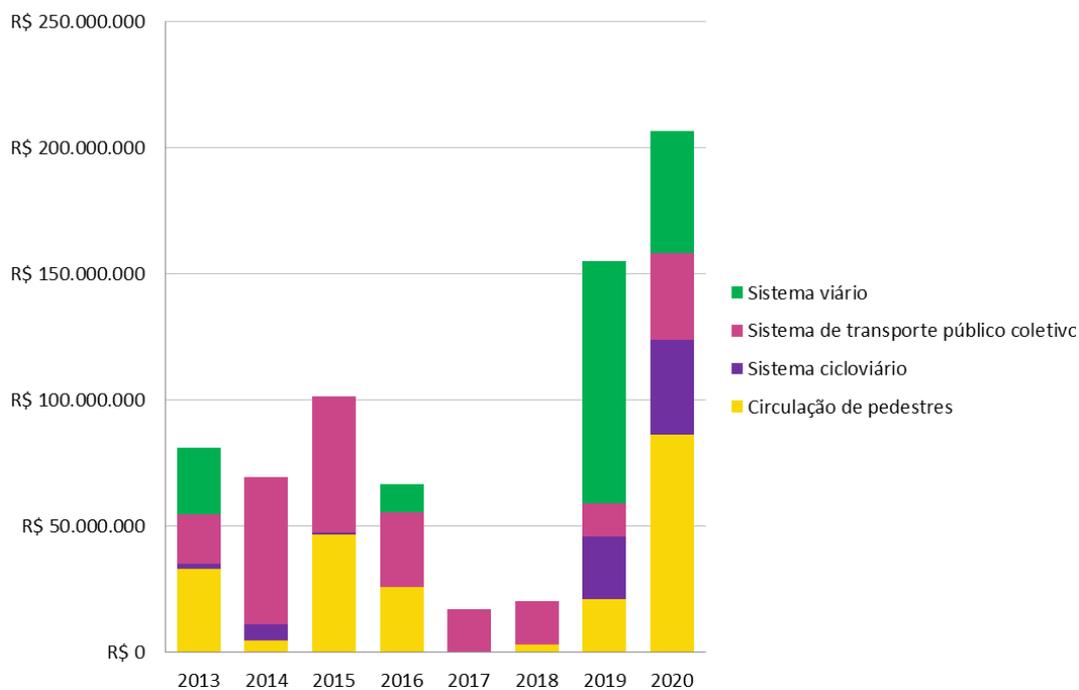
Um dos avanços deste plano é estabelecer recursos mínimos e permanentes para a mobilidade ativa e transporte coletivo. O gráfico 9 apresenta a distribuição dos recursos liquidados do FUNDURB no Sistema de Mobilidade pelos quatro grupos de intervenção: no sistema de circulação de pedestres, sistema cicloviário, transporte público coletivo e sistema viário<sup>58</sup>.

Entre 2014 e 2018, a maior parte dos recursos do FUNDURB liquidados no sistema de mobilidade foi destinada ao Sistema de Transporte Público Coletivo, quadro que se alterou a partir de 2019. Em 2020 a maior parte dos recursos foi utilizada no sistema de circulação de pedestres, este que, nos demais anos, se manteve como o segundo maior destino dos recursos. Entre os sistemas analisados nota-se que foi o sistema cicloviário que menos recebeu recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano.

---

<sup>58</sup> Circulação de pedestres- conjunto de vias e estruturas destinadas à circulação de pedestres, como calçadas, calçadões, faixas de pedestre, passarelas e sinalização. Sistema cicloviário- conjunto de infraestruturas necessárias para a circulação segura dos ciclistas, como ciclovias, ciclofaixas, bicicletários, sistema de compartilhamento de bicicletas e sinalização. Sistema de transporte público coletivo- conjunto de modais, infraestruturas e equipamentos que realizam o serviço de transporte acessível a toda população (com itinerários e preços fixados pelo Poder Público), como estações, pontos de parada e terminais de transbordo, vias segregadas, pátios de manobra e manutenção. Sistema viário- conjunto de infraestruturas necessárias para a circulação de pessoas e cargas, como as vias estruturais (N1, N2 e N3), vias coletoras e locais.

**Gráfico 9. Distribuição dos recursos liquidados do Fundurb no sistema de mobilidade, por tipo de intervenção, de 2013 a 2020.**



Fonte: Sistema de Orçamento e Finanças (SOF). Prefeitura do Município de São Paulo. Relatório de Prestação de Contas anual do FUNDURB. Elaboração: SMUL/PLANURB.

## **5. INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO E REESTRUTURAÇÃO URBANA**

Os instrumentos de Ordenamento e Reestruturação Urbana estão definidos no Capítulo III, Seção III do PDE, entre os artigos 134 e 149 e são destinados à regulação urbanística específica e à viabilização das transformações estruturais de territórios estratégicos situados na Rede de Estruturação e Transformação Urbana.

Este grupo de instrumentos possui, como características comuns, a necessidade de definição de um perímetro, de programas de intervenções urbanísticas, de parâmetros urbanísticos específicos, de mecanismos de financiamento e de gestão democrática. Por outro lado, congrega instrumentos com diferentes formas de aplicação, financiamento e governança, bem como com graus diversos de experimentação e de escala. Enquanto as Operações Urbanas Consorciadas – OUC são um instrumento amplamente conhecido e que vem sendo implementado e aperfeiçoado na cidade há cerca de 30 anos, outros três instrumentos, AIU, AEL e Concessão Urbanística sequer foram implementados.

A partir da análise dos dados presentes no Relatório de Monitoramento da Implementação do PDE, destacamos a seguir os principais aspectos relativos a cada um dos instrumentos.

### **5.1. PROJETO DE INTERVENÇÃO URBANA - PIU**

Os Projetos de Intervenção Urbana (PIU) são estudos técnicos elaborados de forma participativa, sob responsabilidade do poder público municipal, com objetivo de promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação.

O PIU se distingue dos demais instrumentos de ordenamento e reestruturação territorial por ser um processo regulamentado de formulação de propostas urbanísticas pactuadas entre governo e sociedade civil, por meio do qual é definido o instrumento de implementação mais adequado às especificidades do território em que incide. Tal distinção, como instrumento meio e não como um instrumento fim, não é explícita no Plano Diretor. Os artigos 134 a 136 abordam objetivos, conteúdo e possibilidades de aplicação, mas não trazem uma definição deste instrumento, o que parece ter contribuído, sob uma ótica conceitual, para um dos principais problemas para implementação dos PIUs: o instrumento de gestão ambiental mais adequado a suas características.

Desde 2014 o PIU teve uma expressiva aplicação, tendo sido elaborados 18 projetos. A amplitude de aplicabilidade do instrumento, os processos participativos associados a sua elaboração e os questionamentos surgidos nestes projetos possibilitaram um contínuo aprendizado por parte das equipes técnicas responsáveis por seu desenvolvimento e, decorrente do aprendizado, um progressivo aperfeiçoamento dos processos técnicos e participativos e a identificação de problemas que podem subsidiar pontos de revisão do PDE.

Seis PIUs tiveram como objeto a regulação urbanística de Zonas de Ocupação Especial – ZOE, com base no art. 15 da lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LPUOS (Lei 16.402/2016). Esta modalidade de aplicação do instrumento não estava prevista no PDE. Com uma escala e escopo mais específicos, e, em alguns casos, sem proposição de programas de intervenções e mecanismos de financiamento, essa modalidade foi objeto de questionamentos judiciais e da população, em determinados processos participativos, pelas diferenças entre suas características específicas e as disposições mais amplas presentes no PDE, mais alinhadas aos PIUs de grande escala.

Outra modalidade de PIU, com quatro projetos desenvolvidos desde 2014 e, a exemplo das ZOE, alvo de controvérsias desde 2014, é o de iniciativa externa à Prefeitura, proposto por entes privados ou públicos, de outras esferas de governo, através do instituto da Manifestação de Interesse Privado - MIP. Previsto no art. 8º do decreto nº 56.901/2016, que regulamenta a elaboração dos projetos de intervenção urbana, esta modalidade possibilita que os proponentes desenvolvam os PIUs mediante a orientação e coordenação do processo de elaboração por parte da Prefeitura, que deverá avaliar o interesse público da iniciativa, promover o devida gestão democrática e consolidar as propostas em regulação específica. Os questionamentos em relação a esta modalidade se relacionam principalmente à clareza dos papéis dos proponentes e da Prefeitura na elaboração dos PIUs e no devido controle social sobre essa interação.

Conforme já destacado, a Prefeitura cumpriu parcialmente as determinações do Art. 76, §3º do PDE, com o encaminhamento à Câmara de Vereadores, nos prazos estabelecidos, dos projetos de lei que instituem os PIUs dos subsetores do Setor Orla Ferroviária e Fluvial da MEM (Arcos Tamandateí, Tietê, Jurubatuba e Pinheiros) que, em conjunto com o PIU do Setor Central desta mesma macroárea, constituem os projetos de intervenção urbana mais relevantes para o ordenamento e a reestruturação urbana da cidade definidos pelo PDE. Cabe destaque o caso do PIU Arco Tietê, que foi retirado da Câmara Municipal em 2017 para revisão e cuja elaboração encontra-se em andamento. Considerando a importância deste subsetor no ordenamento territorial proposto no PDE, é fundamental que este PIU seja concluído e encaminhado à Câmara Municipal, para que seu

desenvolvimento ocorra, em conjunto com os demais PIUs já encaminhados, de forma alinhada aos objetivos previstos no plano.

Se a aplicação do instrumento pode ser considerada expressiva, sua implementação não foi exitosa. Conforme informações do Relatório de Monitoramento 2021, do total de 18 PIUs elaborados, somente 9 (50%) foram concluídos até agora. **Destes, 4 tem como objeto a regulação de ZOEs e estão vigentes por decreto (22% do total).** Os demais PIUs concluídos foram veiculados por projetos de lei e estão em tramitação na Câmara Municipal, tendo como objeto setores e subsetores da Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM).

Parte importante deste cenário pode ser creditada aos questionamentos na esfera judicial quanto aos instrumentos de gestão ambiental e democrática mais adequados à elaboração dos projetos de intervenção urbana.

Em relação aos instrumentos de gestão ambiental existem basicamente duas visões que se contrapõem, sugerindo distintos instrumentos, cuja incidência ocorreria antes ou após a elaboração dos PIUs.

A primeira considera que, sendo o PIU, por definição, um Projeto, este deve ser objeto de licenciamento nos órgãos ambientais competentes após sua elaboração, através de instrumentos de gestão ambiental como EIV-RIV ou EIA-RIMA, conforme a legislação vigente em âmbito federal.

A segunda considera que, sendo o PIU uma atividade de natureza do planejamento urbano, cuja regulação e escopo já preveem, como premissa, a realização de diagnósticos socioterritoriais e ambientais para subsidiar propostas de transformações urbanísticas que contribuam para a melhoria de condições ambientais em territórios estratégicos da cidade, o instrumento de gestão ambiental mais apropriado para garantir que tais aspectos sejam observados, antes mesmo da elaboração do PIU, seria a Avaliação Ambiental Estratégica – AAE, instrumento ainda não regulamentado.

Em relação aos instrumentos de gestão democrática, a controvérsia se relaciona à etapa em que os Conselhos Gestores de ZEIS devem participar da gestão dos PIUs, se desde sua elaboração ou somente na etapa de implementação. Em síntese, os Conselhos Gestores de ZEIS (CG-ZEIS) são constituídos para discutir, aprovar e fiscalizar as ações relacionadas aos planos de urbanização de ZEIS, enquanto que os Conselhos Gestores dos PIUs (CG) possuem competências similares, porém mais amplas, atuando nos perímetros dos projetos de intervenção urbana e, mais variadas, conforme a natureza dos instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana definidos para sua implementação (AIU, AEL e Concessão Urbanística). Enquanto os CG-ZEIS podem ser constituídos antes da elaboração dos PIUs, os CG dos PIUs são modelos de gestão democrática que fazem parte do escopo de propostas destes projetos, sendo instituídos e atuando após sua aprovação. Como as intervenções

urbanísticas a serem propostas nos PIUs devem necessariamente ser subsidiadas pelas demandas identificadas em seus diagnósticos e em propostas formuladas por diversos segmentos da sociedade civil, o esclarecimento do papel do CG-ZEIS em relação ao desenvolvimento e implementação desses projetos contribui para uma melhor efetividade dos processos participativos inerentes a este instrumento.

Neste sentido, a definição pelo PDE, no âmbito da revisão intermediária em curso, de instrumentos de gestão ambiental e democrática mais adequados às características dos projetos de intervenção urbana é uma importante medida para possibilitar que tais projetos possam ter sua elaboração e tramitação destravadas e sua implementação efetivada.

## 5.2. OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA – OUC

Conforme as análises e dados presentes no Relatório de Monitoramento 2021, existem quatro operações urbanas em vigor na cidade (Centro, Faria Lima, Água Espreiada e Água Branca) e uma proposta (Bairros do Tamanduateí). A Operação Urbana Centro permanece desatualizada em relação às disposições do Estatuto da Cidade para este instrumento, demandando sua revisão prevista no art. 12, § 3º do PDE para que passe a contar com novo modelo de gestão democrática, de parâmetros urbanísticos e de alienação de potencial construtivo adicional, entre outros aspectos.

Ao longo dos cerca de trinta anos este instrumento apresentou diversas transformações e alcançou diferentes resultados. Além da consolidação do Cepac como modo de alienação do potencial adicional de construção na cidade, foram introduzidas inovações progressivas a cada nova operação, como a definição de projetos urbanísticos específicos, estoques diferenciados para usos residenciais e não residenciais, a definição de percentuais mínimos para investimentos em habitação, entre outros. Em relação à natureza dos programas de intervenções, houve grande evolução, passando de intervenções eminentemente viárias até os programas atuais, que abarcam intervenções nas áreas de habitação, meio ambiente, mobilidade ativa e drenagem. Em relação à adesão do mercado imobiliário ao instrumento, condição fundamental para sua viabilidade, há uma discrepância entre as bem sucedidas operações urbanas Faria Lima e Água Espreiada e as operações urbanas Centro e Água Branca, que não alcançaram grandes resultados em termos de receitas até o momento.

O art. 141 do PDE define os objetivos, diretrizes e requisitos mínimos a serem atendidos por leis específicas que venham a regulamentar novas operações urbanas consorciadas na MEM. O inciso XVI define a necessidade de estabelecimento de regras de transição do regime jurídico da operação urbana consorciada para o regime jurídico ordinário da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, aplicáveis ao final de cada Operação Urbana Consorciada. Contudo, essas regras de transição não

existem nas OUC em vigor, sendo oportuno que o PDE discipline a matéria para que o instrumento mantenha uma relativa coesão, ainda que seja possível observar as particularidades de cada território.

Outro aspecto a destacar é a falta de regularidade dos leilões de Cepac, que, por motivos diversos, prejudica o fluxo de receitas e a captura da valorização imobiliária decorrente das intervenções urbanas realizadas, comprometendo o planejamento financeiro e cronológico das OUCs. Mesmo sendo um instrumento regulado em nível federal pela Comissão de Valores Mobiliários (CVM), que exige a publicação periódica de informações, balanços e estudos técnicos por parte da Prefeitura, os valores dos CEPACs tem sido objeto de controvérsia, tanto nas tramitações legislativas de projetos de lei de revisão das OUC, quanto judicialmente. Assim, é oportuno aprofundar as análises para identificação dos aspectos técnicos que amparam diferentes abordagens sobre o tema, verificando a oportunidade de discipliná-lo nesta revisão do PDE.

### 5.3. ÁREA DE INTERVENÇÃO URBANA – AIU

Criadas no PDE de 2002 (Lei 13.430) e demarcadas em 2004 na LPUOS anterior (Lei 13.885), as Áreas de Intervenção Urbana são um instrumento que permaneceu no atual PDE dentro do rol de instrumentos de ordenamento e reestruturação territorial, tendo sido proposto como instrumento de implementação nos principais projetos de intervenção urbana desenvolvidos desde 2014 e em tramitação legislativa (Arcos Pinheiros e Jurubatuba e Setor Central). Assim, entende-se que, à medida em que os PIUs sejam aprovados, as AIUs serão instituídas e poderão ser finalmente implementadas, possibilitando seu monitoramento e futuras avaliações quanto a seu aperfeiçoamento. Neste diagnóstico, não foram identificados aspectos técnicos associados ao disciplinamento do instrumento no PDE.

### 5.4. ÁREA DE ESTRUTURAÇÃO LOCAL – AEL

As Áreas de Estruturação Local foram criadas no PDE 2014 como instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana incidentes nos territórios da Rede de Estruturação Local e vinculados às escalas de planejamento dos Planos Regionais das Subprefeituras e dos Planos de Bairro. São instrumentos baseados em articulação intersetorial e governança local, a serem desenvolvidos pelos Núcleos Regionais de Planejamento (NRP) das Subprefeituras através de Projetos de Intervenção Urbana e com controle social exercido por órgãos com atuação territorial local, como os Conselhos Participativos Municipais – CPM, Conselhos de Representantes e Conselhos de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável regionais – CADES regionais.

No âmbito dos Planos Regionais das Subprefeituras, foram definidos os Perímetros de Ação, que correspondem à materialização da Rede de Estruturação Local no território, constituindo a principal referência para aplicação do instrumento AEL. No âmbito do Sistema Municipal de Planejamento (ver capítulo Gestão Democrática), a Prefeitura deve elaborar os Planos de Ação das Subprefeituras para definir os Perímetros de Ação a serem implementados em cada quadriênio, vinculados ao planejamento orçamentário (Plano de Metas, LOA, PPA). Contudo, esta agenda de desenvolvimento local, que articula o planejamento territorial com o orçamentário, nunca foi implementada pela Prefeitura.

A única AEL instituída (decreto nº 58.368/18) está associada ao entorno do Terminal Municipal de Ônibus Princesa Isabel, tendo sido proposta com base nas Leis nº 16.211/2016 e 16.703/2017 para definir o rol de intervenções de qualificação urbana a serem implantadas pela empresa vencedora da concessão onerosa de operação deste Terminal. Porém, como o processo de concessão ainda não foi concluído, esta AEL ainda não foi implementada.

As AEL foram também propostas em alguns PIUs em tramitação legislativa, como no Setor Central e no Arco Pinheiros.

Considerando a vinculação total deste instrumento com as instâncias locais de planejamento (NRP, não implementados pela Prefeitura) e de controle social, funcionando em parte das Subprefeituras, as AEL têm como maior desafio de implementação e efetivo funcionamento dessas instâncias e da agenda de desenvolvimento urbano local.

## 5.5. CONCESSÃO URBANÍSTICA

Conforme informado no Relatório de Monitoramento 2021, a Concessão Urbanística foi regulamentada pela Lei Municipal nº 14.917/ 2009 e está sujeita ao regime jurídico federal das concessões comuns e das parcerias público-privado. No mesmo ano de 2009, a Lei nº 14.918 autorizou a Prefeitura a aplicar a concessão urbanística no perímetro do “Projeto Nova Luz”, que, todavia, não chegou a ser implementado. No período de vigência do PDE 2014 não foi proposta ou aprovada nenhuma nova concessão urbanística.

O instrumento continua associado à proposta específica de sua aplicação no perímetro da Nova Luz. Porém, é um instrumento que pode ser útil para a política urbana municipal para viabilizar transformações em diversos territórios na cidade, como instrumento de parceria público-privado no campo do ordenamento e reestruturação territorial.

## 6. CONSIDERAÇÕES SOBRE ORDENAÇÃO TERRITORIAL E MOBILIDADE

Desde a promulgação do Plano Diretor Estratégico, em 2014, a cidade passou por momentos de alta na atividade imobiliária. As análises mostraram que uma parte significativa dessa dinâmica se concentrou na Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM). Apesar da não aprovação dos Projetos de Intervenção Urbana previstos para alavancar seu desenvolvimento, esse território tem apresentado transformações expressivas. A MEM teve grande participação nas áreas construídas licenciadas no município, com destaque para a quantidade significativa de empreendimentos de maior porte. É necessário que seja dada continuidade ao monitoramento do desenvolvimento dessas áreas, tendo em vista os princípios e formas urbanas que propostos pelo PDE para a cidade.

Os Projetos de Intervenção Urbana – PIU – são instrumentos fundamentais para que a MEM cumpra seu papel destacado no ordenamento territorial da cidade, juntamente com os demais elementos da Rede de Estruturação e Transformação Urbana. O desenvolvimento dos principais PIUs previstos para essa macroárea possibilitou a identificação de aspectos que precisam ser aprimorados para destravar sua implementação e, por consequência, possibilitar a aplicação de outros instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana ainda não experimentados, como as Áreas de Intervenção Urbana (AIU), Áreas de Estruturação Local (AEL) e Concessão Urbanística. Entre os aspectos identificados, destacamos a própria definição dos PIUs, as tipologias regulamentadas após a promulgação do PDE (para Zonas de Ocupação Especial – ZOE e de proposição externa à Prefeitura) e os instrumentos de gestão democrática e de gestão ambiental (Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, Estudo de Impacto Ambiental – EIA ou Avaliação Ambiental Estratégica – AAE) mais adequados à natureza e especificidades deste instrumento.

Ainda sobre a MEM, notou-se a necessidade de definir os parâmetros para encerramento das Operações Urbanas Consorciadas – OUC em vigor na cidade, possibilitando que esses setores se desenvolvam em consonância com as diretrizes e objetivos definidos pelo PDE.

As projeções populacionais sobre as macroáreas apresentadas por Geoinfo dão conta que as macroáreas que trazem como objetivo a diminuição da vulnerabilidade social e ambiental (MRVU e MRVRA) concentram tanto maiores densidades como a perspectiva de um maior crescimento vegetativo. Por outro lado, a área com o padrão de urbanização mais alto, maior disponibilidade de emprego e melhores condições de infraestrutura, a Macroárea de Urbanização Consolidada, contém uma parte diminuta da população da cidade (9%). Entre os anos de 2017 e 2021, o licenciamento de

novas unidades nessa porção da cidade caiu em relação aos cinco anos anteriores. Deve-se levar em consideração, contudo, que ela já concentra parte significativa da verticalização da cidade e que ainda houve uma quantidade alta de licenciamentos de obras baseadas no direito de protocolo de legislações anteriores ao PDE2014 e à LPUOS2016.

Um dos fatos mais marcantes em relação ao impacto do conjunto de regulações do território ligadas ao Plano Diretor Estratégico de 2014 (LPUOS 2016, decretos de HIS, etc.) é o aumento significativo da quantidade, do número de unidades habitacionais e da área de construção licenciada em empreendimentos de uso misto. Apesar disso, há uma concentração nos territórios mais estruturados da cidade, onde já há maior oferta de empregos, como a MUC e a MEM. Os dados analisados não representam a totalidade das possibilidades de geração de emprego em áreas periféricas, mas deve-se dizer que não foram encontrados, neste contexto, indícios de que a cidade esteja distribuindo melhor suas vagas de trabalho pelo território.

Será preciso considerar, em estudos posteriores, os impactos da pandemia de Covid19 na distribuição territorial das atividades e na conformação de novas tendências de uso do solo. Devido à difusão do regime de trabalho em home office em determinados setores profissionais, por exemplo, observou-se uma tendência de vacância dos prédios corporativos e, com isso, o esvaziamento de determinadas regiões da cidade caracterizadas pelo predomínio de edifícios de uso exclusivamente não residencial. É necessário que esse novo contexto seja abordado em estudos posteriores, embasados em dados atualizados, que possibilitem a análise dessas transformações recentes nas dinâmicas urbanas.

O PDE2014 alterou o perfil e a concentração de empreendimentos nas áreas que foram delimitadas como Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETUs). Pode-se afirmar que as áreas dos eixos passam por adensamento construtivo significativo e que isso acontece, em parte, em detrimento dos “miolos de bairro”. Análises preliminares revelam, contudo, discrepância na atividade imobiliária entre diferentes localidades dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU). Esse tema merece ser mais aprofundado nas análises para a revisão do PDE.

Podem-se considerar como bem-sucedidos os incentivos presentes no PDE2014 para que os empreendimentos nos EETUs congregassem usos residenciais e não-residenciais (uso misto), mas eles se concentram principalmente na MUC. É necessário avançar, no entanto, na caracterização da produção imobiliária enquadrada na categoria de uso misto e investigar se a distribuição das atividades residenciais e não residenciais nesses empreendimentos tem ocorrido em consonância com os objetivos perseguidos pelo PDE2014 relativos à ampliação da diversidade de atividades e à criação de novas centralidades.

De uma forma geral, por outro lado, não identificamos uma dinâmica imobiliária que leve as moradias populares para as áreas mais estruturadas da cidade e usos não-residenciais para as regiões com menor oferta de vagas de trabalho. Não há incentivos específicos para que haja produção de unidades para a moradia popular especificamente nos EETUs e foram levantados problemas sobre a própria definição de “interesse social” no caso da habitação. Levantou-se também a necessidade de elaboração de estudos sobre a possibilidade de incentivos para a produção de HIS em ZEIS próximas à infraestrutura de transporte coletivo, já que as áreas demarcadas como Zonas Especiais de Interesse Social no PDE2014 foram excluídas, por definição, dos perímetros em que vigoram os incentivos relativos aos EETUs.

Os EETUs não podem ser avaliados, contudo, exclusivamente pelo perfil de sua atividade imobiliária em termos de novos empreendimentos. É fundamental que as preexistências, que são diversas em seu território, sejam levadas em conta nas avaliações sobre o tema. A construção de HIS2, por exemplo, pode não contribuir para diminuir desigualdades na cidade caso cause o desalojamento significativo de um volume de população de renda mais baixa, seja por meios diretos ou indiretos.

Ao longo das análises, identificou-se a carência de informações sobre os usos e formas dos novos empreendimentos licenciados nos EETUs, bem como de dados sobre as dinâmicas demográficas que acontecem nestes territórios. Ressaltou-se, quanto a isso, tanto a necessidade de observar o horizonte temporal do modelo de mudança insinuado pelo PDE2014 para o tema, como de estabelecer um modelo de monitoramento dos fatores sociais e econômicos que podem ameaçar que o adensamento construtivo identificado nos EETUs não contribua para alcançar os objetivos estratégicos que o PDE descreve para a região. Isso significa, por exemplo, verificar se o adensamento construtivo acontece sobre áreas que já eram demograficamente densas antes e se há um processo de juntar apartamentos pequenos para gerar unidades maiores em novos empreendimentos.

Observa-se que a ativação de novas áreas de EETUs previstos está muito mais lenta do que o que foi planejado em 2014. Isso reflete uma menor implementação de elementos do sistema estrutural de transporte coletivo do que foi previsto. Não foi possível identificar as dinâmicas imobiliárias que acontecem atualmente nas áreas que poderão ser ativadas, mas espera-se que haja alterações no futuro. Contudo, verifica-se grande presença de empreendimentos em áreas que já foram ativadas, mas que não tiveram sua infraestrutura de mobilidade implantada no prazo. A importância de que as redes de transporte coletivo de alta e média capacidade sejam implantadas segundo o planejamento merece destaque, pois disso depende o sucesso da estratégia de desenvolvimento orientado pelo transporte que busca integrar a política de mobilidade com as demais políticas setoriais e de ordenamento territorial do município.

Deseja-se que o adensamento populacional e construtivo nos Eixos ocorra acompanhado de mudança modal, estimulando a população a utilizar os transportes coletivos em detrimento do automóvel, alterando os fluxos e dinâmicas internas em São Paulo, revertendo, assim, o modelo baseado no transporte rodoviário- altamente poluente, disperso e desconectado. Espera-se que, à medida que mais pessoas utilizem o transporte coletivo, ocorra igualmente uma valorização da mobilidade ativa, havendo mais pedestres e ciclistas fazendo conexões entre os modais para se locomover pela cidade, gerando a necessidade de expansão também dos espaços livres públicos, ampliando o Direito e a Função Social da Cidade, princípios que regem a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico de São Paulo (Art. 5).

Em relação à política de mobilidade, ressaltou-se que o PDE2014 apresentou um conjunto de ações prioritárias e estratégicas e enumerou diversos sistemas modais. Contudo, nem todos os sistemas modais tiveram ações prioritárias definidas pelo Plano Diretor, o que positivamente legou ao Plano Municipal de Mobilidade detalhar ações específicas para cada um dos sistemas. As ações estratégicas dos sistemas modais não são, assim, autoaplicáveis, pois dependem de metas, programas e projetos determinados pelo PlanMob e/ou demais planos específicos. Ou seja, as ações estratégicas necessitam da interface entre as políticas públicas e o plano setorial de mobilidade com a Política de Desenvolvimento Urbano do município de São Paulo.

Outro aspecto que se mostra fundamental para avançarmos no sentido da redução das desigualdades das condições de micro e macroacessibilidade nas diferentes regiões do município é que mais investimentos sejam destinados às macrorregiões com maior demanda. Dentro desta perspectiva, mostra-se fundamental, a implantação de ciclovias, transporte coletivo e sistema de pedestres principalmente nas áreas mais carentes, como a Zona Sul 2, Leste 1 e 2 e Norte 1 e 2.

Ao longo da análise, ressaltou-se a carência de acesso a bases de dados que permitissem outros tipos de avaliação da implementação dos princípios, ordenamentos e instrumentos relacionados aos temas aqui tratados. A lacuna decorrente da não realização do Censo em 2020 impôs limitações para as análises relativas às transformações na distribuição territorial da população, por exemplo. Por outro lado, a análise do desenvolvimento imobiliário também foi prejudicada pela interrupção da parceria com a EMBRAESP para a obtenção dos dados referentes aos lançamentos imobiliários após 2018.

Destacamos a importância da continuidade do aprimoramento do fluxo de recebimento, tratamento e armazenamento dos dados necessários ao monitoramento da implementação do Plano Diretor e a necessária articulação constante entre os diferentes setores de SMUL e com as outras secretarias responsáveis pelas políticas setoriais para a gestão desses dados.

A ausência do Censo, que deveria ter sido realizado em 2020, é particularmente marcante e nota-se a necessidade de explorar fontes que indiquem as dinâmicas de emprego e interesses da região metropolitana para além do que se pode compreender da pesquisa RAIS e da pesquisa OD do metrô. A observação do horizonte temporal das mudanças que o Plano Diretor Estratégico propôs alcançar também deve ser observada e não se deve descartar, a priori, que as transformações que não aconteceram até agora podem vir a acontecer, principalmente com o início de novos ciclos de produção imobiliária e se o Poder Público implementar as ações prioritárias previstas. Por último, mas não menos importante, seria importante ampliar a análise para a escala metropolitana, uma vez que as dinâmicas imobiliárias, residenciais e de mobilidade tem impacto significativo fora das fronteiras territoriais da cidade.

# CAPÍTULO II: HABITAÇÃO SOCIAL E DIREITO À CIDADE

## 1. INTRODUÇÃO

O tema “Habitação Social e Direito à Cidade” relaciona-se diretamente a duas estratégias indicadas na introdução da publicação do Plano Diretor Estratégico (PDE) 2014, sendo elas: Socializar os ganhos de produção da cidade e assegurar o direito à moradia digna para quem precisa.



Além disso, a Política de Desenvolvimento Urbano e o PDE 2014 são orientados por 17 objetivos estratégicos (Art. 7). Dentre eles, podemos destacar sete como objetivos diretamente relacionados ao tema em questão:

III - Reduzir a necessidade de deslocamento, equilibrando a relação entre os locais de emprego e de moradia;

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;

VI - Reservar glebas e terrenos, em áreas dotadas de infraestrutura e transportes coletivos, em quantidade suficiente para atender ao déficit acumulado e às necessidades futuras de habitação social;

VII - Promover a regularização e a urbanização de assentamentos precários;

VIII - Contribuir para a universalização do abastecimento de água, a coleta, e o tratamento ambientalmente adequado dos esgotos e dos resíduos sólidos;

XIII - Reduzir as desigualdades socioterritoriais para garantir, em todos os distritos da cidade, o acesso a equipamentos sociais, a infraestrutura e serviços urbanos;

XVI - Recuperar e reabilitar as áreas centrais da cidade.

A partir deste diagnóstico, pretende-se verificar se os institutos estabelecidos no PDE 2014 estão no caminho adequado para se alcançar, até 2029, os objetivos estratégicos mencionados anteriormente. Nesse sentido, busca-se analisar a aplicação dos pontos associados à Política de Habitação Social e à Função Social da Propriedade, de modo a identificar eventuais problemas na sua aplicação em relação aos seus propósitos urbanos e ambientais, ou ainda enfatizar suas potencialidades.

## **2. A POLÍTICA DE HABITAÇÃO SOCIAL NO PDE**

Os pontos referentes à Política de Habitação Social que são previstos na Lei Municipal nº 16.050/2014 são aqui entendidos como o conjunto de dispositivos que resumimos a seguir: na execução das ações prioritárias; na produção de moradias novas (tanto pelo poder público quanto pela iniciativa privada) de Habitações de Interesse Social (HIS) e de Habitações de Mercado Popular (HMP) a partir de incentivos e aportes urbanístico-financeiros, a depender do caso; na delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), com regras específicas de indução da produção de HIS e ordenação de suas ocupações; na implementação de programas de urbanização e regularização de assentamentos precários; nas garantias de instrumentos de fomento de recursos financeiros, provenientes notadamente da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) para o Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), afetados parcialmente aos programas habitacionais; ; fomento à produção de HIS ou dotação de recursos financeiros via Cota de Solidariedade; Serviço de Moradia Social; aquisições fundiárias com vistas aos programas de provisão habitacional; exigências de destinação de recursos para atendimento das necessidades habitacionais no âmbito tanto das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) quanto dos Projetos de Intervenção Urbana (PIUs); adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS); exigência da elaboração de um Plano Municipal de Habitação (PMH) para tratamento da política municipal de habitação; busca de garantias de espaços de participação e de gestão democrática via os Conselhos Gestores das ZEIS, Planos de Urbanização, Projetos de Intervenção em ZEIS, assim como o Conselho Gestor do Fundurb; políticas para áreas de riscos, inclusive a exigência da elaboração de um Plano Municipal de Redução de Riscos. Devido sua relação com a temática de habitação, aborda-se aqui também a efetivação dos instrumentos indutores da função social da propriedade, em especial o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), a Desapropriação com Títulos da Dívida Pública, o Consórcio Imobiliário, Direito de Preempção e Arrecadação de Bens Abandonados.

Esses componentes, previstos pelo PDE do município serão abordados a seguir com foco, notadamente, nas questões, limites e desafios face à perspectiva da presente Revisão Intermediária do PDE.

De maneira geral, já se aponta para a disponibilidade dos dados como um aspecto central ao desenvolvimento do diagnóstico. Tratar-se-á da questão mais detalhadamente nas “Notas sobre os dados” (subtítulo 6.1) deste documento, mas, desde já, indica-se a relevância de se atualizar, aprimorar, criar e publicizar continuamente os bancos de dados públicos, meios necessários para garantir a adequada avaliação e formulação de políticas, programas e ações públicas. Tal questão se torna mais relevante em um contexto de pandemia e de alta inflação, por exemplo, que tem gerado impactos preocupantes para a sociedade, especialmente nos grandes centros urbanos.

## 2.1. AÇÕES PRIORITÁRIAS NA HABITAÇÃO SOCIAL

No Plano Diretor de 2014, em seu artigo 293, foram estabelecidas 14 ações prioritárias à política de Habitação Social, elencadas no Quadro 1 a seguir, com indicação de observações acerca de sua execução. Nota-se que todas as ações prioritárias foram iniciadas e, portanto, estão em execução. Os dados detalhados acerca da execução dessas ações prioritárias foram apresentados no Relatório de Monitoramento e Avaliação do PDE 2014-2020 (pág. 294 a 300)<sup>59</sup>, tendo sido realizadas neste diagnóstico apenas atualizações pontuais. Salienta-se que as demandas habitacionais indicadas no quadro foram definidas em 2016, logo, entende-se a importância de atualizar essas estimativas, sobretudo no contexto atual de pandemia.

<sup>59</sup> Link de acesso ao Relatório de Monitoramento e Avaliação do PDE 2014-2020, elaborado por Planurb.: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/relatorios/>

## Quadro 1 - Balanço da Execução das Ações Prioritárias na Área de Habitação Social

Ações prioritárias na Habitação	Observações
I - Revisar o Plano Municipal de Habitação vigente, com base em processos participativos, no prazo de 12 (doze) meses, contados do início da vigência desta lei e promover sua revisão, no mínimo, a cada 4 (quatro) anos;	O Projeto de Lei nº 619/16 está em tramitação na Câmara Municipal de São Paulo.
II - Executar o Programa de Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários;	De 2017 a 2021, 15.968 famílias moradoras de assentamentos precários foram beneficiadas com as intervenções. Em 2016 foi prevista a demanda* para atendimento de 740.239 domicílios em favelas e loteamentos.
III - Executar o Programa de Recuperação e Preservação de Mananciais;	De 2017 a 2020, foram beneficiadas 9.391 famílias com urbanização em área de mananciais
IV - Executar o Programa de Provisão Habitacional;	De 2017 a 2021 foram entregues 18.373 unidades habitacionais. Em 2016 foi prevista a demanda de 368.731 novas unidades habitacionais.
V - Adotar mecanismos de financiamento a longo prazo e investimentos com recursos orçamentários não reembolsáveis, distribuir subsídios diretos, pessoais, intransferíveis e temporários na aquisição ou locação social de Habitações de Interesse Social e declaração de concessão de uso especial para fins de moradia, visando aos objetivos das Zonas Especiais de Interesse Social;	Os investimentos com recursos não reembolsáveis se destinaram, entre outros, ao atendimento habitacional provisório e definitivo
VI - Implementar política de aquisição de terras urbanas adequadas e bem localizadas destinadas à provisão de novas Habitações de Interesse Social;	De 2014 a 2020 foram adquiridos 99 terrenos (332.078,59m <sup>2</sup> ) e 3 edifícios (5.265,72m <sup>2</sup> ) para fins habitacionais, situados em 16 subprefeituras.
VII - Integrar a política habitacional do Município ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS;	A cidade de São Paulo está integrada ao SNHIS
VIII - Criar sistema de monitoramento e avaliação da política pública habitacional;	O sistema de monitoramento e avaliação da política habitacional foi criado e está em fase de consolidação.
IX - Estabelecer critérios e procedimentos para a distribuição das novas Habitações de Interesse Social, considerando as necessidades dos grupos sociais mais vulneráveis;	Atualmente, existem atos normativos como a Portaria SEHAB Nº 439/2010 e o Decreto Nº 57.432/2016 que regulam o atendimento habitacional. No entanto, considera-se a necessidade de revisão e adequação das normativas que estabelecem tais critérios; inclusive em decorrência da criação do Programa Pode Entrar. Está em elaboração minuta de Decreto que estabelecerá os critérios de elegibilidade para concessão de

atendimento habitacional definitivo e de priorização da demanda habitacional no âmbito dos Programas de Provisão Habitacional do Município.

X - Apoiar a produção social de moradia por meio de fomento às associações, cooperativas e demais entidades;

Além da produção que foi viabilizada no âmbito do PMCMV-Entidades, estruturaram-se no momento ações de autogestão e cogestão a serem promovidas no âmbito do Programa municipal Pode Entrar. Destacam-se a PORTARIA SEHAB nº 01/2022 e a INSTRUÇÃO NORMATIVA SEHAB Nº 01/2022.

XI - Produzir unidades habitacionais de interesse social em áreas vazias ou subutilizadas e recuperar edifícios vazios ou subutilizados, para a população de baixa e média renda, nos termos desta lei, nas regiões centrais da cidade e nas centralidades dotadas de infraestrutura;

No período de 2017 a 2020 foram criadas 154 unidades habitacionais em imóveis recuperados.

XII - Revisar e implementar o programa de locação social para HIS faixas 1 e 2;

Foram destinadas 34 unidades habitacionais para locação social (2017 – 2020), porém o programa não foi amplamente revisado ainda que novas normativas tratem do tema. Existe diagnóstico elaborado em 2017 que indica considerações à revisão do programa.

XIII - Aplicar os instrumentos previstos para a regularização fundiária de interesse social, em especial a demarcação urbanística e a legitimação da posse, inclusive em área de preservação ambiental, quando presentes os requisitos legais;

Os instrumentos previstos para a regularização fundiária estão sendo aplicados, exceto a Assistência Técnica, Jurídica e Social (ATHIS).

XIV - Debater, de modo participativo e integrado com os demais entes federativos, mecanismos para prevenir e mediar conflitos fundiários urbanos, buscando soluções negociadas e alternativas de moradia para as famílias despejadas.

Portaria 62/2019 no âmbito de SEHAB criou o Núcleo de Solução de Conflitos Fundiários, conduzido pelo Chefe da Assessoria Técnica.

Fonte: Sehab/PMSP. Elaboração: SMUL/PLANURB.

## 2.2. Plano Municipal de Habitação

O projeto de lei (PL 619/2016), que propõe o PMH, foi elaborado pelo Poder Executivo e hoje está em tramitação na Câmara Municipal. Como mencionado na Exposição de Motivos do PL<sup>60</sup>, essa proposta do PMH apresenta um quadro de necessidades habitacionais com a indicação de diferentes precariedades habitacionais, busca responder à uma demanda de se constituir uma política habitacional abrangente e atualizada e prevê disposições com vistas a promover a integração das políticas setoriais,

<sup>60</sup> Material disponível em: [http://pmh.habitasampa.inf.br/wp-content/uploads/2016/11/20161221\\_PMH\\_PL\\_bxa.pdf](http://pmh.habitasampa.inf.br/wp-content/uploads/2016/11/20161221_PMH_PL_bxa.pdf). Acesso em abril de 2022.

por exemplo. Dentre os objetivos ali relatados, destaca-se a necessidade de se tratar dos diferentes tipos de precariedades habitacionais de maneira específica e, por isso, a política habitacional deve oferecer um rol de alternativas de ação. Dessa forma, é proposta uma estrutura da política habitacional, com programas, ações e estratégias diversificados.

No entanto, após a formatação do referido PL, foram editados novos atos normativos correlatos à política habitacional, como a nova Lei Federal de Regularização fundiária urbana e rural 13.465/2017, seu decreto regulamentador 9.310/2018, a Lei Municipal de Regularização Fundiária (17.734/2022), o Programa Casa Verde e Amarela (PCVEA) (Lei Federal 14.118/2021) e o Programa Pode Entrar (Lei Municipal 17.638/2021). Deve-se avaliar a compatibilidade entre os novos atos normativos que tratem de aspectos relacionados ao PL 619/2016, buscando identificar a necessidade de eventuais atualizações ou revisões.

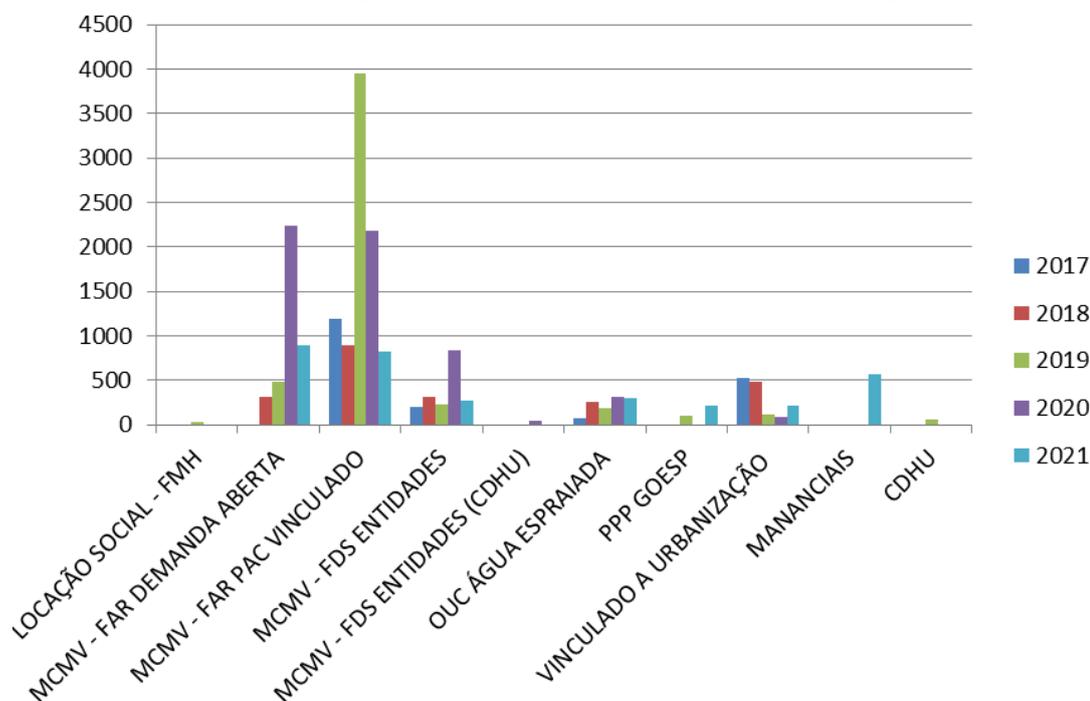
### 2.3. Provisão habitacional: Programa de Metas Sehab

A provisão habitacional monitorada por Secretaria Municipal de Habitação (Sehab/PMSP) é composta por diversos programas e fontes de recursos. Considerando os dados disponibilizados pela pasta e que tratam do monitoramento do Programa de Metas (dados de 2017 a 2020 e 2021 indicados no Gráfico 10), é possível apontar que, nos últimos anos, a maior parte das unidades habitacionais entregues foram viabilizadas no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), seja na modalidade de livre comercialização (Demanda Aberta) ou com atendimento a demanda com compromisso de reassentamento. No entanto, no período posterior à 2019 e 2020, há uma redução na entrega das unidades habitacionais viabilizadas através do PMCMV FAR (Fundo de Arrendamento Residencial), PMCMV FAR Vinculado e PMCMV FDS (Fundo de Desenvolvimento Social). Da mesma maneira, há uma redução na provisão das unidades habitacionais (UHs) vinculadas a projetos de urbanização de assentamentos precários, com breve retomada da entrega das unidades no ano de 2021. Em contrapartida, há um aumento das unidades entregues que foram construídas no bojo da Parceria Público-Privada (PPP) do Governo do Estado de São Paulo (GESP) e do programa Mananciais. As unidades habitacionais promovida pela Operação Urbana Consorciada Água Espreada<sup>61</sup> (OUCAE) se mantêm como uma constante no período analisado. A provisão de UHs vinculadas a urbanização e às OUC são caracterizadas pelo atendimento da demanda com compromisso de reassentamento (Demanda Fechada). A provisão habitacional de Locação Social e

<sup>61</sup> Mais informações sobre as Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) são apresentadas em seguida, ainda nesse trecho do relatório, assim como no capítulo que trata da “Ordenação Territorial e Mobilidade”.

vinculada à Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) possui pouca expressão se comparadas a outras iniciativas.

**Gráfico 10 - Programa de Metas: Unidades habitacionais entregues.**



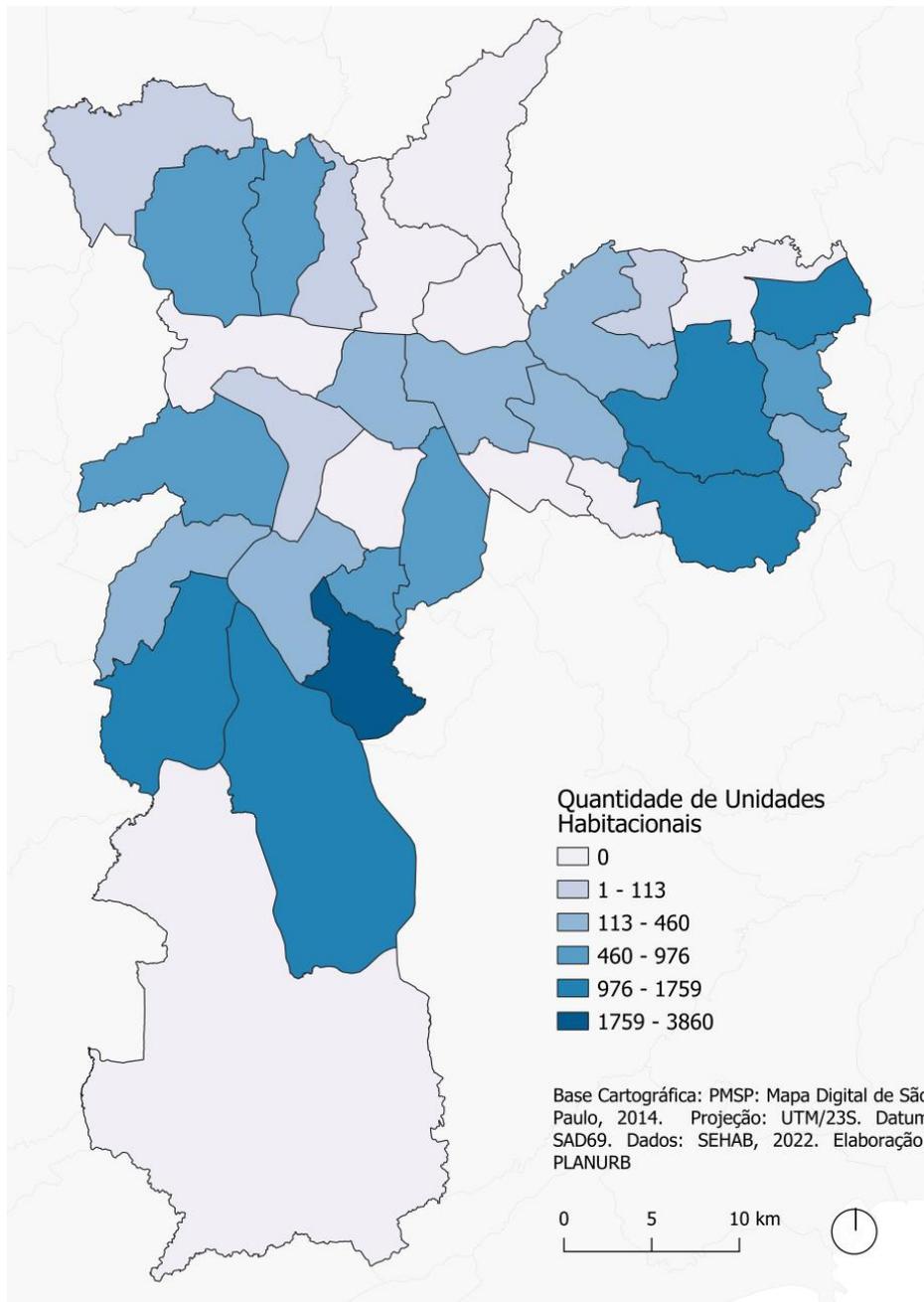
Fonte: Sehab/PMSP. Monitoramento do Programa de Metas 2017-2020 + 2021. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

Nota-se ainda que a entrega de unidades habitacionais entre o ano de 2017 e 2021 (

Mapa 14) se deu predominantemente nas subprefeituras que estão localizadas no leste, noroeste e sul da cidade, com destaque para o setor sudeste. No entanto, e considerando a previsão de provisão habitacional até o horizonte de 2028 (Mapa 15), estima-se que essa tendência será revertida parcialmente, havendo a previsão significativa de entrega de unidades habitacionais também no eixo oeste e central da cidade.

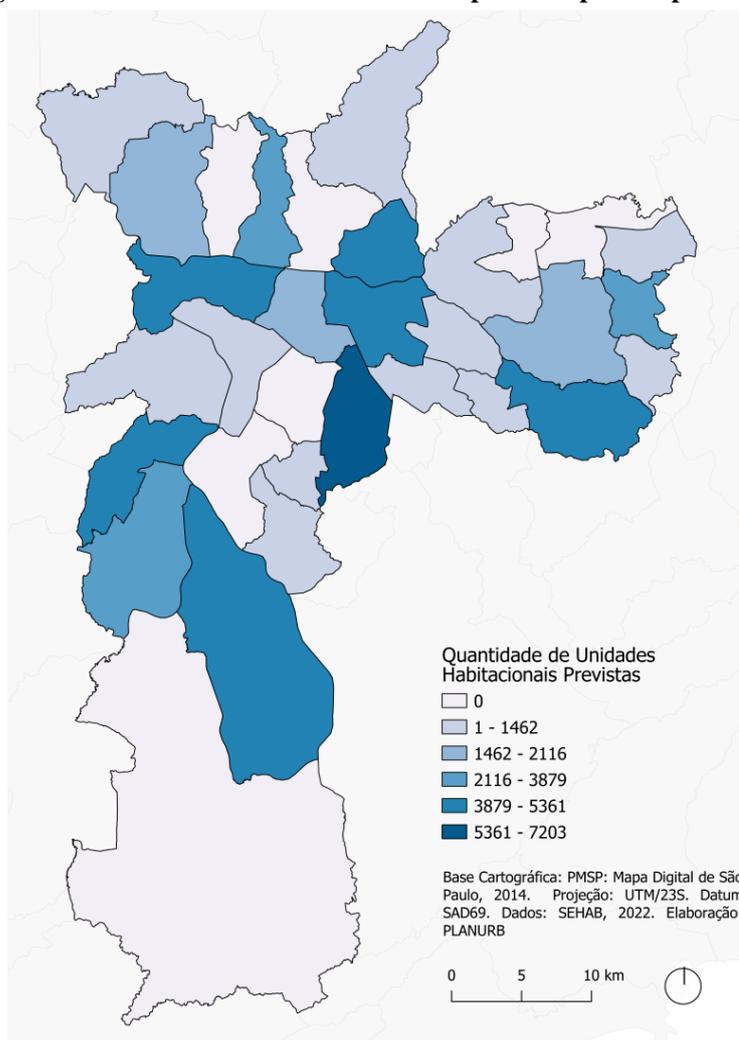
Há a ressaltar que esses dados aqui apresentados provêm de Sehab/PMSP e referem-se a unidades habitacionais entregues, ao passo que a maioria dos dados trabalhados pela Coordenadoria de Planejamento Urbano (Planurb/Smul/PMSP) provêm do Sistema de Controle de Obras e Edificações (Sisacoe) e referem-se ao licenciamento, não necessariamente construídas.

**Mapa 14 - Programa de Metas: Unidades Habitacionais entregues por Subprefeitura (2017-2021)**



Fonte: Sehab/PMSP; Geosampa – PMSP, 2022. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

Mapa 15 - Programa de Metas: Unidades Habitacionais previstas por Subprefeitura (2022-2028)

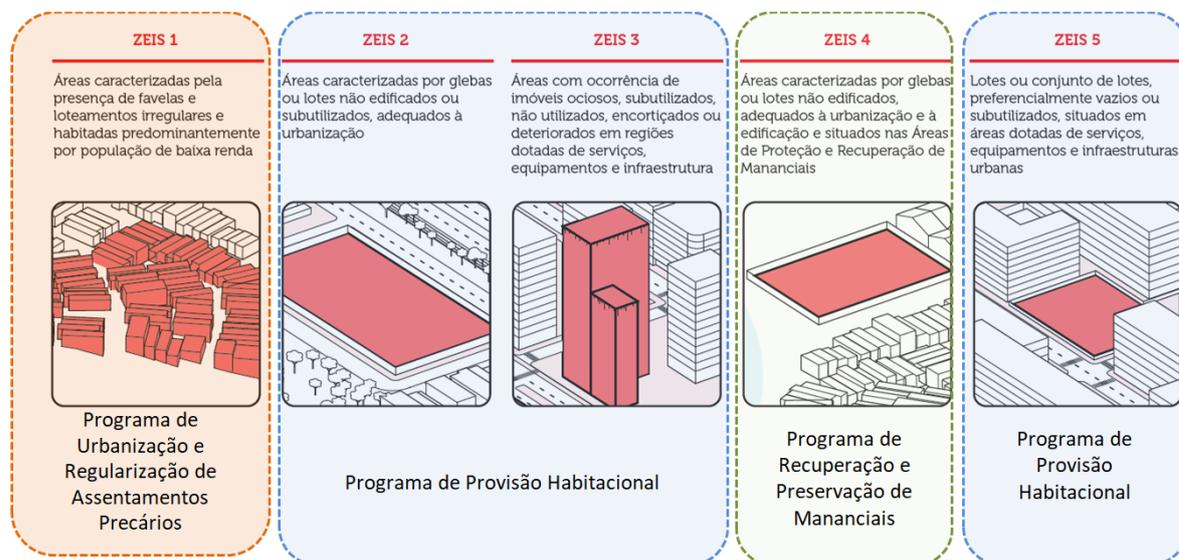


Fonte: Sehab/PMSP; Geosampa – PMSP, 2022. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

## 2.4. Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS

As Zonas Especiais de Interesse Social são concebidas com a principal função de reservar parcelas do território para a produção de habitação social, e de reconhecer parcelas ocupadas irregularmente por população de baixa renda, visando a manutenção dessa população a partir da promoção de regularização fundiária e urbanística. Para tal, elas desempenham a múltipla função de limitar outros usos, mas fomentando a produção de HIS, e também promover melhorias urbanísticas e nas moradias a partir do reconhecimento das particularidades locais existentes. No PDE 2014 as ZEIS são classificadas em 5 categorias distintas, as quais possuem relação direta com os Programas da Política de Habitação Social, conforme representação da Figura 2 a seguir.

**Figura 2. ZEIS e Programas de Política Habitacional**



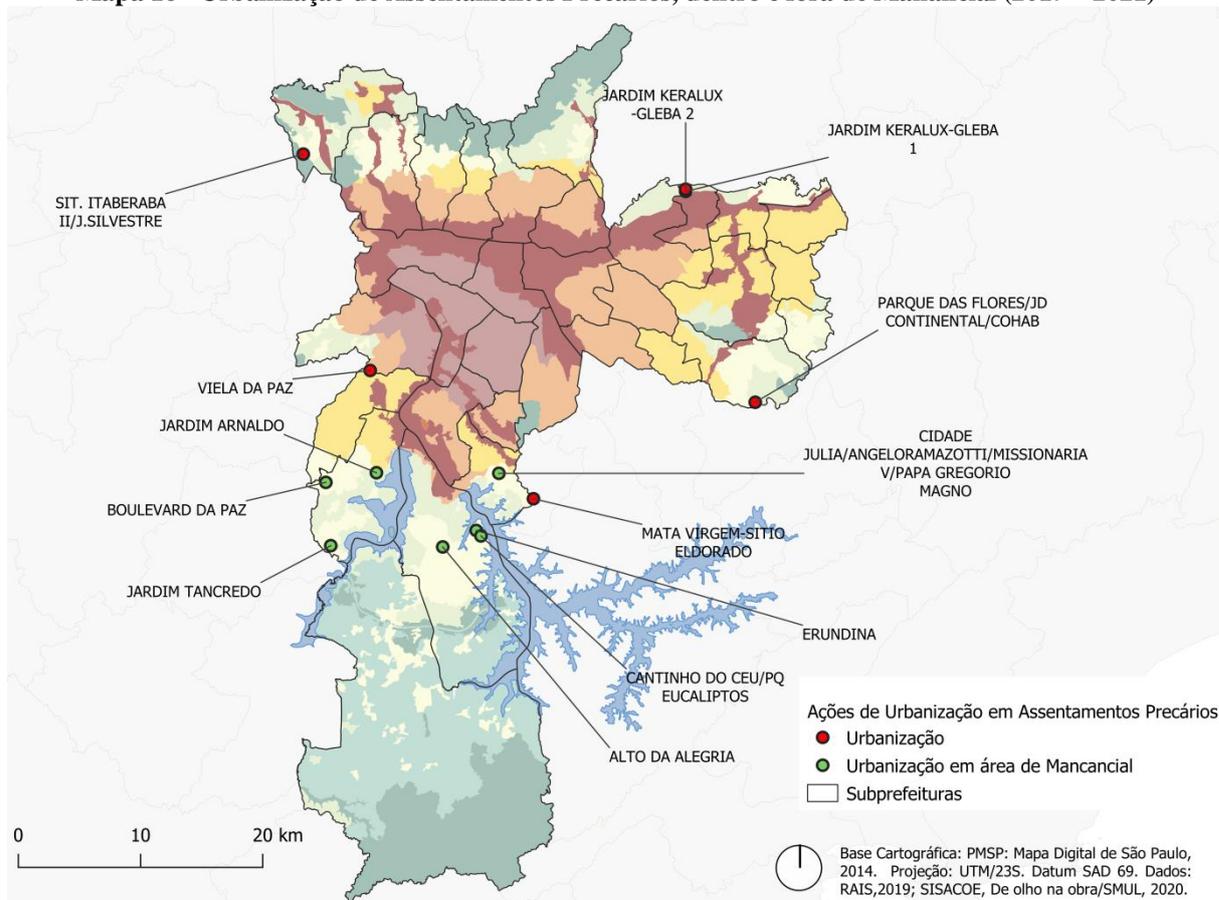
Fonte: PDE 2014. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

As ZEIS 1 são territórios de diferentes níveis de precariedade, predominantemente ocupados por população de baixa renda, onde haja interesse público de intervir e manter a população ali residente. Por estarem localizadas, em sua maioria, nas extremidades do município, relacionam-se às intervenções de urbanização e regularização de assentamentos precários, bem como de recuperação e preservação de Mananciais. Nas ZEIS 1, categoria que apresenta a maior somatória de áreas delimitadas e com população em situações mais críticas de vulnerabilidade, foram identificados treze perímetros com intervenção promovida no âmbito do Programa de Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários e também de Recuperação e Preservação de Mananciais, conforme mostram os dados do Mapa 16. Os pontos vermelhos são intervenções do programa de urbanização, e os pontos em verde de urbanização em área de manancial.

Observa-se que quase todas as urbanizações realizadas se localizam na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, com exceção da “Viela da Paz”, única que se encontra na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana. Ou seja, as intervenções nos assentamentos precários ocorreram em áreas onde há uma relação mais sensível entre meio ambiente e a ocupação urbana. Essa tendência pode favorecer uma política fundiária de universalização do abastecimento de água e do saneamento básico, bem como de proteção ao patrimônio ambiental, conforme disposto nos objetivos estratégicos do PDE. Isso porque, a regularização desses assentamentos possibilita o tratamento ambientalmente adequado dos esgotos e resíduos sólidos, ao mesmo tempo que proporciona melhorias urbanísticas, e delimita o perímetro do assentamento buscando conter o avanço da ocupação urbana para outras áreas ambientalmente sensíveis. Entretanto, para isso, deve-se garantir que nessas intervenções sejam

realizadas as melhorias socioambientais mencionadas, sobretudo em associação a campanhas de reabilitação ecológica, e educação ambiental às famílias residentes. Salienta-se que, a intervenção em ZEIS 1 deve ser precedida da elaboração de um Plano de Urbanização, conforme disposto nos Arts. 50 e 51 do PDE.

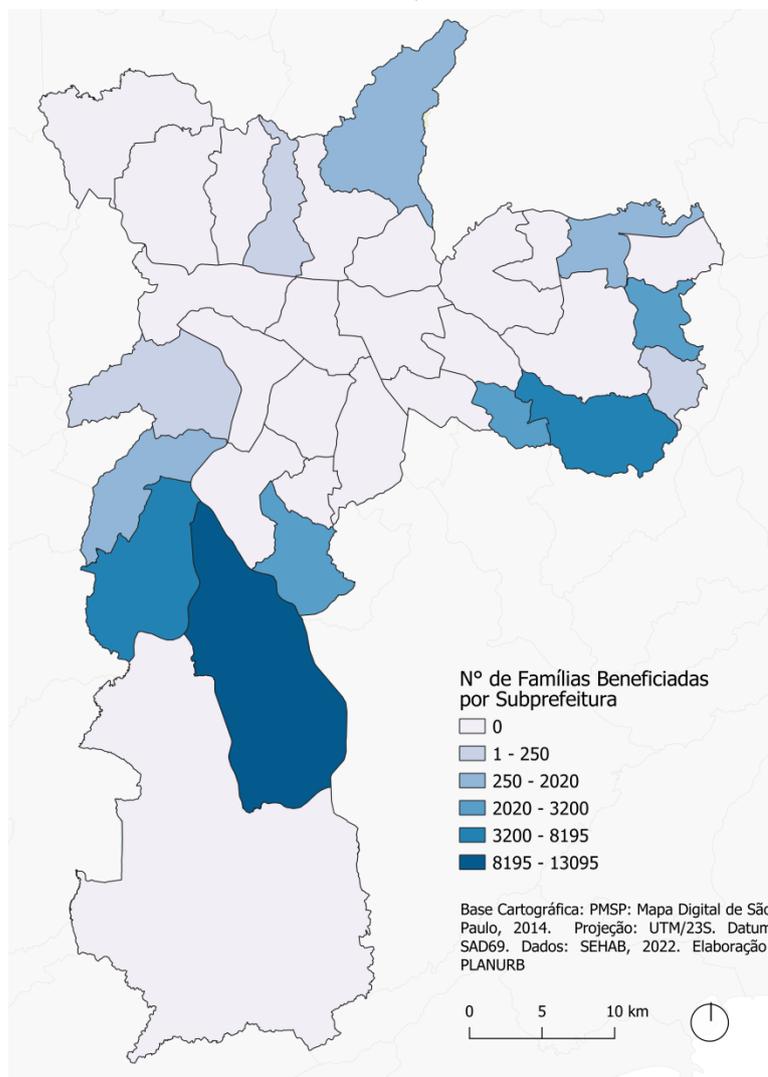
**Mapa 16 - Urbanização de Assentamentos Precários, dentro e fora de Manancial (2017 – 2021)**



Fonte: Sehab/PMSP, 2022; Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

Considerando a previsão de Sehab/PMSP do número de famílias a serem beneficiadas pelo programa de urbanização e regularização de assentamentos precários pós 2022, conforme representação no Mapa 17, nota-se a continuação dessa tendência de intervenções nas extremidades do município e em áreas de relevância ambiental. Sendo assim, espera-se que as intervenções futuras ocorram em sua maioria nas áreas da Zona Leste, que concentra muitos loteamentos precários, e também na Zona Sul, sobretudo nas áreas de mananciais, ou seja, áreas onde há frágil relação entre o meio ambiente e a ocupação urbana.

Mapa 17 - Previsão do número de famílias beneficiadas pela urbanização de assentamentos precários (pós 2022)

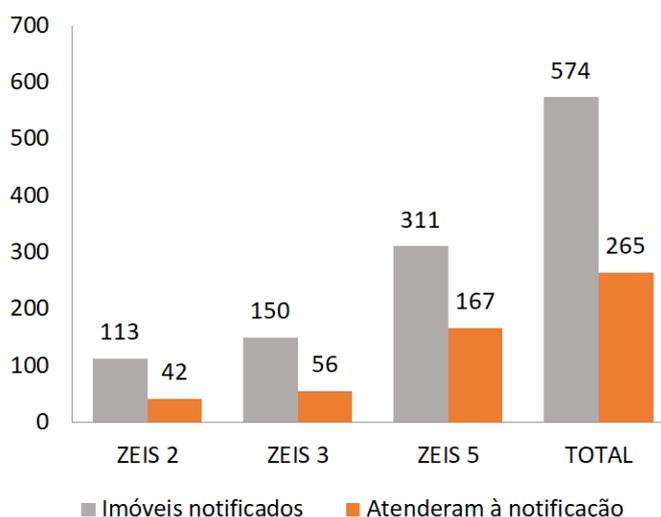


Fonte: Sehab/PMSP, 2022; Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

De modo geral, as ZEIS 2, 3 e 5 caracterizam-se por áreas que possuem grande potencial de utilização, mas que estão vazias ou não utilizadas, tais como glebas, lotes ou imóveis ociosos em áreas dotadas de serviços e infraestrutura, e que devem ser priorizadas para a destinação de moradia digna à população de baixa renda. Nesse caso, há relação direta com o Programa de Provisão Habitacional, bem como com o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), que busca estimular usos nos imóveis ociosos em áreas prioritárias da cidade, sobretudo nessas ZEIS. A partir de uma análise dos imóveis notificados para aplicação de PEUC em relação aos perímetros das ZEIS 2, 3 e 5 (Gráfico 11), é possível verificar certa vinculação entre os instrumentos, especialmente com a ZEIS 3. Esta se encontra, predominantemente, na região central da cidade, o que vai ao encontro do propósito de provisão habitacional nas áreas dotadas de infraestrutura, e também de revitalização das áreas

centrais. Dos 1.746 imóveis ociosos notificados, 574 estão localizados nas ZEIS 2, 3 e 5, o que representa cerca de 32% do total, uma proporção considerável, porém ainda reduzida se considerarmos os propósitos de tais Zonas. Salienta-se que 265 imóveis, quase metade deles, estão atendendo às exigências das notificações, cabendo, então, avaliar em análises futuras quantos desses imóveis destinaram o uso para habitação social para o cumprimento da função social da propriedade.

**Gráfico 11 - Imóveis notificados por PEUC nas ZEIS 2, 3 e 5 (2014 – 2020)**



Fonte: Cepeuc/Smul. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

Considerando as ZEIS 3 também como porções do espaço onde há imóveis deteriorados e encortiçados, neste caso, quando houver a demolição de edificações utilizadas como cortiços, deve haver a priorização do atendimento habitacional às famílias ali residentes nos empreendimentos que venham a ser produzidos nesse terreno (art. 52, §2º do PDE). A intervenção nesses territórios deve ser precedida da elaboração de um Projeto de Intervenção de ZEIS 3.

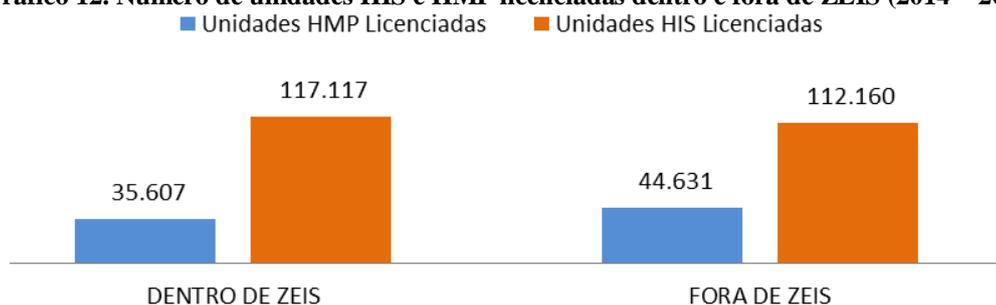
As análises feitas no “Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do PDE” possibilitam ainda uma avaliação do instrumento das ZEIS a partir de dados comparativos da “produção” (licenciamento) dentro e fora desses territórios, seguindo diferentes clivagens: agente promotor (público ou privado), relação HIS/HMP, licenciamento por marco legal ou produção por Macroárea. É importante elucidar que, a produção de HIS é estimulada para em toda a cidade, tanto fora quanto dentro das ZEIS. Porém, as ZEIS são áreas delimitadas como de priorização para produção de moradia, e possuem percentuais de área construída para usos residenciais e não residenciais, conforme disposto no Quadro 4 do PDE.<sup>62</sup>

<sup>62</sup> O Quadro 4 do PDE apresenta os percentuais mínimos e máximos de área construída total por usos residenciais e não residenciais em ZEIS, tanto para HIS 1, HIS 2 e HMP.

Analisando-se aqui um recorte desses dados<sup>63</sup>, conforme demonstram o Gráfico 12 e Gráfico 13, nota-se que (i) apesar do número ainda reduzido, o licenciamento de HIS tem sido predominante em relação ao licenciamento de HMP, tanto fora quanto dentro das ZEIS, o que evidencia a priorização da habitação de interesse social; (ii) há pouca diferenciação entre o número total de unidades licenciadas dentro e fora de ZEIS, tanto para HIS quanto para HMP, ou seja, mesmo as ZEIS sendo uma parcela reduzida do território, o licenciamento de HIS/HMP nessas zonas tem conseguido acompanhar o licenciamento de HIS/HMP no restante da cidade e, por fim, (iii) em vista da obrigatoriedade de destinação de área construída para HIS, sobretudo a faixa 1, há o predomínio dessa tipo de unidade nas ZEIS enquanto que, fora das ZEIS, esse tipo de produção é ínfimo, representando pouco mais de 8% do total de unidades HIS licenciadas.

A partir das análises desses dados, é possível inferir que, de modo geral, os percentuais de área construída dispostos no Quadro 4 do PDE estão garantindo o licenciamento de HIS 1 dentro das ZEIS, resultado que se aproxima da estratégia do PDE de destinar moradia digna a quem mais precisa, visto que a faixa HIS1 é destinada à população de menor renda. Essas análises confirmam o comportamento diferenciado dos territórios das ZEIS em relação ao resto da área urbana do município, especialmente quanto ao licenciamento de HIS1, o que evidencia a importância desse instrumento para a Política de Habitação Social. Entretanto, deve-se elucidar que esses dados apresentados no Gráfico 12 e no Gráfico 13 dados demonstram apenas o licenciamento das unidades. Além disso, de acordo com a Sehab, parte da produção de HIS pelo setor público não é contabilizada no Monitoramento do PDE pois não é objeto de licenciamento.

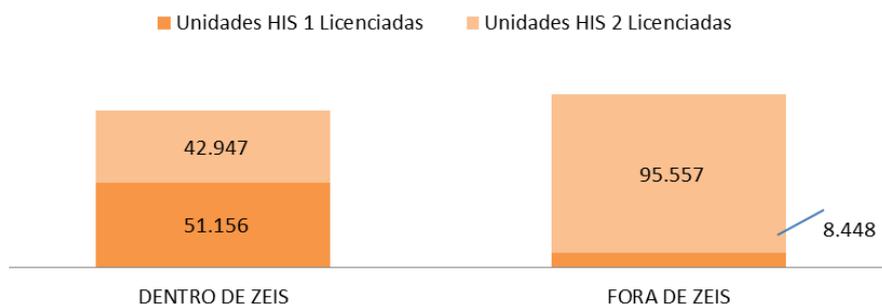
**Gráfico 12. Número de unidades HIS e HMP licenciadas dentro e fora de ZEIS (2014 – 2021)**



Fonte: Sisacoe, 2021. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

<sup>63</sup> Nesta amostragem realizou-se a análise do total de unidades licenciadas dentro e fora de ZEIS, tanto para HIS (1 e 2), quanto para HMP.

Gráfico 13. Unidades Licenciadas por faixa HIS 1 e HIS 2 (2014 a 2021)<sup>64</sup>



Fonte: Sisacoe, 2021. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

Ademais, considerando as informações georreferenciadas disponíveis na plataforma GeoSampa<sup>65</sup> sobre os assentamentos precários (adotaram-se os perímetros de favelas, loteamentos irregulares, núcleos e cortiços), é possível apontar que nem todos os perímetros identificados hoje na plataforma eletrônica estão caracterizados como ZEIS 1 ou ZEIS 3 (considerou-se o zoneamento estabelecido pela Lei Municipal 16.402/2016). Dessa forma, deve-se avaliar em que medida as diretrizes estabelecidas no plano às ZEIS 1 e 3 devem ser aplicadas em situações onde haja a previsão de intervenção em assentamentos precários que não estejam demarcados como ZEIS 1 ou 3 (tem-se em mente, nesta consideração, o rol de precariedade ou vulnerabilidade de natureza urbanística, ambiental, física, social ou jurídica). Em igual medida, cogita-se a possibilidade de revisar a definição de ZEIS 3 estabelecida em lei, considerando que hoje há uma demarcação de que tal zona trata dos imóveis tidos como ociosos, encortiçados ou deteriorados: pondera-se a possibilidade de que outros tipos de assentamentos precários possam extrapolar essa classificação e que, eventualmente, devam considerar as diretrizes habitacionais previstas a essa zona no momento em que ocorra uma intervenção.

Neste estudo deve ser considerado o §1º do art. 45 do plano, que estabelece que a demarcação de novas ZEIS deve ser evitada nas áreas onde haja situação de risco à saúde ou à vida, salvo quando passíveis de serem saneadas. O §2º desse mesmo artigo também veta a possibilidade de demarcação de ZEIS em área ocupada por remanescentes da Mata Atlântica ou Área de Preservação Permanente (APP).

<sup>64</sup> Vale notar que os números totais de HIS e a soma entre as duas categorias HIS1 e HIS2 não são equivalentes comparando as duas tabelas. Tal distorção é explicada por uma imprecisão das informações que constituem o banco de dados Sisacoe. Há diversos alvarás que licenciam unidades HIS sem especificar em qual categoria estão enquadradas. Na impossibilidade de se ter essa informação, estes casos acabam sendo desconsiderados na análise da produção das diferentes categorias de HIS.

<sup>65</sup> Link de acesso ao GeoSampa: [http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/\\_SBC.aspx](http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/PaginasPublicas/_SBC.aspx)

É importante salientar que as ocupações nos assentamentos precários, bem como a situação de ociosidade dos imóveis, alteram-se de maneira bastante dinâmica. Contudo, deve-se aguardar o momento adequado de revisão da Lei de zoneamento<sup>66</sup> para realização de eventuais ajustes e atualizações na delimitação das ZEIS.

#### 2.4.1. CONSELHO GESTOR DAS ZEIS (CGZEIS)

Com relação às regras preconizadas pelo PDE para as ZEIS, é fundamental mencionar a constituição dos Conselhos Gestores das ZEIS (CGZEIS), instância de participação popular que busca formatar, conjuntamente com os moradores, o conteúdo das intervenções nas ZEIS 1 e 3, quando habitadas por população de baixa renda. No momento, estão ativos 7 Conselhos Gestores, conforme informações que podem ser obtidas no *site* da Prefeitura Municipal de São Paulo<sup>67</sup>. Considerando que os Conselhos Gestores são dinâmicos e discutem sobre sua área específica, logo, e as informações sobre os CGZEIS, não expressam diretamente a quantidade de intervenções realizadas, mas detalham cada processo em andamento e suas especificidades.

Na prática, os CGZEIS têm sido formados, quase exclusivamente, para as intervenções de Urbanização e Regularização Fundiária de Assentamentos Precários promovidos pela Sehab/PMSP, e em alguns casos para as intervenções previstas das Operações Urbanas (OUs). Outras intervenções em ZEIS, por exemplo aquelas promovidas por outras secretarias, como canalização de córregos, abertura de vias, implantação de parques, contenção de áreas de risco, inclusive nos casos mais sensíveis em que não há plano de urbanização e que a remoção das moradias seja a única ação possível, não se verifica a formação desses conselhos gestores, que seriam fundamentais para o cumprimento dos objetivos e estratégias de gestão democrática. Isso porque, conforme Art. 48 do PDE 2014, a determinação para os casos de constituição dos CGZEIS apresenta definição bastante genérica, dando margem a interpretações distintas sobre o contexto para a formulação e implementação dessas intervenções. Além disso, segundo a Sehab/PMSP há certa dificuldade na constituição desses conselhos, uma vez que os mesmos precisam ser efetivados pelo Executivo, mas para isso não consta um prazo máximo no PDE. Logo, muitas vezes a indicação de representantes pode demorar mais tempo que o esperado, ocasionando na demora para constituição dos CGZEIS. Ao mesmo tempo, é importante reforçar o engajamento da população para que participe e garanta a continuidade dessas instâncias de participação popular.

<sup>66</sup> Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) - Lei nº 16.402/2016

<sup>67</sup> Os dados referentes aos Conselhos Gestores de ZEIS (CGZEIS) estão disponíveis em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/participacao\\_social/conselhos\\_e\\_orgaos\\_colegiados/index.php?p=261910](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/participacao_social/conselhos_e_orgaos_colegiados/index.php?p=261910)

Julga-se necessário especificar as intervenções mencionadas no Art. 48 do PDE para os casos em que se aplicaria a constituição dos CGZEIS. Além disso, no intuito de fortalecer os Conselhos Gestores enquanto instâncias de participação popular, julga-se necessário um ajuste que dê resposta às dificuldades de formulação e continuidade dos mesmos, especialmente quanto à indicação de seus representantes pelo Poder Público.

Segundo a Sehab/PMSP, a definição de certos elementos elencados pelo PDE como constituintes do Plano de Urbanização de ZEIS 1 ou do Projeto de Intervenção de ZEIS 3 (artigos 51 e 52) pode, eventualmente, ser inviável neste momento inicial da intervenção ou demandar revisões futuras. São eles: (i) o projeto para remembramento e/ou parcelamento de lotes, no caso de assentamentos precários ocupados e no caso de provisão habitacional, considerando inclusive as medidas de regularização fundiária; (ii) a definição dos parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo, quando for o caso; (iii) a definição do plano de ação social e de pós-ocupação; e (iv) a definição exaustiva das fontes de recursos. Isso se daria em razão da indisponibilidade da informação necessária à deliberação nesse momento, por exemplo. É apontando que esses pontos poderiam ser melhor tratados em um momento posterior, inclusive considerando eventuais ajustes no planejamento da pasta, de detalhamento da proposta prevista ou de execução da obra.

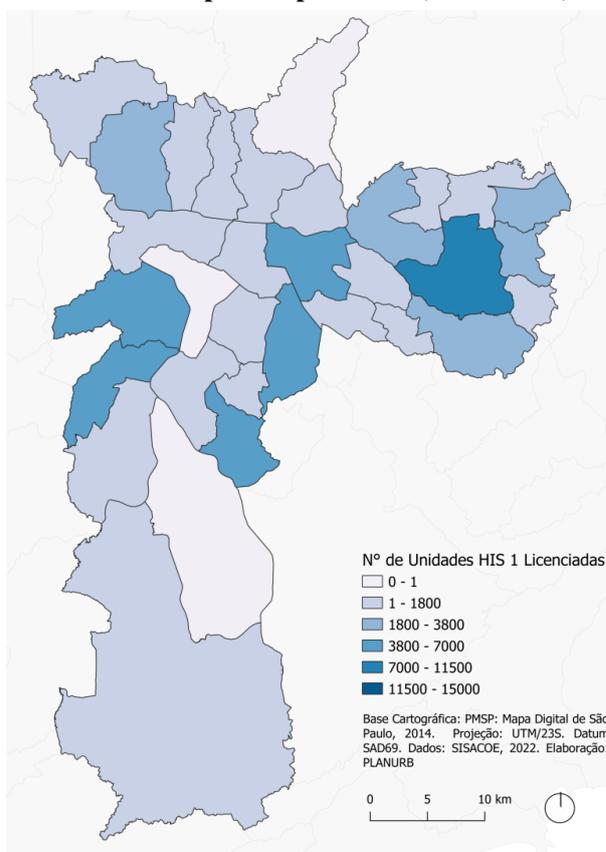
Deve-se avaliar, portanto, o momento em que os diferentes pontos de pauta previstos pelo PDE ao Plano de Urbanização de ZEIS 1 ou do Projeto de Intervenção de ZEIS 3 devem ser submetidos à deliberação do CGZEIS e demais órgãos que sejam necessários, tendo em vista o processo de elaboração e debate da intervenção. As fases desse rito são sintetizadas da seguinte forma: (i) elaboração do Plano de Urbanização ou do Projeto de Intervenção; (ii) elaboração do Projeto de Urbanização e/ou do projeto de arquitetura; e (iii) elaboração da proposta de regularização fundiária ou edilícia, respectivamente. Em contrapartida, deve-se ter em mente a necessidade de se tratar das questões estruturais da proposta desde momentos iniciais da sua concepção, com vistas a se planejar de maneira adequada a intervenção.

## 2.5. Licenciamento HIS, HMP, EHS e EHMP

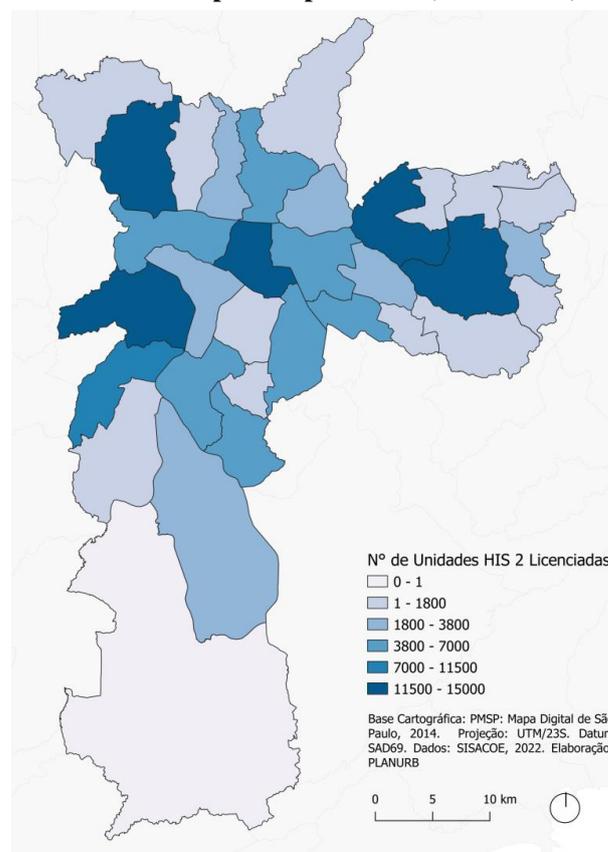
Conforme expresso no “Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico 2014 a 2020”, identifica-se, via de regra, um aumento no licenciamento de HIS e HMP após a sanção do PDE - são considerados os números absolutos apresentados neste documento. É possível indicar também que há um predomínio de licenciamento de HIS na Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), Macroárea de Qualificação da Urbanização (MQU) e Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana (MRVU), respectivamente, se comparadas às demais

Macroáreas previstas pelo plano. A partir da leitura do relatório aqui citado, também se considera que há uma tendência de que a maior quantidade de empreendimentos com HIS e HMP que venha a ser produzida seja implantada no eixo nordeste do município. Considerando os dados representados nos mapas a seguir, nota-se ainda que há uma quantidade de unidades licenciadas que é também significativa nas subprefeituras da Sé, Pirituba e Butantã.

**Mapa 18 - Número de Unidades de HIS 1  
Licenciadas por Subprefeitura (2014 a 2021)**

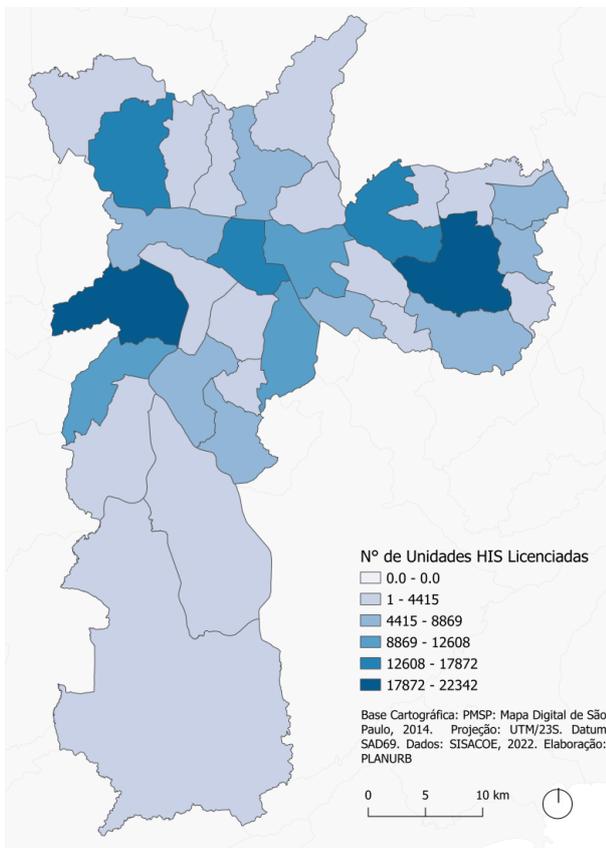


**Mapa 19 - Número de Unidades de HIS 2  
Licenciadas por Subprefeitura (2014 a 2021)**

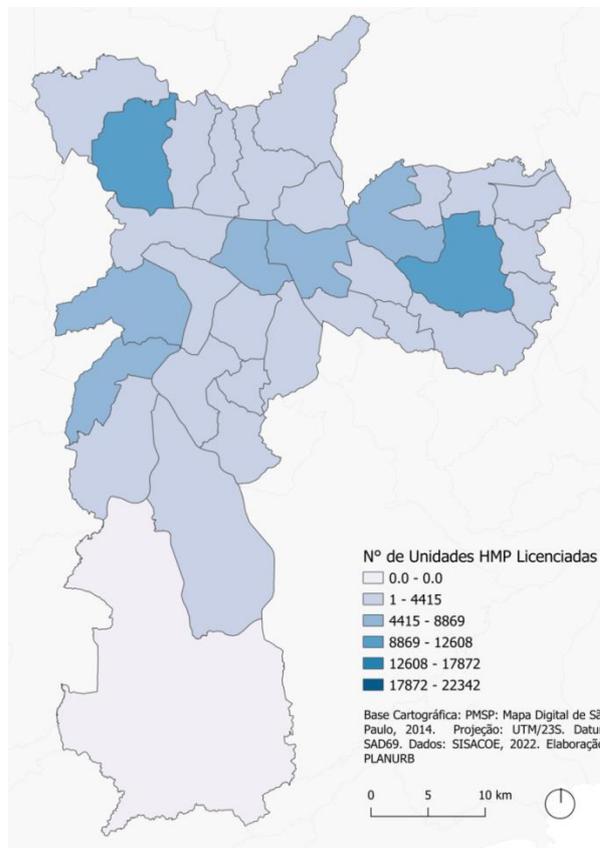


Fonte: SISACOE (2014 – 2021). Elaboração: SMUL/PLANURB.

**Mapa 20 - Número de Unidades de HIS Licenciadas por Subprefeitura (2014 a 2021)**



**Mapa 21 - Número de Unidades de HMP Licenciadas por Subprefeitura (2014 a 2021)**



Fonte: SISACOE (2014 – 2021). Elaboração: SMUL/PLANURB.

Em adição, destaca-se que o licenciamento de unidades de HIS 2 ocorre de maneira territorialmente mais equilibrada, se comparado ao licenciamento unidades de HIS1, cuja previsão de implantação se dá predominantemente em subprefeituras do sudoeste, sudeste e leste do município (Butantã, Campo Limpo, Cidade Ademar, Ipiranga e Itaquera), além da Mooca – de localização mais central (trechos da subprefeitura do Ipiranga também são considerados como centro expandido da cidade). O licenciamento de HIS2 ocorreu predominante nas subprefeituras da Itaquera, Penha, Butantã, Pirituba e Sé - centro da cidade. O licenciamento de HMP ocorreu de maneira predominante na região central e no trecho leste mais próximo à Sé, além do setor sudoeste da cidade e subprefeitura de Pirituba.

Em consulta ao “Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico 2014 a 2020”, sintetiza-se também que há um predomínio de licenciamento de HIS e HMP de promoção privada, de maneira geral. O percentual de participação pública no licenciamento de HIS nos perímetros de ZEIS é superior se comparada ao restante da cidade. Mais detalhes sobre o licenciamento em ZEIS pode ser consultado na seção específica dessa zona.

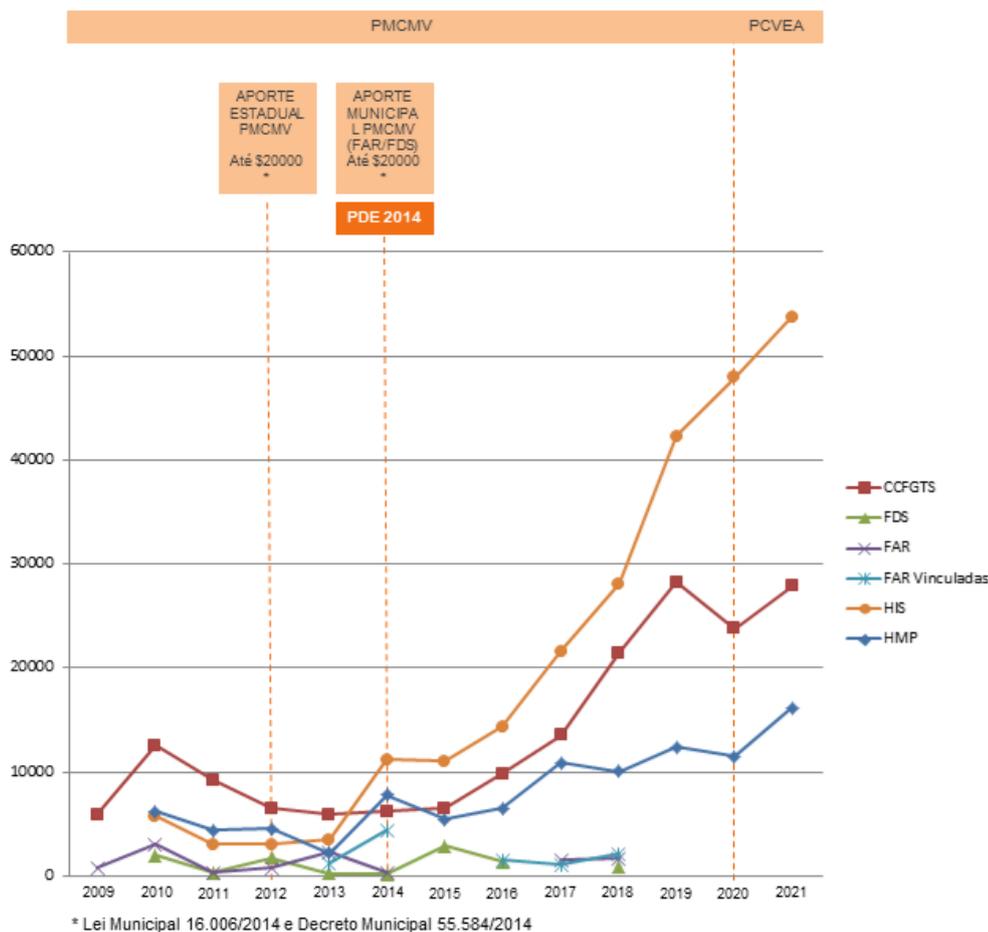
Naquele documento ainda é demonstrado o apontamento de Sehab/PMSP que considera que embora haja um aumento do licenciamento de HIS, não há redução das famílias atendidas pelo Auxílio Aluguel (e que eventualmente possam compromissar de atendimento habitacional definitivo) ou no cadastro de demanda aberta – Companhia Metropolitana de Habitação (Cohab-SP). Em adição, ainda se destaca a demanda de provisão habitacional prevista pelo PL 619/2016 – PMH, que sistematiza e publica em 2016 a necessidade de destinação de 368.731 unidades habitacionais às famílias oriundas de assentamentos precários, ou que estejam em situação de rua, ou ainda vivendo em uma coabitação familiar, além do crescimento demográfico estimado para a cidade.

Em complemento aos dados apresentados anteriormente, constata-se que há uma coincidência entre o período (i) da sanção do PDE; (ii) da autorização legislativa para o aporte municipal aos empreendimentos PMCMV-FAR e PMCMV-FDS; (iii) do aumento no licenciamento de HIS e HMP; e (iv) do aumento, na cidade de São Paulo, da contratação das UHs, realizada no âmbito do PMCMV, em especial dos empreendimentos vinculados ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) e FDS – ainda que esse último caso possua uma queda no regime de contratação a partir de 2015<sup>68</sup>. Tal cronologia é ilustrada no Gráfico 14, a seguir.

---

<sup>68</sup> São utilizados dados do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e do Programa Casa Verde e Amarela (PCVEA) que são disponibilizados no Portal Brasileiro de Dados Abertos (acesso em março de 2022). Os dados de licenciamento são oriundos do Sistema de Administração do Código de Obras e Edificações (SISACOE) do município.

Gráfico 14 - Programas Federais, HIS e HMP



Unidades contratadas pelo programa federal, considerando o ano de sua contratação  
Unidades licenciadas no município, considerando o ano de emissão do alvará. Essa base de dados foi alterada buscando remover a sobreposição de dados de alvarás para um mesmo imóvel.

FONTE: Sisacoe, 2021; Portal Brasileiro de Dados abertos, 2022. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

Para se avaliar esse fenômeno, deve-se considerar que a legislação municipal vigente prevê incentivos e disposições específicas a HIS, HMP, Empreendimento de Habitação de Interesse Social (EHIS), Empreendimento de Habitação de Mercado Popular (EHMP), (Empreendimento em ZEIS) (EZEIS) e (Parcelamento do Solo de Interesse Social) (PIS). A partir do estudo dos normativos atuais<sup>69</sup>, destacam-se (i) a isenção de OODC para HIS1 e HIS2, EHIS e EZEIS; (ii) a isenção de pagamento de Imposto Sobre Serviços (ISS) para serviços vinculados a HIS; e (iii) a isenção da Taxa

<sup>69</sup> Normativos consultados: Lei Municipal 16.050/2014, Lei Municipal 16.642/2017, Lei Municipal 13.701/2003, Lei Municipal 16.127/2015 e alterações e o Decreto Municipal 59.885/2020. Destaca-se que o Decreto Municipal 59.885/2020 “estabelece disciplina específica de parcelamento, uso e ocupação do solo, bem como normas edilícias para Habitação de Interesse Social, Habitação de Mercado Popular, Empreendimento de Habitação de Interesse Social - EHIS, Empreendimento de Habitação de Mercado Popular - EHMP e Empreendimento em Zona Especial de Interesse Social – EZEIS [...]”.

para Exame e Verificação dos Pedidos de Documentos de Controle da Atividade Edilícia (TEV/COE) para EHIS, EHMP e EZEIS. Há também a possibilidade de majoração do Coeficiente de Aproveitamento Máximo para EHIS e EHMP (em 50% e 25%, respectivamente), além da possibilidade de se alcançar o Coeficiente de Aproveitamento (CA) Máximo de 4,0 em ZEIS 1, de acordo com o Plano de Urbanização de ZEIS 1, a aprovação do CGZEIS e da Comissão de Análise de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (CAEHIS). As ZEIS 2, 3 e 5 possuem CA Máximo de 4,0, como previsto por lei. Há ainda a classificação de Áreas não computáveis, consideradas no ato do licenciamento, e a previsão vigente de possibilidades de ajustes dos parâmetros para o conjunto aqui tratado, com exceção das HMP's - conforme definido em normativas.

De maneira pontual, considera-se que a possibilidade de majoração do potencial construtivo máximo para EHIS e EHMP e o conjunto de áreas classificadas como não computáveis pode gerar um efeito no processo de adensamento construtivo que pode ser diferente ao planejado para a cidade. Esse possível efeito deve ser avaliado através da comparação dos CA Máximo previstos ao total de área que seria efetivamente construída de cada empreendimento (aqui considerado como a soma da área computável, área não computável e o coeficiente de aproveitamento máximo que foi majorado).

Sobre o tema, destaca-se que é possível que um EHIS alcance, através da majoração da área construída computável adicional, um CA Máximo de 6,0 na Zona Eixo de Estruturação da Transformação Urbana (ZEU), por exemplo. Essa questão ilumina a sobreposição de algumas questões que perpassam o plano, como: (i) a previsão de que o maior adensamento construtivo na cidade ocorra nas proximidades do sistema de transporte; e (ii) a previsão de destinação desse potencial construtivo a um grupo específico da sociedade, classificado de acordo com a sua renda. Em um paralelo, recorda-se que em ZEIS há a possibilidade de se alcançar o CA Máximo de 4,0, havendo a obrigatoriedade de destinação de parte das UHs ao grupo HIS 1.

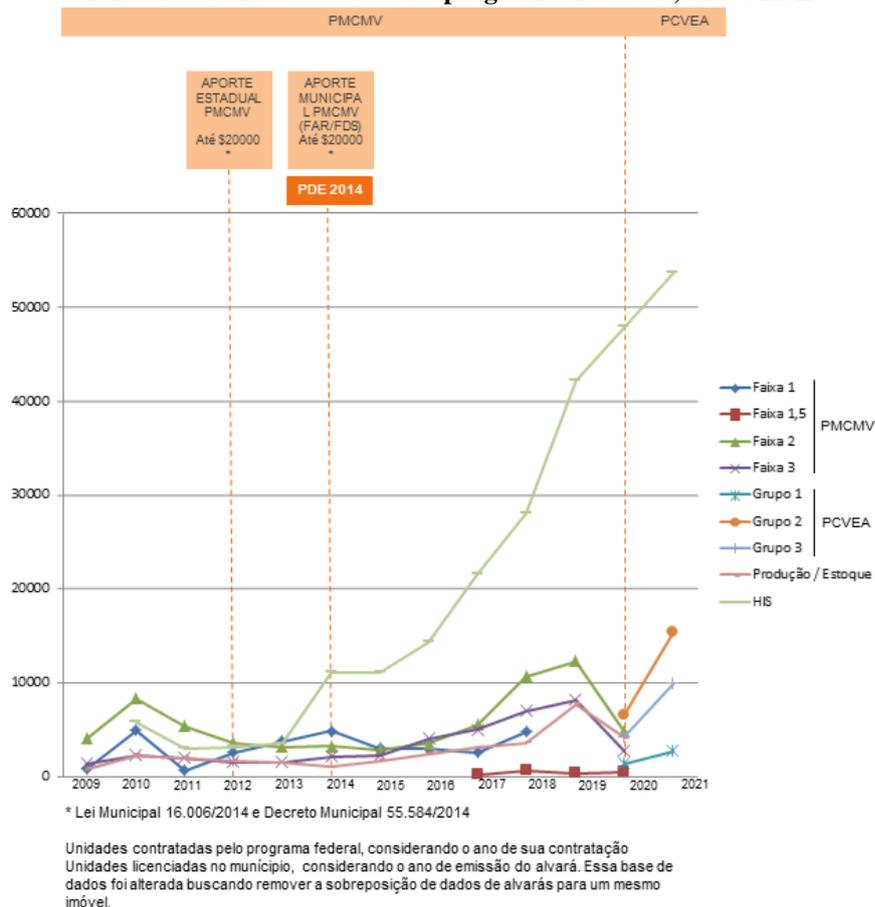
É relevante ainda considerar que, no período de 2018 a 2021, há uma redução na progressão do licenciamento de HIS e uma queda na contratação de UHs vinculadas ao PMCMV, sendo possível que os fenômenos possuam uma correlação. Destaca-se que em 2018 se encerraram as contratações de UHs promovidas no âmbito do PMCMV-FAR, PMCMV-FAR Vinculadas e PMCMV-FDS. A contratação de UHs vinculadas ao FGTS retoma o crescimento a partir de 2020, da mesma forma que o licenciamento de HMPs.

Em consulta à fonte de dados da União, ainda é possível apontar que não há uma correlação direta entre as curvas que indicam as faixas de renda das UHs contratadas pelos programas federais na cidade de São Paulo e a curva de licenciamento dos HIS, mesmo que haja uma maior contratação de

UHs do PMCMV-faixa 2 no período de 2017 a 2019 (Gráfico 15). No período recente destaca-se a contratação de UHs vinculadas ao Programa Federal Casa Verde e Amarela (PCVEA) - GURb2.

Sobre o PCVEA, instituído pela Lei Federal 14.118/2021, aponta-se que no município de São Paulo foram realizadas contratações de unidades habitacionais vinculadas exclusivamente à modalidade FGTS. O programa federal organiza o atendimento para as famílias residentes em áreas urbanas em três grupos de renda familiar, quais sejam: GURb1, até R\$ 2.000,00; GURb2, de R\$ 2.001,00 até R\$ 4.000,00; e GURb3, de R\$ 4.001,00 até R\$ 7.000,00 - conforme é determinado pelo Decreto Federal 10.600/2021 (art. 2º). No entanto, a distribuição percentual das UHs contratadas no PCVEA na cidade de São Paulo, classificadas por faixas de atendimento habitacional, é desigual, sendo, respectivamente, de 10%; 55% e 35% <sup>70</sup>.

**Gráfico 15 - Faixas de renda dos programas Federais, HIS e HMP**



FONTE: Sisacoe, 2021; Portal Brasileiro de Dados abertos, 2022. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

70 Os dados do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e do Programa Casa Verde e Amarela (PCVEA) estão disponibilizados no Portal Brasileiro de Dados Abertos (acesso em março de 2022). Disponível em: <https://dados.gov.br/dataset/sishab/resource/21cfaf50-e372-47a7-a953-21f377d238ec> . Acesso em março de 2022.

Dessa forma, ainda que o programa preveja em seu texto normativo a possibilidade de priorização de atendimento às famílias (i) em situação de risco ou de vulnerabilidade; (ii) que tenham a mulher como responsável pela unidade familiar; (iii) que sejam compostas por pessoas com deficiência e idosos; e (iv) outros grupos (Lei Federal 14.118/2021, art. 4º), e a possibilidade de concessão de subvenções econômicas de até R\$130.000,00 na produção ou aquisição de imóveis novos ou usados – (Decreto Federal 10.600/2021 e alterações, art. 5º), é possível estimar que o financiamento imobiliário viabilizado no seu âmbito poderá não atender às famílias de mais baixa renda. Justifica-se essa avaliação a partir da simulação de financiamento elaborada<sup>71</sup>, conforme indicação no Quadro 2 abaixo.

**Quadro 2 - Simulação de financiamento imobiliário pelo PCVEA**

ENSAIOS PCVEA			
IMÓVEL			
VALOR ESTIMADO DO IMÓVEL	R\$ 200.000,00		R\$ 263.500,00
VALOR ESTIMADO DA SUBVENÇÃO	R\$ 130.000,00		R\$ 130.000,00
TAXA DE JUROS DO FINANCIAMENTO	5,39	7,66	5,39
VALOR DA PARCELA DO FINANCIAMENTO ESTIMADA	R\$ 579,00	R\$ 705,00	R\$ 1.050,00
BENEFICIÁRIO			
VALOR MÍNIMO DA RENDA	R\$ 1.930,00	R\$ 2.350,00	R\$ 3.500,00
GRUPO PCVEA	GUrb1	GUrb2	GUrb2

Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

Em contrapartida, é necessário considerar o artigo 8º da Lei Federal 14.118/2021, que estabelece:

“Art. 8º Respeitados os regulamentos específicos de cada uma das fontes de recursos e a necessária vinculação ao Programa Casa Verde e Amarela, são passíveis de compor o valor de investimento da operação:

(...)§ 6º As unidades habitacionais produzidas pelo Programa Casa Verde e Amarela poderão ser disponibilizadas aos beneficiários sob a forma de cessão, de doação, de locação, de comodato, de arrendamento ou de venda, mediante financiamento ou não, em contrato subsidiado ou não, total ou parcialmente, conforme previsto em regulamento.” (grifo do autor).

Destaca-se também a seguinte previsão expressa na Lei Federal 14.118/2021, que se relaciona com a provisão habitacional constituída por recursos do FAR ou FDS:

“§ Art. 6º O Programa Casa Verde e Amarela será constituído pelos seguintes recursos, sem prejuízo de outros recursos que lhe venham a ser destinados:

<sup>71</sup> Adotou-se as referências do programa que estão disponibilizadas na plataforma eletrônica da Caixa Econômica Federal: <https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/casa-verde-e-amarela/urbana/Paginas/default.aspx> (acesso em março de 2022).

[...] 5º A participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios no Programa Casa Verde e Amarela é condicionada à existência de lei do ente federativo, no âmbito de sua competência, que assegure a isenção dos tributos que tenham como fato gerador a transferência das moradias ofertadas pelo Programa Casa Verde e Amarela com a participação de, no mínimo, uma das fontes descritas nos incisos III e IV do caput deste artigo [FAR e FDS], a qual deverá produzir efeitos em momento prévio à contratação dos investimentos.” (grifo do autor).

Considerando ainda o PCVEA (União) e a sua relação ao programa Pode Entrar (Município) e ao PDE, aponta-se que há proximidade entre o enquadramento das faixas de rendas dos beneficiários do Gurb1 e Gurb2 ao determinado pelo plano urbano à HIS 1. Da mesma forma, há proximidade entre o Gurb3 e o HIS 2<sup>72</sup>. Os grupos 1 e 2 do programa Pode Entrar são definidos considerando a mesma faixa salarial prevista ao HIS 1 e HIS 2, respectivamente.

**Tabela 12 - Faixas de renda por políticas e programas habitacionais**

S.M.	PDE	PODE ENTRAR	CASA VERDE E AMARELA
0 a 1	HIS 1	GRUPO 1	Gurb1
1 a 2			Gurb2
2 a 3			Gurb3
3 a 4	HIS 2	GRUPO 2	Gurb3
4 a 5			
5 a 6			
6 a 7	HMP	(famílias removidas por obra: sem limite de renda)	
7 a 8			
8 a 9			
9 a 10			

Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

Frente a todo o exposto, sintetiza-se a necessidade de se avaliar as características do modelo de financiamento imobiliário em relação ao objetivo de atendimento das famílias de mais baixa renda por meio da HIS, EHIS e EZEIS. Esse estudo deve considerar as possíveis famílias que se enquadrem nas diferentes faixas de renda que são definidas normativamente, como o HIS1; Grupo 1 (Pode Entrar) ou Gurb1 (PCVEA), assim como as condições para se promover o atendimento à demanda fechada ou aberta cadastradas pelo município (Sehab/PMSP e Cohab). Devem ser também consideradas as diferentes faixas de renda familiar que compõem o quadro de necessidades habitacionais do município, como a faixa de 0 a 1 salários mínimos e a faixa de 1 a 3 salários mínimos.

Nesta avaliação, deve-se ter em mente o papel da iniciativa privada enquanto protagonista no licenciamento e produção de HIS. A garantia da destinação da produção habitacional incentivada à

<sup>72</sup> Os valores nominais atualizados são: HIS 1 = R\$ 3.636; HIS 2 = R\$ 7.272; HMP = R\$ 12.120; Gurb1 = R\$ 2.000; Gurb2 = R\$ 4.000; e Gurb3 = R\$ 7.000.

demanda prevista legalmente é um elemento central ao caráter social dessas UHs. Sobre a questão, consideram-se os mecanismos de *compliance* existentes nas instituições bancárias, principalmente a Caixa Econômica Federal (CEF), os quais são adotados no momento de habilitação dos adquirentes das UHs vinculadas aos programas federais. Deve-se avaliar a possível relação desses ritos com o processo de licenciamento edilício.

Até o momento, e como demonstrado anteriormente, indica-se que não há uma relação clara entre a distribuição da faixa de renda das UHs contratadas no âmbito do PMCMV e PCVEA e a curva do licenciamento de HIS, ainda que haja um destaque na contratação do PMCMV-faixa 2 no período mais recente (ver Gráfico 15). Em relação às unidades de HIS licenciadas, também não se pode afirmar que colaboram com o atendimento das famílias cadastradas pelo município, conforme sugerido a partir do relatório de Sehab/PMSP.

Considerando os aspectos territoriais, deve-se avaliar a localização das HIS e HMP licenciadas, as faixas de renda a quais seriam destinadas e a relação de incentivos e benefícios previstos pelo plano com vistas a refletir sobre um possível direcionamento territorial da produção dessas unidades habitacionais na cidade.

Destaca-se ainda a necessidade de aprimoramento da inserção de dados nos alvarás de licenciamento, permitindo sua coleta e sistematização de forma automática.

Atualmente não há a consolidação das informações sobre a destinação das unidades incentivadas licenciadas e, dessa maneira, a municipalidade não tem condições de avaliar o tema. Sobre a questão, indica-se também que é necessário o desenvolvimento de pesquisas que ampliem a capacidade de análise sobre as unidades habitacionais incentivadas, tendo em vista a sua relação com o necessário atendimento do déficit habitacional que se concentra inclusive na faixa de 0 a 3 salários mínimos. Como referência, menciona-se que, de acordo com o relatório mensal de monitoramento do Auxílio Aluguel da Sehab/PMSP (fevereiro de 2022), 88,8% das famílias beneficiárias possuem renda de até 2 salários mínimos.

O estudo das unidades habitacionais incentivadas aqui tratadas abarca também a questão de isenção da OODC, sendo essa uma relevante fonte de recursos da política habitacional - como será demonstrado posteriormente. Dessa forma, deve-se avaliar como a previsão legal de incentivo à promoção dessas UHs impacta a arrecadação dos recursos de OODC que seriam investidos pelo poder público na transformação da cidade. Isto é, a consideração das necessidades de melhoria das condições habitacionais perpassa também a definição dos parâmetros da OODC.

Como ajustes na aplicação, aponta-se para a necessidade de se aprimorar ou criar a regulação, o controle e o monitoramento sobre a destinação das unidades habitacionais incentivadas aqui tratadas,

consideradas as medidas de proteção dos dados pessoais. Em igual medida, deve-se revisar e incrementar o processo de preenchimento, sistematização e análise dos dados de licenciamento, considerando em especial a discriminação da faixa de HIS, área computável, número e área das unidades e cálculo das isenções concedidas aos empreendimentos, bem como as alterações decorrentes do andamento dos processos. Também se deve considerar a sistematização dos dados relacionados à emissão do Alvará de Execução e Certificado de Conclusão. Por fim, também se aponta para a necessidade de se divulgar informações sobre as HIS e HMP, além de instituir um canal de dúvidas, informações, reclamações e denúncias.

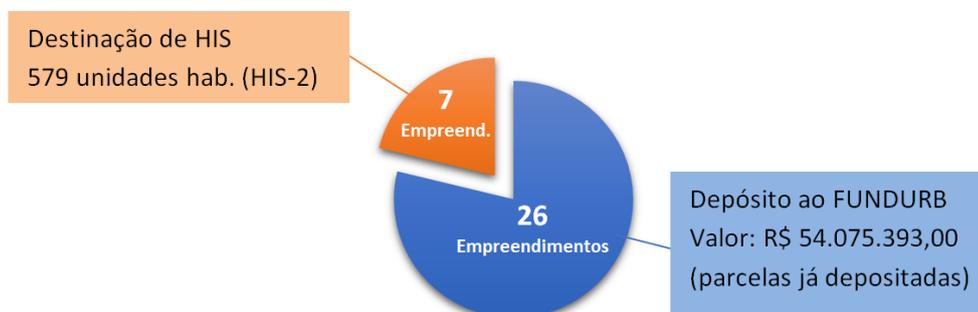
## 2.6. Cota de Solidariedade

O instrumento foi previsto buscando incentivar a habitação inclusiva, uma vez que visa a promoção de diversidade social, possibilitando HIS em áreas geralmente inacessíveis à população de baixa renda, ao mesmo tempo em que engloba a iniciativa privada na produção de HIS, com a ampliação da arrecadação de recursos para esse fim. A cota de solidariedade (Arts. 111 e 112 do PDE) está regulamentada pelo Decreto Municipal nº 56.538/15<sup>73</sup> e vem sendo aplicada aos empreendimentos com área construída computável superior a 20.000m<sup>2</sup>. Pela análise dos resultados de sua aplicação, sintetizados no Gráfico 16, constata-se que entre os anos de 2014 e 2020 apenas 33 empreendimentos utilizaram a cota de solidariedade, número bastante reduzido para uma cidade como São Paulo. Dentre eles, 7 empreendimentos optaram pela destinação de 10% da área construída para HIS e licenciaram 579 unidades (HIS2), não sendo verificada a destinação para a faixa HIS1, o que também não é uma exigência do instrumento. Já os outros 26 empreendimentos, os quais optaram pela doação de 10% do valor do terreno ao Fundurb, somaram, de 2.014 a 2.022, uma arrecadação de R\$ 54.075.393,00 (valor parcial), valor esse também pouco significativo se comparado ao total arrecadado pelo Fundurb apenas no ano de 2021, que corresponde a R\$ 880.157.204,24<sup>74</sup>.

<sup>73</sup> Decreto Municipal nº 56.538/15: Regulamenta disposições da Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – PDE, relativas ao licenciamento de edificações, em especial procedimentos para a aplicação da Cota de Solidariedade.

<sup>74</sup> Os valores referentes à arrecadação de Outorga Onerosa para o FUNDURB podem ser consultados em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento\\_urbano/participacao\\_social/undos/fundurb/index.php?p=202443](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/participacao_social/undos/fundurb/index.php?p=202443)

**Gráfico 16 - Resultados da aplicação da Cota de Solidariedade (2014-2020)**



Fonte: Sisacoe. Elaboração Planurb/Smul/PMSP.

A cota de solidariedade foi aplicada em poucos empreendimentos, uma vez que a linha de corte<sup>75</sup> adotada para aplicação do instrumento corresponde a uma porção diminuta dos imóveis licenciados no município, consistindo em número ainda insuficiente para o que se esperava alcançar com a criação do instrumento. Outra questão refere-se à alternativa de depósito do valor ao Fundurb, que tem sido adotada na maior parte dos casos, o que pode desvirtuar tanto o propósito de habitação inclusiva do instrumento (que busca garantir a proximidade de geográfica de diferentes faixas de renda), como também compromete sua transparência, já que os recursos passam a integrar um total financeiro praticamente sem identificação de sua proveniência. Por outro lado, a destinação de recursos ao Fundurb viabiliza que a Sehab/PMSP promova suas ações de forma mais sensível ao interesse público podendo, por exemplo, atender à demanda fechada e priorizar a produção de HIS 1. Lembrando que, na alternativa de produção das UHs pelo empreendedor, as mesmas ficam de propriedade deste último.

Sendo assim, tal opção precisa ser melhor estudada e aprimorada, pois além de apresentar resultado arrecadatório ainda insatisfatório, é necessário avaliar se a contrapartida correspondente a 10% do valor do terreno seja desproporcional e insuficiente para que a Prefeitura produza a mesma quantidade de unidades HIS, que seriam produzidas pelo empreendedor. Com relação à destinação de 10% da área construída para Habitação de Interesse Social, é evidente a predominância da destinação de unidades HIS2 em detrimento da faixa HIS1, esta que se mostra mais urgente pois atenderia aos estratos menos favorecidos da população.

A cota de solidariedade poderia apresentar resultados mais expressivos a partir de seu aprimoramento, buscando se aproximar do objetivo de habitação inclusiva, bem como de redução do déficit habitacional, sobretudo para a população mais vulnerável. Sendo assim, é necessário estudar a

<sup>75</sup> Conforme Art. 112 do PDE, os empreendimentos com área construída computável superior a 20.000m<sup>2</sup> ficam obrigados a destinar 10% da área construída computável para Habitação de Interesse Social.

viabilidade de se reduzir a linha de corte da Cota de Solidariedade, no intuito de expandir o número de empreendimentos sujeitos à aplicação do instrumento. Para isso, serão necessários estudos técnicos e simulações visando aferir o valor adequado para a linha de corte para os imóveis sujeitos à aplicação do instrumento, avaliando os benefícios de sua redução. Além disso, é necessário ponderar sobre o modelo atual em que há possibilidade de doar 10% do valor do terreno ao Fundurb, a partir da elaboração de estudos sobre a vantajosidade dessa alternativa, verificando e demonstrando o que é mais benéfico para o poder público e, a partir disso, definir como poderá ocorrer a aplicação do instrumento. Simultaneamente, comparar a quantia destinada ao Fundurb com o montante renunciado devido ao benefício de 10% da área construída que deixa de ser computável, mediante pagamento de outorga onerosa (Art. 112, inciso III, § 3º).

Nos casos que optarem pela destinação de unidades HIS, no próprio empreendimento ou em outro local, avaliar a possibilidade de criar mais exigências para a destinação de HIS1, garantindo assim um número mínimo de atendimento à população menos favorecida. Por fim, salienta-se a questão da relação entre a outorga onerosa e a cota de solidariedade, face à possibilidade de majoração do Coeficiente de Aproveitamento (CA) em 10%, atingindo o valor de 4,4 e então aumentando, na mesma proporção, a área construída pretendida. Nesse sentido, recomenda-se uma análise mais detalhada, sobretudo no que diz respeito a uma possível concorrência entre esses instrumentos, com estudos que identifiquem o quanto o incorporador paga a mais por metro quadro de potencial construtivo adicional.

## **2.7. Serviço de Moradia Social**

O PL 619/2016 prevê nova regulação do Serviço de Moradia Social. Proposituras sobre o tema também foram elaborados por vereadores municipais, como o PL258/2016, e por deputados federais, como o PL 6342/2009. É necessário que haja a regulamentação e implementação do Serviço de Moradia Social.

## **2.8. Áreas de risco**

A política municipal de proteção e defesa civil definida no PDE incorporou os critérios e parâmetros estabelecidos no Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei Federal nº 12.608/12), como medida essencial a fim de reduzir os riscos de desastres na cidade.

O PDE considerou o levantamento das áreas de risco no Município (realizado em 2010), como base para produção do Mapa 10 do PDE (Ações Prioritárias nas Áreas de Risco). Após a realização da atualização do levantamento em 2020 e a implantação do processo contínuo de monitoramento das áreas de risco pela defesa civil do Município, foi possível a elaboração da tabela evolutiva das áreas de risco por macrozonas, macroáreas e grau do risco (R3/R4), até fevereiro de 2022.

Os dados foram obtidos por meio da intersecção dos perímetros das áreas de risco, sobrepondo as macrozonas e macroáreas, com utilização do programa de georreferenciamento QGIS. Cabe ressaltar que os limites das áreas de risco coincidem com os limites das subprefeituras, porém, não com os limites de Distritos e macroáreas. Na intersecção com estes, foi considerada a ocorrência da maior porção de cada setor de risco por macroárea.

### **2.8.1. EVOLUÇÃO DAS ÁREAS DE RISCO - MACROZONAS E MACROÁREAS**

A estrutura do PDE encontra-se definida em estratégias territoriais, considerando dimensões (social, ambiental, imobiliária, econômica e cultural) e dinâmicas da cidade de modo a equilibrar distorções no acesso à terra urbanizada. As macrozonas e macroáreas orientam o desenvolvimento urbano e são definidas por meio de objetivos específicos, sendo efetivadas a partir da aplicação dos instrumentos de política urbana, gestão ambiental e políticas habitacionais, como ações estratégicas fundamentais para minimizar os efeitos negativos causados nas áreas de risco geológico até 2029.

### **2.8.2. MACROZONA DE ESTRUTURAÇÃO E QUALIFICAÇÃO URBANA (MAPA 1 - PDE )**

A Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana (MEQU) compreende a zona urbana e possui 702,3 Km<sup>2</sup> (46,0%) do território do Município. Concentra diferentes padrões de uso e ocupação do solo e de urbanização, apresenta intensa desigualdade socioespacial e socioambiental, sendo propícia para mesclar e abrigar diferentes usos e atividades urbanas.

Conforme demonstra na Tabela 13 a MEQU computou aumento (10%) das áreas de risco na evolução 2010-2022, evidenciando processo negativo na implementação de políticas públicas habitacionais destinadas às famílias em vulnerabilidade social e escassez de ações estratégicas na minimização da evolução na ocupação das áreas de risco.

A MEQU divide-se em 4 (quatro) macroáreas, diferenciando cada uma por meio dos objetivos específicos de acordo com suas características, quais sejam: Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM); Macroárea de Urbanização Consolidada (MUC); Macroárea de Qualificação da Urbanização (MQU); Macroárea Redução da Vulnerabilidade Urbana (MRVU).

A Tabela 13 apresenta a evolução das áreas de risco geológico nas macroáreas que integram a MEQU. A MEM possui 227,5 km<sup>2</sup> (14,9%) e é definida por 3 (três) setores, sendo: (i) Setor Orla Ferroviária e Fluvial; (ii) Eixos de Desenvolvimento; (iii) Setor Central. Com exceção do Setor Central, os setores e subsetores integrantes da MEM apresentam objetivos específicos e propõe, de modo geral, minimizar problemas decorrentes das áreas com riscos geológicos e geotécnicos e inundações, prevenindo o surgimento de novas situações de vulnerabilidade urbana, urbanizar e regularizar assentamentos precários e irregulares ocupados.

**Tabela 13. Áreas (m<sup>2</sup>) de Risco Geológico-geotécnico 2010-2022, inseridas na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, distribuídas por Macroárea**

Macroárea	2010 (m <sup>2</sup> )	2022 (m <sup>2</sup> )	Evolução (%)
MEM	1.424.534,80	1.667.028,32	17
MUC	94.481,41	39.920,88	<b>-58</b>
MQU	741.482,26	760.114,88	3
MRVU	3.760.952,47	4.194.467,65	12
Total	6.021.450,96	6.661.531,75	10

Fonte: Geoinfo/Smul/PMSP. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP. Fevereiro/2022.

Observa-se na MEM acréscimo (17%) nas áreas de risco geológico, evidenciando necessidade de investimentos em ações estratégicas e articulação de políticas públicas setoriais no processo de redução de riscos, a fim de minimizar os efeitos negativos causados às famílias.

Inserida na região sudoeste, a MUC compreende 102,3 km<sup>2</sup> (6,7%) do território do Município e possui padrão elevado de urbanização, concentração de empregos e serviços, zonas e bairros exclusivamente residenciais. A MUC apresentou redução (-58%) do risco geológico-geotécnico, especificamente, no Distrito do Morumbi, Subprefeitura Butantã, em decorrência do atendimento das políticas públicas destinadas às famílias em vulnerabilidade definidas no PDE, devido ao intenso processo de consolidação da urbanização.

A MQU representa 206,1 km<sup>2</sup> (13,5%) do território do Município e define como principais características a diversidade do uso residencial e não residencial (vertical e horizontal), fortalecimento das centralidades de bairros, ampliação da oferta de oportunidade de trabalho e emprego nos Eixos de Estruturação Urbana (EETU). Além das estratégias estabelecidas no PDE, salientamos a adoção de urbanização e regularização dos assentamentos precários com provisão de HIS para famílias de baixa renda e população em situação de rua.

Na MQU houve aumento (3%) das áreas de risco geológico, denotando que algumas ações da municipalidade necessitam de aperfeiçoamento ou implementação para alcançar efeitos significativos na redução do risco.

Dentre as macroáreas constantes na MEQU, a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana - MRVU caracteriza-se por elevados índices de vulnerabilidade social, baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), população de baixa renda em assentamentos precários e irregulares. Compreende 166,4 km<sup>2</sup> (10,9%) do território e está localizada nas regiões periféricas do Município, com baixa qualidade urbana e ambiental e riscos geológicos. Devido ao intenso processo construtivo desordenado, a partir dos dados constantes na Tabela 13, classifica-se a MRVU como a maior em intensidade e concentração das áreas de risco geológico contida na MEQU. Na evolução observa-se acréscimo (12%) das áreas de risco na MRVU, com necessidade de implementação de ações estratégicas a fim de assegurar o acesso a moradia digna às famílias, o cumprimento da função social da cidade, a equidade social e territorial e direito à cidade.

### **2.8.3. MACROZONA DE PROTEÇÃO E RECUPERAÇÃO AMBIENTAL (MAPA 1 - PDE)**

O território da Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental (MPRA) é caracterizado pela presença de mananciais de abastecimento hídrico, áreas ambientalmente frágeis e significativa biodiversidade. A MPRA possui 824,6 Km<sup>2</sup> (54%) do território do Município, com critérios específicos de ocupação, manutenção dos recursos hídricos superficiais e subterrâneos, produção de alimentos e serviços essenciais à segurança alimentar. Dentre os objetivos específicos a macrozona propõe eliminar e reduzir as situações de vulnerabilidade urbana, com especial atenção aos moradores de baixa renda expostos a situações de riscos, perigos e ameaças.

A Tabela 14 demonstra a evolução entre 2010-2022 na MPRA, que apresentou aumento (23%) das áreas de risco geológico. Conforme objetivo definido nesta macrozona é de fundamental importância minimizar a ampliação das áreas de risco geológico-geotécnico, prevenindo o surgimento de novas situações de vulnerabilidade.

**Tabela 14. Áreas (m<sup>2</sup>) de Risco Geológico-geotécnico 2010-2022, inseridas na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, distribuídas por Macroárea**

Macroárea	2010 (m <sup>2</sup> )	2022 (m <sup>2</sup> )	Evolução (%)
MRVURA	7.009.442,90	7.780.379,87	11
MCQUA	1.446.710,11	2.645.988,74	80
MCUUS	0	0	0
MPEN	99.600,15	165.549,01	66
Total	8.575.753,17	10.591.917,64	23

Fonte: Geoinfo/Smul/PMSP. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP. Fevereiro/2022.

A MPRA divide-se em 4 (quatro) macroáreas, diferenciando cada uma por meio dos objetivos específicos de acordo com suas características, quais sejam: Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental (MRVURA); Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental (MCQUA); Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável (MCUUS); Macroárea de Preservação de Ecossistemas Naturais (MPEN).

Localizada no extremo da área urbanizada a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental (MRVURA) compreende 197,0km<sup>2</sup> (12,9%) do território do Município, sendo caracterizada por altos índices de vulnerabilidade socioambiental, baixos índices de desenvolvimento humano – IDH e assentamentos precários e irregulares (favelas, loteamentos irregulares, conjunto habitacionais populares). O território da macroárea é caracterizado por extrema precariedade sanitária, déficit na oferta de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas e famílias que vivem em áreas de riscos geológicos e de inundação, com escassez de investimentos públicos articulados.

Conforme Tabela 14, a evolução da MRVURA apresentou aumento (11%) das áreas de risco, indicando que há necessidade de fortalecer e articular as políticas públicas de proteção social junto aos órgãos públicos (Federal, Estadual e Municipal). Garantir e conciliar medidas de conservação, preservação e recuperação urbana e ambiental, bem como, acesso as famílias moradoras das áreas de risco a moradia digna.

A Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental (MCQUA) é definida por vazios intraurbanos, com ou sem cobertura vegetal, padrões diversificados de ocupação com edificações predominantemente horizontais. O território é caracterizado pela existência de exploração mineral, e atividades industriais, sendo propício para qualificação urbanística e ambiental, com previsão de construção de Habitação de Interesse Social (HIS), entre outros, considerando as condicionantes ambientais. A Tabela 14 demonstra aumento (80%) das áreas de risco na evolução desta macroárea, observando que as estratégias definidas nos objetivos específicos da MCQUA – provisão habitacional e reassentamento das famílias residentes das áreas de risco - necessita de controle e ações no acesso à moradia adequada e digna.

Inserida na zona rural do Município, a Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável (MCUUS) está localizada na porção sul e compreende integralmente a Área de Proteção dos Mananciais conforme define a legislação estadual. Nessa macroárea, o parcelamento do solo para fins urbanos é vedado por abrigar fragmentos significativos de vegetação nativa. A MCUUS não apresentou no acumulado 2010-2022 áreas de risco, sendo relevante o trabalho de monitoramento e acompanhamento pela municipalidade nesta região.

Na Macroárea de Preservação de Ecossistemas Naturais (MPEN) predominam áreas com remanescentes de florestas naturais, mantenedoras da biodiversidade e conservação do solo. Caracteriza por áreas frágeis geológico-geotécnicas, de relevo e suscetíveis a processos de escorregamento e erosivos. Houve aumento (66%) das áreas de risco, especificamente, na porção norte do Município.

#### 2.8.4. EVOLUÇÃO DAS ÁREAS DE RISCO POR GRAU DE RISCO (R3/R4)

A Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana (MEQU) apresentou na evolução 2010-2022 - em relação aos graus de Risco Alto (R3) e Muito Alto (R4) - aumento de 78.183,52m<sup>2</sup> (9%). Dentre as macroáreas constantes na MEQU, houve aumento do grau dos riscos alto (R3) e muito alto (R4), conforme demonstra a Tabela 15, com exceção da Macroárea de Urbanização Consolidada (MUC) que apresentou redução de 65%, reforçando a tendência de diminuição tanto em relação ao grau do risco quanto em relação as áreas de risco (Tabela 13).

**Tabela 15 - Áreas (m<sup>2</sup>) de Risco Geológico-geotécnico 2010-2022 de acordo com o grau do risco (R3/R4), inseridas na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana - MEQU, distribuídas por Macroárea.**

Macroárea	Grau do Risco R3/R4 2010 (m <sup>2</sup> )	Grau do Risco R3/R4 2022 (m <sup>2</sup> )	Evolução (%)
MEM	339.847,72	347.611,09	2
MUC	25.205,14	8.846,06	-65
MQU	200.701,00	215.367,84	7
MRVU	996.207,18	1.068.319,57	7
Total	1.561.961,05	1.640.144,57	9

Fonte: Geoinfo/Smul/PMSP. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP. Fevereiro/2022.

Conforme demonstra a Tabela 16, em relação à Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental – MPRA, os dados apresentam aumento 440.913,92m<sup>2</sup> (16%), com aumento expressivo na Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental (MCQUA). De acordo com a Tabela 4 houve aumento do grau do risco (R3/R4) de 440.913,92m<sup>2</sup> (16%).

Embora a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental (MRVURA) apresente redução de 36.550m<sup>2</sup> (-2%), a MRVURA concentra significativa área (m<sup>2</sup>) correspondente aos graus de risco R3 (alto) e R4 (muito alto).

**Tabela 16. Áreas (m<sup>2</sup>) de Risco Geológico-geotécnico 2010-2022 de acordo com o grau do risco (R3/R4), inseridas na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental - MPRA, distribuídas por Macroárea**

Macroárea	Grau do Risco R3/R4 2010 (m <sup>2</sup> )	Grau do Risco R3/R4 2022 (m <sup>2</sup> )	Evolução (%)
MRVURA	2.244.934,10	2.208.383,33	-2
MCQUA	470.918,00	932.102,32	98
MCUUS	0	0	0
MPEN	81.554,63	97.835,00	20
Total	2.797.406,74	3.238.320,66	16

Fonte: Geoinfo/Smul/PMSP. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP. Fevereiro/2022.

A partir dos dados disponibilizados anteriormente, observamos que na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana (MEQU) e na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental (MPRA) houve acréscimo de 640.080,79m<sup>2</sup> (10%) e 2.016.164,47m<sup>2</sup> (23%), respectivamente, evidenciando intenso processo de ocupação das áreas ambientalmente frágeis não propícias ao assentamento urbano, demandando ações estratégicas de contenção da evolução das áreas de risco, conforme destacado no Mapa 22.

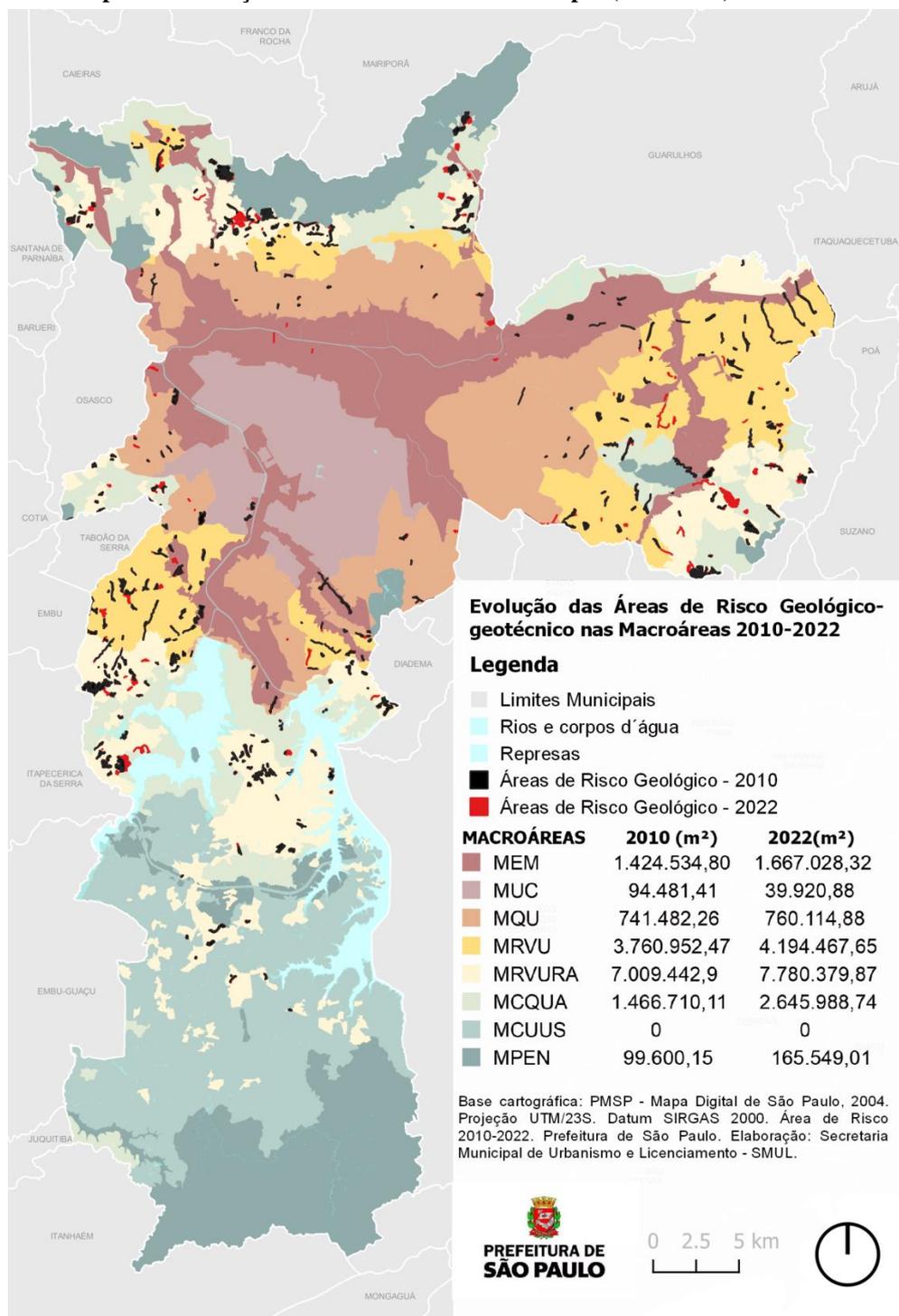
Em relação as áreas da Tabela 15- evolução do grau do risco (R3/R4) - a MEQU resultou no aumento de 78.183,52m<sup>2</sup> (9%) do grau do risco (alto e muito alto) e na MPRA também houve aumento de 440.913,92m<sup>2</sup> (16%) em relação ao grau do risco (alto e muito alto).

No acumulado do período 2010-2022, em relação à MEQU, destaca-se a Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM) representando acréscimo de 242.493,52m<sup>2</sup> (17%) e a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana (MRVU) com acréscimo de 433.515,18m<sup>2</sup> (12%) das áreas de risco. Já na MPRA, foi observado no mesmo período, aumento significativo das áreas de risco na Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental (MCQUA), representando 1.199.278,63m<sup>2</sup> (80%) e na Macroárea de Preservação de Ecossistemas Naturais (MPEN) com aumento de 65.948,86m<sup>2</sup> (66%).

Embora a Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental (MRVRA) apresente aumento de 65.948,86m<sup>2</sup> (11%) - no cômputo geral das duas macrozonas - esta concentra a maior área (7.780.379,87m<sup>2</sup>) das áreas de risco no Município.

O PDE define que os programas, ações e investimentos – públicos e privados – mediante atendimento estabelecido nos objetivos, diretrizes e ações prioritárias, devem articular-se com programas federais, estaduais e municipais, com objetivo de reduzir os riscos geológicos e hidrológicos.

**Mapa 22 - Evolução das áreas de risco no município (2010-2020)**



Fonte: Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU), 2010-2022; Geoinfo/Smul/PMSP, 2022.  
Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

No cômputo geral houve aumento expressivo das áreas de risco no Município, em especial na MPRA, mas as ações prioritárias definidas no PDE estão sendo atendidas - em alguns casos com menor intensidade - pelos setoriais responsáveis no atendimento das demandas habitacionais e de acolhimento das famílias.

O PDE estabelece que o Município deverá reduzir os riscos geológicos e hidrológicos, bem como, prevenir a formação de novas áreas de risco, por meio de diretrizes de urbanização e edificação compatíveis com as potencialidades e restrições do meio físico. A articulação dos setoriais deverá fortalecer as políticas públicas de minimização e prevenção na formação de novas situações de áreas (m<sup>2</sup>) e graus dos riscos (R3/R4).

A elaboração do Plano Municipal de Redução de Riscos trará maior relevância na minimização das áreas e graus de risco no Município por reunir as políticas públicas (habitação, defesa civil, assistência social), necessárias na implementação dos programas, ações e investimentos no propósito de minimizar as áreas e graus de risco.

A Secretaria de Governo Municipal (SGM) publicou a Portaria 481, de 8 de dezembro de 2021, instituindo o Grupo de Trabalho Intersecretarial (GTI), que produzirá o termo de referência para contratação de empresa ou fundação para elaboração do Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR).

## 2.9. Regularização fundiária

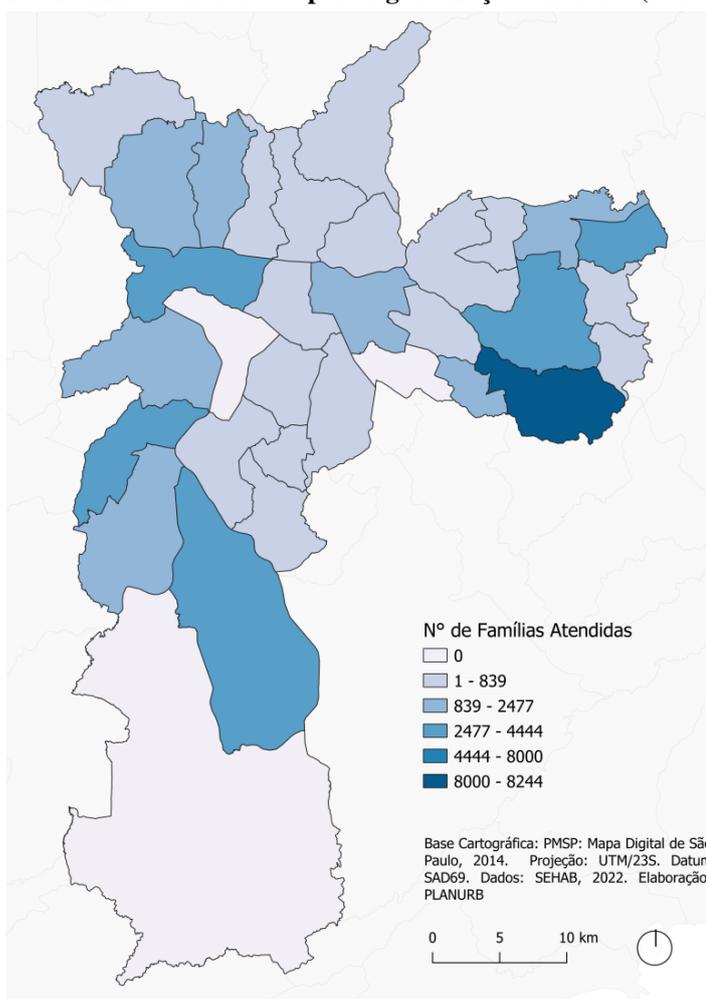
Os assentamentos precários localizados no município possuem informações cadastradas por Sehab/PMSP. Conceitualmente, indica-se que os assentamentos precários podem possuir diferentes graus de precariedade ou vulnerabilidade de natureza urbanística, ambiental, física, social ou jurídica. Tais áreas podem ser objeto de intervenções integradas e de medidas que promovam a regularização fundiária, objetivando garantir o direito à moradia.

Segundo o PL 619/2016 (PMH), o município possui 740.239 domicílios em favelas e loteamentos irregulares, 20.702 domicílios em conjuntos habitacionais irregulares e 68.331 domicílios em cortiços. O projeto prevê que seriam 829.272 domicílios que demandariam alguma intervenção. É informado por Sehab/PMSP que 40.402 famílias foram beneficiadas por regularização fundiária entre 2017 e 2021 (Mapa 23) e que 15.968 famílias foram beneficiadas por programa de intervenção em assentamento precário entre 2017 e 2021<sup>76</sup>.

<sup>76</sup> Mais informações estão disponíveis no Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico 2014 a 2020.

Como indicado no mapa abaixo, aponta-se que há uma certa distribuição das ações de regularização fundiária no município. Destacam-se as subprefeituras de Freguesia do Ó / Brasilândia, Pirituba / Jaraguá e Lapa, de Butantã e Campo Limpo, de M'Boi Mirim e Capela do Socorro e subprefeituras de São Miguel Paulista, Itaim Paulista, Itaquera e São Mateus, além de beneficiários que estão localizados na região central (destaca-se a subprefeitura da Mooca).

**Mapa 23 - Famílias beneficiadas por Regularização fundiária (2017 – 2021)**



Fonte: Sehab/PMSP, 2022; Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

Após a sanção do PDE houve revisões no marco normativo da regularização fundiária. Destaca-se a sanção da Lei Federal 13.465/2017 e da Lei Municipal 17.734/2022. Tais atos instituem novos dispositivos jurídicos que devem ser considerados pelo PDE, destacando-se os procedimentos de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social (Reurb-S) e de Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico (Reurb-E), além de instrumentos como a legitimação fundiária. O ato federal ainda ratifica o instrumento de demarcação urbanística e legitimação de posse.

De maneira específica, e em relação ao escopo do PDE, destacam-se também parte das disposições da nova legislação municipal que possuem natureza multidisciplinar. Esses pontos devem ser considerados à luz das diretrizes de desenvolvimento urbano previstos à cidade, exemplificando-se: (i) a previsão de regularização de assentamentos em áreas de interesse ambiental (art.35); (ii) a priorização da aplicação da legitimação fundiária ao procedimento de núcleos urbanos (art.8º, §1º), em especial quando relacionada a imóveis públicos; (iii) a possibilidade de alienação de imóveis públicos no âmbito da Reurb-E ou Reurb-S (art.11); (iv) a dispensa da necessidade de desafetação de áreas públicas integrantes de procedimentos de Reurb de núcleos urbanos (art.13); (v) a declaração de interesse social para fins de regularização fundiária (art.26); e (vi) dos instrumentos específicos da Reurb, como a Transferência do Direito de Construir (TDC) para fins de regularização fundiária (art. 63 e posteriores). Tais orientações normativas devem ser consideradas também no âmbito dos projetos urbanísticos de diferentes escalas.

## 2.9.1. CONCESSÃO DE USO ESPECIAL PARA FINS DE MORADIA

A Medida Provisória (MP) 2.220/2001, alterada pela Lei Federal 13.465/2017, prevê a concessão de uso especial para fins de moradias (CUEM), nas condições ali estipuladas, para (i) possuidor de imóvel público com área de até 250m<sup>2</sup>; e para (ii) possuidores de baixa renda, de forma coletiva, de imóvel com área maior que 250m<sup>2</sup>. O PDE prevê no seu artigo 165 a CUEM de imóvel público com até 250m<sup>2</sup>, de forma individual ou coletiva.

De maneira geral, deve-se considerar, no tratamento da CUEM pelo PDE, a revisão do marco de regularização fundiária. De maneira específica, aponta-se pela avaliação da necessidade, oportunidade e conveniência de se instituir municipalmente o artigo 2º da MP 2.220/2001, assim como de se promover a revisão do marco temporal previsto no art. 165 do PDE, à luz da alteração da MP (que agora indica a data de 22 de dezembro de 2016). Em igual medida, deve ser avaliada a diferença textual entre o parágrafo 1º do artigo 165 do PDE e o previsto pela MP 2.220/2001 e alterações, assim como a conveniência de manutenção do parágrafo 8º do artigo 165 do PDE, considerando que o tema é tratado de maneira mais adequada no artigo 167.

## 2.9.2. ATENDIMENTO HABITACIONAL EM PROGRAMAS DE “APOIO HABITACIONAL”

Como definido em lei, trata-se do atendimento habitacional “[...] realizado por período determinado e vinculado ao atendimento definitivo [...]”. Dessa forma, entende-se que os “programas de apoio habitacional” se tratam daqueles que promovem o atendimento habitacional provisório. Elenca-se parte dos atos normativos vigentes no Gráfico 17 a seguir:

Gráfico 17 - Atendimento habitacional provisório



Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

Destaca-se a Portaria 131/Sehab/2015 e alterações, regulamentadas após a revisão do PDE, e que estabelecem as premissas para a concessão do Auxílio Aluguel. Além disso, o PL 619/2016 do PMH prevê novas modalidades de atendimento habitacional provisório.

### 2.9.3. ASSISTÊNCIA TÉCNICA, JURÍDICA, URBANÍSTICA E SOCIAL GRATUITA

A Lei Municipal 13.433/2002 e o Decreto Municipal 43.592/2003 dispõem sobre o Serviço de Assessoria Técnica em Habitação de Interesse Social. Esses atos autorizam e regulamentam a proposta de que pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, qualificadas e cadastradas, prestem o serviço à população de baixa renda. Também se menciona a Lei Federal 11.888/2008, que “assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social”.

Editado posteriormente à sanção do PDE, menciona-se o Decreto Municipal 56.550/2015, que dispõe sobre a possibilidade de apoio às associações e cooperativas habitacionais de interesse social, prevendo a possibilidade de concessão de subsídio para a contratação de equipe técnica, estudos, projetos e serviços técnicos vinculados à promoção de EHIS ou a possibilidade de celebrar convênios de forma a viabilizar o apoio técnico relacionado ao então vigente PMCMV – Entidades. Destaca-se ainda a publicação da Instrução Normativa Nº 01/SEHAB.G/2022, que operacionaliza os procedimentos relacionados ao Programa Pode Entrar – Modalidade Entidades, publicada no Diário Oficial da Cidade no dia 22 de março de 2022. O PL 619/2016 também prevê disposições relacionadas ao tema.

Finalmente, aponta-se pela possibilidade de expansão na implantação do Programa Assistência Técnica, Jurídica e Social.

## **2.10. Regularização Edilícia**

Nas disposições finais do Plano Diretor, o Artigo 367 definiu a elaboração de uma Lei Específica para regularização edilícia, seguida ou não de obra complementar e de OODC, com a finalidade de regularizar edificações de uso residencial e não residencial, edificações de uso institucional e empreendimentos habitacionais promovidos pela administração pública direta ou indireta. O artigo define que as edificações passíveis de regularização edilícia pela Lei Específica sejam concluídas até a data de promulgação do próprio PDE, e no caso da incidência de OODC para fins de regularização, o contribuinte deve atender os critérios definidos pela Lei Específica de regularização edilícia. Além dessas condicionantes, esse mesmo artigo define no §3º, que na vigência do Plano Diretor Estratégico não deverá ser editada mais de uma lei que trate de regularização edilícia.

Com base nessa previsão, em outubro de 2019 foi sancionada a Lei 17.202 - Lei de Anistia, seguida pelo Decreto regulamentador de nº 59.164 publicado em dezembro de 2019. A Lei estabeleceu inicialmente um prazo de 90 dias para o pedido de regularização, período que foi prorrogado cinco vezes:

i - a primeira prorrogação aconteceu por determinação do Decreto 59.311 de 27 de março de 2020, estendendo o prazo dos pedidos por mais 90 dias, com data final para protocolização dos pedidos definida para 29/06/2020;

ii - a segunda prorrogação foi determinada pela Lei nº 17.346 de 25 de junho de 2020, com a prorrogação do período para pedidos de regulamentação para 31 de março de 2021;

iii - a terceira prorrogação ocorreu após a aprovação de um Projeto de Lei (PL) que retratava sobre a prorrogação do prazo para protocolização dos pedidos de Certificados de Regularização por mais 180 dias. O PL foi sancionado pela Lei nº 17.556/2019 de 25 de março de 2021, e a data final para os pedidos passou a ser 30 de setembro de 2021;

iv - a quarta prorrogação se deu através do Decreto 60.566 de 23 de setembro de 2021, que prorrogou por mais 180 dias o prazo final para protocolização dos pedidos de regularização, com limite de data para 29/03/2021; e

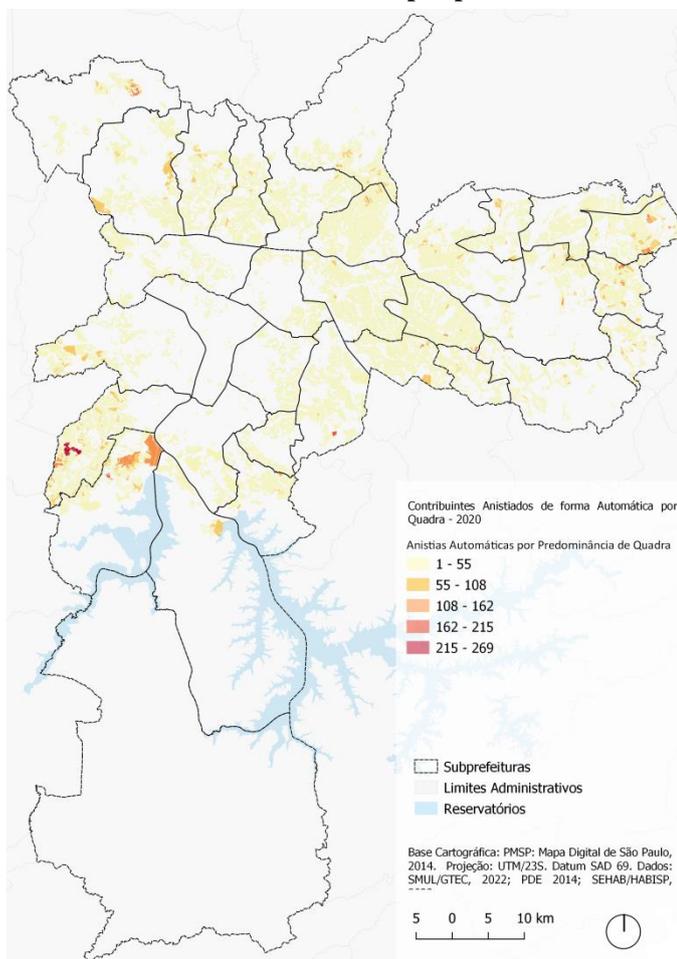
v - em 22 de março de 2022, foi aprovado o PL 103/2021, que estende o prazo dos pedidos até 31 de dezembro de 2023. O PL segue em sanção pela Prefeitura de São Paulo.

Dentro da Lei 17.202 ficou permitido a regularização edilícia de conjuntos habitacionais da administração pública direta e indireta.

De acordo com os dados de Unidade de Gestão Técnica de Análise de Regularização (GTEC), foram anistiados de forma automática, isto é, requerimentos que não necessitaram protocolar processo

no Portal do Licenciamento, 225.597 contribuintes. A seguir, o Mapa 24 demonstra a localização dos contribuintes anistiados de forma automática, por predominância na Quadra Fiscal.

**Mapa 24 - Número de Anistiados de forma automática por predominância em Quadra Fiscal (2020)**



DADOS: GTEC/Smul/PMSP, 2022; Geosampa, 2022. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

Ao analisar os dados das anistias automáticas, verificou-se uma intersecção da regularização edilícia via Lei da Anistia com as ZEIS 1, conjuntos habitacionais promovidos pela Administração Pública e ZEIS 3. De tal modo, ao cruzar os dados de número de contribuintes anistiados de forma automática com as áreas de ZEIS citadas e os conjuntos habitacionais mapeados pela Sehab/PMSP, há uma intersecção de concessão de anistias nesses locais. A Tabela 17 e o Mapa 25, a seguir, demonstram a proporção de anistiados em áreas de ZEIS e de conjuntos habitacionais.

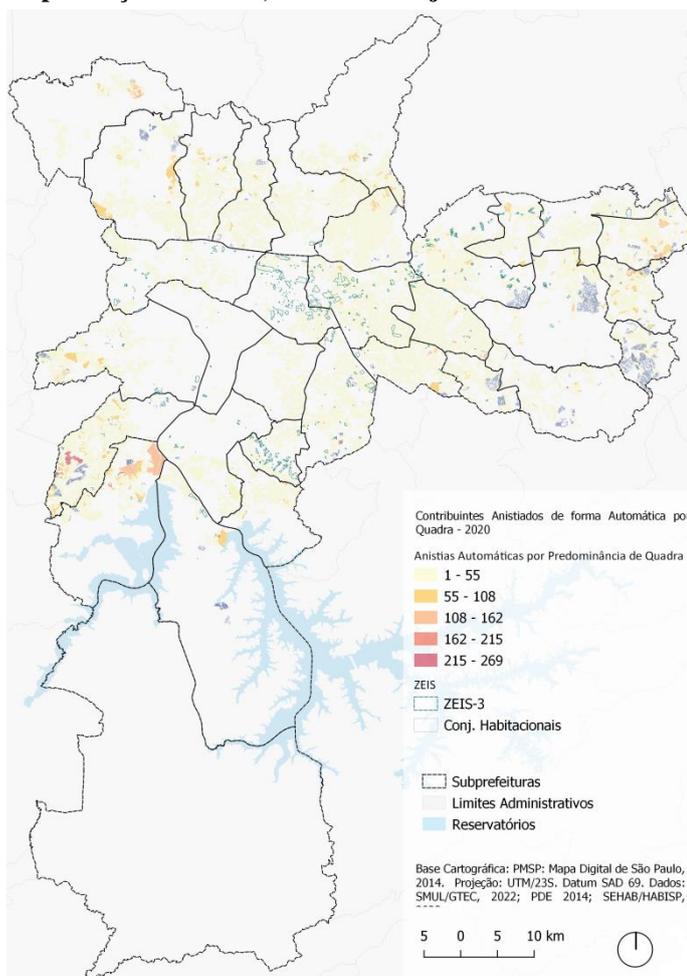
**Tabela 17 - Quantidade de Imóveis Anistiados de forma automática (2020)**

QUANTIDADE DE CONTRIBUINTES ANISTIADOS	QUANTIDADE DE CONTRIBUINTES ANISTIADOS EM ZEIS 1	QUANTIDADE DE CONTRIBUINTES ANISTIADOS EM ZEIS 3	QUANTIDADE DE CONTRIBUINTES ANISTIADOS EM CONJUNTOS HABITACIONAIS
225.596	35.946	1.306	9.899*
	15,93%	0,58%	4,38%*

FONTE: GTEC/Smul/PMSP, 2022; Sehab/PMSP, 2022. Geosampa, 2022. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP

\*O número de contribuintes retratado na tabela é um quantitativo estimado através do geoprocessamento de dados, considerando a predominância de anistiados automáticos por Quadra Fiscal. Ressalta-se ainda que a referência de contribuintes anistiados em conjuntos habitacionais pode retratar o número de apartamentos dentro de cada conjunto habitacional mapeado por SEHAB. Para mais detalhes sobre a coleta desses dados observar a conclusão do tema de habitação, no item “Imóveis Anistiados”.

**Mapa 25 - Número de Anistiados de forma automática por predominância em Quadra Fiscal (2020), presença de ZEIS 1, ZEIS 3 e Conjuntos Habitacionais**

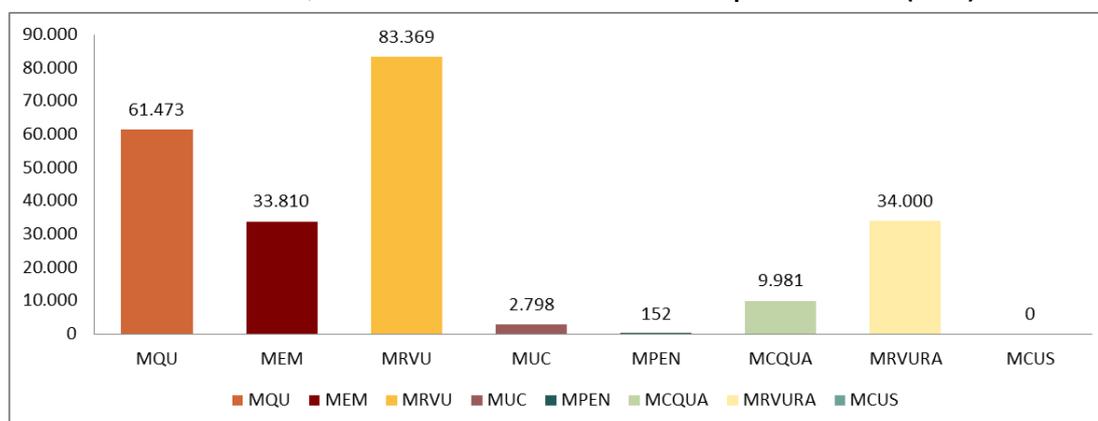


FONTE: GTEC/Smul/PMSP, 2022; Sehab/PMSP, 2022. Geosampa, 2022. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

Além dessa comparação ao interseccionar a localização dos contribuintes anistiados com Macroárea, verifica-se que há uma menor quantidade desses na Macroárea de Estruturação Metropolitana e na Macroárea de Urbanização Consolidada. A Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável não possui anistiados de forma automática, devido aos critérios empregados para viabilizar esse tipo de Anistia, que excluía áreas de mananciais e áreas de proteção ambiental.

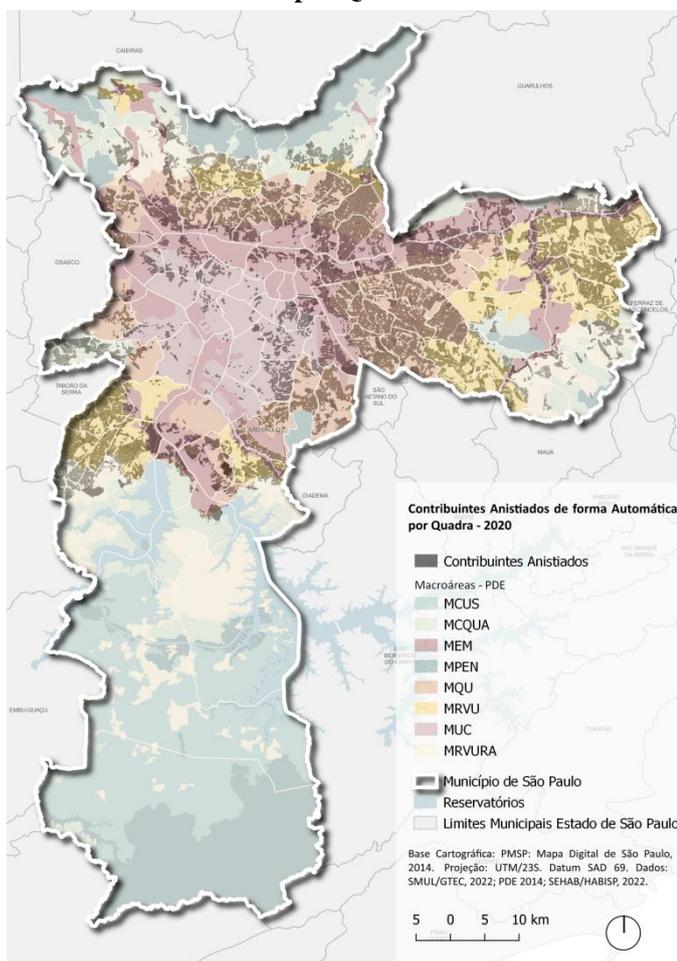
A proporção de anistiados por Macroárea pode ser observada no Gráfico 18 e no Mapa 26, a seguir. Como a Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável não possui imóveis anistiados de forma automático, essa categoria não está presente no gráfico.

**Gráfico 18 - Quantidade de Anistiados Automáticos por Macroárea (2020)**



FONTE: GTEC/Smul/PMSP, 2022; Geosampa, 2022. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

Mapa 26 - Predominância de Anistiados por Quadra Fiscal e Macroáreas do Plano Diretor



FONTE: GTEC/Smul/PMSP, 2022; Geosampa, 2022. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

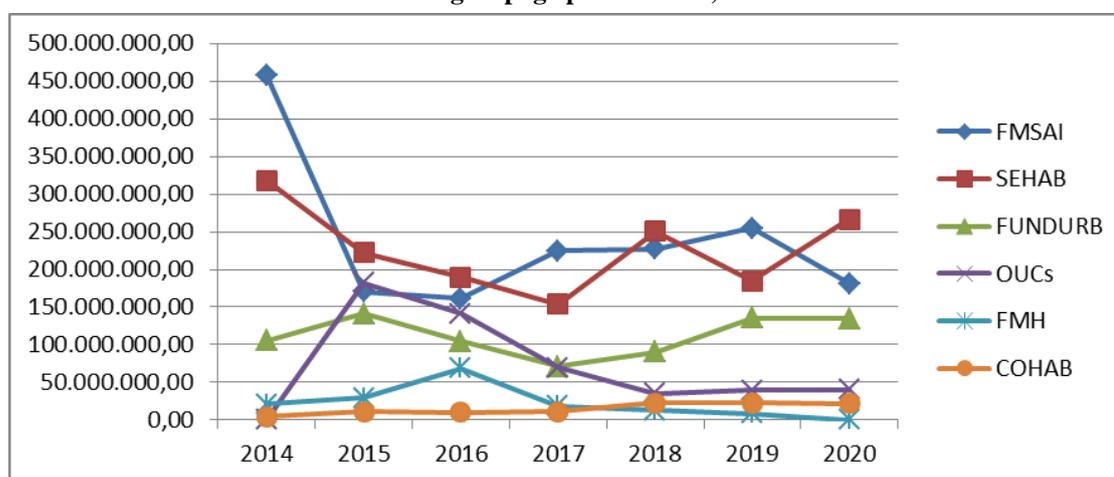
O processo de pedido de Anistias ainda está em aberto para a entrega de protocolos Declaratórios deferidos de forma automática pelo Portal de Licenciamento; e para entrega de protocolos comuns que passam por análise dos técnicos de GTEC. De acordo com SMUL Dentro dessas duas tipologias de protocolos há 28.138 processos, sendo 16.974 processos de usos residenciais. Nos protocolos de uso residencial há 171 que se enquadraram nas categorias de HIS e 95 que se enquadraram na categoria de HMP. No total de protocolos há 4.782 deferidos e 699 indeferidos.

Considerando os dados apresentados e o processo de prorrogação da Lei de Anistia mostra-se pertinente revisitar as disposições finais do Plano Diretor que estabelecem critérios para a regularização edilícia, 3.11. Fontes de recursos

Conforme expresso no “Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico 2014 a 2020” – e ilustrado no gráfico abaixo, os valores orçamentários liquidados na função habitação entre o ano de 2014 e 2020 são caracterizados pela: (i) redução na aplicação de

recursos oriundos do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura (FMSAI) a partir de 2015, com retomada relativamente significativa entre os anos de 2017 e 2019; (ii) oscilação significativa dos valores aplicados pelo órgão Sehab; (iii) aplicação dos recursos do Fundurb sempre foi inferior a R\$150.000.000,00/ano ainda que tenha havido um aumento significativo na arrecadação e liquidação dos seus recursos, de maneira geral, em especial no ano de 2019; (iv) redução na aplicação de recursos oriundos das OUCs após o ano de 2015; e (v) menor destaque para a liquidação de valores oriundos do FMH ou do órgão Cohab.

**Gráfico 19 - Valores liquidados na função habitação por órgãos (considerando investimentos + auxílio aluguel pago pela SEHAB).**



Fonte: “Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico 2014 a 2020”.  
Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

## 2.10.1 FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO - FUNDURB

O Fundurb concentra recursos provenientes de uma série de fontes (Lei Municipal 16.050/2014, art.337), destacando-se aqui as contrapartidas financeiras de OODC dos empreendimentos que são licenciados com utilização de potencial construtivo oneroso. Sua relação com a Política Habitacional está definida no PDE a partir de uma previsão de que os recursos financeiros do Fundurb sejam revertidos em melhorias urbanas em todo o município, com ao menos 30% dos recursos destinados para provisão de HIS, inclusive com a aquisição de terrenos que estejam localizados na MEM, na Macroárea de Urbanização Consolidada (MUC) e na Macroárea de Qualificação da Urbanização (MQU), preferencialmente classificados como ZEIS 3.

De acordo com o Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico (2014 a 2020), entre 2014 e 2016 houve um aumento significativo da liquidação dos recursos arrecadados pelo Fundurb para a Política Habitacional, passando de 37% em 2014 para 42,86% em 2016. Contudo, a partir de 2017 houve uma diminuição da liquidação desses valores,

decaindo de 30,44% em 2017 para 21,29% em 2019. Destaca-se os anos de 2018 a 2019 cuja porcentagem dos recursos do fundo destinados à Política Habitacional foi inferior a 30%. Esse fenômeno está justaposto a um aumento na arrecadação do fundo, especialmente no ano de 2019. Em síntese, e considerando o período avaliado, o Fundurb representou, em média, 17% da composição da função habitação, sendo que a maior parte dos seus recursos foi direcionada para produção de unidades habitacionais, seguido da aquisição de imóveis e urbanização de assentamentos precários.

Como questões consideradas, indica-se que o PDE prevê o direcionamento dos recursos do Fundurb para a política habitacional de maneira prioritária à MEM, na MUC e na MQU. Em síntese, as duas primeiras Macroáreas são caracterizadas pela presença de infraestrutura e pela concentração de empregos; a terceira se caracterizada por um padrão médio de urbanização e oferta de serviços. Dessa forma, a previsão de aplicação de recursos da política habitacional nesse território gera uma previsão tácita de redução das desigualdades socioterritoriais, em concordância aos objetivos estratégicos do plano. No entanto, a partir de considerações da Sehab/PMSP, é possível apontar que tal medida pode impossibilitar a aplicação dos recursos do Fundurb para promover o reassentamento de famílias, já que se deve priorizar a vinculação do atendimento habitacional em local próximo ao de origem do beneficiário. Portanto, pode haver certo conflito entre a diretriz de aplicação de recursos do Fundurb e a premissa de se garantir o reassentamento de famílias em área próxima ao seu local de origem.

Aponta-se ainda a necessidade de que haja uma maior liquidação dos recursos que são reservados pelo Fundurb à política habitacional. Os estudos sobre a aplicação dos recursos do Fundurb devem ser aprofundados com vistas a otimizar uma proposta que possa otimizar a liquidação dos valores de maneira alinhada às prioridades apontadas legalmente e pela política habitacional.

## 2.10.2. OPERAÇÃO URBANA CONSORCIADA

A interface das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) com a Política Habitacional e os recursos financeiros destinados a esse setorial são definidos pelo Art. 142, que determina que uma porcentagem mínima de 25% dos recursos arrecadados pela OUC necessita ser aplicados para esse fim.

A Operação Urbana Faria Lima (OUCFL), Operação Urbana Água Branca (OUCAB) e Operação Urbana Águas Espraiadas (OUCAE) possuem programas de intervenções definidos legalmente que abarcam propostas vinculadas à Política Habitacional. Os recursos provenientes das operações que foram aplicados na área de habitação passaram por uma diminuição no período de 2015 a 2020, saltando de 182,3 milhões para 36,6 milhões em 2019 e aumento em 2020 a partir da

arrecadação de 40,3 milhões.<sup>77</sup> Ainda assim, representaram a quarta principal fonte de recursos financeiros para essa política setorial.

Como ponto a ser considerado, deve-se ainda resgatar os estudos sobre a relação das necessidades habitacionais existentes nos perímetros das OUCs e os recursos mínimos a serem destinados à política habitacional, com o intuito de reavaliar o equilíbrio entre os pontos. Em igual medida, deve-se ter em vista a relação entre as frentes de obras que são planejadas (e que podem gerar remoção de assentamentos precários, por exemplo) e o dispêndio desses recursos vinculados ao atendimento habitacional.

### 2.10.3. ÁREAS DE INTERVENÇÃO URBANA

A Área de Intervenção Urbana (AIU) é um dos instrumentos de ordenamento de reestruturação urbana definido no Plano Diretor e regulamentado de forma geral como Projeto de Intervenção Urbana (PIU) pelos Artigos 134 e 135. Em relação aos fundos e recursos para esse instrumento com foco na viabilização de produção habitacional, a Prefeitura é autorizada a constituir ou delegar fundo para cumprir os objetivos de reestruturação urbana de investimento imobiliário para alcançar as finalidades da AIU:

- Ordenamento e reestruturação urbana;
- Implantação de novas atividades econômicas;
- **Atendimento às necessidades de habitação;**
- Atendimento às necessidades de equipamentos sociais; e
- implantação de Habitação de Interesse Social.

Além desse fator, o artigo 145 que regulamenta de forma específica a AIU, especifica sobre a possibilidade de criação de conta segregada no Fundurb para investimentos dentro do perímetro da AIU, sendo que no mínimo 25% deve ser destinado para Habitação de Interesse Social dentro do perímetro de abrangência ou expandido do plano.

### 2.10.4. OUTRAS FONTES DE RECURSOS FINANCEIROS

Entre essas fontes o FMSAI, recolhido a partir dos repasses da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP)<sup>78</sup>, e os recursos da Sehab representaram em todos os anos

<sup>77</sup> Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico 2014- 2020. p. 333.

(2014 – 2020) os maiores recursos financeiros ainda que tenham passado por diminuição a partir de 2015.<sup>79</sup> Os recursos do Fundo Municipal de Habitação (FMH) apresentaram aumento expressivo entre 2014 e 2016, passando de 21,3 milhões para 68,5 milhões. Apesar do aumento, em 2017 essa fonte representou apenas 18,4 milhões permanecendo em queda até 2020, com um valor de 573,9 mil. Por fim, os recursos da Cohab apresentaram o menor recurso para Política Habitacional, mas foi a única fonte que apresentou ascensão constante dos valores com 4,2 milhões em 2014 e 22,3 milhões em 2020.

### **3. INSTRUMENTOS INDUTORES DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE**

Um bem imóvel, rural ou urbano, cumpre sua função social quando é utilizado de acordo com as necessidades coletivas, e não apenas o interesse de seu proprietário. Cumpri-la é essencial para combater a ociosidade de terrenos ou edificações que podem ocasionar na degradação e abandono de determinadas áreas, sendo um prejuízo para a cidade, especialmente quando localizados em regiões com infraestrutura. Nesse sentido, buscando garantir o cumprimento da função social da propriedade, o Plano Diretor define a aplicação de múltiplos instrumentos urbanísticos como o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC); o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) Progressivo no Tempo; a Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos da Dívida Pública, dentre outros instrumentos indicados no PDE. Nesta seção do diagnóstico estão as análises referentes a esse grupo de instrumentos da função social, dispostos nos Artigos 90 a 112, com exceção da Cota de Solidariedade, abordada anteriormente no item 2.6 deste capítulo.

---

<sup>78</sup> Os recursos do FMSAI têm origem dos repasses efetuados pela Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP e seus respectivos rendimentos financeiros, referentes aos 7,5% da receita bruta obtida a partir da exploração dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Município de São Paulo pela referida companhia, em consonância com o Art. 5º da Lei Municipal n.º 14.934/2009 e as disposições estabelecidas no “Contrato de Prestação de Serviços Públicos de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário” firmado com o Governo do Estado de São Paulo e a SABESP em 23/06/2010.

<sup>79</sup> FONTE: Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico 2014 – 2020, p. 332 – 335.

### **3.1. Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC)**

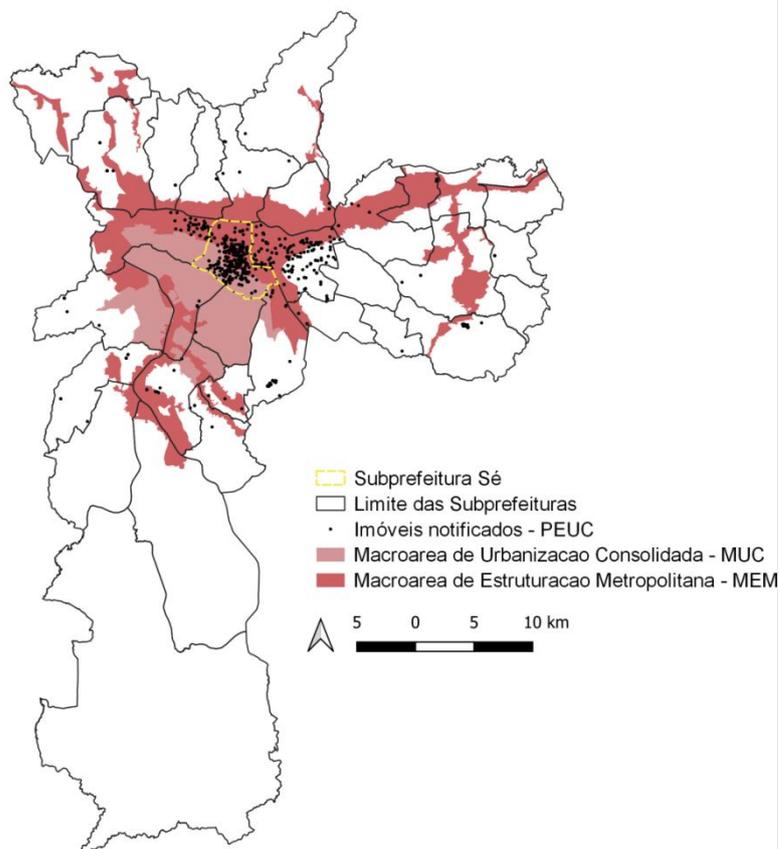
Conforme demonstram os dados do Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico 2014 a 2020, no período em análise foram notificados 1.746 imóveis ociosos, com números expressivos logo após a implementação do PDE 2014. Contudo, houve redução entre os anos de 2017 e 2018, pois à medida que as notificações foram realizadas, os proprietários buscaram apresentar a documentação para atender às exigências, o que gerou uma sobrecarga no setor responsável e reduziu significativamente as notificações dos imóveis. Verifica-se ainda uma redução no ano de 2020, em decorrência da pandemia do novo Corona vírus, que comprometeu as vistorias aos imóveis em situação de ociosidade<sup>80</sup>. Após a consolidação desses dados, foi realizado um levantamento recente das notificações no ano de 2021, sendo identificados apenas 15 imóveis notificados, novamente revelando o impacto na pandemia na realização das vistorias.

A primeira etapa de notificações buscou priorizar os imóveis localizados nas ZEIS 2, 3 e 5, bem como nos perímetros da Operação Urbana Centro (OU-Centro) e da OUCAB, conforme disposição do Decreto nº 55.638/2014<sup>81</sup>. Tais áreas prioritárias demonstram o viés habitacional desse instrumento, uma vez que as ZEIS visam incentivar a provisão de habitação social, especialmente em áreas bem servidas de infraestrutura. Portanto, a maioria dos imóveis ociosos notificados até dezembro de 2020 encontra-se na região central do município, especialmente na Subprefeitura da Sé, conforme demonstrado no Mapa 27. Além disso, percebe-se a relação entre a localização desses imóveis ociosos e duas macroáreas estruturantes da cidade, que são a MEM e a MUC. Ambas macroáreas são bem dotadas de infraestrutura e serviços, áreas com bastante potencial de uso e ocupação, mas que apresentam um número considerável de imóveis ociosos que poderiam ser utilizados, sobretudo para provisão de habitação social. Sendo assim, o cumprimento da função social nessas áreas, especialmente com a destinação de moradia digna, aproxima-se dos objetivos estratégicos de (i) recuperar e reabilitar as áreas centrais da cidade; (ii) atender ao déficit acumulado e às necessidades futuras de habitação social; e por fim (iii) reduzir a necessidade de deslocamento, equilibrando a relação entre os locais de emprego e de moradia.

<sup>80</sup> No PDE 2014 (Lei nº 16.050/2014) constam três tipologias de imóveis ociosos: não edificado, subutilizado e não utilizado, conforme parâmetros especificados nos Arts. 92 a 95 da referida Lei.

<sup>81</sup> DECRETO Nº 55.638, DE 30 DE OUTUBRO DE 2014: Confere nova regulamentação à aplicação dos instrumentos indutores da função social da propriedade urbana no Município de São Paulo, em especial à notificação para o parcelamento, edificação e utilização compulsórios (PEUC); revoga o Decreto nº 51.920, de 11 de novembro de 2010.

**Mapa 27 - Localização dos imóveis notificados em virtude do descumprimento da Função Social da Propriedade**

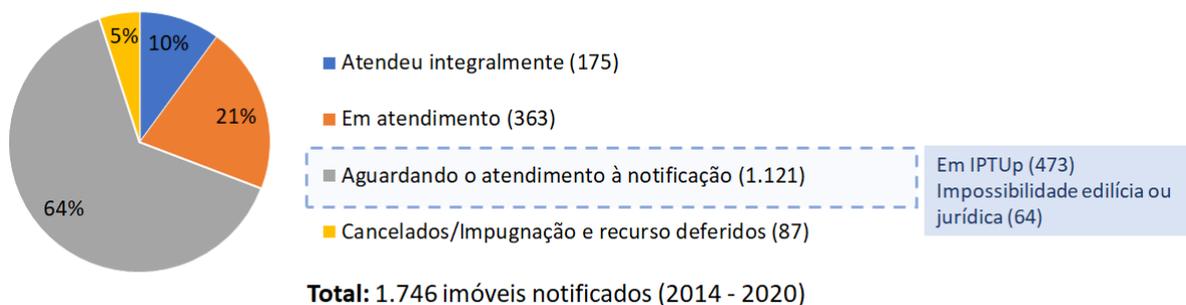


Fonte: PDE, 2014; Geosampa, 2022. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

De acordo com os dados relativos à aplicação do PEUC, disponíveis na Plataforma de Monitoramento do PDE<sup>82</sup>, e representados no Gráfico 20, de 2014 a 2020 apenas 10% dos imóveis ociosos atendeu integralmente às condições da notificação, outros 21% estão em atendimento pois apresentaram projeto para o imóvel. Mais da metade dos imóveis, ou seja, 1.121 imóveis ainda não atenderam às notificações de PEUC dentre eles 473 já foram encaminhados para a cobrança do IPTU progressivo no Tempo (IPTUp). A cobrança do IPTUp se deve a fatores diversos, podendo ser por falta de interesse do proprietário em investir no imóvel, por exigências também do proprietário de valores inflexíveis e elevados para o contexto; ou ainda por fatores que extrapolam a vontade do indivíduo, como por exemplo os casos em que não há interesse de terceiros em comprar ou utilizar o imóvel. Destaca-se ainda que 64 imóveis apresentaram alguma impossibilidade edilícia ou jurídica, que pode ser devido a dificuldades de reforma e adaptação do imóvel, ou ainda por questões de segurança estrutural, fatores que podem dificultar a efetivação do PEUC.

<sup>82</sup> Acesso pelo site: <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/dados-abertos/>

Gráfico 20 - Situação dos imóveis notificados quanto ao atendimento às notificações de PEUC (Dez/2020)

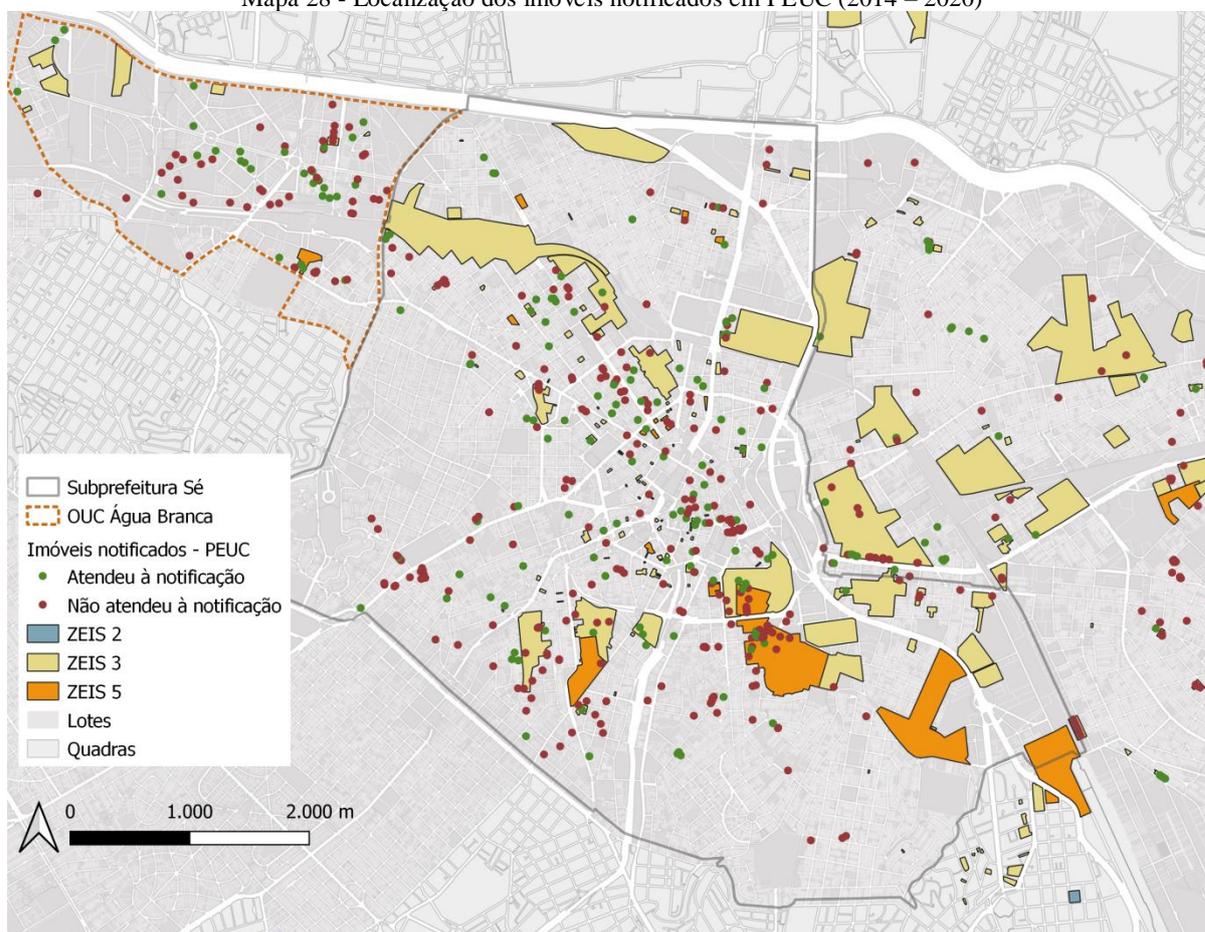


Fonte: Cepeuc/Smul/PMSP, Junho /2021. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP, 2022.

Realizando-se uma análise mais detalhada deste instrumento, levando em consideração os perímetros de ZEIS 2, 3 e 5, áreas prioritárias para notificação de PEUC, percebe-se que a notificação dos imóveis priorizou a delimitação das Operações Urbanas em detrimento das ZEIS. Isso porque, apenas na OU-Centro estão localizados 811 imóveis notificados (46% do total), e a OUCAB concentra 92 imóveis notificados, já as respectivas ZEIS concentram 574 imóveis. Desse modo, há muitas notificações fora das ZEIS 2, 3 e 5 e algumas outras dentro desses perímetros, sem, entretanto, configurar uma convergência de geografias. Em contrapartida, conforme já mencionado, dos 1.746 imóveis notificados 32% localizam-se nessas ZEIS, porcentagem considerável, mas que pode ser ampliada visando induzir a produção de moradias.

Ao analisar a localização dos imóveis que estão atendendo às notificações, percebe-se uma distribuição por todas as áreas prioritárias, com destaque para o perímetro da OUCAB onde 41% dos imóveis estão atendendo às exigências da notificação. Já no perímetro da OU-Centro, que concentra a maioria dos imóveis notificados, apenas 20% estão atendendo às exigências da notificação. Ademais, constata-se novamente uma correlação entre a localização desses imóveis ociosos com as áreas dotadas de infraestrutura e transportes coletivos, favorecendo a provisão habitacional em áreas bem localizadas, conforme preconiza o PDE. Entretanto, com relação aos imóveis que atenderam à notificação de PEUC, é importante a realização de um estudo qualitativo aprofundado em relação aos usos destinados, sobretudo para verificação da destinação de moradias nesses perímetros de Operação Urbana. Assim, será possível verificar se, de fato, está ocorrendo o cumprimento da função social da propriedade, bem como a aproximação entre emprego e moradia, ou se os imóveis estariam apenas buscando atender aos parâmetros das notificações sem, contudo, atender à função social.

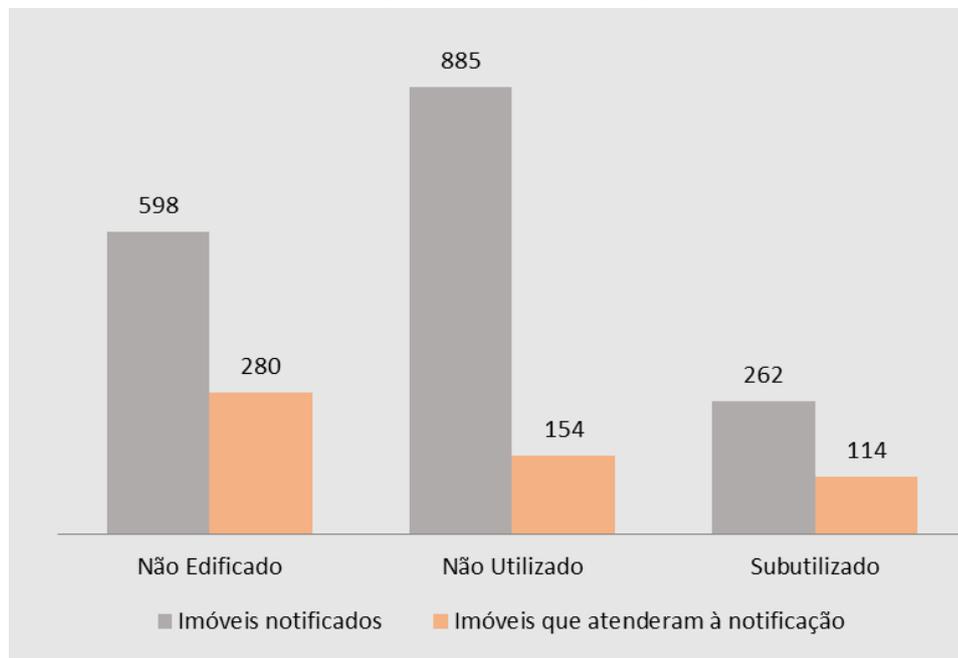
Mapa 28 - Localização dos imóveis notificados em PEUC (2014 – 2020)



Fonte: Cepeuc/Smul/PMSP, Junho/2021. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP, 2022.

Em relação às categorias de ociosidade de todos os imóveis notificados para PEUC, conforme demonstrado no Gráfico 21, a maioria deles se enquadra na categoria de não utilizado, portanto, imóveis que já estão construídos, mas não possuem um uso. Desses imóveis, 154 estão atendendo às exigências da notificação de PEUC, o que representa apenas 17% dessa categoria, sendo, portanto, os imóveis não utilizados os que menos atendem às notificações. O aproveitamento desses imóveis não utilizados, sobretudo na área central, é fundamental para conter o espraiamento da cidade, evitando também os deslocamentos longos pela população, sobretudo de baixa renda. Nesse sentido, é importante a proposição de meios para induzir o reaproveitamento desses imóveis não utilizados, ou ainda pensar em uma melhor articulação entre o PEUC e os demais instrumentos do PDE, no intuito de efetivar o cumprimento da função social.

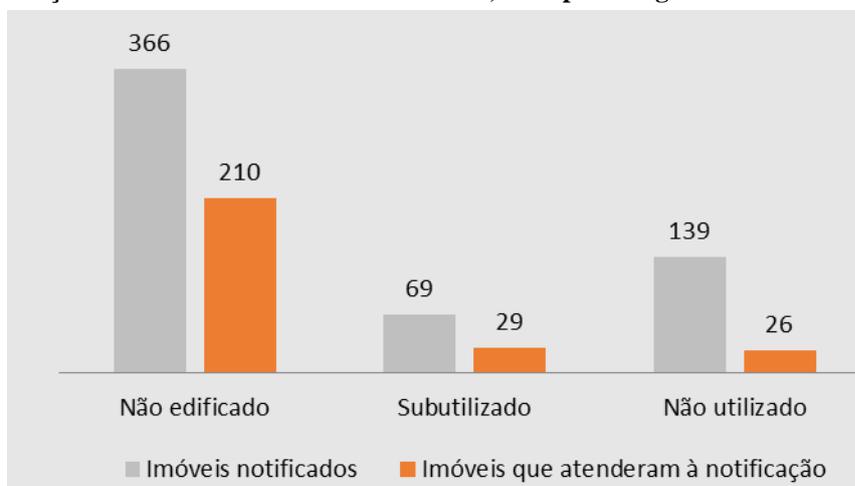
Gráfico 21. Distribuição das notificações de PEUC por categoria de ociosidade (2014 – 2021)



Fonte: Cepeuc/Smul/PMSP, Junho/2021. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP, 2022.

No caso específico das ZEIS 2, 3 e 5, os dados revelam que 366 imóveis são do tipo não edificado, 69 estão subutilizados e outros 139 são não utilizados, ou seja, não apresentam um uso, conforme apresentado no Gráfico 22. Nota-se que, nesses perímetros em específico, os imóveis não edificados foram os que mais cumpriram às exigências das notificações, enquanto que os imóveis não utilizados novamente foram os que menos atenderam aos requisitos. Mesmo que haja a dificuldade na utilização dessas edificações, por questões diversas, percebe-se que há predomínio de terrenos vazios e ociosos nas respectivas ZEIS. Tais áreas, para além da região central, poderiam ser destinadas a novas edificações, com possibilidade de atender ao déficit habitacional, além de gerar mais ofertas de emprego e serviços.

Gráfico 22 - Situação dos imóveis notificados nas ZEIS 2, 3 e 5 por categoria de ociosidade (2014 – 2020)



Fonte: Cepeuc/Smul/PMSP, Junho/2021. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP, 2022.

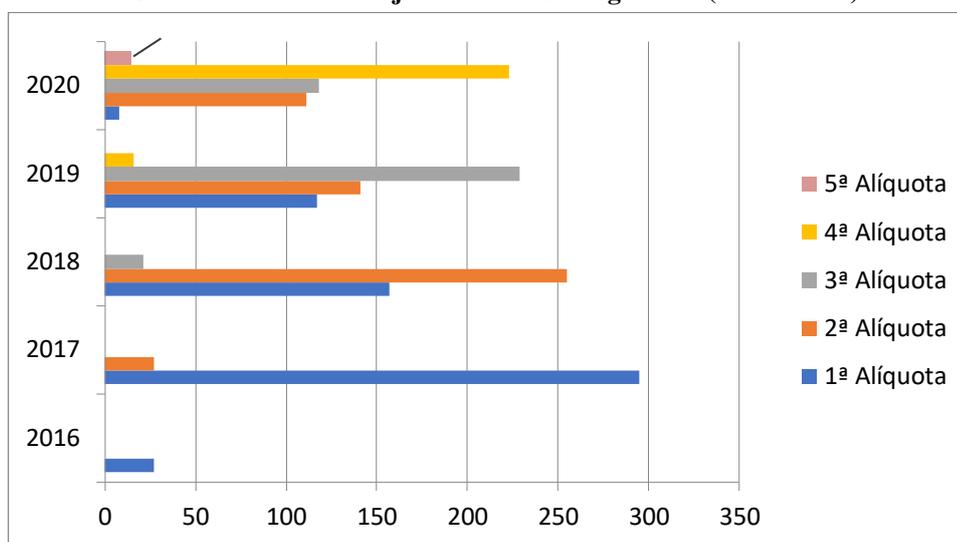
Com relação ao PEUC, nota-se que seus objetivos vêm sendo cumpridos, uma vez que as notificações estão ocorrendo regularmente, sendo fundamental dar continuidade a tais procedimentos. Percebe-se apenas a necessidade de priorizar a notificação de imóveis ociosos que estão dentro da delimitação das ZEIS, sobretudo 3 e 5, no intuito de estimular a produção de moradia digna nessas áreas bem localizadas do município.

### 3.2. Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo (IPTUp)

Em relação ao IPTUp, a quantidade de imóveis notificados que sofreram aplicação desse instrumento está crescendo de modo significativo, com exceção do ano de 2020, no qual se verificou uma queda considerável na quantidade de imóveis na 1ª alíquota. Nota-se que 15 imóveis já atingiram o valor máximo da alíquota, ou seja, a depender do interesse público poderão seguir para a Desapropriação por Títulos da Dívida Pública.

Além disso, nota-se que a cada ano no mínimo 80% dos imóveis notificados têm seguido para a alíquota seguinte, o que demonstra uma tendência dos proprietários em continuar o pagamento do IPTUp. Nesse sentido, há grande probabilidade de que os 223 imóveis na 4ª alíquota passem para a última alíquota, sem, entretanto, cumprir a função social da propriedade.

Gráfico 23 - Imóveis sujeitos ao IPTU Progressivo (2016 – 2020)



Fonte: Cepeuc/Smul/PMSP. Março/2021.

Percebe-se que o IPTUp vem desempenhando seu objetivo de oneração dos imóveis que não atenderam às notificações do PEUC. Porém, é importante enfatizar que, de modo geral, o objetivo dos instrumentos da função social não é a oneração, mas sim a indução ao uso desses imóveis em situação de ociosidade. O ideal é que nenhum proprietário ingresse no IPTUp, mas que destine um uso ao imóvel e comprove o cumprimento da função social da propriedade.

### 3.3. Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos da Dívida Pública

A Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos da Dívida Pública ainda não foi aplicada devido à Resolução 43/2001<sup>83</sup> do Senado Federal que, no momento, proíbe a emissão de títulos da dívida pública pelo Município de São Paulo. Ou seja, o município não pode impulsionar individualmente este instrumento, pois para sua aplicação há necessidade de autorização do Senado Federal. Isso tem impossibilitado a desapropriação mediante pagamento em títulos da dívida pública de imóveis que, após a verificação da situação de ociosidade, poderiam ser utilizados pela administração pública, a depender de seu interesse e da viabilidade de uso. Todavia, salienta-se que o processo de desapropriação está previsto desde o Decreto-lei Nº 3.365/1941, que dispõe sobre desapropriações por utilidade pública, além da Lei Nº 4.132/1962 que define os casos de desapropriação por interesse social e dispõe sobre sua aplicação. Nesses casos, o poder público declara

<sup>83</sup> Resolução Nº 43/2001: Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências.

utilidade pública ou interesse social de um bem e, por decreto, ele passa da propriedade privada para a pública com indenização em espécie, entregue ao seu proprietário.

### **3.4. Listagem dos Imóveis que não Cumprem a Função Social**

A Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento tem disponibilizado em seu *site*<sup>84</sup> a lista dos imóveis notificados em virtude do descumprimento da Função Social da Propriedade, elaborada pela Coordenadoria de Controle da Função Social da Propriedade (CEPEUC). A CEPEUC atualiza mensalmente a listagem dos imóveis notificados, e a cada 3 meses atualiza os dados no portal do GeoSampa. Portanto, esse instrumento vem sendo devidamente aplicado, atendendo seus propósitos.

### **3.5. Consórcio Imobiliário**

Este instrumento não está sendo aplicado pois, apesar de ter sido aprovada a Lei Municipal nº 16.377/2016, que regulamenta o Consórcio Imobiliário de Interesse Social no Município de São Paulo, ainda é necessário regulamentar os procedimentos para a sua aplicação. Como ajuste no PDE, sugere-se a adequação do texto da lei nos mesmos moldes nas disposições contidas no Estatuto da Cidade (Lei Nº 10.257/2001). É importante mencionar que a Lei Nº 17.577/2021, que dispõe sobre o Programa Requalifica Centro, estabelecendo incentivos e o regime específico para a requalificação de edificações situadas na Área Central, faz referência ao consórcio imobiliário, conforme se lê:

Art. 17. Fica autorizado ao Poder Público promover chamamentos públicos para fins de operacionalização de consórcios imobiliários, previstos pelo art. 102 da Lei nº 16.050, de 2014, em edifícios localizados na Área Central elegíveis à requalificação nos termos desta Lei, cabendo-lhe facilitar a aproximação entre proprietários de imóveis e agentes econômicos.

Dessa maneira, a regulamentação deste instrumento, viabilizando sua aplicação, poderá ainda contribuir para a requalificação da área central do município, o que favorecerá a efetividade do instrumento de PEUC, sobretudo para os imóveis não utilizados.

Como ajuste no PDE, sugere-se a adequação do texto da lei nos mesmos moldes nas disposições contidas no Estatuto da Cidade.

<sup>84</sup> A lista dos imóveis notificados encontra-se disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento\\_urbano/funcao\\_social\\_da\\_propriedade/index.php?p=172133](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/funcao_social_da_propriedade/index.php?p=172133)

### **3.6. Direito de Preempção**

O instrumento já havia sido regulamentado por legislação municipal<sup>85</sup> e aplicado anteriormente ao PDE 2014, porém, mesmo sendo um instrumento legalmente vigente, atualmente não tem sido utilizado. Considerando a variedade de instrumentos que permitem a arrecadação de imóveis ao patrimônio público, o direito de preempção tem sido preterido. Sendo assim, é fundamental estudar ferramentas complementares para incentivar sua aplicação, ou ainda formas viáveis de aplicação em associação a outros instrumentos do PDE. Além disso, é importante que se elabore a listagem das áreas sujeitas ao Direito de Preempção, de modo articulado à elaboração dos Planos de Ação das Subprefeituras e do Plano Municipal de Gestão de Áreas Públicas, a fim de estimular sua aplicação.

### **3.7. Arrecadação de Bens Abandonados**

Instrumento legalmente vigente, porém, carece de regulamentação interna para viabilizar sua aplicação. Além disso, ainda não houve caso de aplicação pois alguns imóveis foram identificados com indícios de abandono por Cepeuc, porém, após terem sido encaminhados à Procuradoria Geral do Município (PGM), foram encontradas outras informações que os desclassificaram como abandonados.

É pertinente destacar que o processo de categorização dos imóveis abandonados é bastante complexo, sobretudo quanto à identificação do proprietário, o que dificulta e atrasa a comprovação da condição de abandono do imóvel.

As análises referentes aos instrumentos indutores da função social da propriedade evidenciam que o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC), o Imposto Predial e Territorial Urbano Progressivo no Tempo (IPTUp), e a Listagem dos Imóveis que não Cumprem a Função Social estão atendendo aos propósitos a que se destinam. Isso porque, o PEUC vem realizando suas notificações regularmente, sendo relevante apenas alguns ajustes na sua aplicação visando a priorização das notificações nas áreas de ZEIS e nos imóveis viáveis para habitação social. O IPTUp vem sendo cobrado, exercendo o seu papel de sanção aos imóveis que não atendem às exigências de PEUC, e a listagem dos imóveis vem ocorrendo de forma regular, sendo amplamente disponibilizada à sociedade.

Com relação aos demais instrumentos, não estão sendo aplicados por fatores diversos, conforme dissertado. No caso específico da Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos da Dívida Pública,

---

<sup>85</sup> Decreto nº 42.873 de 2003 - Regulamenta o exercício do direito de preempção pela Prefeitura Municipal de São Paulo, nos termos dos artigos 204 a 208 da Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002, que aprovou o Plano Diretor Estratégico.

que atualmente não pode ser impulsionado individualmente pelo Município, faz-se necessário estudar formas viáveis de efetivação do instrumento, ou ainda instrumentos alternativos a essa sanção. Além disso, é fundamental a elaboração de um plano estratégico de gestão e destinação dos imóveis após o 5º ano de aplicação do IPTU Progressivo no Tempo, com foco nos imóveis que são de interesse do poder público.

Constata-se ainda que, atualmente não há mecanismos que induzam o proprietário a cumprir a função social da propriedade, mas apenas instrumentos de notificação e oneração. Nesse sentido, é fundamental a investigação de ferramentas complementares ou instrumentos alternativos que, de fato, induzam os proprietários a atenderem às notificações e cumprirem a função social de suas propriedades urbanas.

Por fim, são necessários estudos acerca dos usos destinados aos imóveis ociosos, a fim de verificar se está ocorrendo o efetivo cumprimento da função social, ou se estaria ocorrendo apenas o atendimento às exigências da notificação e/ou a otimização de uma infraestrutura ociosa e bem localizada. Desse modo, poderá ser verificada a quantidade de imóveis que, de fato, são de interesse do poder público, bem como os imóveis passíveis de destinação para moradia. A partir de tais ajustes e estudos, poderá se fazer cumprir a função social da propriedade de modo mais célere e eficaz.

## **4. ANÁLISES COMPLEMENTARES**

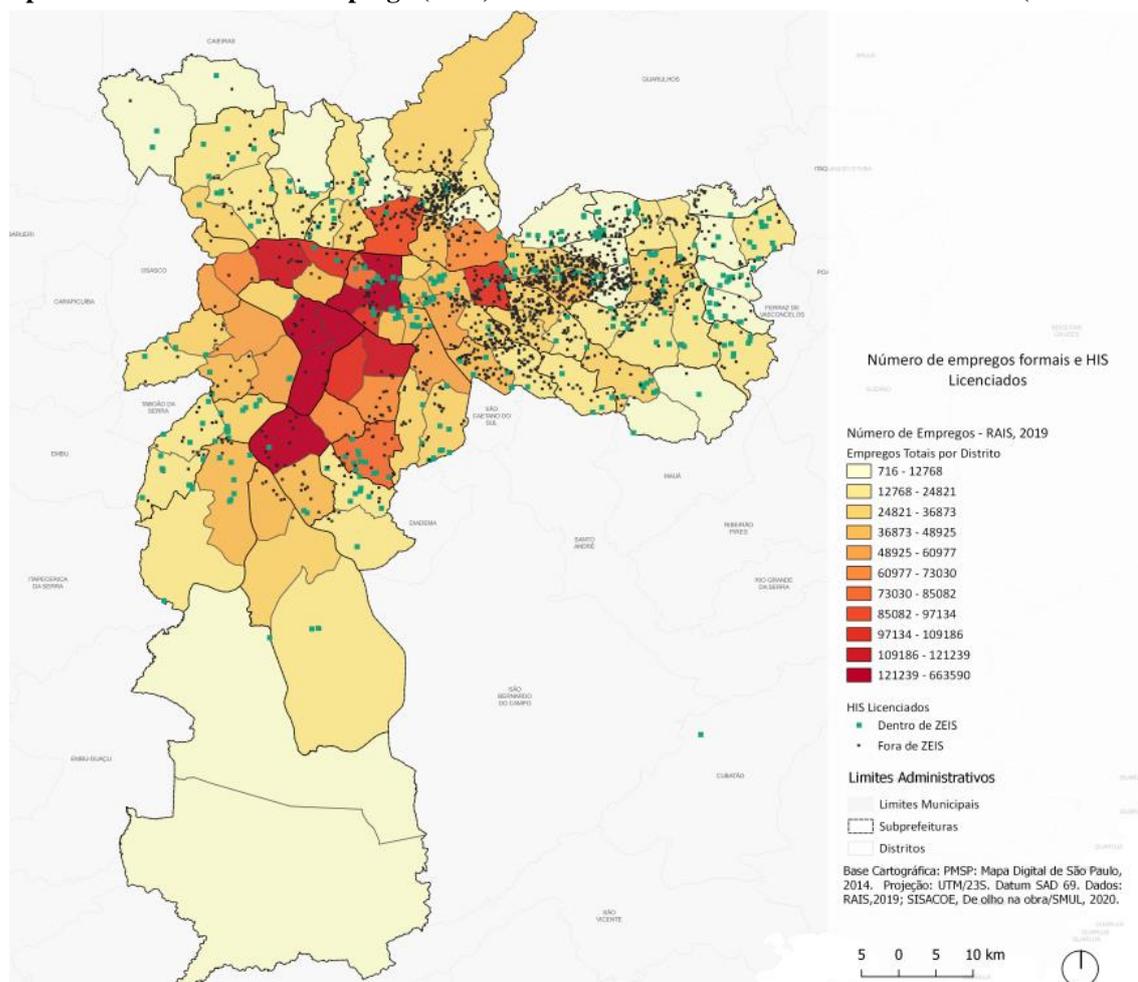
Esse capítulo se propõe a uma análise da política habitacional e de função social da propriedade, considerando as disposições previstas pelo Plano Diretor. Adota-se uma abordagem intersetorial e de inter-relação dos dispositivos de promoção da política habitacional e de indução da função social da propriedade.

Como mencionado na introdução (Item. 1) do capítulo de Habitação Social e Direito à Cidade, o PDE possui uma série de objetivos estratégicos que se relacionam ao eixo de Habitação Social e Direito à Cidade. Sinteticamente, trata-se neste trecho do trabalho de subsídios à avaliação sobre o alcance das seguintes intenções do plano: (i) da aproximação de emprego e moradia; (ii) da garantia do acesso à terra e a reserva de glebas e terrenos, em área dotada de infraestrutura, em quantidade suficiente para atender as necessidades habitacionais; e (iii) da redução das desigualdades socioterritoriais; e (iv) da recuperação e reabilitação das áreas centrais da cidade.

## (i) da aproximação de emprego e moradia

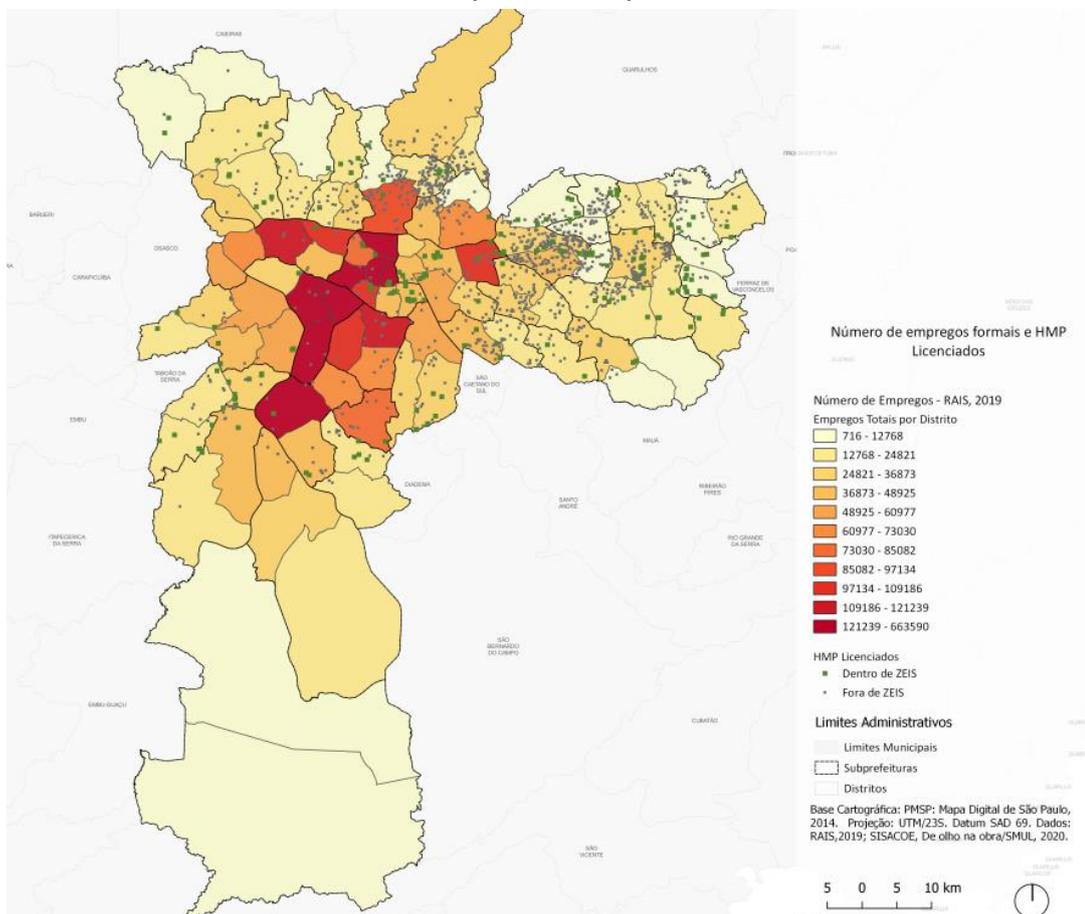
Em avaliação sobre o período de vigência do PDE, considerando o disposto no Mapa 29 e Mapa 30, é possível apontar que há uma concentração de licenciamento de empreendimentos com HIS e HMP no eixo nordeste da cidade - se considerada a localização dos imóveis com alvarás emitidos no período de 2014 a 2021. No entanto, como demonstrado nos mapas citados, a concentração dos números de empregos se manteve principalmente na região central e no setor sudoeste da cidade – adotou-se como fonte os dados disponibilizados pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), 2019. De qualquer forma, é relevante apontar pela sobreposição de uma concentração intermediária de empregos e a alta concentração de imóveis com alvarás de empreendimentos com HIS e HMP na zona leste. Destaca-se que no período recente houve um leve espriamento da concentração de empregos na cidade, com aumento da sua concentração no Tatuapé, Ipiranga e Jaguaré - conforme mencionado no diagnóstico que trata sobre o Desenvolvimento Econômico e Social.

**Mapa 29. Números totais de emprego (2019) e licenciamento de HIS Dentro/Fora de ZEIS (2014 a 2021)**



Fonte: Rais, 2019; SISACOE, 2021; Geosampa, 2022. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP, 2022

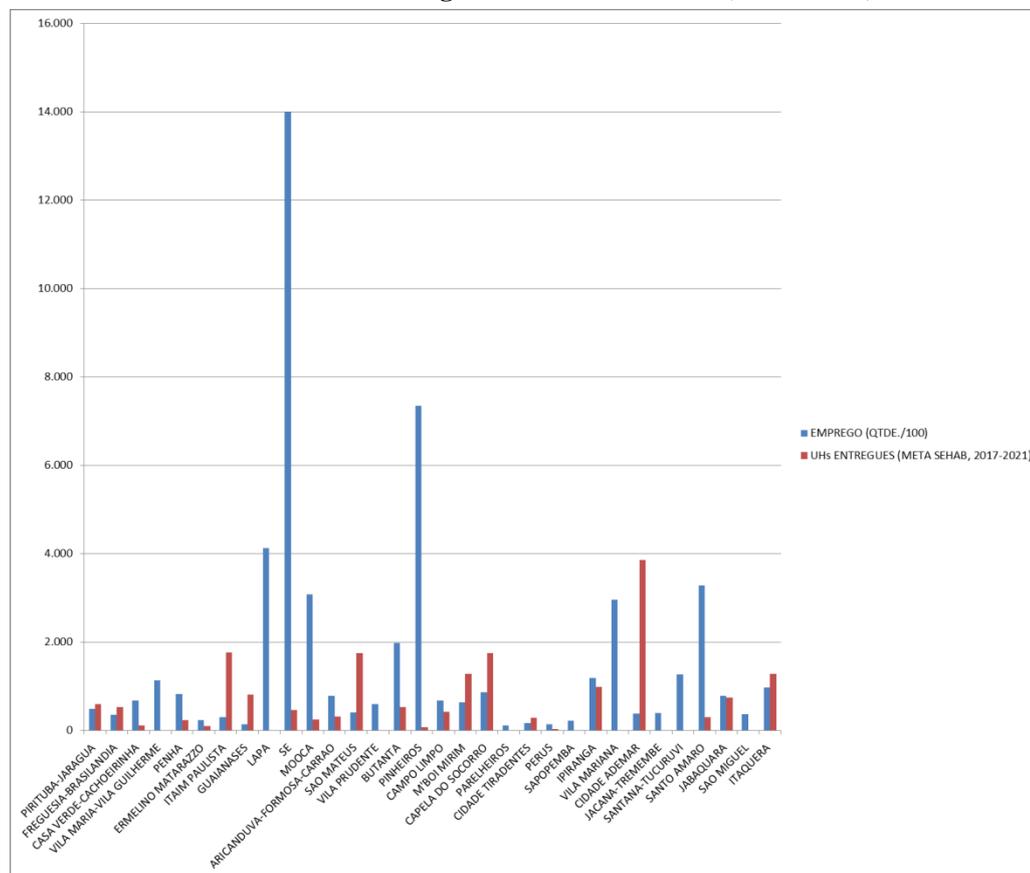
**Mapa 30. Números totais de emprego (2019) e licenciamento de HMP dentro e fora de ZEIS (2014 a 2021)**



Fonte: Rais, 2019; Sisacoe, 2021; Geosampa, 2022. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP, 2022

Ao se contrapor a proporção de empregos por subprefeitura (Gráfico 24) e a quantidade de unidades habitacionais entregues no período de 2017 a 2021, conforme registro do Programa de Metas da Sehab, se nota um desequilíbrio entre a maior oferta de emprego existente e a maior concentração da entrega de unidades habitacionais registrada, como é o caso da subprefeitura da Sé, Pinheiros, Itaim Paulista e Cidade Ademar. No entanto, há casos de razoável equilíbrio, como as subprefeituras de Itaquera, Jabaquara e Ipiranga.

**Gráfico 24. Número de empregos por Subprefeitura (2019) e entrega de unidades habitacionais, conforme monitoramento do Programa de Metas - Sehab (2017 a 2021)**



Fonte: RAIS, 2019; Geosampa, 2022; Sehab/PMSP, 2022. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

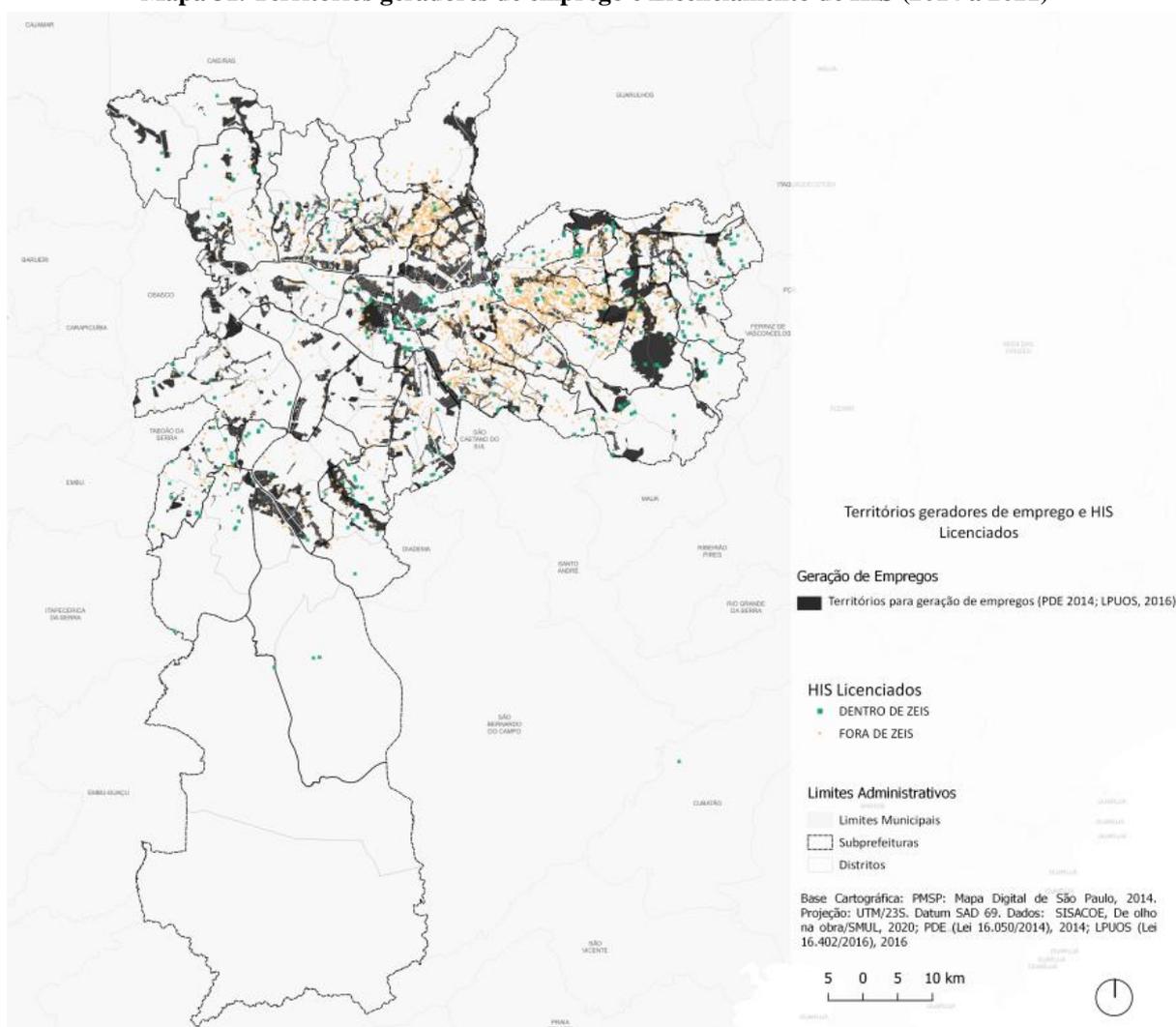
Buscando avaliar as possibilidades futuras que são previstas pelo plano, identificou-se nos mapas as centralidades urbanas planejadas pelo PDE, aqui denominadas como territórios geradores de emprego, devido aos objetivos e incentivos para a implementação de atividades econômicas de porte diverso nesses locais. Neste exercício foram considerados o Parque Tecnológico do Jaguaré (art. 186 e posteriores; Quadro 13 do PDE), o Polo de Economia Criativa nos distritos da Sé e República (art. 182 e posteriores), os Perímetros de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico (Disposições finais; Mapa 11), e as zonas ZC, ZDE (1 e 2) e ZPI (1 e 2) da LPUOS.

O Mapa 31 e Mapa 32 contrapõem essas centralidades à localização dos empreendimentos licenciados com HIS e HMP, onde o resultado demonstra que a maior relação entre os elementos acontece em territórios próximos a locais onde há atividades econômicas de médio a grande porte (ZPI 1, ZPI 2, ZED 1, ZDE 2 e ZC, demarcados pela LPUOS, Lei 16.402/2016). A maior expressão desses números ocorre nas zonas Leste e Norte, onde estão concentrados os licenciamentos empreendimentos de HIS e HMP entre os anos de 2014 e 2021. No centro, zona Oeste e zona Sul essa relação entre os

territórios geradores de emprego e os licenciamentos de HIS e HMP se mantêm, contudo de forma dispersa.

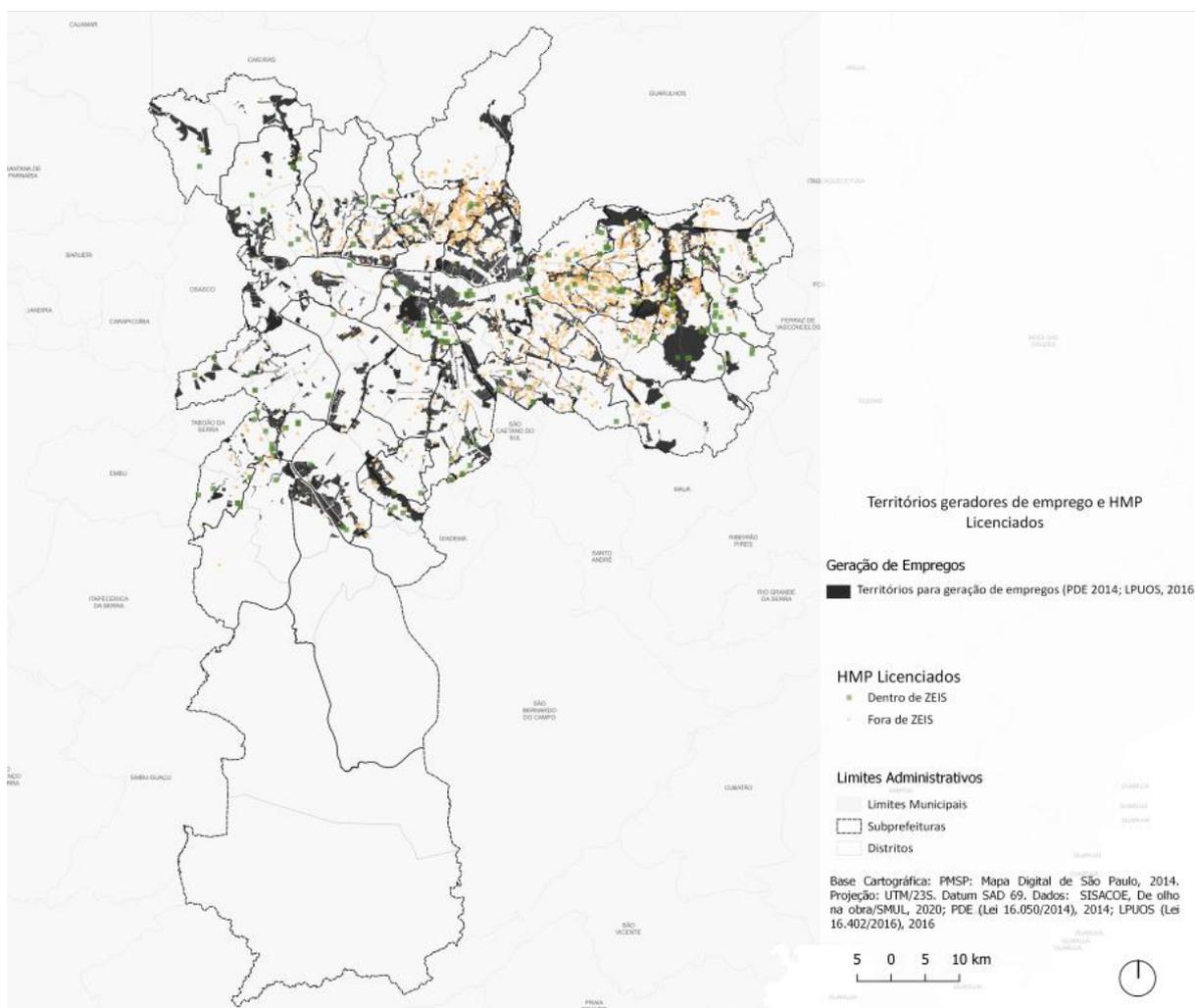
No caso dos territórios mapeados pelo Plano Diretor como Perímetro de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico, Polo de Economia Criativo e Parque Tecnológico do Jaguaré, observa-se que não há ainda uma relação clara de licenciamentos de HIS e HMP vinculada com as propostas para uso residencial planejadas para essas regiões.

**Mapa 31. Territórios geradores de emprego e Licenciamento de HIS (2014 a 2021)**



Fonte: Sisacoe, 2021; PDE, 2014; LPUOS, 2016. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP, 2022

**Mapa 32. Territórios geradores de emprego e Licenciamento de HMP (2014 a 2021)**

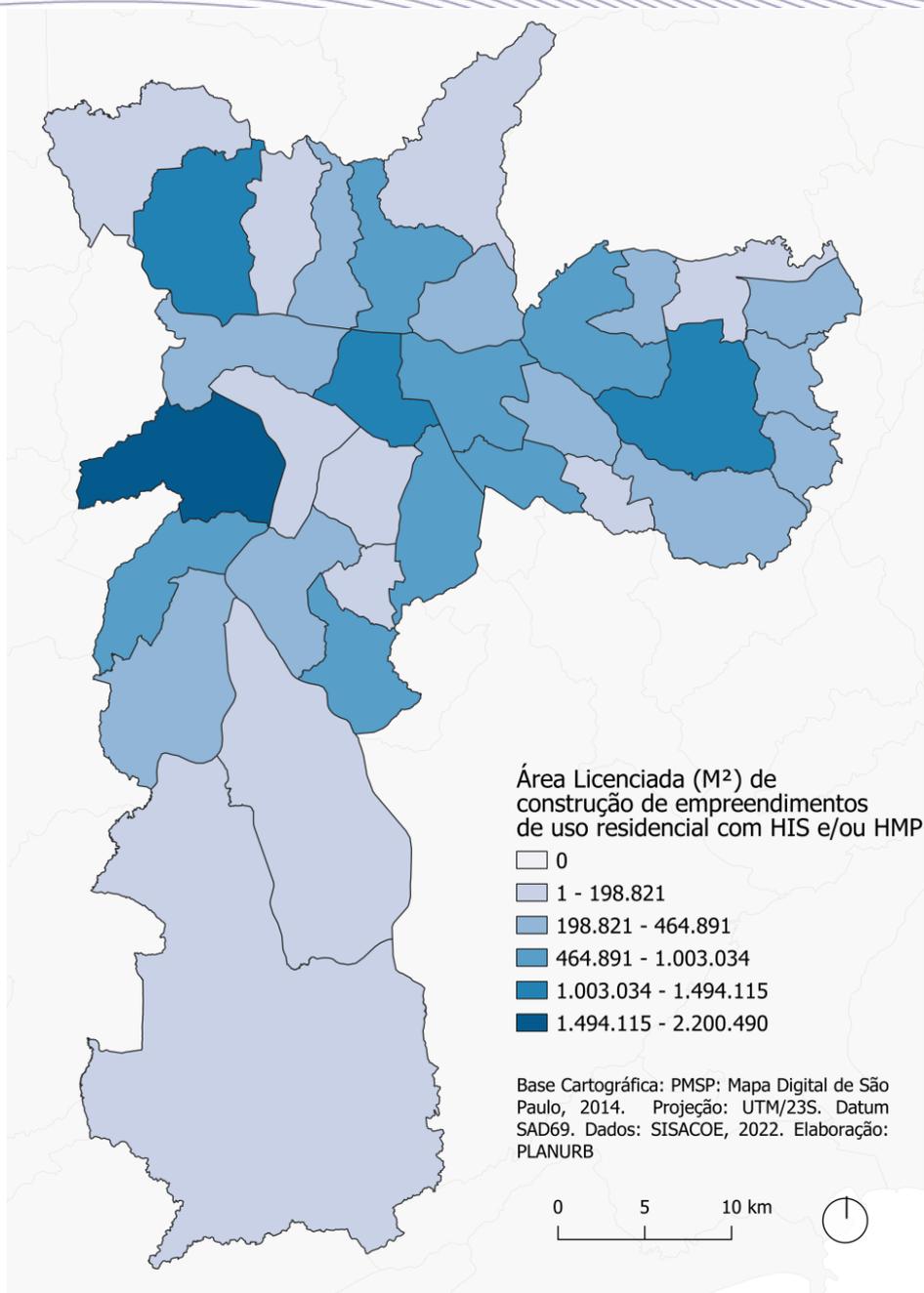


Fonte: Sisacoe, 2021; PDE, 2014; LPUOS, 2016. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP, 2022

Ao se avaliar a contraposição do total da área construída licenciada por uso residencial (HIS e HMP no Mapa 33,

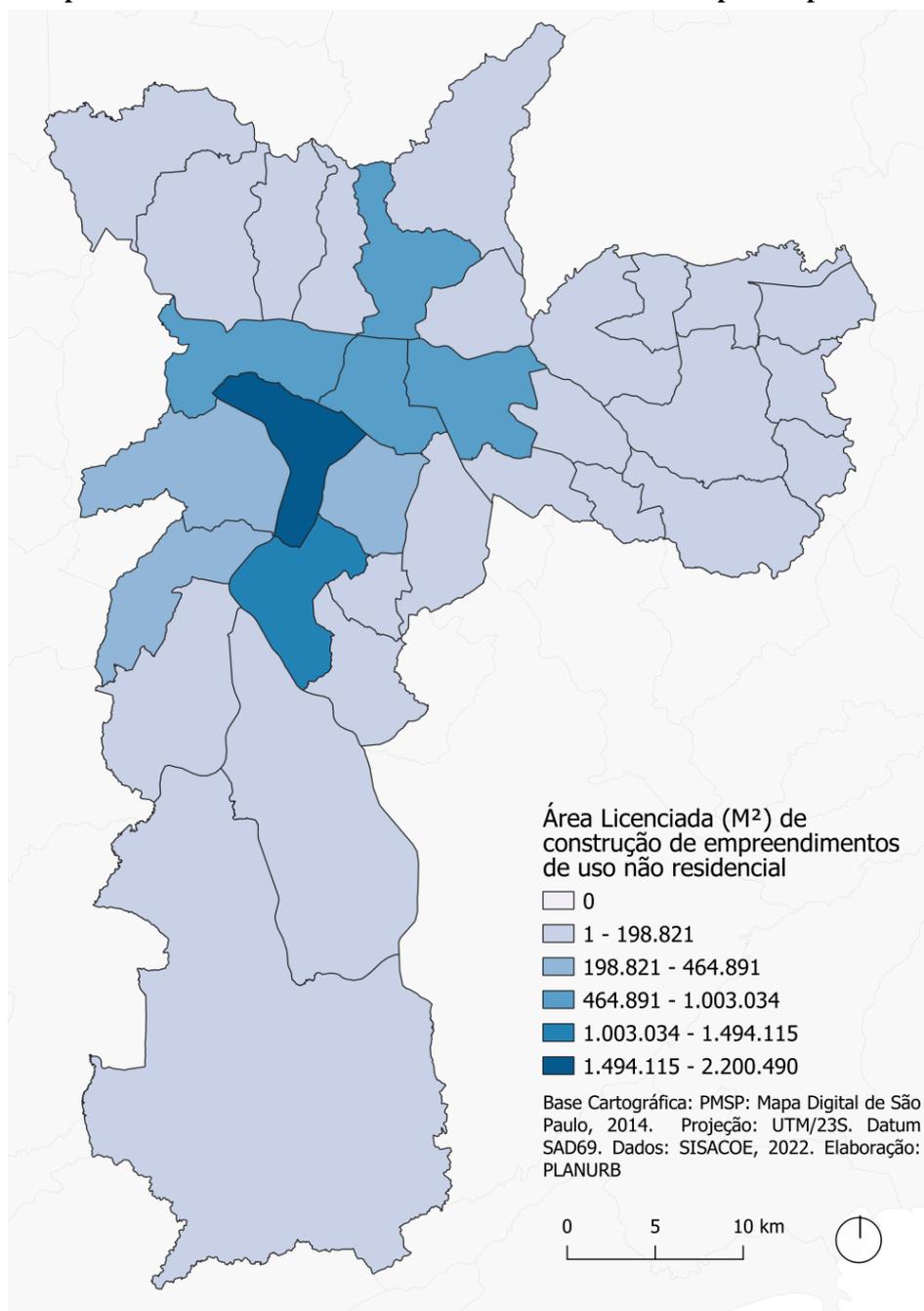
Mapa 34 e Mapa 35), uso não residencial e uso misto ainda é possível indicar que existe uma certa sobreposição do território com maior área construída licenciada que será destinada ao uso não residencial e ao uso misto, destacando-se as subprefeituras da Lapa, Sé, Mooca, Pinheiros e Santo Amaro. No caso do uso não residencial ainda possui destaque a subprefeitura de Santana. No caso do uso misto, destaca-se a Vila Mariana. Em contrapartida, as subprefeituras que devem receber a maior implantação de área construída destinada ao uso residencial (HIS e HMP) são Pirituba, Butantã, Itaquera e Sé. Destaca-se que a contagem do total de área construída incorpora eventuais usos não residenciais que existam nos empreendimentos licenciados com HIS e HMP, além de outras atividades residenciais que não sejam essas unidades incentivadas.

### **Mapa 33. Área Construída Licenciada para HIS e HMP por Subprefeitura**



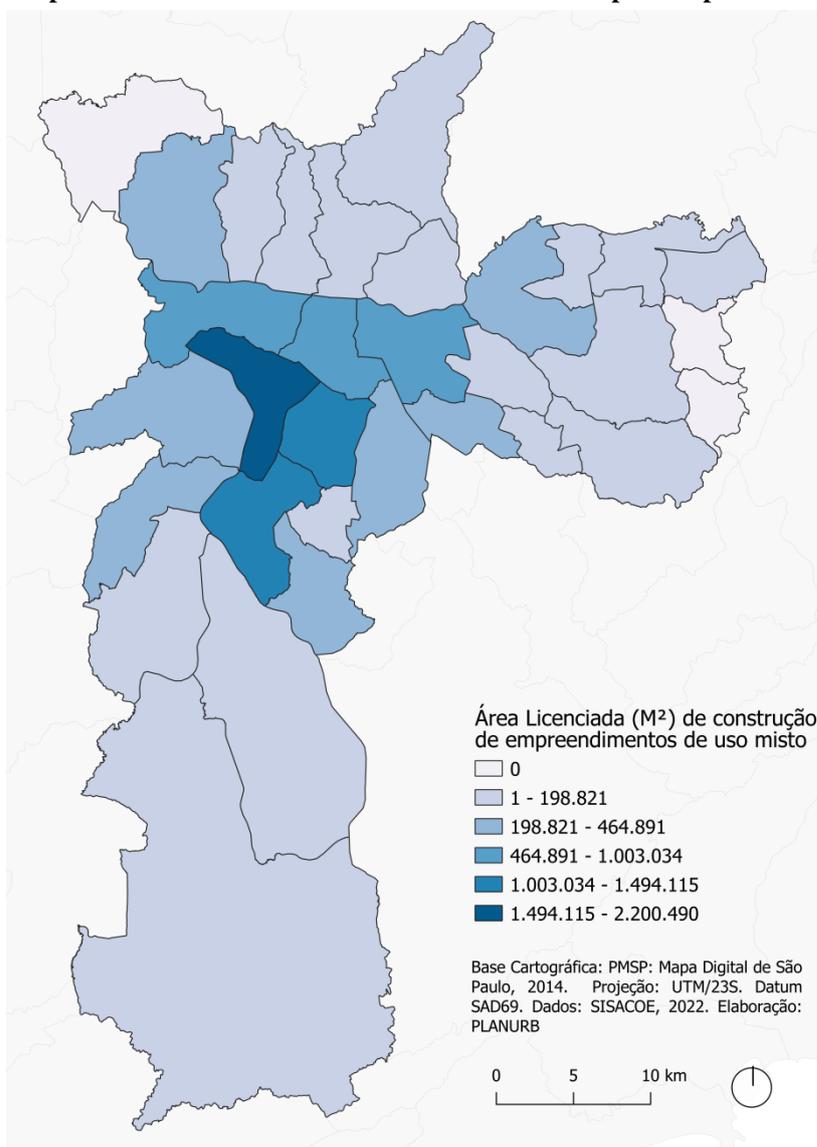
Fonte: Sisacoe, 2022. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP, 2022

**Mapa 34. Área Construída Licenciada de Uso não residencial por Subprefeitura**



Fonte: Sisacoe, 2022. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP, 2022

Mapa 35. Área Construída Licenciada de Uso Misto por Subprefeitura



Fonte: Sisacoe, 2022. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP, 2022

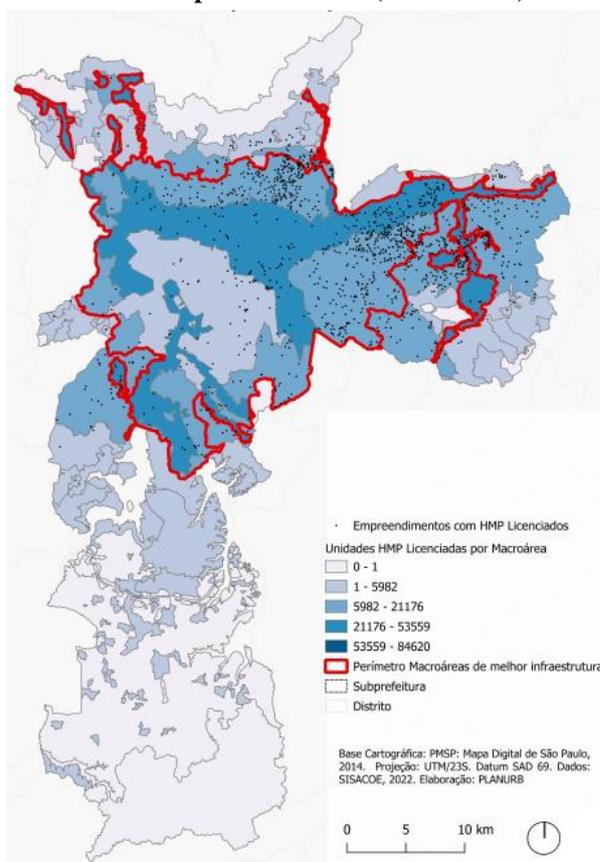
**(ii) da garantia do acesso à terra e a reserva de glebas e terrenos, em área dotada de infraestrutura, em quantidade suficiente para atender as necessidades habitacionais;**

Neste momento, consideramos como os territórios dotados de infraestrutura o conjunto de macroáreas, utilizando como referência as suas definições legais, quais sejam: Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), Macroárea de Urbanização Consolidada (MUC) e Macroárea de Qualificação da Urbanização (MQU). O conjunto desses três espaços está indicado nos mapas indicados abaixo com a linha vermelha.

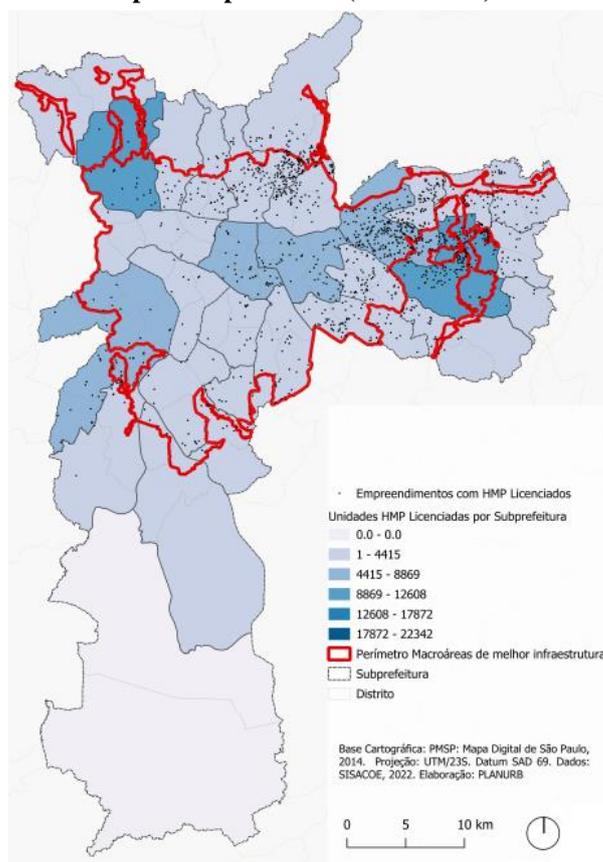
Em avaliação sobre o período de vigência do PDE, é possível considerar que a maior parte dos empreendimentos com HIS licenciados entre 2014 e 2021 está localizada nesse território aqui

considerado como de melhor infraestrutura, havendo certo extravasamento para além desse espaço no setor nordeste, leste e sudoeste da cidade. Essa análise é ratificada se considerarmos os empreendimentos licenciados com HMP e os empreendimentos que se enquadraram no dispositivo da Cota de Solidariedade, conforme demonstram o Mapa 36 e Mapa 37.

**Mapa 36. Concentração de Unidades de HMP Licenciadas por Macroárea (2014 a 2021)**



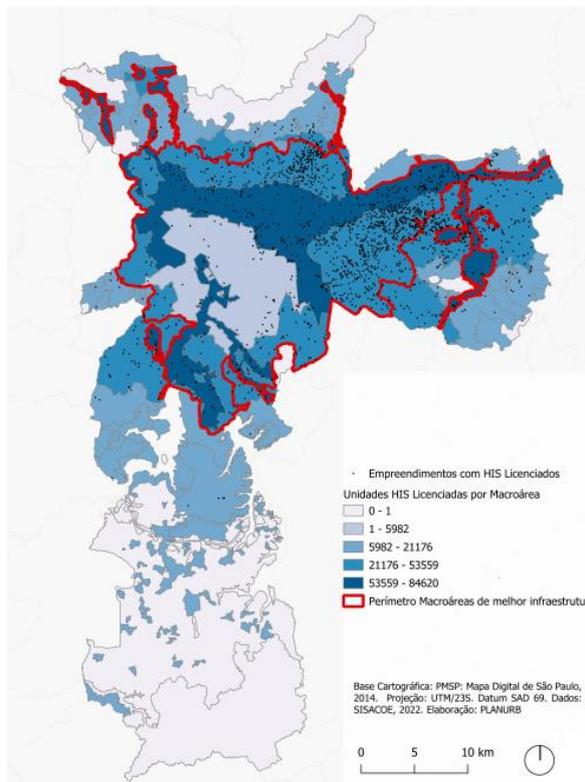
**Mapa 37. Concentração de Unidades de HMP Licenciadas por Subprefeitura (2014 a 2021)**



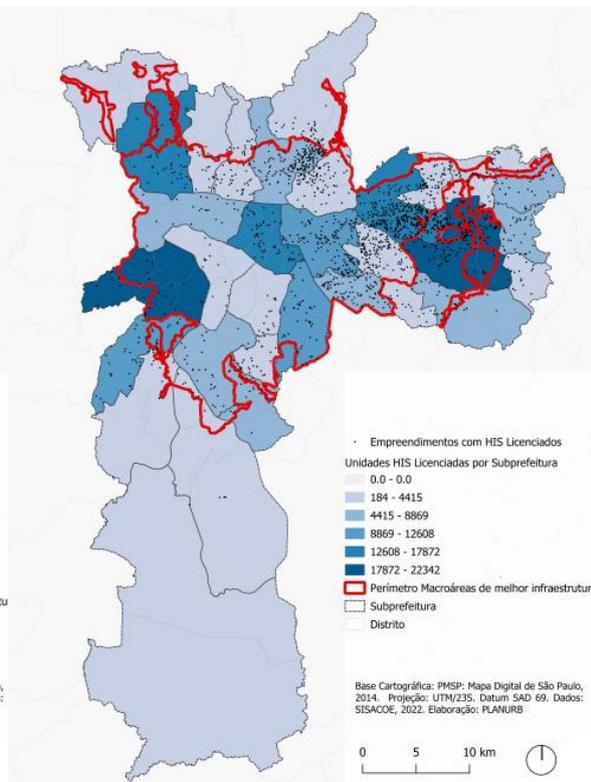
Fonte: PDE 2014, SEHAB; Geosampa – PMSP, 2022. Elaboração: SMUL/PLANURB.

No entanto, essa tendência perde força quando são considerados apenas os dados do monitoramento do Programa de Metas da Sehab, tendo em vista o período de 2017 a 2021. Nota-se que, neste caso, há uma maior concentração de entrega de unidades habitacionais no extremo leste e sul da cidade, para além do território considerado aqui como de melhor infraestrutura.

**Mapa 38. Concentração de Unidades de HIS  
Licenciadas por Macroárea (2014 a 2021)**



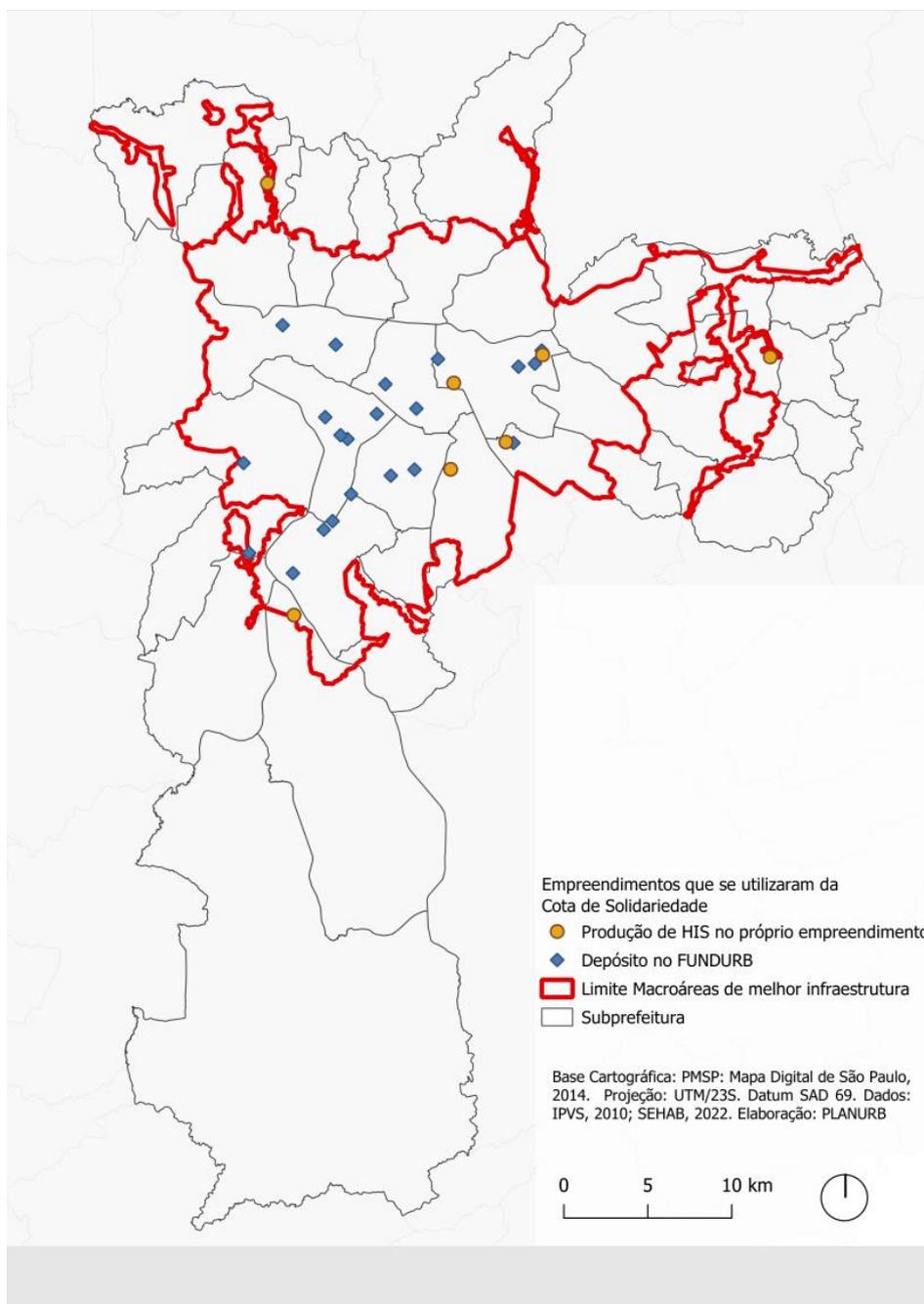
**Mapa 39. Concentração de Unidades de HIS  
Licenciadas por Subprefeitura (2014 a 2021)**



Fonte: PDE 2014, SEHAB; Geosampa – PMSP, 2022. Elaboração:  
SMUL/PLANURB.

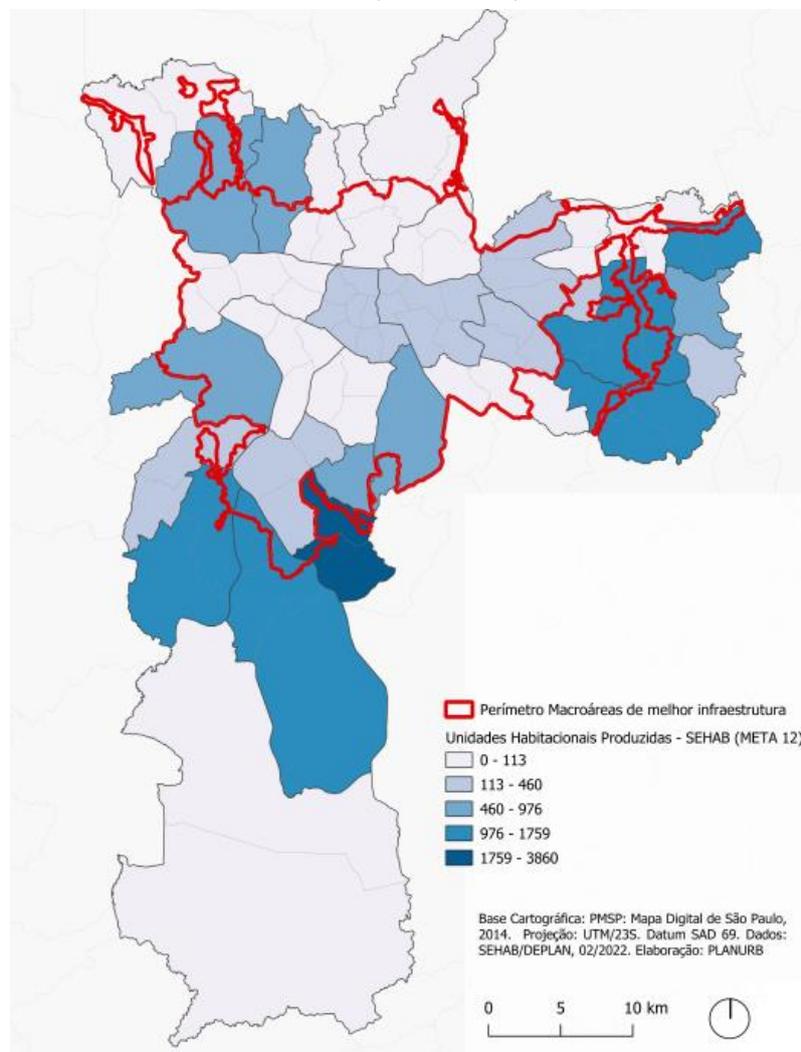
Ainda em relação ao instrumento da Cota de Solidariedade (Mapa 40), é importante enfatizar que os empreendimentos que optaram pela destinação de unidades HIS, destacados no mapa, encontram-se mais próximos aos limites das macroáreas consideradas como de melhor infraestrutura. Em contrapartida, os empreendimentos que optaram pela doação ao Fundurb estão localizados mais próximos de áreas centrais e mais valorizadas – setor sudoeste da cidade.

Mapa 40. Empreendimentos com Cota de Solidariedade



Fonte: Smul, 2022; PDE, 2014; Geosampa – PMSP, 2022. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

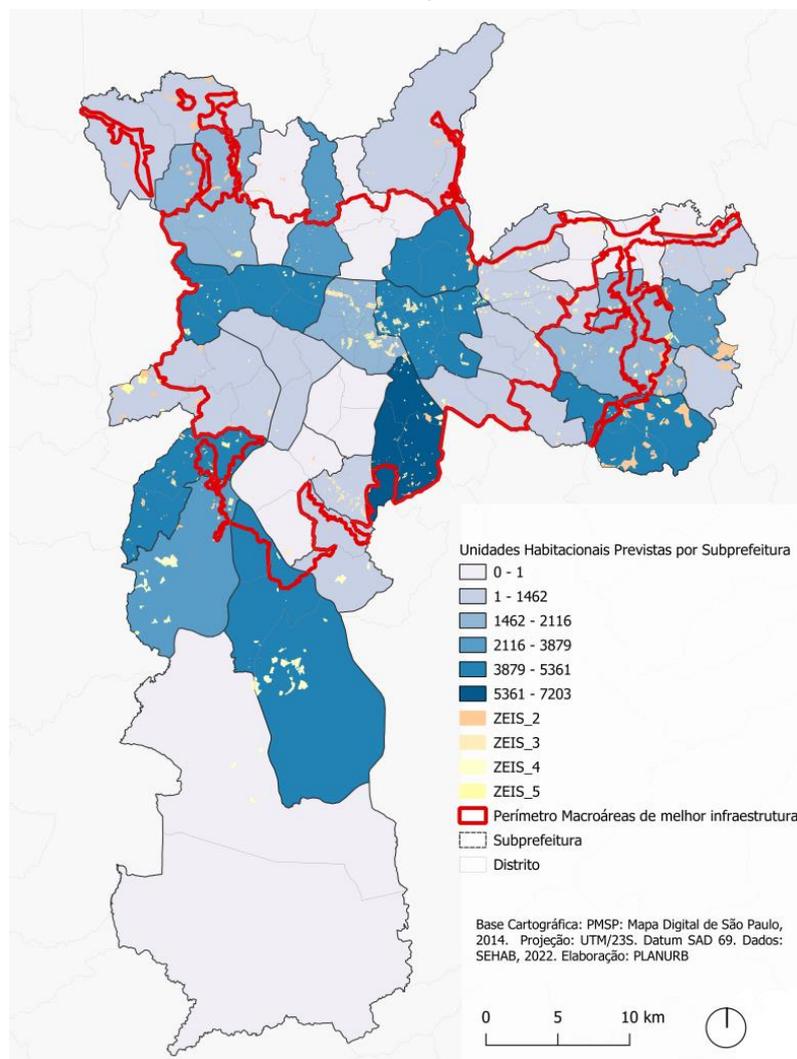
**Mapa 41. Concentração de unidades habitacionais entregues por Subprefeitura (Meta da Sehab/PMSP)  
(2017 – 2021)**



Fonte: Smul, 2022; PDE, 2014; Geosampa – PMSP, 2022. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

Buscando avaliar as possibilidades futuras, foi contraposta a previsão de entrega de unidades habitacionais (Mapa 42 e Tabela 18), conforme previsto pelo monitoramento do programa de Metas da Sehab/PMSP, e as áreas demarcadas como ZEIS, que são os espaços onde há a obrigação de se prover HIS. Desconsiderou-se neste momento as ZEIS 1, que são espaços onde há a previsão de consolidação dos assentamentos precários existentes. Neste caso, percebe-se que a provisão futura do programa de Metas da Sehab/PMSP se dará em territórios de melhor condição urbana se compararmos ao resultado registrado até o ano de 2021. A demarcação de ZEIS de vazio se dá predominantemente nas áreas de menor qualidade urbanística, se considerados os parâmetros acima descritos.

**Mapa 42. Provisão Habitacional Prevista por Subprefeitura – Programa de Metas Sehab/PMSP (2022-2028)**



Fonte: PDE 2014, Sehab/PMSP; Geosampa – PMSP, 2022. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

**Tabela 18. Área de ZEIS dentro e fora das Macroáreas de melhor Infraestrutura**

ÁREA (M <sup>2</sup> ) DE ZEIS DENTRO/FORA DAS MACROAREAS DE MELHOR INFRAESTRUTURA		
ZEIS	DENTRO	FORA
ZEIS-2	4.723.489	10.148.670
ZEIS-3	8.103.879	565.608
ZEIS-4	-	4.726.638
ZEIS-5	3.357.250	2.890.902
Total Geral	16.190.618	18.331.818

Fonte: Geosampa – PMSP, 2022. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

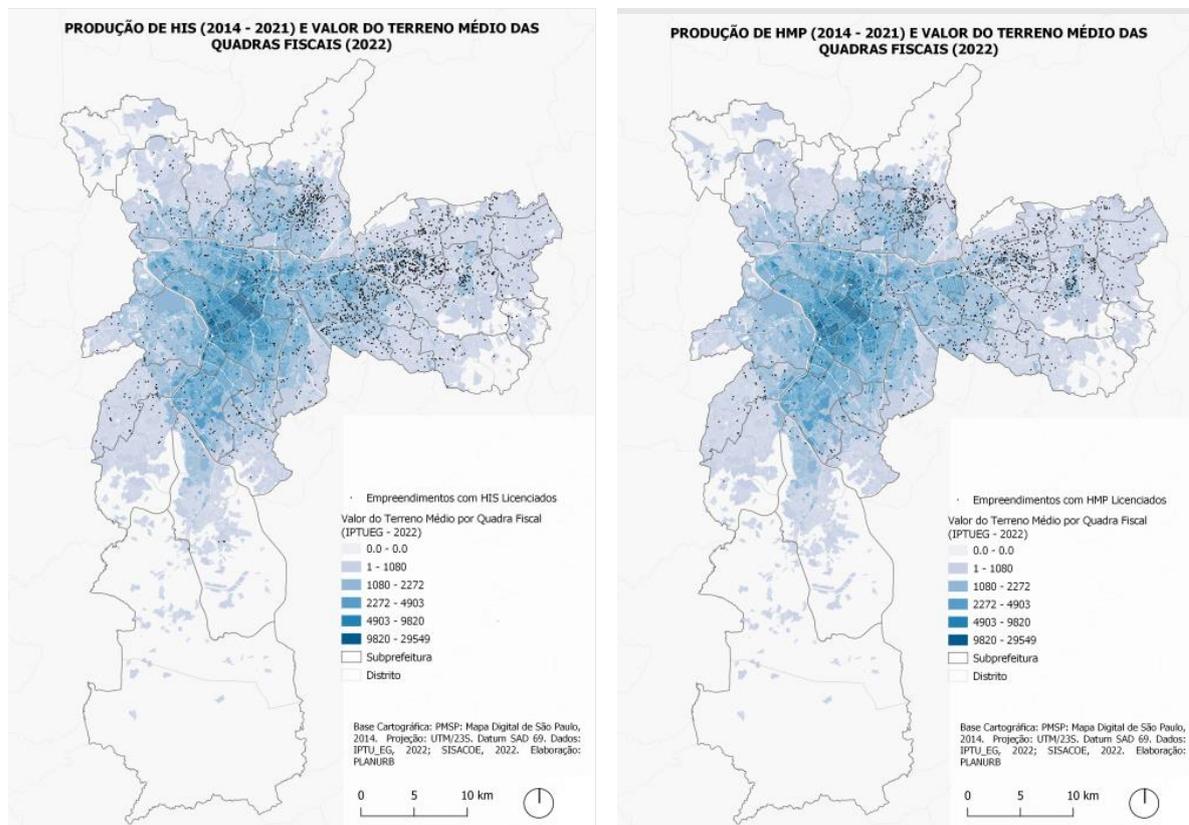
Como questão que se relaciona a esse objeto, destaca-se a relevância relativa do Fundurb no financiamento da política habitacional municipal e sua capacidade de viabilizar certa autonomia à escala municipal na estruturação dos seus programas de atendimento habitacional, inclusive com a priorização de destinação dos recursos às áreas de melhores condições urbanísticas - como determinado em lei. No entanto, aponta-se para a necessária garantia da liquidação dos recursos orçamentários mínimos às intervenções por este setorial. Além disso, dispositivos jurídicos como o Direito de Preempção e a Arrecadação de Bens Abandonados podem subsidiar de maneira mais efetiva o atendimento aos objetivos aqui tratados.

**(iii) da redução das desigualdades socioterritoriais**

Com o intuito de avaliar a possível redução das desigualdades, adotou-se como método a contraposição de dados habitacionais (i) ao valor médio do terreno por quadra fiscal, considerando os dados de 2022 do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); (ii) à renda média da população, considerando os dados do censo demográfico de 2010; e (iii) ao Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS).

Em relação valor médio do terreno por quadra fiscal, é possível indicar que há um desalinhamento entre a localização da maior parte dos empreendimentos licenciados com HIS e HMP e os territórios de maior valor da terra urbana, conforme mostra o Mapa 43.

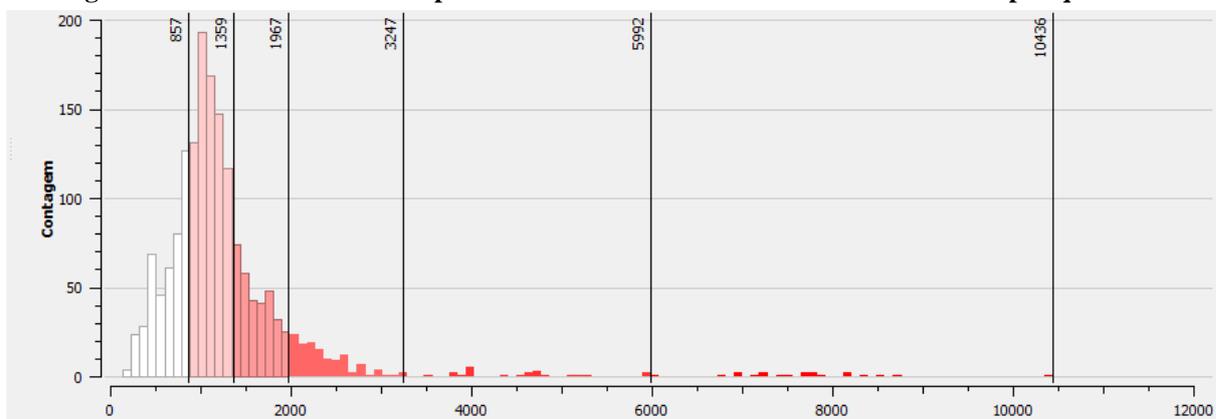
Mapa 43. Licenciamento de empreendimentos de HIS/HMP e valor médio do terreno por Quadra Fiscal



Fonte: Sisacoe, De olho na obra/SMUL; IPTUEG, 2022. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

No Histograma 1, evidencia-se a concentração dos empreendimentos com HIS nas quadras com menor valor médio de terreno. Sob a questão metodológica, aponta-se que parte dos empreendimentos não foram considerados no histograma em decorrência do processamento dos dados. De qualquer forma, aponta uma tendência no licenciamento dessas unidades na cidade.

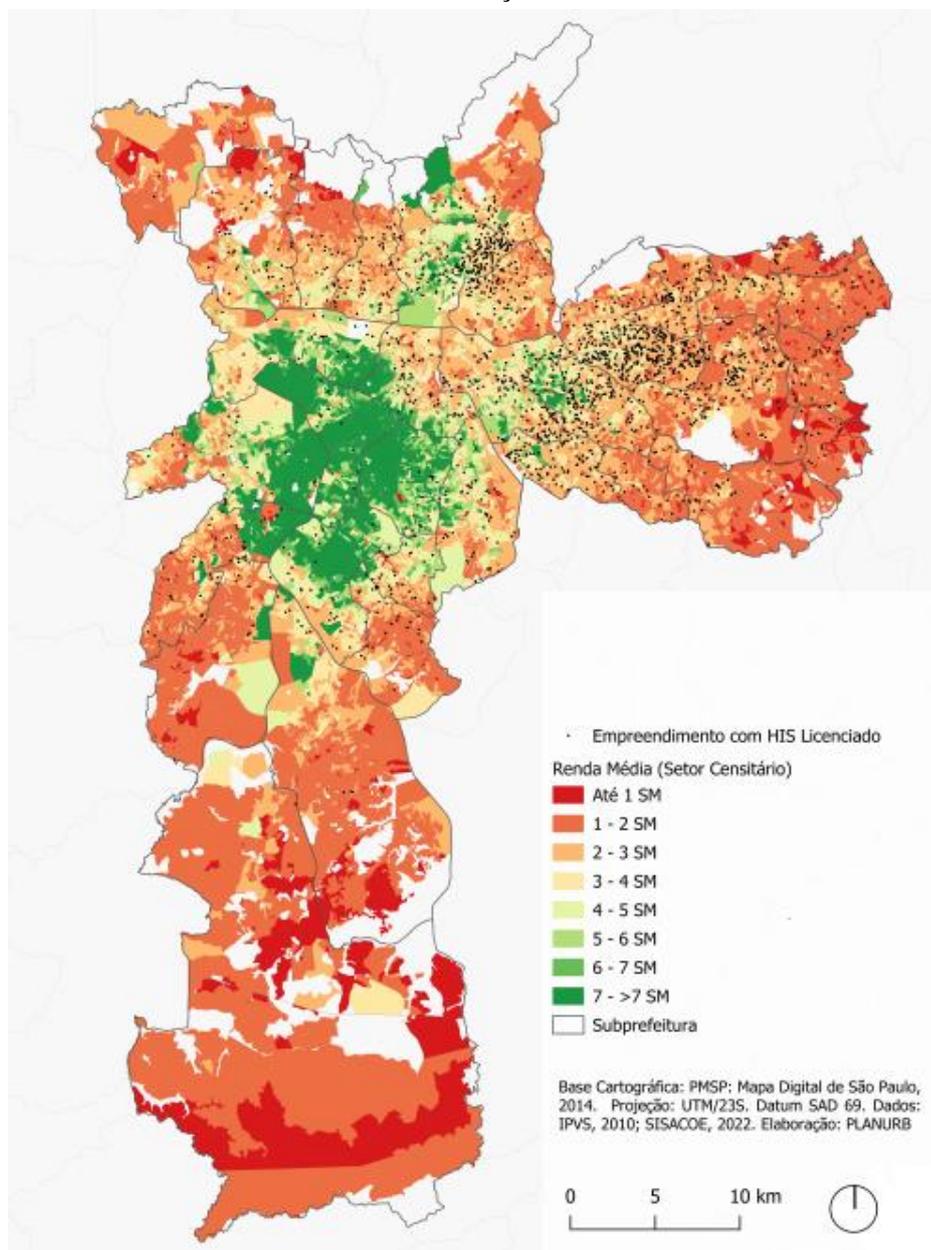
**Histograma 1. Licenciamento de empreendimentos com HIS x valor médio do terreno por quadra fiscal**



Fonte: Sisacoe, De olho na obra/SMUL; IPTUEG, 2022. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

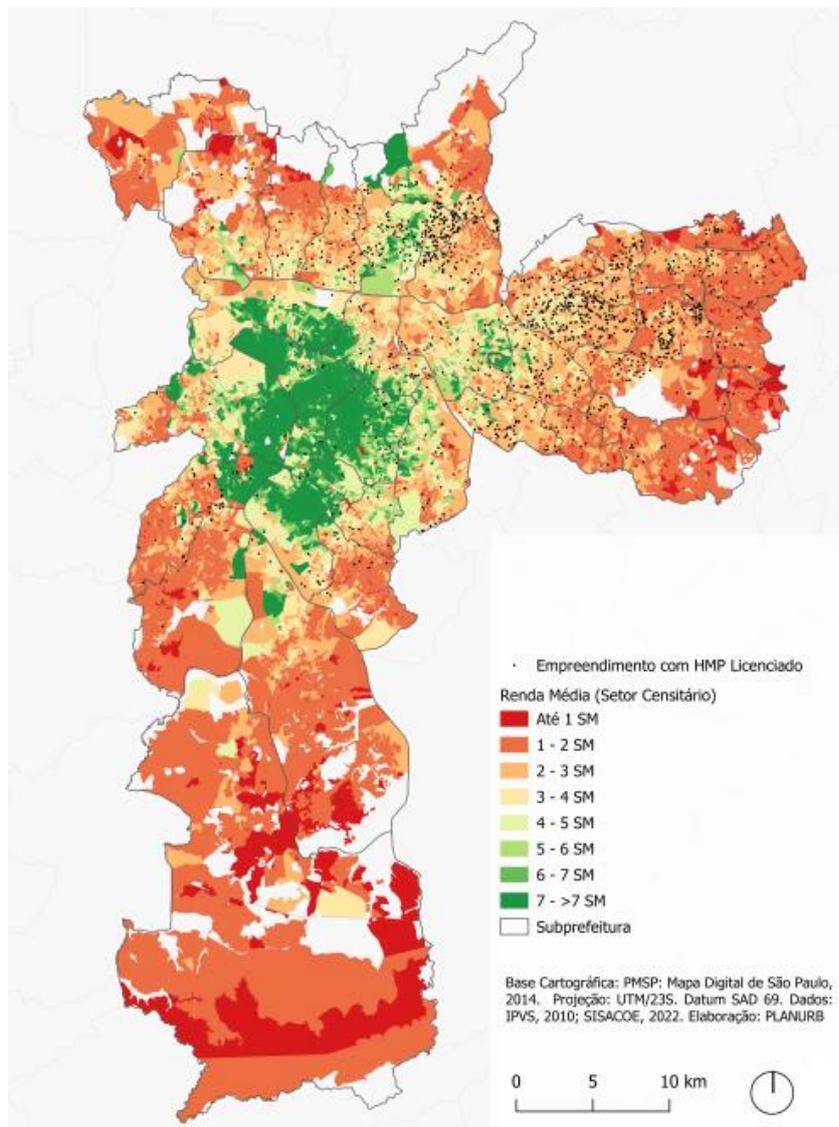
Considerando a contraposição visual do gradiente da renda média da população em relação à localização do licenciamento de empreendimentos com HIS e HMP no período de 2014 a 2021 (conforme Mapa 44, Mapa 45, Histograma 2 e Histograma 3), avalia-se que a previsão de implantação dessas unidades se dá de maneira predominante no território onde a renda média é de até aproximadamente 4 salários mínimos - considerando a base de dados do IPVS, que faz referência ao censo demográfico de 2010. Essa renda é equivalente à faixa de 0 a 6 salários mínimos prevista pelo plano às HIS. Há casos mais pontuais de previsão de implantação de unidades incentivadas inclusive em territórios com renda média superior a 7 salários mínimos - destacando-se os arredores do Tatuapé e Santana.

Mapa 44. Licenciamento de empreendimentos com HIS x valor médio da renda da população por localização



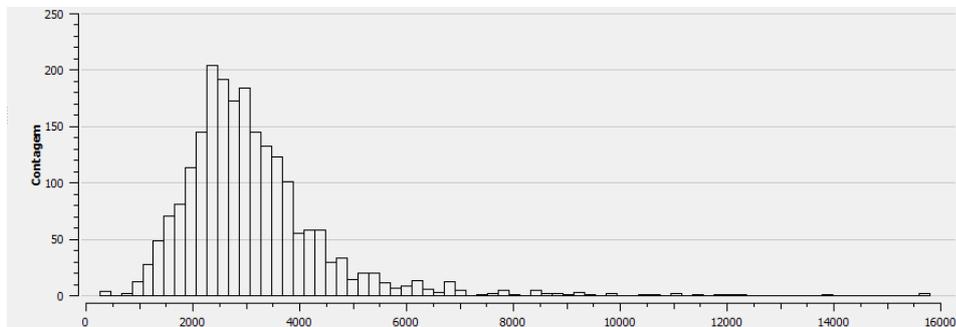
Fonte: Sisacoe, De olho na obra/SMUL; IPVS, 2010. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

Mapa 45. Licenciamento de empreendimentos com HMP x valor médio da renda da população por localização



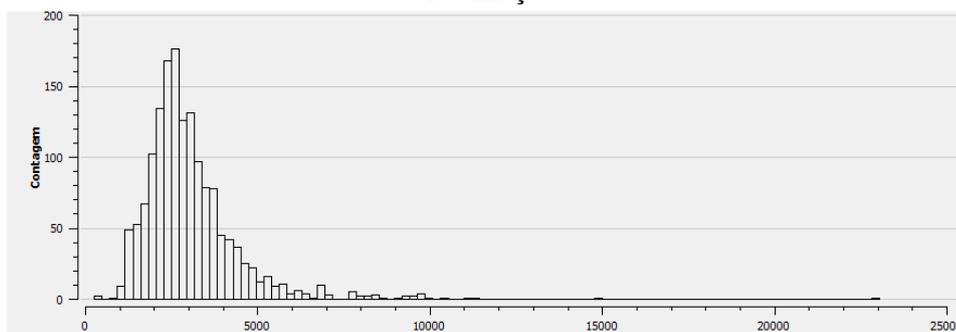
Fonte: Sisacoe, De olho na obra/SMUL; IPVS, 2010. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

**Histograma 2. Licenciamento de empreendimentos com HIS x valor médio da renda da população por localização**



Fonte: Sisacoe, De olho na obra/SMUL; IPVS, 2010. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

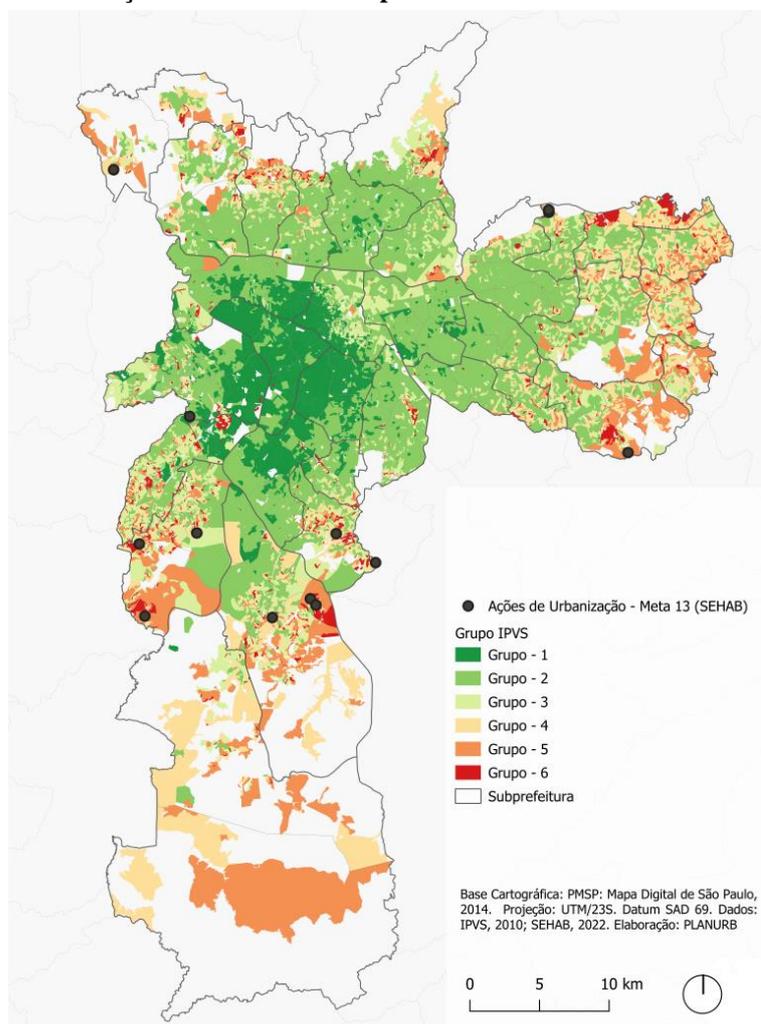
**Histograma 3. Licenciamento de empreendimentos com HMP x valor médio da renda da população por localização**



Fonte: Sisacoe, De olho na obra/SMUL; IPVS, 2010. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

Já em análise que contrapõe o IPVS à localização dos assentamentos precários que contém famílias beneficiadas por intervenções, é possível apontar, por análise visual a partir do Mapa 46, que há atendimento aos territórios de maior vulnerabilidade social.

Mapa 46. Ações de urbanização em assentamentos precários x Índice Paulista de Vulnerabilidade Social



Fonte: Sehab/PMSP, 2022; IPVS, 2010. Elaboração: Planurb/Smul/PMSP.

#### **(iv) da recuperação e reabilitação das áreas centrais da cidade.**

Sobre os instrumentos que se relacionam ao debate da Função Social da Propriedade, menciona-se que a priorização de sua aplicação nos perímetros da OU-Centro e da OUCAB tem promovido uma maior notificação de imóveis na região central da cidade, localizados principalmente nas macroáreas MEM e MUC, áreas bem dotadas de infraestrutura. Essa priorização pode contribuir para recuperar e reabilitar as áreas centrais do município, bem como aproximar emprego e moradia. No entanto, e como detalhado anteriormente, percebe-se que imóveis não utilizados são os que menos atendem às exigências da notificação de PEUC, o que evidencia muitas dificuldades em se recuperar ou ainda destinar um uso aos imóveis da região central, seja por impedimentos edilícios ou por degradação do entorno onde se inserem. Em vista disso, faz-se necessário verificar a destinação de usos dos imóveis

notificados para o PEUC, verificando se há de fato o cumprimento da função social da propriedade, o que contribui para o combate da terra ociosa, favorecendo a recuperação dessas áreas centrais.

Em relação ao monitoramento do Programa de Metas da Sehab/PMSP, que considera o horizonte de provisão habitacional até 2028, é possível apontar que há uma certa quantidade de unidades habitacionais que se pretende viabilizar nas subprefeituras da Lapa, Mooca e Sé. Tais unidades seriam produzidas de maneira vinculada ao programa Locação Social, em diversas modalidades de viabilização, assim como iniciativas vinculadas à Parceria Pública Privada ou programas de cogestão ou autogestão.

Em relação às propostas de regulação com relação à promoção privada, menciona-se que após a sanção do PDE foi instituída a Lei Municipal 17.577/2021, que dispõe sobre o Programa Requalifica Centro. Esse instrumento prevê incentivos fiscais (IPTU, Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis - ITBI, ISS, taxas municipais) e urbanísticos quando for proposta a intervenção em edificações construídas até 1992 ou licenciadas com base na legislação vigente à época, localizadas na região central, considerando a possibilidade de haver ou não o aumento da área construída e a alteração de uso. Por exemplo, é previsto que (i) as áreas acrescidas que sejam destinadas à melhoria das condições de segurança, salubridade, higiene ou acessibilidade; e (iii) as áreas de uso residencial, áreas de uso não residencial no térreo ou cobertura, cultural, de educação ou de saúde sejam consideradas como não computáveis ou que possam ocupar faixas de recuos, nos termos ali definidos. Além disso, é permitida a instalação de saliências ou terraços e a isenção do pagamento da OODC no caso de mudança de uso, por exemplo. A legislação ainda determina que esses imóveis não tenham as condições de segurança, salubridade, higiene e acessibilidade agravadas, que os recursos arrecadados pela aplicação da lei sejam destinados à provisão habitacional (preferencialmente na região central) e a possibilidade de promoção de iniciativas pelo Consórcio imobiliário. Também se encontra em elaboração o PIU Setor Central, cujo o projeto de lei atualmente tramita na Câmara Municipal de Vereadores.

## 5. CONSIDERAÇÕES SOBRE HABITAÇÃO SOCIAL E DIREITO À CIDADE

As considerações acerca do tema Habitação Social e Direito à Cidade foram elaboradas com o foco de observar questões tendenciais de resultados dos dispositivos do PDE relacionados com: a Política Habitacional e a Função Social da Propriedade, os objetivos estratégicos do Plano diretor associados à política habitacional, e os dados recolhidos para estudo dos instrumentos. As tendências são apresentadas a seguir, segmentadas pelos principais instrumentos e constatações deste Diagnóstico.

A partir da análise dos dados, constata-se que as ZEIS possuem maior tendência de licenciamento de HIS 1, devido à obrigatoriedade de produção de 60% de área construída para HIS 1 no empreendimento (em ZEIS 1, 2, 3 e 4) e 40% de área construída para HIS 1 ou HIS 2 no empreendimento (em ZEIS 5), conforme disposto no Quadro 4 do PDE. Também se observa que, por meio desse instrumento há a constituição de uma reserva de terras destinadas à produção de HIS em locais demarcados como de menor qualidade urbanística, majoritariamente. Em contrapartida, o plano incentiva a produção de HIS em outras zonas, inclusive prevendo a possibilidade de majoração do seu CA máximo. Analisando a relação das ZEIS com a função social da propriedade, observa-se que apenas 32% dos imóveis ociosos notificados para aplicação do PEUC localizam-se nas ZEIS 2, 3 e 5. Nota-se que tais Zonas não têm sido priorizadas para a notificação, sendo em parte áreas bem localizadas e com potencial para provisão de moradia, sobretudo HIS.

Sobre as áreas ocupadas por assentamentos precários, indica-se que nem todas os perímetros cadastrados hoje estão demarcados como ZEIS e que a definição legal de ZEIS 3 pode não abarcar o rol de assentamentos precários existentes. Sobre o Plano de Urbanização de ZEIS 1 ou do Projeto de Intervenção de ZEIS 3, deve-se avaliar o momento no qual os diferentes pontos de pauta previstos pelo PDE devam ser submetidos à deliberação do Conselho Gestor de ZEIS e demais órgãos que sejam necessários, tendo em vista o processo de elaboração e debate da intervenção a ser promovida por Sehab/PMSP. Sobre os CGZEIS, aponta-se pela necessidade de considerar as dificuldades de instituição e manutenção dos mesmos.

Em relação à produção de HIS/HMP, constata-se que no período analisado (2014-2021) há um expressivo crescimento de unidades habitacionais licenciadas. Este aumento foi acompanhado por uma relevância cada vez maior da promoção privada destas unidades. É notada uma concentração dos licenciamentos de empreendimentos com HIS e HMP no eixo nordeste da cidade, nas Subprefeituras

da Aricanduva-Formosa-Carrão, Mooca, Penha, Itaquera e Santana-Tucuruvi. Há ainda uma quantidade de unidades licenciadas que é significativa nas subprefeituras da Sé, Pirituba e Butantã. Vale ressaltar que tal localização não está sobreposta de maneira significativa ao setor sudoeste da cidade, o local de maior concentração de empregos. No entanto, é apontado um leve espraiamento da concentração de empregos na cidade, com aumento da sua concentração na região do Tatuapé, Ipiranga e Jaguaré. Pondera-se ainda que exista uma relação entre o licenciamento de HIS/HMP e o número de contratação de unidades habitacionais vinculadas aos programas federais analisados (PMCMC e PCVEA). Elenca-se, de maneira não exaustiva, para possíveis limitações e potencialidades presentes em tal articulação.

Em uma análise dos dados de provisão habitacional monitorada pelo Programa de Metas da Sehab, a principal observação que ocorre é acerca da localização das unidades entregues, cuja implementação se dá majoritariamente nas periferias do município. Estima-se que essa tendência será revertida parcialmente no horizonte de 2022-2028: há a previsão de entrega de significativa quantidade de unidades habitacionais no eixo oeste e central da cidade. Ainda se nota que o PMCMV possuiu papel relevante para viabilizar as unidades habitacionais entregues no âmbito do Programa de Metas da Sehab/PMSP (2017-2021). No entanto, como consta nos registros do Portal Brasileiro de Dados Abertos (2022), indica-se que a partir de 2020 as unidades habitacionais contratadas pelo programa habitacional federal foram viabilizadas pelo Casa Verde e Amarela. Destaca-se, como uma alteração ocorrida no período recente, um aumento das unidades construídas no bojo da PPP do GESP e do programa Mananciais.

Sobre as fontes de recursos que subsidiam a implementação da política habitacional, destaca-se que no período avaliado (2014-2020) houve uma redução de aplicação dos recursos oriundos do FMSAI, uma oscilação dos investimentos do órgão Sehab, uma redução no investimento dos valores oriundos das OUCs e uma liquidação dos recursos do Fundurb sempre menor a R\$150.000.000,00/ano - ainda que tenha havido um aumento significativo na arrecadação e utilização dos recursos do fundo de maneira geral, especialmente no ano de 2019. Sobre o Fundurb, deve-se avaliar a compatibilidade entre a diretriz territorial de aplicação dos valores reservados à política habitacional e as premissas de atendimento à demanda de reassentamento, que é cadastrada pela Sehab/PMSP. Também se aponta para a necessidade de haver maior liquidação dos recursos do Fundurb destinados à política habitacional. Sobre as OUCs, é necessário reavaliar o equilíbrio entre a porcentagem mínima de valor que é reservado ao atendimento habitacional em relação às necessidades habitacionais que devem ser consideradas por cada operação, tal como determinado em normativas específicas. Este exercício

ainda deve considerar a relação entre as frentes de obras previstas e o dispêndio de recursos previstos por cada Operação Urbana à política habitacional.

Com relação à Cota de Solidariedade, nota-se que os resultados da aplicação desse instrumento ficaram abaixo do esperado, visto que apenas 33 empreendimentos se enquadraram nos requisitos para sua aplicação. Foi observado que a maioria desses empreendimentos optou pelo pagamento ao Fundurb em detrimento da destinação de unidades HIS, o que pode acabar desvirtuando o propósito de habitação inclusiva da Cota de Solidariedade. Esse ponto precisa ser melhor estudado, comparando-se os valores doados ao Fundurb com os valores das unidades que deixaram de ser destinadas pelos empreendedores, bem como avaliando qual das alternativas do instrumento, dispostas no Art. 112 do PDE, apresenta mais vantajosidade ao poder público. Verifica-se que não houve destinação HIS-1, o que revela uma fragilidade desse instrumento em estimular a produção de habitação social para a população de menor renda. Nesse sentido, é importante avaliar a possibilidade de criar mais estímulos para a destinação de HIS-1, garantindo assim um número mínimo de atendimento à população menos favorecida. Ademais, recomenda-se uma análise mais detalhada sobre uma possível concorrência entre a cota de solidariedade e a outorga onerosa, avaliando o quanto o incorporador paga a mais por metro quadro de potencial construtivo adicional.

Em relação aos instrumentos indutores da função social da propriedade, o PEUC, o IPTU Progressivo no Tempo e a listagem dos imóveis que não cumprem a função social vêm desempenhando os objetivos a que se destinam. Porém, há outros instrumentos que ainda não foram efetivados, tendo sido identificadas algumas dificuldades em induzir os proprietários a destinarem um uso ao imóvel, sobretudo àqueles em situação de não utilizado. Isso se deve a motivos diversos, seja por limitações da edificação, por exigência de valores elevados e inflexíveis pelo proprietário, ou ainda por questões relacionadas à degradação do entorno. Nesse sentido, constata-se a necessidade de se aplicar o PEUC em associação a outros instrumentos, inclusive estudar a possibilidade de criar instrumentos alternativos que, de fato, possam induzir o cumprimento da função social.

É importante enfatizar que a Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos da Dívida Pública não pôde ser aplicada por limitações legais, sendo, portanto, necessário estudar alternativas a esse instrumento. Faz-se necessário, ainda, prever um plano estratégico de gestão e destinação dos imóveis após o 5º ano de aplicação do IPTUp, para os casos em que houver interesse público, considerando inclusive a possibilidade de que estes imóveis subsidiem a política habitacional municipal. Para além disso, recorda-se que: o Consórcio Imobiliário carece de regulamentação dos seus procedimentos; a Arrecadação de Bens Abandonados carece de regulamentação interna, mas ainda não apresentou caso efetivo de aplicação; e o Direito de Preempção, apesar de legalmente vigente, vem sendo preterido

frente aos demais instrumentos. Em vista do que foi constatado, é importante avaliar a destinação de usos dos imóveis notificados para PEUC, a fim de verificar se a função social tem sido, de fato, cumprida, ou se ocorre apenas o atendimento às exigências das notificações e/ou a otimização do uso do solo pela utilização desses imóveis ociosos. Ademais, é relevante considerar a possibilidade de priorização das notificações desses imóveis, sobretudo aqueles com possibilidade de reconversão do uso para moradia e localizados nas ZEIS 2, 3 e 5, visando incentivar a produção de habitação social nessas áreas com boa infraestrutura, especialmente para a população de baixa renda e que mais utiliza do sistema de transporte coletivo.

Destacam-se ainda algumas medidas recentes que vêm sendo tomadas e que estão relacionadas à temática de habitação, como: o Programa Pode Entrar da Prefeitura de São Paulo, a revisão do marco legal de regularização fundiária municipal (inclusive a nível municipal, com a sanção da Lei 17.734/2022) e o processo de tramitação do PL619/2016, referente aoPMH. Considera-se que estas medidas devem se articular tendo em vista o que é previsto de maneira mais abrangente à política de desenvolvimento territorial estabelecida pelo PDE, assim como a revisão do plano deve considerar as novas disposições normativas que estão vigentes. O atendimento habitacional provisório, o Serviço de Moradia Social e a assistência técnica, jurídica, urbanística e social gratuita, mencionados no PDE, também possuem propostas de regulação e, em alguns casos, disposições vigentes. Especificamente sobre a CUEM, é indicada a relevância de considerá-la à luz do novo marco legal de regularização fundiária e das disposições vigentes da MP 2.220/2001.

Outro tema retratado no capítulo foi a regularização edilícia, uma questão abordada no Plano Diretor a partir da possibilidade de elaboração de uma legislação específica para regularização edilícia, conforme descrito nas disposições finais do PDE. Devido às prorrogações estabelecidas por decretos, revisão da Lei e de Projetos de Lei, o prazo para pedidos de regularização foi estendido até o final de 2023.

De modo geral, as anistias automáticas previstas na lei estão localizadas de modo homogêneo no município, com exceção da MEM e da MUC onde os contribuintes anistiados aparecem de forma pontual e espaiada. Ainda, a localização dos contribuintes anistiados pelo método automático indicou que a Regularização Edilícia atingiu áreas demarcadas como ZEIS 1, ZEIS 3 e em conjuntos habitacionais promovidos pela administração pública (de acordo com dados da Sehab/PMSP), territórios onde se pressupõe uma maior articulação com a necessidade de regularização edilícia, a partir dos instrumentos das ZEIS (1 e 3).

A análise englobou também um estudo de áreas de risco no município em contraposição com as Macroáreas do PDE. Sobre essa análise, observa-se que embora as ações prioritárias previstas pelo

PDE estejam sendo cumpridas, há um aumento das áreas de risco e grau de risco (Alto - R3 e Muito alto - R4) na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental. Nesta macrozona, evidencia intenso processo de ocupação das áreas ambientalmente frágeis não propícias ao assentamento urbano.

Por fim, essas foram as principais questões que sobressaíram das análises deste diagnóstico em relação ao tema Habitação Social e Direito à Cidade. Algumas questões apresentam tendências bem definidas, outras ainda carecem de estudos mais aprofundados e dados consolidados para um parecer final. Todavia, apresentam alguns indícios de possíveis ajustes no PDE, ou ainda aprimoramentos na sua aplicação.

## 5.1. APRIMORAMENTO DO MONITORAMENTO – NOTAS SOBRE DADOS

A consolidação e aprimoramento do banco de dados municipal é fundamental à gestão pública, à formulação e avaliação das políticas públicas e ao planejamento do desenvolvimento territorial.

Dessa forma, e dada a relevância da questão ao processo de trabalho, é necessário considerar que, em decorrência da condição de determinados bancos de dados ou o decorrer de tempo desde a sua publicação, algumas análises aqui encartadas devem ser consideradas como interpretações de possíveis tendências reconhecíveis na cidade.

Apesar dessas considerações, acredita-se que a avaliação dos dados hoje disponíveis pela municipalidade é fundamental e necessária para se avançar no diagnóstico sobre o Plano Diretor Estratégico.

Por isso, os dados são incorporados ao presente trabalho. No entanto, para possibilitar uma maior transparência e subsidiar a análise pelos demais interessados, elencam-se algumas considerações sobre os dados utilizados.

## DEMANDA POR ATUALIZAÇÃO:

- Censo Demográfico: Levantamento realizado em 2010.
- Índice Paulista de Vulnerabilidade Social:<sup>86</sup> Este indicador é resultado da análise dos dados levantados por Censo Demográfico e, por isso, sua última atualização considera os dados datados de 2010.
- Quadro das necessidades habitacionais e das demandas por tipo de intervenção: Sistematização publicada em 2016. Este trabalho é resultado da sistematização de uma série de dados - e alguns deles não foram atualizados (como o Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística - IBGE, por exemplo).
- Assentamentos precários: As informações disponíveis na plataforma HabitaSampa são atualizadas pontualmente, em decorrência de pesquisas realizadas nas diversas localizações.

## DEMANDA POR APRIMORAMENTO:

**Sistema de Controle de Obras e Edificações – SISACOE:** Necessidade de aprimoramento e padronização no preenchimento do banco de dados.

**Informações HIS/HMP/EHIS/EHMP/EZEIS:** Ausência de dados sistematizados a respeito da destinação desses imóveis incentivados.

**Destinação dos imóveis notificados por PEUC:** Ausência de dados sistematizados sobre os imóveis que atenderam à notificação de PEUC, sobretudo quando há a sua eventual destinação para o uso residencial.

**Regularização fundiária:** Aprimoramento no preenchimento dos dados de monitoramento das ações promovidas, inclusive considerando a possibilidade de georreferenciamento dos perímetros atendidos.

## ESPECIFICIDADES DOS DADOS:

**Previsão de execução da Provisão Habitacional ou Intervenção em Assentamentos Precários:** Estes são dados oriundos do monitoramento do Programa de Metas da SEHAB e, dada a sua natureza enquanto instrumental do planejamento da política habitacional municipal, estão em constante revisão e aprimoramento. A previsão sobre famílias a serem beneficiadas ou unidades habitacionais a serem entregues está sujeita a alteração também por influência dos ritos necessários à viabilização dessas previsões.

---

<sup>86</sup> Notas metodológicas disponíveis em: <http://ipvs.seade.gov.br/view/pdf/ipvs/metodologia.pdf> . Acesso em março de 2022.

**Imóveis anistiados:** Consideraram-se os dados das anistias promovidas de maneira automática. As anistias automáticas foram georreferenciadas até a escala da quadra fiscal, considerando a predominância de anistias por quadra com base em uma somatória dos lotes anistiados em cada quadra fiscal. A escolha da metodologia se deu por uma limitação do tratamento dos dados em escala de quadra devido a uma complexidade de tratamento dos dados até a escala dos lotes.

A contagem do número de anistiados a partir desse método pode considerar o número de apartamentos (quando individualizados) em cada condomínio. Essa consideração é importante, principalmente ao se analisar o número de contribuintes situados em conjuntos habitacionais mepeados pela SEHAB. Sendo assim, o número retratado nesse recorte não considera o número de conjuntos, mas o total de unidades habitacionais em cada um.

Os dados referentes aos processos avaliados por servidores ainda deverão ser analisados e considerados em estudos futuros.

**IPTU-Emissões Gerais:** São dados atualizados até 2019. Este banco de dados é alimentado pela Secretaria Municipal da Fazenda e é constituído, sobretudo, por dados de natureza fiscal. A relevância destes dados se dá por ter o poder de retratar a cidade existente, já construída. A agregação deste banco se dá a nível de lote fiscal, o que permite um grau de detalhamento territorial elevado para a análise. Há que se destacar que, desde o lançamento de determinado empreendimento, até a realização do desdobramento de seu IPTU (no caso de condomínios), existe um intervalo de tempo que pode demorar até dois anos, causando um gap temporal entre o término das obras e o momento em que este empreendimento vai constar no bando de dados do IPTU-EG.

**RAIS:** Datado de 2019, considera-se que é uma fonte de dado atual ainda que dinâmicas recentes possam ter impactado em alguma medida a localização dos empregos como, por exemplo, a pandemia de Corona vírus. Entende-se que o principal aspecto a ser considerado aqui é que esses dados são oriundos de declarações realizadas ao Governo Federal, podendo haver distorção entre essa fonte e a relação à localização dos empregos na cidade.

# CAPÍTULO III: PATRIMÔNIO AMBIENTAL E CULTURAL

## 1. INTRODUÇÃO

O Plano Diretor Estratégico - PDE tem como seu principal objetivo proporcionar a melhoria da qualidade de vida em todos os bairros da cidade, buscando atingir um equilíbrio entre as questões urbanas relacionadas à mobilidade, meio ambiente, moradia e trabalho.

A temática da proteção dos bens ambientais e culturais é incorporada e valorizada no PDE na medida em que desempenha um importante papel como função de sustentação e apoio às demais atividades urbanas, permeando de forma transversal as suas políticas e diretrizes de desenvolvimento.

Nesse sentido foram estabelecidas no PDE duas estratégias básicas - “Incorporar a agenda ambiental ao desenvolvimento da cidade” e “Preservar o patrimônio e valorizar as iniciativas culturais”. Estas estratégias estão fortemente relacionadas às estratégias de “Qualificar a vida urbana dos bairros”; “Promover o desenvolvimento econômico da cidade” e “Fortalecer a participação popular nas decisões dos rumos da cidade”.

O compromisso com a agenda ambiental é essencial para a melhoria da qualidade de vida e no PDE foi ressaltada a importância do uso múltiplo dos recursos naturais. Esse princípio foi destacado na concepção da Zona Rural e na relevância da sua multifuncionalidade como área produtora dos alimentos e da água para o abastecimento; de manutenção da biodiversidade e de serviços ambientais; das unidades de conservação da natureza, mas também, como área de atividades de desenvolvimento econômico sustentável relacionadas ao lazer, ao ecoturismo, à agroecologia, à produção orgânica e à geração de empregos. A conformação de uma política articulada entre os sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e de resíduos sólidos também mereceu destaque no PDE como um fator fundamental para possibilitar a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico.

A valorização dos bens patrimoniais foi destacada no PDE através da demarcação de áreas destinadas à proteção e preservação de espaços culturais, afetivos e simbólicos de grande importância para a memória, identidade e vida cultural da cidade. Da mesma forma foi destacada a necessidade de valorização das paisagens da cidade, por meio da definição de diretrizes para elaboração do Plano de Ordenamento e Proteção à Paisagem. Outro destaque foi a incorporação dos Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem – TICP como um instrumento de promoção de iniciativas culturais, educacionais e ambientais que podem ser delimitados em áreas que concentrem atividades ou instituições culturais, elementos urbanos materiais, imateriais e de paisagem significativos para memória e identidade da cidade.

O PDE destaca também a aplicação do instrumento da Transferência do Direito de Construir (TDC), analisada neste capítulo com relação aos imóveis enquadrados como ZEPEC-BIR e ZEPAM. A TDC também é analisada no Capítulo V - Gestão Democrática e Sistema de Planejamento.

Este capítulo apresenta o diagnóstico dos dois temas referentes ao Patrimônio Ambiental e Cultural e ao final uma Conclusão identificando algumas questões que merecem ser desenvolvidas e aprofundadas no processo participativo da revisão intermediária do PDE.

## **2. PATRIMÔNIO AMBIENTAL**

O tema do patrimônio ambiental dentro do Plano Diretor Estratégico – PDE (Lei nº 16.050/14) é tratado de forma transversal, tanto em assuntos e políticas estruturais na lei como de forma complementar dentro de sistemas, diretrizes e objetivos. Estão inseridos dentro deste tema diversos sistemas, instrumentos e programas que tentam valorizar o Meio Ambiente e promover a ocupação sustentável do território. Os próprios objetivos estratégicos do PDE abordam de maneira direta ou indireta as políticas ambientais, embora alguns sejam mais associados com o tema.

Por conta dessa interdisciplinaridade do tema ambiental, são abordados neste diagnóstico assuntos relacionados à estruturação e ordenação territorial, instrumentos de gestão ambiental, política ambiental e saneamento ambiental, o Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres e outros temas diversos como educação ambiental e mudanças climáticas.

Para viabilizar as diversas estratégias relacionadas ao meio ambiente, o PDE define procedimentos distintos de sustentabilidade para cada uma das Macrozonas do município, bem como utiliza das diretrizes de cada Macroárea para controlar a pressão da urbanização sobre os ecossistemas preservados nas bordas do município. Os instrumentos de gestão ambiental controlam a construção de forma que seus impactos possam ser dissipados e compensados pelo território.

O Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres tem importante função de reunir planos setoriais de grande relevância para a preservação do meio ambiente, os quais funcionam como instrumentos de organização territorial.

A Plataforma de Monitoramento do PDE disponibiliza os bancos de dados e indicadores referentes aos seguintes instrumentos de Gestão Ambiental: Estudo de Impacto Ambiental (EIA-RIMA); Estudo de Viabilidade Ambiental (EVA); Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV-RIV) e à Zona Especial de Proteção Ambiental - ZEPAM.

### **2.1. ESTRUTURAÇÃO E ORDENAÇÃO TERRITORIAL**

O objetivo da análise da estruturação e ordenação territorial proposta pelo Plano Diretor dentro deste tema é fazer uma complementação para as outras investigações realizadas nos outros tópicos do diagnóstico, porém focando nas questões que afetam o patrimônio ambiental - até de forma a introduzir o assunto do meio ambiente no contexto da organização espacial do município.

## 2.1.1. MACROZONA DE PROTEÇÃO E RECUPERAÇÃO AMBIENTAL (MPRA)

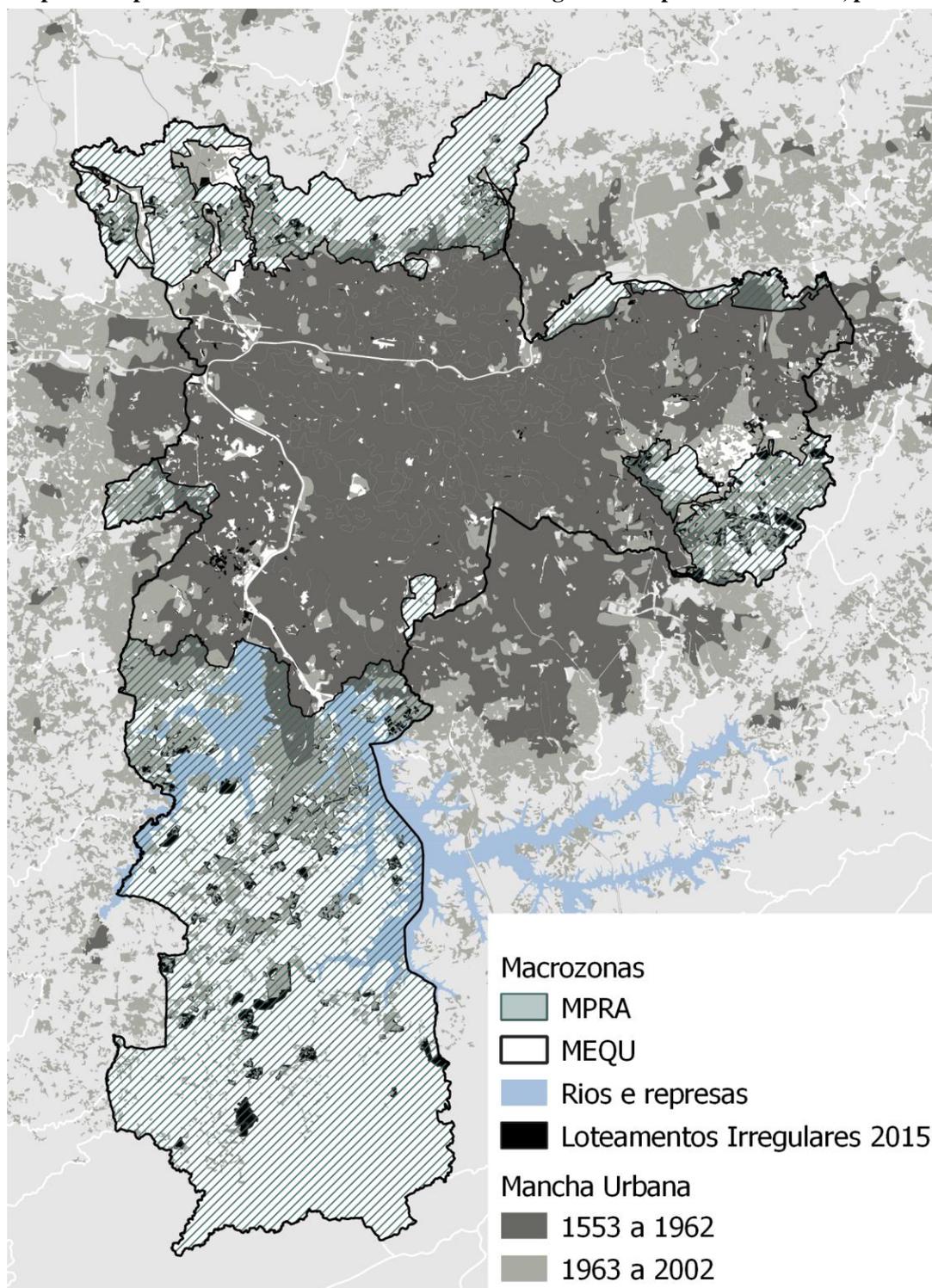
A Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental (MPRA), definida pelo PDE como uma área “ambientalmente frágil”, é destinada principalmente à preservação das áreas do município que possuem uma relevância ambiental do ponto de vista físico (por possuírem ecossistemas a serem preservados) ou legislativo (por estarem inseridos em áreas de preservação).

O art. 17 do PDE apresenta objetivos de conservação e recuperação dos ecossistemas presentes nesta zona da cidade, no entanto observa-se uma disputa no território entre a preservação desses ecossistemas e o espraiamento da mancha urbana dentro do município. O território da Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana (MEQU) foi ocupado principalmente até meados do século XX, quando o avanço da mancha urbana começou então a adentrar as áreas mais periféricas. Isso pode ser apontado no mapa a seguir, que mostra o crescimento dos loteamentos irregulares<sup>87</sup> como um sintoma deste avanço. Uma quantidade significativa destes loteamentos ocupa o território da MPRA.

---

<sup>87</sup> o dado, extraído do HabitaSampa, independe da faixa de renda

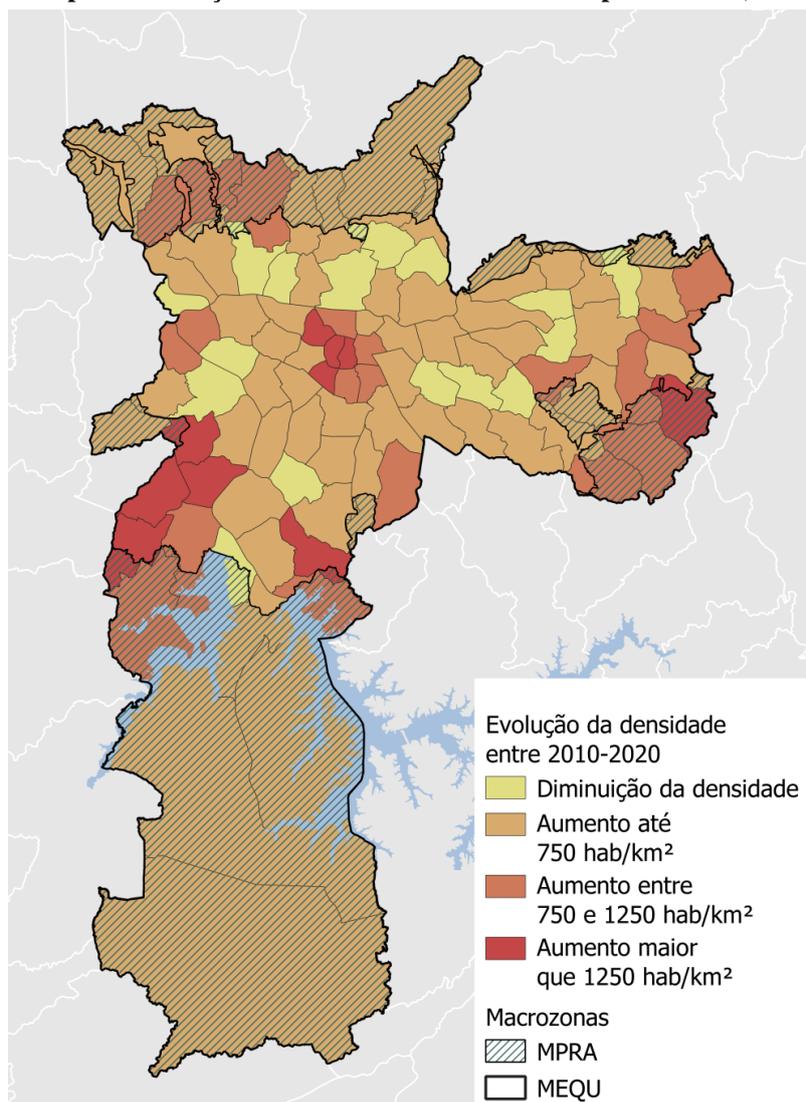
Mapa 47. Expansão Urbana até 2002 e loteamentos irregulares no período 2002-2015, por Macrozona.



Fonte: GeoSampa (Mancha Urbana 2002) e HabitaSampa (Loteamento Irregulares 2015).

Quando analisamos no mapa seguinte as variações da densidade populacional entre 2010 e 2020 (esta última projetada, por ausência de censo demográfico no período<sup>88</sup>), observamos que, mesmo que os grandes aumentos de densidade tenham ocorrido em distritos da MEQU, existe relevante adensamento da MPRA, principalmente a norte e a leste do município.

**Mapa 48. Evolução da densidade entre 2010-2020 por distrito (estimada).**



Fonte: SEADE/Geoinfo.

88 Observação relevante, pois, sem dados oficiais, não é possível precisar como a alteração das políticas públicas pelo PDE de 2014 alterou o padrão de crescimento dos distritos. Sobre a metodologia aplicada, ver Nota Técnica 1 - Projeções populacionais para Macroáreas do PDE. Disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento\\_urbano/dados\\_estatisticos/informes\\_urbanos/?p=326971](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/dados_estatisticos/informes_urbanos/?p=326971)

Essa informação também se reflete de certa forma quando olhamos o crescimento da área construída por distrito entre 2010 e 2020, considerando informações do IPTU EG da Secretaria da Fazenda (SF) no mapa a seguir.

Vale ressaltar que fatores externos podem alterar sua leitura, ocasionando porcentagens maiores do que o esperado em área construída, como no distrito Anhanguera, com um incremento de 86%. Um exemplo desses fatores externos foi que em 2014 *“a Secretaria de Fazenda a realizou a compatibilização dos lotes desenhados tendo como base o voo de 2004, com os respectivos “croquis fiscais”, também conhecidos como plantas-quadra, estes atualizados de forma manual. O incremento de registros compatibilizados foi evidente resultando em um significativo aumento de imóveis e de área incorporada ao cadastro.”* Conforme, SMUL/GEOINFO<sup>89</sup>.

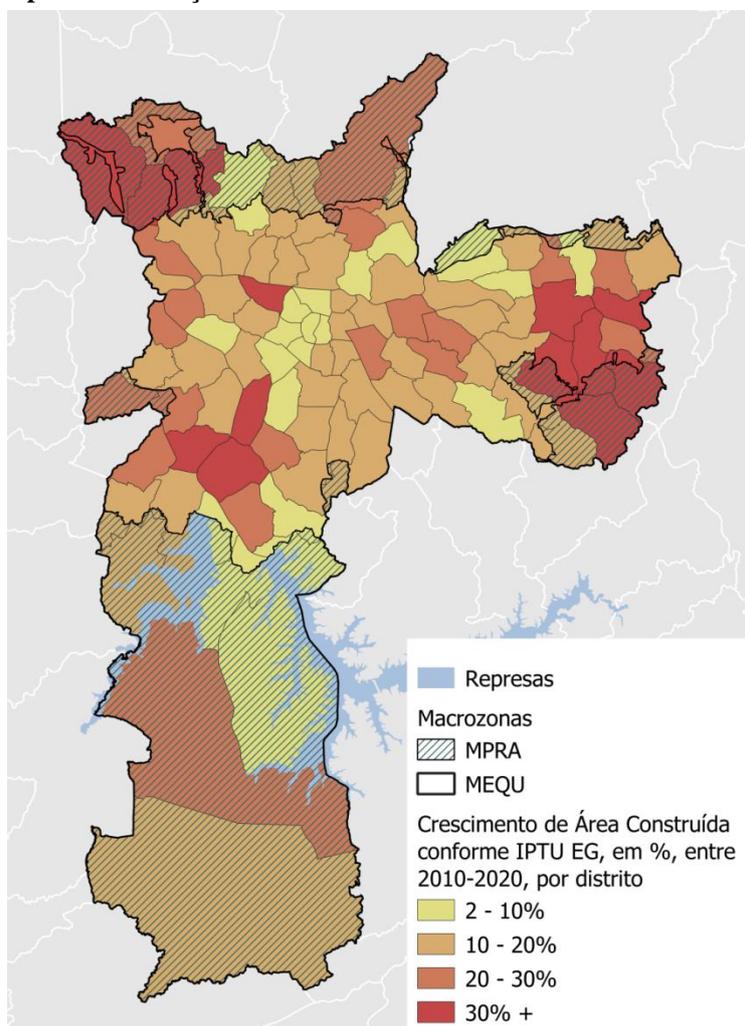
O próximo mapa mostra que as bordas do município, muitas delas dentro da MPRA, tiveram um grande incremento em percentual de área construída. Essa ocupação crescente e por muitas vezes desordenada na MPRA produz avanços em áreas de risco geológico-geotécnico, indo contra os objetivos preconizados nos incisos IX e X do art. 17 do PDE. Dados da SMUL/GEOINFO mostram o aumento de 23% nas áreas de risco na MPRA comparado a 10% na MEQU, no período de 2010 a 2022. A metragem quadrada das áreas de risco na MPRA representa, em 2022, 61,39% do total do município. O tema de ocupações em áreas de risco está desenvolvido com mais profundidade no capítulo de habitação social e direito à cidade.

---

<sup>89</sup> Disponível em:

[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento\\_urbano/dados\\_estatisticos/informes\\_urbanos/?p=321149](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/dados_estatisticos/informes_urbanos/?p=321149)

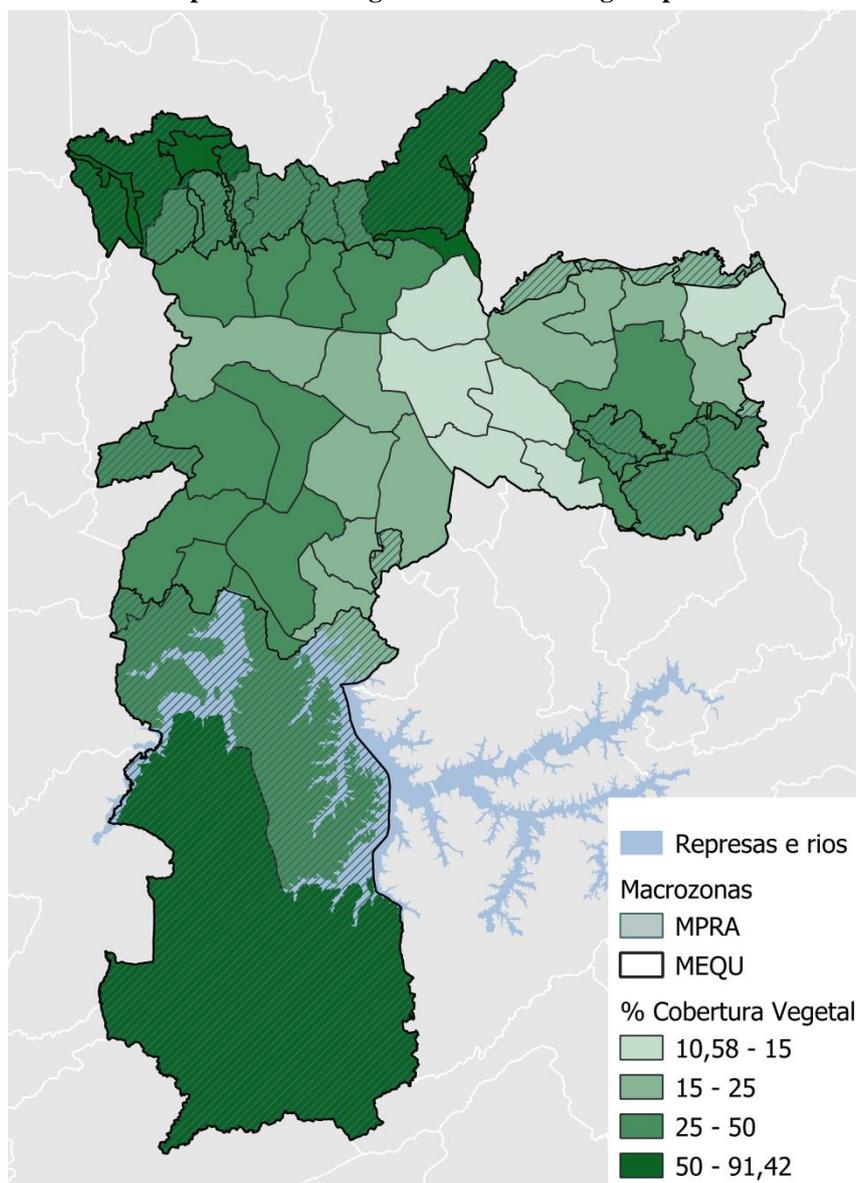
Mapa 49. Diferença entre a área construída 2010-2020 conforme IPTU EG.



Fonte: IPTU - Emissões Gerais, Secretaria Municipal da Fazenda - SF.

No entanto, conforme apontado no Mapeamento Digital da Cobertura Vegetal do Município de São Paulo de 2020, as subprefeituras com maior percentual de cobertura vegetal permanecem na MPRA, servindo como importante área de amortecimento, principalmente para as represas e para as serras do Mar e da Cantareira.

Mapa 50. Porcentagem de cobertura vegetal por distrito.



FONTE: mapeamento digital da cobertura vegetal do município de São Paulo/SVMA.

Essa característica da MPRA a torna um espaço geográfico de extrema complexidade, sendo palco de um conflito entre expansão urbana e preservação. Diversas vezes este conflito é evidenciado dentro da dinâmica urbana, por exemplo, com a passagem do rodoanel sul na região, porém sem alça de acesso em Parelheiros – procurando evitar uma maior ocupação do território. Por outro lado, a expansão da linha 9-esmeralda da CPTM em direção aos distritos mais ao Sul da Subprefeitura de Capela do Socorro facilita o acesso dos moradores à rede metro-ferroviária, ao mesmo tempo em que viabiliza uma expansão indesejada da mancha urbana.

Tanto os Parques Naturais existentes, como os em implantação e em planejamento nesta Macrozona, são fatores decisivos para a contenção da expansão da mancha urbana nas zonas leste, norte e sul. Outras Unidades de Conservação estabelecidas dentro do Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) são de extrema importância para o mesmo objetivo.

Nesse sentido, a demarcação de terras indígenas, que ficam quase completamente dentro desta Macrozona, também é instrumento essencial para garantia da proteção e manutenção dos ecossistemas deste território vez que representam cerca de 10% da área total da Macrozona. São demarcadas hoje quatro Terras Indígenas, sendo três a sul do município (Barragem, Guarani do Kurukutu e Tenondé Porã) e uma ao norte (Jaraguá) que ajudam a preservar a cultura dos povos Guarani, Guarani Mbya e Guarani Nandeva.

Essas Terras Indígenas tem importante função de preservar e proteger os remanescentes florestais em seu interior. O Mapeamento da Cobertura Vegetal de 2020 mostra uma preservação maior do que 90% da área como cobertura vegetal (não considerando áreas de agricultura). No entanto, os objetivos da MPRA que dizem sobre a gestão integrada e a proteção das terras indígenas e das culturas contidas em seu interior ficam prejudicados por conta de uma falta de instrumentos, os quais são presentes nos casos das Unidades de Conservação, como a delimitação de uma zona de amortecimento.

## 2.1.2. MACROZONA DE ESTRUTURAÇÃO E QUALIFICAÇÃO URBANA (MEQU)

A Macrozona de Estrutura e Qualificação Urbana (MEQU), tratada neste diagnóstico de forma a complementar à Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental (MPRA), também propõe objetivos que visam a preservação ambiental, porém de forma mais sutil. Essa Macrozona está totalmente inserida na zona urbana, sendo caracterizada por padrões heterogêneos de urbanização e pela desigualdade socioespacial, possuindo passado industrial marcante e sistemas ambientais intensamente transformados historicamente.

O PDE busca orientar as futuras transformações da MEQU, de maneira a corrigir os desequilíbrios socioespaciais e a reverter os impactos ambientais negativos provocados pelo processo de urbanização ocorrido, promovendo a convivência mais equilibrada entre a urbanização e a conservação ambiental.

Ainda que a dimensão ambiental do PDE compareça com mais ênfase na MPRA, verificamos que a MEQU, por ser objeto de novas transformações, apresenta a oportunidade para a reversão de situações ambientais indesejáveis, como por exemplo, a utilização do instrumento do Termo de Compromisso Ambiental (TCA), importante instrumento de qualificação ambiental.

Outra ação marcante é a reabilitação de áreas contaminadas<sup>90</sup>, como consequência da mudança no uso do solo, sobretudo nas áreas em que a industrialização foi mais intensa. Em 2021 o Grupo Técnico de Áreas Contaminadas (GTAC), da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA), acompanhou 659 áreas, das quais 211 foram reabilitadas conforme o quadro a seguir:

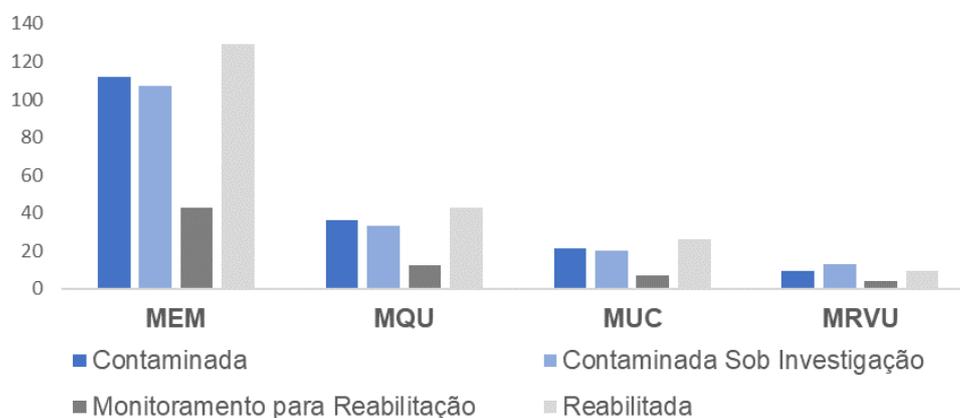
**Quadro 3. Quantidade de áreas acompanhadas por estágio de investigação.**

Classificação quanto ao estágio de investigação	Total
Contaminada	190
Contaminada Sob Investigação	190
Em Processo de Monitoramento para Reabilitação	68
Reabilitada	211
Total Geral	659

Fonte: GeoSampa.

Do total, 500 áreas estão inseridas na MEQU distribuídas nas Macroáreas, conforme o Gráfico 25 e Mapa 51 a seguir:

**Gráfico 25. Distribuição das áreas em acompanhamento pela SVMA/GTAC em 2021 nas Macroáreas da Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana.**



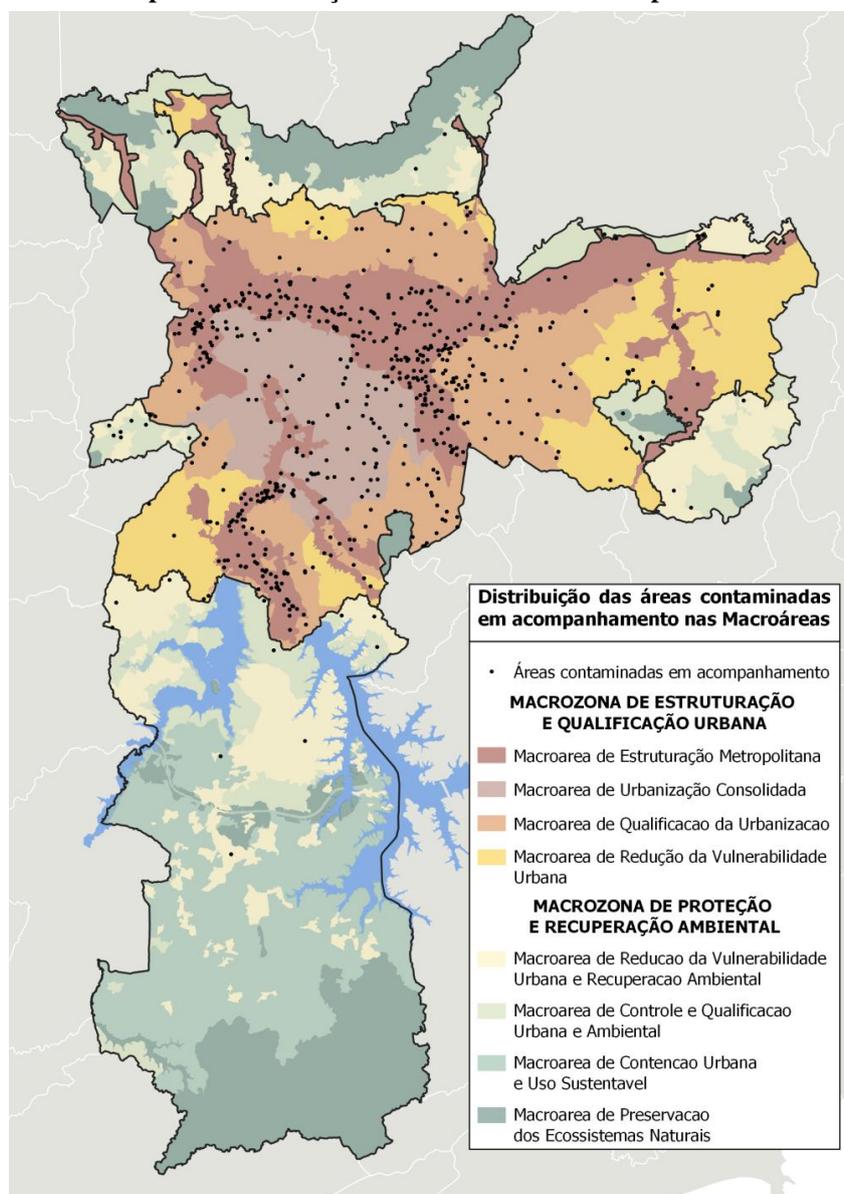
Fonte: GeoSampa. Acesso em 25/03/2022.

<sup>90</sup> Conforme definição da Lei nº 13.577/2009, **Área Contaminada** é aquela área, terreno, local, instalação, edificação ou benfeitoria que contenha quantidades ou concentrações de matéria em condições que causem ou possam causar danos à saúde humana, ao meio ambiente ou a outro bem a proteger e **Área Remediada para o Uso Declarado** é aquela área, terreno, local, instalação, edificação ou benfeitoria anteriormente contaminada que, depois de submetida à remediação, tem restabelecido o nível de risco aceitável à saúde humana, considerado o uso declarado.

O destaque para a quantidade de áreas em investigação na Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM), sobretudo no Setor Orla Ferroviária e Fluvial, tem explicação no próprio PDE, art. 11:

“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”.

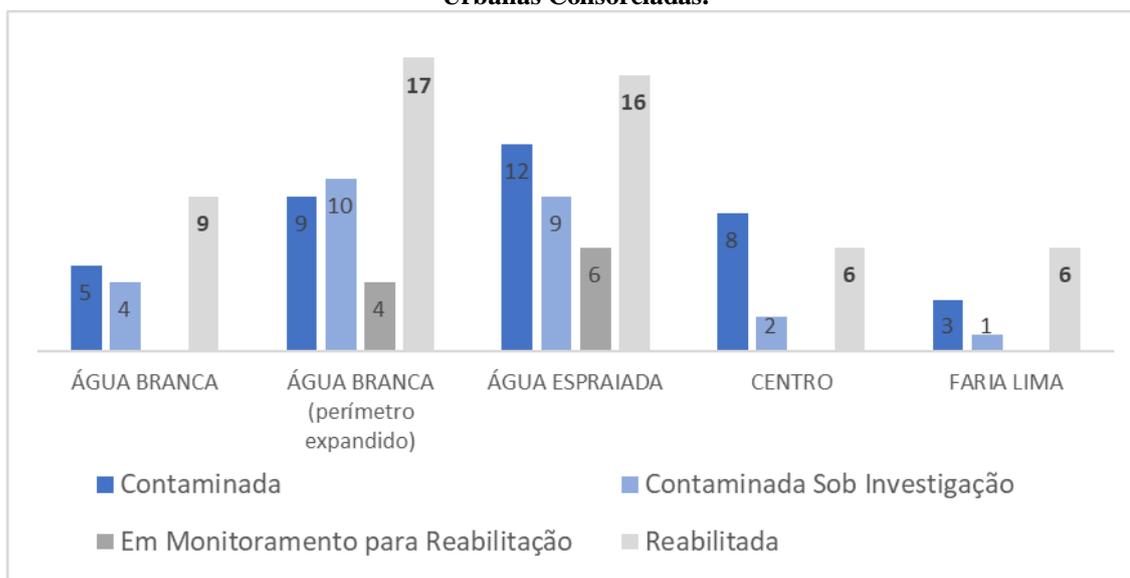
**Mapa 51. Distribuição das áreas contaminadas por Macroárea.**



Fonte: GeoSampa.

Para melhor orientar as transformações em curso na MEM, o PDE define alguns instrumentos urbanísticos, com objetivo de promover transformações urbanísticas estruturais, inclusive a recuperação ambiental de áreas contaminadas, a exemplo das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs). As OUCs só poderão ocorrer dentro dos limites da MEM, o que evidencia a concentração de áreas sob investigação para a reabilitação a partir da mudança do uso em seus perímetros, somando 127 áreas (sendo 54 reabilitadas).

**Gráfico 26. Distribuição das áreas em acompanhamento pela SVMA/GTAC em 2021 nas Operações Urbanas Consorciadas.**



Fonte: GEOSAMPA. Elaboração: SMUL/PLANURB.

Ressalta-se que a quantidade de áreas em acompanhamento não reflete a totalidade de áreas contaminadas no município, mas sim, aquelas em que houve o interesse em mudar o uso do lote em que, anteriormente, havia algum uso com indício de contaminação, como indústrias, postos de combustível, depósito de resíduos, entre outros.

Foi possível notar que a distribuição de áreas contaminadas em gerenciamento fica bem abaixo da média na Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana, justamente onde “predominam áreas com baixa qualidade urbana e ambiental”, conforme define o art. 15 do PDE, sugerindo a necessidade de intervenções urbanísticas que promovam melhor qualidade de vida por meio de instrumentos como a Operação Urbana Consorciada (OUC - que só pode ocorrer na Macroáreas de Estruturação Metropolitana), Área de Estruturação Local (AEL) e Área de Intervenção Urbana (AIU).

Se, por um lado os dados apresentados no presente relatório revelam alguns resultados ambientais para a Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, por outro, o diagnóstico ficou prejudicado pela ausência de determinados estudos.

O PDE prevê transformações quanto ao adensamento construtivo, no que se refere às Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Urbana lindeiras aos viários, classificados pela CET (pela Portaria DSV.G. 18/19) como Vias de Trânsito Rápido (VRT) e Vias Arteriais, caracterizadas pela maior fluidez e pela presença dos corredores estruturais de transporte coletivo, sendo necessário avaliar os impactos ambientais decorrentes.

Duas variáveis ambientais importantes ligadas a essas classificações viárias devem ser avaliadas: a concentração de poluição atmosférica e os elevados níveis de ruído. Ambas têm sido alvo de estudos e ações, como exemplo, a renovação da frota de transporte coletivo motorizado e o consequente acompanhamento do Inventário de Gases do Efeito Estufa, que tem mostrado redução das emissões dentro do município de São Paulo no período de 2014-2018<sup>91</sup>, bem como a regulamentação da elaboração de Mapa de Ruído Urbano da Cidade de São Paulo pelo Decreto 58.737/2019.

### 2.1.3. MACROÁREAS

Do total de oito Macroáreas estabelecidas pelo PDE, a Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana (MEQU) é configurada por quatro Macroáreas, sendo:

- A **Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM)**, que tem como objetivo transformações estruturais, atendendo critérios sustentáveis e promovendo a recuperação da qualidade dos ecossistemas ambientais existentes, recuperação ambiental de áreas contaminadas e a mitigação de ilhas de calor – em principal, por ser uma área com proposta de adensamento. Esses objetivos se relacionam com os da Rede Hídrica Ambiental e com o Programa de Recuperação de Fundos de Vale, sendo uma área com grandes desafios de drenagem urbana. Um exemplo de projeto em implantação é o Novo Rio Pinheiros, que prevê melhora na Rede de Saneamento da Bacia do Rio Pinheiros.
- A **Macroárea de Urbanização Consolidada (MUC)**, que objetiva controlar o adensamento construtivo e a saturação viária, mantendo as áreas verdes significativas e estímulo ao adensamento populacional compatível, aproveitando a infraestrutura instalada. Tanto na MUC como na MEM, temos poucos parques planejados a serem implantados e, portanto, uma política de preservação de

91 Conforme informações do Inventário de Emissões e Remoções Antrópicas de Gases do Efeito Estufa do Município de São Paulo 2010-2018, disponível em: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/meio\\_ambiente/Invent%C3%A1rio%20GEE%202010-2018%20-%20vers%C3%A3o%20final\(1\).pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/meio_ambiente/Invent%C3%A1rio%20GEE%202010-2018%20-%20vers%C3%A3o%20final(1).pdf)

espaços verdes públicos e privados, bem como a manutenção e expansão da arborização urbana, pode auxiliar em uma composição mais rica do SAPAVEL e na mitigação de ilhas de calor nestas áreas.

- A **Macroárea de Qualificação da Urbanização (MQU)**, que objetiva controlar o adensamento em níveis intermediários, evitar prejuízos e sobrecargas nos bairros e melhorar o sistema de mobilidade urbana integrando o transporte coletivo, viário, cicloviário, hidroviário e peatonal. Essas características, aliadas com a proposta de ampliação de oferta de trabalho nos eixos, pode significar um adensamento e impermeabilização da região. Por isso, diversos dos Cadernos de Drenagem elaborados por SIURB focam em bacias que sobrepõem esta Macroárea, bem como a MUC e a MEM.
- A **Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana (MRVU)** objetiva promover a urbanização e regularização de assentamentos urbanos precários, minimizar os problemas em áreas de risco geológico-geotécnico, de inundação e de solo contaminado, prevenindo novas ocupações e situações de vulnerabilidade. Por conta das condições socioeconômicas e do padrão de construção existente, a MRVU, em conjunto com a MRVRA explicada a seguir, compõem locais de extrema fragilidade ambiental e vulnerabilidade da população, em decorrência das mudanças climáticas.

As demais Macroáreas compõem a Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental (MPRA), sendo:

- A **Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental (MRVRA)**, que mescla objetivos de proteção social e melhora das condições socioambientais ao mesmo tempo que procura garantir a recuperação ambiental e urbana. Além da vulnerabilidade ambiental de sua população já mencionada anteriormente, é área de importante expansão do sistema de abastecimento de água e rede de esgoto;
- A **Macroárea de Controle e Qualificação Urbana e Ambiental (MCQUA)**, que objetiva melhorar as condições urbanísticas e ambientais dos bairros existentes e conter a expansão e o adensamento construtivo e demográfico, minimizando os riscos geológicos-geotécnicos. A MCQUA também procura recuperar áreas mineradas e degradadas e apoiar e incentivar a agricultura urbana. É, do ponto de vista ambiental, a última fronteira de ocupação urbana, e tem importante papel em evitar a expansão da mancha urbana, em conjunto com a Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável (MCUUS). Também funciona como fronteira para a área rural e por conta disso, possui proprietários passíveis de inclusão no Programa de Pagamento por Prestação de Serviços Ambientais em Áreas de Proteção aos Mananciais do Município de São Paulo.
- A **Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável (MCUUS)**, que é a primeira Macroárea integrante da zona rural, tem como objetivos específicos conter a urbanização do território, promover

o desenvolvimento da zona rural com sustentabilidade, conservar e recuperar fragmentos florestais, integrar a gestão das unidades de conservação estaduais e municipais e terras indígenas. É de extrema importância a fiscalização ambiental no território dessa Macroárea pois ela presta um importante serviço ambiental como zona de amortecimento para os principais ecossistemas da cidade.

- A **Macroárea de Preservação e Ecossistemas Naturais (MPEN)**, que é composta de remanescentes florestais com características naturais preservadas e ricas de biodiversidade, objetiva manter as condições naturais dos elementos e processos que compõem os sistemas ambientais. São os principais remanescentes arbóreos do município, conforme identificado pelo Plano Municipal da Mata Atlântica (PMMA), apontando 98,1% de cobertura vegetal, os quais carecem de um grande cuidado por fazerem parte de ecossistemas frágeis que podem ser rapidamente desestabilizados. Em sua proximidade destacam-se trechos do rodanel norte e sul, um dos grandes projetos de infraestrutura do estado. Análise realizada pela SVMA inferiu que houve manutenção dos atributos naturais - até por conta da grande quantidade de áreas protegidas e unidades de conservação que a compõe. A implantação dos corredores ecológicos propostos no Plano Municipal da Mata Atlântica também é de extrema importância para a continuidade do fornecimento de serviços ecossistêmicos.

#### 2.1.4. REDE HÍDRICA AMBIENTAL

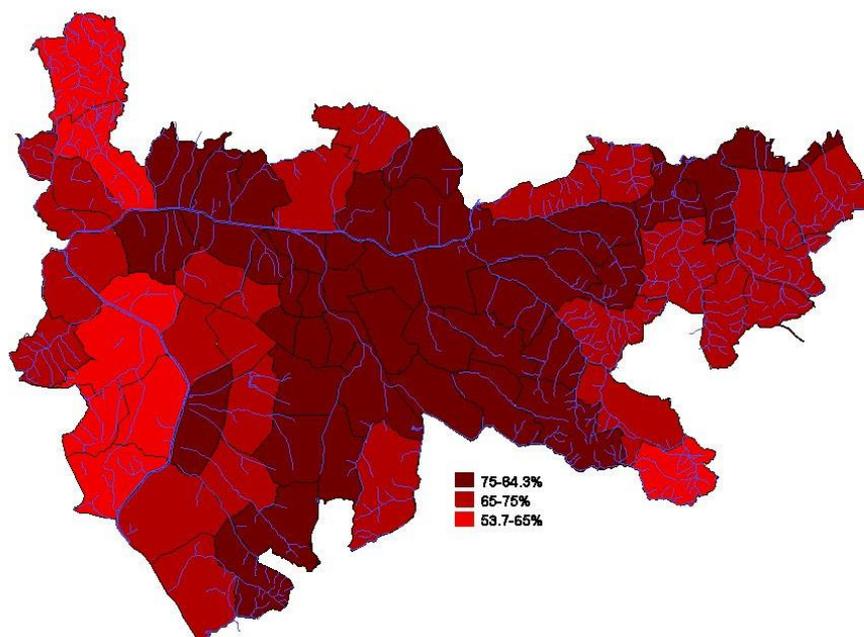
A Rede Hídrica Ambiental, parte da Rede de Estruturação e Transformação Urbana junto da Rede Estrutural de Transporte Coletivo e da Rede de Estruturação Local, apresenta um olhar ambiental na configuração do município beneficiando assim uma leitura da drenagem nas bacias de forma a alcançar os objetivos descritos no art. 25 do PDE.

Dos objetivos elencados, já foi destacado no monitoramento a implantação de parques no período desde a publicação do PDE. O número de novos parques, no entanto, não tem tanto significado para a manutenção da rede hídrica ambiental quanto a mera preservação de áreas verdes drenantes – públicas ou não. A implantação de parques, bem como a mera preservação de área, por meio dos instrumentos existentes ou da desapropriação, do ponto de vista da drenagem, são meios para se alcançar o mesmo objetivo.

Esta visão está alinhada com o objetivo do inciso I do mesmo artigo, de ampliar progressivamente as áreas permeáveis ao longo dos fundos de vale principalmente na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana. A falta de estudos sobre a permeabilidade do município em série

histórica prejudica a análise da progressão deste objetivo. Vale ressaltar estudo de 2009<sup>92</sup> onde, através de métodos de sensoriamento remoto e processamento de imagens chegaram a alguns valores de impermeabilização para os distritos inseridos na Macrozona de Estruturação do PDE de 2002.

**Mapa 52. Distribuição espacial da porcentagem de área impermeável dos distritos da zona urbana de São Paulo, calculada com base nos valores médios do ND da imagem ETM-SAVI.**



Fonte: Estimativa da impermeabilização do solo urbano da cidade de São Paulo combinando dados demográficos e de sensoriamento remoto em Anais XIV Simpósio Brasileiro de Sensoriamento Remoto, Natal, Brasil, 25-30 abril 2009, INPE, p. 707-714.

Seriam necessários novos estudos com a finalidade de entender a progressão desde 2014 destas porcentagens de impermeabilização a fim de verificar o alcance dos objetivos da rede. Para os outros objetivos que incluem a proteção, integração e recuperação de áreas de interesse ambiental, são necessários levantamentos de obras junto às secretarias responsáveis (SMSUB e SIURB), e também com o Governo Estadual, visando a quantificação destes dados dentro da Rede Hídrica Ambiental.

No relatório de monitoramento publicado em outubro de 2021 também foi tratado o principal programa associado à rede, o Programa de Recuperação dos Fundos de Vale. Vale ressaltar que viabilizar sua implementação se trata de um importante avanço para efetivação do potencial urbanístico e ambiental das áreas lindeiras aos córregos e rios urbanos, bem como a consolidação das

92 JACINTO, L. R., ALMEIDA, T. I., GOVEIA, S. S. Estimativa da impermeabilização do solo urbano da cidade de São Paulo combinando dados demográficos e de sensoriamento remoto. Em “Estimativa da impermeabilização do solo urbano da cidade de São Paulo combinando dados demográficos e de sensoriamento remoto”, 2009.

bacias hidrográficas como unidade territorial de estudo, planejamento e gestão urbana-ambiental, respeitadas as unidades político-administrativas do Município e consideradas as diferentes escalas de planejamento e intervenção.

## 2.1.5. ZEPAM

As Zonas Especiais de Preservação Ambiental (ZEPAM) vem cumprindo os seus propósitos urbanos e ambientais. Destaca-se, contudo, que é prioritária a atualização do Quadro 7 e o avanço na implementação dos parques previstos, não somente por meio da alocação de recursos orçamentários, mas também pela viabilização de mecanismos definidos no PDE pouco aplicados até o presente momento e que merecem destaque na presente revisão intermediária: o Fundo Municipal de Parques e a Transferência do Direito de Construir (TDC) em ZEPAM.

No relatório de monitoramento publicado em outubro de 2021 foram explicitados dados da distribuição de alvarás edilícios emitidos em ZEPAM. Em um aprofundamento desta análise, verificamos que não houve valor significativo destes alvarás em área de parques previstos no quadro 7, sendo que somente 3 dos 17 estão parcialmente ou totalmente inseridos em áreas de parque previstos.

## 2.1.6. ZEP

A Zona Especial de Preservação (ZEP), conforme Art. 74 do Plano Diretor tem um propósito específico dentro do zoneamento na cidade, sendo demarcadas segundo as áreas das Unidades de Conservação de Proteção Integral do município, independentes do ente responsável pela sua gestão (estado ou município). Considerando essa característica, as ZEPs demarcadas cumprem sua função, vez que, na verdade, demarcam um território já público e estabelecido. Sua função, na verdade, é possibilitar que estas Unidades de Conservação (UCs) possam gerir seus espaços por meio do plano de manejo, de acordo com o especificado no Art. 27 da Lei Federal 9.985/2000 (SNUC).

Isto posto, recorre-se ao levantamento feito no Quadro 5 do Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico 2014 a 2020, onde são explicitadas quais as UCs de gestão municipal já possuem planos de manejo e quais estão em processo de elaboração. Para o completo atendimento dos objetivos do zoneamento, é importante que todas as UCs possuam e monitorem seus planos de manejo.

## 2.2. EDUCAÇÃO AMBIENTAL

A Educação Ambiental (EA) não possui artigo específico e permeia o Plano Diretor como um todo, mas sua menção está majoritariamente atrelada a seções relacionadas a ordenamentos, políticas,

instrumentos e planos de cunho ambiental. A EA, no entanto, possui característica muito mais interdisciplinar. A visão sobre EA, que não a incorpora como instrumento da gestão - urbana e rural - prejudica o reconhecimento da sua importância para município de São Paulo, reforçando a ideia da EA restrita à política ambiental e não como uma ferramenta que possibilita a conexão entre diversas políticas setoriais.

A título de exemplo, dentro da estrutura da política administrativa da prefeitura, a EA aparece no PAVS (Programa Ambientes Verdes e Saudáveis) da Secretaria Municipal de Saúde; também acontece a partir da GCM Ambiental da Secretaria Municipal de Segurança Urbana; na área social da gestão ambiental de novas HIS (habitações de interesse social) implantadas pela Secretaria Municipal de Habitação, além de em outros projetos, planos e programas integrados e coordenados entre atores de múltiplos campos da ação social. Contudo, é fundamental dizer que, de maneira mais intitulada, a Educação Ambiental aparece na Secretaria Municipal de Educação (SME), que responde pela educação ambiental formal, e na Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SVMA), que responde pela educação ambiental não formal no município.

Essa última tem importante papel na difusão de projetos de educação ambiental de maneira descentralizada (fora do núcleo principal da Coordenadoria), trabalhando com a sociedade civil ampliada e com multiplicadores procurando uma intervenção positiva em realidades locais. Conforme dados fornecidos pela própria CEA-UMAPAZ, as atividades de educação ambiental descentralizadas vêm apresentando uma evolução nos últimos anos.

**Quadro 4. Ações de EA descentralizadas realizadas pela CEA-UMAPAZ.**

Ano	% de horas de ações descentralizadas comparado do total de horas ações de EA do CEA-UMAPAZ
2015	7,53%
2016	6,18%
2017	7,91%
2018	13,60%
2019	23,59%
2020	40,21%

Fonte: dados CEA-UMAPAZ.

Por falta do resultado de um estudo complementar reunindo os dados dos diversos agentes – incluindo até mesmo os não públicos – que atuam pela EA no município fica prejudicado um diagnóstico adequado do quadro atual da Educação Ambiental no município. Sabe-se que está em elaboração, o Plano Municipal de Educação Ambiental (PMEA)<sup>93</sup>, coordenado pela CEA-UMAPAZ, que visa coordenar, aprofundar, promover e, eventualmente, reorientar estratégias, articulações e diretrizes de educação ambiental. Entende-se que tal feito poderá fortalecer e agregar novas propostas a essa agenda de acordo com o estabelecido na Lei Municipal 15.967/2014, e que poderia ser incorporado aos planos do SAPAVEL (Sistema Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres).

### **2.3. MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

Para introduzir o tema de mudanças climáticas, tópico central na Política Ambiental do PDE, é importante ressaltar que não existe artigo específico que trate deste assunto pois ele permeia diversos objetivos e sistemas que o plano diretor prevê. Com contribuições de técnicos da SVMA, a seguir são elencados assuntos relevantes para o tema.

É preciso compreender que as mudanças climáticas não são questões exclusivas do meio ambiente, mas sim, um problema gerado pelos atuais modos de produção e de consumo. Para seu enfrentamento são necessários novos instrumentos de gestão urbana e ambiental. É de extrema importância posicionar o Plano de Ação Climática do Município de São Paulo 2020-2050 (PlanClima), a Secretaria Executiva de Mudanças Climáticas (SECLIMA, instituída pelo Decreto 60.290/2021), e o Comitê de Mudança do Clima e Ecoeconomia do Município de São Paulo à frente deste processo de limitação dos efeitos do aquecimento global que serão sentidos nos próximos anos.

93 Informação acessada em [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio\\_ambiente/umapaz/conteudo/?p=325092](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/umapaz/conteudo/?p=325092)

Ao abordar este tema, é necessária uma visão macro do PDE, de forma entender como ele aparece nas diversas seções. Os objetivos relacionados à estruturação, por exemplo, trazem questões pertinentes ao adensamento junto aos EETU/ZEU, diretriz concordante com a mitigação de emissões de gases do efeito estufa - promovendo menores deslocamentos - ao mesmo tempo em que pode expor as pessoas a cargas maiores de poluição e criar ilhas de calor, características de um adensamento populacional em área central. Portanto, planos de arborização urbana (através do PMAU) e preservação das áreas verdes (através do PLANPAVEL), são chave para que se encontre um balanço necessário nas áreas a serem adensadas. Outro dado relevante a ser levantado é a diminuição de vagas de estacionamento de veículos ofertadas nessas áreas e que, por conta da sua proximidade ao transporte público, resulta em uma mitigação de emissão de gases poluidores.

Outra política de grande relevância para o tema é a política habitacional pois o incentivo à produção de habitação de interesse social (HIS) e a melhoria das condições habitacionais da população de baixa renda aumentam a capacidade do município de enfrentar os impactos da mudança do clima. Essa população é a mais vulnerável a eventos climáticos extremos que irão acirrar as más condições de vida e tornar mais custosas as recuperações do espaço físico da cidade e das atividades econômicas e sociais. A relevância do provimento habitacional apoia a diminuição da vulnerabilidade geral da sociedade, evitando o crescimento de problemas de saúde pública (exemplificada pela atual pandemia).

Ainda em se tratando da resiliência do município aos efeitos das mudanças climáticas, ressalta-se o Art. 119 do PDE que estimula os empreendimentos a adotarem tecnologias e procedimentos construtivos sustentáveis em troca da diminuição da contrapartida de Outorga Onerosa. Esse artigo fica aquém do potencial de transformação que este tema carrega, não abordando, por exemplo, o fomento de edificações de baixa intensidade de carbono e soluções baseadas na natureza. Equipamentos urbanos e sociais são os que mais precisaram do apoio desta política, procurando diminuir a necessidade de manutenção e tornando esses equipamentos mais resilientes.

Esta lógica também se aplica para a infraestrutura do município e os diversos sistemas de saneamento, drenagem e da matriz energética. Em diversos pontos do PDE o gás natural é incluído como alternativa viável, mesmo sendo um combustível fóssil, exemplificado com o Art. 27, inciso XXXII. A gestão energética, pressionada pela mudança do clima, implica na eliminação dos combustíveis fósseis e o uso de energias renováveis, os quais podem trazer maior resiliência para os sistemas existentes, como o de mobilidade.

Ainda, vale ressaltar a importância da ligação entre as mudanças climáticas e o licenciamento urbanístico. Os instrumentos como EIV/RIV e EVA não incluem questões voltadas a atenuação da emissão de gases de efeito estufa e poluentes na atmosfera.

Por fim, é certa a necessidade de aproximação dessa pauta com a população, principalmente com a de baixa renda. A voz ativa e a participação social dentro deste tema garantem maior universalização das soluções de forma que a população mais vulnerável possa também se beneficiar de uma cidade mais resiliente, conforme descrito no art. 318 do PDE.

## 2.4. INSTRUMENTOS DE GESTÃO AMBIENTAL

O Estatuto da Cidade, 2001, define como instrumentos de política urbana, entre outros, o Estudo prévio de Impacto ambiental (EIA) e Estudo prévio de Impacto de Vizinhança (EIV). O Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo, 2014, acolhe os dois instrumentos e atualiza o rol com instrumentos já utilizados pela municipalidade:

- i) Estudo de viabilidade ambiental (EVA);
- ii) Termo de compromisso ambiental (TCA);
- iii) Termo de compromisso de ajustamento de conduta ambiental (TAC);

Prevendo a necessidade da utilização de instrumentos ainda não utilizados, insere os seguintes instrumentos passíveis de regulamentação:

- i) Avaliação ambiental estratégica (AAE);
- ii) Pagamento por prestação de serviços ambientais (PSA).

A seguir, a análise e diagnóstico a partir, principalmente, dos resultados apresentados no Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico - 2014 a 2020.

### 2.4.1. ESTUDO E RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA/RIMA)

Este instrumento está regulamentado e sendo aplicado. De acordo com o Relatório da Qualidade do Meio Ambiente, publicação anual na plataforma da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, o EIA/RIMA vem cumprindo com seus propósitos urbanos e ambientais, visto que exige que os empreendedores cumpram medidas de controle ambiental e condicionantes para a emissão de renovações de licenças.

Destaca-se, contudo, aprimoramentos necessários quanto à gestão da informação e transparência dos dados relativos aos casos de EIA/RIMA, aos quais recomendamos que seja disponibilizada

camada georreferenciada no GeoSampa (e em formato aberto para download) com a série histórica de ocorrência do instrumento no Município, acompanhadas de atributos e metadados.

Outrossim, ressalta-se que o monitoramento do EIA-RIMA realizado e disponibilizado na plataforma de monitoramento e avaliação da implementação do Plano Diretor Estratégico se restringe a informações quantitativas: evolução da quantidade de licenças por ano, por tipo de licença (LAP, LAI e LAO); por proponente; e por finalidade. Portanto, é necessário incluir parâmetros qualificadores do meio ambiente no monitoramento do EIA/RIMA.

## 2.4.2. ESTUDO E RELATÓRIO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV/RIV)

Instrumento está regulamentado e sendo aplicado. Contudo, por apresentar linhas de corte muito altas para enquadramento dos empreendimentos como geradores de impacto de vizinhança conforme Art. 110 da LPUOS, Lei nº 16.402/2016, sua aplicação restringe-se a pouquíssimos casos no Município. Assim, o instrumento fica aquém de seu potencial e de cumprir com seus propósitos urbanos e ambientais. A necessidade de revisão de sua regulamentação está prevista no PDE e já foi elaborado, internamente à Prefeitura, relatório técnico e minuta de Projeto de Lei visando à nova regulamentação dos parâmetros definidores de EIV/RIV, acompanhados de justificativas técnicas para aperfeiçoamento de determinados aspectos do instrumento como:

- Adoção de parâmetros únicos (área construída e vagas de garagem) para definir os empreendimentos geradores de impacto de vizinhança;
- Análise do empreendimento como um todo, tendo em vista seu potencial como gerador de impacto de vizinhança, e não em função da análise de cada atividade separadamente (residencial e não residencial);
- Possibilidade de que sejam exigidos parâmetros de ocupação do solo e parâmetros qualificadores como: recuos, gabarito, fruição pública, fachada ativa, limite de vedação do lote, alargamento de calçada, entre outros;
- Inclusão de empreendimentos localizados em Operações Urbanas Consorciadas e de empreendimentos EHIS, EHMP e EZEIS como passíveis de enquadramento como empreendimentos geradores de impacto de vizinhança;
- Correção da distorção na legislação atual que permite a dispensa de EIV/RIV nos casos de empreendimentos que realizam sucessivas reformas, com acréscimo de área, mas sem exceder o montante de 20% de área construída computável;
- Criação da Comissão de Análise Técnica de Impacto de Vizinhança (CATIV) para analisar os EIV/RIV.

#### **2.4.3. ESTUDO DE VIABILIDADE AMBIENTAL (EVA)**

Instrumento está regulamentado e sendo aplicado. De acordo com o Relatório da Qualidade do Meio Ambiente, publicação anual na plataforma da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, o EVA vem cumprindo com seus propósitos urbanos e ambientais, visto que exige que os empreendedores cumpram medidas de controle ambiental e condicionantes para a emissão de renovações de licenças.

Destaca-se, contudo, aprimoramentos necessários quanto à gestão da informação e transparência dos dados relativos aos casos de EVA, aos quais recomendamos que seja disponibilizada camada georreferenciada no GeoSampa (e em formato aberto para download) com a série histórica de ocorrência do instrumento no Município, acompanhadas de atributos e metadados.

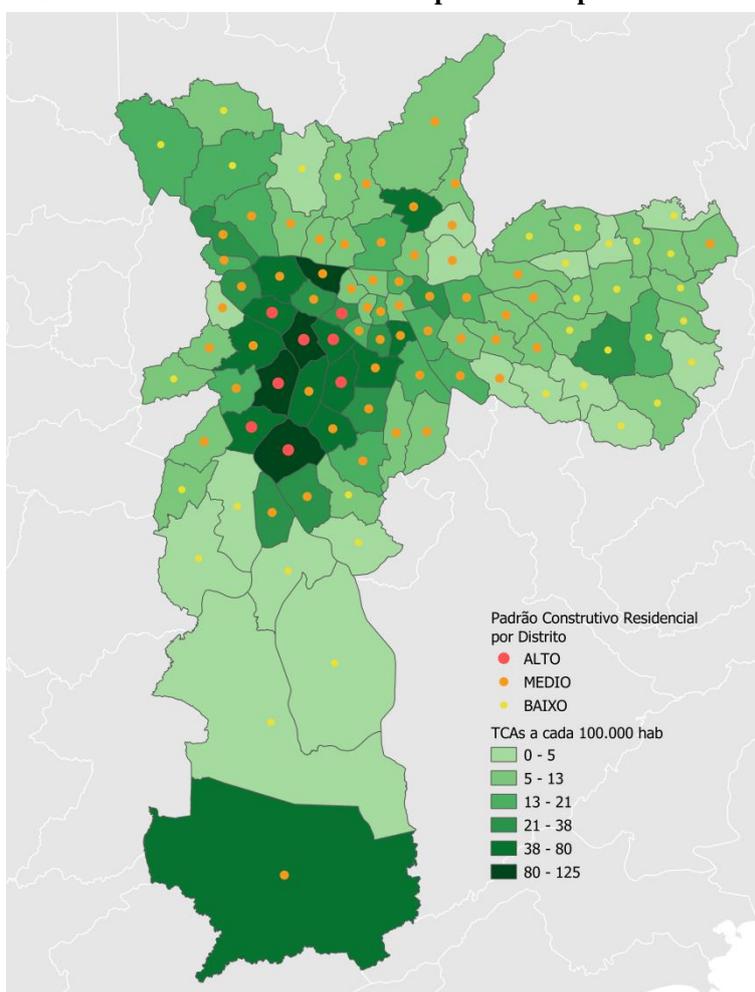
Outrossim, ressalta-se que o monitoramento do EVA realizado e disponibilizado na plataforma de monitoramento e avaliação da implementação do Plano Diretor Estratégico se restringe a informações quantitativas: evolução da quantidade de licenças por ano, por tipo de licença (LAP, LAI e LAO); por proponente; e por finalidade. Portanto, é necessário incluir parâmetros qualificadores do meio ambiente no monitoramento do EVA.

#### **2.4.4. TERMO DE COMPROMISSO AMBIENTAL (TCA)**

Instrumento está regulamentado e sendo aplicado. A regulamentação do instrumento, dada principalmente pela Portaria 130/SVMA/2013 a qual é vinculada ao Art. 251 do PDE 2002, está em revisão com a pretensão de se vincular ao PDE de 2014. O TCA como instrumento do PDE pode ser expandido de forma a melhor comportar a sua regulamentação atual, que prevê a conversão além de em recursos financeiros, também em obras e serviços para as áreas de parque.

A sobreposição feita entres os dados disponíveis sobre os lançamentos de TCAs no período de 2015 a 2020 e o Padrão Construtivo Residencial por Distrito no Município de São Paulo, no mapa a seguir, demonstram uma possível confirmação de uma tendência das regiões mais periféricas da Capital e os distritos com padrão construtivo mais baixo figurem entre as áreas com os menores índices de TCA a cada 100 mil habitantes.

Mapa 53. TCAs a cada 100.000 habitantes comparado com padrão construtivo, por Distrito.



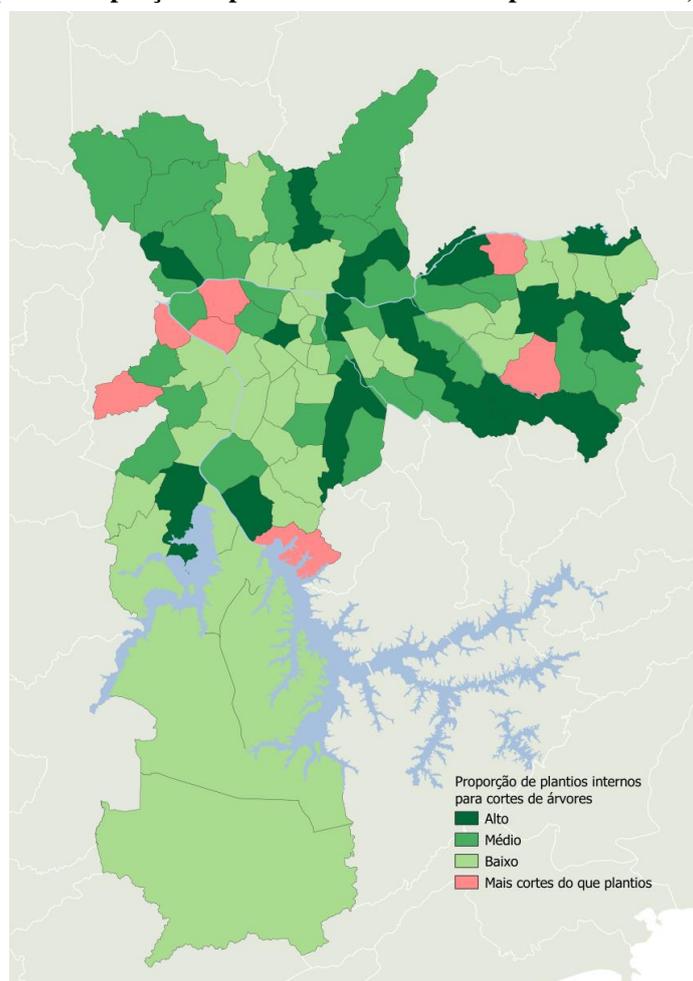
Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda - Cadastro de Contribuinte Imobiliário/IPTUEG e GeoSampa (TCAs).

A falta de emissão de tais TCAs nessas áreas da cidade é uma das possíveis causas da perda de cobertura vegetal em áreas periféricas, onde muitas vezes as ruas já são historicamente menos arborizadas do que em outras regiões, mesmo que verticalizadas, como por exemplo, Higienópolis, no distrito da Consolação, região Central, Perdizes e Pinheiros, na Zona Oeste.

A obtenção da autorização para o corte e compensação implica em um processo complexo que envolve o envio de parecer técnico, uma série de documentos, plantas, certidões e matrículas, para que seja dada a entrada no processo para a obtenção deste contrato entre a Secretaria do Verde e do Meio Ambiente (SVMA) e o interessado. A complexidade da obtenção dos requisitos do processo neste caso pode ser apontada como uma possível causa da menor quantidade de TCAs emitidos para as regiões periféricas observadas no mapa, onde pode haver maior dificuldade de acesso aos recursos necessários para a obtenção da autorização.

Outra característica importante de ser ressaltada para o instrumento é a proporção de cortes por plantio interno ao terreno no conjunto dos TCAs. Foi observado, conforme mapa a seguir, certo desequilíbrio com algumas áreas recebendo mais cortes do que plantios internos ao lote. Por conta da natureza do dado dos plantios externos dos termos emitidos, não é possível precisar se houve realmente um saldo negativo nesses Distritos. Vale ressaltar a importância desta proximidade para o plantio, principalmente se tratando de uma política de compensação, e em conformidade com o item 16.1 da Portaria 130/SVMA/2013.

**Mapa 54. Proporção de plantios internos ao lote para cada corte, por distrito.**



Fonte: GeoSampa (TCAs).

#### 2.4.5. TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA AMBIENTAL (TAC)

O instrumento está regulamentado e sendo aplicado. De acordo com o Relatório da Qualidade do Meio Ambiente, publicação anual na plataforma da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, o TAC vem cumprindo seus propósitos urbanos e ambientais, apesar de discontinuidades nas

informações referentes ao quantitativo de multas e reparações com a proporção de TACs firmados, distribuição de plantio por subprefeitura, além de não haver qualquer registro referente ao ano de 2019. Destacam-se, portanto, aprimoramentos necessários quanto a gestão da informação e transparência dos dados relativos aos casos de TAC, aos quais recomendamos que seja disponibilizada camada georreferenciada no GeoSampa (e em formato aberto para download) com a série histórica de ocorrência do instrumento no Município, acompanhadas de atributos e metadados.

#### 2.4.6. PAGAMENTO POR PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS (PSA)

O instrumento teve como condição para a sua implantação o Plano Municipal de Conservação e Recuperação de Áreas Prestadoras de Serviços Ambientais desenvolvido por SVMA e SMDU e publicado em 2019, porém somente foi regulamentado por meio do decreto nº 61.143 em 14/03/2022, de forma que não houve tempo para monitoramento de sua aplicação. A regulamentação se restringe às áreas de manancial, e não abrange toda a área rural do município. Por sua vez, a instituição deste programa, incluindo o valor de R\$ 2.575.719,00 já aprovado através do Fundo Especial do Meio Ambiente (FEMA)<sup>94</sup>, fomenta a criação do Polo de Desenvolvimento Econômico Rural Sustentável mesmo que restrito à região de mananciais da Zona Sul.

#### 2.4.7. AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA (AAE)

Instrumento ainda não regulamentado. Trata-se de importante instrumento que tem 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.” (art. 153 do PDE), por conseguinte sua regulamentação irá preencher uma lacuna, uma vez que não há procedimentos legais previstos com esse objetivo. Internamente à prefeitura há tratativas em andamento visando sua regulamentação.

#### 2.4.8. TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR (TDC)

A aplicação do instrumento da Transferência do Direito de Construir é tratada mais profundamente no capítulo de Gestão Democrática e Sistema de Planejamento do presente Relatório de Diagnóstico, no entanto, por sua importância para a preservação ambiental bem como para a viabilização de políticas públicas na forma de implantação de Parques Urbanos, valem alguns apontamentos dentro do tema do patrimônio ambiental.

---

94 Conforme COMUNICADO N° 001/SVMA-G/CONFEMA/2022.

Quando tratamos da TDC prevendo a doação de terreno para viabilização de parques do Quadro 7, é colocada uma limitação para terrenos particulares dentro da Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana (PDE de 2014, art. 126, inciso IV). Isso faz com que uma quantidade significativa de áreas da Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, localizadas mais às bordas do município e que sofrem grande pressão de ocupações irregulares, não possam ser objeto do TDC. Dever-se-ia avaliar a possibilidade de alterar esse aspecto. Essa análise pode abrir fronteira para uma maior utilização do instrumento como “desapropriação amigável”, partindo de um interesse da municipalidade em preservar e recuperar áreas na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental e que sofrem grande pressão de ocupação irregular.

Estimativas internas, que consideram somente terrenos particulares em áreas parques que constam no quadro 7 do PDE como “em planejamento” e estão na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental dão conta de que haveria próximo de 1,8 milhões de metros quadrados para essa modalidade de TDC, o que geraria potencial construtivo com valor no entorno de 1,4 bilhões de reais que deixariam de ingressar no Fundurb. Simulando uma janela de vinte anos, isso significaria cerca de 71 milhões de reais por ano, ou 9,8% do que foi arrecadado com OODC entre os anos de 2019 e 2021.

Em complementação, também se verificou que já não existem áreas que constam no Quadro 7 disponíveis para TDC nas subprefeituras de Jabaquara, Lapa, Pinheiros, Santana/Tucuruvi, Sé (após a implantação do Pq. Augusta) e Vila Mariana. É necessário aprofundar os estudos realizados a fim de prever a inclusão ou não dos parques da MPRA dentro deste instrumento.

Ademais, para a aplicação da TDC em ZEPAM sem a doação do imóvel, temos que o único caso até o momento é o do Golf Clube que teve sua Declaração emitida em 2010, anteriormente ao PDE 2014. O PDE prevê no Inciso IV do Art. 123 a possibilidade de utilização do instrumento para as áreas de ZEPAM dentro da Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana, procurando a preservação de áreas particulares que ajudaram a compor o Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres.

Este mesmo inciso permitiria a utilização do instrumento para as Unidades de Conservação (Lei Federal 9985/2000) constituídas por áreas particulares, como por exemplo as Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPN) reconhecidas pela prefeitura. No entanto, o recorte feito somente para ZEPAMs dentro da MEQU pode ser uma barreira para sua utilização.

Ressalva-se, para ambos os casos (com ou sem doação), que o Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001) prevê a utilização da TDC somente para imóveis urbanos em seu Art. 35.

## **2.5. POLÍTICA AMBIENTAL**

Conforme o Art. 193 do PDE, “a Política Ambiental do Município tem caráter transversal e se articula com as diversas políticas públicas, sistemas e estratégias de desenvolvimento econômico”. As diretrizes e objetivos da política ambiental resumem de maneira geral todos princípios norteadores do cuidado com o meio ambiente e mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, procurando também uma articulação intersetorial e com as escalas estadual e federal.

## **2.6. POLÍTICA E SISTEMA DE SANEAMENTO AMBIENTAL**

O Sistema de Saneamento Ambiental é integrado pelos sistemas de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de drenagem e de gestão integrada de resíduos sólidos. Uma característica desses sistemas é que todos propõe a criação de plano específico que devem ser articulados entre si, conforme as diretrizes da política. No entanto, aponta-se duas dificuldades para o aprimoramento dos sistemas elencados. A falta de órgão articulador municipal e a falta de dados atualizados para o efetivo monitoramento do alcance e eficácia dos sistemas.

### **2.6.1. SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E SISTEMA DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO**

Conforme o Plano de Investimentos PMSB/SABESP extraído do Sistema de Informações Compartilhadas e os indicadores disponíveis nos Relatórios Analíticos de Saneamento Básico (2014-2019) divulgado pela Agência Reguladora de Serviços Públicos do Estado de São Paulo - ARSESP, a SABESP vem cumprindo os programas e investimentos com o objetivo de universalização no atendimento dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário.

Algumas políticas se destacam por estarem contribuindo com a universalização do tratamento do esgoto nos últimos anos, incluindo o Plano Municipal de Saneamento Básico de São Paulo (PMSB) de 2019/2020 e o Programa Estadual Novo Rio Pinheiros, concentrando-se nas bacias e microbacias do entorno deste importante curso d'água. A ausência de dados sobre o programa dificulta o entendimento do impacto dele dentro do município. Ainda, por ser política principalmente de escala Estadual, vale ressaltar que está em elaboração o Plano Estadual de Saneamento Básico de São Paulo (PESB/SP).

Ressalta-se a necessidade de aprimoramentos quanto à gestão da informação compartilhada para viabilização do acompanhamento da implantação da infraestrutura prevista nos mapas 06 e 07 do PDE e a revisão do Plano Municipal de Saneamento Básico de São Paulo (PMSB) para o quadriênio 2021-2024.

## 2.6.2. SISTEMA DE DRENAGEM

As ações relativas ao Sistema de Drenagem estão em andamento. Destaca-se, contudo, a necessidade do desenvolvimento de duas importantes ações prioritárias, condições para o cumprimento de outras ações também prioritárias, conforme definidas pelo PDE:

- Criação de um órgão municipal de planejamento e gestão de drenagem e dos recursos hídricos previsto no PDE e na Política Municipal de Segurança Hídrica e Gestão das Águas, Lei nº 17.104/2019;
- Implantação do Programa de Recuperação Ambiental de Fundos de Vale.

O Plano Diretor no inciso I e § 1º do Art. 217 indica a criação do Plano Diretor de Drenagem como instrumento para a gestão sustentável da drenagem no município, no entanto, até mesmo pela falta da criação do órgão municipal de planejamento previsto, este Plano Diretor ainda não foi publicado.

O mapeamento de áreas de risco de inundações, previsto no inciso III do mesmo artigo, começou a ser elaborado pela Defesa Civil. Por enquanto ele contempla assentamentos precários de algumas bacias, porém é instrumento vital para a política urbana de drenagem e habitação.

Ao analisar os artigos do PDE pertinentes a este sistema nota-se, no geral, um foco na macrodrenagem. Tanto a rede hídrica ambiental como seu principal programa, o Programa de Recuperação de Fundos de Vale, abordam a recuperação de áreas permeáveis através da implantação de áreas verdes e a integração do sistema de espaços livres, das áreas de preservação e da articulação do sistema de mobilidade e transporte. Fica clara uma visão macro estruturante do sistema de drenagem, a qual também se reflete no relatório de monitoramento publicado em outubro de 2021, que contém mais dados sobre as estruturas de macrodrenagem do município do que as de micro drenagem.

Essa visão é corroborada no Art. 214, onde são listados como componentes do Sistema de Drenagem:

- I. Fundos de vale, linhas e canais de drenagem, planícies aluviais e talwegues;
- II. Os elementos de micro drenagem, como vias, sarjetas, meio-fio, bocas de lobo, galerias de água pluvial, entre outros;
- III. Os elementos de macrodrenagem, como canais naturais e artificiais, galerias e reservatórios de retenção ou contenção;
- IV. O sistema de áreas protegidas, áreas verdes e espaços livres, em especial os parques lineares.

A microdrenagem acaba ficando relegada à elementos acessórios, sem que haja política clara para sua implantação. No próprio Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico 2014 a 2020 são destacados como indicadores os volumes de detritos retirados do sistema de micro drenagem, sendo este um sintoma de um olhar pouco abrangente para as possibilidades deste sistema.

A ausência de ênfase na microdrenagem no PDE e a falta de elaboração do Plano Diretor de Drenagem dificultam a efetiva implantação destes sistemas complementares de drenagem como política pública. Essa questão é evidenciada na discrepância da implantação dessas estruturas pelas subprefeituras - algumas executaram projetos modelos (jardins de chuva da Vila Mariana), outras iniciaram sua implantação em grande escala (canteiros e jardins da Sé), porém a maioria não teve projetos nessa linha.

A Quota Ambiental, tratada na LPUOS (Lei Municipal 16.402/2016), bem como os próprios parâmetros urbanísticos (taxa de permeabilidade) estabelecem padrões de drenagem para as áreas internas aos lotes, no entanto não suprem a falta de abordagem deste tema como parte da construção do espaço urbano em sua totalidade. A implantação de infraestruturas verdes e outras soluções de microdrenagem contribuem com a retenção e, principalmente, com a desaceleração das águas de forma exponencial dentro de áreas urbanas.

Ainda, é importante ressaltar a elaboração dos Cadernos de Drenagem como parte integrante do Plano Municipal de Gestão do Sistema de Águas Pluviais de São Paulo (PMAPSP). Sua elaboração centrada em uma bacia de cada vez, também foca na macroescala, servindo como instrumento importante para o entendimento da drenagem de cada bacia. Diversas alternativas elaboradas nos cadernos contemplam soluções com a criação de parques lineares, em acordo com as propostas da Rede Hídrica Ambiental e do Programa de Recuperação de Fundos de Vales.

Conclui-se pela predominância de uma visão que coloca relevo nas estruturas de macrodrenagem e muito pouco no sistema de microdrenagem, sobretudo quando se refere às Soluções Baseadas na Natureza (SBN), essa ausência faz aumentar a situação de vulnerabilidade decorrente das incertezas provocadas pelas mudanças climáticas, conforme ressaltado no Plano de Ação Climática do Município de São Paulo - PlanClima SP:

“As obras de engenharia da infraestrutura de drenagem demandam dimensionamento hidráulico, que é prejudicado pela incerteza nas previsões climáticas para São Paulo. Além dessa incerteza, e considerando que os Cadernos de Drenagem (ligados ao Plano Diretor de Drenagem e Manejo das Águas Pluviais) já passaram a incorporar chuvas com período de retorno de 100 anos, a conciliação da infraestrutura cinza das obras tradicionais com as soluções baseadas na natureza

desponta como solução que aumenta a flexibilidade da gestão da drenagem em São Paulo, contribuindo para a minimização dos alagamentos e inundações.”

O diagnóstico ficou prejudicado pela ausência de monitoramento do impacto que as obras realizadas por algumas subprefeituras tiveram na drenagem das áreas afetadas com os jardins de chuva, bem como pela ausência do monitoramento da aplicação da Quota Ambiental, que tem seus procedimentos regulamentados pelo Decreto Municipal nº 57.565/2016

### **2.6.3. GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS**

Entre as ações relativas à Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, considera-se momento oportuno para a atualização do Quadro 8, com a inclusão dos Pátios de Compostagem e dos ecopontos em estudo, além da manutenção dos equipamentos previstos que ainda não foram implantados:

- Centrais de Processamento da Coleta Seletiva de Secos: Foram implantadas duas Centrais das quatro previstas;
- Centrais de Processamento da Coleta Seletiva de Orgânicos: As quatro unidades seguem em estudo;
- Estações de Transbordo de Resíduos Domiciliares: A única proposta está em processo de licenciamento;
- Eco parques Tratamento Mecânico Biológico (TBM): As três unidades previstas (Iguatemi, Pedreira e Perus) estão em fase de estudo.

Destacam-se, contudo, aprimoramentos necessários quanto à gestão da informação para o pleno monitoramento e avaliação das ações prioritárias do Sistema de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos previstas no PDE.

A política de gestão de resíduos sólidos, quando comparada aos sistemas de drenagem, de abastecimento de água e de saneamento básico, tem uma escala municipal, inclusive demonstrada no Plano Municipal de Saneamento Básico de São Paulo (PMSB) 2019-2020. O Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos de São Paulo (PGIRS) de 2014 também reforça essa ideia.

Existe uma intercalação, demonstrada no PDE, entre as políticas da gestão de resíduos sólidos e da educação ambiental. O próprio Art. 221 que trata das diretrizes do sistema, em seu inciso IX, fala em “incentivar as atividades de educação ambiental, com ênfase em manejo de resíduos sólidos”. Esse entendimento é aplicado hoje como política na cidade, sendo que a AMLURB/SP Regula realiza ações de educação ambiental de forma a difundir boas práticas pelo território. Inclusive, a educação ambiental também é capítulo do PGIRS.

Essa conexão entre os dois temas também gera um debate sobre um incentivo à boas práticas. O PDE prevê de forma tímida instrumentos que incentivem direta ou indiretamente práticas como a reciclagem, o reaproveitamento, a redução e a não geração de resíduos pela população em geral, embora seja sobre ela que recai a maior parte dos objetivos e diretrizes – em sua maioria, os incentivos são destinados principalmente à classe dos catadores, peça central do gerenciamento de resíduos no município. Essa observação também evidencia uma falta de responsabilização das empresas fabricantes, importadoras, distribuidoras e comerciantes dentro do sistema de gestão dos resíduos sólidos, principalmente através da logística reversa. O único objetivo do Art. 220 que trata do assunto diretamente é o inciso III, que descreve a “articulação entre as diferentes instituições públicas e destas com o setor empresarial, visando à cooperação técnica e financeira para a gestão integrada de resíduos sólidos.”

A logística reversa é abordada no PGIRS, inclusive com a menção ao Fundo de Logística Reversa e Inclusão de Catadores (hoje, Fundo Paulistano de Coleta Seletiva, Logística Reversa e Inclusão de Catadores), porém há espaço para uma expansão da política para evidenciar e estruturar a integração de grandes geradores de resíduos sólidos como parte integrante e financiadora da política, em conformidade com o Art. 31 da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS - Lei Federal 12.305/2010).

## **2.7. SISTEMA DE ÁREAS PROTEGIDAS, ÁREAS VERDES E ESPAÇOS LIVRES (SAPAVEL)**

O SAPAVEL é um sistema amplo que engloba programas, definições e planos de forma a viabilizar seus objetivos de preservação, conservação e recuperação das áreas protegidas, áreas verdes e espaços livres. É importante ressaltar que esse sistema é composto por diversos tipos de áreas, públicas e particulares, com fruição pública ou não. A implementação continuada desse sistema tem grande importância para a política ambiental e a manutenção da sociedade em sinergia com o meio ambiente.

### **2.7.1. PROGRAMA MUNICIPAL DE RECUPERAÇÃO DE FUNDOS DE VALE**

Foi iniciado parcialmente. Viabilizar sua implementação seria um importante avanço para efetivação do potencial urbanístico e ambiental das áreas lindeiras aos córregos e rios urbanos, bem como a consolidação das bacias hidrográficas como unidade territorial de estudo, planejamento e gestão urbana-ambiental, respeitadas as unidades político-administrativas do Município e consideradas as diferentes escalas de planejamento e intervenção.

Segundo manifestação dos técnicos da Secretaria do Verde e do Meio Ambiente, o Programa carece de:

“definição de um conceito espacial que oriente o Programa de Recuperação Ambiental de Fundos de Vale, além da disponibilização de um conjunto de estratégias, a serem utilizadas de acordo com cada caso, que respondam a partir de técnicas e procedimentos atualizados, às demandas comumente colocadas tais como: redução de inundações, aumento de permeabilidade na várzea e na bacia, urbanização de favelas, remoção de famílias de áreas de risco, desapropriações e implementação de infraestrutura de esgotamento sanitário.”

Por ser um Programa que articula o planejamento de ações intersetoriais por meio de intervenções urbanas nos fundos de vales, combinando ações de saneamento ambiental, drenagem, mobilidade, implantação de parques lineares e urbanização de favelas, a ausência de um órgão coordenador pode ter sido desfavorável para o pleno desenvolvimento do Programa. Vemos, no entanto, que diversos planos e ações do poder público para os vários Sistemas elencados no Plano Diretor foram concebidos com as premissas do Programa.

## 2.7.2. FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO (FUNDURB)

O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano tem como princípio servir aos objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos urbanísticos e ambientais do PDE com base no programa de metas do município.

No art. 339 são elencadas as prioridades para a destinação de seus recursos, dos quais destacamos aqueles que se referem ao SAPAVEL:

“III - ordenamento e direcionamento da estruturação urbana, incluindo infraestrutura, drenagem, saneamento, investimentos destinados à **implantação de parques lineares**, à realização de melhorias em vias estruturais ou de transporte público coletivo de passageiros e à requalificação de eixos ou polos de centralidade;  
IV - Implantação de equipamentos urbanos e comunitários, **espaços públicos de lazer e áreas verdes**;  
VI - Criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental.”

De acordo com os dados do FUNDURB para o período de 2013 a 2020 foram destinados R\$ 163.685.775,19 ao SAPAVEL, representando 8% do total de despesas, dos quais foram distribuídos conforme o quadro a seguir:

**Quadro 5. Distribuição dos recursos do FUNDURB destinados às Subcategorias do SAPAVEL no período de 2013 – 2020.**

Subcategoria	Quantidade	Valor
praças	198	R\$ 50.838.356,95
espaços livres <sup>95</sup>	2	R\$ 112.847.418,24

Fonte: Fundurb.

A destinação mais recorrente dos recursos do FUNDURB para o SAPAVEL é para a requalificação e implantação de praças, sendo 198 praças para o período no valor de R\$ 50.838.356,95, embora o valor mais expressivo tenha sido destinado para a requalificação e urbanização do Vale do Anhangabaú (R\$ 110.667.565,12).

Destaca-se que para o mesmo período foram investidos R\$ 387.565.612,16 na requalificação e implantação de praças com recursos do orçamento municipal, conforme o Quadro de Detalhamento da Despesa - QDD publicado pela Secretaria Municipal da Fazenda.

Os dados, ainda que abordem somente o recorte do FUNDURB, ressaltam a importância da responsabilidade compartilhada entre os diversos projetos e secretarias objetivando a implantação e gestão de espaços integrantes do SAPAVEL conforme preconizado pelo Art. 265. A utilização de

<sup>95</sup> Requalificação e Reurbanização do Vale do Anhangabaú e Implantação de gradil no Elevado Costa e Silva.

recursos oriundos de diferentes dotações deve servir para potencializar o sistema como um todo e propiciar seus benefícios através dos objetivos elencados de forma mais capilarizada dentro da cidade.

Além disso, ressalta-se a importância da expansão da utilização do fundo dentro do sistema. Os Cadernos de Drenagem do PMAPSP muitas vezes apresentam dentro das alternativas propostas, a implantação de parques lineares em pontos específicos das bacias, que poderiam ser viabilizados através de recursos do fundo.

### 2.7.3. FUNDO MUNICIPAL DE PARQUES (FMP) E FUNDO ESPECIAL DO MEIO AMBIENTE (FEMA)

O Fundo Municipal de Parques, previsto no Art. 289 do Plano Diretor, que tem como único objetivo a aquisição de áreas para viabilizar a implantação de parques propostos, não está regulamentado. Para a estruturação do fundo seria necessária uma reorganização ou redistribuição das atribuições dentro da SVMA e a criação de Conselho Gestor específico do fundo.

Além disso, ainda em seu Art. 289, o PDE descreve uma atuação complementar do FMP com o Fundo Especial do Meio Ambiente (FEMA). Essa “atuação complementar”, embora descrita principalmente no Art. 290, é afetada pelo objetivo restrito do FMP que se sobrepõe com as próprias atribuições do FEMA.

Já o FEMA, regulamentado desde antes da publicação do atual Plano Diretor, passou por uma revisão por meio do Decreto 59.505/2020. Este Decreto destina no mínimo 10% do recurso do FEMA para o programa de pagamento por prestação de serviços ambientais (PSA), no máximo 40% para a manutenção e gestão de parques, e o restante para as diversas atribuições dentro da SVMA, incluindo melhorias e implantações de parques municipais, produção de mudas, suporte técnico e gestão de fauna silvestre. Ainda, o Decreto 59.505/2020 versa sobre o depósito no fundo de recursos resultantes da mitigação dos impactos não mitigáveis de acordo com a Lei Federal 9.985/2000, mudança que pode aparecer na revisão do PDE.

Durante a revisão deve-se procurar esclarecer melhor as atribuições de cada fundo à fim de viabilizar a regulamentação do FMP em parceria com o FEMA, bem como estabelecer as fontes de recurso e o fluxo entre os dois fundos.

### 2.7.4. PLANO MUNICIPAL DE ÁREAS PROTEGIDAS E ÁREAS VERDES E ESPAÇOS LIVRES

O Plano Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres (PLANPAVEL) está em elaboração por Grupo Técnico composto por SVMA, SMUL e SMSUB, com o objetivo de definir uma política de gestão e provisão de áreas verdes, espaços livres e de proteção do patrimônio

ambiental do município de São Paulo. Foram realizadas oficinas técnicas e participativas para a elaboração do plano e também foi disponibilizada para consulta pública na plataforma participe+ que incluiu a elaboração de um mapa colaborativo<sup>96</sup>.

É importante ressaltar que o PLANPAVEL é um sistema composto por uma gama de diferentes tipos de áreas no município, públicas e particulares, com e sem fruição pública. Isso implica em um sistema de complexa implantação e gestão, sendo necessárias ações intersecretariais com a finalidade de criar uma rede espaços que desempenham diferentes funções dentro do município. A SVMA em conjunto com as Subprefeituras está elaborando um cadastro georreferenciado das praças, fortalecendo a ideia da rede.

Vale ressaltar que o conceito de espaço livre é abrangente e se relaciona a todo espaço não ocupado por um volume edificado, independentemente do uso, acessível às pessoas, qualificado por sua condição de não confinamento. Este conceito, junto com os de área verde e área protegida não estão presentes no Quadro 1 do PDE.

## 2.7.5. PLANO MUNICIPAL DE CONSERVAÇÃO E RECUPERAÇÃO DE ÁREAS PRESTADORAS DE SERVIÇOS AMBIENTAIS

O Plano Municipal de Conservação e Recuperação de Áreas Prestadoras de Serviços Ambientais (PMSA) foi elaborado e publicado em 2019<sup>97</sup>. Nele são estabelecidas as políticas que foram a base para a elaboração do Programa de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), regulamentado este ano.

## 2.7.6. DOS PARQUE LINEARES E ÁREAS VERDES

O Plano Diretor Estratégico em seu Art. 273 descreve as intervenções urbanísticas dos parques lineares como integrantes do Programa de Recuperação Ambiental de Fundos de Vale, esclarecendo que sua implantação “pressupõe a articulação de ações de saneamento, drenagem, sistema de mobilidade, urbanização de interesse social, conservação ambiental e paisagismo”.

A implantação desta categoria de parque está aliada, portanto, a ações intersecretariais, principalmente àquelas relacionadas a obras de implantação de empreendimentos de programas habitacionais e de obras complementares ao sistema de drenagem e mobilidade.

<sup>96</sup> O resultado dessa consulta pode ser acessado em <https://participemais.prefeitura.sp.gov.br/system/documents/attachments/000/000/213/original/cda673acb1aee064df93d15f1c425bd02be009a3.pdf>.

<sup>97</sup> Acessado em [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/meio\\_ambiente/PMSA\\_.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/meio_ambiente/PMSA_.pdf)

Em seu Art. 275 o Plano Diretor Estratégico estabelece parâmetros urbanísticos para a implantação de áreas verdes públicas integrantes do Sistema Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres (SAPAVEL). Estes parâmetros se chocam com os parâmetros do zoneamento, sendo necessário um esclarecimento no texto da lei. É importante realizar uma análise mais profunda em conjunto com a SVMA e SMSUB sobre os valores estabelecidos neste artigo.

Ainda, no parágrafo 1º deste artigo, são estabelecidos quais áreas são computáveis ou não para o cálculo de taxa de permeabilidade. No entanto, pela escrita genérica do parágrafo, não fica claro quais os parâmetros construtivos a serem considerados (por exemplo, quando um piso pode ou não ser considerado drenante).

Vale ressaltar que foram implantados, desde a publicação do PDE, o total de 8 parques em planejamento ou em implantação previstos no Quadro 7, sendo eles em ordem cronológica: Feitiço da Vila, Chácara do Jockey, Chuvisco, Linear Nair Belo, Alto da Boa Vista, Paraisópolis e Augusta.

Além destes, foram implantados dois novos parques não previstos no quadro 7, incluindo Parque Tatuapé (antiga praça) e Parque Nascentes do Ribeirão Colônia, bem como a criação da Unidade de Conservação Anhanguera a partir da divisão do parque urbano de mesmo nome.

Ainda, estão atualmente em processo de implantação, os parques Linear Aristocrata (Capela do Socorro), Linear Água Podre (Butantã), Linear Córrego do Bispo (Casa Verde-Cachoerinha), Morumbi Sul (Campo Limpo) e Jardim Apura-Búfalos (Cidade Ademar).

O quadro 7, importante componente do Plano Diretor, apresenta erros (de nome, de categoria, de situação) e desatualização de situação. Porém, ressalta-se que a exclusão e inclusão de áreas do quadro 7 pode levar a inconsistências com o PLANPAVEL.

## 2.7.7. PLANO MUNICIPAL DE ARBORIZAÇÃO URBANA

O Plano Municipal de Arborização Urbana (PMAU) foi elaborado e publicado em 2017<sup>98</sup>. Nele são abordados temas além do plantio e da gestão do patrimônio arbóreo da cidade, incluindo educação ambiental e integração com outras áreas. Foram criadas ações por tema e indicadores, e sua estruturação e monitoramento está em processo de estruturação na SVMA.

---

98 Acessado em  
[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/meio\\_ambiente/arquivos/pmdu/PMAU\\_texto\\_final.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/meio_ambiente/arquivos/pmdu/PMAU_texto_final.pdf)

## 2.7.8. PLANO MUNICIPAL DA MATA ATLÂNTICA

O Plano Municipal da Mata Atlântica (PMMA) foi elaborado e publicado em 2017<sup>99</sup>. Nele são definidas áreas prioritárias e corredores e apresentadas macroestratégias. O plano também conta com um Plano de Ações que inclui a previsão de fontes de recurso e de monitoramento.

O plano especifica a criação, além dos parques naturais planejados, de Áreas de Proteção Ambiental (APA) e de corredores ecológicos. As APAs são instrumento regulamentado através de Lei Federal 9.985/2000, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), no entanto nem elas nem os corredores ecológicos constam no PDE, podendo ser instrumento complementar para a gestão da MPRA.

## 2.8. ANÁLISE DOS OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

Vale, para complementar este diagnóstico do patrimônio ambiental e sua inserção dentro do Plano Diretor, um entendimento da relação dos dados apresentados com os objetivos estratégicos elencados, conforme os incisos do Art. 7 reproduzidos a seguir:

*I - Conter o processo de expansão horizontal da aglomeração urbana, contribuindo para preservar o cinturão verde metropolitano;*

Tanto as Macroáreas como o zoneamento proposto, principalmente as ZEPAM e ZEP tem contribuído para este objetivo. Tanto o PMMA como o Mapeamento da Cobertura Vegetal do Município mostram ainda uma área de mata preservada nos extremos do município, embora haja grande pressão da ocupação irregular do território, principalmente na transição entre urbano e rural.

*II - Acomodar o crescimento urbano nas áreas subutilizadas dotadas de infraestrutura e no entorno da rede de transporte coletivo de alta e média capacidade;*

*III - Reduzir a necessidade de deslocamento, equilibrando a relação entre os locais de emprego e de moradia;*

*IV - Expandir as redes de transporte coletivo de alta e média capacidade e os modos não motorizados, racionalizando o uso de automóvel;*

O objetivo de adensar os entornos da rede de transporte é um grande mitigador da emissão de gases do efeito estufa, vez que diminui as viagens motorizadas individuais. Contudo, é importante que

<sup>99</sup> Acessado em [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/PMMA\\_final\\_8\\_jan%20ok.pdf](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/PMMA_final_8_jan%20ok.pdf)

este adensamento ocorra de forma sustentável, a fim de proporcionar um equilíbrio entre meio ambiente e área urbana. A arborização urbana através do PMAU e as áreas livres e áreas verdes através do PLANPAVEL são elementos chave para evitar as ilhas de calor, a mitigação do ruído e da dispersão de poluentes atmosférico. Ainda, modos alternativos de construção (principalmente aquelas soluções baseadas na natureza) e energia devem sempre ser incentivados conforme Art. 119, de forma a tornar as áreas afetadas mais resilientes dentro do panorama da mudança climática. O sistema de drenagem e sua capacidade de escoamento e retenção, principalmente considerando a rede hídrica ambiental e o programa de recuperação de fundos de vale também são centrais para o tema.

*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;*

*VI - Reservar glebas e terrenos, em áreas dotadas de infraestrutura e transportes coletivos, em quantidade suficiente para atender ao déficit acumulado e às necessidades futuras de habitação social;*

*VII - Promover a regularização e a urbanização de assentamentos precários;*

A política habitacional tem importante papel em garantir o bem-estar a população mais vulnerável às mudanças climáticas. Os assentamentos precários, principalmente aqueles em área de risco, compõe algumas das áreas mais suscetíveis e eventos climáticos embora representem uma pegada ecológica menor do que outras populações - vez que tem menor poder de consumo.

*VIII - Contribuir para a universalização do abastecimento de água, a coleta e o tratamento ambientalmente adequado dos esgotos e dos resíduos sólidos;*

Os sistemas de abastecimento de água, de esgoto sanitários e da gestão de resíduos sólidos estão em diferentes níveis de desenvolvimento dentro de cada Macroárea. Inclusive, as diferentes Macroáreas tem objetivos diferentes para cada tema, mas de forma geral, o Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico 2014 a 2020 mostra a expansão que tem ocorrido nestes sistemas. Vale a ressalva ainda do pouco alcance das políticas de não produção, recusa, reuso, reciclagem e reaproveitamento e, portanto, a importância de fortalecimento da Educação Ambiental como política dentro do município.

*IX - Ampliar e requalificar os espaços públicos, as áreas verdes e permeáveis e a paisagem;*

*X - Proteger as áreas de preservação permanente, as unidades de conservação, as áreas de proteção dos mananciais e a biodiversidade;*

O SAPAVEL, principal sistema que engloba as áreas livres teve diversos avanços. Investimentos do FUNDURB para a implantação de praças e áreas livres e a implantação de novos parques urbanos, lineares e naturais mostra o crescente desenvolvimento deste sistema. O instrumento da TDC, embora em uso de forma parcial, pode ser expandido e aprimorado para viabilizar a implantação de parques do quadro 7. O FMP ainda carece de uma estruturação, prejudicada pelas sobreposições com o FEMA.

*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;*

Destaca-se a importante elaboração do Inventário de Gases de Efeito Estufa, que publicou recentemente os dados de 2018 que mostram uma diminuição contínua da emissão desde 2014. Os instrumentos de gestão ambiental devem ser fortalecidos, podendo incorporar mais claramente questões relativas à mitigação do efeito dos gases do efeito estufa.

*XII - proteger o patrimônio histórico, cultural e religioso e valorizar a memória, o sentimento de pertencimento à cidade e a diversidade;*

*XIII - reduzir as desigualdades socio territoriais para garantir, em todos os distritos da cidade, o acesso a equipamentos sociais, a infraestrutura e serviços urbanos;*

Recém regulamentado, o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) é instrumento importante para redução das desigualdades principalmente em áreas afastadas do município. O acesso a equipamentos diversos também contribui para a resiliência das populações mais vulneráveis aos efeitos da mudança climática.

*XIV - 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;*

Novamente o PSA é um importante marco para o cumprimento desse objetivo, porém vale ressaltar conceitos pouco abordados no PDE, incluindo a economia circular<sup>100</sup> e o repensar dos padrões

---

100 Economia circular faz referência ao repensar não só da destinação dos resíduos sólidos, mas também as cadeias produtivas, dos processos e daquilo que é produzido.

de consumo hoje em voga. Dessa forma, fomentar o gerenciamento de resíduos sólidos e a logística reversa pode fortalecer as atividades abordadas no inciso.

*XV - Fortalecer uma gestão urbana integrada, descentralizada e participativa;*

*XVI - Recuperar e reabilitar as áreas centrais da cidade;*

*XVII - Garantir que os planos setoriais previstos neste Plano Diretor Estratégico sejam articulados de modo transversal e intersetorial.*

A participação social é central para a questão ambiental, considerando os diversos modos que as mudanças climáticas afetam as diferentes populações. Além disso, a preservação de áreas verdes e da cobertura arbórea como um todo requer uma gestão coletiva do espaço. Neste sentido a Educação Ambiental pode servir como instrumento de cidadania e inclusão, havendo espaço para sua expansão como política. Dos planos setoriais elencados no diagnóstico do Patrimônio Ambiental, é necessária a elaboração do Plano Municipal de Redução de Áreas de Risco e do Plano Diretor de Drenagem, e o monitoramento dos demais planos já elaborados.

### 3. PATRIMÔNIO CULTURAL

A Política e o Sistema de Proteção ao Patrimônio Arquitetônico e Urbano definidos no Plano Diretor Estratégico - PDE (Lei nº 16.050/14)<sup>101</sup> abrangem o conjunto de bens culturais e de instrumentos que objetivam a preservação, a valorização, integração e articulação dos bens culturais do município. Esse conjunto de bens culturais é integrado por áreas, edificações, imóveis, lugares, paisagens, sítios arqueológicos, monumentos, bens imateriais e outros que apresentam valor cultural e social reconhecido por instrumentos legais de proteção. A preservação do patrimônio e a valorização das iniciativas culturais constitui estratégia do PDE, visando integrar e articular os bens culturais do município, promover a participação popular na identificação, proteção e valorização do patrimônio cultural e incentivar a preservação de bens culturais estabelecendo benefícios urbanísticos. Para viabilizar essa estratégia, o Plano Diretor define quatro tipos de Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC), além de criar o Sistema Municipal de Patrimônio Cultural, os Polos de Economia Criativa e os Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem (TICP), que se articulam aos Planos Regionais das Subprefeituras e aos Planos de Bairro. Foram também incorporados instrumentos para preservação de bens de interesse histórico, paisagístico, ambiental, social ou cultural da cidade.

A Plataforma de Monitoramento do PDE<sup>102</sup> disponibiliza os bancos de dados e indicadores referentes a cinco instrumentos de Proteção ao Patrimônio Cultural: Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC), Transferência do Direito de Construir (TDC), Registro do Patrimônio Imaterial, Levantamento e Cadastro Arqueológico do Município (LECAM) e Tombamento.

A temática do Patrimônio Cultural foi tratada de forma transversal no PDE-2014 estando presente nos Títulos relativos à Ordenação Territorial, à Política e Sistemas Urbanos e Ambientais, bem como no Título que trata da Gestão Democrática e do Sistema Municipal de Planejamento. Na ordenação territorial são definidas as regulações para a Zona Especial de Preservação Cultural - ZEPEC e os Instrumentos legais de identificação, proteção e valorização aplicáveis ao Patrimônio Cultural. Na política e sistemas urbanos e ambientais são introduzidos os objetivos e diretrizes do Sistema Municipal de Patrimônio Cultural, destacando a instituição dos Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem - TICP. Na gestão democrática e sistema municipal de planejamento urbano as menções ao patrimônio cultural referem-se à destinação de recursos do FUNDURB aplicáveis à

101 Observa-se a necessidade de correção da publicação do “Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo: lei municipal nº 16.050, de 31 de julho de 2014; texto da lei ilustrado”, para fazer constar no Sumário, o Capítulo IX – Da Política e do Sistema de Proteção ao Patrimônio Arquitetônico e Urbano, do Título III – Da Política e dos Sistemas Urbanos e Ambientais.

102 <https://monitoramentopde.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>

proteção, recuperação e valorização de bens e de áreas de valor histórico, cultural ou paisagístico, incluindo o financiamento de obras em imóveis públicos classificados como ZEPEC (Art. 339, inciso V) e à articulação com as diretrizes expressas nos planos de abrangência regional e local. Nesse sentido dentre os objetivos dos Planos Regionais das Subprefeituras estão a proteção do patrimônio cultural por meio de indicação de bens, imóveis e espaços significativos para a coletividade a serem incluídas como ZEPEC e de áreas para demarcação de Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem (Art. 346, incisos IV e V). No que se refere aos Planos de Bairro, que integram o Sistema de Planejamento do Município, estes poderão conter propostas para melhorar a proteção, recuperação e valorização do patrimônio histórico, cultural, religioso e ambiental (Art. 351, inciso XIII).

### **3.1. ZONA ESPECIAL DE PRESERVAÇÃO CULTURAL E INSTRUMENTO DE APLICAÇÃO TDC - ZEPEC**

#### **3.1.1. ZONA ESPECIAL DE PRESERVAÇÃO CULTURAL (ZEPEC)**

O PDE define como Zona Especial de Preservação Cultural – ZEPEC as áreas da cidade destinadas à preservação, valorização e salvaguarda dos bens de valor histórico, artístico, arquitetônico, arqueológico e paisagístico, entendidos como patrimônio cultural. Trata-se de zonas de ocupação especial que podem estar presentes em todo o território municipal, independente da Macroárea em que estejam situadas. As ZEPEC podem se configurar como elementos construídos, edificações e suas respectivas áreas ou lotes; conjuntos arquitetônicos, sítios urbanos ou rurais; sítios arqueológicos, áreas indígenas, espaços públicos; templos religiosos, elementos paisagísticos; conjuntos urbanos, espaços e estruturas que dão suporte ao patrimônio imaterial e/ou a usos de valor socialmente atribuído. Os imóveis ou áreas tombadas ou protegidas por legislação Municipal, Estadual ou Federal enquadram-se como ZEPEC (Art. 61, parágrafo único).

A origem da ZEPEC está no tombamento de imóveis e conjuntos urbanos, podendo ter novos perímetros criados durante a vigência da lei de zoneamento na medida em que são instituídos novos tombamentos nos níveis federal, estadual e municipal.

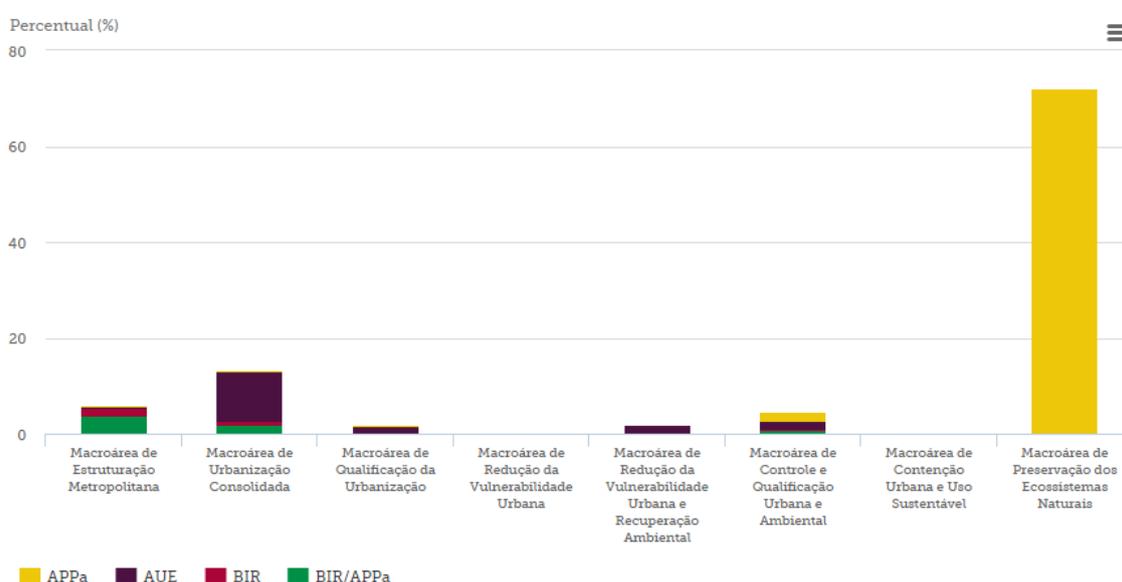
As ZEPEC estão regulamentadas e sendo aplicadas.

O Plano Diretor classifica as ZEPEC em 4 categorias (Art. 63): Bens Imóveis Representativos (BIR); Áreas de Urbanização Especial (AUE); Áreas de Proteção Paisagística (APPa); e Áreas de Proteção Cultural (APC). A ZEPEC-APC foi criada no PDE-2014 e regulamentada pelo Decreto nº 56.725/2015, e em 2016, o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e

Ambiental da Cidade de São Paulo (Conpresp) concedeu o primeiro termo de ZEPEC-APC da cidade ao Cine Belas Artes<sup>103</sup>.

A Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo - LPUOS (16.402/16) enquadrando 150 polígonos<sup>104</sup> de ZEPEC nas categorias APPa, AUE, BIR e BIR/APPa, totalizando 161.422.894,33 m<sup>2</sup> (= 10,61% da área do município). A categoria mais representativa é a BIR correspondendo a 37% do número total de zonas enquadradas em ZEPEC. No entanto, quanto à área, representa apenas 0,32% do total do município.

**Gráfico 27. Distribuição de áreas demarcadas como ZEPEC, por Macroárea.**



Fonte: Lei municipal n° 16.050/14 (PDE) e Lei municipal 16.402/2016 (LPUOS), atualizado até março/2018.

A Macroárea de Estruturação Metropolitana – MEM é a mais representativa em termos de quantidade de áreas enquadradas como ZEPEC, enquanto a Macroárea de Preservação dos Ecossistemas Naturais – MPEN se destaca pela maior extensão territorial (m<sup>2</sup>).

Há duas questões levantadas pela Secretaria Municipal de Cultura – SMC que devem ser discutidas:

i. O monitoramento privilegiou a análise por distribuição de áreas demarcadas como ZEPEC, por categoria, sendo importante para dimensionar a representatividade das diversas ZEPEC no

103 Embora já tenha um bem enquadrado como ZEPEC-APC, a comissão prevista no decreto ainda não foi criada, nenhum outro bem foi enquadrado como ZEPEC-APC e não houve a revisão do enquadramento do Cine Belas Artes, então previsto para ocorrer em 05 anos.

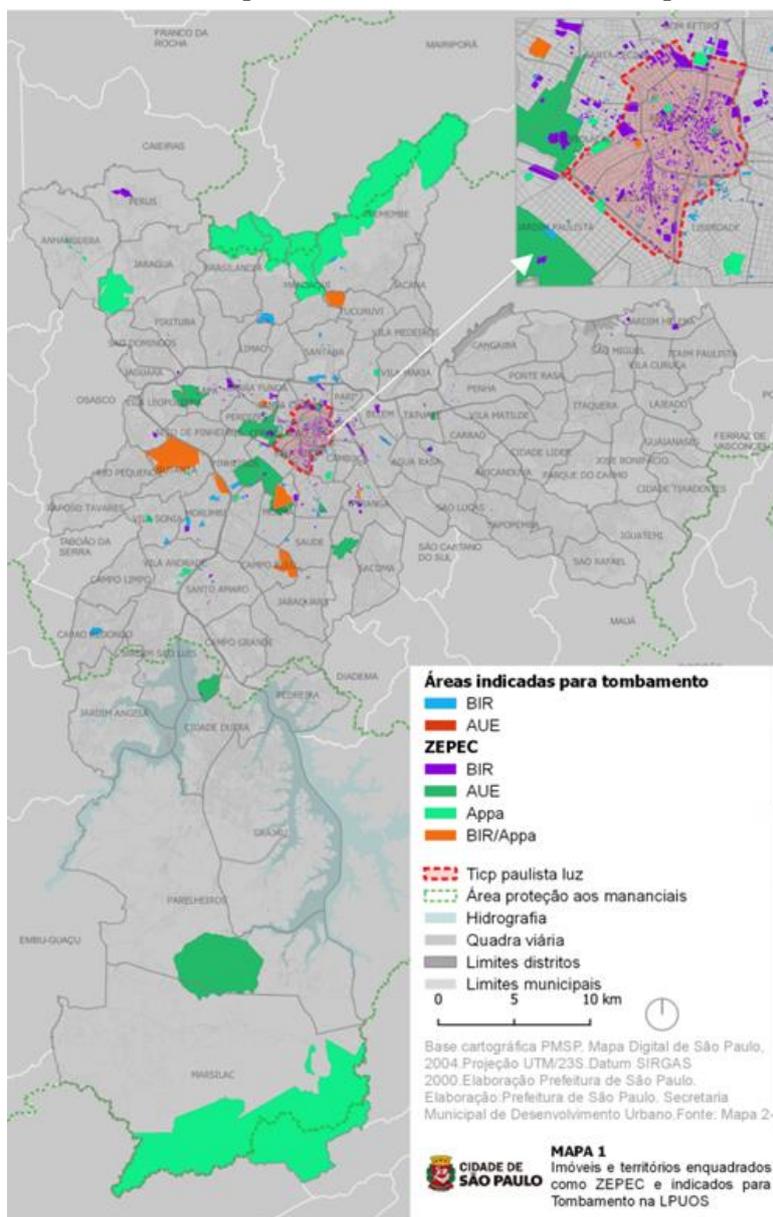
104 Estes 150 polígonos enquadrados como ZEPEC na LPUOS não devem ser confundidos com o número de bens tombados. As ZEPEC estão identificadas no Mapa 2 da LPUOS: “Imóveis e territórios enquadrados como ZEPEC e indicados para tombamento”. Desde então não houve a atualização da camada ZEPEC no GeoSampa, por esta corresponder ao mapa tal qual publicado na LPUOS.

território. Além desse indicador, contudo, deveria ser construído um indicador que considerasse a quantidade de edificações, pois a ZEPEC-BIR em termos de área total não é tão significativa, mas se considerada a quantidade de edificações corresponderia a um número significativamente maior. Demonstraria também o número de imóveis passíveis de obter a transferência do direito de construir, que se aplica para ZEPEC-BIR e ZEPEC-APC.

ii. A camada de ZEPEC no GeoSampa corresponde ao Mapa 02 da LPUOS. Trata-se de camada estática, pois está conforme consta na lei. A camada Bem Tombado e/ou em Processo de Tombamento é atualizada conforme são feitos novos tombamentos, e possui na tabela de atributos informações a respeito das ZEPEC. No entanto, há inúmeras feições com informação ausente sobre a categoria da ZEPEC. Desta forma, é necessário o correto preenchimento da coluna “Categoria” para a criação de camada específica e disponibilização dos dados atualizados das ZEPEC.

O Mapa a seguir identifica os imóveis e territórios enquadrados como ZEPEC e indicados para Tombamento na LPUOS.

Mapa 55. Imóveis e territórios enquadrados como ZEPEC e indicados para Tombamento na LPUOS.



Fonte: Mapa 2 – LPUOS/2016.

### 3.1.2. TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR (TDC) EM ZONAS ESPECIAIS DE PRESERVAÇÃO CULTURAL (ZEPEC)

A Transferência do Direito de Construir - TDC é prevista no art. 35 da Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e disciplinada em lei municipal. É o instrumento que permite a transferência do direito de construir correspondente ao potencial construtivo passível de ser utilizado em outro local (Art. 122, PDE). A sua adoção para fins de preservação de bens de interesse histórico, ambiental e

cultural, é permitida para imóveis enquadrados como ZEPEC-BIR e ZEPEC-APC e possui procedimentos regulamentados por Decreto (57.536/16), que permitem sua aplicabilidade.

De acordo com o artigo 124 do PDE, a TDC sem a doação do imóvel cedente é permitida aos imóveis tombados enquadrados como ZEPEC-BIR ou ZEPEC-APC e aos imóveis particulares de interesse ambiental classificados como ZEPAM.

Para a compreensão da dinâmica da **TDC sem doação do imóvel cedente** no município, foram analisados no “Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do PDE (outubro/2021)” os bancos de dados referentes às Declarações de Potencial Construtivo Passível de Transferência e às Certidões de Transferência de Potencial Construtivo no período de 1989 a 2019, com periodicidade anual. As Declarações são os documentos que informam o potencial construtivo transferível do imóvel cedente, enquanto que as Certidões são os documentos que tratam da transferência de potencial construtivo efetuada.

Quase a totalidade das Declarações emitidas para imóveis enquadrados como ZEPEC-BIR concentra-se na Macroárea de Urbanização Consolidada – MUC e na Macroárea de Estruturação Metropolitana – MEM, correspondendo estas duas Macroáreas a 98,34% das emissões de Declaração. Cabe apontar que esse dado coincide com a maior concentração de edificações tombadas do município. Ainda, também é importante esclarecer que a maioria dos imóveis tombados localizados na MEM estão inseridos no perímetro da Operação Urbana Centro (OU Centro - Lei nº 12.349/97) onde há um regramento específico para a operacionalização de TDC, não se aplicando, portanto, os cálculos e os ritos estabelecidos pelo PDE para os imóveis tombados no restante do território municipal.

Dessa forma, importa apresentar os dados de modo a diferenciar os casos calculados através da lei da OU Centro daqueles calculados com base na norma ordinária. Sendo assim, temos de 1988 a 2019:

- 106 Imóveis ZEPEC-BIR com Declaração emitida, inseridos no perímetro da OU Centro, o que corresponde a 1.587.993,39 m<sup>2</sup> de potencial construtivo passível de transferência (sendo que 03 desses imóveis emitiram suas Declarações nos termos da primeira lei de regulamentação da Transferência do Direito de Construir, Lei nº 9.725/84);
- 162 imóveis ZEPEC-BIR com Declaração emitida nos termos dos Planos Diretores, somando 964.801,58 m<sup>2</sup> de área transferível.

Sobre a emissão de Declarações para imóveis em ZEPEC-BIR, destaca-se que no período entre 2014 e 2019, ou seja, a partir da vigência do PDE de 2014, houve a maior quantidade de emissão de Declarações do município desde o ano de 1988, indicando uma dinamização na aplicação do

instrumento. Somente a partir de agosto de 2014 até dezembro de 2019 foram emitidas 214 Declarações, sendo 81 referentes a imóveis tombados inseridos no perímetro da OU Centro e 133 imóveis tombados localizados fora desse perímetro.

Para a política de preservação cultural, tal aumento no número de imóveis tombados interessados em se utilizar desse instrumento urbanístico é muito relevante, uma vez que foi somente a partir do PDE de 2014 que se condicionou a utilização da TDC à comprovação do estado de conservação do imóvel tombado. Anteriormente à aprovação do atual PDE, o estado de conservação dos bens tombados somente era observado para os imóveis inseridos dentro do perímetro da OU Centro.

Como exemplos de bens tombados que já emitiram as respectivas Declarações, temos na MEM o Teatro Brasileiro de Comédia, o Teatro Cultura Artística, o antigo Edifício do Mappin - Praça Ramos, o Edifício Altino Arantes, o Edifício Martinelli, o Shopping Light, a Vila Inglesa e a Igreja de São Francisco – esses com base na regra da OU Centro –, e na MUC, a Residência de Dona Veridiana Prado, o Clube Harmonia, o Conjunto Arquitetônico da PUC e o Colégio Nossa Senhora do Sion, cujas Declarações foram emitidas nos termos do PDE de 2014.

A grande maioria das transferências de potencial construtivo sem doação efetuadas na cidade de São Paulo se deu a partir de imóveis tombados enquadrados como ZEPEC-BIR. No período entre 1988 e 2019 foram emitidas 105 Certidões a partir de imóveis enquadrados como ZEPEC-BIR, correspondendo a um total de 409.227,47 m<sup>2</sup> de área cedida e 448.884,09 m<sup>2</sup> de área recebida. Ressalta-se que dessas transferências, 16 foram a partir de imóveis tombados inseridos na OU Centro, envolvendo 77.758,00 m<sup>2</sup> cedidos para a construção de 72.315,28 m<sup>2</sup>.

Assim como o observado na emissão de Declarações, os anos após a aprovação do PDE de 2014 foram os que contaram com os maiores números de Certidões emitidas, com destaque para os anos de 2018 e 2019, quando foram efetivadas 43 transferências de potencial construtivo.

Durante todo o período de aplicação da TDC no município, o distrito do Ipiranga foi a região que mais cedeu potencial construtivo a partir de imóveis enquadrados como ZEPEC-BIR, seguido dos distritos da Bela Vista e da Consolação. O distrito da Sé também se encontra entre as áreas que mais cederam potencial construtivo, porém tal fato pode ser atribuído aos cálculos específicos da OU Centro.

Quantos às áreas receptoras, destacamos que a partir da aprovação do PDE de 2014 até dezembro de 2019, o distrito que mais adquiriu potencial construtivo via TDC foi Jardim Paulista, seguido de Vila Mariana, Moema e Pinheiros.

Da análise do Mapa 56, constata-se que as áreas de maior convergência da recepção de potencial construtivo são as áreas de maior interesse de preservação do patrimônio urbano ambiental, histórico, cultural.

**Mapa 56. Fluxo da Transferência do Direito de Construir no município de São Paulo entre os terrenos transmissores para os terrenos receptores no período entre 1988 e 2019.**



Fonte: Banco de Dados TDC\_Certidão – SMUL/ DEUSO. Elaboração: SMUL/PLANURB.

Ainda no que se refere à utilização da TDC para imóveis enquadrados em ZEPEC-BIR, cabe tratar sobre a limitação imposta pela LPUOS (art. 24, § 5º). Muito embora seja uma disposição que não faz parte do regramento do PDE, tal dispositivo impacta na utilização do instrumento urbanístico

aqui estudado. De acordo com o disposto na LPUOS, as transferências de potencial construtivo a partir de imóveis ZEPEC-BIR com Declarações emitidas após a aprovação da LPUOS ficam limitadas a 5% do valor arrecadado em Outorga Onerosa pelo o FUNDURB nos últimos 12 (doze) meses. Quanto a isso temos que das 56 Certidões emitidas após a entrada em vigência da LPUOS até dezembro de 2019, 09 referem-se a imóveis incluídos nessa limitação.

Destaca-se que as transferências de potencial construtivo a partir de imóveis tombados enquadrados em tal limitação tiveram um maior número somente a partir de 2019: das 18 transferências realizadas, 07 foram a partir de imóveis limitados pelo dispositivo da LPUOS, o que equivale a 40% das transferências efetivadas nesse ano. Em 2020, das 17 transferências efetivadas, 09 foram de imóveis que devem obedecer à limitação e em 2021, das 15 transferências efetuadas no ano, 12 foram a partir de imóveis limitados a 5% da arrecadação do FUNDURB. Com isso, observa-se que há uma crescente na utilização da TDC por parte dos imóveis limitados à arrecadação do FUNDURB.

A LPUOS (art. 24, *caput*) determinou Fatores de Incentivo (Fi) para aplicação na Fórmula de Cálculo do art 125 do PDE 2014, que variam de 0,1 a 1,2, sendo inversamente proporcional à área do lote (de 0,1 para imóveis com área superior a 50.000 m<sup>2</sup> a 1,2 para imóveis com área de lote de até 500m<sup>2</sup>).

### **3.2. INSTRUMENTOS LEGAIS E DE GESTÃO DO SISTEMA MUNICIPAL DE PATRIMÔNIO CULTURAL**

A Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade de 2001 e demais legislações de âmbito federal, estadual e municipal, conceituam e definem como instrumentos de política urbana, entre outros, aqueles destinados à promoção e proteção do patrimônio cultural. O PDE-2014 acolhe estes instrumentos e atualiza com instrumentos já utilizados pela municipalidade, adequando-os às suas especificidades. A análise a seguir parte dos resultados apresentados no Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico - 2014 a 2020.

#### **3.2.1. TOMBAMENTO**

O Tombamento<sup>105</sup>, ato administrativo realizado pelo Poder Público, com objetivo de preservar bens de valor histórico, cultural, arquitetônico, ambiental e também de valor afetivo para a população,

---

<sup>105</sup> O tombamento, conforme estabelecido no PDE, obedece ao disposto na Lei Municipal nº 10.032, de 1985, que criou o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental de São Paulo – Conpresp, e alterações posteriores, assim como às legislações estadual e federal que regulam esse instrumento.

é o instrumento que vem sendo amplamente aplicado em âmbito municipal desde o ano de 1988, quando foi aprovado o tombamento dos dois primeiros imóveis<sup>106</sup>.

O município de São Paulo totalizou desde o ano de 1988 até o ano de 2019, 4.449 (quatro mil quatrocentos e quarenta e nove) bens tombados pelas esferas municipal, estadual e federal. Deste total, 40%, correspondendo a 1.794 (um mil setecentos e noventa e quatro) bens tombados tiveram seu valor cultural reconhecido após a aprovação do PDE-2014.

A análise comparativa do total de bens tombados no município desde 1988 até 2019, nos períodos 1988-2001, 2002-2013 e 2014-2019, demonstra que a média por ano de bens tombados foi significativamente maior (299) no período de 2014-2019 dos cinco primeiros anos de vigência do PDE-2014, destacando-se o ano de 2018, com a incidência predominante destes bens na Subprefeitura Sé (699 bens tombados). Isto é explicado pelo expressivo esforço despendido pelo DPH e Conpresp em analisar e reconhecer os bens que foram indicados para tombamento no processo de elaboração dos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras no ano de 2004 (Lei nº 13.885/04), bem como pela necessidade de concluir os estudos de tombamentos em aberto, pelo prazo legal de março de 2018, estabelecido pela LPUOS-2016.

No que se refere às esferas de tombamento - municipal, estadual e federal - a municipal foi a que concentrou o maior número de tombamentos (3.326) no período de 1988 até 2019, correspondendo a 74,7% dentre o total das três esferas, pois, por previsão legal, os bens tombados em outras esferas são tombados ex-officio (de ofício), periodicamente, pela esfera municipal.

Quanto à regulamentação das áreas envoltórias de bens protegidos, foram registrados desde 1988 até 2019, 490 bens tombados com delimitação de área envoltória, que totalizam uma área de 26.160.657,66 m<sup>2</sup>. A maior parte destas demarcações foi feita através de Resolução específica, sendo que a maior quantidade de bens tombados com área envoltória está concentrada na Macrorregião Centro.

O instrumento do Tombamento já havia sido regulamentado e vinha sendo aplicado anteriormente ao PDE-2014. Do ponto de vista da sua regulamentação, vem cumprindo seus propósitos, não sendo necessários ajustes na revisão intermediária do PDE. Destaca-se, contudo, a pertinência de aprimoramentos na gestão do instrumento e na sua fiscalização, com o que contribuiria a Listagem de Bens Culturais em Risco<sup>107</sup>, contendo localização, cadastro, descrição atualizada do bem

---

106 O primeiro tombamento que se deu na esfera municipal (RES. 03/1988 – Conpresp) corresponde ao imóvel localizado à Av. Brigadeiro Luis Antonio, 42; e o segundo corresponde ao Estádio do Pacaembu (RES. 04/1988 – Conpresp).

107 A Listagem de Bens Culturais em Risco é um dos instrumentos de gestão do Sistema Municipal de Patrimônio Cultural previsto no PDE (Art. 313, inciso X).

cultural e estratégias de fiscalização. Destaca-se, também, a importância de serem realizados estudos técnicos e consultas públicas para viabilizar mecanismos de incentivo e valorização ao restauro arquitetônico e conservação de bens tombados, como a isenção de cobrança de IPTU para aqueles imóveis que comprovem sua conservação, além de aprimoramentos na aplicação do instrumento do tombamento, qualificando a transparência de dados e informações sobre o estado de conservação dos imóveis e bens tombados. Ressalta-se a continuidade de atualização periódica da camada georreferenciada no GeoSampa (em formato aberto para download) com a série histórica de ocorrência do instrumento no Município, acompanhadas de atributos e metadados.

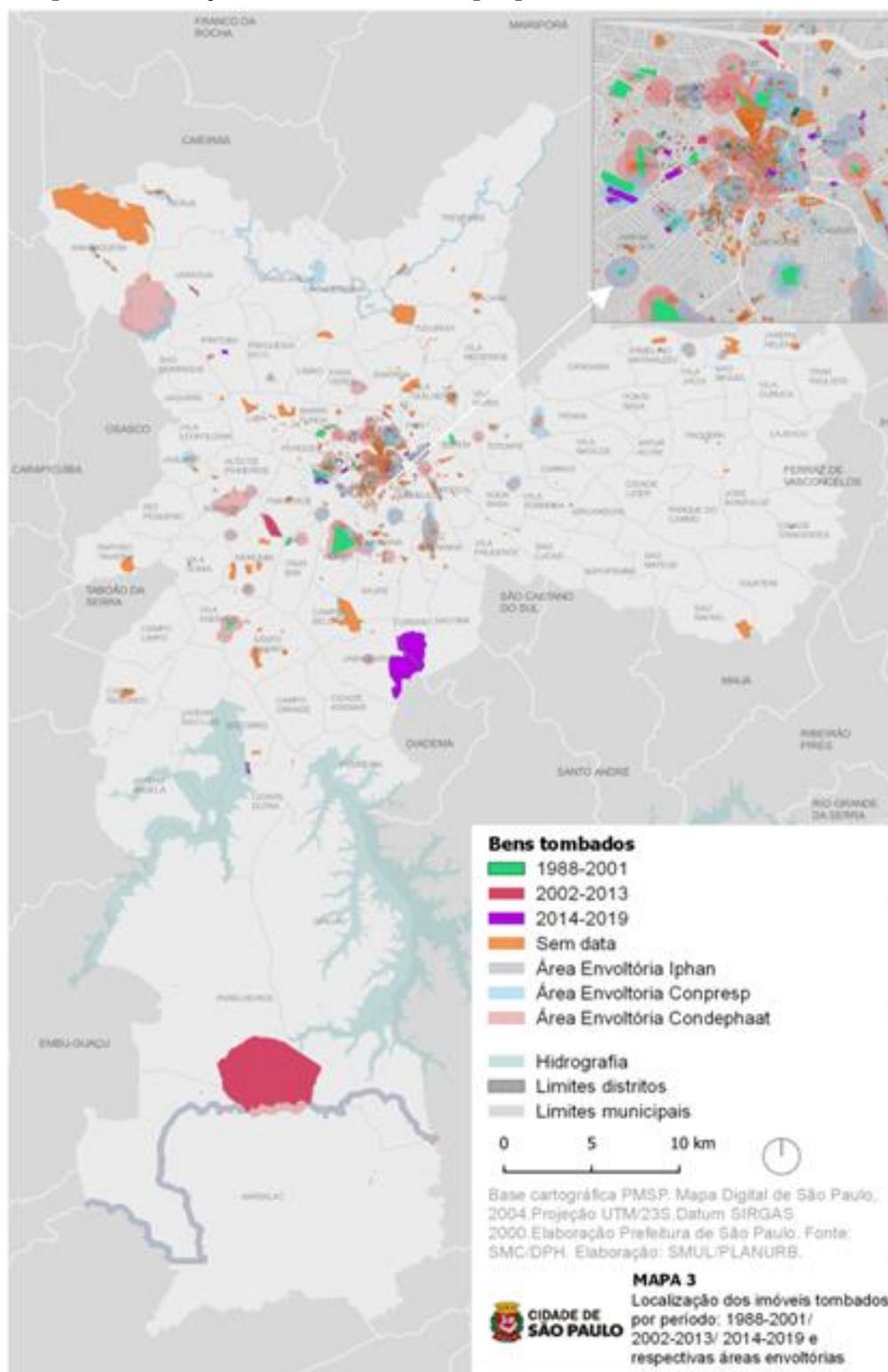
Uma observação importante feita pela SMC é que o número considerado como de Bens Tombados corresponde, na realidade, ao número de polígonos mapeados no sistema de georreferenciamento GeoSampa, que é um pouco diferente do que o efetivo número de bens tombados, se considerados conforme identificados em suas respectivas resoluções de tombamento, sendo que o DPH pretende rever esse método de inserção de dados no GeoSampa para que não haja distorções no entendimento do dado<sup>108</sup>.

O Mapa 57 indica a Localização dos imóveis tombados por período: 1988-2001 / 2002-2013 / 2014-2019.

---

108 Este pequeno desvio, se deve ao fato de que, desde 2019, a camada de bens tombados do GeoSampa considerou a representação dos diferentes elementos tombados de uma resolução de forma individualizada no mapa, por vezes considerando lotes, por vezes elementos edificados e por vezes conjuntos. Como resultado, a leitura destes bens no GeoSampa, correspondente à totalidade dos bens tombados no município, gera uma distorção no ato de exportação dessas camadas para uma tabela.

Mapa 57. Localização dos imóveis tombados por período: 1988-2001 / 2002-2013 / 2014-2019.



Fonte: SMC/DPH. Elaboração: SMUL/ PLANURB.

## 3.2.2. REGISTRO DO PATRIMÔNIO IMATERIAL

O Decreto Federal nº 3.551, de 4 de agosto de 2000 instituiu o Registro de Bens Culturais de Natureza Imaterial como forma de reconhecimento e valorização desses bens e definiu o compromisso do Poder Público em inventariar, documentar, produzir conhecimento e apoiar a dinâmica dessas práticas socioculturais. O registro do patrimônio imaterial é um dos instrumentos legais incorporados ao PDE para a proteção do patrimônio cultural (Art. 172, inciso IV). Segundo o disposto no Art. 172, § 4º do PDE, o registro de bens imateriais obedecerá ao disposto na Lei Municipal nº 14.406, de 2007, e alterações posteriores. Esta Lei institui o Programa Permanente de Proteção e Conservação do Patrimônio Imaterial do Município de São Paulo, com a finalidade de identificar, inventariar, fomentar a transmissão de expressões culturais da cidade como bens do Patrimônio de Natureza Imaterial. De acordo com esta lei, o Patrimônio de Natureza Imaterial do Município é constituído por bens de natureza imaterial tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação e à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade, nos quais se incluem: I - as formas de expressão; II - os modos de criar, fazer e viver; III - as criações científicas, artísticas e tecnológicas. O registro também obedece às legislações estadual e federal que regulam esse instrumento, baseado na Constituição Federal, e que consiste em um conjunto de procedimentos técnicos, administrativos e jurídicos realizados pelo Executivo, com vistas ao reconhecimento do patrimônio imaterial, sua inscrição em Livros de Registro (dos Saberes, Celebrações, Formas de Expressão, Sítios e Espaços) e definição de políticas públicas de salvaguarda como forma de apoiar sua continuidade.

O banco de dados de Patrimônio Imaterial disponível na plataforma digital contempla 4 bens de natureza imaterial, sendo que 2 foram registrados em 2013, 1 em 2014 (composto por 22 grupos teatrais) e 1 em 2016.

A Casa Godinho, registrada em 2013, está estabelecida na Rua Líbero Badaró, 340, Distrito e Subprefeitura Sé, na Macroárea de Estruturação Metropolitana. Registrado em 2014, o conjunto de teatros independentes compõe-se de 22 grupos teatrais, sendo que 19 deles dispõem de uma sede ou espaço teatral. Destes 19 grupos, 11 estão estabelecidos na Macroárea de Estruturação Metropolitana e 8 na Macroárea de Urbanização Consolidada.

Os demais bens registrados são: Samba Paulistano (2013) e Samba Rock (2016).

O instrumento já havia sido regulamentado e vinha sendo aplicado anteriormente ao PDE 2014. O Registro do Patrimônio Imaterial vem cumprindo seus propósitos urbano e ambientais, não sendo necessários ajustes em sua regulamentação na revisão intermediária do PDE. Destaca-se a importância de ser disponibilizado e atualizado periodicamente o banco de dados e relação dos bens reconhecidos

como patrimônio imaterial, com a série histórica de ocorrência do instrumento no Município, acompanhadas de atributos e metadados.

### **3.2.3. LEVANTAMENTO E CADASTRO ARQUEOLÓGICO DO MUNICÍPIO (LECAM)**

O Levantamento e Cadastro Arqueológico – LECAM – é um sistema de informações que serve como base de planejamento no que se refere à preservação e à valorização das áreas de interesse arqueológico do Município, e que obedecerá ao disposto em legislação municipal específica, em consonância com as disposições constantes no § 1º do art. 216 da Constituição Federal<sup>109</sup>.

No LECAM são identificadas 4 categorias no que se refere à preservação e à valorização dos locais de interesse arqueológico: Área de Interesse Arqueológico, Bem de Interesse Arqueológico, Ocorrência Arqueológica e Sítio Arqueológico.

O município de São Paulo possui o registro de 161 locais de interesse arqueológico desde o ano de 1991 até 2019. A Macrorregião Centro é a que possui a maior quantidade de locais de interesse arqueológico (41), seguida da Macrorregião Norte 2 (37). Na MEM está a maior quantidade de locais arqueológicos das quatro categorias (78 = 48,4% do total do município).

A sistematização de informações sobre a arqueologia no município vem sendo realizada anteriormente ao PDE 2014. Destaca-se a importância da continuidade de atualização periódica da camada georreferenciada no GeoSampa (em formato aberto para download) com a série histórica de ocorrência do instrumento no Município, acompanhadas de atributos e metadados.

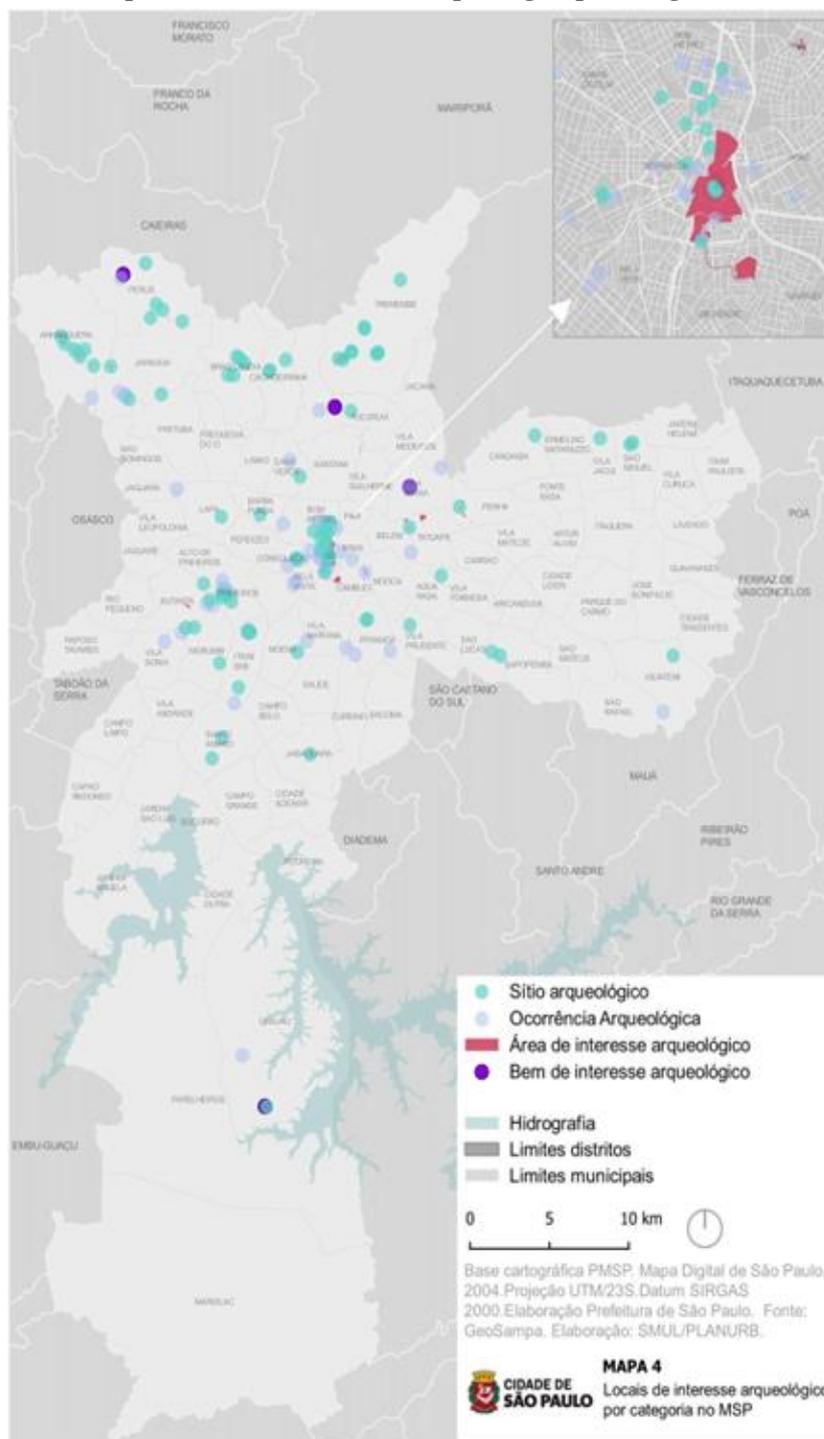
O

---

109 (Constituição da República Federativa do Brasil de 1988) O Poder Público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

Mapa 58 indica os locais de interesse arqueológico por categoria no município de São Paulo.

Mapa 58. Locais de interesse arqueológico por categoria no MSP.



Fonte: GeoSampa. Elaboração: SMUL/PLANURB.

### **3.2.4. TERRITÓRIOS DE INTERESSE DA CULTURA E DA PAISAGEM (TICP)**

Os Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem - TICP são áreas que concentram atividades, instituições culturais, elementos urbanos materiais, imateriais e de paisagem significativos para a memória e identidade da cidade, formando polos de atratividade social, cultural e turística. Nesses territórios devem ser estimuladas iniciativas culturais, educativas e ambientais através de incentivos urbanísticos e fiscais (Art. 317, inciso III).

O Plano Diretor estabeleceu dois TICP na cidade de São Paulo: Paulista/Luz<sup>110</sup> e Jaraguá/Perus<sup>111</sup>. Outros TICP podem ser criados, delimitados e modificados através de leis específicas ou dos Planos Regionais das Subprefeituras. O processo de identificação dos TICP deve ser feito por órgão competente definido pelo Poder Público ou por indicação da população e de entidades representativas da sociedade, a qualquer momento, ou, de preferência, nos processos de elaboração participativa dos Planos Regionais das Subprefeituras e dos Planos de Bairro.

Os TICP deverão ser regulamentados por Lei específica. Através dos Conselhos Gestores, que deverão ser estabelecidos após essa regulamentação em lei, serão discutidas questões específicas para esses territórios por meio de uma gestão participativa com controle social. Permanece necessária regulamentação para sua implementação e funcionamento.

Trata-se de instrumento importante para viabilizar a qualificação urbana e ambiental associada à Rede de Estruturação Local: Planos de Ação das Subprefeituras e Áreas de Estruturação Local. Dentre as ações prioritárias para alcançar os objetivos previstos para o TICP está o incentivo e fomento a espaços e atividades relacionadas à economia criativa, negócios sustentáveis e iniciativas econômicas de caráter solidário e cooperativo (Art. 316, inciso I). A revisão intermediária do Plano Diretor é momento oportuno para estabelecer os procedimentos para a Prefeitura elaborar, de modo participativo, a regulamentação deste instrumento como disposto no Art. 172, §3º,<sup>112</sup> definindo os critérios, sobretudo quanto à delimitação dos TICP, abrangência dos territórios protegidos, incentivos fiscais e urbanísticos, conselhos gestores e mecanismos de gestão.

No

110 O TICP Paulista/Luz instituído pelo PDE (Art. 314, §2º) inclui o centro histórico da cidade e o centro cultural metropolitano, delimitado pelo perímetro constante do Quadro 12.

111 O TICP Jaraguá/Perus é originado no Complexo Eco/Turístico/Ambiental, criado na Lei n. 13.549 de 2003 e posteriormente recepcionado no Plano Regional Estratégico de Perus (cfme. PDE, Art. 314, §3º).

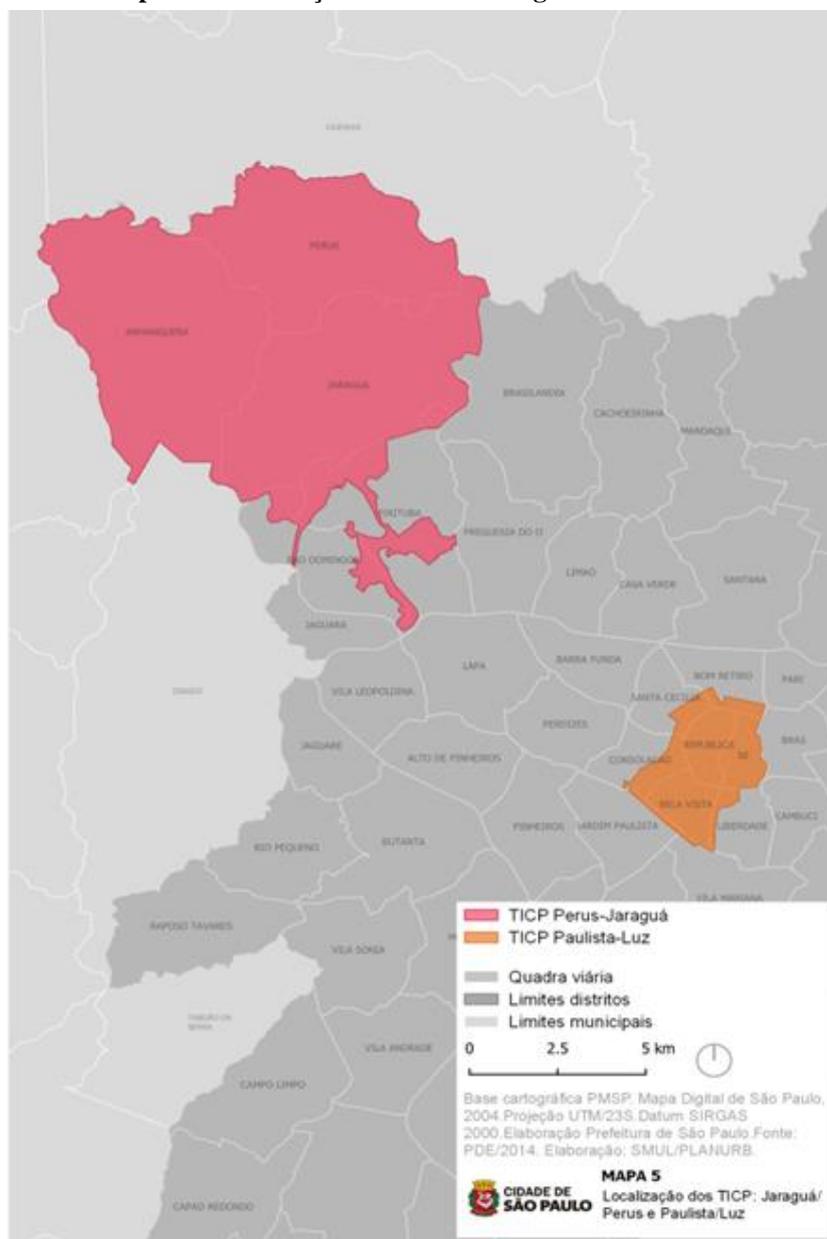
112 O registro das Áreas de Proteção Cultural e Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem constitui um dos instrumentos de proteção ao patrimônio cultural que deve obedecer ao disposto em legislação específica, conforme disposições constantes no § 1º do Art. 216 da Constituição Federal.

# DIAGNÓSTICO DA APLICAÇÃO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO 2014 - 2021



Mapa 59 consta a Localização dos TICP: Paulista/Luz e Jaraguá/Perus.

Mapa 59. Localização dos TICP: Jaraguá/Perus e Paulista/Luz.



Fonte: PDE/2014. Elaboração: SMUL/PLANURB

### 3.2.5. INVENTÁRIO DO PATRIMÔNIO CULTURAL

O instrumento Inventário do Patrimônio Cultural está regulamentado e sendo aplicado no município de São Paulo, correspondendo ao Inventário da Memória Paulistana.

O Inventário Memória Paulistana se alinha aos objetivos do Sistema Municipal de Patrimônio Cultural de “Promover a identificação de bens e manifestações culturais visando seu registro, valorização e possível proteção a partir de inventários do patrimônio cultural” e “Desenvolver

programas e ações de educação patrimonial a partir dos bens culturais” (Art. 312, incisos III e VI), constituindo um recorte específico de inventário, instrumento de acautelamento e preservação previsto no Art. 216 da Constituição Federal e no Art. 172 do PDE.

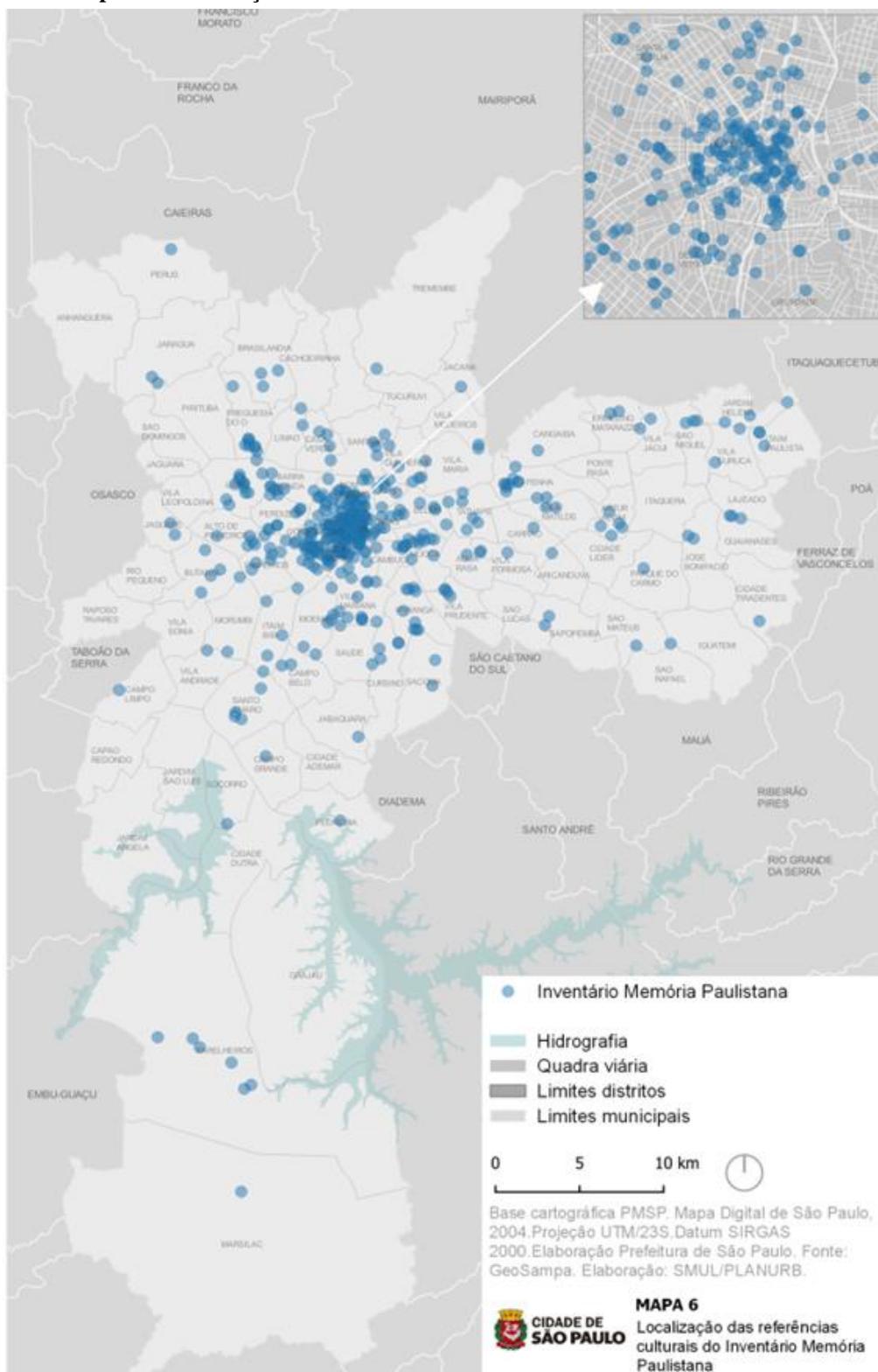
É um instrumento criado e regulamentado pela Resolução nº 13/CONPRESP/2019, que consiste na identificação de narrativas que constituem referências culturais para a memória dos diversos grupos sociais da cidade, independente da continuidade da prática ou da existência no presente. A identificação é feita por meio de localização e emplacamento, visando a salvaguarda da diversidade dos grupos existentes na cidade. A seleção dessas narrativas para localização e emplacamento é a relevância para a memória e identidade de cidade, pensando aspectos culturais tais como festas, rituais, ofícios, linguagens artísticas, paisagens. Os locais que recebem as placas podem ser consultados no Geosampa, na camada Patrimônio Cultural.

O Inventário Memória Paulistana vem cumprindo seus propósitos, não sendo necessários ajustes em sua regulamentação na revisão intermediária do PDE. Destaca-se a importância da continuidade de atualização periódica da camada georreferenciada no GeoSampa (em formato aberto para download) com a série histórica de ocorrência do instrumento no Município, acompanhadas de atributos e metadados.

O

Mapa 60 contém a localização das referências culturais do Inventário Memória Paulistana.

**Mapa 60. Localização das referências culturais do Inventário Memória Paulistana.**



Fonte: GeoSampa. Elaboração: SMUL/ PLANURB.

### 3.2.6. CHANCELA DA PAISAGEM CULTURAL

A Chancela da Paisagem Cultural, instituída pela Portaria IPHAN 127/2009,<sup>113</sup> tem como objetivo reconhecer uma porção peculiar do território nacional, representativa do processo de interação do homem com o meio natural, à qual a vida e a ciência humana imprimiram marcas ou atribuíram valores, e deve obedecer ao disposto em legislação específica, assim como as legislações estadual e federal que regulam esse instrumento.

O instrumento não foi regulamentado e ainda não foi aplicado.

A revisão intermediária do Plano Diretor é momento oportuno para estabelecer os procedimentos para a Prefeitura elaborar, de modo participativo, a regulamentação deste instrumento e sua posterior aplicação, sobretudo de forma articulada ao Plano Municipal de Ordenamento e Proteção da Paisagem (a ser elaborado, conforme definido no Art. 86).

### 3.2.7. TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA CULTURAL (TACC)

O Termo de Ajustamento de Conduta Cultural (TACC), conforme definido nos artigos 68 e 173 do PDE-2014, com força de título executivo extrajudicial (nos termos da lei Federal) pode ser celebrado pela municipalidade com pessoas físicas e jurídicas, proprietários de imóveis classificados como ZEPEC que tenham sofrido abandono ou alterações nas características que motivaram sua proteção, para que seja realizada a reparação dos danos. O TACC tem por objetivo a recuperação de bens, imóveis, áreas ou espaços protegidos pelo seu valor histórico e cultural que tenham sofrido abandono ou intervenções, mediante a fixação de obrigações que deverão ser cumpridas pelo infrator, visando à reparação integral dos danos causados.

Através da Lei n° 10.032/1985, e alterações posteriores, são previstas sanções e a reparação de danos em bens tombados pelo CONPRESP - Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo, que são também classificados como ZEPEC, sendo os procedimentos regulamentados através do Decreto n° 47.493/2006 e alteração posterior pelo Decreto n° 54.805/2014.

---

113 (Portaria IPHAN 127/2009) Regulamenta o conceito de Paisagem Cultural como porção peculiar do território nacional, representativa do processo de interação do homem com o meio natural, à qual a vida e a ciência humana imprimiram marcas ou atribuíram valores. Tem a finalidade de atender ao interesse público e contribuir para a preservação do patrimônio cultural.

Embora o TACC possa ser considerado aplicável nos termos do texto do PDE, sua regulamentação poderia esclarecer quanto à sobreposição das sanções em bens tombados e ZEPEC, proporcionando melhor equilíbrio ao instrumento.

### 3.2.8. LISTAGEM DE BENS CULTURAIS EM RISCO

A Listagem de Bens Culturais em Risco é um instrumento de gestão que compõe o Sistema Municipal de Patrimônio Cultural previsto no PDE (Art. 313, inciso X). Esse instrumento atende aos objetivos do Sistema Municipal de Patrimônio Cultural, na medida em que promove a identificação e possível proteção de bens tombados, de acervos museológicos em risco, dentre outros bens culturais (Art. 312).

É necessário que seja feita a regulamentação desse instrumento com critérios que estabeleçam os bens culturais que devem ser considerados em situação de risco, bem como os procedimentos de levantamento, cadastramento, monitoramento e fiscalização.

Vale ressaltar que a SMC não dispõe dessa Listagem de Bens Culturais em Risco.

### 3.2.9. PLANOS REGIONAIS DAS SUBPREFEITURAS - PRS

Os Planos Regionais das Subprefeituras (Decreto nº 57.537/16)<sup>114</sup> constituem um dos instrumentos de gestão do Sistema Municipal de Patrimônio Cultural previstos no PDE (Art. 313, inciso III), na medida em que se articulam ao sistema municipal de planejamento urbano na escala local ou regional, por meio das menções ao patrimônio cultural expressas através da indicação de bens, imóveis e espaços significativos para a coletividade a serem incluídas como ZEPEC no território das subprefeituras. Nos textos dos Planos Regionais das Subprefeituras existem várias menções à temática de Patrimônio Cultural, indicações de lugares e de condutas a adotar. Estão pulverizadas pelos textos dos Quadros Analíticos, nas Diretrizes Macrorregionais e Regionais e Perímetros de Ação, indicados nas fichas como objetivos ou diretrizes. Há 3 menções nas diretrizes em escala macrorregional e 10 nas diretrizes regionais. Nos Perímetros de Ação são cerca de 59 menções. É um resultado bastante significativo, pois várias destas menções podem vir a ser avaliadas e incorporadas ao patrimônio cultural da cidade, além de reforçar a importância dos objetivos e diretrizes do PDE quanto a essa temática. São alguns destaques:

---

114 Para se aprofundar nas questões de Patrimônio Cultural na escala local ou regional, consultar o Decreto nº 57.537/16 no sítio eletrônico Gestão Urbana e conferir os cadernos de cada Subprefeitura: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/planos-regionais/arquivos/>.

Nas Diretrizes Macrorregionais:

- Macrorregião Norte 2: Recuperação, proteção e requalificação do patrimônio cultural.
- Macrorregião Centro-Oeste: Orientar e auxiliar os proprietários de bens tombados na elaboração de projetos e obtenção de recursos para a recuperação, restauração e instalação de usos nos imóveis sob proteção patrimonial.
- Macrorregião Sul 1: Conciliar o desenvolvimento urbano previsto nas OUC Bairros do Tamandateí e Águas Espraiadas com o patrimônio histórico, cultural e ambiental pré-existente nestes territórios.

Nas Diretrizes Regionais:

- Macrorregião Norte 2:
  - Implantar o Território de Interesse da Cultura e da Paisagem - Perus-Jaraguá. Plano Regional da Subprefeitura Perus.
  - Garantir a permanência e preservação dos patrimônios naturais e culturais, principalmente o complexo Fábrica de Cimento e o Parque Anhanguera. Plano Regional da Subprefeitura Perus.
  - Recuperação, proteção e requalificação do patrimônio cultural formado pelos edifícios históricos da antiga pedreira Morro Grande e pelo Centro Histórico da Freguesia do Ó. Plano Regional da Subprefeitura Freguesia do Ó-Brasilândia.
  - Compatibilizar os projetos viários e intervenções urbanas previstos na Macroárea de Estruturação Metropolitana com o desenvolvimento das Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Urbana, preservando identidade histórica e cultural da região e promovendo maior conexão interna entre bairros da Subprefeitura. Plano Regional da Subprefeitura Pirituba-Jaraguá.
- Macrorregião Centro-Oeste:
  - Incentivar o desenvolvimento cultural em locais como a Casa de Vidro Lina Bo Bardi, a Fundação Maria Luisa e Oscar Americano e o sítio arqueológico próximo à comunidade Panorama. Plano Regional da Subprefeitura Butantã.
- Macrorregião Leste 1:
  - Possibilitar o desenvolvimento ordenado e sustentável das áreas de interesse histórico e cultural, tendo como premissa a preservação do patrimônio existente no Centro Histórico da

Penha, potencializando seu papel de importante núcleo de urbanização regional. Plano Regional da Subprefeitura Penha.

- Macrorregião Leste 2:
  - Promover a conservação das paisagens e do patrimônio material e imaterial da região. Planos Regionais das Subprefeituras Itaim, Ermelino Matarazzo e São Miguel.

### **3.2.10. OUTROS INSTRUMENTOS**

O PDE, em seu artigo 313, faz menção a outros dispositivos como o **Escritório Técnico de Gestão Compartilhada** (inciso IX) e a **Agência de Apoio** a proprietários de bens culturais preservados para a gestão do patrimônio cultural (inciso VIII). O ETGC já foi instalado, por meio de Convênio firmado entre as três esferas (DPH/municipal, CONDEPHAAT/estadual e IPHAN/federal) e está em funcionamento desde dezembro de 2013, com reuniões mensais. A Agência de Apoio ainda não foi implementada.

Destaca também o **Plano de Valorização do Acervo de Obras de Arte Urbanas e Monumentos da Cidade**, conforme artigo 313, inciso XIII. A identificação e o cadastramento de obras de arte e monumentos implantados em logradouros públicos da cidade constitui uma das atribuições de SMC/DPH, por meio do Inventário de Obras de Arte em Logradouros Públicos da Cidade de São Paulo, atividade de caráter permanente. O Inventário contém informações atualizadas sobre cada uma das obras, complementadas por pesquisa sobre seu significado histórico, com a finalidade de gerar subsídios à conservação do monumento e à sua divulgação, e vem cumprindo seus propósitos, não sendo necessários ajustes em sua regulamentação na revisão intermediária do PDE, podendo ser oportuna a criação de indicador para seu monitoramento. Destaca-se a importância da continuidade de atualização periódica da camada georreferenciada no GeoSampa (em formato aberto para download) com a série histórica de ocorrência do instrumento no Município, acompanhadas de atributos e metadados.

## **4. CONSIDERAÇÕES SOBRE PATRIMÔNIO AMBIENTAL E CULTURAL**

Como considerações finais no âmbito da análise do tema de Patrimônio Ambiental e Cultural foi elaborada uma breve síntese identificando as questões que ainda merecem ser desenvolvidas e aprofundadas, seja com o aperfeiçoamento dos dados na plataforma, seja com as reuniões com os órgãos envolvidos e no processo participativo da revisão intermediária do PDE.

### **EDUCAÇÃO AMBIENTAL**

Tema transversal, porém, que é abordado indiretamente no plano diretor, o que pode prejudicar a sua relevância como instrumento de promoção de educação e cidadania. Entretanto a elaboração do Plano de Educação Ambiental pode preencher essa lacuna no PDE.

### **MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

É uma questão impactada por praticamente todos os instrumentos e políticas propostos, incluindo as estratégias de adensamento, diminuição das viagens motorizadas individuais, provisão habitacional de interesse social, entre outros, que afetam a resiliência do município frente aos efeitos da mudança climática.

O tema não aparece em destaque no Plano Diretor, e não contempla a previsão de Plano específico, embora tenha havido a recente publicação do PlanClima, que procura se conectar com o próprio PDE.

### **ESTUDO E RELATÓRIO DE IMPACTO AMBIENTAL (EIA/RIMA)**

Instrumento regulamentado e em aplicação, porém destaca-se os aprimoramentos necessários na gestão de informação e transparência dos dados, com a disponibilização em camada georreferenciada no GeoSampa em série histórica. Além disso, vale ressaltar a importância de se extrair do instrumento, além de quantidades de aplicações no município, metadados relevantes sobre os resultados obtidos.

### **ESTUDO E RELATÓRIO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA (EIV/RIV)**

Instrumento regulamentado e em aplicação, porém igual ao EIA/RIMA, é necessário aprimoramento na gestão de informação. Além disso, aponta-se a necessidade de revisão dos parâmetros definidores.

## ESTUDO DE VIABILIDADE AMBIENTAL (EVA)

Instrumento regulamentado e sendo aplicado, porém igual ao EIA/RIMA, é necessário aprimoramento na gestão de informação.

## TERMO DE COMPROMISSO AMBIENTAL (TCA)

Instrumento está sendo aplicado e em processo de revisão de sua regulamentação, porém igual ao EIA/RIMA, é necessário aprimoramento na gestão de informação. Ressalta-se a necessidade de estudo mais aprofundado sobre a sua aplicação em áreas mais periféricas, e entender a necessidade de facilitação da aplicação de instrumento para todas as populações, evitando a perda de cobertura vegetal.

## TERMO DE COMPROMISSO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA AMBIENTAL (TAC)

Instrumento regulamentado e sendo aplicado, porém igual ao EIA/RIMA, é necessário aprimoramento na gestão de informação.

## PAGAMENTO POR PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS (PSA)

Instrumento recém regulamentado e que ainda não possui cadastrados, mas que já tem valor previsto no FEMA para sua aplicação. É necessário o acompanhamento da sua evolução e o monitoramento de dados, principalmente através de criação de camada no GeoSampa com os futuros beneficiados.

## AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA (AAE)

Instrumento não regulamentado o que causa uma lacuna dentro das aprovações de políticas, planos e programas no município.

## SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO

A universalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário tem tido investimentos e o sistema tem se expandido nos últimos anos, porém a ausência de dados prejudica uma análise mais profunda. Ressalta-se aprimoramentos necessários quanto à gestão da informação compartilhada.

## SISTEMA DE DRENAGEM

Diversas ações estão em andamento para a complementação do sistema de drenagem, porém a não criação de um órgão municipal de planejamento e gestão de drenagem e dos recursos hídricos conforme previsto no PDE e a consequente falta de um Plano Diretor de Drenagem tem prejudicado a

coordenação das ações intersetoriais, inclusive da implantação do Programa de Recuperação de Fundos de Vale.

## GESTÃO INTEGRADA DE RESÍDUOS SÓLIDOS

O PDE e o PGIRS configuram um sistema de planejamento intersetorial para a gestão dos resíduos sólidos no município. O sistema tem ganhado robustez com a implantação de novas infraestruturas e a expansão do atendimento da coleta seletiva, mas ainda há uma falta de análise mais aprofundada sobre o como as diversas políticas impactam o sistema, principalmente aquelas que afetam de maneira indireta, como a educação ambiental.

## PROGRAMA DE RECUPERAÇÃO DE FUNDO DE VALE

Iniciado parcialmente, a sua implementação seria um importante avanço para efetivação do potencial urbanístico e ambiental das áreas lindeiras aos córregos e rios urbanos. Por ser um Programa que articula o planejamento de ações intersetoriais por meio de intervenções urbanas nos fundos de vales, combinando ações de saneamento ambiental, drenagem, mobilidade, implantação de parques lineares e urbanização de favelas, a ausência de um órgão coordenador pode ter sido desfavorável para o pleno desenvolvimento do Programa.

## FUNDO MUNICIPAL DE PARQUES (FMP)

Não estruturado. A sobreposição de atribuições com o FEMA dificulta a “atuação complementar” entre os dois fundos prevista no PDE.

## SAPAVEL E PLANOS SETORIAIS

O Art. 275 estabelece parâmetros urbanísticos para a implantação de áreas verdes públicas integrantes do SAPAVEL. Estes parâmetros se chocam com os do zoneamento, o que demanda maior esclarecimento na lei.

O PLANPAVEL está em fase final de sua publicação. O PMSA, PMAU e PMMA foram elaborados, porém são necessários instrumentos para melhor acompanhamento e monitoramento dos planos.

## ÁREAS VERDES

Foram implantados o total de 8 parques do Quadro 7: Feitiço da Vila, Chácara do Jockey, Chuvisco, Linear Nair Belo, Alto da Boa Vista, Paraisópolis e Augusta e dois novos parques não

previstos no quadro 7, incluindo Parque Tatuapé (antiga praça) e Parque Nascentes do Ribeirão Colônia, bem como a criação da Unidade de Conservação Anhanguera.

A revisão dos parques foi objeto de estudo do PLANPAVEL e, portanto, sugere-se somente atualizar e corrigir o Quadro 7, evitando inconsistências com o plano.

## TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR (TDC)

Para aprimoramento na gestão do instrumento, destacam-se os seguintes aspectos que ainda precisam ser trabalhados:

- Aprimoramentos na gestão do instrumento para incentivar a transferência de potencial construtivo a partir de imóveis tombados de pequenas proporções.
- A TDC se mostrou como um caminho viável para a aquisição de potencial adicional por novos empreendimentos, mas ainda não estimulou uma quantidade proporcional de obras de conservação e restauro. Nesse sentido, é preciso discutir a criação de um indicador para aferição da melhoria no estado de conservação dos bens tombados que adquiriram recursos financeiros através da TDC.
- Destaca-se, também, a importância da gestão dos dados e transparência da informação sobre o número de imóveis que se utilizaram desse instrumento urbanístico, através da divulgação e atualização periódica do banco de dados sobre as emissões de Declarações e Certidões. Além disso, a disponibilização da camada georreferenciada no GeoSampa (em formato aberto para download) com a série histórica de ocorrência do instrumento no Município, acompanhadas de atributos e metadados, é outra forma de contribuir com a transparência sobre a utilização da TDC. A divulgação sobre os Atestados de Conservação e Termos de Compromisso emitidos, bem como sobre o status de implementação dos projetos arquitetônicos e obras de conservação e restauro dos imóveis tombados que transferiram potencial construtivo, também é essencial para o acompanhamento adequado da aplicação da TDC no município e, para isso, é importante estabelecer um diálogo constante entre as Secretarias de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) e de Cultura (SMC).
- Deve ser analisada a possibilidade de expansão de TDC de ZEPAM com doação para a viabilização de parques do Quadro 7 nas áreas da Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental (MPRA), considerando que a sua inclusão não parece demonstrar renúncia significativa de recursos de OODC do FUNDURB.
- Ressalta-se a necessidade de análise da inclusão de Unidades de Conservação particulares e reconhecidas pelo município para casos de TDC sem a doação do imóvel.

## TERRITÓRIOS DE INTERESSE DA CULTURA E DA PAISAGEM (TICP)

Necessidade de regulamentação por legislação específica e de estabelecimento de critérios para a delimitação dos TICP e abrangência dos territórios protegidos.

## INVENTÁRIO MEMÓRIA PAULISTANA

Aprimoramento no monitoramento com a construção do Banco de Dados: inserção dos dados por Distrito, Subprefeitura, Macrorregião e Macroárea.

## TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA CULTURAL (TACC)

Regulamentar o instrumento como forma de proporcionar melhor equilíbrio ao instrumento.

## LISTAGEM DE BENS CULTURAIS EM RISCO

O Instrumento não foi regulamentado. Necessário elaborar Cadastro e definir estratégias de fiscalização e construir Banco de Dados georreferenciado.

## CHANCELA DA PAISAGEM CULTURAL

O Instrumento não foi regulamentado. Necessário estabelecer os procedimentos para a Prefeitura elaborar a regulamentação do instrumento e sua posterior aplicação.

## PLANO DE VALORIZAÇÃO DO ACERVO DE OBRAS DE ARTE URBANAS E MONUMENTOS DA CIDADE

Criação de indicador para monitoramento do Inventário de Obras de Arte em Logradouros Públicos da Cidade de São Paulo

## ZEPEC E BENS TOMBADOS

Atualizar e disponibilizar no GeoSampa dados dos imóveis enquadrados como ZEPEC em camada diversa da de bens tombados e criar o indicador por tipo de ZEPEC, além daquele por distribuição de áreas demarcadas como ZEPEC, por categoria.

# CAPÍTULO IV : DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

## 1. INTRODUÇÃO

O PDE/2014 estabelece um projeto de cidade democrática, inclusiva, ambientalmente responsável, produtiva e com qualidade de vida.

São Paulo é uma cidade extremamente desigual, onde os investimentos, as oportunidades de emprego e oferta de bens e serviços urbanos estavam e ainda estão concentrados em uma pequena parcela mais central do território e às regiões periféricas cabe continuamente a vulnerabilidade.

A busca por um equilíbrio nas dinâmicas urbanas se dá com aproximação das oportunidades de emprego e geração de renda ao contexto da moradia, apoiada no atendimento às necessidades urbanas por equipamentos.

A Política de Desenvolvimento Econômico e Sustentável indicada no PDE/2014 reforça o papel da cidade como centro industrial, comercial, de serviços, de conhecimento, de criação e inovação, através de atividades econômicas sustentáveis na zona rural e do estímulo às atividades econômicas que visem ao equilíbrio da relação emprego/ moradia em todas as regiões, procurando reduzir os deslocamentos dentro da cidade e as desigualdades socioterritoriais. E, ainda, o desenvolvimento social se relaciona com o desenvolvimento econômico na medida do oferecimento à população de uma melhor situação de vida, por meio do acesso a melhores bens públicos e serviços.

O tema **Desenvolvimento Econômico e Social** está atrelado no PDE/2014 em quatro estratégias básicas: Promover o Desenvolvimento Econômico da Cidade; Incorporar a Agenda Ambiental ao Desenvolvimento da Cidade; Qualificar a Vida Urbana dos Bairros e Assegurar a Moradia Digna para Quem Precisa.

A estratégia **Promover o Desenvolvimento Econômico da Cidade** aborda a redução das desigualdades socioterritoriais e pretende defender o fortalecimento das centralidades urbanas polares e lineares, desconcentrando e multiplicando a oferta de emprego por toda cidade. Para tanto, estão criadas zonas, parques tecnológicos, perímetros e polos de incentivo ao desenvolvimento econômico em diferentes regiões, com incentivos urbanísticos e fiscais ou ampliação e qualificação de redes de infraestrutura. O objetivo principal é a promoção de uma melhor distribuição das atividades produtivas na cidade.

A estratégia **Incorporar a Agenda Ambiental ao Desenvolvimento da Cidade** está relacionada ao papel desempenhado pela dimensão ambiental na estruturação e ordenamento territorial do PDE/2014, que é tema transversal aos sistemas e políticas setoriais da cidade. O PDE/2014 definiu uma área da cidade como Zona Rural com mecanismos efetivos para sua dinamização e proteção

atrelados a fontes mínimas e permanentes de financiamento, promoveu também a ampliação de zonas de proteção e preservação ambiental.

A estratégia **Qualificar a Vida Urbana dos Bairros** está ligada à definição de uma rede estruturada de centralidades, com oferta de equipamentos urbanos e sociais, aliados aos espaços verdes e áreas livres da cidade.

A estratégia **Assegurar o Direito à Moradia Digna para Quem Precisa** não só implica na existência de um “teto” como moradia, pois o morar urbano se relaciona ao exercício de todas as funções e ao atendimento a todas as necessidades geradas no meio urbano, com acesso aos bens públicos e serviços da cidade assegurado pela oferta de equipamentos urbanos e sociais.

**A Política de Desenvolvimento Econômico Sustentável** é abordada no PDE/2014 no Título III – Da Política e dos Sistemas Urbanos e Ambientais, Capítulo I Da Política de Desenvolvimento Econômico Sustentável, nas seções: Seção I – Polos Estratégicos de Desenvolvimento Econômico Sustentável; Seção II – Centralidades Polares e Lineares; Seção III – Dos Polos de Economia Criativa; Seção IV – Dos Parques Tecnológicos; Seção V – Do Polo de Desenvolvimento Econômico Rural Sustentável.

**O Desenvolvimento Social** é abordado no PDE/2014 no Título III – Da Política e Dos Sistemas Urbanos e Ambientais; Capítulo VIII – Do Desenvolvimento Social e Do Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais, nas seções: Seção I – Dos Objetivos e Diretrizes do Sistema de equipamentos Urbanos e Sociais; Seção II – das Ações no Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais, subseção I – Do Plano de Articulação e Integração das Redes de equipamentos, subseção II – Do Plano de Gestão de Áreas Públicas, subseção III – Dos Planos Setoriais de Educação, Saúde, Esportes, Assistência Social e Cultura.

## 1.1. PANORAMA ECONÔMICO DO MUNICÍPIO

O município de São Paulo, com aproximadamente 12 milhões de habitantes, destaca-se como o principal polo econômico dentre as cidades brasileiras. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2019, a cidade produziu bens e serviços no montante aproximado de R\$ 764 bilhões, de um total de R\$ 7,4 trilhões produzidos no país. Em dólares do mesmo ano, o PIB municipal equivalia a US\$ 194 bilhões. O PIB per capita, pouco acima de R\$ 62 mil, segundo o IBGE, superava em cerca de 80% o nacional. Em dólares, aproximava-se dos US\$ 16 mil.

Uma síntese dos montantes referentes ao Brasil, à capital paulista e regiões selecionadas de influência direta do município é mostrada na Tabela abaixo.

**Tabela 19. Produto Interno Bruto e Valor Adicionado por setores de atividade no Brasil, Estado de São Paulo e Regiões Seleccionadas (2019) 115**

Unidades Territoriais	Valor Adicionado			PIB <sup>116</sup>	PIB per capita (R\$)
	Agropecuária (R\$ milhões)	Indústria (R\$ milhões)	Serviços <sup>117</sup> (R\$ milhões)	Total (R\$ milhões)	
<b>BRASIL</b>	<b>310.714,00</b>	<b>1.385.804,00</b>	<b>4.660.166,00</b>	<b>7.389.131,00</b>	<b>35.161,70</b>
<b>Estado de São Paulo</b>	<b>33.074,73</b>	<b>400.871,79</b>	<b>1.541.363,96</b>	<b>2.348.338,00</b>	<b>51.140,82</b>
Reg. Metropolitana de São Paulo	1.340,50	139.494,86	892.238,29	1.255.655,81	57.771,99
<b>Município de São Paulo</b>	<b>41,81</b>	<b>57.359,87</b>	<b>573.926,37</b>	<b>763.805,98</b>	<b>62.341,21</b>
Demais municípios da RMSP	1.298,69	82.134,99	318.311,92	491.849,83	51.868,34
Outros Municípios, exceto RMSP	31.734,23	261.376,94	649.125,67	1.092.682,19	45.181,34

Fonte: Fundação Seade; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Elaboração: SMUL/Geoinfo.

Em termos comparativos, a importância do Município para o país pode ser melhor compreendida quando se compara sua produção com o produto gerado nos estados e no Distrito Federal. Em 2019, o PIB da cidade foi superado pelo próprio estado de São Paulo e pelo estado do Rio de Janeiro. A participação do PIB do município no brasileiro era de 10,3%. Pode-se observar também, por outro lado, que o PIB per capita da cidade de São Paulo é maior que da região Metropolitana, do Estado de São Paulo e do próprio país, apesar de toda desigualdade existente na cidade.

Os dados acima demonstram a potência econômica do município em termos gerais, mas escondem problemas internos relativos aos desequilíbrios e desigualdades na distribuição territorial da atividade econômica, além de não captarem os efeitos da pandemia nos anos posteriores a 2019.

Em termos setoriais, as informações do Ministério do Trabalho também podem exemplificar como os ciclos recentes da economia brasileira impactaram a atividade econômica no município.

Observa-se que o ano de 2014, tomado como base de comparação das variações no emprego, marca o fim da fase de grande expansão da economia brasileira do início da década. Após esse período a economia brasileira atravessa ciclos recessivos e a cidade tem seu dinamismo afetado de maneira diversa entre os setores de atividade.

No período anterior à pandemia, entre 2014 e 2019, dos grandes empregadores, a Indústria de Transformação foi a que mais perdeu postos de trabalho decorrente não só dos problemas gerais enfrentados por todos os setores, mas também pelo comportamento histórico observado nas últimas

115 Dados sujeitos a revisão

116 O PIB é estimado somando os impostos ao VA total

117 Inclui o VA da Administração Pública

décadas, com a saída de plantas industriais da cidade em direção ao interior próximo. No período, a atividade manufatureira perdeu 30% dos postos de trabalho, mas apesar disso ainda se mantinha como a quarta maior atividade empregadora da iniciativa privada no município, responsável por mais de 300 mil empregos.

Outro setor fortemente impactado foi o da Construção Civil, que não conseguiu se recuperar da forte crise por que passou no meio da década. O emprego no setor também caiu 30% até 2019.

De outro lado, dos grandes setores que conseguiram absorver bem os choques econômicos e conseguiram ampliar o número de trabalhadores empregados, destaque-se o setor financeiro, hoje um dos pilares da economia paulistana, com aumento de 16% em sua força de trabalho. Os serviços voltados à Educação, dentre os grandes empregadores, também obtiveram bom desempenho, com aumento de 13%. No cômputo geral, a cidade perdeu cerca de 6% dos postos de trabalho formal entre 2014 e 2019.

**Tabela 20. Número absoluto de empregos formais por seção CNAE no Município de 2014 a 2020 e participação de cada setor na economia municipal**

Seção CNAE	N.abs. Empregos formais						
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
A:Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	3.054	2.626	2.291	2.601	2.433	2.274	2.482
B:Indústrias extrativistas	2.500	1.889	1.728	1.421	1.489	1.103	1.048
C:Indústrias de Transformação	460.811	404.631	374.254	349.500	334.124	320.850	304.853
D:Eletricidade e gás	6.433	6.247	6.154	5.091	6.837	5.598	5.685
E:Água, Esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	27.110	25.650	21.074	19.438	23.338	25.393	26.316
F:Construção	332.933	298.038	250.836	224.399	226.721	233.209	252.604
G:Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	919.347	880.154	874.319	874.393	863.463	852.812	807.254
H:Transporte, armazenagem e correio	284.956	273.221	257.322	252.658	252.276	247.857	234.490
I:Alojamento e alimentação	237.459	230.437	233.835	236.332	242.890	246.555	190.227
J:Informação e Comunicação	192.078	192.800	184.116	181.605	175.645	191.178	192.818
K:Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	211.784	209.576	207.774	207.143	200.394	245.008	220.563
L:Atividades imobiliárias	22.459	22.703	22.425	22.317	23.674	24.154	24.509
M:Atividades profissionais, científicas e técnicas	200.514	191.039	184.493	186.704	191.303	201.985	207.530
N:Atividades administrativas e serviços complementares	838.542	821.114	793.101	809.431	875.122	895.303	927.672
O:Administração pública, defesa e seguridade social	862.763	852.295	823.818	768.493	751.229	764.179	733.423
P:Educação	196.763	202.682	202.862	210.195	219.788	222.046	207.339
Q:Saúde humana e Serviços Sociais	336.899	339.937	345.192	357.965	357.033	356.113	373.600
R:Artes, cultura, esportes e recreação	33.120	33.622	32.254	32.162	35.428	31.351	27.324
S:Outras atividades de serviços	137.312	135.889	132.994	124.735	119.552	113.835	105.021
T:Serviços domésticos	169	159	155	144	70	89	47
U:Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	1.395	1.422	1.354	579	640	665	610
<b>Total</b>	<b>5.308.401</b>	<b>5.126.131</b>	<b>4.952.351</b>	<b>4.867.306</b>	<b>4.903.449</b>	<b>4.981.557</b>	<b>4.845.415</b>

Fonte: RAIS (2014, 2020). Elaboração: SMUL/Geoinfo.

**Tabela 21. Evolução de empregos formais por seção CNAE no Município de 2014 a 2020 e participação de cada setor na economia municipal**

Seção CNAE	Variações (%)								Participação no Município 2020
	18x19	19x20	14x15	14x16	14x17	14x18	14x19	14x20	
A:Agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura	-7	9	-14	-25	-15	-20	-26	-19	0,05%
B:Indústrias extrativistas	-26	-5	-24	-31	-43	-40	-56	-58	0,02%
C:Indústrias de Transformação	-4	-5	-12	-19	-24	-27	-30	-34	6,29%
D:Eletricidade e gás	-18	2	-3	-4	-21	6	-13	-12	0,12%
E:Água, Esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação	9	4	-5	-22	-28	-14	-6	-3	0,54%
F:Construção	3	8	-10	-25	-33	-32	-30	-24	5,21%
G:Comércio, reparação de veículos automotores e motocicletas	-1	-5	-4	-5	-5	-6	-7	-12	16,66%
H:Transporte, armazenagem e correio	-2	-5	-4	-10	-11	-11	-13	-18	4,84%
I:Alojamento e alimentação	2	-23	-3	-2	0	2	4	-20	3,93%
J:Informação e Comunicação	9	1	0	-4	-5	-9	0	0	3,98%
K:Atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados	22	-10	-1	-2	-2	-5	16	4	4,55%
L:Atividades imobiliárias	2	1	1	0	-1	5	8	9	0,51%
M:Atividades profissionais, científicas e técnicas	6	3	-5	-8	-7	-5	1	3	4,28%
N:Atividades administrativas e serviços complementares	2	4	-2	-5	-3	4	7	11	19,15%
O:Administração pública, defesa e seguridade social	2	-4	-1	-5	-11	-13	-11	-15	15,14%
P:Educação	1	-7	3	3	7	12	13	5	4,28%
Q:Saúde humana e Serviços Sociais	0	5	1	2	6	6	6	11	7,71%
R:Artes, cultura, esportes e recreação	-12	-13	2	-3	-3	7	-5	-18	0,56%
S:Outras atividades de serviços	-5	-8	-1	-3	-9	-13	-17	-24	2,17%
T:Serviços domésticos	27	-47	-6	-8	-15	-59	-47	-72	0,00%
U:Organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais	4	-8	2	-3	-59	-54	-52	-56	0,01%
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>-3</b>	<b>-3</b>	<b>-7</b>	<b>-8</b>	<b>-8</b>	<b>-6</b>	<b>-9</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: RAIS (2020). Elaboração: SMUL/Geoinfo.

Os dados referentes a 2020 começam a dimensionar os efeitos da pandemia da Covid-19 na cidade. Dessa maneira, observa-se a forte retração dos empregos nos serviços de Alojamento e Alimentação, que contando com quase 247 mil empregos em 2019 encerra o ano de 2020 com apenas pouco mais de 190 mil, queda de 23%. Também o setor financeiro mostra expressiva queda em seus postos de trabalho, cerca de 10%, que todavia pode não ser somente decorrente da pandemia em si, mas também das inovações tecnológicas no setor, sobretudo as relacionadas ao aparecimento dos bancos digitais.

Um destaque positivo em meio à pandemia é o começo da recuperação do setor da Construção Civil, que amplia os empregos no setor em cerca de 9%, passando de 233 mil trabalhadores em 2019 para quase 253 mil em 2020.

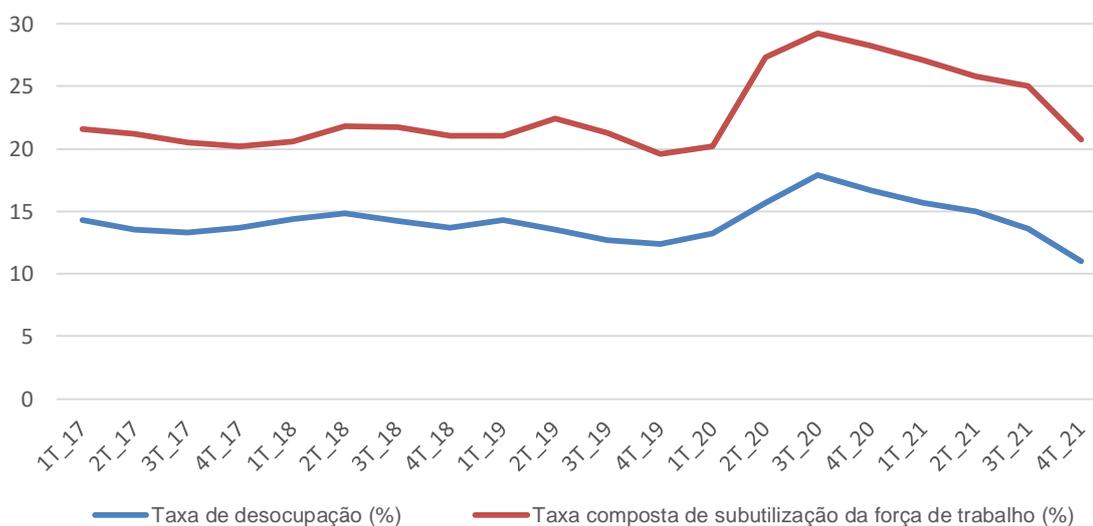
No computo geral, a perda de postos de trabalho formal na cidade entre 2014 e 2020 foi de, aproximadamente, 9%. Com isso, percebe-se a manutenção das tendências dos anos anteriores e

optou-se por utilizar como referência preferencial para as análises de desenvolvimento econômico, o ano de 2020.

A análise acima teve como base apenas o mercado de trabalho legalizado pelas normas trabalhistas e não abrange o grande contingente de pessoas ocupadas de maneira informal. Também não revela o outro lado do mercado, ou seja, o enorme número de pessoas à procura de emprego.

Nesse sentido, ainda há pouca informação ou estudos específicos referentes à crise da Covid-19. A principal fonte de informação a esse respeito é a Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio (PNAD) realizada pelo IBGE e os levantamentos realizados a partir dessa base pela Fundação SEADE nos últimos cinco anos mostram o impacto da pandemia na desocupação e subutilização da força de trabalho no município.

**Gráfico 28. Taxas de desocupação e subutilização da força de trabalho no Município de São Paulo por trimestres de 2017 a 2021**



Fonte: PNAD/IBGE e Fundação SEADE. Elaboração: SMUL/Geoinfo.

No gráfico se podem observar claramente os efeitos da pandemia no desemprego, cujo auge se dá no terceiro trimestre de 2020. A taxa de desocupação que não ultrapassou a marca de 15% entre 2017 e 2019 atingiu quase 18% naquele trimestre. A subutilização da mão de obra, que incorpora a taxa de desocupação mais o percentual de pessoas que gostariam de trabalhar, mas que desistiram de procurar emprego por total falta de oportunidades, ou que vivem de “bicos” e outras estratégias de sobrevivência, superou 29%.

De outro lado, recentemente os dados apontam para um expressivo decréscimo das taxas ensejando a ideia de que os piores momentos já se passaram e há alguma perspectiva de recuperação da atividade econômica e do emprego no curto prazo. A taxa de desocupação do último trimestre de

2021 decresceu para o patamar dos 11%, valor mínimo nos últimos cinco anos. A taxa de subutilização no período, 20,7%, ainda não atingiu esse parâmetro, mas se aproxima da menor marca registrada no quarto trimestre de 2019, 19,6%.

Com relação à distribuição territorial dos empregos entre 2014 e 2019, não se apresentaram alterações nas Macroáreas definidas pelo PDE, seja nos Eixos de Estruturação e Transformação Metropolitana (EETU), que tem papel importante na concentração econômica de alguns setores, seja no restante do território, conforme verificado na tabela abaixo. Do ponto de vista dos Eixos, a que detém maior participação é a MUC (pouco mais de 67,0%), seguida da MQU (em média 16 pp), seguindo para uma participação residual (4 pp.) da MRVU. Já a variação do emprego entre os anos estudados indica que a região dos Eixos apresentou queda mais pronunciada (-3,8%) do que aquela verificada no restante do município (-0,6%). Internamente às macroáreas, os Eixos MEM exibem a maior queda no número de empregos (-16,5%), seguido da MUC (-4,4%) e MQU (-1,3%). Crescem apenas MRVRA e MCQUA, com expressivos percentuais, embora com números absolutos de pouca significância frente ao total.

**Tabela 22. Empregos por macroáreas em variação de 2014 e 2019)**

Macroáreas	Empregos					
	Variação 2014 x 2019					
	Eixos (EETU)		Restante		Total do Município	
Var.abs.	Var. rel. %	Var.abs.	Var. rel. %	Var.abs.	Var. rel. %	
Estruturação Metropolitana (MEM)	-14.696	-16,5	47.001	2,6	32.305	1,7
Urbanização Consolidada (MUC)	-28.335	-4,4	-59.491	-9,3	-87.826	-6,8
Qualificação da Urbanização (MQU)	-2.077	-1,3	-13.572	-2,3	-15.649	-2,1
Redução da Vulnerabilidade Urbana (MRVU)	115	0,3	11.614	4,9	11.729	4,3
Redução da Vuln Urb e Recup Ambiental (MRVRA)	3.365	35,4	1.619	1,7	4.984	4,8
Controle e Qualificação Urb e Ambiental (MCQUA)	5.814	43,3	-8.110	-11,1	-2.296	-2,7
Contenção Urb e Uso Sustentável (MCUUS)	0	---	212	12,0	212	12,0
Preservação dos Ecossistemas Naturais (MPEN)	1	---	-140	-6,0	-139	-6,0
<b>Total</b>	<b>-35.813</b>	<b>-3,8</b>	<b>-20.867</b>	<b>-0,6</b>	<b>-56.680</b>	<b>-1,3</b>

Macroáreas	2019					
	Eixos (EETU)		Restante		Total do Município	
	N.abs.	Distr. %	N.abs.	Distr. %	N.abs.	Distr. %
Estruturação Metropolitana (MEM)	74.586	8,1	1.852.564	54,2	1.927.150	44,4
Urbanização Consolidada (MUC)	620.394	67,5	581.923	17,0	1.202.317	27,7
Qualificação da Urbanização (MQU)	152.794	16,6	571.894	16,7	724.688	16,7
Redução da Vulnerabilidade Urbana (MRVU)	39.263	4,3	246.868	7,2	286.131	6,6
Redução da Vuln Urb e Recup Ambiental (MRVRA)	12.883	1,4	95.123	2,8	108.006	2,5
Controle e Qualificação Urb e Ambiental (MCQUA)	19.230	2,1	65.018	1,9	84.248	1,9
Contenção Urb e Uso Sustentável (MCUUS)	0	0,0	1.978	0,1	1.978	0,0
Preservação dos Ecossistemas Naturais (MPEN)	1	0,0	2.190	0,1	2.191	0,1
<b>Total</b>	<b>919.151</b>	<b>100,0</b>	<b>3.417.558</b>	<b>100,0</b>	<b>4.336.709</b>	<b>100,0</b>

Macroáreas	2014					
	Eixos (EETU)		Restante		Total do MSP	
	N.abs.	Distr. %	N.abs.	Distr. %	N.abs.	Distr. %
Estruturação Metropolitana (MEM)	89.282	9,3	1.805.563	52,5	1.894.845	43,1
Urbanização Consolidada (MUC)	648.729	67,9	641.414	18,7	1.290.143	29,4
Qualificação da Urbanização (MQU)	154.871	16,2	585.466	17,0	740.337	16,9
Redução da Vulnerabilidade Urbana (MRVU)	39.148	4,1	235.254	6,8	274.402	6,2
Redução da Vuln Urb e Recup Ambiental (MRVRA)	9.518	1,0	93.504	2,7	103.022	2,3
Controle e Qualificação Urb e Ambiental (MCQUA)	13.416	1,4	73.128	2,1	86.544	2,0
Contenção Urb e Uso Sustentável (MCUUS)	0	0,0	1.766	0,1	1.766	0,0
Preservação dos Ecossistemas Naturais (MPEN)	0	0,0	2.330	0,1	2.330	0,1
<b>Total</b>	<b>954.964</b>	<b>100,0</b>	<b>3.438.425</b>	<b>100,0</b>	<b>4.393.389</b>	<b>100,0</b>

Fonte: RAIS (2014, 2020). Elaboração: Geoinfo (2020).

Portanto, dessa rápida análise descritiva referente ao período recente pode-se antever os desafios impostos na atual revisão do PDE no sentido de contribuir para a recuperação do emprego e da atividade econômica pós-pandemia, além de continuar a perseguir os objetivos já colocados no projeto original, dentre eles a manutenção de espaços propícios ao desenvolvimento da manufatura na cidade, a mitigação dos desequilíbrios econômicos territoriais aproximando locais de moradia e trabalho, a potencialização dos setores da economia criativa e conhecimento científico e tecnológico e a promoção da infraestrutura necessária ao desenvolvimento sustentável.

## **2. POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL**

A Política de Desenvolvimento Econômico preconizada pelo PDE/2014, estabelece como objetivos específicos em seu artigo 176, entre outros: a indução de uma distribuição mais equitativa do emprego, com a desconcentração das atividades econômicas; o investimento na infraestrutura de modo a minimizar as deseconomias de aglomeração presentes no município e criar novas áreas aptas para atrair investimentos; proteção às áreas industriais existentes e estimular sua expansão; incentivo ao comércio e serviços locais; potencialização da capacidade criativa, do conhecimento tecnológico e da inovação para a geração de atividades econômicas com alto valor agregado e, principalmente sustentáveis; promoção do desenvolvimento sustentável da zona rural com o apoio à agricultura familiar, em especial a orgânica, e ao turismo sustentável, em especial de base comunitária; promoção da infraestrutura necessária ao desenvolvimento sustentável, incluindo obras, empreendimentos e serviços de utilidade pública, na zona urbana e rural; reforço da posição da cidade como polo de eventos, ampliando a infraestrutura e os espaços destinados a exposições e congressos; criação das condições para o desenvolvimento do turismo, gerando sinergias entre eventos, negócios, cultura, gastronomia, compras e agroecoturismo; facilitação da instalação de empresas no Município, por meio de incentivos tributários e urbanísticos; valorização da diversidade para potencialização das oportunidades de desenvolvimento econômico do Município.

Para a consecução desses objetivos, o PDE/2014 estabelece estratégias que se relacionam com o ordenamento territorial e elas possuem caráter nitidamente urbano ou rural. Sob o ponto de vista urbano, destacam-se os Polos Estratégicos de Desenvolvimento Econômico (PEDE) e os Perímetros de Desenvolvimento Econômico (PIDE); as Centralidades Lineares e polares; os Parques Tecnológicos; as Zonas Predominantemente Industriais (ZPI) e as Zonas de Desenvolvimento Econômico (ZDE). Sob o ponto de vista periurbano ou rural, o PDE/2014 estabelece os Polos de Desenvolvimento Rural.

Por meio dessas estratégias, a política de desenvolvimento econômico apresentada no PDE/2014 busca como resultado a descentralização e melhor distribuição da oferta de empregos da cidade, o que implica em diversos reflexos em relação à qualidade urbana e à mobilidade; a provisão de infraestrutura; a valorização e proteção das áreas industriais; a adaptação das centralidades à nova economia e formas de trabalho e a potencialização da economia criativa, como ativo importante da cidade.

Contudo, as estratégias elencadas para o Desenvolvimento Econômico no PDE não se traduziram todas em ações efetivamente monitoráveis até agora, com exceção daquelas associadas a incentivos urbanísticos e tributários voltados para parte de territórios definidos no PDE/2014, os Perímetros de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico - PIDEs. Estes instrumentos receberam alguns indicadores e constam da Plataforma de Monitoramento do PDE.

O PDE/2014 não estabeleceu entre as suas estratégias para o Desenvolvimento Econômico a elaboração do Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano (PMDE), porém ele foi realizado e, em janeiro de 2022, foi concluído pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo. Atualmente está em fase de consulta interna, após o encerramento da consulta pública, ocorrido em 14/03/2022.

O PMDE teve como princípio sua articulação aos demais instrumentos de planejamento da cidade (Plano Plurianual - PPA, Agenda 2030 Municipal, Programa de Metas - PdM, Plano Diretor Estratégico - PDE e Plano de Ação Climática), considerando a confluência dos objetivos de médio prazo, a retroalimentação entre os diversos instrumentos e as metas convergentes. Especialmente, o PMDE possui aderência ao PDE/2014 quanto aos mesmos objetivos de descentralização econômica, de fortalecimento da economia criativa e da inovação, de implementação de diversas ações associadas ao desenvolvimento urbano, à logística e à estrutura urbana como suportes ao desenvolvimento da economia da cidade.<sup>118</sup>

O PMDE classificou os 10 principais setores econômicos, que juntos são responsáveis por cerca de 78% dos empregos formais no período pré-pandemia e identificou os principais desafios para cada setor<sup>119</sup>, que destacamos:

- Impulsionar a geração de empregos no setor de **comércio e varejo** como alavanca da retomada econômica;
- Fomentar a **economia criativa** como multiplicadora de serviços;
- Impulsionar a economia **verde e a sustentabilidade** como apoio à produção local;
- Impulsionar a **educação e qualificação** como motores da retomada econômica;
- Apoiar a permanência da **indústria** no município;
- Dinamizar o setor de **infraestrutura e construção** para uma retomada duradoura;
- Consolidar a cidade como referência em **saúde, esporte e qualidade de vida**

<sup>118</sup> Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico. Versão Preliminar, jan. 2022, pp. 108-112. [https://www.negocios.prefeitura.sp.gov.br/politicas\\_e\\_incentivos/plano\\_de\\_desenvolvimento](https://www.negocios.prefeitura.sp.gov.br/politicas_e_incentivos/plano_de_desenvolvimento)

<sup>119</sup> Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico. Versão Preliminar, jan. 2022, pp. 114-117. [https://www.negocios.prefeitura.sp.gov.br/politicas\\_e\\_incentivos/plano\\_de\\_desenvolvimento](https://www.negocios.prefeitura.sp.gov.br/politicas_e_incentivos/plano_de_desenvolvimento)

- Potencializar os **serviços financeiros e profissionais** com olhar para o período pós-pandemia;
- Promover o desenvolvimento do setor de **tecnologia e inovação** na cidade;
- Retomar o dinamismo do **turismo e da gastronomia** a patamares anteriores a pandemia.

Para cada setor, o PMDE estabeleceu metas estratégicas, das quais se destacam, considerando a relação com o PDE: o fomento a distritos e ruas comerciais de maneira descentralizada; o fortalecimento da economia verde, incluindo programas de apoio à agricultura familiar; o estímulo a ações de revitalização do Centro; a implantação de Distritos Criativos; o fomento a redes da indústria para fortalecimento da cadeia produtiva dentro do município; e o estímulo à criação e utilização de espaços de lazer e prática esportiva, especialmente de forma descentralizada.

O PMDE está estruturado em 03 objetivos – **inclusão, competitividade e sustentabilidade**, e em duas agendas estruturantes – **inovação e território**. Para cada objetivo e agenda são apresentados diretrizes e ações a serem implementadas e efetivadas, considerando a necessidade de desenvolvimento de estruturas de governança, com instâncias para formulação, articulação, validação, monitoramento e avaliação do Plano.

Dentre as propostas e ações elencadas no PMDE que se relacionam aos objetivos e estratégias do PDE quanto à política de desenvolvimento econômico sustentável, destacam-se: o desenvolvimento de um ambiente que fortaleça o ecossistema municipal de atividades intensivas em conhecimento e tecnologia, na forma de um Distrito de Inovação, que auxilie na manutenção de atores já instalados na cidade e na atração de novos negócios; a promoção de ativação rápida e intensa de centralidades e ruas comerciais, em distintos setores e territórios, potencializando ganhos socioeconômicos, especialmente nos territórios mais afetados pela crise econômica e social; a promoção e impulsão de potencialidades e vocações econômicas da Cidade de São Paulo através da implementação de estratégias como os Polos Estratégicos de Desenvolvimento Econômico e Distritos Econômicos, que geram impactos profundos e estruturantes de médio prazo; a promoção de melhor uso de espaços e equipamentos públicos periféricos para impulsionar a atividade econômica, como parte das estratégias de desenvolvimento local, inclusão produtiva, valorização de talentos e apoio ao empreendedorismo.<sup>120</sup>

---

120 Essas propostas encontram-se não Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico (versão preliminar), que pode ser acessado no seguinte endereço eletrônico:  
[https://www.negocios.prefeitura.sp.gov.br/politicas\\_e\\_incentivos/plano\\_de\\_desenvolvimento](https://www.negocios.prefeitura.sp.gov.br/politicas_e_incentivos/plano_de_desenvolvimento).

## **1.1 POLOS ESTRATÉGICOS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (PEDE) E OS PERÍMETROS DE INCENTIVO AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (PIDE)**

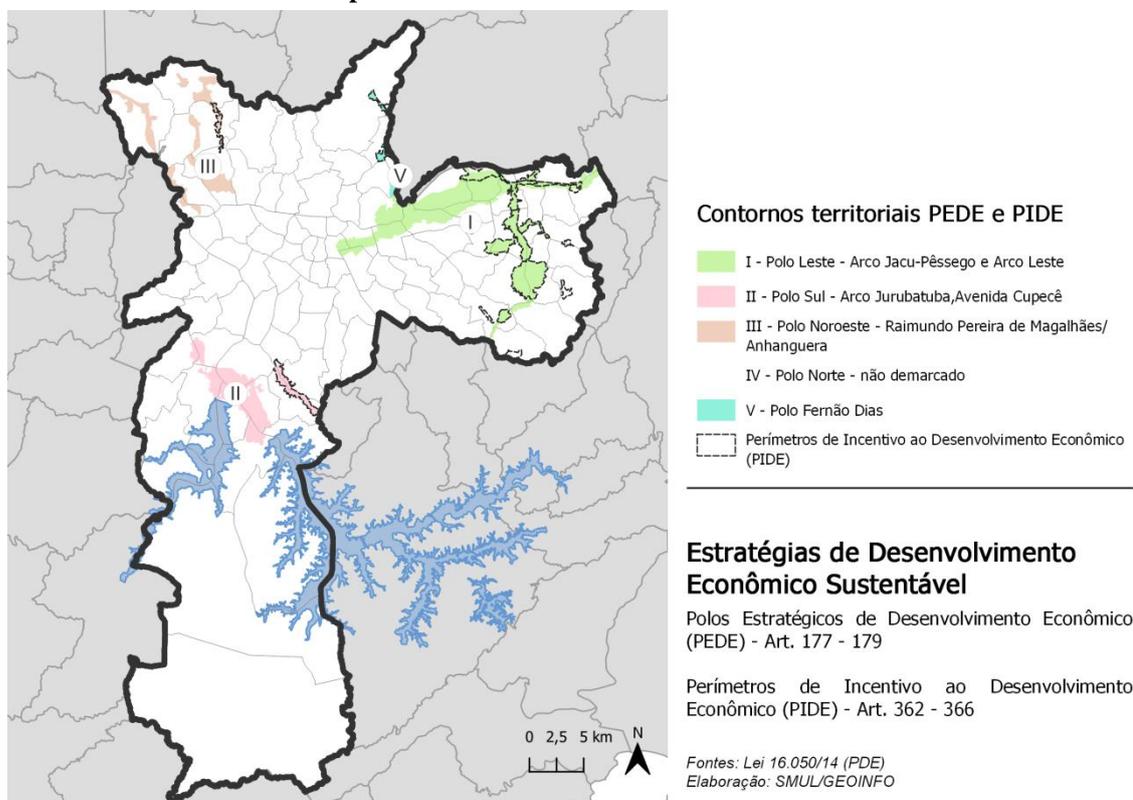
O PDE/2014 estabelece 05 polos estratégicos de desenvolvimento econômico: Polo Leste, Polo Sul, Polo Noroeste, Polo Norte e Polo Fernão Dias, os quais foram demarcados no Mapa 2A (com exceção do Polo Norte, não demarcado), correspondendo a setores da Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM).

Esses setores representam eixos históricos de conexão com outras cidades da região metropolitana ou a áreas importantes do desenvolvimento industrial, possuindo papel estratégico na reestruturação de São Paulo. São regiões com grande potencial de transformação e que passam por processos de mudança nos padrões de uso e ocupação ao longo dos últimos anos.

Nessas áreas, onde há baixo nível de emprego e grande concentração populacional, o PDE/2014 identificou potencial para implantação de atividades econômicas por meio de estímulos e ações planejadas do Poder Público para o seu desenvolvimento. Prevê ainda o desenvolvimento de estudos e planos específicos para cada polo, que deverão definir, entre outros conteúdos, sua vocação econômica, as intervenções necessárias e as estratégias de financiamento, além de incentivos fiscais, por meio de lei específica.

Foi elaborado o Projeto de Lei 0669/18 que "Institui os Polos Estratégicos de Desenvolvimento Econômico Noroeste, Norte e Fernão Dias", por grupo de vereadores da Câmara Municipal de São Paulo. O PL previa a aprovação dos planos específicos dos polos referenciados e disciplinava as condições de sua implantação. Estavam previstos incentivos fiscais e urbanísticos às empresas que optarem por exercer as atividades incentivadas relacionadas, podendo aderir ao Programa de Incentivos Fiscais. Estaria autorizada a constituição de parcerias entre o Poder Público e o setor privado em ações e programas de interesse público destinados à realização dos objetivos da lei em questão. Esse PL não prosperou e, portanto, o instrumento de incentivo de desenvolvimento econômico representado pelos polos relacionados no PDE não se concretizou até a presente oportunidade, o que impossibilitou a avaliação de sua eficiência.

Mapa 61. Contornos territoriais PEDE e PIDE



Fonte: PDE (2014). Elaboração: SMUL/GEOINFO.

Independentemente de qualquer estímulo provocado pelos PEDE, constata-se atividades produtivas situadas nos seus perímetros, os gráficos abaixo apontam que tanto em relação ao número de estabelecimentos, quanto em relação ao número de empregos, a realidade mostra que todas as áreas apresentaram variação negativa, seguindo a tendência do município. Os gráficos abaixo demonstram a quantidade de estabelecimentos e de empregos nos contornos PEDEs, com destaque para o Polo Fernão Dias, com maior decréscimo no número de empregos (redução de 37%) no período 2.014 a 2.020, e para o Polo Noroeste, que manteve a estabilidade (aumento de 0,3%).

Tabela 23. Número de empregos e estabelecimentos nos contornos PEDE em 2014 e 2020

POLOS ESTRATEGICOS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	Nº DE ESTABELECEMENTOS			Nº DE EMPREGOS		
	2014	2020	VARIAÇÃO	2014	2020	VARIAÇÃO
PEDE Leste	16900	15514	-8	233421	225401	-3
PEDE Sul	7641	7205	-6	178884	152879	-15
PEDE Noroeste	2236	2107	-6	33835	33876	0
PEDE Fernão Dias	362	311	-14	9975	6285	-37
Demais áreas da cidade	266075	243776	-8	4256404	3954107	-7
Total	293214	268913	-8	4712519	4372548	-7

Fonte: RAIS (2014, 2020). Elaboração: SMUL/GEOINFO.

Os **Perímetros de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico (PIDE)**, introduzidos no Título V – Das Disposições Finais e Transitórias (artigos 362 a 366), e delimitados conforme representados no mapa anterior, são denominados: Jacu-Pêssego, Cupecê, Avenida Raimundo Pereira de Magalhães, Avenida Coronel Sezefredo Fagundes e Fernão Dias. Para a área ao longo da Avenida Coronel Sezefredo Fagundes não foi delimitado perímetro, o qual está previsto para ser definido em projeto de lei específica.

Os PEDE e os PIDE se sobrepõe, tanto em demarcação territorial quanto aos objetivos. Porém existem pequenas diferenças nos perímetros territoriais, das quais podemos observar que o PIDE Jacu - Pêssego apresenta áreas demarcadas fora do perímetro do Polo Leste – Arco Jacu – Pêssego/ Arco Leste e, no caso dos perímetros demarcados, os PIDE não ocupam todo o território demarcado como PEDE.

Os únicos PIDE que receberam incentivos urbanísticos descritos no PDE/2014 para instalação de empresas foram Cupecê e Jacu-Pêssego. Os incentivos previstos estão centrados no CA max= 4, igual aos eixos de estruturação existentes, mas com isenção do pagamento de OODC para usos não residenciais. Nestas áreas também incidem leis de incentivos tributários para as zonas Sul e Leste: Lei Municipal nº 15.931/13 (Programa de Incentivos Fiscais para prestadores de serviços em região da Zona Leste) e Lei Municipal nº 16.359/16 (Programa de Incentivos Fiscais da Zona Sul). Os demais PIDE estariam sujeitos à elaboração de planos específicos pelo poder público e a constituição de um Programa de Incentivos Fiscais.

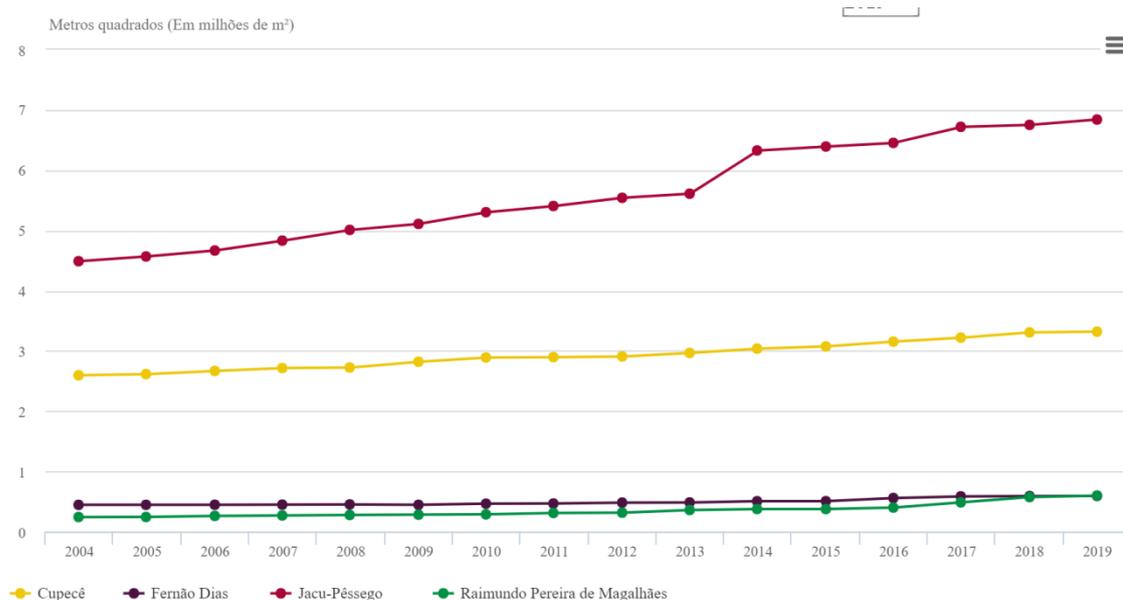
Ao contrário dos PEDE, foi possível o monitoramento dos PIDE e para estes foram definidos alguns indicadores que constam da Plataforma de Monitoramento do PDE. A análise dos dados se baseia nas informações obtidas nas seguintes bases: IPTU – EG (área construída); SISACOE - Sistema de Controle de Obras e Edificações da Prefeitura de São Paulo (licenciamento de empreendimentos); e Relação Anual de Informações Sociais – RAIS (número de estabelecimentos e empregos formais). As tabelas e gráficos montados a partir desses dados serviram de base para esta análise e podem ser encontrados no Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico 2014 a 2020.

No relatório foram determinados 03 períodos para as análises destas porções do território municipal (2004-2009, 2009-2014, 2014-2019). Nos três períodos observados, nos Perímetros de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico a partir dos dados IPTU EG, houve um acréscimo de área construída total relativamente maior do que o do Município de São Paulo como um todo: de 2004 a 2009 (11,37% e 7,73%, respectivamente); de 2009 a 2014 (18,39% e 10,17%, respectivamente) e de 2014 a 2019 (10,80% e 7,62%, respectivamente). Contudo, não se pode creditar este maior acréscimo

relativo de área construída total dos perímetros em relação ao total do Município aos incentivos do PDE 2014, pois o período de maior acréscimo foi justamente o anterior ao da entrada em vigor da Lei Municipal nº 16.050/14. Ressaltamos que é somente a partir de 2017 que mais de 80% dos empreendimentos licenciados no Município de São Paulo o foram pelo atual PDE e pela nova Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo - Zoneamento (LPUOS - Lei Municipal nº 16.402/16). Portanto, provavelmente iremos observar, mais significativamente, o seu reflexo no IPTU EG a partir de 2020.

Ao nos atermos aos dados do licenciamento de empreendimentos (SISACOE), os PIDE que vem apresentando um crescimento expressivo de área construída total aprovada, de 2014 a 2019 são Cupecê e Jacu-Pêssego, conforme gráfico abaixo. Entretanto, os empreendimentos são, em maioria, focados na subcategoria de uso residencial vertical; mais uma vez, portanto, não apresentando um reflexo com os incentivos à usos não-residenciais presentes no PDE 2014.

**Gráfico 29. Evolução da área construída nos Perímetros de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico (PIDE)**



Fonte: IPTU Emissão Geral. Secretaria Municipal da Fazenda. Prefeitura do Município de São Paulo.  
Atualizado até: Dezembro 2019

Fonte: IPTU Emissão Geral. Secretaria Municipal da Fazenda. Prefeitura do Município de São Paulo (2019).

Em 2019 o uso misto apareceu de forma significativa nos perímetros Cupecê e Jacu-Pêssego e é maior que o uso residencial vertical no perímetro Cupecê. Mas ainda não temos um número de projetos aprovados pelo PDE/2014 e pela LPUOS/2016 que nos permita avaliar de que modo a legislação está impactando a ocupação dos quatro perímetros analisados.

O número de empregos nestes perímetros, de 2005 a 2018, cresceram mais do que no Município de São Paulo como um todo. Porém, de 2014 a 2020, tanto o Município como um todo, como os perímetros Fernão Dias e Cupecê tiveram perda de empregos, sendo que a perda relativa de empregos destes dois perímetros foi maior do que a do Município.

**Tabela 24. Número de empregos e estabelecimentos nos contornos PIDE em 2014 e 2020**

Perímetros de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico	Nº de Estabelecimentos			Nº de Empregos		
	2014	2020	Variação	2014	2020	Variação
PIDE - Cupecê	2188	1916	-12	28861	19129	-34
PIDE - Fernão Dias	273	228	-16	6536	5113	-22
PIDE - Jacu-Pêssego	4620	4546	-2	61655	66641	8
PIDE - Raimundo Pereira de Magalhães	189	212	12	2977	3363	13
Demais áreas da cidade	285944	262011	-8	4612490	4278302	-7
Total	293214	268913	-8%	4712519	4372548	-7%

Fonte: RAIS (2014, 2020). Elaboração: SMUL/GEOINFO.

Embora estejam em vigor as leis dos Programa de Incentivos Fiscais para prestadores de serviços em região da Zona Leste e da Zona Sul<sup>121</sup>, essas leis aliadas aos incentivos urbanísticos presentes no PDE 2014 não foram suficientes para promover as transformações necessárias, estimular a instalação de usos não-residenciais (comércio, serviços e indústrias) e a consolidação destes perímetros como centralidades urbanas.

Ademais, como mencionado anteriormente, observa-se uma quase coincidência territorial entre os PEDE e os PIDE, além do fato de que para a implementação de ambos é necessário o desenvolvimento de estudos por parte da PMSP para identificar as atividades econômicas mais relevantes e especificar mecanismos de incentivos fiscais e urbanísticos para fomentar essas atividades.

Observamos que os perímetros do PIDE Cupecê, Avenida Raimundo Pereira de Magalhães e Fernão Dias estão contidos nos polos Sul, Noroeste e Fernão Dias, respectivamente, e que o PIDE Avenida Coronel Sezefredo Fagundes ainda não tem seu perímetro delimitado, embora já esteja previsto o PEDE Norte. O PIDE Jacu-Pêssego é o único que tem áreas não localizadas na MEM, isto é, fora do Polo Leste. A revisão do PDE/2014 se mostra como uma oportunidade para se verificar a possibilidade de fusão desses dois instrumentos, quando incidem no mesmo perímetro, e a possibilidade de se encarar os perímetros de PIDE não comuns aos de PEDE como **centralidades**. A efetivação deste instrumento nos territórios demarcados requer, como o próprio PDE/2014 já

121 Lei Municipal nº 15.931/13 (Programa de Incentivos Fiscais para prestadores de serviços em região da Zona Leste) e Lei Municipal nº 16.359/16 (Programa de Incentivos Fiscais da Zona Sul).

determinou para PIDE, o desenvolvimento pelo poder público de planos urbanísticos específicos e a constituição de Programa de Incentivos Fiscais para cada perímetro.

## 1.2 CENTRALIDADES LINEARES E POLARES

As centralidades caracterizam-se como porções do território onde há concentração de comércio e serviços, que precisam ser fortalecidas e qualificadas. São consideradas centralidades: centros históricos; eixos e polos do setor terciário avançado; centros de bairro, polos e eixos de comércio e serviços em áreas consolidadas; grandes equipamentos urbanos como terminais, centros empresariais, aeroportos; áreas dos eixos de estruturação da transformação urbana ao longo do sistema estrutural do transporte coletivo.

A LPUOS identificou as Zonas de Centralidades integrantes dos territórios de qualificação, e classificou-as de acordo com sua localização nas macrozonas. Na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana (MEQU), foram instituídas as Zonas de Centralidade (ZC) e na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental (MPRA), as Zona de Centralidade Ambiental (ZCa). Por fim, foram instituídas as Zonas de Centralidade lindeiras às ZEIS (ZC-ZEIS). As ZC e ZCa correspondem a 5,75% do território, enquanto a ZC – ZEIS ocupa 0,11% do território da cidade.

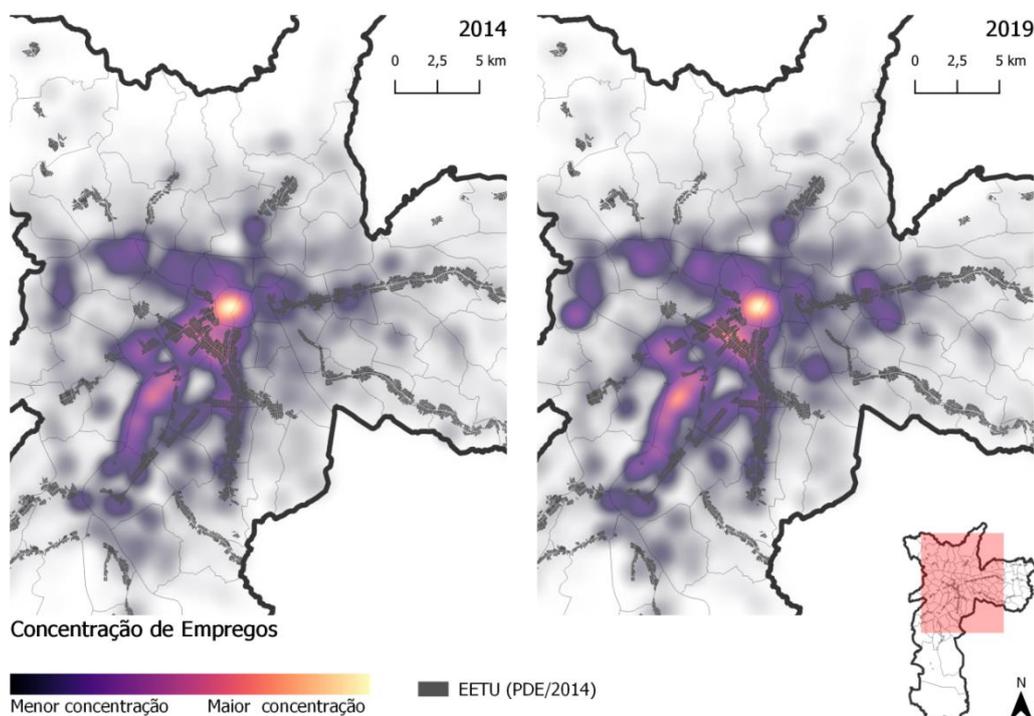
No período de 2014 a 2020, de acordo com banco de dados SISACOE, nas ZC e ZCa foram licenciados 76 empreendimentos de uso misto, correspondendo a mais de 1 milhão de metros quadrados em área construída. No período anterior, de 2010 a 2013 foram licenciados 9 empreendimentos, correspondendo a mais de 370 mil metros quadrados de construção. Porém, não podemos ainda creditar todo esse volume construtivo ao PDE/2014, pois como em outros casos já apontados, muitos empreendimentos foram licenciados dentro das normas do PDE/2002, em função do direito de protocolo.

Para além da identificação de algumas das centralidades a partir do zoneamento, também pode-se considerar o território dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU) para avaliar o comportamento da economia nas centralidades lineares. Os EETU foram instituídos pelo PDE/2014 nas áreas de influência do transporte coletivo, que tendem ser importantes corredores de uso de comércio e serviços. Além disso, o plano indica a demanda de instalação de "mercados populares com áreas para o comércio ambulante e usos complementares, em especial em locais com grande circulação de pedestres e nas proximidades de estações de trem e metrô e terminais de ônibus, observando-se a compatibilidade entre o equipamento, as instalações, o fluxo seguro de pedestres e as normas de acessibilidade." (PDE/2014).

Sendo assim, a descrição da atividade econômica dos Eixos se baseou nos dados de estabelecimento e emprego formal provenientes da RAIS no recorte temporal de 2014-2019.

Nota-se a alta densidade de empregos nos Eixos, proporção que não se alterou entre 2014 e 2019, ficando na casa dos 21 pontos percentuais de participação no total. Nota-se também que, embora com números absolutos diferentes, as proporções se repetem na participação das empresas. Os mapas abaixo comparam as concentrações de emprego em 2014 e 2019 e mostram um leve espraiamento, ainda muito perto dos limites da própria mancha. Observa-se um aumento da concentração nos distritos do Tatuapé, Ipiranga e Jaguaré, no ano de 2019.

**Figura 3. Concentração de empregos e EETU em 2014 e 2019**



Fonte - RAIS (2014, 2020). Elaboração: SMUL/GEOINFO.

Mesmo que os Eixos tenham inegável importância econômica no território, notam-se dois pontos de intensa concentração de empregos que estão fora dos mesmos, especificamente a região do centro, nos distritos da Sé e República, bem como a região da Avenida Eng. Luiz Carlos Berrini, no distrito de Itaim Bibi. Esses dois pontos fazem parte da Operação Urbana Centro e Operação Urbana Faria Lima/ Água Espraiada, respectivamente.

A variação no período se mostrou negativa (conforme tabela abaixo), tanto para o número de empresas quanto para o número de postos de trabalho. Para as empresas, a variável território não parece ser explicativa, uma vez que as variações percentuais são muito próximas (-4,7% para os Eixos,

-5,0% para o Restante do Município). Já da perspectiva do emprego, verifica-se uma queda mais acentuada nos Eixos (-3,8%), enquanto que no Restante do Município essa queda ficou em -0,6%. É de supor que a queda mais acentuada nos Eixos é consequência da própria concentração econômica, com os indicadores aparecendo com mais intensidade.

**Tabela 25. Estabelecimentos e Empregos segundo território estudado, Município de São Paulo 2014 e 2019**

Território	Empregos					
	2014		2019		Variação 2019 x 2014	
	N.abs.	Distr. %	N.abs.	Distr. %	Abs.	Rel. (%)
Eixos (EETU)	954.964	21,7	919.151	21,2	-35.813	-3,8
Resto do Município	3.438.425	78,3	3.417.558	78,8	-20.867	-0,6
<b>Total</b>	<b>4.393.389</b>	<b>100,0</b>	<b>4.336.709</b>	<b>100,0</b>	<b>-56.680</b>	<b>-1,3</b>

Território	Estabelecimentos					
	2014		2019		Variação 2019 x 2014	
	N.abs.	Distr. %	N.abs.	Distr. %	Abs.	Rel. (%)
Eixos (EETU)	57.419	21,0	54.743	21,1	-2.676	-4,7
Resto do Município	215.514	79,0	204.826	78,9	-10.688	-5,0
<b>Total</b>	<b>272.933</b>	<b>100,0</b>	<b>259.569</b>	<b>100,0</b>	<b>-13.364</b>	<b>-4,9</b>

Fonte: Ministério do Trabalho e Previdência. Relação Anual de Informações Sociais-RAIS. Elaboração: SMUL/Geoinfo.

Já com relação às ações para o fortalecimento de áreas relativas às centralidades polares e lineares, destacam-se: projetos para reabilitação do centro histórico e para valorização dos polos comerciais especializados, como 25 de março, Santa Efigênia, Bom Retiro, Gasômetro e Zona Cerealista.

Nesse sentido foram implementadas algumas ações, como o projeto Triângulo SP (Lei 17.332/2020) que visa reativar o Centro Histórico de São Paulo, trazendo atrativos para a região nos horários noturnos e aos finais de semana, como mais uma opção de lazer. O Triângulo SP é um recorte especial do centro histórico paulistano, onde se situam alguns dos principais logradouros e prédios históricos da cidade, dentre eles o Largo São Bento, o Pateo do Colégio e o Largo São Francisco.

Outra ação nesse sentido é o Programa Ruas Abertas (Lei 16.607/2016) que visa à utilização de trechos de vias públicas e praças para atividades culturais, de lazer, esportivas e abertura de comércio para além do horário normal de funcionamento, das 22h às 5h, desde que os prédios no entorno fossem predominantemente comerciais.

Destaca-se, ainda, a publicação do Decreto 60.197/2021, que instituiu o Programa Ruas SP, com o objetivo de ampliar a área de atendimento de bares e restaurantes, mediante a autorização para a colocação de mesas e cadeiras em extensões temporárias das calçadas, como forma de favorecer o distanciamento social entre os frequentadores, considerando que durante a pandemia, a capacidade

interna estava limitada. O programa foi prorrogado e aperfeiçoado e, do ponto de vista urbanístico, vai ao encontro a outras iniciativas de qualificação de centralidades, como ampliação de calçadas.

O impacto destas pequenas ações, inclusive na criação de empregos, ainda não pode ser aferido com relação causal direta, portanto, não consta do Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico 2014 a 2020.

A descentralização das atividades econômicas e das oportunidades de emprego, bem como as centralidades polares e lineares, tem papel importante para a economia da cidade, pois estão distribuídas em todo o território. Possuem diferentes dimensões e diversas finalidades, como centros históricos, centros de bairros e grandes equipamentos públicos. Novas centralidades podem ser identificadas, demarcadas e qualificadas de acordo com o próprio PDE/2.014, através de diversos outros instrumentos, como planos regionais das subprefeituras, planos de ação ou planos de bairro.

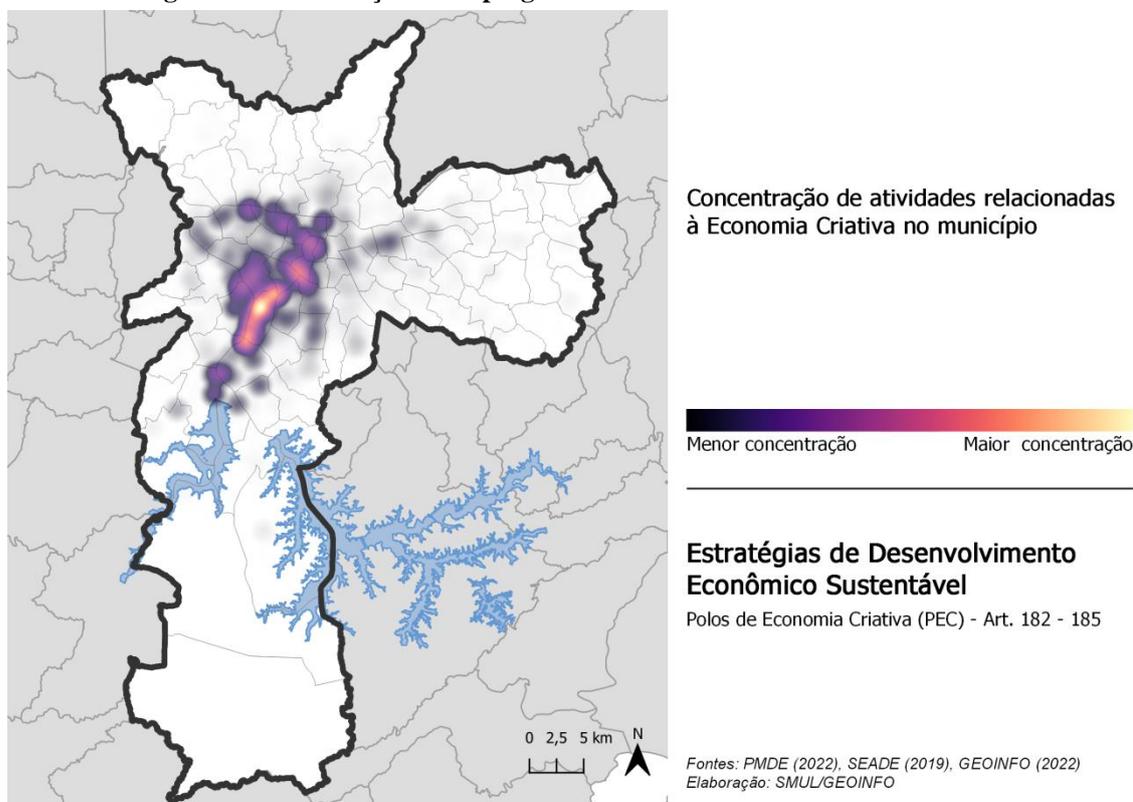
Enfim, identifica-se que Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico aborda as centralidades, por meio de propostas que procuram promover oportunidades de melhorias na produtividade e modernização dos setores tradicionais e a ativação rápida e intensa de centralidades e ruas comerciais, em distintos setores e territórios; e apoiar a implementação de estratégias que auxiliem na manutenção e crescimento das cadeias produtivas tradicionais.

### 1.3 POLOS DE ECONOMIA CRIATIVA

Os Polos de Economia Criativa - PEC são formados por territórios destinados ao desenvolvimento de atividades que compõem a economia criativa, isto é, aquelas ligadas ao ciclo de criação, produção e distribuição de bens e serviços, baseadas no conhecimento, e capazes de produzir e gerar riquezas, empregos e distribuir renda.

Sob este aspecto, interessa observar o comportamento do setor no município, com a distribuição territorial das atividades relacionadas com Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) de “Economia Criativa”, conforme mapa abaixo.

Figura 4. Concentração de empregos no setor de Economia Criativa em 2020



Fonte: RAIS (2014, 2020); PDE (2014). Elaboração: SMUL/GEOINFO.

O mapa apresenta grande concentração de atividades econômicas deste setor no quadrante sudoeste do município, com destaque para os distritos do Itaim Bibi, Jardim Paulista e Pinheiros, além da área central.

O PDE cria o primeiro Polo de Economia Criativa Distrito Criativo Sé/ República, cujo perímetro está descrito no Quadro 11. Os PEC também podem ser criados pelos Planos Regionais das Subprefeituras, e a sua implantação e funcionamento, pela natureza das atividades que busca fomentar, devem ocorrer em consonância aos Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem - TICP. As Subprefeituras de Freguesia do Ó/Brasilândia, Pirituba/Jaraguá e Perus incluem em seus perímetros de ação dos Planos Regionais a menção a diretrizes de implantação de PEC em seus territórios, estando estes ligados a objetivos de valorização do patrimônio histórico e cultural.

Os TICP integram os instrumentos de gestão do Sistema Municipal de Patrimônio Cultural, caracterizando-se por áreas que concentram atividades, instituições culturais, elementos urbanos materiais, imateriais e de paisagem significativos para a memória e identidade da cidade, formando polos de atratividade social, cultural e turística. O PDE/2.014 estabeleceu dois TICP na cidade de São Paulo: Paulista/Luz e Jaraguá/Perus. Trata-se de instrumento importante para viabilizar a qualificação

urbana e ambiental associada à Rede de Estruturação Local: Planos de Ação das Subprefeituras e Áreas de Estruturação Local, mas que, no entanto, ainda não foram regulamentados. Estes instrumentos estão mais detalhados no capítulo Proteção Ambiental e Cultural pertencente ao presente diagnóstico.

Existem algumas ações isoladas, como o já citado projeto Triângulo SP, inserido no Polo de Economia Criativa Distrito Criativo Sé/ República, e outras no âmbito da SMDet como o Programa Mãos e Mentis Paulistanas, o Observatório da Gastronomia, os Comitês Temáticos, o Afroempreendedorismo, e o Programa Cozinha Escola, mas que não têm efetivamente relação com os Polos de Economia Criativa. O Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico tem como meta estratégica a implantação, ativação e estímulo de Distritos Criativos, em consonância ao Plano de Metas 2021-2024 (Meta 56) que prevê a implantação de quatro distritos criativos. Atualmente, a SMDet tem empreendido algumas políticas e programas nessa área.

Nesse sentido, pode-se afirmar que ainda não houve efetivamente a implantação desses Polos de Economia Criativa, portanto a avaliação dos possíveis benefícios não pode ser aferida.

É possível identificar que entre os anos de 2014 e 2020 a região central teve redução nos postos de trabalho do setor em 8% enquanto que no município o número de empregos aumentou em 2,5%, aproximadamente (ver tabela abaixo). Por outro lado, Pinheiros e Itaim Bibi cresceram, respectivamente 8% e 27%. Ou seja, os resultados esperados em fomento do setor para o PEC Sé/República não foram alcançados.

**Tabela 26. Número de empregos e estabelecimentos no setor de Economia Criativa em 2014 e 2020**

Distritos	Nº de Estabelecimentos			Nº de Empregos		
	2014	2020	Varição	2014	2020	Varição
Itaim Bibi	936	1008	8	25620	32486	27
Pinheiros	637	606	-5	9755	10572	8
Sé/República	1343	1195	-11	26198	24121	-8,00
Demais distritos	4736	4187	-11	82204	80206	0
<b>Total</b>	<b>7652</b>	<b>6996</b>	<b>-8,57</b>	<b>143777</b>	<b>147385</b>	<b>2,51</b>

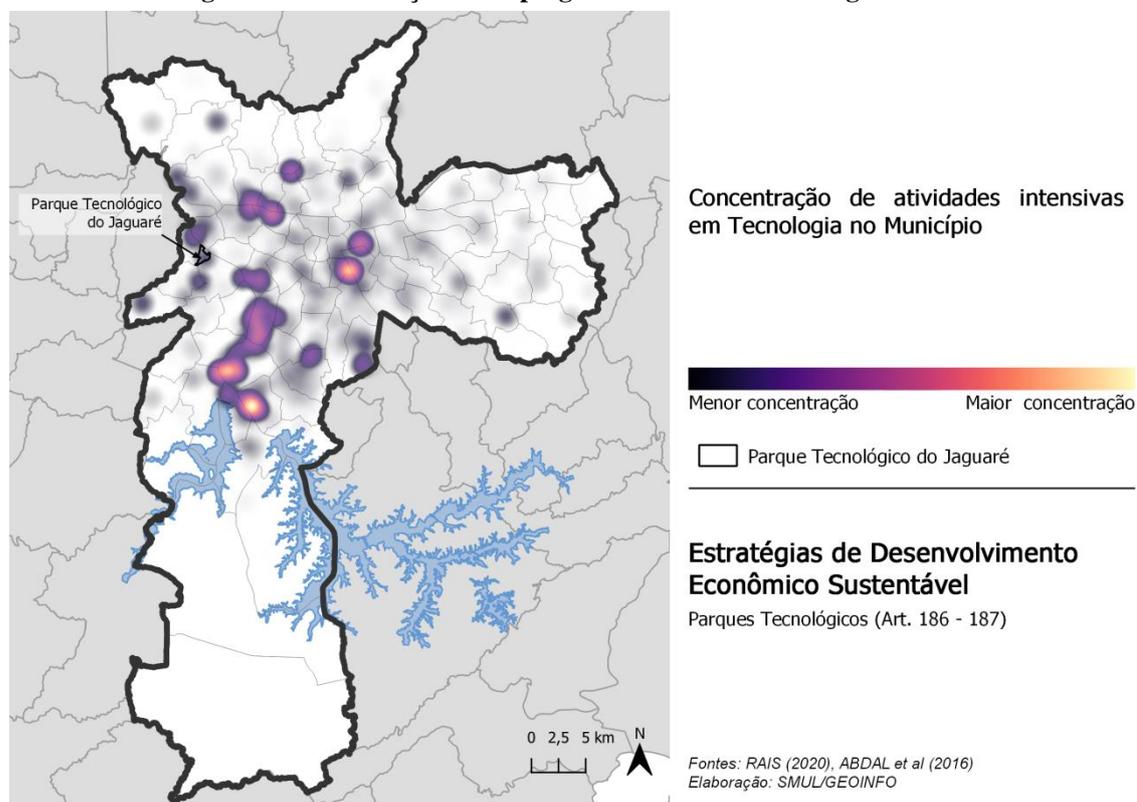
Fonte: RAIS (2014, 2020). Elaboração: SMUL/GEOINFO.

## 1.4 PARQUES TECNOLÓGICOS

O desenvolvimento do setor de Tecnologia e Inovação na cidade é um dos desafios colocados pelo Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico. Neste sentido, o mapa abaixo apresenta a distribuição territorial dos empregos “intensivos em tecnologia”, ou seja, das atividades que estão

classificadas com maior intensidade em ramos de tecnologia e conhecimento, entre elas aquelas relacionadas à maquinário e equipamentos eletrônicos e computacionais, entre outros.<sup>122</sup>

**Figura 5. Concentração de empregos intensivos em tecnologia em 2020**



Fonte: RAIS (2014, 2020); ABDAL et al (2016). Elaboração: SMUL/GEOINFO.

O PDE/2014 definiu territórios estratégicos onde há oportunidades para o desenvolvimento urbano baseado em estímulo a usos voltados para a produção de conhecimento, desenvolvimento econômico e tecnológico. Nesses territórios é possível concentrar empresas e instituições voltadas às atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação; a criação de novas oportunidades de negócios e fomento ao empreendedorismo e criação de novas empresas inovadoras. Foram estabelecidos os seguintes parques tecnológicos: Parque Tecnológico Jaguaré e Parque Tecnológico Leste, podendo ser criados outros. Estes parques estão ancorados nos parques tecnológicos estaduais pertencentes ao Sistema Paulista de Parques Tecnológicos (SPTec), gerenciado pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Econômico (SDE). O Governo do Estado de São Paulo apoia a criação dos parques tecnológicos com o objetivo de atrair investimentos e gerar novas empresas intensivas em

122 Alexandre Abdal, Carlos Eduardo Torres-Freire, Victor Callil. Rethinking sectoral typologies: A classification of activity according to knowledge and technological intensity. RAI Revista de Administração e Inovação, Volume 13, Issue 4, 2016, Pages 232-241, ISSN 1809-2039, <https://doi.org/10.1016/j.rai.2016.09.006>.

conhecimento ou de base tecnológica, que promovam o desenvolvimento econômico do Estado. Os parques estaduais - Parque Tecnológico de São Paulo - Jaguaré e o Parque Tecnológico São Paulo - Leste, ainda se encontram em fase de projeto e implantação, e sua avaliação como molas propulsoras de desenvolvimento econômico ainda não pode ser observada.

O Parque Tecnológico Leste não foi demarcado. O Parque Tecnológico do Jaguaré tem seu perímetro descrito no Quadro 13 do PDE. O PL 427/2.019 cria o PIU Arco Pinheiros que incorpora a Área de Intervenção Urbana – AIU Parque Tecnológico Jaguaré, definindo nos artigos 24 e 25, a regulação urbanística específica da área como um Projeto Estratégico e um programa de intervenções urbanas.

Os parques tecnológicos merecem maior atenção do poder público e do setor privado para a sua real ativação pois são excelentes instrumentos propulsores de desenvolvimento.

## 1.5 ZONA PREDOMINANTEMENTE INDUSTRIAL - ZPI e ZDE

A lei de parcelamento, uso e ocupação do solo - Lei 16.402/16 identifica os territórios onde se objetiva a manutenção de usos não residenciais existentes, o estímulo às atividades produtivas, a diversificação de usos com adensamento populacional moderado, como zonas de qualificação da cidade.

Destacam-se no fomento ao desenvolvimento econômico a Zona Predominantemente Industrial (ZPI) e a Zona de Desenvolvimento Econômico (ZDE). As ZPI são constituídas por territórios destinados à implantação e manutenção de usos não residenciais diversificados, em especial os usos industriais. As ZDE são territórios com presença industrial, destinadas à manutenção, ao incentivo e à modernização desses usos, às atividades produtivas de alta intensidade em conhecimento e tecnologia e aos centros de pesquisa aplicada e desenvolvimento tecnológico, entre outras atividades econômicas. As ZDE já estavam previstas nas diretrizes no art. 32 do PDE, sem que fossem reconhecidas e elencadas como uma das estratégias da política de desenvolvimento econômico sustentável.

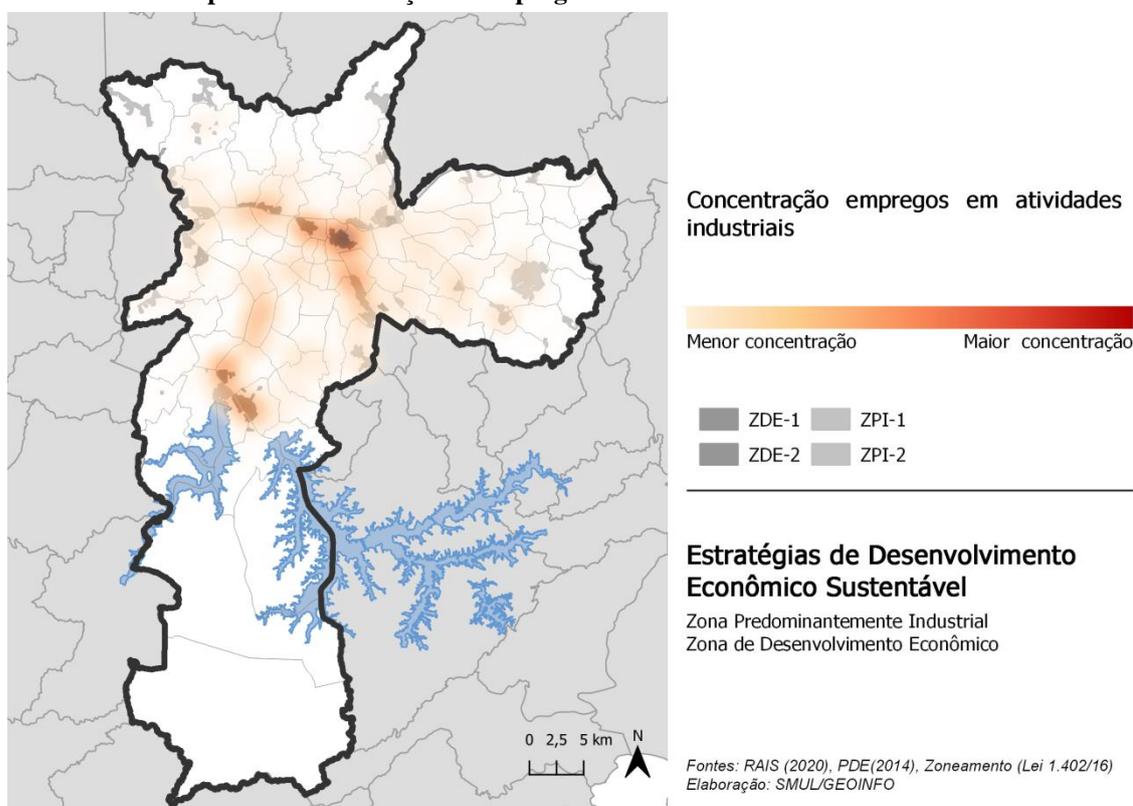
Em termos diagnósticos, realizou-se o levantamento da evolução das atividades produtivas referentes à indústria desde 2014 até 2020 (RAIS, 2014 e 2020) e a sua distribuição territorial para o ano de 2020, conforme tabela e mapa abaixo.

**Tabela 27. Número de empregos e estabelecimentos no setor de atividades industriais em 2014 e 2020**

Perímetros	Nº de Estabelecimentos com atividades industriais			Nº de Empregos com atividades industriais		
	2014	2020	Variação	2014	2020	Variação
ZPI	902	828	-8	41622	29314	-30
ZDE	2847	2020	-29	51253	33935	-34
Demais registros	20015	14951	-25	360866	240505	-33
<b>Total</b>	<b>23764</b>	<b>17799</b>	<b>-25</b>	<b>453741</b>	<b>303754</b>	<b>-33</b>

Fonte: RAIS (2014, 2020). Elaboração: SMUL/GEOINFORMAÇÃO.

**Mapa 62. Concentração de empregos em atividades industriais em 2020**



Fonte: RAIS (2020). Elaboração: SMUL/GEOINFORMAÇÃO.

Os dados obtidos a partir da RAIS 2020 apontam que a tendência de redução de empregos no setor industrial no município é verificada também nas ZDEs e ZPIs, com valores na casa dos 30% entre os anos de 2014 e 2020.

## 1.6 DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL

O PDE/2014 reintroduziu a zona rural na legislação de ordenamento territorial municipal, a partir do reconhecimento de que na cidade ainda existiam áreas com paisagens e funcionalidades

rurais. Estas áreas representam 28,4% da área da cidade, ou seja, 432,70Km<sup>2</sup> e se localizam principalmente nos extremos sul e norte da cidade. Duas macroáreas reguladas pelo ordenamento territorial do PDE/2014 estão diretamente ligadas à zona rural, são elas a Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável - MCUUS e a Macroárea de Preservação de Ecossistemas Naturais - MPEN. A MCUUS só ocorre na zona sul e abriga a Área de Proteção e Recuperação de Mananciais - APRMs e abrange as Áreas de Proteção Ambiental - APAs Capivari - Monos e Bororé - Colônia. Está demarcada no mapa 1A do PDE.

No extremo sul são encontrados mais de 80% da zona rural da cidade e localiza-se entre os reservatórios Guarapiranga e Billings e as encostas da Serra do Mar, estando inserida no distrito de Grajaú da Subprefeitura Capela do Socorro e nos distritos de Parelheiros e Marcilac da Subprefeitura Parelheiros. Quase um terço dessa região se sobrepõe ao perímetro demarcado da Terra Indígena Tenondé – Porã, onde se localizam as aldeias da etnia Guarani.

As características hidrográficas e a existência de remanescentes florestais mesclados com vegetação campestre natural conferem a essa região grande importância quanto à prestação de serviços ecossistêmicos, tanto em função da provisão de água para abastecimento da cidade como também para a regulação climática, conservação da biodiversidade, produção de alimentos e produtos florestais. Dessa forma, as atividades econômicas estão voltadas para a agricultura familiar, ecoturismo, lazer contemplativo, pousadas, educação ambiental, com direta influência na geração de renda e empregos.

Não podemos deixar de destacar que a Zona Rural é um território com forte pressão da especulação e do avanço da urbanização através da ocupação irregular e de intervenções de grande impacto como o rodoanel.

As políticas públicas relacionadas a Zona Rural e a expansão das atividades principalmente agrícolas têm envolvido diretamente pelo menos 4 secretarias: Secretaria Municipal de Relações Internacionais; Secretaria Municipal de Subprefeituras; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo; Secretaria Municipal do Verde e do Meio Ambiente, e até o ano passado a Secretarial Municipal de Urbanismo e Licenciamento.

## 1.7 POLO DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL – PDRS

O PDE/2014 no intuito de alcançar os objetivos de desenvolvimento econômico sustentável, voltado para as atividades rurais, indica o PDRS como estratégia relacionada com o ordenamento territorial. Nesse sentido, tem por foco a promoção de atividades econômicas e geração de empregos na zona rural, demarcada no Mapa 1A do PDE/2.014. Atividades essas executadas de modo compatível com a conservação das áreas prestadoras de serviços ambientais na Macroárea de

Contenção Urbana e Uso Sustentável, que como já observado, está demarcada apenas a zona Sul da cidade. Busca-se, com a criação do PDRS, apoiar a certificação orgânica dos agricultores familiares, o fortalecimento da fiscalização ambiental para proteger o uso e a paisagem rural, a implementação do pagamento dos serviços ambientais, a melhoria da oferta de equipamentos e serviços públicos na região e a criação de mecanismos para proteção e conservação da biodiversidade.

Para a implementação do Polo de Desenvolvimento Rural Sustentável, o PDE/2.014 aponta para diversas ações a serem promovidas, como fortalecimento de assistência técnica e extensão rural; certificação orgânica de produtores; estabelecimento de convênios com instituições federais, construção de entrepostos, introdução da alimentação orgânica nas escolas, ampliação de fiscalização ambiental, oferta de equipamentos e serviços públicos na zona rural. Muitas dessas ações são parte dos diversos programas e outras ações que estão em curso por parte das secretarias envolvidas com a questão rural. Dentre as ações que estão sendo desenvolvidas relacionadas direta ou indiretamente ao Polo de Desenvolvimento Econômico Rural Sustentável caracterizado pelo PDE, podemos destacar: Programa de Agricultura Urbana e Periurbana PROAURP; Casas de Agricultura Ecológicas; Polo de Turismo de Parelheiros; Programa Ligue os Pontos; Plano de Agroecologia e Desenvolvimento Rural Solidário e Sustentável da Cidade de São Paulo e Pagamento por Serviços Ambientais às propriedades rurais.

## 1.8 UNIDADE DE PRODUÇÃO AGROPECUÁRIA - UPA

É importante esclarecer que para melhor atualizar as informações da Prefeitura de São Paulo sobre a produção agropecuária da zona sul, com maior detalhamento e inclusive com registros georreferenciados, foi executado o “Cadastro das Unidades de Produção Agropecuária da Zona Rural Sul”, no âmbito do projeto Ligue os Pontos, no 1º semestre de 2019, pelo Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - Cebrap.

Foram inicialmente cadastradas 428 Unidades de Produção Agropecuária, posteriormente o projeto Ligue os Pontos ampliou esse universo e, até abril de 2020, calculou-se a existência de 520 agricultores, localizados em 515 UPAs. Hoje a plataforma Sampa + Rural informa que existem 735 UPAs na cidade, das quais 574 na zona sul, 119 na zona leste e 31 na zona norte; e 9 UPAs em terras indígenas, localizadas na Terra Tenoudé - Porã (zona sul) e na Terra Jaraguá (zona norte).

As 428 UPAs inicialmente identificadas estão distribuídas espacialmente em: 171 UPAs no distrito de Parelheiros, 169 UPAs no distrito de Grajaú e 88 UPAs no distrito de Marsilac, correspondendo a 255 na bacia Billings, 128 na bacia Guarapiranga e 45 UPAs na bacia Capivari -

Monos. Em relação à propriedade da terra, o levantamento do Cebrap identificou que 65% dos entrevistados declararam-se proprietários da unidade produtiva e 10% declararam-se arrendatários, 2% eram meeiros, 6% se declaravam posseiros, 4% eram cessionários e 10% são caseiros ou funcionários. Dentre os proprietários, identificaram-se 7% possuidores de mais outra unidade produtiva. Porém observou-se o alto grau de informalidade na atividade produtiva, pois apenas 26% possuíam CNPJ. A maioria das UPA são pequenas, com 80 medindo até 20ha, 6% com 20 a 75ha e apenas 1% com mais de 75ha, porém 13% não sabiam as dimensões de suas unidades de produção. As menores propriedades estão localizadas próximo às áreas urbanizadas e ao longo dos braços da represa Billings, o que sugere o efeito da pressão urbana por loteamentos nessa porção do território da subprefeitura Capela do Socorro, levando à fragmentação das glebas maiores. Já as propriedades de maior extensão estão localizadas em áreas mais afastadas dos núcleos urbanos, especialmente na região de Parelheiros e na bacia da Guarapiranga.

Existe uma interdependência entre a dimensão da unidade produtiva rural e a forma e condições de aproveitamento. Na zona rural sul, observa-se que o percentual de área cultivada em relação à área total da propriedade é efetivamente maior nas pequenas propriedades, ocupando 43% da área total. Nas médias, a área cultivada corresponde a 37% da área total e nas grandes é de apenas 18,5% da área total. Aparentemente poderia se supor que existe um potencial de expansão das áreas cultivadas, mas elas são limitadas por uma série de fatores como: altas declividades do terreno, densa rede hídrica, áreas extensas florestadas e protegidas. Portanto, o aumento da produção só deve se dar pela melhoria das técnicas e práticas produtivas nas áreas já cultivadas ou subutilizadas.

Observando a relação entre o que é plantado e o que é comercializado, constatou-se que apenas 61,7% dos produtores afirmaram comercializar sua produção e 38,3% dedicavam sua produção apenas ao autoconsumo. A renda obtida com a comercialização mostrou-se muito baixa, sendo que 47,3% rendiam menos de R\$1000,00 por mês e 32,2% auferiam uma renda entre R\$ 1.000,00 e R\$3.000,00 e apenas 20,5 % tinham renda maior que R\$ 3.000,01.

## **1.9 PROGRAMA DE AGRICULTURA URBANA E PERIURBANA - PROAURP NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO**

Criado pela Lei nº 13.727 de 12/01/2004, portanto anterior ao advento do PDE/ 2014, e ligado à Secretaria do Verde e Meio Ambiente, o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana do Município de São Paulo tem por objetivos: combater a fome; incentivar a geração de emprego e renda; promover a inclusão social; incentivar a agricultura familiar; incentivar a produção para o autoconsumo;

incentivar o associativismo; incentivar o agro ecoturismo; incentivar a venda direta do produtor; e reduzir o custo do acesso ao alimento para os consumidores de baixa renda.

Estão ligadas a esse programa as hortas urbanas comunitárias implantadas tanto em espaços privados ou públicos como parques, escolas e UBSs. Destacam-se as 106 hortas sociais urbanas, viabilizadas em parceria com diversas organizações que objetivam a reintegração social de pessoas em situação de rua, e estão sendo desenvolvidas em espaços ociosos da cidade. E, ainda as 170 hortas em equipamentos públicos, implantadas em CEIs, EMEIs, UBSs, CAPs, EMFs, escolas técnicas federais, parques, bibliotecas.

Nota-se que este é um programa já antigo, mas não extinto, sendo em muitas ocasiões suplantado por outros mais recentes, porém trazendo em seus objetivos os princípios apontados posteriormente no PDE/2014.

## **1.10 CASAS DE AGRICULTURA ECOLÓGICA – CAE**

O PDE/2014 no inciso I do artigo 190 orienta para o fortalecimento da assistência técnica e da extensão rural das Casas de Agricultura Ecológica (CAEs). Elas estão entre as principais iniciativas da administração pública, para estímulo e apoio ao produtor rural e urbano, mesmo antes do PDE/2014. As Casas de Agricultura Ecológicas estão localizadas em Parelheiros (zona sul) e no Parque do Carmo (zona leste), e são supervisionadas pela Secretaria Municipal do Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo (SMDET).

As atividades das CAEs contemplam diversos aspectos da política municipal de desenvolvimento rural sustentável, de segurança alimentar e nutricional e da política de geração de emprego e renda. Os técnicos, engenheiros (agrônomos e ambientais) e gestores ambientais que nelas trabalham oferecem assistência técnica e auxílio para a organização dos produtores, na produção, distribuição e comercialização dos produtos.

É de responsabilidade da CAE a interlocução regional com as outras ações da prefeitura como melhorias de estradas, articulação de feiras na região, eventos temáticos do desenvolvimento rural e acompanhamento dos grupos do Programa Operação Trabalho Hortas e Viveiros da Comunidade. Também é realizado o acompanhamento formal dos trabalhos das entidades que participam dos projetos do Fundo Especial do Meio Ambiente (FEMA) que promovem a agricultura e seu desenvolvimento, em parceria com a Secretaria do Verde e Meio Ambiente; as ações do Conselhos das Áreas de Proteção Ambiental (APA); o apoio às iniciativas do Polo Ecoturístico de São Paulo, e a parceria substancial no projeto Ligue os Pontos.

O papel exercido pelas CAE tem sido primordial na execução das políticas públicas voltadas para os produtores rurais de São Paulo e o fortalecimento de suas atividades só traz benefícios ao desenvolvimento econômico rural.

## 1.11 POLO DE TURISMO DE SÃO PAULO

Dentre as ações a serem implementadas destaca-se no artigo 190 inciso VIII do PDE a determinação de Implantação do Polo de Turismo de Parelheiros.

O Polo de Ecoturismo foi criado pela Lei 15.953/2014 nos distritos de Parelheiros e Marsilac e inicialmente denominado como de Polo Ecoturismo Parelheiros/ Marsilac/ Ilha do Bororé. As Áreas de Proteção Ambiental Municipal Capivari-Monos e Bororé-Colônia, criadas pelas Leis Municipais nºs 13.136/2001 e 14.162/2006 também são integrantes do Polo Ecoturístico. Somente estas duas APAS, que compõe o Polo representam 20% do território do município e estão recobertas por quilômetros de Mata Atlântica quase que intocada, rios e cachoeiras de águas ainda límpidas.

O objetivo da criação do polo foi disciplinar e normatizar as atividades ecoturísticas desenvolvidas nos territórios administrativos das subprefeituras de Parelheiros e da Capela do Socorro, a fim de dar execução a um projeto gerador de recursos, negócios, renda, empregos e com total compromisso com o meio ambiente e as futuras gerações.

Além do patrimônio ambiental, a região também conta com um grande patrimônio histórico, com igrejas antigas, templos, construções, moradias, cemitérios e centros culturais que trazem muita história vivida por imigrantes, especialmente alemães e japoneses, que fizeram parte da colonização da capital. Os principais atrativos turísticos do polo são: Parque Estadual da Serra do Mar – Núcleo Curucutu; Cratera de Colônia; Cachoeira do Marsilac; Cachoeira do Sagui; Cemitério de Colônia; Igreja de Santa Cruz; Capela de São Sebastião e Cruzeiro do Bororé; Igreja da Colônia; Casa da Barragem e Comporta da EMAE; Mirante da Ponte Alta; Casa do Rosário; Casa Ecoativa e Imargem; Ateliê Dama; Ateliê do Ylê; Templo Quan-inn; Asé Ylê do Hozooane; Solo Sagrado de Guarapiranga; Borboletário; Ninhal das Garças; Orquidário; pesqueiros vários; Sítio Paiquerê; Centro Paulus.

Muita gente de São Paulo desconhece essa região e o fortalecimento e a visitação ao Polo de Ecoturismo de São Paulo precisam ser constantemente estimulados.

## 1.12 LIGUE OS PONTOS

A cidade de São Paulo foi vencedora do prêmio internacional “2016 Mayors Challenger Latin America & The Caribbean”, criado pela Bloomberg Philanthropies, com o projeto denominado “Ligue os Pontos”.

O Projeto Ligue os Pontos – LoP foi concebido pela Prefeitura de São Paulo, após a aprovação do Plano Diretor Estratégico, com a reinserção das zonas rurais no ordenamento territorial da cidade de São Paulo. Em função das características já citadas da zona sul, o projeto reconheceu a necessidade das diferentes políticas públicas e intervenções que incidem neste território fossem conectadas. O seu principal objetivo foi a promoção da sustentabilidade socioambiental por meio do fortalecimento de atividades econômicas compatíveis com a preservação ambiental, com destaque para a cadeia de valor da agricultura familiar e do alimento, proporcionando também a melhoria das condições de vida dos agricultores e a contenção da expansão urbana em áreas ambientalmente frágeis, mediante a criação de uma plataforma digital.

O repasse dos recursos financeiros não foi feito diretamente ao município, pois a Bloomberg selecionou e contratou a Vital Strategies, instituição do terceiro setor com sede nos Estados Unidos, como gestora financeira e contábil do Projeto Ligue os Pontos. No caso da cidade de São Paulo, para que fosse iniciado o repasse dos recursos, foi firmado um Acordo de Colaboração entre a PMSP e a Vital Strategies, em novembro de 2017, ou seja, um ano após a data da premiação. Assim, Vital Strategies foi a responsável pela aquisição de bens, produtos e contratação de todos os serviços custeados pelos recursos da premiação. Coube à Cidade de São Paulo, a coordenação técnica do projeto, alocação de equipe de servidores e recursos, bem como a participação nos processos de seleção e o acompanhamento das contratações efetuadas.

No período de janeiro a novembro de 2017 ocorreu a fase de planejamento e adequação do Projeto Ligue os Pontos, contando ainda apenas com a equipe de servidores da PMSP. A partir de 2018, com o início da entrada dos recursos da premiação, são identificadas três fases ou etapas de implementação do projeto Ligue os Pontos: fase 1- janeiro de 2018 a maio de 2019; fase 2 - junho de 2019 a junho de 2020; fase 3 - julho de 2020 a junho de 2021 e a fase atual, sob coordenação da SMRI.

O projeto Ligue os Pontos foi estruturado em três linhas de ação, de acordo com o informado no **“Relatório de transição do projeto Ligue os Pontos conforme Decreto nº 60.651/2021”**:

- 1- Fortalecimento da Agricultura – foi oferecida capacitação e assistência técnica e extensão rural continuada a agricultoras e agricultores, incentivando a adoção de práticas mais sustentáveis e apoiando a conversão para a agricultura orgânica e

agroecológica. Foi realizado o atendimento de cerca de 150 agricultores com assistência técnica periódica, além de programas de estímulo à transição orgânica, de incentivo a boas práticas agroambientais, de fruticultura, de distribuição de insumos orgânicos de forma demonstrativa, de técnicas demonstrativas adaptadas à agricultura familiar e ações para aumento de produtividade e da qualidade de vida de agricultores da zona sul da cidade. Também foram desenvolvidas ações para fortalecer a Casa de Agricultura Ecológica de Parelheiros, com estruturação física, de gestão, de ferramentas e de instrumentos para o fortalecimento da política pública de assistência técnica e extensão rural (ATER) municipal. Apoiou, ainda, com o fornecimento de equipamentos, mobiliário e a realização de cursos, a criação da Escola de Agroecologia do Município, instalada no Parque Municipal Nascentes do Ribeirão Colônia. No mesmo parque colaborou para a implantação do primeiro coworking rural público da cidade – o TEIA Parelheiros. No âmbito dessa frente foi criado também o Sistema de Assistência Técnica e Extensão Rural e Ambiental - SisRural (<https://sisrural.prefeitura.sp.gov.br/>) ferramenta de trabalho e de gestão de ATER, que registra e reúne os dados sobre agricultores da cidade, hoje ampliado para uso em âmbito estadual e replicada para outros estados, como o Programa Paraná mais orgânico.

2- Cadeia de Valor - se trabalhou por meio de diversas ações para fortalecer a cadeia de valor da agricultura e do alimento, reconhecendo, visibilizando e apoiando seus atores e as iniciativas que compõem essa rede. Para isso, foram fomentados e incubados novos negócios de impacto social vinculados à cadeia da agricultura familiar local, com ênfase na inclusão produtiva de jovens moradores da zona rural. No âmbito dessa ação foram realizadas capacitação em empreendedorismo para cerca de 400 pessoas e mentorias e aceleração com aporte financeiro de R\$35 mil a 8 pequenos negócios da região sul. Foi desenvolvida também a plataforma colaborativa Sampa+Rural (<https://sampamaisrural.prefeitura.sp.gov.br/>), composta por página na internet - que reconhece, visibiliza e conecta à rede de atores e iniciativas ligadas ao rural, a agricultura, a segurança alimentar, a alimentação saudável e a preservação ambiental - e selos físicos que identificam os locais pela cidade e incentivam a compra da agricultura paulistana. Foram, ainda, realizados programas para estruturar e fomentar o agroecoturismo, preparando unidades produtivas para receber visitantes e alunos de escolas e realizando pilotos de visitas pedagógicas de escolas municipais. Um programa de regularização documental para agricultores, apoiando cada um deles em suas necessidades para melhorar suas condições de acesso a novos mercados. Apoiou-se a criação de quatro comunidades que sustentam a agricultura (CSA), duas delas populares, com foco em viabilizar a transição agroecológica de produtores, ao mesmo tempo que promover circuitos curtos e justos de comercialização, acesso à alimentação saudável e experimentação de outras formas de relação entre produtores e consumidores.

3- Dados e Evidências - a partir da identificação de lacunas importantes de dados e informações sobre as zonas rurais da cidade. Para fazer frente ao desafio de criar condições de ações embasadas sobre esses territórios, atuou-se ao longo de todo o projeto em levantamentos, estudos e disponibilização de conhecimento sobre esses territórios. O objetivo foi construir uma base de dados consistente sobre a zona rural, incluindo informações fundiárias e socioeconômicas de agricultores, dados sobre a cadeia de valor da agricultura familiar local e cartografia temática em escala de detalhe. Nessa frente foram levantados, reunidos e atualizados muitos dados e informações sobre as zonas rurais e sobre as ações do projeto, todos disponibilizados na Sampa+Rural<sup>123</sup> e no GeoSampa<sup>124</sup> e demais canais do projeto no formato de dados abertos, estudos e publicações. Para além dos estudos focados no território da

123 123(<https://sampamaisrural.prefeitura.sp.gov.br/biblioteca/tema/Projeto%20Ligue%20os%20Pontos/>),

124 (<http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/>)

zona rural sul da cidade, por meio dos levantamentos e reunião de dados e informações conduzidas para a implantação dos dois sistemas - a Sampa+Rural e o SisRural -, pode-se constituir uma base abrangente e atualizada sobre a agricultura e demais atores envolvidos na cadeia de valor da agricultura, da alimentação saudável e da preservação ambiental de toda a cidade.

A entrada de recursos financeiros da Bloomberg se extinguiu com o término do Acordo de Colaboração em 30/06/2021. As contratações de consultores e serviços que dependiam dos recursos do prêmio foram encerradas, sendo paralisadas iniciativas como por exemplo, a assistência técnica e extensão rural a agricultores (ATER) realizada por técnicos de campo contratados pelo Ligue os Pontos. Continuaram a ser desenvolvidas apenas as atividades que são normalmente realizadas por servidores da PMSP e ainda alocados no projeto.

Está em andamento, sob a coordenação de SMRI, a retomada dos trabalhos, a partir de novo financiamento de cem mil euros obtido junto à Fundação Porticus. Esse trabalho, embora de curta duração (8 meses), é uma ação importante para a retomada da assistência técnica proposta pelo Ligue os Pontos, após 5 meses de interrupção, assim como a extensão do atendimento a outros agricultores da zona sul e demais regiões da cidade.

Foram parceiros da coordenadora inicial do projeto exercida pela antiga SMDU, hoje SMUL, neste projeto, a antiga Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Empreendedorismo, hoje Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo (SMDET), Ade Sampa, Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente (SMVA), Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB), Subprefeitura de Parelheiros e a Casa da Agricultura Ecológica de Parelheiros, bem como a ativa participação de todos os Conselhos vinculados aos assuntos do projeto. Atualmente, conforme Decreto Municipal nº 60.651 de 19 de outubro de 2021 que instituiu o Comitê de Governança do Projeto Ligue os Pontos, a presidência desse comitê e a supervisão geral do projeto estão atribuídas à Secretaria Municipal de Relações Internacionais - SMRI.

A realização do projeto Ligue os Pontos foi a concretização dos objetivos, diretrizes e ações apontadas para a política de desenvolvimento econômico rural sustentável pelo PDE. Foi deixado um legado imenso no território que precisa ser aprofundado e sua continuidade é determinante para a qualificação desse setor produtivo da cidade, pois envolve não só geração de renda, mas também preservação ambiental, controle da expansão urbana desordenada, produção de água e alimentação de qualidade para a população.

### **1.13 PLANO DE AGROECOLOGIA E DESENVOLVIMENTO RURAL SOLIDÁRIO E SUSTENTÁVEL DA CIDADE DE SÃO PAULO – PMADRSS**

O PMADRSS, conforme o artigo 191 do PDE, está colocado como o instrumento norteador do desenvolvimento econômico da Zona Rural. Foi recém-concluído e está em fase de elaboração pela assessoria técnico-legislativa da Casa Civil da prefeitura o decreto do executivo para sua implementação.

O Plano Rural, como se autodenomina, apresenta um diagnóstico da situação dos territórios rurais do município, das atividades agrícolas e pecuárias existentes, e da realidade dos atores econômicos envolvidos. Estão também levantadas e detalhadas as políticas públicas que já estão em curso e aquelas que ainda não entraram em execução, mas que se fazem necessárias.

No plano foi definido um conjunto de ações consolidadas por núcleos temáticos e eixos, e dentro destes, temas e objetivos. Foram ainda atribuídas responsabilidades e estabelecidas prioridades. Está estruturado em quatro núcleos temáticos: econômico produtivo; sociocultural/ ambiental; infraestrutura/ serviços públicos; organização institucional. Em cada núcleo estão alocados 16 eixos principais de atuação, cada qual com sua diretriz norteadora, que funcionam como motes e dão significado aos temas definidos, aos objetivos a serem alcançados, às atividades estratégicas elencadas, às responsabilidades, às parcerias e o grau de prioridade.

As diretrizes e estratégias contidas no Plano Rural pretendem exercer o papel de instrumentos orientadores para as ações de agricultura urbana e periurbana na cidade, aliadas à implementação do Polo de Desenvolvimento Rural Sustentável, conforme consta no artigo 190 do PDE. As ações descritas perpassam por toda gestão pública municipal e, portanto, devem ser articuladas transversalmente entre as secretarias envolvidas.

Todo o processo de elaboração do plano foi coordenado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural Solidário e Sustentável. Cabe destacar que esse processo foi executado de forma participativa intensa durante os anos de 2018 e 2019. Foram realizados oficinas, reuniões, visitas e encontros em todas as regiões da cidade, onde os temas eram debatidos e as sugestões reunidas para posterior sistematização e, de acordo com a pertinência, incorporadas no plano final.

De maneira geral, o PMADRSS elaborado atende o disposto no PDE, contendo minimamente ao solicitado nos incisos I, II, III e IV do artigo 191. As intenções estão descritas, mas sua avaliação dependerá dos resultados a serem obtidos a partir da prática das ações apontadas. A partir de sua promulgação teremos até 2029 para executar sua avaliação.

## **1.14 PROGRAMA DE PAGAMENTO DE SERVIÇOS AMBIENTAIS DA CIDADE DE SÃO PAULO**

Em 14 de março de 2022 foi promulgado o Decreto nº 61.143 que cria o Programa de Pagamento por Prestação de Serviços Ambientais em áreas de proteção aos mananciais, de acordo com os artigos 158 a 163 do PDE e destacado como ação para o desenvolvimento econômico rural no artigo 190, inciso X.

Desde a promulgação do PDE/2014 está prevista a implementação de instrumento por pagamento por serviços ambientais às propriedades rurais, que mantenham, recuperem, recomponham e enriqueçam os remanescentes florestais, as nascentes, as áreas de reserva legal e aquelas voltadas a produção agroecológica e orgânica.

Esse programa já conta com recursos da ordem de R\$ 2,7 milhões do FEMA e o público-alvo do 1º Edital são os produtores rurais cadastrados na Zona Sul por meio do projeto Ligue os Pontos, e que estejam voltados para a produção agroecológica e orgânica. Cabe destacar que os Povos Indígenas da terra Tenoudé – Porã da zona sul serão particularmente beneficiados pela implantação do programa.

A avaliação da efetividade e eficácia deste programa só poderá se concretizar nos próximos anos e os resultados poderão fornecer subsídios para a elaboração do novo PDE, em 2029.

## **1.15 CONSIDERAÇÕES FINAIS AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL E DESENVOLVIMENTO RURAL**

O retorno da Zona Rural no ordenamento territorial urbano do município, trouxe uma concepção multifuncional para as regiões extremas, ou seja, alinham-se a geração de renda com produção de alimento saudável, através de incentivos a usos sustentáveis e à agricultura orgânica, a produção e abastecimento de água através da preservação dos ecossistemas naturais ainda existentes, a contenção da expansão urbana e o incentivo ao lazer e ao ecoturismo, que a cidade ainda pode proporcionar. As ações definidas para o atingimento dos objetivos, orientados pelas diretrizes explicitadas para o desenvolvimento econômico precisam ser continuamente implementadas e aperfeiçoadas. Programas exitosos como o Ligue os Pontos precisam ser mantidos e aperfeiçoados através da prática contínua.

A preocupação com a sustentabilidade, é preciso que se diga, já estava presente nas ações e programas promovidos pela PMSP, como o Programa de Agricultura Urbana e Periurbana implantado em 2004, não sendo mérito apenas do PDE/2014.

Porém, especial atenção precisa ser dada ao monitoramento, avaliação acompanhamento e replanejamento, quando for o caso, das ações em curso e a serem implementadas pelos diversos programas de desenvolvimento rural.

Assim como ocorre com relação ao desenvolvimento econômico rural, no caso do desenvolvimento econômico urbano conclui-se que houve várias ações e/ou programas realizados que se mostraram compatíveis e coincidentes aos objetivos e diretrizes do PDE, muito embora não tenham sido feitas em função ou em decorrência do PDE.

É preciso manter em mente que a avaliação do desenvolvimento econômico rural ou urbano, sob o ponto de vista do PDE, se dá a partir da territorialização das ações estratégicas que incentivam e fomentam a economia. Isso aponta para a necessidade de sistematização de informações e criação de indicadores, no âmbito da Plataforma de Monitoramento PDE, alimentada por dados oficiais e contínuos fornecidos pela secretaria e órgãos públicos responsáveis.

Pontos identificados que podem ser reforçados e/ ou aperfeiçoados nesta revisão:

- Melhoria no fluxo de informação entre as secretarias para fortalecimento do monitoramento do PDE;
- Os estudos dos PEDE não foram implementados até agora e a revisão do PDE/2014 se mostra como uma oportunidade de fusão entre os PEDE e PIDE, com o efetivo desenvolvimento dos estudos para a sua implantação, tendo em vista que o próprio PMDE reconhece a importância dos mesmos. Os PIDE com territórios não comuns aos de PEDE e podem ser desenvolvidos como centralidades. A efetivação destes instrumentos nos territórios demarcados requer, como o próprio PDE/2014, além de desenvolvimento pelo poder público de planos urbanísticos específicos, a constituição de Programa de Incentivos Fiscais para cada perímetro. Seria também conveniente a priorização para implantação daqueles onde pode haver maior geração de desenvolvimento para o território;
- Estímulo a identificação, demarcação e qualificação de centralidades existentes e criação de novas voltadas para as características específicas do território, incentivando as atividades econômicas tradicionais existentes no local. Estas centralidades principalmente as locais precisam ser reforçadas, pois elas são as regiões onde existem maiores potenciais para geração de emprego e renda. Cada subprefeitura, cada distrito possui ruas e quarteirões onde é possível que sejam identificados como centralidades nas quais, o espaço público precisa ser qualificado e as atividades econômicas incentivadas. Cabe ao PDE o reforço a esta estratégia e aos outros instrumentos como Planos Regionais de Subprefeituras e Planos de Ação a sua identificação e elaboração das respectivas AEL (Áreas de Estruturação Local).

- Estímulo a implantação efetiva dos Polos de Economia Criativa, com reunião de vários programas existentes, com definição de metas a serem alcançadas, se for o caso. O Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico reconheceu a importância desses polos, tanto que estabeleceu como meta a estratégica a implantação, ativação e estímulo de Distritos Criativos, em consonância ao Plano de Metas 2021-2024.
- Estímulo a implantação efetiva dos Parques Tecnológicos, com elaboração de programas específicos. O desenvolvimento do setor de Tecnologia e Inovação na cidade é um dos desafios colocados pelo Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico. Os parques tecnológicos merecem maior atenção do poder público e do setor privado para a sua real ativação, pois são excelentes instrumentos propulsores de desenvolvimento.
- Estímulo e fortalecimento contínuo aos programas voltados para a zona rural para não só gerar renda, mas também para a preservação ambiental de importante bioma que ainda existe, com consequente contenção da expansão urbana desordenada, produção de água e alimentos de qualidade.

## **2 DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

Desenvolvimento social pode ser entendido como um conjunto de direitos cuja fruição por todos os membros de uma sociedade resulte bem estar humano e social, ou seja, melhoria da qualidade de vida de cada um individualmente e de todos coletivamente.

Como o Plano Diretor de 2014 contém estratégias para qualificar a vida em São Paulo, o desenvolvimento social é um tema transversal, que está contido indiretamente em todas as estratégias, políticas, planos, projetos, programas e ações estratégicas voltadas à consecução de seus objetivos.

O Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais composto pela rede de equipamentos traduz o desenvolvimento social no PDE.

Os principais objetivos do Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais visam proteger integralmente a família e a pessoa, com prioridade de atendimento às famílias e grupos sociais mais vulneráveis; reduzir as desigualdades socioespaciais, suprimindo carências de infraestrutura nos bairros com maior vulnerabilidade social e garantir a segurança alimentar e o direito social à alimentação.

No PDE estão definidas 32 ações prioritárias a serem implementadas e estão listados no Quadro 10 os equipamentos definidos como prioritários para implantação.

## 2.1 METODOLOGIA DE ANÁLISE QUANTITATIVA DOS EQUIPAMENTOS IMPLANTADOS APÓS O PDE

Tabela 28. Síntese dos equipamentos previstos e já implantados do Quadro 10

Equipamento	Rede existente em 2014	Quantidade prevista no quadro 10	Quantidade Implantada (ano de referência)	Relação Percentual entre quantidades Implantada e Prevista
<b>Assistência Social</b>	<b>88</b>	<b>32</b>	<b>16</b>	<b>50%</b>
<b>CRAS</b> (Centro de Referência de Assistência Social)	50	26	4 (2020)	15,38%
<b>CREAS</b> (Centro de Referência Especializado de Assistência Social)	29	3	7 (2020)	233,33%
<b>ILPI</b> (Instituição de Longa Permanência para Idosos)	9	3	3 (2020)	533,33%
<b>Cultura</b>	<b>27</b>	<b>12</b>	<b>4</b>	<b>33%</b>
<b>CC</b> (Casa de Cultura)	27	10	4 (2018)	40,00%
<b>CTC</b> (Centro Cultural)	0	2	0 (2018)	0,00%
<b>Esporte</b>	<b>625</b>	<b>30</b>	<b>2</b>	<b>7%</b>
<b>CO</b> (Centro Olímpico)	1	1	1 (2020)	100,00%
<b>PER</b> (Parque de Esportes Radicais)	0	1	1 (2020)	100,00%
<b>EEL</b> (Equipamento de Esporte/Lazer)	624	13	-199 (2020)	-
<b>CIE</b> (Centro de Iniciação ao Esporte)	-	15	-2020	-
<b>Educação</b>	<b>1.280</b>	<b>289</b>	<b>89</b>	<b>31%</b>
<b>CEI</b> (Centro de Educação Infantil)	706	196	36* (2019)	18,37%
<b>CEU</b> (Centro de Educação Unificado)	45	20	12** (2021)	60,00%**
<b>CEMEI</b> (Centro Municipal de Educação Infantil)	1	6	13 (2019)	216,67%
<b>EMEI</b> (Escola Municipal de Educação Infantil)	528	67	28 (2019)	41,79%

# DIAGNÓSTICO DA APLICAÇÃO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO 2014 - 2021

Equipamento	Rede existente em 2014	Quantidade prevista no quadro 10	Quantidade Implantada (ano de referência)	Relação Percentual entre quantidades Implantada e Prevista
<b>Saúde</b>	<b>598</b>	<b>180</b>	<b>51</b>	<b>28%</b>
<b>CAPS-A</b> (Centro de Atenção Psicossocial Adulto)	32	21	6 (2020)	28,57%
<b>CAPS-I</b> (Centro de Atenção Psicossocial Infantil)	25	7	5 (2020)	71,43%
<b>CER</b> (Centro Especializado de Reabilitação)	19	10	10 (2020)	100,00%
<b>HOSP</b> (Hospital Municipal)	51	3	7 (2020)	233,33%
<b>UBS</b> (Unidade Básica de Saúde)	457	80	10 (2020)	12,50%
<b>UPA</b> (Unidade de Pronto Atendimento)	6	44	6 (2020)	13,64%
<b>URSI</b> (Unidade de Referência a Saúde do Idoso)	8	8	4 (2020)	50,00%
<b>Outros</b>	0	7	3	43%
<b>CMB</b> (Casa da Mulher Brasileira)	0	1	1 (2020)	100,00%
<b>CP</b> (Casa de Passagem)	-	1	-2020	-
<b>CT</b> (Conselho Tutelar)	-	1	0 (2020)	0,00%
<b>CRSAN</b> (Centro de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável)	0	4	2 (2020)	50,00%

Fonte: Quadro 10 do PDE; SMADS; SMC; SEME; SME; SMS; SMDHC; SMDDET. Elaboração: SMUL/PLANURB.

Notas: Todos os equipamentos contados como implantados são públicos e municipais

\* Para as CEI foram computadas as creches públicas e as privadas conveniadas com o município

\*\* Foi reativado mais um CEU e implantados novos 12 equipamentos; a rede existente passou a contar com 46 CEU  
- Não há informação.

A análise dos dados concentrou-se no período de implementação do PDE de 2014 a 2020 e teve dois enfoques – temporal e territorial.

As informações dos componentes do Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais são fornecidas pelas Secretarias competentes e sistematicamente georreferenciadas pela Coordenadoria de Produção e Análise de Informação (GEOINFO) da SMUL no portal de mapas oficial da Cidade de São Paulo – GeoSampa (<http://geosampa.prefeitura.sp.gov.br/>).

Os equipamentos de educação, saúde, esportes, cultura, assistência social e de abastecimento e segurança alimentar que compõem o Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais do município são gerenciados pelas Secretarias de Educação – SME, Saúde – SMS, Esportes e Lazer – SEME, Cultura – SMC, Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS, Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo – SMDET e Direitos Humanos e Cidadania – SMDHC.

## 2.2 DISTRIBUIÇÃO TERRITORIAL DOS EQUIPAMENTOS

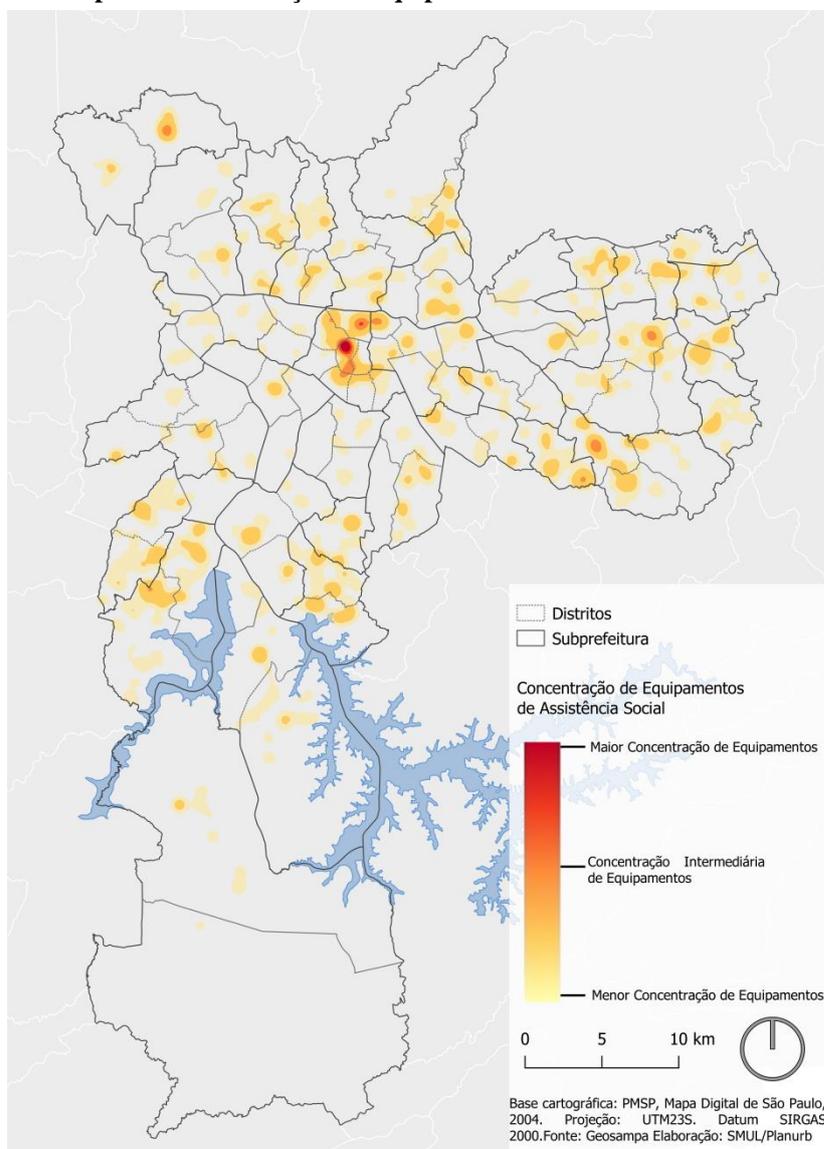
A análise a seguir tem como base os dados quantitativos constantes do Quadro 10 e objetiva mostrar a distribuição territorial dos equipamentos existentes por setorial analisado – Assistência Social, Cultura, Esportes, Educação e Saúde – apresentando as quantidades implantadas relativas por macroárea,

### 2.2.1 EQUIPAMENTOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Em relação aos equipamentos de Assistência Social implantados a maioria ocorreu na MEM (9). As macroáreas onde ocorre maior vulnerabilidade social, MRVU e MRVURA receberam em conjunto 37,5% dos equipamentos (6).

O mapa a seguir mostra a localização dos equipamentos de assistência social, de acordo com informações disponíveis no GeoSampa.

**Mapa 63. Concentração de Equipamentos de Assistência Social**



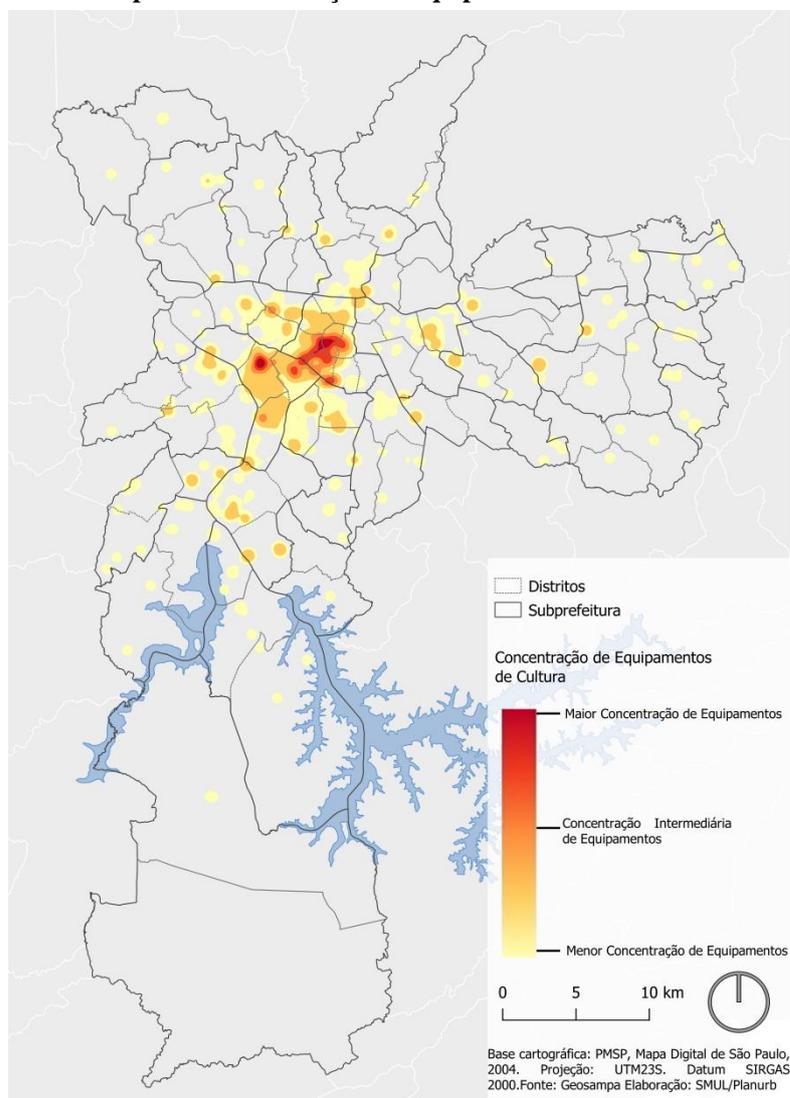
Fonte: Geosampa. Elaboração: SMUL/PLANURB.

## 2.2.2 EQUIPAMENTOS DE CULTURA

Em relação aos equipamentos culturais implantados, a MQU recebeu 50% dos equipamentos implantados (2). A MRVU recebeu apenas 1, ou seja 25%, MRVURA não recebeu nenhum.

O mapa a seguir mostra a localização dos equipamentos de cultura, de acordo com informações disponíveis no GeoSampa.

Mapa 64. Concentração de Equipamentos de Cultura



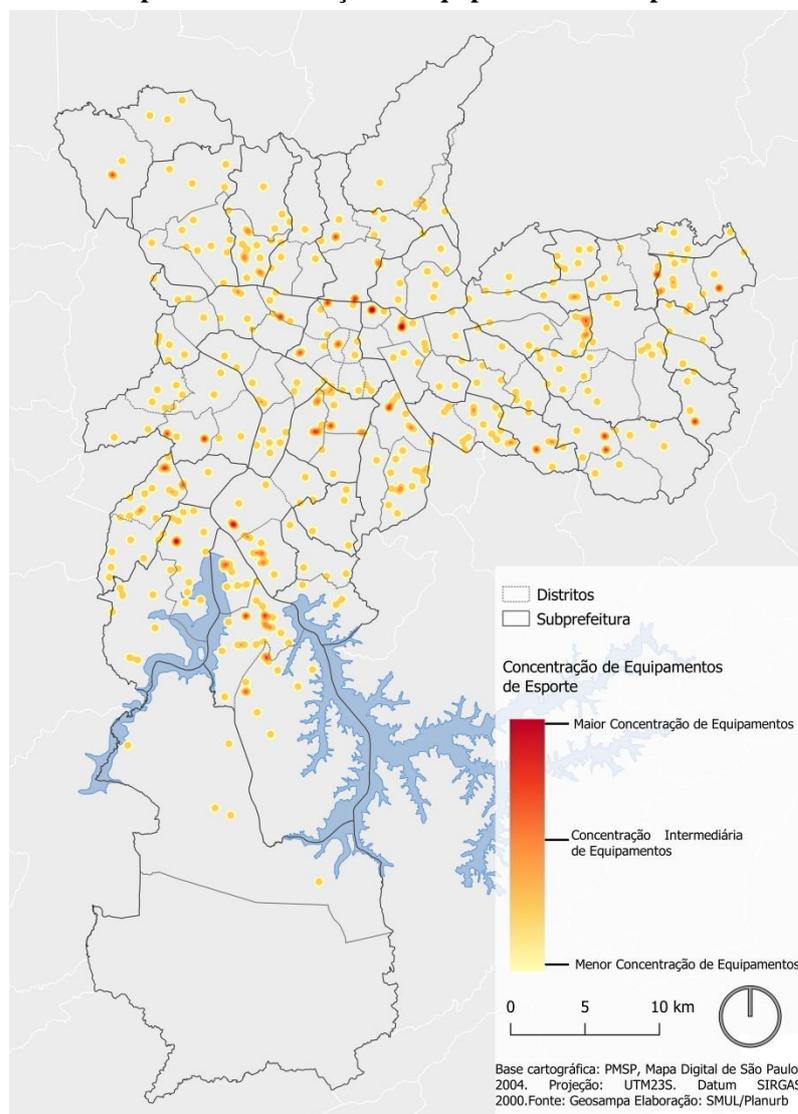
Fonte: Geosampa. Elaboração: SMUL/PLANURB.

### 2.2.3 EQUIPAMENTOS DE ESPORTES

Em relação aos equipamentos esportivos, 2 novos foram implantados, ambos na MEM e nenhum nas macroáreas com vulnerabilidade urbana ou ambiental – MRVU ou MRVURA.

O mapa a seguir mostra a localização dos equipamentos de esporte, de acordo com informações disponíveis no GeoSampa.

Mapa 65. Concentração de Equipamentos de Esporte



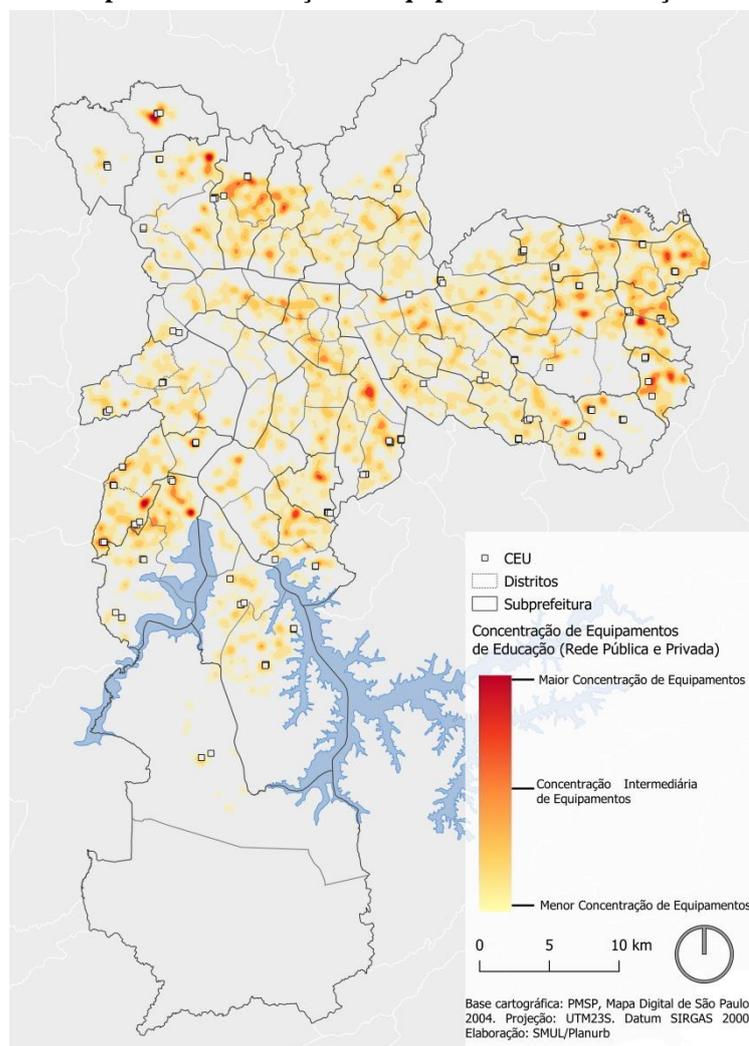
Fonte: Geosampa. Elaboração: SMUL/PLANURB.

## 2.2.4 EQUIPAMENTOS DE EDUCAÇÃO

Em relação aos equipamentos educacionais, as duas macroáreas com vulnerabilidade urbana ou ambiental, MRVU e MRVURA receberam em conjunto 75,17% dos novos equipamentos, vindo a atender o objetivo maior do Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais.

Cabe destacar que os Equipamentos de Educação se distribuem em todo o município, rareando nos extremos Sul e Norte, conforme pode ser observado no mapa a seguir com a localização destes equipamentos, de acordo com informações disponíveis no GeoSampa.

Mapa 66. Concentração de Equipamentos de Educação



Fonte: Geosampa. Elaboração: SMUL/PLANURB.

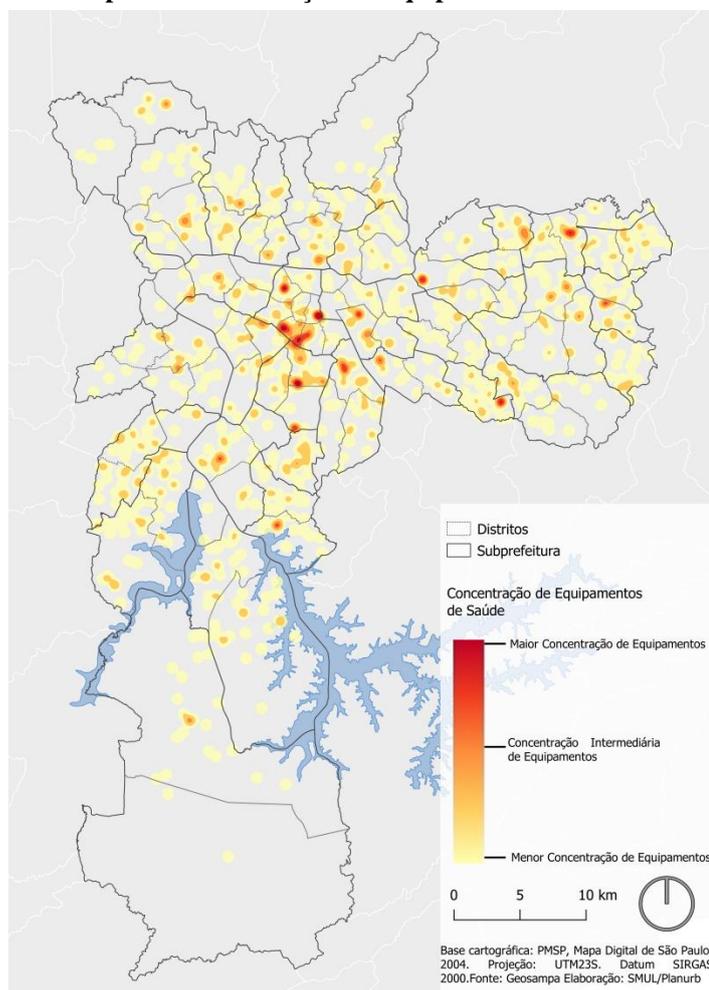
## 2.2.5 EQUIPAMENTOS DE SAÚDE

Em relação aos equipamentos de saúde a MEM foi a macroárea que mais recebeu equipamentos, ou seja, 35,41% dos equipamentos e as duas macroáreas com vulnerabilidade urbana ou ambiental. MRVU e MRVURA receberam juntas outros 35,41% dos novos equipamentos.

Pela observação do mapa a seguir, notamos que os equipamentos estão distribuídos por toda a cidade, porém são praticamente inexistentes nos extremos Sul e Norte, nas MPEN.

O mapa a seguir mostra a localização dos equipamentos de saúde, de acordo com informações disponíveis no GeoSampa.

Mapa 67. Concentração de Equipamentos de Saúde



Fonte: Geosampa. Elaboração: SMUL/PLANURB.

## 2.2.6 DEMAIS EQUIPAMENTOS DO QUADRO 10

O Plano Diretor previu no Quadro 10 para o período de 2014 a 2029 a implantação de 1 CMB, 1 CP, 1 CT e 4 CRSAN. No período de 2014 a 2020 foram implantados no município: 1 CMB, não há informações sobre CP, 0 CT e 2 CRSAN.

Outros equipamentos não foram indicados no PDE como os tipos: Museu, Casa de Acolhimento Provisório para Mulheres em Situação de Violência, Centro de Cidadania LGBTI, Centros de Referência de Promoção da Igualdade Racial, Centros de Referência e Atendimento para Imigrantes, Núcleo de Direitos Humanos, Postos Avançados de Localização Familiar e de Desaparecidos, Centro de Apoio à População em Situação de Rua., mas que foram implantados na cidade, mas não incluímos na Tabela 10 do presente diagnóstico.

## **2.3 AVALIAÇÃO DAS AÇÕES PRIORITÁRIAS NO SISTEMA DE EQUIPAMENTOS URBANOS E SOCIAIS PREVISTAS NO PDE**

O PDE define no Artigo 305 as 32 ações consideradas prioritárias para a implementação do Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais. Com base nos dados disponíveis foi possível realizar um balanço preliminar da situação destas ações. O aperfeiçoamento das ações para esta revisão será realizado em conjunto com os setoriais competentes para a elaboração da revisão intermediária do PDE.

### **2.3.1 ELABORAÇÃO DE PLANOS SETORIAIS E INTERSETORIAIS**

- Plano de Gestão das Áreas Públicas - não elaborado.
- Plano de Articulação e Integração das Redes de Equipamentos Urbanos e Sociais no Território não elaborado.
- Plano Municipal de Educação - elaborado. Lei Municipal nº 16.271/15;
- Plano Municipal de Saúde (PMS-SP) - elaborado. Resolução CMSP 6/18.
- Plano Municipal de Esportes - laborado. Decreto Municipal nº 58.277/18.
- Plano Municipal de Assistência Social (PLAS) elaborado. Resolução COMAS 1.536/19.
- Plano Municipal de Cultura elaborado. Decreto Municipal nº 57.484/16.
- Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN) elaborado. Resolução SDTE 1/16.

### **2.3.2 IMPLANTAÇÃO DE NOVOS EQUIPAMENTOS DE EDUCAÇÃO**

- Foram previstos os seguintes equipamentos: Centros de Educação Unificada - CEU e expansão da rede de Centros de Educação Infantil - CEI e da rede de Escolas Municipais de Educação Infantil - EMEI, inclusive por meio da rede conveniada e outras modalidades de parcerias. O número de equipamentos previstos do quadro 10 e o número de equipamentos implantados efetivamente se encontram na Tabela 10 do presente diagnóstico.
- As ações V e VII do artigo 305 do PDE previam a ampliação da rede pública de CEU, Centros de Educação Infantil – CEI, Escolas Municipais de Educação Infantil – EMEI. Até 2019, nenhum CEU tinha sido implantado. Em 2014 já havia 45 CEU. Em 2020, além de um dos CEU, que esteve desativado, foram implantados mais 12 novos equipamentos, todos com informações disponíveis no

portal. O PDE previu até 2029 a implantação de 196 CEI e 67 EMEI. Foram efetivamente implantados, no período de 2014 a 2019, 36 CEI Públicas e privadas e 28 EMEI.

- A ação XXI do artigo 305 do PDE previu o atendimento de pessoas com deficiência e mobilidade reduzida, inclusive formação de professores e o acompanhamento aos alunos com deficiência e mobilidade reduzida matriculados na Rede Municipal de Ensino. É competência de SME - Secretaria Municipal de Educação, SMPED/CPA - Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência / Comissão Permanente de Acessibilidade, que garante acessibilidade aos espaços públicos e equipamentos em fase de projeto e SIURB/EDIF que projeta os equipamentos públicos padronizados.
- A ação XVI do artigo 305 do PDE previu a viabilização do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - PRONATEC ou substituto. Há milhares de alunos formados e encaminhados ao emprego por SMDDET. Os cursos são ofertados na modalidade "PRONATEC Brasil sem Miséria" e oferecidos ao público dos CATes: beneficiários do Seguro Desemprego, Trabalhadores, Desempregados, Estudantes, Beneficiários de programas sociais. Porém não se tem informação posterior a 2018.
- A ação XVII do artigo 305 do PDE previu a expansão da rede de Centros Integrados de Educação de Jovens e Adultos - CIEJA, a fim de ampliar o atendimento através do Programa de Educação de Jovens e Adultos - EJA, ou substitutos. A rede municipal de educação conta atualmente com 185 unidades educacionais. O GeoSampa tem esses equipamentos cadastrados em "outros" na aba equipamentos de Educação.

### 2.3.3 IMPLANTAÇÃO DE NOVOS EQUIPAMENTOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

- A ação VI do artigo 305 do PDE previu a ampliação da rede de Centros de Referência da Assistência Social – CRAS. O PDE previu a implantação de 26 CRAS até o final de 2029 e a cidade contou com 4 novos equipamentos até 2020.
- A ação XVIII do artigo 305 do PDE previu a inclusão social da população em situação de rua, conforme Plano Municipal da Política da População em Situação de Rua, inclusive Centros de Referência Especializados para a população em situação de rua (centros POP), restaurantes comunitários, Serviços de Acolhimento Institucional à população em situação de rua, Consultórios na Rua com tratamentos odontológicos e relacionados ao abuso de álcool e outras drogas. A Coordenação PopRua da SMDHC desenvolve várias frentes de atuação e SMADS possui 6 unidades CentroPOP. Para o final de 2029, o PDE previu a implantação de 3 novos CREAS, no final de 2020 a cidade contava com 7 novos equipamentos.

## 2.3.4 IMPLANTAÇÃO DE NOVOS EQUIPAMENTOS DE SAÚDE

- As ações VIII e IX do artigo 305 do PDE previam a ampliação da a rede hospitalar e o número de leitos, inclusive por meio de adequação de hospitais municipais e dos demais equipamentos de saúde para realização de exames, atendimento ambulatorial, de especialidades, ou de urgência e emergência. O PDE previu a implantação de 3 novos hospitais públicos, distribuídos um para uma das regiões Norte, Sul e Leste. Foram efetivamente implantados mais que o dobro previsto, ou seja, 7 novos hospitais públicos e a maioria na região Sul, com 3 equipamentos. Foram previstos outros 170 equipamentos públicos de saúde e foram implantados 41 novos equipamentos.

## 2.3.5 IMPLANTAÇÃO DE NOVOS EQUIPAMENTOS DE ESPORTES

- A ação X do artigo 305 previa a revitalização dos Clubes Desportivos da Comunidade e a promoção da integração com clubes esportivos sociais e expansão da rede de equipamentos esportivos. O PDE previu a implantação de 13 Equipamentos de Esportes e Lazer (EEL) no período de 2014 a 2029. Porém no final do período de 2014 a 2019, estavam desativados ou tiveram sua administração transferida 199 Equipamentos de Esportes e Lazer (EEL). O PDE previu a implantação de um Centro Olímpico (CO) na região Sul, um Parque de Esportes Radicais (PER), 13 Equipamentos de Esportes e Lazer, e 15 Centros de Iniciação ao Esporte (CIE) totalizando 30 equipamentos no período de 2014 a 2029. No município de São Paulo, entre 2014 e 2020, foram implantados 2 novos equipamentos ligados ao esporte sendo 1 Centros Olímpico (CO), este na região Sul e 1 Parque de Esportes Radicais (PER) na região Central.

## 2.3.6 IMPLANTAÇÃO DE NOVOS EQUIPAMENTOS DE CULTURA

- A ação XII do artigo 305 do PDE previu a expansão da rede de equipamentos culturais. No PDE estão previstas novas 10 Casas de Cultura a serem implantadas no período de 2014 a 2029. Observamos que apenas 4 equipamentos foram implantados, das quais, foi implantada uma Casa de Cultura na região Central, uma na região Norte e duas na região Sul.
- A ação XXXI do artigo 305 do PDE previu a criação ou disponibilização de espaços públicos e equipamentos adequados à prática circense em cada Subprefeitura. Há o programa Circo Social em SMADS e no Largo Paissandu, Subprefeitura Sé, funciona na Galeria Olido o Centro de Memória do Circo ou Museu do Palhaço, que é um centro de memória contendo o acervo e diversas histórias das tradições circenses no Brasil. Também podem ser consultados os Planos Regionais das Subprefeituras (Decreto Municipal nº 57.537/2016).

## 2.3.7 IMPLANTAÇÃO DE NOVOS EQUIPAMENTOS DE DIREITOS HUMANOS E CIDADANIA

- A ação XV do artigo 305 previu a Inclusão Digital com áreas de conexão de internet sem fio aberta, com qualidade e estabilidade de sinal. Em 2019, estavam implantadas 450 áreas com conexão de internet sem fio aberta, sendo 237 em praças, 33 em parques, 51 em bibliotecas, 46 em CEU e 83 em UBS e AMA. No Programa de Metas 2017-2020 está prevista a implantação de 240 novas áreas no Programa Wifi Livre SP. A SMIT possui dados sobre todas as redes e o GeoSampa também tem cadastrados os pontos de Wifi implantados.
- A ação XIV do artigo 305 do PDE previu a expansão de ações e equipamentos para acolhimento e proteção às mulheres vítimas de violência. No PDE estava prevista 1 Casa da Mulher Brasileira que foi efetivamente implantada. As demais Casas de Acolhimento Provisório para Mulheres em Situação de Violência não podem ter seus endereços divulgados.
- A ação XX do artigo 305 do PDE também previu a proteção social às crianças e adolescentes vítimas de violência e prevenção à violência, ao racismo e à exclusão da juventude negra e de periferia. No Quadro 10 do PDE não estava prevista a implantação de Centros de Referência de Promoção da Igualdade Racial, porém foram implantados 2 equipamentos desta natureza, 1 Casa de Acolhimento Provisório para mulheres e 1 Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes. Estava previsto 1 Conselho Tutelar que ainda não foi efetivamente implantado.
- A ação XXI do artigo 305 previa a inclusão e acolhimento das pessoas com deficiência e mobilidade reduzida. É competência de SME - Secretaria Municipal de Educação, SMPED/CPA - Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência.
- A ação XXII do artigo 305 do PDE previa o combate à homofobia e respeito à diversidade sexual. De acordo com o balanço do PDE feito em 2019, foram instalados 4 Centros de Cidadania LGBTI que não estavam previstos no Quadro 10 do PDE. Essa ação é competência de SMDHC. Os dados estão disponíveis no GeoSampa na camada “equipamentos”.
- A ação XXIII do artigo 305 do PDE previa o atendimento à População idosa. É competência de SMADS, SMS e SMDHC, que dispõem de Programas específicos, incluindo os ILPI – Instituição de Longa Permanência para Idosos e os URSI – Unidade de Referência a Saúde do Idoso. Quanto ao equipamento ILPI, o PDE previu a implantação de 3 novos. Foram efetivamente implantados 5 novos ILPI, dos quais 1 na região Oeste; 1 na região Leste e 3 na região Sul. Com relação às URSIs, o PDE previu a implantação de 8 equipamentos e foram efetivamente implantados 4 URSI, sendo 2 na região Leste e um na região Oeste e outro na região Sul.

## 2.3.8 IMPLANTAÇÃO DE NOVOS EQUIPAMENTOS DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL

- A ação XXV do artigo 305 do PDE previu a expansão da rede de Centros de Referência em Segurança Alimentar e Nutricional - CR- SANS. Por enquanto, existem 2 unidades: Butantã e Vila Maria. Estão em andamento as ações seguintes: distribuição de maquinários da “Patrulha Agrícola” para impulsionar a produção; visitas técnicas e elaboração de material técnico; execução de serviços voltados à população de rua, distribuição de refeições e expansão das unidades Bom Prato; execução do Serviço de Alimentação Domiciliar para Pessoa Idosa, que leva os alimentos até os idosos que não conseguem se locomover; realização de ações pela Secretaria de Desenvolvimento e Assistência Social com serviços socioassistenciais conveniados através da oferta de alimentos e a educação alimentar e nutricional (refeições adequadas a todos os usuários dos serviços socioassistenciais conveniados); fornecimentos de cestas básicas como suporte alimentar às famílias e pessoas identificadas em situação de vulnerabilidade social; transferência de renda direta às famílias.
- A ação XXVI do artigo 305 do PDE previu a educação voltada à segurança alimentar e nutricional por meio de Escolas Estufa em todas as Subprefeituras, fortalecendo e integrando as iniciativas de hortas comunitárias e urbanas. As hortas e Escolas Estufa já existiam desde antes do PDE. São 32 Escolas Estufas nas subprefeituras com treinamentos de capacitação profissional, gerando trabalho e renda para pessoas desempregadas e em vulnerabilidade social; promoção de alimentação nutritiva e completa dos alunos nas escolas municipais, inclusive com incentivo de uso de alimentos produzidos pelas agriculturas familiares. O Projeto Hortas e Viveiros Urbanos tem por objetivo a formação de agentes de produção agroecológica multiplicadores locais, para a implantação de projetos de agricultura urbana; são acompanhadas 15 áreas em todas as regiões da cidade. O Programa Cozinha Escola é uma qualificação gratuita na área da gastronomia, em parceria com o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial/ Senac e instituído no âmbito da SMDet. Tem a finalidade de promover qualificação profissional em curto prazo, com foco no desenvolvimento de produtos e de técnicas culinárias proporcionando acesso ao mercado, geração de renda, trabalho e empreendedorismo. A legislação sanitária municipal, dispõe sobre a obrigatoriedade da realização de curso de boas práticas de manipulação de alimentos por todos os manipuladores que atuam no setor de Alimentos & Bebidas como varejistas, comerciantes de comida rua, feirantes, entre outros.
- A ação XXVII do artigo 305 do PDE previu a ampliação das feiras orgânicas no território municipal, em especial nos parques. Foram Instaladas de 6 feiras orgânicas na cidade, sendo: Feira do Modelódromo do Ibirapuera, Feira do Parque Burle Marx, Feira de Produtos Orgânicos no Mercado

Municipal Kinjo Yamato, Feira de Orgânicos da Mooca, Feira de Orgânicos Anália Franco e Feira de Orgânicos Santo Amaro.

- A ação XXVIII previu a ampliação dos espaços para a comercialização de produtos orgânicos nos mercados, sacolões, feiras livres, praças e parques municipais. Está sendo feita a inserção gradativa de produtos de agricultura familiar em boxes que estavam em desuso nos Mercados e Sacolões; a oferta de produtos com preços tabelados abaixo dos valores de mercados tradicionais para estímulo da venda desses elementos. O Projeto Combate ao Desperdício de Alimentos tem por meta os equipamentos públicos de abastecimento: mercados, sacolões, centrais de abastecimento e feiras livres, por meio da arrecadação de alimentos junto aos permissionários por agentes que têm como atribuição o cumprimento de tarefas no Banco de Alimentos; eles recebem qualificação profissional, capacitando para atuar no setor alimentício (restaurantes, mercados, feiras). O Observatório da Gastronomia é um espaço de articulação direcionado ao fortalecimento da cadeia da alimentação e da gastronomia.
- A ação XXIX previu a garantia da priorização de agricultores familiares orgânicos do Município nas compras institucionais da alimentação escolar e outros programas de compras públicas. Está em curso a aplicação do Plano de Introdução Progressiva de Alimentos Orgânicos ou de Base Agroecológica na Alimentação Escolar; 1.490 escolas, em 18 Subprefeituras recebem verduras orgânicas produzidas por agricultores familiares da Cooperativa Agroecológica dos Produtores Rurais e de Água Limpa da Região Sul de São Paulo (Cooperapas). Além dos produtos servidos na alimentação escolar, o programa inclui a implantação de hortas escolares. Com um programa de apoio técnico e investimento de parceiros, esse número chegou a mais de 900 unidades em 2018. O portal Sampa + Rural disponibiliza um acompanhamento de iniciativas e políticas públicas, bem como expansão de áreas rurais e atividades agrícolas urbanas, localização de feiras e pontos de comercialização de produtos.

### 2.3.9 IMPLANTAÇÃO DE NOVOS EQUIPAMENTOS DE SEGURANÇA URBANA

- A ação XXXII previu a implantação de Postos da Guarda Civil Metropolitana, principal órgão de execução da política municipal de segurança urbana, em todos os distritos da cidade. É competência de SMSU – Secretaria Municipal de Segurança Urbana. Existem Inspetorias em todas as Subprefeituras, mas algumas são distantes dos Comandos Operacionais Regionais.

## **2.4 CONSIDERAÇÕES FINAIS SOBRE DESENVOLVIMENTO SOCIAL**

A análise dos objetivos e diretrizes de Desenvolvimento Social e do Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais estabelecidos no PDE possibilitou mostrar quantos equipamentos novos por setorial e por tipo foram instalados, além de apontar os desafios e também as muitas oportunidades de melhoria que podem ser implementadas na rede de equipamentos, tais como:

### **Prioridade de investimento em equipamentos nas macroáreas de maior vulnerabilidade social**

A cidade de São Paulo, como pode ser observado pelos números indicados, apresenta uma extensa rede de equipamentos sociais públicos, mas tem sido um constante desafio para o município o atendimento às necessidades de equipamentos sociais para a população mais vulnerável do município, principalmente aquelas localizadas nas MRVU – Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana e na MRVURA – Macroárea de Redução da Vulnerabilidade e Recuperação Ambiental. Ainda há muito a se fazer nessas macroáreas apesar do aparente grande número de equipamentos. A população dessas macroáreas depende profundamente do poder público no atendimento às suas necessidades básicas de manutenção da saúde e segurança alimentar, na educação e formação das crianças, no desenvolvimento das atividades esportivas e de lazer e na formação cultural. Por isso, as diretrizes estabelecidas no PDE devem ser mantidas e reforçadas.

### **Terrenos regulares e adequados à implantação dos equipamentos**

A experiência dos técnicos envolvidos com a viabilização de equipamentos sociais tem apontado para a dificuldade de se encontrar terrenos regulares e adequados a sua implantação. Não se trata apenas de dimensionamento e localização, que são os problemas mais recorrentes, mas também da impossibilidade de implantação de equipamentos e infraestruturas em áreas e edificações irregulares. Com esse fator limitante, os equipamentos terminam por ser edificados ou instalados a uma distância maior da população mais vulnerável, exigindo o uso de transporte motorizado para garantir o acesso. Daí a prioridade de implantação de equipamentos urbanos e sociais nas proximidades das redes de transporte coletivo, outra diretriz que deve ser mantida e reforçada.

### **Instalação de Equipamentos na Mesma Quadra ou Mesmo Terreno**

Os técnicos envolvidos com a viabilização de equipamentos também têm destacado o conflito causado pela implantação de equipamentos públicos de setoriais diferentes (portanto, de naturezas

diversas) num edifício em comum, em um mesmo terreno ou na mesma quadra com interligações e acessos em comum.

Alguns casos de sucesso, como os CEU, que reúnem atividades de educação, cultura e esportes num mesmo equipamento público e, além disso, se abrem ao uso da comunidade nas áreas mais vulneráveis da cidade, onde são implantados, podem levar à conclusão precipitada de que essa comunhão resulta em economia e facilita o acesso aos serviços.

Nem todas as atividades, todavia, são compatíveis. Em especial, atendimento à saúde e assistência social têm requisitos próprios e que entram em conflito quando instalados indevidamente e em locais compartilhados com outras atividades que podem ser incômodas e atrapalhar a necessidade de isolamento.

### **Instalação de Equipamentos em novos parcelamentos**

Os novos empreendimentos residenciais, e que necessitam de parcelamento do solo, principalmente aqueles de interesse social, geralmente implicam num aumento de população nos locais em que ocorrem. Por esse motivo, prover de equipamentos públicos e sociais no interior da área pode ser necessário, mas às vezes não é suficiente. As regras com os percentuais máximos de terreno definidos para doação de áreas públicas, em particular as institucionais, nem sempre respondem ao que seria necessário para o atendimento à nova demanda decorrente da implantação das novas unidades habitacionais. mesmo que seja utilizado o maior potencial construtivo possível para o local.

A condição ideal para esses novos empreendimentos é o atendimento à demanda por equipamentos se dar no seu interior, sem contar com os equipamentos próximos em seu entorno. Um dos problemas evitados seria implantação futura de equipamentos públicos em áreas verdes, que em muitos casos se faz necessária.

### **Instalação de Equipamentos em Áreas Verdes**

É importante notar que existe um conflito causado pela implantação de equipamentos públicos em áreas verdes, pois a construção de edifícios reduz a permeabilidade do terreno e a qualidade ambiental dos espaços em que se instala. Além do mais, compromete a paisagem, atrapalha a fruição dos espaços livres públicos e desequilibra a relação entre os espaços livres e os construídos.

### **Planos Setoriais e Articulação Intersetorial**

No que se refere aos planos setoriais, verifica-se que houve neste período de implementação do PDE um avanço significativo com a elaboração e aprovação dos planos setoriais de educação, saúde,

esportes, assistência social e cultura. Da mesma forma, com a aprovação do Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional e de programas associados que vêm possibilitando o desenvolvimento das áreas produtoras de alimentos.

No entanto, o que se observa é que os dois planos que previam ações de articulação intersecretarial para a sua efetivação – Plano de Articulação e Integração das Redes de Equipamentos Urbanos e Sociais e Plano de Gestão das Áreas Públicas – não foram elaborados, evidenciando as dificuldades de gestão conjunta de ações integradas que prevalece no âmbito do município.

### **Problemas de gestão dos equipamentos públicos**

Em algumas localidades não são constatadas nem a escassez nem a dificuldade de acesso aos equipamentos, porém problemas de gestão podem causar impacto negativo no atendimento à população, como falta de médicos de determinadas especialidades, indisponibilidade de exames por conta de equipamentos quebrados, falta de insumos e medicamentos básicos, além da falta de equipamentos de proteção individual e as condições de trabalho inadequadas para a equipe de atendimento.

Outro aspecto que deve ser destacado é a dificuldade de convênio com equipamentos privados para atendimento na rede pública, pois nem todos os edifícios são regulares e as entidades costumam apresentar irregularidades na documentação, algumas muito difíceis e demoradas para sanar.

### **Influência da Pandemia de COVID-19**

Por último, é a influência da Pandemia de COVID-19, que trouxe juntamente com a crise sanitária, um agravamento das condições sociais e econômicas, em especial para as populações mais vulneráveis.

Os equipamentos existentes precisaram de requalificação, em especial, creches e escolas, CEUS e equipamentos esportivos. Também houve aumento na demanda por vagas, pois a crise econômica comprometeu a capacidade financeira da classe média em atender suas necessidades por meio da rede particular de equipamentos.

Os equipamentos de saúde, assistência social e segurança alimentar ficaram e ainda estão sobrecarregados pelo aumento de demanda generalizado, o que exige dos profissionais e da gestão soluções extremas, mas insustentáveis no longo prazo, como plantões noturnos e funcionamento ininterrupto sete dias por semana.

A rede de solidariedade da sociedade civil e a assistência social do Estado mobilizaram-se para aliviar o sofrimento onde fosse possível, em especial para a população em situação de rua, que aumentou bastante com o desemprego e o agravamento da crise social e econômica.

Apesar de não ter havido desabastecimento, o acesso à alimentação foi dificultado pela alta generalizada dos preços (motivada pela quebra de safras por fatores climáticos, aumento dos combustíveis, da energia e demais serviços públicos e também pela falta de insumos nas indústrias).

Os desafios foram aumentados e alguns inclusive mudaram de natureza, como utilização das infraestruturas de transportes públicos (menos demandadas, porém precisando garantir maior qualidade, agilidade, presteza e limpeza) e comunicações (que passaram a ser mais demandadas, exigindo maior qualidade, velocidade e disponibilidade de sinal), pois com o aumento do teletrabalho, houve criação de novas necessidades sociais para a classe média (que inclui profissionais liberais e vários setores da administração pública), dentre elas a necessidade de espaço de trabalho dentro das residências por um lado, e a ociosidade de grandes plantas de escritórios e de edifícios de grandes empresas e dos comércios que lhes davam apoio por outro; compras e vendas remotas, que criaram novas necessidades de logística, pois o aumento do volume foi determinante quanto ao armazenamento e a localização dos depósitos e também quanto à velocidade das entregas, o que aumentou o tráfego de bicicletas, motos e pequenos furgões, inclusive dos correios; nos edifícios residenciais demandantes das entregas cada vez mais frequentes e volumosas, foi preciso adaptar um local seguro com maior capacidade de armazenagem.

A Pandemia de COVID-19 transformou também os setores produtivos, pois todas as indústrias foram afetadas negativamente, com exceção da de construção civil que continuou incorporando e edificando num ritmo bastante mais acelerado do que os demais setores.

## 3. CONSIDERAÇÕES SOBRE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

É preciso lembrar que não existe desenvolvimento econômico sem desenvolvimento social.

O objetivo maior do PDE é a melhoria das condições de vida para população reequilibrando as dinâmicas urbanas, acolhendo a todos, principalmente os mais vulneráveis, aproximando as oportunidades de emprego e moradia e promovendo a sustentabilidade do meio ambiente.

É papel do PDE/2014 levar um conjunto amplo de diretrizes, estratégias e medidas transformadoras da cidade, visando o atingimento do objetivo maior. A melhor forma para concretização de seus objetivos e diretrizes é a integração de todas as políticas públicas no território, observando suas particularidades e potencializando suas qualidades, e implementando por todos os órgãos da administração as estratégias por ele definidas.

# **CAPÍTULO V: GESTÃO DEMOCRÁTICA E SISTEMA DE PLANEJAMENTO**

## **1. INTRODUÇÃO**

Este capítulo aborda a Gestão Democrática e o Sistema Municipal de Planejamento Urbano. Esse tema está intrinsecamente associado à estratégia do Plano Diretor de fortalecer a participação popular nas decisões dos rumos da cidade. Liga-se, portanto, aos objetivos estratégicos colocados no Art. 7 do PDE, que visa entre outras questões, fortalecer uma gestão urbana integrada, descentralizada e participativa. Busca-se, dessa forma, possibilitar que a sociedade civil possa monitorar, fiscalizar e propor políticas públicas.

Para proporcionar a gestão democrática, o Plano Diretor define instâncias e instrumentos de participação popular e controle social que procuram dar maior protagonismo à sociedade civil no planejamento, gestão, implementação e monitoramento da política de desenvolvimento urbano da cidade, articulando formas de integração entre o planejamento urbano e os instrumentos orçamentários municipais. Estabelece que informações, por exemplo, sobre investimentos, projetos em andamento, licenciamentos, dados socioeconômicos da cidade, instrumentos urbanísticos e ambientais, entre outras, devem estar disponíveis em meio digital, de forma simples e clara, para acesso de qualquer cidadão.

A exposição que segue trata dos instrumentos de participação social e de diversos elementos do sistema de planejamento previstos no Plano Diretor Estratégico aprovado em 2014. Ao final, trata do Fundurb e dos aspectos gerais de dois instrumentos que se conectam com ele e refletem avanços importantes da política urbana do município: a Outorga Onerosa do Direito de Construir e a Transferência do Direito de Construir.

### **1.1. DOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL**

O Plano Diretor Estratégico, em seu art. 7º, definiu o fortalecimento da gestão integrada, descentralizada e participativa como um de seus objetivos. Entre as estratégias utilizadas para o que isso seja alcançado, destacamos a definição dos Instrumentos de Participação Popular: 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. A seguir apresentamos considerações sobre eles.

## 1.1.1. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

O art. 332 do PDE estipula que a Prefeitura realizará audiências públicas para os processos de licenciamento envolvendo empreendimentos e atividades públicas e privadas, das quais sejam exigidos estudos e relatórios de impacto ambiental ou de vizinhança. As audiências públicas realizadas nesses termos têm seus procedimentos regulamentados pela Resolução nº 177/CADES/2015 de 2015.

De acordo com as informações publicadas no portal eletrônico da SVMA<sup>125</sup>, foram realizadas 32 audiências públicas para os empreendimentos de que trata o PDE no período de 2012 a 2021. Ressalta-se a ausência de informação para os anos 2017 e 2018.

**Tabela 29. Quantidade de audiências públicas realizadas para os empreendimentos licenciados por meio do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIA/RIMA) e pelo Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV/RIV).**

ANO	EIA/RIMA	EIV/RIV
2012	3	0
2013	14	0
2014	1	0
2015	0	2
2016	1	0
2019	3	1
2020	0	1
2021	0	6
TOTAL	22	10

Fonte: Secretaria do Verde e do Meio Ambiente.

Para o efetivo diagnóstico deste instrumento é necessário que se realize estudo considerando as medidas adotadas em função das manifestações da população, conforme previsto no parágrafo 3º do art. 332, além de verificar os dados sobre a quantidade de pessoas, horários, localização da audiência pública em relação ao empreendimento, entre outros parâmetros qualificadores do instrumento.

De forma complementar, devem ser organizados e estruturados, para o monitoramento deste instrumento, os resultados das audiências públicas referentes a elaboração e revisão dos planos, programas e projetos ligados ao Sistema de Planejamento Urbano: Planos de Ação das Subprefeituras; Plano Diretor Estratégico; Programa de Metas; Projetos de Intervenção Urbana, além das leis do Orçamento Municipal.

125 Lista de Audiências Públicas realizadas entre os anos de 2019 a 2022: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio\\_ambiente/participacao\\_social/audiencias\\_publicas/index.php?p=162273](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/participacao_social/audiencias_publicas/index.php?p=162273)

Lista de Audiências Públicas realizadas entre os anos de 2009 a 2016: [https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio\\_ambiente/participacao\\_social/audiencias\\_publicas/index.php?p=312358](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/meio_ambiente/participacao_social/audiencias_publicas/index.php?p=312358)

## 1.1.2. INICIATIVA POPULAR DE PLANOS, PROGRAMAS E PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO

O PDE estabelece que qualquer proposta de iniciativa popular de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e ambiental deverá ser apreciada pelo Executivo desde que “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” (art. 333).

Contudo, não há registros de ocorrência do emprego desses instrumentos.

## 1.1.3. INICIATIVA POPULAR DE PROJETOS DE LEI, DO PLEBISCITO E REFERENDO

A utilização dos instrumentos tratados no art. 335 do PDE2014 deve ocorrer nos termos da legislação federal, Lei Orgânica do Município e legislação municipal pertinentes. Contudo, não há registros de ocorrência referentes à Iniciativa Popular de Projetos de Lei, do Plebiscito e do Referendo.

## 1.1.4. INSTRUMENTOS DE PROMOÇÃO DA CIDADANIA

O PDE define como instrumentos de promoção da cidadania as atividades de formação para os munícipes, como cursos, seminários e oficinas, que buscam garantir a troca de informação sobre políticas de desenvolvimento urbano, de forma a favorecer seu aperfeiçoamento.

O parágrafo único do art. 336 estabelece que as atividades de formação “*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.*”

Não há registro de ações conjuntas com os conselhos setoriais. No entanto, foram realizadas atividades de capacitação fomentadas, por exemplo, por meio do Programa Agentes de Governo Aberto com foco nas iniciativas de transparência e participação social. Por serem convergentes com o disposto no PDE, apresentamos algumas considerações a seguir baseadas nos relatórios de avaliação do Programa<sup>126</sup>.

Houve seis edições do programa, no período de 2015 a 2021. As primeiras edições privilegiaram os temas da Gestão Participativa, Transparência e Dados Abertos, Tecnologia Aberta e

---

126 Disponíveis em:

[https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/relacoes\\_institucionais/supervisao\\_para\\_assuntos\\_d\\_e\\_governo\\_aberto/index.php?p=325720](https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/relacoes_institucionais/supervisao_para_assuntos_d_e_governo_aberto/index.php?p=325720)

Inclusão Digital. Com o amadurecimento do Programa, foram introduzidas as temáticas de Orçamento Público e Gestão, Instrumentos de Planejamento Urbano, Objetivos do desenvolvimento Sustentável, entre outros. Até o final da sexta edição foram formadas 36.595 pessoas, conforme a tabela a seguir:

**Tabela 30. Evolução do número de agentes contratados e pessoas formadas no Programa Agentes de Governo Aberto.**

<b>Edição</b>	<b>Número de agentes contratados</b>	<b>Período de Execução</b>	<b>Pessoas Formadas</b>
1º Edital (2015-2016)	48	12 meses	15.156
2º Edital (2017)	56	5 meses	5.227
3º Edital (2018)	26	4 meses	3.001
4º Edital (2019)	32	3 meses	5.506
5º Edital (2020)	32	3 meses	3.971
<b>6º Edital (2021 - 1º ciclo)</b>	<b>30</b>	<b>3 meses</b>	<b>3.734</b>
<b>TOTAL</b>	<b>224</b>	<b>30 meses</b>	<b>36.595</b>

Fonte: Relatório Final 2021 (1º ciclo) Programa Agentes de Governo Aberto.

A avaliação do Programa é feita por meio de formulário preenchido pelos participantes, no qual eles se manifestam em relação ao gênero, grau de instrução, localização de moradia entre outras informações que não se referem, necessariamente, ao conteúdo e mudança de postura face ao conhecimento adquirido. Na tentativa de avaliar o grau de participação em relação ao objetivo do instrumento de promoção da cidadania, considerando o foco nas políticas de desenvolvimento urbano e no calendário do Orçamento Municipal, foi feito o levantamento quantitativo de pessoas/entidades que participaram dos PLOAs exercícios 2020 e 2021:

**Tabela 31 Quantidade de participantes no PLOA para os exercícios 2020 e 2021.**

<b>Exercício</b>	<b>Número de participantes</b>	<b>Número de propostas</b>	<b>Viáveis</b>
2021	461*	3.519	70
2022	395	3.130	84

Fonte: Secretaria Municipal da Fazenda<sup>127</sup>.

\* A planilha referente à Subprefeitura do Butantã não está disponível.

Em decorrência da pandemia não houve encontros presenciais nos dois anos analisados e as propostas para o Projeto de Lei Orçamentária Anual foram enviadas por meio de consulta eletrônica no portal Participe+. No site da Secretaria Municipal da Fazenda não estão disponibilizadas as informações sobre os anos anteriores para que fosse feita a comparação com os anos em que as audiências públicas ocorreram de forma presencial. Embora a amostra seja de apenas dois anos de processo participativo da PLOA em meio à pandemia e, ainda que se reconheça que parte da

127 Disponível em: <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/loa.php>

população não tem acesso a equipamentos eletrônicos conectados à internet, não se justifica tão baixa adesão na participação da PLOA se levados em conta os cerca de doze milhões de habitantes no município de SP.

A participação média por Distritos (96 no total) para a PLOA exercício 2021 chega a 4,8 participantes, enquanto para o ano seguinte, 4,1. Além da reduzida participação pública, a quantidade de propostas consideradas viáveis foi irrisória quando comparadas com o total de propostas enviadas.

A Lei Orçamentária Anual é parte fundamental no processo de planejamento e, na política de desenvolvimento urbano, é nesse momento que a população deve propor as prioridades de investimentos baseada em suas demandas cotidianas e orientada pelo PDE, pelos Planos de Ação das Subprefeituras, pelo Programa de Metas e pelos Planos Setoriais, que foram elaborados a partir de estudos técnicos e pactuados com a sociedade civil.

Relevante é, também, considerar a ausência de registros dos instrumentos referentes a Iniciativa Popular de Planos, Programas e Projetos de Desenvolvimento Urbano e de Iniciativa Popular de Projetos de Lei, do Plebiscito e Referendo. Soma-se ainda o fato de ter sido aprovado apenas um Plano de Bairro desde a publicação do PDE. Face ao exposto, é necessário elaborar estratégias para a efetivação de instrumentos de promoção da cidadania considerando a flexibilização em relação à obrigatoriedade de se estabelecer propostas em conjunto com os representantes de conselhos setoriais, ampliando as possibilidades de novas estratégias e de abrangência.

As estratégias para a efetivação dos instrumentos de promoção da cidadania devem abarcar todos os instrumentos propostos no Capítulo III do Título IV do PDE, da gestão democrática e do sistema municipal de planejamento urbano, o que inclui o Plano de Bairro.

O Plano de Bairro do Jardim Lapenaem análise no item 1.5 deste capítulo, por exemplo, que tem seu processo de elaboração descrito por meio do Guia de elaboração do plano de bairros<sup>1</sup> produzido e publicado pela Fundação Tide Setubal, e aponta para a *“(...) necessidade de processos formativos vinculados à mobilização social que ofereçam conhecimentos e ferramentas necessárias para acompanhar a dinâmica do poder público.”*.

Tal diagnóstico coloca em relevo a importância da formação para a participação social, o que estimularia a importante contribuição da população, que pela vivência local tem condições de indicar demandas que podem escapar dos diagnósticos socioespaciais e das estatísticas oficiais disponíveis no sistema municipal de informações (Infocidade, Geosampa, Observasampa, Habitasampa, etc.).

Para além das estratégias de formação, é preciso também incluir meios de monitoramento para a mensuração da efetividade dos instrumentos de promoção da cidadania.

## **1.2. DOS COMPONENTES DO SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO**

O Sistema Municipal de Planejamento Urbano tem por objetivo assegurar a participação direta da população na tomada de decisões, controle e avaliação em todas as fases de planejamento e gestão das políticas urbanas. O tripé do sistema é a articulação entre os órgãos públicos, o sistema municipal de informação e a participação social.

De acordo com o Art. 343, além do Plano Diretor Estratégico, se articulam no Sistema Municipal de Planejamento: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual; o Programa de Metas; 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.

A partir deste desenho institucional nota-se como as leis e instrumentos orçamentários e o Programa de Metas devem necessariamente considerar em sua elaboração o disposto nos planos urbanísticos. Associando, desta forma, a gestão pública e orçamentária ao planejamento urbano, incorporando as ações prioritárias do PDE.

Um avanço do PDE, definido do Art. 343. § 3º, estabelece que ao final do exercício fiscal o Executivo deve encaminhar ao Conselho Municipal de Política Urbana o relatório de execução orçamentária das ações e programas previstos no Plano Diretor Estratégico. Contudo, o artigo não define qual o órgão, dentro do Executivo, é responsável por essa atribuição. A revisão intermediária é momento oportuno para que seja definida essa atribuição, bem como sejam estabelecidos procedimentos para a divulgação do relatório previsto no art. 343. § 3º.

Outro aspecto primordial definido pelo Sistema Municipal de Planejamento, contido no Artigo 324<sup>128</sup> do PDE, é a necessidade de participação ativa das Subprefeituras no planejamento municipal, incluindo a dimensão local e as especificidades de cada território no planejamento urbano municipal.

É necessário frisar que, junto ao protagonismo legal das Subprefeituras, mostra-se relevante rever a exigência para o cargo na Supervisão Planejamento Urbano das Subprefeituras, que faz parte da Coordenadoria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (CPDU). O cargo de Supervisão de Planejamento Urbano é de livre provimento e, para assumi-lo, exige-se somente nível superior, conforme anexo I da lei 13. 682/2003. Não há exclusividade para as formações de Arquiteto e

---

128 “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.”

Urbanista, Engenheiro ou Agrônomo, como nas demais supervisões vinculadas à Coordenadoria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (CPDU). A ausência de um quadro técnico com conhecimento específico sobre a disciplina do planejamento urbano pode dificultar o aprofundamento consistente e contínuo das ações da política urbana na escala da Subprefeitura.

Soma-se a falta de regulamentação da atribuição, também a ausência de orçamento vinculado diretamente à função planejamento urbano para a esfera local das subprefeituras, o que também compromete a participação ativa das Subprefeituras no planejamento municipal em escala regional.

### 1.3. OS PLANOS REGIONAIS DAS SUBPREFEITURAS

Os Planos Regionais das Subprefeituras (PRS), definido no PDE nos artigos 344, 345 e 346, têm como objetivo detalhar as diretrizes do Plano Diretor Estratégico no âmbito territorial de cada Subprefeitura, articulando as políticas setoriais e complementando as questões urbanístico-ambientais em seus aspectos físicos e territoriais.

A implementação das diretrizes e ações prioritárias previstas no PDE são atribuição das Secretarias municipais e das Subprefeituras. Para isso, o PDE determina que as Secretarias desenvolvam seus planos setoriais (tais como: o Plano Municipal de Habitação, o Plano Municipal de Mobilidade, o Plano Municipal de Saneamento etc.). Para que cada Secretaria possa articular suas ações setoriais com as demais ações de modo a enfrentar os desafios impostos pelas especificidades dos territórios das 32 subprefeituras é necessário estabelecer fóruns de debate e discussão com os técnicos envolvidos e a população. Essa articulação entre Secretarias, Subprefeituras e população é o principal objetivo dos Planos Regionais das Subprefeituras.

Os Planos Regionais das Subprefeituras foram elaborados e estão publicado por meio do Decreto Municipal nº 57.537/2016<sup>129</sup>. Eles demarcaram, para cada Subprefeitura, um conjunto de Perímetros de Ação<sup>130</sup>, que totalizam 380 em todo o município.

A definição de perímetros de ação possibilitou, entre outros aspectos, que para eles sejam elaborados e implantados programas e projetos urbanísticos intersetoriais, que podem estar articulados com demais instrumentos urbanístico de ordenamento e reestruturação urbana, como as AEL – Áreas

129 Cada Subprefeitura possui seu Plano Regional. O Plano é composto por três (3) cadernos: um Quadro Analítico-QA Macrorregional, um Quadro Analítico específico para cada Subprefeitura e um caderno que reúne o conjunto de Perímetros de Ação de cada Subprefeitura.

130 Os Planos Regionais podem indicar áreas, os chamados Perímetros de Ação, com maior demanda por ações no território equipamentos sociais, áreas verdes e parques; propor melhores conexões entre as áreas da cidade, os equipamentos públicos e as ciclovias; propor intervenções nos espaços públicos, articulando-os aos equipamentos existentes e às ações públicas previstas no território; propor a qualificação de ruas e praças, criando melhores condições de circulação, acessibilidade, permanência e uso.

de Estruturação Local, que têm como objetivo contemplar especialmente as áreas de maior vulnerabilidade, fortalecendo as centralidades locais em conjunto com a integração com transporte coletivo, ampliação de áreas verdes e oferta de equipamentos urbanos e sociais.

Neste sentido, é importante que - desenvolvidos os Planos Regionais, o Executivo avance na implantação das ações e diretrizes previstas para cada um dos Perímetros de Ação, a fim de promover o desenvolvimento socioespacial no município e para que possam ser observadas as potencialidades e fragilidades desses instrumentos.

## 1.4. OS PLANOS DE AÇÃO DAS SUBPREFEITURAS

Como etapa posterior à elaboração dos Planos Regionais, o Executivo deve elaborar – de maneira participativa, a cada quatro (4) anos e em até 180 dias após a aprovação do Programa de Metas – os Planos de Ação das Subprefeituras.

A elaboração dos Planos de Ação das Subprefeituras é atribuição da Secretaria Municipal de Prefeituras Regionais (SMSUB), com coordenação técnica da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL). Os Planos de Ação das Subprefeituras têm como objetivo articular os Planos Regionais com o Programa de Metas e com as ações setoriais previstas por cada uma das Secretarias.

Os Planos de Ação têm como objetivo priorizar a implementação das ações, projetos, programas, recursos e obras contidas nas diretrizes dos Perímetros de Ação para serem implementadas a cada gestão, compatibilizando em nível local as determinações previstas no planejamento urbano (Plano Diretor Estratégico, Planos Regionais das Subprefeituras e Planos Municipais setoriais) com o planejamento orçamentário (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA) e com o Programa de Metas de cada gestão.

Nota-se por meio desta articulação entre planos urbanísticos e as leis e planos de diretrizes orçamentárias que é fundamental que os Planos de Ação das Subprefeituras sejam executados segundo os prazos definidos pelo PDE para que os recursos orçamentários necessários consigam ser destinados de maneira eficiente aos projetos locais.

Durante a gestão 2017-2020 não foram elaborados os Planos de Ação das Subprefeituras no calendário definido pelo PDE, o que comprometeu a necessária compatibilização entre planejamento urbano, planejamento orçamentário e o Programa de Metas. Os Planos de Ação das Subprefeituras foram realizados e publicados para o biênio 2019-2020<sup>131</sup>, sendo necessário elaborar os Planos de Ação para o triênio 2022-2025, fortalecendo neste processo a ação dos Núcleos Regionais de

131 Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/planos-de-acao-das-subprefeituras/>

Planejamento e dos Conselhos Participativos Municipais. Os Núcleos Regionais de Planejamento e os Conselhos Participativos Municipais são elementos centrais tanto na elaboração quanto no monitoramento e gestão dos Planos Regionais e dos Planos de Ação das Subprefeituras.

Os Núcleos Regionais de Planejamento são compostos por representantes técnicos das Subprefeituras e das Secretarias, articulando os vários setores da administração pública ao âmbito de cada região. O NRP é uma instância vinculada a cada Subprefeitura, atuando como um colegiado intersetorial e interdisciplinar, responsável 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 os Planos de Ação das Subprefeituras.

Os Núcleos Regionais de Planejamento são instituídos atualmente por meio de Portaria que designa membros para a composição dos NRP, conforme art. 8º do decreto nº 57.537/2016. Contudo, devido à importância deste núcleo enquanto espaço de debate e articulação das ações de planejamento territorial, esta deveria ter sua composição detalhada no regulamento, com a definição das secretarias que dele fazem parte, garantindo assim uma continuidade nas ações de planejamento do colegiado, independentemente da alternância das gestões municipais. Ressaltamos ser primordial que as secretarias presentes na elaboração dos Planos Regionais deem continuidade a este constante processo de planejamento, sendo parte integrante e permanente dos Núcleos Regionais. Outro aspecto importante para dar continuidade às ações de planejamento local é a inclusão de técnicos com atribuição associada ao planejamento urbano como representante das Subprefeituras no colegiado dos Núcleos Regionais de Planejamento.

Além dos NRP, outro colegiado fundamental para o planejamento regional são os Conselhos Participativos Municipais. O PDE, em seu artigo Art. 325, estabelece os Conselhos Participativos Municipais ou os Conselhos de Representantes das Subprefeituras, quando estes vierem a ser constituídos, com atribuições de acompanhar, no âmbito do território das Subprefeituras, a aplicação do Plano Regional de sua Subprefeitura, dos Planos de Bairro e da ordenação e disciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo. Os Conselhos Participativos Municipais devem também indicar ao Conselho Municipal de Política Urbana ações prioritárias consideradas mais relevantes e opinar sobre Projetos de Intervenção Urbana no âmbito do território da Subprefeitura.

Os Conselhos Participativos Municipais foram criados pela Lei nº 15.764/2013, e regulamentados primeiramente pelo já revogado Decreto Nº 54.156 e atualmente pelo Decreto Nº 59.023/2019, com significativa redução no número total de cadeiras entre um decreto e outro. Objetivando tornar os Conselhos Participativos Municipais parte integral e permanente do Sistema de

Planejamento Municipal, conselheiros eleitos deveriam ter capacitação permanente, para melhor controle social.

Ainda que recente o papel dos Conselhos Participativos Municipais, é possível afirmar que a experiência revela limites e potencialidades. É um avanço a criação de um colegiado de caráter territorial-local onde são discutidos problemas concretos e específicos aos diversos territórios que compõem o município, ampliando as possibilidades de participação da população em todas as regiões da cidade, sendo desejável avançar na sua consolidação como instância participativa descentralizada na cidade de São Paulo.

## 1.5. DO PLANO DE BAIRRO NO SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO

A principal característica que compõe o Sistema Municipal de Planejamento é a gestão democrática que, por meio do processo permanente de participação da sociedade civil nas instâncias decisórias de gestão da cidade, controla e avalia as ações dos setoriais nas diversas escalas do Município.

O Plano de Bairro integra o Sistema Municipal de Planejamento e deve considerar os elementos que estruturam o regramento da cidade - a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo – LPUOS e Código de Obras e Edificações – COE - além do próprio Plano Diretor Estratégico – PDE.

A elaboração do Plano de Bairro deverá ser motivada pelas Subprefeituras ou associações de representantes de moradores, conforme previsto no parágrafo 1º, art. 347. Ao longo da vigência do PDE foi observado que houve a elaboração do Plano de Bairro do Jardim Lapena.

Localizado no distrito de São Miguel, Subprefeitura São Miguel Paulista, foi elaborado por associações de representantes de bairro a partir do grave problema urbano-ambiental e social (falta de saneamento básico, inundações, coleta de resíduos sólidos, entre outros) que o Jardim Lapena enfrentava e contou com assessoria técnica do Centro da Fundação Getúlio Vargas – FGV e apoio da Fundação Tide Setubal.

Salientamos que a assessoria da FGV e da Fundação Tide Setubal foi determinante no processo de organização e gestão de todo processo de elaboração do Plano de Bairro do Jardim Lapena.

O Plano de Bairro do Jardim Lapena cumpriu o estabelecido no § 3º, art. 348, PDE, sendo aprovado no Conselho Participativo Municipal – CPM da Subprefeitura São Miguel Paulista e debatido na 47ª Reunião Ordinária do Conselho Municipal de Política Urbana – CPMU, realizada em 15 de dezembro de 2017.

O Jardim Lapena receberá intervenções da Prefeitura em 2022 no âmbito do programa Urbanismo Social - Território Educador. Tal intervenção consiste em ações estratégicas do Município

na requalificação de espaços públicos por meio de reformas em calçadas, melhorias na iluminação pública e instalação de mobiliário urbano, entre outros, em parceria com a população local.

No momento oportuno o Município poderá produzir material técnico de apoio para elaboração e gestão do Plano de Bairro pelas Subprefeituras e associações de representantes de moradores, a fim de construir políticas públicas que atendam as demandas locais por meio da gestão democrática.

Entretanto, a disposição como o PDE estrutura conceitualmente o Plano de Bairro e o alcance da sua efetividade necessitam de aprimoramentos. Observamos que a homologação pelo CPM da Subprefeitura São Miguel Paulista – com acompanhamento e debate no CPMU - traz legitimidade quanto ao processo participativo e gestão democrática por parte da sociedade civil. Porém, necessita de garantias e previsibilidade dos recursos orçamentários municipais destinados à execução dos Planos de Bairro elaborados pelas associações de representantes de moradores.

É necessário que o PDE detalhe os procedimentos de elaboração e de gestão dos Planos de bairro, até sua efetiva execução, defina porcentagem mínima de destinação de recursos do FUNDURB para os planos que ocorrerem nas macroáreas em que predominam a população de baixa renda, escassa oferta de empregos, de infraestrutura e de equipamentos sociais e elevado índice de vulnerabilidade socioambiental. Outrossim, fortaleça instrumentos de promoção da cidadania para capacitação da sociedade civil quanto aos procedimentos de elaboração e de gestão dos Planos de Bairro.

## 1.6. PANORAMA DA ELABORAÇÃO DOS PLANOS SETORIAIS MUNICIPAIS

Pensando no sistema municipal de planejamento é importante garantir que os planos setoriais previstos neste Plano Diretor Estratégico sejam elaborados, implementados e articulados de modo transversal e intersetorial.

**Quadro 6. Panorama de elaboração dos Planos Municipais previstos no PDE**

<b>Planos</b>	<b>Status da Elaboração</b>
Plano Municipal de Mobilidade Urbana (PlanMob) Plano Municipal de Saneamento Ambiental Integrado Plano Diretor de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica (PMMA) Plano Municipal de Conservação e Recuperação de Áreas Prestadoras de Serviços Ambientais (PMSA) Plano Municipal de Arborização Urbana (PMAU) Plano Municipal de Cultura Plano Municipal de Educação Plano Municipal de Assistência Social (PLAS) Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PLAMSAN) Plano Municipal de Saúde (PMS-SP) Plano Municipal de Esportes Planos Regionais das Subprefeituras (PRS) Planos de Ação das Subprefeitura	<b>Elaborados</b>
Plano Municipal de Habitação (PMH) Plano Municipal de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres (PLANPAVEL) Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável	<b>Elaborado mas aguardando aprovação</b>
Plano Municipal de Infraestrutura Aeroviária Plano Municipal de Serviço Funerário Plano Municipal de Redução de Áreas de Risco Plano Municipal de Gestão das Áreas Públicas Plano Municipal de Articulação e Integração das Redes de Equipamentos Urbanos e Sociais Plano Municipal de Ordenamento e Proteção da Paisagem	<b>Não Elaborado</b>

**Fonte: Relatório de Monitoramento do PDE – 2014 A 2020132. Elaboração: PLANURB/SMUL**

- Dos 23 Planos Municipais previstos no PDE 2014: 17 Planos Municipais foram elaborados (74%), estando 3 deles aguardando aprovação.
- 6 Planos Municipais ainda não foram elaborados (26%)

Diante deste cenário, é importante que o Executivo desenvolva os 6 (seis) Planos Municipais que não tiveram sua elaboração iniciada, sobretudo aqueles com maior incidência para a estruturação urbana e ambiental. Além disso, é de suma importância que os 3 (três) planos que estão aguardando aprovação sejam sancionados o quanto antes. Em se tratando de planos e projetos urbanísticos, que se baseiam em realidades territoriais em constantes transformações, a morosidade na aprovação dos planos pela Câmara, além de postergar o equacionamento das demandas socioespaciais instauradas em nossa cidade, pode outrossim tornar o plano obsoleto- mesmo antes de ser aprovado- frente aos novos e constantes desafios existentes no município de São Paulo.

Cabe ressaltar que no momento não é possível verificar de forma detalhada um balanço sobre cada um dos planos, contudo, para processo de revisão completa do PDE (previsto para 2029) será fundamental para que a Prefeitura realize um amplo balanço, transversal e detalhado, da implementação de cada um destes Planos Municipais setoriais.

Segue abaixo a listagem de **outros Planos Municipais elaborados e em elaboração** que não estão diretamente previstos pelo PDE, mas que de forma transversal abrangem diretrizes e objetivos contidos na política de desenvolvimento urbano do município de São Paulo.

- Plano de Ação para Implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (em elaboração)
- Plano de Ação Climática do Município de São Paulo (PlanClima SP) (elaborado)
- Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico (PMDE) (em consulta pública)
- Plano Cicloviário do Município de São Paulo (elaborado)
- Estatuto do Pedestre (elaborado)
- Plano Emergencial de Calçadas (PEC) (elaborado)
- Plano Municipal de Segurança Viária (elaborado)
- Manual de Desenho Urbano e Obras Viárias (elaborado)
- Manual de Sustentabilidade para Edificações Públicas (elaborado)
- Plano Municipal de Primeira Infância (PMPI) (elaborado)
- Política Municipal de Segurança Hídrica e Gestão de Águas (elaborado).

#### **Programas Municipais Urbanos e Ambientais previstos no PDE 2014**

- Programa Municipal de Locação Social para Habitação de Interesse Social (não implementado).
- Programa Municipal de Serviço de Moradia Social (não implementado).
- Programa Municipal de Recuperação Ambiental de Fundos de Vale (iniciado parcialmente)

## **1.7. MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DIRETOR**

O monitoramento e a avaliação da implementação do PDE vêm sendo realizado e cumprindo, de forma parcial, mas progressiva, seus objetivos de aferir o alcance dos objetivos estratégicos, das macroáreas e das zonas especiais, das ações prioritárias e o desempenho dos instrumentos de política urbana e de gestão ambiental previstos no PDE.

Trata-se de um importante regulamento introduzido no texto da lei atual, que preenche a lacuna do PDE anterior (Lei nº 13.430/2002), possibilitando ajustes e calibrações mais precisas para o alcance dos objetivos estratégicos ao longo do processo.

Por ser um mecanismo inovador, o monitoramento do PDE é também a introdução de uma prática e de mudança cultural de tratamento de dados em relação às políticas urbanas setoriais, haja vista a necessidade da produção de banco de dados de forma compatível e sinérgica com as demandas do monitoramento e avaliação da implementação do PDE, o que requer esforço conjunto intersetorial e acompanhamento técnico constante para a atualização dessas informações. Pode-se tomar como exemplo a dificuldade encontrada em sistematizar e compatibilizar em grande escala os dados referentes ao processo de licenciamento e habilitação urbanísticos. Embora soluções para aprimorar o uso de dados como esses mereçam e sejam constantemente analisadas, nota-se que a temática da “cidade inteligente” não estava colocada em 2014 no debate público com a mesma proeminência de hoje e recebeu pouca atenção no Plano Diretor Estratégico aprovado naquele ano.

Além disso, ao longo do ano de 2021, a plataforma de monitoramento recebeu um pouco mais de dez mil visitas, o que demonstra a necessidade de estratégias de difusão entre a sociedade civil com destaque aos conselhos participativos e com o meio acadêmico.

## **1.8. FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO (FUNDURB)**

O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) foi criado com a finalidade de apoiar e realizar investimentos destinados a concretizar os elementos do Plano Diretor Estratégico<sup>133</sup>. Seus recursos são provenientes principalmente da arrecadação por meio da outorga onerosa do direito de construir<sup>134</sup>.

133 SÃO PAULO (cidade). Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Plano Diretor Estratégico. São Paulo: 2002. Art. 235.

134 STROBEL, Diego; Magalhães, Jéssica; FILOCOMO, Giusepe; PERES, Ursula. Nota técnica 05 – Financiando o Desenvolvimento Urbano: o Fundurb e Outorga Onerosa. CEM. São Paulo: 2021. Disponível em:

A arrecadação do Fundurb cresceu depois da aprovação do PDE. Isso esteve ligado, por um lado, ao momento de alta da atividade imobiliária nos últimos anos e, por outro, às alterações no regramento sobre o tema introduzidas em 2014<sup>135</sup>. Dessa forma, conforme a cobrança da contrapartida pela outorga onerosa do direito de construir passou a incidir sobre processos de licenciamento regradados pelo PDE2014 e houve um aquecimento da produção, a arrecadação cresceu.

O Fundurb conta, atualmente, com uma larga soma de recursos em caixa. Embora historicamente execute a maior parte da receita arrecadada a cada ano, característica que não é, segundo Paim e Peres<sup>136</sup>, compartilhada com outros fundos municipais, ao final de dezembro de 2021, o Fundurb tinha saldo de cerca de 1.450 milhões de reais. Naquele ano, pela primeira desde a aprovação do Plano Diretor Estratégico de 2014, os valores liquidados se aproximaram dos valores orçados inicialmente para as despesas anuais do fundo. No entanto, eles ficaram abaixo dos 50% dos valores orçados atualizados ao longo do ano, situação que demonstra que a receita foi muito superior àquela estimada na elaboração da LOA.

Desde 2019, os recursos do Fundurb correspondem a uma porção cada vez maior das despesas da categoria “investimentos” da prefeitura. Essa tendência pode ser verificada desde 2019, mas teve um salto no ano de 2021, quando 27% das despesas de investimentos liquidadas por toda prefeitura utilizaram recursos do Fundurb. Embora o total investido pela prefeitura tenha caído em relação aos anos anteriores, os investimentos provenientes de recursos do fundo cresceram no último exercício. É importante destacar que a política urbana não é, e não poderia ser, financiada exclusivamente pelo Fundurb, de modo que é preciso acompanhar os investimentos, as ações e as metas das ações do executivo municipal com recursos de outras fontes.

O Plano Diretor Estratégico de 2014 inovou ao estabelecer, no texto da lei, a reserva de determinadas porções do Fundurb para fins específicos. O art. 340 da lei 16.050/2016 determinou que 30% dos recursos arrecadados pelo fundo deveriam ser aplicados “para a aquisição de terrenos destinados à produção de Habitação de Interesse Social” e outros 30% para a “implantação dos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres”. Esses valores não têm sido alcançados nos últimos anos, conforme a receita arrecadada tem estado muito acima daquela estimada no começo dos exercícios, e é importante verificar a possibilidade de aprimorar

---

[https://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/cem\\_na\\_midia\\_anexos/05-nota\\_tecnica\\_fundurb.pdf](https://centrodametropole.fflch.usp.br/sites/centrodametropole.fflch.usp.br/files/cem_na_midia_anexos/05-nota_tecnica_fundurb.pdf)

135 Ver subtítulo sobre a OODC.

136 PAIM, Débora Gambetta; PERES, Ursula Dias. Fundurb: Arena de conflito ou discricionariedade? Uma análise da instrumentalização da política urbana em São Paulo. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 2021, 13. 2021.

procedimentos para que isso não aconteça. Comentários sobre a aplicação de recursos do Fundurb são feitas nos capítulos sobre “Habitação social e o direito à cidade”, “Ordenação territorial e mobilidade” e “Patrimônio ambiental e cultural”.

Os dados da execução orçamentária do Fundurb disponíveis na plataforma de monitoramento e avaliação da implementação do Plano Diretor oferecem informações detalhadas sobre as obras e projetos financiados com recursos do fundo. Contudo, identifica-se que há espaço para aprimorar a apresentação desses dados, bem como para esclarecer o funcionamento do Fundurb para o público não-especializado.

A lei municipal 17.217, de 2019, alterou o Plano Diretor e pode levar o fundo a desempenhar um papel diferente daquele que foi esboçado pela redação original da LM 16.050/2014. Ela permitiu que os 30% destinados à habitação pudessem ser investidos na produção de unidades habitacionais e que os 30% destinados à mobilidade tivessem a possibilidade de ser utilizados para melhorias em vias estruturais sem ligação imediata com o sistema de transporte público coletivo ou com as prioridades dos sistemas cicloviário e de circulação de pedestres. No caso da não execução dos mínimos destinados para a habitação e para a mobilidade, os recursos podem ser, após dois anos, utilizados para qualquer destinação pertinente ao fundo.

De uma forma geral, verifica-se que os recursos do Fundurb são aplicados em territórios distintos daqueles em que eles são capturados, o que está de acordo com os princípios que orientaram o desenho da política pública. Entre 2014 e 2019, cerca de 80% dos recursos auferidos com a contrapartida da outorga onerosa do direito de construir provenientes da aplicação dos termos do PDE2014 foram provenientes de empreendimentos da Macroárea de Urbanização Consolidada (MUC). Apesar disso, a territorialização da liquidação dos recursos do Fundurb mostra que somente 5,5% dos investimentos liquidados e que foram atribuídos a alguma macroárea se destinaram à MUC.

## 1.9. OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR

A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) é um instrumento de captura da valorização da terra regado pelo Estatuto da Cidade e empregado em São Paulo desde o Plano Diretor de 2002. Por meio dele, o poder público municipal autoriza a construção de área que supera o coeficiente básico de cada lote, estabelecido em 1 para a maioria dos terrenos de São Paulo desde 2014.

O plano aprovado em 2014 alterou os fatores social e de planejamento, a fórmula e a base de cálculo da contrapartida da outorga onerosa do direito de construir, estimulando a máxima ocupação dos terrenos – pois o preço da contrapartida pelo metro quadrado adicional cai conforme cresce a área

construída total do empreendimento – e adotando como referência de valores de terreno um levantamento específico (quadro 14 do PDE2014, LM 16.050/2014), distinto da planta genérica de valores utilizada para fins da cobrança do IPTU.

O cadastro de valor de terreno para fins de outorga onerosa foi atualizado somente uma vez desde a promulgação do Plano Diretor Estratégico, embora o artigo 118 determine que isso deva acontecer anualmente, ouvida a Comissão de Valores Mobiliários. O decreto municipal 59.166/2019, reajustou os valores de forma linear em 2%, não captando as diferenças de valorização da terra entre as diversas partes da cidade. A falta de atualização do quadro 14, ou mesmo a sua atualização de modo linear para toda a cidade, tem implicações múltiplas e pode trazer prejuízos na consecução dos objetivos da aplicação do instrumento da outorga onerosa do direito de construir, uma vez que não capta a totalidade das dinâmicas de valorização e desvalorização da terra urbana. Presume-se que:

- (1) Em regiões e/ou situações em que houve a desvalorização da terra urbana, a falta de atualização do quadro 14 age como fator desestimulador da transformação urbana, pois gera uma cobrança de contrapartida pela OODC superior àquela de terrenos similares;
- (2) Em localidades e situações em que houve valorização da terra, aconteceria um nível de captura da valorização da terra menor do que o pretendido. É importante ressaltar que, inclusive, a coletividade deixaria de se apropriar daquela valorização estimulada pelo próprio plano diretor, que propõe o adensamento e a transformação de determinadas regiões em detrimento de outras.

Além disso, o desequilíbrio provocado pela eventual ausência de atualização do cadastro de valor de terreno para fins de outorga onerosa (quadro 14) pode prejudicar a aplicação de instrumentos urbanísticos que nele em parte se baseiam, tal qual a Transferência do Direito de Construir (TDC) e a aplicação da Cota de Solidariedade.

A atualização do quadro 14 pode acontecer por ato exclusivo do executivo, sem necessidade de revisão do Plano Diretor, conforme art. 118. Nesse caso, o PDE2014 limita a atualização anual à variação do índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) somada à variação positiva nominal do PIB acumuladas no período. Atualizações dos valores que superem o índice  $IPCA + PIB$  podem ser feitas por meio de projeto de lei enviado ao Poder Legislativo até o dia 30 de setembro de cada ano<sup>137</sup>.

A política urbana de São Paulo conta com diversos mecanismos para fomentar ou desestimular determinados usos e formas de ocupação em partes da cidade. Muitos deles fazem uso de isenção ou

---

137 Para análises sobre a revisão do Quadro 14 do PDE, ver nota técnica elaborada pela SPUrbanismo: SPUrbanismo; Prefeitura do Município de São Paulo. Atualização do cadastro de valor de terreno no plano diretor estratégico. Nota técnica. Dezembro. São Paulo: 2020.

descontos na contrapartida no pagamento da outorga onerosa do direito de construir. É importante monitorar os incentivos concedidos dessa forma e avaliar periodicamente a pertinência de cada um deles.

**Quadro 7. Listagem dos elementos não-computáveis e suas respectivas legislações**

Legislação	Área não-computável	Uso	Região
COE - art. 102	Terraço; Jirau; Mobiliário e obra complementar; Saliência; Área técnica; Circulação e apoio a pedestres e ciclistas,	R e nR	Toda a cidade
	Área de uso comum	R	
	Térreo sem vedação e circulação vertical de uso comum; Cobertura de quadra esportiva com sistema de captação de água de chuva ou com sistema de energia solar para aquecimento de água	nR	
LPUOS - art. 62	Vagas especiais, vagas de motocicleta, de bicicleta e carga e descarga até o limite mínimo; 1 vaga/70m <sup>2</sup> de área construída não-computada incentivada como fachada ativa - cota máxima de garagem de 32m <sup>2</sup> ; Área incentivada da quota ambiental; Área destinada às HIS provenientes da aplicação da cota de solidariedade; Áreas ocupadas por vestiários de usuários de bicicleta;	R e nR	Toda a cidade
	Área nR até limite de 20% da área construída computável total nos EHIS	EHIS	
	Áreas destinadas às atividades operacionais do sistema de transporte público coletivo		
	1 vaga/UH - cota de garagem máxima de garagem 32m <sup>2</sup>	R	ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM e ZEMP
	1 vaga/70m <sup>2</sup> de área construída computável - cota máxima de garagem de 32m <sup>2</sup>	nR	
	Áreas de circulação, manobra e estacionamento de veículos	R e nR	Fora de ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM e ZEMP
	Áreas de circulação em qualquer pavimento, limitadas a 20% da área coberta do pavimento	R	
	Fachada ativa mínima de 25% em cada testada (até 50% da área do lote)	R e nR	ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e Zca
	Área para usos nR nos edifícios de uso misto com fachada ativa	Misto	
	Fachada ativa mínima de 25% em cada testada (até 20% da área do lote)	R e nR	Fora de ZEU, ZEUA, ZEUP, ZEUPa, ZEM, ZEMP, ZC e Zca
	Áreas de circulação, manobra e estacionamento de veículos	R e nR	
	50% da área construída computável total nos lotes de até 250m <sup>2</sup> localizados na MRVU e na MRVRA	n e nR	MRVU e MRVRA

Fonte: Lei Nº 16.642/2017 (COE); Lei Nº 16.402/2016 (LPUOS); Lei Nº 16.050/2014 (PDE).

Elaboração: PLANURB/SMUL.

Os fatores de interesse social e de planejamento são definidos, respectivamente, pelos quadros 5 e 6 do PDE2014 e variam de acordo com os usos e tipologias pretendidos para cada região da cidade. Eles podem ser revistos a cada quatro anos, sem a necessidade de alteração do Plano Diretor Estratégico (art. 120), o que não ocorreu. A Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LM 16.402/2016), no entanto, estabeleceu um novo patamar de Fator de Planejamento (Fp), de 2, para os usos residenciais e não-residenciais, para as Zonas Eixo de Estruturação da Transformação Metropolitana. É necessário avaliar, de forma constante e neste processo de revisão, a eficácia e a eficiência dos fatores atuais.

Além disso, deve-se considerar que os usos e tipologias estimuladas por meio da determinação de áreas como “não computáveis”, ou seja, que não entram no cálculo da outorga onerosa do direito de construir e do coeficiente de aproveitamento do empreendimento, também estão nessa categoria. Sugere-se a necessidade de monitorar e avaliar o emprego de cada um desses elementos marcados como “não computáveis”, elementos que não aparecem nos alvarás de licenciamento de obras, que são uma das principais fontes de informação para o monitoramento da implementação do Plano Diretor Estratégico. O Quadro 7 mostra os elementos não-computáveis presentes no PDE2014, na LPUOS2016 e no COE2017.

## 1.10. TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR

A Transferência do Direito de Construir (TDC) consiste na permissão para que proprietários vendam ou exerçam um potencial construtivo relacionado ao seu imóvel quando este estiver limitado em função de algum interesse público previsto no Plano Diretor. Empregado em São Paulo desde 1984 para imóveis de interesse histórico e cultural<sup>138</sup>, o instrumento foi regrado em âmbito nacional pelo Estatuto da Cidade e recebeu nova configuração a partir do Plano Diretor Estratégico de 2014.

A TDC tem duas modalidades em São Paulo: com e sem a doação do imóvel cedente para a municipalidade. Aplicada para incentivar a preservação de bens de valor cultural e para a preservação de bens imóveis particulares de interesse ambiental, a modalidade sem doação tem sido empregada em escala significativa principalmente a partir de imóveis tombados, enquadrados como ZEPEC-BIR. Uma avaliação mais detalhada sobre esse aspecto pode ser encontrada no subtítulo “Patrimônio Cultural” do capítulo III. Houve, também, uma ocorrência de utilização da TDC para fins de

---

138 SÃO PAULO (cidade). Lei nº 9.725, de 2 de julho de 1984. Dispõe sobre a transferência de potencial construtivo de imóveis preservados; estabelece incentivos, obrigações e sanções, relativas à preservação de imóveis, e dá outras providências. São Paulo: 1984.

preservação de áreas particulares de interesse ambiental, o São Paulo Golf Club, no distrito Campo Grande, na subprefeitura de Santo Amaro (ver subtítulo “Patrimônio Ambiental” do capítulo III). A LPUOS de 2016 e o Decreto nº 57.536/16 fornecem regulamentações adicionais para a modalidade sem doação do terreno cedente.

Em casos em que há doação de imóveis ou desapropriação amigável, a TDC pode ser aplicada a fim de viabilizar: (I) a realização de melhoramentos viários para implantação de corredores de ônibus; (II) programas de provisão de Habitação de Interesse Social; (III) programas de regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda; e (iv) a implantação de parques planejados, situados na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana e previstos no Quadro 7 do PDE2014<sup>139</sup>. Essa modalidade foi introduzida pelo PDE2014 e conta com regulamentação complementar do Decreto nº 58.289/18 e da Lei Municipal 17.734/2022.

Embora estejam previstas quatro finalidades, desde a aprovação do PDE em 2014 a modalidade da TDC com doação de terreno foi empregada somente em duas oportunidades, ambas referentes à implantação de parques municipais: para a viabilização do Parque Augusta, na Subprefeitura da Sé, que aconteceu em um processo de negociação que envolveu o Ministério Público, os antigos proprietários do terreno e a administração municipal, e para parte do Parque Linear Itapaiúna, na Subprefeitura do Campo Limpo. Não houve casos de emprego da TDC com doação de terreno para a realização de melhoramentos viários, programas de provisão de HIS ou regularização fundiária, embora tenham sido realizadas análises sobre o tema.

O emprego da Transferência do Direito de Construir na modalidade com doação é um ato discricionário do Poder Executivo municipal cuja vantajosidade depende de análises que precisam ser feitas para cada caso. Por um lado, devem-se avaliar os ganhos como, por exemplo, viabilizar a aquisição de áreas relevantes para a implementação de ações da política urbana evitando a morosidade de um processo de desapropriação. Por outro, não se pode perder de perspectiva que, por meio do instrumento, em qualquer uma de suas modalidades, abre-se mão de um volume de receita que seria arrecadado por meio da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e aplicadas de acordo com os critérios e limites descritos no PDE para o Fundurb<sup>140</sup>.

---

139 São Paulo. Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014. Aprova a política de desenvolvimento urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. São Paulo: 2014. Art. 123.

140 “Quando o município concede o benefício da TDC e o direito de construir é utilizado em outro terreno acima do CA básico, a prefeitura está deixando de arrecadar, na mesma medida, os recursos da OODC. Por este e outros motivos, a TDC deve ser utilizada com discernimento e de forma excepcional ou planejada”.

BACELLAR, I.; FURTADO, F. Outorga onerosa do direito de construir e transferência do direito de construir como instrumentos complementares na gestão do uso do solo urbano. Pluris. 7º Congresso Luso Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável. Contradições e Complexidades. Maceió: 2016.

O uso indiscriminado da TDC, independente de sua modalidade, pode gerar um aumento considerável na oferta de potencial construtivo adicional no mercado secundário, o que impactaria “não somente a receita de outorga onerosa, mas o próprio recebimento de outras áreas em doação, talvez mais prioritárias, tendo em vista a diminuição do valor de mercado de tal potencial, em virtude do excesso de oferta verificado”<sup>141</sup>. Para lidar com isso, foi introduzido na LPUOS de 2016 o mecanismo que limitou o valor pecuniário do volume de potencial construtivo que pode ser transferido na modalidade sem doação à 5% do valor arrecadado pelo Fundurb no período dos 12 meses anteriores ao pedido de transferência<sup>142</sup>. Em iniciativa similar, a recém aprovada lei municipal nº 17.734/2022 estabelece a necessidade de definição anual de um estoque máximo de potencial construtivo adicional a ser dedicado para programas de regularização fundiária<sup>143</sup>. Os efeitos desta limitação merecem ser acompanhada e monitorada tanto no que diz respeito à aplicação da TDC quanto em termos de diminuição da arrecadação e da previsibilidade do Fundurb.

Um entrave encontrado para os casos de aplicação do instrumento em sua modalidade com doação de terreno em mais oportunidades é a discrepância entre o valor equivalente da contrapartida em potencial construtivo da TDC, calculada por meio das fórmulas e parâmetros previstos no Plano Diretor Estratégico e os valores encontrados a partir da avaliação dos imóveis para fins desapropriação. Nesses casos, mais frequentes nas ZEPAM, onde o proprietário praticamente não poderia edificar, tem sido percebido que nem sempre seria vantajoso para o Poder Público optar pela opção da TDC como forma de adquirir o terreno. Em parecer sobre o tema, a Procuradoria Geral do Município admite a possibilidade de, em casos de certo nível de discrepância dessa natureza ser verificada a possibilidade condicionar a TDC à realização de benfeitorias dentro do bem doado<sup>144</sup>. Isso aconteceu no Parque Augusta e tem sido analisado em outros casos.

Além disso, nota-se que a aplicação da TDC e sua interação com as dinâmicas do Fundurb podem ser impactadas pela falta de atualização do Quadro 14 do PDE (Cadastro de Valores de Terrenos para Fim de Outorga Onerosa), uma vez que o parágrafo 2º do artigo 128 prevê a atualização pelo IPCA dos valores dos terrenos cedentes ou doados, mas não há uma disposição semelhante sobre os terrenos receptores. A manutenção do “equilíbrio” previsto pelo instrumento na emissão das certidões de Transferência de Potencial Construtivo depende, assim, da atualização do Quadro 14.

---

141 Parecer PGM/CGC Nº 030848931

142 SÃO PAULO (cidade). Lei nº 16.402 de 22 de março de 2016. Disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014 – Plano Diretor Estratégico (PDE). São Paulo: 2016. Art. 24, § 5º.

143 Para mais considerações sobre a lei, ver capítulo II, sobre “Habitação Social e Direito à Cidade”.

144 Parecer PGM/CGC Nº 030848931

## 2. CONSIDERAÇÕES SOBRE A GESTÃO DEMOCRÁTICA E O SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO

Analisando as problemáticas apresentadas neste diagnóstico listamos a seguir as principais questões relacionadas à Gestão Democrática e ao Sistema Municipal de Planejamento Urbano.

Os instrumentos de participação social definidos no PDE, em consonância com a Lei Federal nº 10.257/2001, Estatuto da Cidade, constituem-se nos meios para o alcance do objetivo estratégico XV do art. 7º, *fortalecer uma gestão urbana integrada, descentralizada e participativa*. Foram constatadas, por meio deste diagnóstico, algumas lacunas, descritas a seguir, que merecem destaque na revisão do PDE.

No primeiro item do capítulo dos instrumentos de participação social, sobre audiência pública, são considerados apenas os empreendimentos para os quais são exigidos estudos e relatórios de impacto de meio ambiente ou de vizinhança, enquanto os instrumentos previstos no Sistema Municipal de Planejamento Urbano foram excluídos desta seção. É necessário estabelecer critério para a inclusão do instrumento “audiência pública” no texto da lei referente à elaboração e revisão dos planos, programas e projetos ligados ao Sistema de Planejamento Urbano.

Quanto às seções II e III deste capítulo, não houve registros de ocorrência dos instrumentos previstos, o que demonstra a necessidade de estudos mais detalhados para a definição de entraves e possível superação visando à efetivação desses instrumentos.

A última seção dos instrumentos de participação social se refere ao instrumento de promoção da cidadania, que tampouco se mostrou eficiente, é importante criar estratégias para a efetivação dos instrumentos de promoção da cidadania abarcando todos os instrumentos propostos no Capítulo III do Título IV do PDE, da gestão democrática e do sistema municipal de planejamento urbano, o que inclui o Plano de Bairro.

Em relação aos componentes do sistema municipal de planejamento urbano, a partir do desenho institucional definido no PDE, nota-se como as leis e instrumentos orçamentários e o Programa de Metas devem necessariamente considerar em sua elaboração o disposto nos planos urbanísticos. Associando, desta forma, a gestão pública e orçamentária ao planejamento urbano, incorporando as ações prioritárias do PDE.

Outro aspecto primordial definido pelo Sistema Municipal de Planejamento é a necessidade de participação ativa das Subprefeituras no planejamento municipal, incluindo assim a dimensão local e as especificidades de cada território no planejamento urbano municipal.

É necessário destacar, porém, que junto ao protagonismo legal das Subprefeituras mostra-se relevante uma reestruturação na Supervisão de Planejamento Urbano das Subprefeituras. A Supervisão de Planejamento faz parte da Coordenadoria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (CPDU).

Os Planos Regionais das Subprefeituras foram realizados e está publicado por meio do Decreto Municipal nº 57.537/2016. Os planos regionais demarcaram para cada Subprefeitura um conjunto de Perímetros de Ação, no total de 380 perímetros para todo o município de São Paulo. A definição de perímetros possibilitou, entre outros aspectos, que para eles possam ser elaborados e implantados programas e projetos urbanísticos intersetoriais, utilizando-se, por exemplo, o instrumento urbanístico de ordenamento e reestruturação urbana denominada AEL – Áreas de Estruturação Local, com o objetivo de contemplar especialmente as áreas de maior vulnerabilidade, fortalecendo as centralidades locais, em conjunto com a integração com transporte coletivo, ampliação de áreas verdes e oferta de equipamentos urbanos e sociais.

Apesar dos Perímetros de Ação elencados nos Planos Regionais das Subprefeituras se constituírem como um consistente rol de potenciais territórios nos quais são passíveis de serem elaboradas e implementadas AELs, de 2014 a 2021 foi elaborado somente um projeto urbanístico de Áreas de Estruturação Local.

Neste sentido, é importante que- desenvolvidos os Planos Regionais, o Executivo avance no sentido de implantar as ações e diretrizes previstas para cada um dos Perímetros de Ação por meio do Plano de Ação das Subprefeituras, a fim de promover o desenvolvimento socioespacial no município e para que possam ser observadas as potencialidades e fragilidades da articulação desses instrumentos.

É fundamental que os Planos de Ação das Subprefeituras sejam executados segundo os prazos definidos pelo PDE para que os recursos orçamentários necessários consigam ser destinados de maneira eficiente aos projetos locais. Durante a gestão 2017-2020 não foram elaborados os Planos de Ação das Subprefeituras no calendário definido pelo PDE, de modo que foi comprometida a necessária compatibilização entre planejamento urbano, planejamento orçamentário e o Programa de Metas. Foram realizados e publicados os Planos de Ação das Subprefeituras para o biênio 2019-2020, sendo necessário que sejam elaborados os Planos de Ação para o triênio 2022-2025, fortalecendo neste processo a ação dos Núcleos Regionais de Planejamento e dos Conselhos Participativos Municipais.

Devido à importância dos Núcleos Regionais de Planejamento enquanto espaço de debate e articulação das ações de planejamento territorial sua composição poderia ser regulamentada, com a definição das secretarias que dele fazem parte, garantindo assim uma continuidade nas ações de planejamento do colegiado, independentemente da alternância das gestões municipais. Ressaltamos ser

primordial que as secretarias presentes na elaboração dos Planos Regionais deem continuidade a este constante processo de planejamento sendo parte integrante e permanente dos Núcleos Regionais.

A respeito dos Planos de Bairro foi elaborado, até o presente momento, do Jardim Lapena. A elaboração dos Planos de Bairro deve ser motivada pelas Subprefeituras ou associações de representantes de moradores, conforme definido no PDE.

É necessário que o PDE detalhe os procedimentos de elaboração e de gestão dos Planos de bairro, até sua efetiva execução, defina porcentagem mínima de destinação de recursos do FUNDURB para os planos que ocorrerem nas macroáreas com elevado índice de vulnerabilidade socioambiental. Outrossim, fortaleça instrumentos de promoção da cidadania para capacitação da sociedade civil quanto aos procedimentos de elaboração e de gestão dos Planos de Bairro.

A respeito do panorama de elaboração dos planos setoriais estipulados pelo PDE, é importante que se desenvolva os 6 Planos Municipais que ainda não tiveram sua elaboração iniciada, sobretudo daqueles com maior incidência para a estruturação urbana e ambiental: o Plano Municipal de Redução de Áreas de Risco o Plano Municipal de Gestão de Áreas Públicas o Plano Municipal de Articulação e Integração das Redes de Equipamentos Urbanos e Sociais o Plano Municipal de Ordenamento e Proteção da Paisagem.

Avançando sobre a questão da gestão democrática, o monitoramento coloca-se como um dos elementos chave deste processo. O monitoramento do PDE é a introdução a uma prática de mudança cultural sobre o tratamento de dados das políticas urbanas setoriais, haja vista a necessidade da produção de banco de dados de forma compatível e sinérgica com as demandas do monitoramento e avaliação da implementação do PDE, O que requer esforço conjunto intersetorial e acompanhamento técnico constante para a atualização dessas informações.

Embora soluções para aprimorar o uso de dados como esses mereçam e sejam constantemente analisadas, nota-se que a temática da “cidade inteligente” não estava colocada em 2014 no debate público com a mesma proeminência de hoje e recebeu pouca atenção no Plano Diretor Estratégico aprovado naquele ano.

Outro elemento central da gestão democrática e do Sistema Municipal de planejamento urbano é o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano. De uma forma geral, verifica-se que os recursos do Fundurb são aplicados em territórios distintos daqueles em que eles são capturados. Entre 2014 e 2019, cerca de 80% dos recursos auferidos com a contrapartida da outorga onerosa do direito de construir provenientes da aplicação dos termos do PDE2014 foram provenientes de empreendimentos da Macroárea de Urbanização Consolidada (MUC). Apesar disso, a territorialização da liquidação dos

recursos do Fundurb mostra que somente 5,5% dos investimentos liquidados e que foram atribuídos a alguma macroárea se destinaram à MUC.

A avaliação realizada não entrou nos méritos da forma de cálculo da contrapartida financeira pela Outorga Onerosa do Direito de Construir, somente sobre aspectos que fazem parte do modelo proposto no Plano Diretor Estratégico de 2014. Foi levantado que a falta de atualização do “Cadastro de Valores de Terreno para fins de Outorga Onerosa” (quadro 14) causa prejuízos na aplicação de outros instrumentos urbanísticos, bem como pode impactar dinâmicas imobiliárias de forma contrária aos princípios do PDE.

Além disso, considera-se que, para o processo de revisão do Plano Diretor Estratégico, seria importante desenvolver estudos sobre alterações dos fatores de planejamento e sobre os incentivos urbanísticos provenientes de áreas consideradas não-computáveis para fins de cobrança de OODC.

Sobre o instrumento da Transferência do Direito de Construir, por sua vez, foi indicada sua relação com a OODC e com os recursos do Fundurb. Destacou-se que o emprego do instrumento na modalidade com doação de terreno deve ser analisado a cada caso, desde que seja identificada vantajosidade para a administração pública.

# CONCLUSÃO

A previsão de uma Revisão Intermediária pelo PDE possibilita uma correção de rumos da Política Urbana Municipal após o decurso da metade de seu tempo de vigência, a partir da observação crítica da evolução da aplicação de suas ações, instrumentos e políticas, que, revistos e aperfeiçoados, podem levar ao alcance dos objetivos estratégicos previstos no Plano ao longo dos próximos sete anos.

Neste contexto, este **Diagnóstico da aplicação do PDE 2014-2021** cumpre o papel de identificar os principais avanços e problemas decorrentes da aplicação do Plano Diretor Estratégico ao longo dos últimos sete anos, a partir e com as limitações dos dados e informações coligidos no Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico 2014 a 2020 e do Diagnóstico Inicial de 2021, servindo como o documento base para o debate público associado à Revisão Intermediária do PDE.

As análises presentes neste documento revelaram aspectos constituintes do próprio escopo do Plano Diretor, outros associados a sua regulamentação específica ou aos procedimentos técnico-administrativos decorrentes de sua implementação. Outros aspectos revelaram a necessidade de realização de estudos específicos para melhor caracterizá-los e possibilitar uma maior acuidade na formulação de propostas que, nas etapas posteriores da revisão, buscarão encaminhar os ajustes necessários ao aperfeiçoamento do Plano.

Os objetivos estratégicos definidos no PDE representam um grande desafio às sucessivas gestões municipais responsáveis por sua implementação até 2029. Desde sua promulgação, foram executadas diversas ações estratégicas e aplicados diversos instrumentos e programas que possibilitaram múltiplos avanços. Por outro lado, a magnitude e complexidade das desigualdades e demandas sociais revela a necessidade de um longo caminho pela frente para o alcance desses objetivos, ancorado no compromisso e esfoço contínuo de implementação de suas metas.

Por fim, a equipe de PLANURB agradece a colaboração das demais Coordenadorias e Assessorias da Secretaria Municipal do Urbanismo e Licenciamento e das Secretarias e órgãos municipais que participaram, e vem participando, neste processo de revisão do PDE, fornecendo dados, informações, revisões e pontos de vista que colaboraram nas análises apresentadas neste Diagnóstico.

# CRÉDITOS

**SECRETARIA MUNICIPAL DE URBANISMO E LICENCIAMENTO  
COORDENADORIA DE PLANEJAMENTO URBANO  
COORDENAÇÃO**

Heliana Lombardi Artigiani

**EQUIPE TÉCNICA**

Ana Julia Domingues das Neves Brandão

André Luiz Pina

Caroline Krobath Luz Pera

Clayton Erik Teixeira

Daniela Perre Rodrigues

Denise de Campos Bittencourt

Denise Gonçalves Lima Malheiros

Fernando Henrique Gasperini

Giovanna Estevam Saquietti

Giulia Aikawa da Silveira Andrade

Guilherme Filocomo

Guilherme Iseri de Brito

Gustavo Rogério de Lucca

Herlan Cássio de Alcantara Pacheco

Jefferson David Gomes Arruda

Juliana Mendes Prata

Luís Octávio da Silva

Maiara dos Santos Dias

Márcia Petrone

Maria Stella Cardeal de Oliveira

Mateus Tourinho Borges Penteado

Robernize Chakour

Olga Maria Soares e Gross

Tadeu Lara Baltar da Rocha

Thalles Marcius de Morais

**ESTAGIÁRIOS**

Amanda Minet Forne

# DIAGNÓSTICO DA APLICAÇÃO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO 2014 - 2021



Catharina Fernandes Salomão

Beatriz Cardoso Del Neri

Camilla Moura Fontes dos Santos Neves

Gabriel Gorski Junqueira Paiva

Iasmin Silva de Melo

Juliana Ferreira Napolitano

Miguel Settimio Righetto

Ricardo Barongen Mancini

## SETOR ADMINISTRATIVO

Luís Campiteli Monteiro

Reginaldo Aparecido Gozzo

Roberta Anjoletto Bartaquine

# DIAGNÓSTICO DA APLICAÇÃO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO 2014 - 2021