



SÍNTESE DO DIAGNÓSTICO DE APLICAÇÃO DO PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO 2014 – 2021

revisão
**Plano
Diretor
SP**
2021-2022

Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento - SMUL
Coordenadoria de Planejamento Urbano – Planurb

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	1
ORDENAÇÃO TERRITORIAL E MOBILIDADE	3
HABITAÇÃO SOCIAL E DIREITO À CIDADE	12
PROTEÇÃO AMBIENTAL E CULTURAL	18
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL	25
GESTÃO DEMOCRÁTICA E SISTEMA DE PLANEJAMENTO	31
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	34

APRESENTAÇÃO

Este documento apresenta a síntese do Diagnóstico da Aplicação do Plano Diretor Estratégico (PDE/2014 - Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014), e tem como objetivo subsidiar a Revisão Intermediária do PDE prevista, inicialmente, para o ano de 2021. Em função da pandemia de Covid-19, a prorrogação para o ano de 2022 possibilita a ampliação do alcance do processo participativo e a identificação de eventuais ajustes e aprimoramentos.

Atendendo aos artigos 356 a 359 do PDE/2014, o processo de monitoramento permanente e a avaliação da sua implementação – por meio de indicadores de seus instrumentos urbanísticos e ações prioritárias – estão entre as principais atividades desenvolvidas pela Coordenadoria de Planejamento Urbano (Planurb) da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL).

O "Diagnóstico da aplicação do PDE 2014-2021" teve como referência o "Relatório de Monitoramento e Avaliação da Implementação do Plano Diretor Estratégico 2014 a 2020" e o "Diagnóstico Inicial". As análises se basearam na coleta e sistematização de dados e informações disponíveis, mas destacam-se limitações impostas por desatualização ou ausência de dados, como o atraso no Censo Demográfico, ainda não realizado.

Tal como na versão completa, esta síntese está estruturada em cinco grupos temáticos: Ordenação Territorial e Mobilidade, Habitação Social e Direito à Cidade, Patrimônio Ambiental e Cultural, Desenvolvimento Econômico e Social, e Gestão Democrática e Sistema de Planejamento. Tem como enfoque a verificação dos resultados preliminares da aplicação dos diferentes instrumentos urbanísticos, considerando sua articulação com as políticas, diretrizes e estratégias centrais propostas no PDE/2014, que são:

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.

Embora se demande de mais tempo para que as estratégias de planejamento efetivamente possam se espacializar na cidade, aqui já se apontam aspectos que evidenciam aprimoramentos necessários a fim de que se cumpram, até 2029, os principais objetivos da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano.

ORDENAÇÃO TERRITORIAL E MOBILIDADE

Os temas Ordenação Territorial e Mobilidade relacionam-se fortemente no PDE/2014 a partir da proposta de articular as dinâmicas urbanas ao aproveitamento do solo e de orientar o crescimento da cidade nas proximidades do transporte público de média e alta capacidade. Trata-se de um conjunto de estratégias que buscam: acomodar o adensamento populacional e a localização dos empregos em localidades subutilizadas e dotadas de boa infraestrutura urbana; fortalecer as atividades de interesse metropolitano; conter a expansão horizontal da cidade; e preservar o cinturão verde metropolitano. Também considera a expansão da rede de transporte coletivo e o incentivo a modais não motorizados, contribuindo para a redução da necessidade de deslocamentos por automóveis e para a qualificação urbana e ambiental.

O PDE/2014 divide o município em duas grandes macrozonas que, por sua vez, são subdivididas, cada uma, em quatro macroáreas. Essa estrutura de planejamento permeia as políticas, as estratégias e os instrumentos para a promoção do desenvolvimento territorial equilibrado, considerando as características, desafios e potencialidades de cada área.

Situada parte na Zona Urbana e parte na Zona Rural, a Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental (MPRA) é caracterizada 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); e Macroárea de Preservação de Ecossistemas Naturais (MPEN).

Localizada integralmente na Zona Urbana, a Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana (MEQU) é caracterizada pela 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); e Macroárea de Redução da Vulnerabilidade Urbana (MRVU).

As projeções populacionais demonstram que as macroáreas de maior densidade e de maior crescimento vegetativo são justamente as que objetivam a diminuição da vulnerabilidade social e ambiental (MRVU e MRVRA). Por outro lado, a MUC, que historicamente apresenta melhor qualidade na urbanização e maior disponibilidade de emprego, serviços e infraestrutura, contém apenas 9% da população da cidade (SEADE, 2022; SMUL, Geoinfo).

Buscando estimular o desenvolvimento equilibrado da cidade e orientar seu crescimento, o PDE/2014 tem como espinha-dorsal a Rede de Estruturação e Transformação Urbana, por sua vez composta pela Rede Estrutural de Transporte Coletivo, Rede Hídrica Ambiental, Rede de Estruturação Local e pela própria Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM). A rede de transporte define onde serão os Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU), áreas da cidade que devem concentrar o processo de adensamento habitacional e construtivo associado à qualificação do espaço público.

Por concentrar parte significativa dos vetores de articulação da cidade de São Paulo com as demais cidades da Região Metropolitana, o PDE definiu a MEM como um dos principais elementos da rede de Estruturação e Transformação Urbana, estabelecendo a obrigatoriedade de realização de estudos e regulamentações específicas – os Projetos de Intervenção Urbana (PIUs), que têm a finalidade de sistematizar e criar mecanismos urbanísticos para melhor aproveitar a terra e a infraestrutura urbana.

O desenvolvimento dos principais PIUs previstos em MEM¹ possibilitou a identificação de aspectos que precisam ser aprimorados para destravar sua implementação e, como consequência, possibilitar a aplicação de outros instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana ainda não experimentados, como as Áreas de Intervenção Urbana (AIU), as Áreas de Estruturação Local (AEL) e a Concessão Urbanística.

Apesar da não aprovação dos PIUs previstos para alavancar seu desenvolvimento, a MEM tem apresentado transformações expressivas. Nela concentram-se parte significativa dos empreendimentos licenciados na cidade, o que indica o consumo de

1 No artigo 76 do PDE/2014, foi estabelecida a necessidade de desenvolvimento de Projetos de Intervenção Urbana (PIUs) para os setores Arco Tamanduateí, Arco Tietê, Arco Jurubatuba e Arco Pinheiros, além da necessária atualização da Operação Urbana Centro, ensejando a realização do PIU Setor Central.

terrenos transformáveis sem a adoção de parâmetros mais apropriados aos objetivos específicos da macroárea – como consequência, gera-se menores contrapartidas de outorga onerosa para a cidade, que poderiam ser direcionadas a territórios de maior vulnerabilidade e à execução de ações estratégicas previstas no PDE.

Ainda sobre a MEM, aponta-se a necessidade de definir parâmetros para encerramento das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) em vigor e que precedem o PDE/2014, possibilitando que esses setores se desenvolvam em consonância com as diretrizes e objetivos estabelecidos para a cidade.

Um dos fatos marcantes em relação ao conjunto de regulações do território ligadas ao PDE/2014 e demais legislações é o aumento significativo no licenciamento de empreendimentos de uso misto – em quantidade total, número de unidades habitacionais e área de construção -, localizados nos territórios mais estruturados da cidade e já centralizadores dos postos de trabalho, sobretudo MUC e MEM (Tabela 01). Para a revisão intermediária do PDE, mostra-se necessário melhor caracterizar a produção imobiliária enquadrada como de uso misto, e avaliar se a distribuição das atividades residenciais e não residenciais nesses empreendimentos tem respondido aos objetivos de criação de novas centralidades com diversificação das atividades urbanas. Além disso, embora a não realização do Censo 2020 tenha comprometido o monitoramento das dinâmicas demográficas e econômicas, não se identificam indícios de que a cidade esteja redistribuindo a localização dos empregos de maneira mais equilibrada.

Tabela 1 - Empreendimentos licenciados nos períodos 2012-2016 e 2017-2021, por categoria de uso e macroárea

	Número de empreendimentos		Área de construção		Área de terreno		Unidades habitacionais - total	
	2012-2016	2017-2021	2012-2016	2017-2021	2012-2016	2017-2021	2012-2016	2017-2021
Uso residencial								
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
MRVRA	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
Total	2.957	3.266	18.956.575	19.451.962	6.553.608	6.541.678	193.934	286.489
Uso misto								
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
MRVRA	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
Total	91	456	3.063.153	8.456.412	2.060.513	1.410.093	22.190	85.250
Uso não residencial								
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	-	-
MRVRA	17	9	66.665	52.170	160.145	101.832	-	-
MUC	236	86	1.955.394	612.973	2.022.947	166.286	-	-
Total	732	249	8.228.920	3.489.935	4.519.935	2.056.920	-	-

#PraCegoVer

A Tabela 1 mostra o número de empreendimentos, a área total de construção, a área total de terreno e a quantidade de unidades habitacionais licenciadas nos períodos entre 2012-2016 e 2017-2021 em cada macroárea, considerando as seguintes categorias de uso: uso residencial, uso misto e uso não-residencial.

Dentre os dados que apresenta, destaca-se:

Para uso residencial na MEM, entre os períodos 2012-2016 e 2017-2021 houve variação de 666 para 737 no número de empreendimentos e de 73.831 para 108.358 na quantidade de unidades habitacionais.

Para uso misto na MEM, houve aumento de 49 para 97 no número de empreendimentos, e de 12.661 para 30.574 na quantidade de unidades habitacionais. Na MUC, houve aumento de 22 para 249 na quantidade de empreendimentos, e de 2.370 para 32.141 no número de unidades habitacionais.

Já para uso não-residencial, na MEM houve redução de 262 para 89 na quantidade de novos empreendimentos licenciados. Na MUC a redução foi de 236 para 86. Esses dados demonstram, sobretudo, aumento no licenciamento de empreendimentos de uso misto.

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

Será preciso considerar, em estudos posteriores, os impactos da pandemia de Covid-19 na distribuição territorial das atividades e na conformação de novas tendências de uso do solo. Devido à difusão do regime de trabalho remoto em determinados setores, observou-se tendência de vacância em prédios corporativos e, com isso, esvaziamento de determinadas regiões da cidade caracterizadas pelo predomínio do uso 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.

Definidos pelo PDE/2014, os EETUs têm passado por transformações significativas a partir do adensamento construtivo², ainda que estudos preliminares já identifiquem discrepância na atividade imobiliária entre diferentes localizações nos eixos. Essa e outras questões demandam de maior aprofundamento na revisão intermediária, como certa tendência de diminuição da atividade imobiliária em miolos de bairro e a falta de incentivos específicos para a produção de HIS em EETU. Ademais, para as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) próximas ao transporte de média e alta capacidades não vigoram os mesmos incentivos urbanísticos dos eixos, o que dificulta a produção de habitação social em áreas dotadas de infraestrutura.

² Com a legislação anterior, 10% das unidades licenciadas entre 2010 e 2021 estavam nas áreas que seriam demarcadas como eixo, o valor subiu para 25% com o PDE/2014, acompanhado de crescimento similar da produção de unidades de HIS nessas áreas.

É fundamental que as preexistências diversas localizadas nos EETUs sejam levadas em conta na avaliação sobre a produção imobiliária e o adensamento demográfico. Deve-se avaliar, por exemplo, que a construção de HIS 2 nessas áreas não necessariamente contribui para a mitigação da desigualdade social, sobretudo quando provoca, direta ou indiretamente, o desalojamento significativo da população de menor renda.

Ainda quanto aos eixos, a cota parte real de terreno por unidade habitacional nos empreendimentos de uso misto e exclusivamente residencial caiu de 27,2m² para 12,3m², o que sugere tendência de um número cada vez maior de unidades com menos de 35m², insuficiente para atender a diversidade de composições familiares. Acrescenta-se que o PDE/2014 não condiciona percentuais mínimos de área construída destinada às categorias de uso residencial e não residencial³, nem mesmo critérios específicos relativos às atividades não residenciais determinantes para a aplicação dos incentivos urbanísticos relacionados ao uso misto.

Por um lado, pode-se considerar como bem-sucedida a estratégia de incentivos a empreendimentos nos EETUs que congreguem usos residenciais e não-residenciais (uso misto), ainda que se concentrem, sobretudo, na MUC; por outro, o adensamento construtivo pode não significar incremento na densidade demográfica. Reforça-se, portanto, a importância do monitoramento qualitativo do adensamento construtivo, o que inclui maiores informações quanto aos usos e formas dos novos empreendimentos, bem como dados sobre as dinâmicas demográficas nesses territórios.

Observa-se que o baixo ritmo de expansão do sistema de transporte coletivo provocou a ativação dos EETUs aquém do planejado. Em áreas recém ativadas, mesmo naquelas em que a infraestrutura de transporte ainda não foi executada, já é identificado grande dinamismo imobiliário. Por outro lado, em áreas previstas e ainda não ativadas, não ocorre o mesmo movimento de mercado. É fundamental que as redes de transporte coletivo de alta e média capacidade sejam implantadas segundo o planejamento, uma vez que disso depende o sucesso da estratégia de Desenvolvimento Ordenado pelo Transporte (DOT) proposta pelo PDE/2014.

³ É importante destacar que, em ZEIS, incidem parâmetros específicos, conforme Quadro 4 do PDE/2014.

Complementa-se que a estruturação dos eixos de transporte deve estar atrelada à diversificação da oferta de modais disponibilizados para a população, considerando o adensamento populacional, a diversidade de atividades e o desincentivo às vagas de garagem, o que tende a desestimular a utilização do automóvel como principal meio de locomoção na cidade⁴. Ademais, objetiva-se também a valorização da mobilidade ativa, através da locomoção segura e eficiente de pedestres e ciclistas entre diferentes modais, contribuindo para uma melhor qualidade urbana e ambiental.

Em relação à política de mobilidade, o PDE/2014 define, além de objetivos e diretrizes, quatro ações prioritárias, que são: a elaboração do Plano Municipal de Mobilidade Urbana- PlanMob (Art. 229), as ações para o Sistema Viário Estrutural (Mapa 8 e Art. 242), as ações para o Sistema de Transporte Público Coletivo (Mapa 9 e Art. 246), e a implantação da Rede Cicloviária (Art. 253). Além das ações prioritárias, também foram estabelecidas ações estratégicas para cada um dos sistemas de mobilidade definidos pelo PDE (Art. 232, 241, 245, 257 e 260). É importante mencionar que as diferentes ações estratégicas não são autoaplicáveis, mas estabelecem necessária interface entre as políticas de desenvolvimento urbano e os planos setoriais.

Elaborado entre 2013 e 2015, o Plano Municipal de Mobilidade Urbana (PlanMob) regula a política municipal de mobilidade urbana. Tem por finalidade orientar as ações do Município no que se refere aos modos, serviços e infraestrutura viária e de transporte, que garantem os deslocamentos de pessoas e cargas em seu território, com vistas a atender às necessidades atuais e futuras. Embora em vigência, destaca-se a necessidade de continuidade de sua implementação e aprimoramento do monitoramento de seus resultados.

As Ações Prioritárias para o Sistema Viário, espacializadas no Mapa 8 do PDE, indicam, por exemplo, a abertura de vias estruturais e intervenções pontuais. Por sua vez, as Ações Prioritárias para o Sistema de Transporte Público Coletivo são apresentadas no Mapa 9, que contempla as estações e linhas de metrô, trem, monotrilho e corredores de ônibus municipais e intermunicipais planejadas para 2016 a 2025. Aponta-se, contudo,

⁴ Para as áreas de influência dos EETUs, o PDE/2014 estabelece o fim da exigência do número mínimo de vagas de automóveis; também considera que são computáveis as vagas de garagem que excedam os seguintes limites: uma vaga por unidade habitacional e uma vaga para cada 70m² de área construída computável destinada ao uso não residencial.

que o PlanMob aprofunda o planejamento dessa rede, redefinindo novas metas temporais. Para os dois mapas, deve-se verificar com os órgãos competentes a necessidade de atualização.

Por fim, a ação estratégica de implantação da rede cicloviária desdobrou-se na Lei municipal 16.885/2018, que criou o Sistema Cicloviário do Município de São Paulo (SICLO), assim como no Plano Cicloviário do Município de São Paulo 2019-2028, os quais buscam consolidar o uso da bicicleta a partir da implementação de uma rede cicloviária segura e integrada aos demais modais, conforme objetivo do PDE/2014.

As estratégias da política de ordenamento do território e as questões de mobilidade têm como horizonte romper a lógica histórica de intensa priorização do automóvel particular na cidade. Favorecem modos de deslocamento coletivos e ativos, além da distribuição balanceada da infraestrutura pelo território. Segundo dados da Pesquisa Origem e Destino 2017⁵ (OD), os deslocamentos a pé permanecem como o principal modo de locomoção no município de São Paulo, seguido pelo ônibus, automóvel e metrô, de modo que se enfatiza a relevância de, constantemente, qualificar as calçadas e demais espaços livres.

Constata-se, também, que dentre os modais motorizados, entre 2007 e 2017 houve um acréscimo de 14,9% no uso de transporte público coletivo, que passou a corresponder por 58% dos deslocamentos; ao mesmo tempo, o transporte individual motorizado cresceu em 5,9% e passou a representar 42% do total de viagens (METRO, Pesquisa Origem Destino, 2017). Devido a diferenças na disponibilidade de redes de infraestrutura de transporte, identifica-se que nas áreas centrais houve maior crescimento da participação dos modos motorizados coletivos, enquanto que nas áreas mais periféricas o transporte motorizado individual foi o que mais cresceu em utilização por parte da população.

O PlanMob/2015 define a meta de implantação de 150 km de corredores de ônibus a cada quatro anos, com a previsão de atingir 600 km até 2028. Com aproximadamente 131,2 km executados, identifica-se descompasso entre o horizonte temporal e a meta proposta. Além disso, demanda-se maior atenção para projetos de infraestrutura dedicada

⁵ METRO, Pesquisa Origem Destino, 2017 apud SMUL/GeoInfo. Informe Urbano nº 40, de out/2019, e do Informe Urbano nº 42, de Jan/2020.

ao transporte público coletivo nas áreas mais desprovidas dessa rede, como Norte 1 e 2 e Leste 1 e 2.

Embora tenha representado apenas 0,8%⁶ dos deslocamentos na cidade efetuados em 2017, identifica-se aumento expressivo no uso da bicicleta, especialmente nas regiões com sistema cicloviário mais bem articulado, a exemplo das regiões Oeste, Centro e Sul 1, ainda que a rede planejada seja expressiva em todas as regiões da cidade.

Considerando que a maior parte das viagens realizadas por bicicleta continua acontecendo nas regiões mais periféricas, ressalta-se a importância da contínua implementação dos projetos de extensão da malha cicloviária e sua integração com os demais modais de transporte – atualmente, aproximadamente 39% dos 1.800 km de ciclovias previstos pelo PlanMob até 2028 foram implementados.

Por fim, mostra-se que, para o avanço na redução das desigualdades de acesso à cidade, é fundamental que os investimentos em transporte sejam ampliados nas regiões com maior demanda, considerando a qualificação dos passeios e a expansão e integração das redes de ciclovia e de transporte coletivo em regiões como a Zona Sul 2, Leste 1 e 2 e Norte 1 e 2. Além disso, é importante ampliar a análise para a escala metropolitana, uma vez que as dinâmicas imobiliárias, residenciais e de mobilidade não se restringem aos limites territoriais da cidade.

⁶ Informe Urbano Nº 42 - Janeiro 2020. SMUL, GeoInfo.

HABITAÇÃO SOCIAL E DIREITO À CIDADE

O tema “Habitação Social e Direito à Cidade” relaciona-se, diretamente, às estratégias indicadas do PDE/2014 de socialização dos ganhos de produção da cidade e de garantia do direito à moradia digna para quem precisa. Nele, os pontos referentes à Política de Habitação Social são entendidos como o conjunto de dispositivos que incluem, entre outros: a execução das ações prioritárias; a produção de Habitação de Interesse Social (HIS) e de Habitação de Mercado Popular (HMP); a delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); a implementação de programas de urbanização e regularização de assentamentos precários; e as 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).

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são um importante instrumento de demarcação de áreas destinadas à produção de habitação social⁷ e atendimento de assentamentos precários. No PDE/2014, subdividem-se em 5 categoriais, de acordo com suas características e ações necessárias para enfrentamento em cada contexto urbano. Nas áreas demarcadas como ZEIS, constata-se a predominância de unidades habitacionais para HIS 1 devido à obrigatoriedade de destinação de 60% de área construída para essa faixa em ZEIS 1, 2, 3 e 4, e de 40% para HIS 1 ou HIS 2 em ZEIS 5, conforme disposto no Quadro 4 do PDE/2014. Observa-se, por meio desse instrumento, a constituição de reserva de terras destinadas à produção de HIS em locais majoritariamente de menor qualidade urbanística; em contrapartida, o PDE prevê incentivo à produção de HIS com a majoração do Coeficiente de Aproveitamento máximo em outras zonas. Analisando a relação das ZEIS com a função social da propriedade⁸,

⁷ Segundo o Art. 46 do PDE/2014, para o atendimento por Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP), são considerados os seguintes valores de renda familiar mensal: HIS 1 – no máximo 3 salários mínimos; HIS 2 – no máximo 6 salários mínimos; e HMP – no máximo 10 salários mínimos.

⁸ A função social, presente na Constituição Federal de 1988, é um princípio do direito de propriedade que prevê que todo bem imóvel, rural ou urbano, deve ser utilizado em prol dos interesses da sociedade, e não apenas dos proprietários.

atenta-se que apenas 32% dos imóveis ociosos notificados para aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) localizam-se nas ZEIS 2, 3 e 5, áreas dotadas de melhor infraestrutura e com alto potencial para provisão de moradia, sobretudo para HIS.

Sobre as áreas ocupadas por assentamentos precários, indica-se que nem todos os perímetros atualmente cadastrados em Sehab estão demarcados como ZEIS 1 ou 3 no PDE/2014. É necessário, portanto, avaliar em que medida as diretrizes previstas a essas ZEIS devam ser aplicadas em caso de intervenção em assentamentos precários não demarcados nessas categorias.

Em relação à ZEIS 3 – áreas com ocorrência de imóveis ociosos, encortiçados ou deteriorados em regiões dotadas de serviço e infraestrutura –, considera-se que tal definição legal pode não abarcar o rol de assentamentos precários existentes nesses territórios. Pondera-se, assim, a possibilidade de que outros tipos de assentamentos possam ser incluídos nessa classificação e ainda a necessidade de priorizar atendimento habitacional às famílias diretamente envolvidas nas intervenções. Sobre os Conselhos Gestores de ZEIS, aponta-se a necessidade de considerar dificuldades para sua instituição e manutenção.

Constata-se, de 2014 e 2021, expressivo crescimento no licenciamento de unidades de HIS e HMP, sobretudo com participação da iniciativa privada. Os licenciamentos desses empreendimentos concentram-se, principalmente, no eixo nordeste da cidade, nas Subprefeituras de Aricanduva-Formosa-Carrão, Mooca, Penha, Itaquera e Santana-Tucuruvi, além de presença significativa de licenciamento de unidades nas subprefeituras da Sé, Pirituba e Butantã. Não se observa grande correspondência entre os territórios com maior quantidade de licenciamento desses empreendimentos e a localização dos postos formais de trabalho na cidade – concentrados, sobretudo, no setor sudoeste e área central –, embora exista uma tendência de descentralização do emprego em direção às regiões Tatuapé, Ipiranga e Jaguaré.

A partir de dados de provisão habitacional monitorada pelo Programa de Metas da Sehab, observa-se que as HIS entregues estão localizadas, majoritariamente, nas regiões periféricas, embora estima-se tendência parcial de reversão no horizonte de 2022 a 2028, considerando a significativa quantidade de unidades habitacionais previstas no eixo oeste

e central da cidade. Nota-se, ainda, que o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) possuiu papel relevante para viabilizar as unidades habitacionais entregues no âmbito do Programa de Metas da Sehab/PMSP (2017-2021). Seu encerramento e recente substituição pelo programa Casa Verde e Amarela dificultam a avaliação quanto à continuidade da política habitacional federal aplicada no município. Ainda quanto ao período recente, complementa-se o aumento das unidades construídas no âmbito da Parceria Público-Privada do Governo do Estado de São Paulo e do Programa Mananciais.

A respeito das fontes orçamentárias que subsidiaram a implementação da política habitacional entre 2014 e 2020, destaca-se: redução de aplicação dos recursos oriundos do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura (FMSAI); oscilação dos investimentos do órgão Sehab; redução no investimento dos valores oriundos das Operações Urbanas Consorciadas (OUCs); e liquidação dos recursos do Fundurb sempre menor a R\$150 milhões/ano, apesar de aumento significativo em sua arrecadação.

Sobre o Fundurb, deve-se avaliar a compatibilidade entre a diretriz territorial de aplicação dos valores reservados à política habitacional, que priorizam as áreas mais bem estruturadas (MUC, MQU e MEM), e as premissas de atendimento à demanda de reassentamento no território próximo ao de sua origem. Também se aponta a necessidade de maior liquidação dos recursos do Fundurb destinados à política habitacional, considerando o fundamental equilíbrio em períodos de maior arrecadação. Sobre as OUCs, é necessário reavaliar o equilíbrio entre a porcentagem mínima de valor reservado à habitação em relação à demanda que deveria ser considerada em cada operação, tal como determinado em normativas específicas. De mesmo modo, deve-se ter em vista a relação entre as obras que, entre outras situações, podem gerar remoção de assentamentos precários, e o dispêndio de recursos vinculados ao atendimento habitacional.

Com relação à Cota de Solidariedade, exigida em empreendimentos com área construída computável (ACc) acima de 20.000 m², aponta-se que apenas 33 empreendimentos se enquadraram nos requisitos para sua aplicação e que a maioria optou pela doação de 10% do valor do terreno ao Fundurb como alternativa à doação de 10% de área construída para a produção de HIS. Esse ponto deve ser analisado com maior profundidade na revisão intermediária, considerando a comparação entre os recursos doados ao Fundurb e o valor das unidades que deixaram de ser destinadas à HIS, bem

como qual das alternativas dispostas no Art. 112 do PDE apresenta-se como a mais convergente com o interesse público.

Dada a não destinação de unidades habitacionais à faixa de HIS 1 através desse instrumento, aponta-se possível fragilidade para a provisão de habitação à população de menor renda, o que deve ser tratado na revisão intermediária. Outro ponto que demanda de maior aprofundamento é a análise dos benefícios da Cota de Solidariedade e da renúncia de contrapartida financeira da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) ao poder público, considerando o valor por metro quadrado de potencial construtivo adicional.

Para 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 Progressivo no Tempo (IPTUp); a Desapropriação Mediante Pagamento em Títulos da Dívida Pública, dentre outros.

Dos 1.746 imóveis notificados através da PEUC entre 2014 e 2020, 10% atenderam integralmente às exigências e outros 21% estão em processo de adequação em estágio de apresentação de projeto para o imóvel. Mais da metade dos imóveis notificados ainda não atendeu às notificações de PEUC, sendo que 27% já estão sob incidência do IPTU progressivo no Tempo (IPTUp). Ademais, aponta-se a necessidade de verificação da efetividade da PEUC quanto ao cumprimento da função social e qualificação da vida urbana através da coleta de dados qualitativos sobre os usos provisionados, além de sua utilização combinada a outros instrumentos para uma resposta mais adequada.

Em relação ao IPTUp, a quantidade de imóveis notificados que sofreu aplicação desse instrumento vem crescendo ano a ano, com exceção de 2020. Do total, 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. Por outro lado, a eficácia desse último instrumento esbarra em impedimento legal⁹. Como alternativa, o processo de desapropriação pode ocorrer mediante indenização em espécie após a declaração de utilidade pública ou interesse social de um bem pelo poder público.

⁹ A Resolução 43/2001, do Senado Federal, proíbe a emissão de títulos da dívida pública pelo Município de São Paulo.

Percebe-se, portanto, a importância da elaboração de um plano estratégico de gestão, incorporação e destinação dos imóveis de interesse público após o 5º ano de aplicação do IPTUp, com a possibilidade de que subsidiem a política habitacional municipal. Destacam-se, ainda, os seguintes pontos: o Consórcio Imobiliário carece de regulamentação; a Arrecadação de Bens Abandonados carece de regulamentação interna; e o Direito de Preempção, apesar de legalmente vigente, não vem sendo utilizado. Para aprimorar os instrumentos indutores da função social da propriedade, é importante avaliar se os imóveis notificados e reativados têm cumprido sua função social de maneira efetiva por meio de usos compatíveis. Ademais, é relevante avaliar a possibilidade de priorização das notificações nas áreas das ZEIS 2, 3 e 5.

Destacam-se, ainda, medidas recentes relacionadas à temática de habitação, como a tramitação, ainda que em atraso, do Plano Municipal de Habitação (PL619/2016), e o Programa Pode Entrar, que tem “por objetivo criar mecanismos de incentivo à produção de empreendimentos habitacionais de interesse social, a requalificação de imóveis urbanos ou aquisição de unidades habitacionais, destinadas às famílias de baixa renda, estabelecendo uma política habitacional de financiamento e locação subsidiados” (Lei Municipal Nº 17.638/2021).

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.

Após a sanção do PDE/2014, houve revisões no marco normativo da regularização fundiária, como a sanção da Lei Federal 13.465/2017 e da Lei Municipal 17.734/2022. Em relação ao escopo do PDE, destaca-se parte das disposições da nova legislação municipal que possui natureza multidisciplinar, e que deve ser considerada com base nas diretrizes de desenvolvimento urbano previstos para a cidade. Especificamente sobre a Concessão de Uso para Fins de Moradia (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.

Abordada no Plano Diretor a partir da possibilidade de elaboração de uma legislação específica, a Regularização Edilícia é prevista para edificações de uso residencial e não residencial, edificações de uso institucional e empreendimentos habitacionais promovidos

pela administração pública direta ou indireta. 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 acordo com os dados de Unidade de Gestão Técnica de Análise de Regularização (GTEC), foram concedidas anistias automáticas, previstas em lei, a 225.597 contribuintes, distribuídas homoganeamente no território, com exceção da MEM e da MUC, onde ocorreram de forma pontual e espaiada. 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.

Tratando-se das áreas de risco no município em contraposição com as Macroáreas do PDE, foi observado que, embora as ações prioritárias previstas venham sendo cumpridas, houve um aumento das áreas de risco e grau de risco (Alto - R3 e Muito alto - R4) na Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental, o que evidencia intenso processo de ocupação das áreas ambientalmente frágeis não propícias ao assentamento urbano.

Por fim, essas foram as principais questões que se sobressaíram das análises do Diagnóstico da Aplicação do PDE/2014 referente ao tema Habitação Social e Direito à Cidade. Como apontado, existem estratégias e instrumentos mais bem consolidados em que se verificam tendências, enquanto outros carecem de novos estudos e do aprimoramento de dados para melhor avaliação.

PROTEÇÃO AMBIENTAL E CULTURAL

A temática da proteção dos bens ambientais e culturais é incorporada e valorizada no PDE/2014 na medida em que desempenha papel na sustentação e apoio às demais atividades urbanas, permeando de forma transversal as políticas e diretrizes de desenvolvimento.

Para a agenda ambiental, o PDE/2014 ressalta a importância dos múltiplos papéis dos recursos naturais para o equilíbrio urbano. Define procedimentos distintos de sustentabilidade para cada uma das Macrozonas, bem como utiliza das diretrizes de cada Macroárea para controlar a pressão da urbanização sobre os ecossistemas nas bordas da mancha urbana. Entre 2010 e 2019, foi identificado incremento de 23% de área construída sobre a Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental (MPRA) e de 10% na Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana (MEQU). Essa expansão – por vezes, desordenada – agrava conflitos em áreas de risco geológico-geotécnico, indo contra os objetivos preconizados nos incisos IX e X do art. 17 do PDE/2014.

Inseridas na MEQU, as Macroáreas de Estruturação Metropolitana (MEM), de Urbanização Consolidada (MUC), de Qualificação da Urbanização (MQU), e de Redução da Vulnerabilidade Urbana (MRVU) possuem características e demandas distintas quanto à proteção e à gestão dos recursos naturais. Para cada uma delas, preveem-se programas e projetos de macrodrenagem, com melhoria na rede de saneamento e maior efetividade em políticas de expansão de áreas verdes e da arborização urbana.

Uma importante ação em desenvolvimento é a reabilitação de áreas contaminadas¹⁰. Registra-se que 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. Em função do predomínio do uso industrial no passado, a maior parte das áreas contaminadas e reabilitadas estão localizadas na MEM, onde se restringem as

¹⁰ Conforme definição da Lei nº 13.577/2009, Área Contaminada é aquela 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. A reabilitação dessas áreas pressupõe o reestabelecimento de nível de risco aceitável à saúde humana, considerado o uso declarado.

Operações Urbanas Consorciadas (OUCs). Nas OUCs, o interesse por mudanças de uso condiciona um maior número de investigações e reabilitações - nelas, de 127 áreas sob investigação, 54 foram reabilitadas (Geosampa/SMUL).

Caracterizada pelo maior percentual de cobertura vegetal do município, a MPRA exerce a função de amortecimento da mancha urbana com a proteção dos mananciais e das serras do Mar e da Cantareira, em que se reitera a importância de Parques Naturais e outras unidades de conservação.

Sobre as zonas especiais previstas no PDE/2014, destaca-se que as Zonas Especiais de Preservação Ambiental (ZEPAM) vêm cumprindo seus propósitos de proteção de áreas que prestam importantes serviços ambientais, como conservação da biodiversidade, controle de erosão e inundação e regulação microclimática. Contudo, entende-se como prioritária a atualização do Quadro 7 do PDE/2014 e o avanço na implementação dos parques previstos¹¹, não somente por meio da alocação de recursos orçamentários, mas também pela viabilização de mecanismos pouco aplicados até o momento, sobretudo o Fundo Municipal de Parques e a Transferência do Direito de Construir (TDC) em ZEPAM.

As Zonas Especiais de Preservação (ZEPs), por sua vez, são porções do território que abrangem as Unidades de Conservação de Proteção Integral do município, com o objetivo de garantir a preservação dos ecossistemas presentes e conciliá-los a atividades de pesquisa, ecoturismo e educação ambiental. Nesse caso, a condição de demarcação sobre áreas públicas, independentemente se do estado ou do município, favorece o cumprimento de sua função socioambiental.

Os conflitos entre expansão da urbanização, qualificação do ambiente de vida e preservação dos recursos ambientais são abordados pelo PDE/2014 a partir de diferentes estratégias e instrumentos, alguns dos quais necessitários de atualização de parâmetros. Aqui ressalta-se que o eficaz monitoramento da implementação do PDE/2014 depende,

¹¹ Vale ressaltar que, desde a publicação do PDE/2014, foram implantados 7 parques, sendo eles: Feitiço da Vila, Chácara do Jockey, Chuvisco, Linear Nair Belo, Alto da Boa Vista, Paraisópolis e Augusta. Além desses, 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.

sobretudo, do constante aprimoramento na gestão da informação, com aperfeiçoamento da publicidade e qualificação dos indicadores.

Dentre os instrumentos, destacam-se o Estudo e Relatório de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) e o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Embora ambos se encontrem regulamentados e em aplicação, necessitam de aprimoramentos na transparência dos dados, com a disponibilização de camada georreferenciada no GeoSampa em série histórica. Para o EIV, aponta-se que parâmetros excessivamente altos para o enquadramento dos empreendimentos comprometem sua efetividade, o que indica necessária revisão.

Recém regulamentado para as áreas de mananciais¹², o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA) é um mecanismo financeiro de remuneração a pessoas físicas ou jurídicas pelos serviços ecossistêmicos prestados em suas propriedades e que geram benefícios para toda a sociedade. Embora não abranja toda a área rural do município e esteja restrito aos mananciais, apresenta-se como um importante instrumento para redução de desigualdades e fomento ao Polo de Desenvolvimento Econômico Rural Sustentável.

Por outro lado, a não regulamentação de instrumentos previstos compromete o pleno cumprimento da agenda ambiental no desenvolvimento da cidade. É o caso da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE), que objetiva auxiliar, antecipadamente, “os tomadores de decisões no processo de identificação e avaliação dos impactos e efeitos que a implementação de políticas, planos ou programas podem desencadear na sustentabilidade ambiental, social, econômica e urbana.” (PDE/2014, art. 153).

Por sua vez, a Transferência do Direito de Construir (TDC), instrumento utilizado como medida de proteção a áreas históricas e/ou ambientalmente relevantes à comunidade urbana, apresenta necessidade de ajustes quanto a sua aplicação em ZEPAM. Identifica-se que a restrição de uso do instrumento em terrenos particulares inseridos em MPRA retarda os resultados da viabilização de parques previstos no Quadro 7 do PDE/2014,

¹² O Programa de Pagamento por Prestação de Serviços Ambientais em Áreas de Proteção aos Mananciais do Município de São Paulo – PSA MANANCIAIS foi criado pelo decreto nº 61.143, de 14 de março de 2022.

comprometendo a preservação e recuperação de áreas da MPRA que sofrem pressão pela ocupação irregular.

Para o cumprimento dos objetivos do sistema de saneamento ambiental, integrado pelos sistemas de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de drenagem e de gestão integrada de resíduos sólidos, ressaltam-se os seguintes pontos:

- A criação de um órgão municipal de planejamento e gestão de drenagem e dos recursos hídricos, que coordene ações intersetoriais, e a consequente elaboração do Plano Diretor de Drenagem;
- A efetivação do Programa de Recuperação Ambiental de Fundos de Vale, parcialmente iniciado, com articulação de ações intersetoriais de saneamento ambiental, drenagem, mobilidade, parques lineares e urbanização de favelas;
- O aperfeiçoamento do mapeamento de áreas de risco de inundações, cuja elaboração foi iniciada pela Defesa Civil;
- O aprimoramento da visão do sistema de drenagem considerando, também, diferentes soluções de microdrenagem, capazes de contribuir com a retenção e a desaceleração das águas de forma exponencial na área urbana, e hoje restrita a elementos acessórios, sem política clara para a implantação de sistemas complementares.
- A continuidade dos investimentos para a universalização do sistema de abastecimento de água e de esgoto sanitário e para o fortalecimento do sistema de gestão de resíduos sólidos, o que inclui, entre outras ações, a implantação das centrais de processamento da coleta seletiva e dos eco-parques de Tratamento Mecânico Biológico (TBM) previstos.

O PDE/2014 aborda a criação do Sistema de Áreas Protegidas, Áreas Verdes e Espaços Livres (SAPAVEL), que abrange as diversas categorias de áreas ambientais protegidas, prestadoras de serviços ambientais, espaços vegetados e espaços não ocupados por edificação coberta, seja de propriedade pública ou particular. Para sua implementação, é prevista a destinação de recursos do Fundo Especial de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (FEMA) e a criação do Fundo Municipal de Parques (FMP),

atualmente não estruturado. Neles, identificam-se atribuições sobrepostas, o que pode dificultar eventual atuação complementar e conciliada.

Quanto às mudanças climáticas e as condições de resiliência da cidade, entende-se que os estímulos ao adensamento populacional em áreas de estruturação metropolitana, sobretudo centralidades e eixos de transporte, podem criar ilhas de calor e expor as pessoas a cargas maiores de poluição. Nesse sentido, considera-se fundamental que as estratégias de ordenamento territorial estejam associadas a planos de arborização urbana (através do PMAU) e de preservação das áreas verdes (através do PLANPAVEL), além da diminuição da oferta de vagas de estacionamento e estímulo ao uso do transporte público nos eixos de estruturação urbana. No PDE/2014, apesar do estímulo à adoção de tecnologias e procedimentos construtivos sustentáveis nos empreendimentos em troca da diminuição da contrapartida de Outorga Onerosa, ressalta-se que tal instrumento pode ser aperfeiçoado, abordando, por exemplo, o fomento de edificações de baixa intensidade de carbono e soluções baseadas na natureza. Por fim, ressalta-se a importância de 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 do processo de limitação dos efeitos do aquecimento global.

Tal como na agenda ambiental, a Política e o Sistema de Proteção ao Patrimônio Arquitetônico e Urbano permeiam o PDE/2014 e abrangem vários de seus instrumentos urbanísticos. Para a preservação, a valorização, a integração e a articulação dos bens culturais, foram criadas as Zonas Especiais de Preservação Cultural (ZEPEC), que são classificadas em quatro categorias: Bens Imóveis Representativos (BIR); Áreas de Urbanização Especial (AUE); Áreas de Proteção Paisagística (APPa); e Áreas de Proteção Cultural (APC).

As ZEPECs 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. As ZEPECs são identificadas e instituídas por meio do tombamento, do inventário do patrimônio cultural, do registro do patrimônio imaterial e da chancela da paisagem cultural, entre outros. Nesse sentido,

considera-se que os imóveis ou áreas tombadas ou protegidas por legislação Municipal, Estadual ou Federal no município de São Paulo enquadram-se como ZEPEC (Art. 61, parágrafo único).

A Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS - 16.402/16) definiu 150 polígonos de ZEPEC nas categorias APPa, AUE, BIR e BIR/APPa, totalizando 161.422.894,33 m² (ou seja, 10,61% da área do município). Identifica-se que a Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM) é a que totaliza a maior quantidade de áreas enquadradas como ZEPEC, enquanto que a Macroárea de Preservação dos Ecossistemas Naturais (MPEN) se destaca pela maior extensão territorial.

Para aperfeiçoar o monitoramento dos instrumentos que permeiam a política cultural, é importante que a plataforma Geosampa seja constantemente atualizada, considerando, inclusive, a criação de um indicador para aferição da melhoria no estado de conservação dos bens tombados que adquiriram recursos financeiros através da Transferência do Direito de Construir (TDC). Demanda-se, ainda, a criação de um indicador que inclua a quantidade de edificações por categoria de ZEPEC, o que demonstraria o número de imóveis passíveis de obter a TDC, instrumento aplicável em ZEPEC-BIR e ZEPEC-APC¹³. De 2014 a 2019, foi identificado um dinamismo inédito na aplicação do TDC em ZEPEC-BIR, somando-se 214 declarações – dessas, 81 referentes a imóveis tombados na Operação Urbana Centro, e 133 fora desse perímetro. Esse dado indica a consolidação do TDC como instrumento efetivo para a preservação do patrimônio cultural e fundamento estratégico de planejamento urbano. Para aprimoramento, indica-se a necessidade de estimular sua aplicação para imóveis tombados em pequenas propriedades.

Além disso, o PDE/2014 define como parte integrante da política de proteção ao patrimônio arquitetônico e urbano os Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem (TICPs), áreas que concentram atividades e instituições culturais, bem como elementos materiais, imateriais e de paisagem significativos para a memória e identidade da cidade. Nesses territórios devem ser estimuladas iniciativas culturais, educativas e ambientais através de incentivos urbanísticos e fiscais. Foram estabelecidos dois TICPs – Paulista/Luz e Jaraguá/Perus, com a possibilidade de novas demarcações. É importante

¹³ Em 2016, o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Ambiental da Cidade de São Paulo (Conpresp) concedeu o primeiro e único termo de ZEPEC-APC ao Cine Belas Artes.

que os TICPs sejam efetivamente apropriados como instrumento de desenvolvimento de áreas singulares da cidade, sendo necessária sua regulamentação.

Importante ressaltar que essa síntese aborda uma seleção dos principais instrumentos urbanísticos presentes no PDE/2014 vinculados ao patrimônio ambiental e cultural, tanto em funcionamento, quanto necessários de regulamentação. Enfatiza-se a importância da contínua qualificação de dados e sua disponibilização, entendidas como aspectos fundamentais para a efetivação das estratégias de desenvolvimento urbano previstas no PDE.

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

O PDE/2014 apresenta um conjunto diversificado de instrumentos, planos setoriais, programas e projetos, no sentido de promover o desenvolvimento sustentável e articulado entre porções territoriais com características e necessidades específicas. Esse horizonte permeia, entre outros, a Política de Desenvolvimento Econômico Sustentável, que estabelece, no art. 176 do PDE/2014, uma série de objetivos específicos que visam diminuir as desigualdades socioterritoriais, com uma distribuição mais equitativa do emprego e estímulo ao desenvolvimento dos territórios urbano e rural do município.

A fim de mitigar condições vulneráveis em regiões historicamente menos assistidas e de potencializar o desenvolvimento econômico de modo equilibrado, o PDE destaca, nas áreas urbanas, os Polos Estratégicos de Desenvolvimento Econômico (PEDE) e os Perímetros de Incentivo ao Desenvolvimento Econômico (PIDE), além das Centralidades Lineares e Polares, dos Polos de Economia Criativa, dos Parques Tecnológicos, das Zonas Predominantemente Industriais (ZPI) e das Zonas de Desenvolvimento Econômico (ZDE); nas áreas rurais, estabelece os Polos de Desenvolvimento Rural.

Os PEDEs e os PIDEs se sobrepõem no PDE/2014, tanto em demarcação territorial quanto nos objetivos. Os PEDEs – regiões com grande potencial de transformação e que passam por processos de mudança nos padrões de uso e ocupação – devem ser regulamentados por meio de plano e lei específicas, que definem, entre outros conteúdos, sua vocação econômica, as intervenções necessárias e as estratégias de financiamento, além de incentivos fiscais. Dentre os cinco PEDEs previstos (Polo Leste, Polo Sul, Polo Noroeste, Polo Norte e Polo Fernão Dias), até agora nenhum foi constituído, o que impossibilita sua avaliação. Neles, a variação de estabelecimentos e postos de trabalho se acumulam, respectivamente, em uma média de -8 e -7% entre 2014 e 2020.

Os PIDEs – perímetros em que são previstos incentivos urbanísticos e fiscais para instalação de usos não residenciais com finalidade de geração de renda e emprego – estão sujeitos à elaboração de planos específicos pelo poder público e à constituição de um Programa de Incentivos Fiscais. Conforme definido pelo PDE/2014, sobre os recortes de Cupecê e Jacu-Pêssego já há incidência de incentivo urbanístico – $CA_{max} = 4$, com

isenção de pagamento de OODC para usos não residenciais. Além disso, sobre eles incidem leis de incentivo tributário que abrangem territórios mais amplos¹⁴. Através do monitoramento, identifica-se que, apesar do acréscimo de área construída relativamente maior do que na totalidade do município, essa ainda é predominantemente residencial. Além disso, observando os dados do IPTU EG (períodos 2004-2009, 2009-2014, e 2014-2019), identifica-se que o período de maior acréscimo foi anterior ao decorrente do PDE/2014.

Sobre as Centralidades Lineares e Polares, caracterizadas como porções do território onde há concentração de comércio e serviços que precisam ser fortalecidos e qualificados, houve ligeiro incremento em área construída e no número de licenciamentos, mas, de mesmo modo, ainda não se pode creditá-los ao PDE/2014, visto que, em parte, foram licenciados dentro das normas do PDE/2002.

Para avaliá-las, recorreu-se aos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETUs), previstos no PDE/2014 junto às áreas de influência do transporte coletivo de média e alta capacidade. Entre 2014 e 2019, constata-se redução no número de empresas (-4,7% nos Eixos e -5% para o restante do Município) e de postos de trabalho (-3,8% nos Eixos e -0,6% no restante do Município), o que indica efeitos da própria concentração econômica.

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, para os quais citam-se:

- O projeto Triângulo SP (Lei 17.332/2020), que visa reativar o Centro Histórico de São Paulo a partir de atrativos e mais opções de lazer, sobretudo nos horários noturnos e aos finais de semana;
- O Programa Ruas Abertas (Lei 16.607/2016), que visa a utilização de trechos de vias públicas e praças para atividades culturais, de lazer, esportivas e abertura de comércio em horário de funcionamento ampliado;

¹⁴ Nestas áreas, incidem leis de incentivos tributários atribuídas à Zona Leste (Lei Municipal nº 15.931/13 - Programa de Incentivos Fiscais para prestadores de serviços em região da Zona Leste) e à Zona Sul (Lei Municipal nº 16.359/16 - Programa de Incentivos Fiscais da Zona Sul).

- O Programa Ruas SP (Decreto 60.197/2021), que objetiva ampliar a área de atendimento de bares e restaurantes mediante a autorização para a colocação de mesas e cadeiras em extensões temporárias das calçadas.

Por outro lado, embora o PDE/2014 tenha criado o Polo de Economia Criativa Distrito Criativo Sé/República, o primeiro entre tantos outros que poderiam ser instituídos para fomento da economia criativa, é possível identificar que entre os anos de 2014 e 2020 a região central teve redução de 8% nos postos de trabalho ligados ao setor. Ao mesmo tempo, constata-se aumento aproximado de 2,5% no município, com destaque para os distritos Pinheiros e Itaim Bibi, que cresceram, respectivamente, 8% e 27%, de modo que os resultados esperados para o fomento ao setor para o PEC Sé/República não foram alcançados.

De mesmo modo, os Parques Tecnológicos, definidos como territórios estratégicos de desenvolvimento urbano baseado em estímulo a usos voltados para a produção de conhecimento ligados à tecnologia e à inovação, não foram efetivamente implementados.

Articulado aos princípios de planejamento urbano definidos no PDE/2014, o Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico (PMDE) - elaborado pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Turismo (SMDET) -, visa a atuação coordenada entre transformação econômica, uso do solo, mobilidade e planejamento dos investimentos públicos. Por isso, como forma de reforçar a conexão entre as políticas públicas, ressalta-se a importância da aplicação dos instrumentos previstos no PDE/2014, como PIDE, PEDE, entre outros, no fomento ao desenvolvimento econômico sustentável e inclusivo.

O PDE/2014 previu a demarcação de áreas destinadas à implantação e manutenção de usos não residenciais diversificados, especialmente os usos industriais. Definidas pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Lei Municipal 16.402/2016), constata-se que tanto nas Zonas Predominantemente Industriais (ZPIs) quanto nas Zonas de Desenvolvimento Econômico (ZDEs) houve uma forte queda no número de estabelecimentos (-8% em ZPIs; -29% em ZDEs) e de empregos (-30% em ZPIs; -34% em ZDEs) entre 2014 e 2020.

Para além das áreas urbanas, o retorno da Zona Rural no ordenamento territorial trouxe uma concepção multifuncional às regiões de borda da cidade, para as quais o PDE/2014

prevê programas de geração de renda em consonância com a preservação de mananciais. O estímulo à geração de renda, seja através do lazer e do ecoturismo, seja através da produção agrícola sustentável, é parte das estratégias para a contenção da expansão urbana, preservação da biodiversidade e da sustentabilidade hídrica da metrópole.

As ações definidas para que sejam atingidos os objetivos do PDE/2014, orientados pelas diretrizes explicitadas para o desenvolvimento econômico e social, precisam ser continuamente implementadas, embora já se identifiquem programas exitosos que devem ser mantidos e aperfeiçoados. Desses, o programa Ligue os Pontos, concebido pela própria Prefeitura, se destaca por um conjunto de políticas e ações de incentivo à agricultura orgânica e sustentável na zona sul da cidade, o que inclui capacitação, identificação e valorização de produtores rurais e demais atores sociais envolvidos na cadeia produtiva do alimento. Ações que se complementam com a implantação de Equipamentos de Segurança Alimentar e Nutricional, além do incentivo a feiras orgânicas, a espaços de comercialização para produtores rurais, e a priorização de agricultores familiares orgânicos nas compras institucionais do Município.

Assim, entende-se que o PDE/2014 deu novo patamar às diferentes experiências de incentivo ao desenvolvimento sustentável nas áreas rurais da cidade, mas, para que atinja seus objetivos, é fundamental o constante monitoramento dos programas e ações, previstos ou em curso.

O PDE/2014 também estabelece um conjunto de instrumentos para o fomento do desenvolvimento a partir da dimensão social, condição necessária para garantia da sustentabilidade urbana e direitos sociais aos cidadãos. Nesse sentido, prevê 32 ações prioritárias e lista, no Quadro 10, os principais equipamentos a serem implantados como parte integrante do Sistema de Equipamentos Urbanos e Sociais, dos quais identifica-se:

- para os equipamentos de assistência social, foram implementados 50% do previsto – correspondente a 16 equipamentos –, sendo 9 em MEM e 6 em MRVU e MRVRA, sendo essas últimas as macroáreas de maior vulnerabilidade social;
- para os equipamentos de cultura, foram implantados 33% do previsto – correspondente

- a 4 equipamentos –, sendo 2 em MQU e 1 em MRVU;
- para os equipamentos de esporte, foram implantados 7% do previsto – correspondente
- a 2 equipamentos –, ambos em MEM;
- para os equipamentos de educação, foram implantados 31% do previsto – correspondente a 89 equipamentos –, sendo 75% desses em MRVU e MRVRA;
- para os equipamentos de saúde, foram implantados 28% do previsto – correspondente
- a 51 equipamentos –, sendo 35,41% em MEM e 35,41% em MRVU e MRVRA.

Previstos entre as ações prioritárias, seis planos municipais setoriais e intersetoriais foram elaborados – de Educação, de Saúde, de Esportes, de Assistência Social, de Cultura e de Segurança Alimentar e Nutricional –, sendo necessária ainda a elaboração do plano municipal de Gestão das Áreas Públicas e o de Articulação e Integração de Equipamentos Urbanos e Sociais no Território.

Assim, considerando a realidade da cidade, os fortes impactos socioeconômicos da pandemia de Covid-19 e os instrumentos previstos no PDE/2014, identificam-se pontos que podem ser reforçados e/ou aperfeiçoados:

- Melhoria no fluxo de informação entre as secretarias para fortalecimento do monitoramento do PDE;
- Fusão dos instrumentos PEDEs e PIDEs, com indicação para elaboração de planos urbanísticos específicos e programas de incentivos para cada perímetro;
- Estímulo à identificação, demarcação e qualificação de centralidades existentes, além da criação de novas centralidades, a serem estabelecidas a partir de características específicas do território, como atividades econômicas tradicionais;
- Estímulo à implantação efetiva dos Polos de Economia Criativa e dos Parques Tecnológicos, com reunião de programas existentes, elaboração de programas específicos e definição de metas a serem alcançadas;

- Necessário reforço nas diretrizes estabelecidas no PDE/2014 quanto a distribuição equitativa de investimentos e equipamentos públicos a fim de qualificar a vida urbana dos bairros de forma equilibrada;
- Estímulo e fortalecimento contínuo aos programas voltados para a zona rural, no intuito de fomentar a economia sustentável e a preservação ambiental, considerando, aqui, a contenção da expansão urbana desordenada, a proteção de mananciais e a produção de alimentos de qualidade.

GESTÃO DEMOCRÁTICA E SISTEMA DE PLANEJAMENTO

Para garantir a gestão democrática, o PDE/2014 define instâncias e instrumentos de participação popular e controle social que procuram dar maior protagonismo à sociedade civil no planejamento e gestão da política de desenvolvimento urbano da cidade, articulando o planejamento urbano aos instrumentos orçamentários municipais.

Entre os instrumentos previstos para o fortalecimento da gestão integrada, descentralizada e participativa, destacam-se: as Audiências Públicas; a Iniciativa Popular de Planos, Programas e Projetos de Desenvolvimento Urbano; a Iniciativa Popular de Projetos de Lei, do Plebiscito e Referendo; e os Instrumentos de Promoção da Cidadania, identificados como atividades de formação que buscam garantir a troca de informações e o aperfeiçoamento das políticas de desenvolvimento urbano.

Os Instrumentos de Promoção da Cidadania devem ocorrer no mínimo uma vez ao ano, precedendo a discussão do orçamento municipal. Nas seis edições do programa Agentes de Governo Aberto, ocorridas entre 2015 e 2021, foram formadas 36.595 pessoas nas temáticas de Gestão Participativa, Transparência, Inclusão Digital, Orçamento Público e Gestão, entre outros. No ano de 2021, fortemente impactado pela pandemia, foi identificada uma participação média de 4,8 pessoas por Distrito, além de diminuta quantidade de propostas consideradas viáveis – 70 em 3.519. Isso reforça a necessidade do aprimoramento das ações de formação para maior qualificação da participação popular.

Quanto às audiências públicas, o PDE/2014 as institui apenas para os empreendimentos em que são exigidos estudos e relatórios de impacto de meio ambiente (EIA/RIMA) ou de vizinhança (EIV), de modo que é importante que sejam incorporadas também na elaboração e revisão dos planos, programas e projetos ligados ao Sistema de Planejamento Urbano e Gestão Democrática. Os demais instrumentos, por sua vez, não foram aplicados na gestão da cidade, o que demonstra a necessidade de estudos mais detalhados para a identificação de entraves e possíveis soluções.

A partir do desenho institucional do Sistema Municipal de Planejamento Urbano definido no PDE/2014, as leis e instrumentos orçamentários e o Programa de Metas devem, necessariamente, considerar em sua elaboração o disposto nos planos urbanísticos. Outro aspecto primordial é a necessidade de participação ativa das Subprefeituras no planejamento municipal, incluindo, assim, a dimensão local e as especificidades de cada território para a articulação das políticas setoriais.

Nesse sentido, os Planos Regionais das Subprefeituras foram realizados e estão publicados por meio do Decreto Municipal nº 57.537/2016. Demarcam, para cada Subprefeitura, um conjunto de Perímetros de Ação – no total, 380 para todo o município de São Paulo. A definição desses perímetros possibilitou, entre outros aspectos, que possam ser elaborados e implantados programas e projetos urbanísticos intersetoriais, utilizando-se, por exemplo, das Áreas de Estruturação Local (AELs) – que objetivam contemplar, especialmente, áreas de maior vulnerabilidade social e ambiental, fortalecendo as centralidades locais (centros de comércio e serviços nos bairros) e integrando-as tanto ao transporte coletivo quanto a uma maior oferta de equipamentos e áreas verdes.

Ressalta-se, ainda, a necessidade de execução dos Planos de Ação das Subprefeituras conforme prazos definidos pelo PDE/2014, de forma que os recursos orçamentários necessários possam ser destinados de maneira eficaz aos projetos locais. Aqui inclui-se o fortalecimento dos Conselhos Participativos Municipais e a regulamentação dos Núcleos Regionais de Planejamento para a garantia das ações planejadas, independentemente da alternância da gestão municipal.

Com a finalidade de detalhar as diretrizes propostas pelos respectivos Planos Regionais das Subprefeituras, a elaboração dos Planos de Bairro deverá ser motivada pelas Subprefeituras ou associações de representantes de moradores – destaca-se, entretanto, que esses planos devem estar submetidos à legislação que os precedem, o que inclui zoneamento e demais definições do Sistema Municipal de Planejamento. Aponta-se que, até o momento, foi elaborado apenas o Plano de Bairro do Jardim Lapena, localizado no distrito de São Miguel.

A respeito do panorama de elaboração dos planos estipulados pelo PDE/2014, é importante que se desenvolvam os Planos Municipais não iniciados, destacando-se

aqueles com maior incidência para a estruturação urbana e ambiental: o Plano Municipal de Redução de Riscos, o Plano Municipal de Gestão de Áreas Públicas, o Plano Municipal de Articulação e Integração das Redes de Equipamentos Urbanos e Sociais, e o Plano Municipal de Ordenamento e Proteção da Paisagem.

Avançando sobre a questão da gestão democrática, ressalta-se a importância do aprimoramento contínuo no monitoramento do PDE, o que requer esforço conjunto intersetorial para a sistematização de dados vinculados às políticas urbanas. Nesse sentido, recorre-se ao conceito de “cidade inteligente” e sua necessária inclusão no debate público.

Outro elemento central da Gestão Democrática e do Sistema Municipal de Planejamento Urbano é o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (Fundurb). De uma forma geral, verifica-se que os recursos do Fundurb são aplicados em territórios distintos daqueles em que são captados. Assim, embora 80% dos recursos da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) tenham origem na Macroárea de Urbanização Consolidada (MUC), essa representa apenas 5,5% das liquidações de Fundurb atribuídas a alguma macroárea.

Ainda quanto à OODC, entende-se a necessidade de atualização do “Cadastro de Valores de Terreno para fins de Outorga Onerosa” (Quadro 14 do PDE/2014) a fim de mitigar possíveis prejuízos na aplicação dos instrumentos urbanísticos, bem como evitar distorções aos princípios do PDE.

Objetivando a preservação de bens de valor cultural e de bens imóveis particulares de interesse ambiental, o PDE/2014 incorporou a Transferência do Direito de Construir (TDC) como um de seus instrumentos urbanísticos. Ressalta-se a importância do aprimoramento da aplicação do instrumento para que represente real benefício à cidade, uma vez que implica em renúncia de receita que seria arrecadada por meio da OODC.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Revisão Intermediária do PDE/2014, fundamentada na análise crítica da sua aplicação e no resultado de suas estratégias e ações, possibilita aferir os rumos da Política Urbana Municipal após o decurso da metade de seu tempo de vigência. É nesse sentido que o Diagnóstico do Plano Diretor visa subsidiar o debate público e apontar os principais avanços e possibilidades de ajustes, levantando questões relativas ao texto da lei e à sua aplicação, à regulamentação dos múltiplos dispositivos previstos e ao aprimoramento do monitoramento.

Os objetivos estratégicos do PDE/2014 permeiam os cinco temas aqui expostos e representam um grande desafio às sucessivas gestões municipais responsáveis por sua implementação até 2029. Afinal, ainda que tenham sido executadas ações estratégicas e aplicados instrumentos e programas que possibilitaram avanços, a magnitude das desigualdades e demandas sociais revelam a necessidade do esforço conjunto dos múltiplos agentes produtores do espaço na construção de uma cidade mais justa e humanizada.

E se o caminho para qualificar a vida em São Paulo passa pelo cumprimento do pacto social definido através do PDE, cabe ao setor público conduzir as estratégias e políticas sobre o território. Indica-se, aqui, o necessário fortalecimento de potencialidades já identificadas, assim como a ativação de novas centralidades como meio para o desenvolvimento equilibrado da cidade, aproximando moradia, emprego e equipamentos sociais. Nesse sentido, a plena efetividade das ações demanda de maior definição das atribuições de cada pasta do setor público municipal, recorrendo-se à ideia de atuação articulada e combinada como princípio do planejamento da cidade.

Para isso, é fundamental que se dê continuidade à elaboração e implantação dos planos setoriais, e que os instrumentos previstos no PDE/2014 - como os Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem (TICPs), os Polos de Economia Criativa e as Áreas de Estruturação Local (AELs) - sejam apropriados pelas secretarias municipais e articulados pelos setores vinculados ao planejamento urbano.