



# RELATÓRIO TEMÁTICO

## 19 - GESTÃO DEMOCRÁTICA - SISTEMA DE PLANEJAMENTO URBANO E INSTÂNCIAS E INSTRUMENTOS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL



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

## **Apresentação**

Com base no escopo referencial definido na Etapa 1 da Revisão Intermediária do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo - PDE (Lei nº 16.050/2014), este documento é parte de um conjunto de 22 Relatórios Temáticos elaborados por SMUL para a Etapa 2.

O Relatório contém, em sua temática específica, as problemáticas identificadas da Etapa 1, as propostas formuladas tanto pela população nesta Etapa 2 do processo participativo, quanto a partir de interações técnicas entre a SMUL e outras secretarias e órgãos municipais, as análises técnicas e, por fim, as sugestões para aperfeiçoamento da política urbana, que deverão ser avaliadas quanto a sua pertinência e compatibilidade com as diretrizes e objetivos estratégicos do PDE.

# 19 - Sistemas Municipal de Planejamento, instâncias de participação social, Planos Regionais e Planos de Bairro

As seções e artigos do PDE /2014 que foram considerados para a realização deste relatório foram:

Art. 26, 85-88, 149, 164, 171, 318-336, 343-359

Título IV - Da Gestão Democrática e do Sistema Municipal de Planejamento Urbano.

## 1. IDENTIFICAÇÃO DAS PROBLEMÁTICAS

Por meio da leitura do Diagnóstico de Aplicação do PDE/2014, de contribuições do processo participativo da revisão intermediária e de estudos subsequentes, foram elencadas as problemáticas que são sintetizadas abaixo:

Nº	Origem	Descrição sintética da problemática
01	Página 315 e 316 do Diagnóstico  Processo Participativo	<b>Os Planos de Bairro carecem de aprimoramento conceitual para alcançar maior efetividade.</b>
02	Página 316 do Diagnóstico	<b>Os Planos de Bairro necessitam de garantias e previsibilidade de recursos orçamentários municipais</b> destinados à sua implantação, dando prioridade especialmente para as áreas com maior vulnerabilidade socioambiental, conforme destacado no Art. 26, que trata da Rede de Estruturação Local.
03	Página 316 do Diagnóstico  Processo Participativo	<b>Ausência de um material técnico, desenvolvido pelo Executivo, para fomentar a elaboração e gestão dos Planos de Bairro por parte das Subprefeituras e das associações de representantes de moradores.</b>  Os Planos de Bairro têm potencial para fortalecer a iniciativa popular de planos (Art. 333 e 334) e os instrumentos de promoção da cidadania (Art. 336), contribuindo para a capacitação da sociedade e incentivando a participação da população na decisão.

Nº	Origem	Descrição sintética da problemática
04	<p>Discussões internas</p> <p>Processo Participativo</p>	<p><b>Ausência de um desenho institucional que explicita a articulação direta dos Planos de Bairro com os demais componentes do sistema municipal de planejamento urbano e orçamentário, principalmente quanto aos fluxos entre os Planos de Bairro e os Planos Regionais das Subprefeituras (PRS), os Planos de Ação das Subprefeituras e o Programa de Metas.</b></p>
05	<p>Discussões internas</p> <p>Processo Participativo</p>	<p><b>O Plano de Ação das Subprefeituras não foi entregue no prazo estipulado pelo PDE, o que inviabiliza a implantação dos Planos Regionais e por consequência dos Planos de Bairro.</b></p> <p>Segundo o PDE, Art. 346 § 4º, o Plano de Ação das Subprefeituras deve ser atualizado quadrienalmente em até 180 (cento e oitenta) dias após a publicação do Programa de Metas, visando garantir a compatibilidade entre a territorialização das ações setoriais previstas e as diretrizes estabelecidas no PDE e nos Planos Regionais.</p>
06	<p>Discussões internas</p> <p>Processo Participativo</p>	<p><b>Analisar a possibilidade de maior articulação entre os instrumentos urbanísticos e de participação social, listados a seguir, para elaboração, aprovação e implantação dos Planos de Bairro.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumento da Iniciativa Popular de Planos, Programas e Projetos de Desenvolvimento Urbano</li> <li>• Instrumentos de Promoção da Cidadania</li> <li>• Instrumento de Assistência Técnica, Jurídica, Urbanística e Social Gratuita</li> <li>• Área de Estruturação Local (AEL)</li> <li>• Projeto de Intervenção Urbana (PIU)</li> </ul>
07	<p>Discussões internas</p> <p>Processo Participativo</p>	<p><b>Ausência de detalhamento dos ritos, das etapas de elaboração e do produto entregue ao Executivo para aprovação de um Plano de Bairro.</b></p>
08	<p>Discussões internas</p> <p>Processo Participativo</p>	<p><b>Ausência de detalhamento dos ritos e processos administrativos necessários para a implantação dos Planos de Bairro aprovados.</b></p>

Nº	Origem	Descrição sintética da problemática
09	<p>Discussões internas</p> <p>Processo Participativo</p>	<p><b>Ausência de clara definição do papel de cada uma das partes envolvidas na elaboração, aprovação e implantação dos Planos de Bairro.</b></p> <p>Ex.: associação de moradores, Subprefeituras, Conselho Participativo Municipal (CPM), Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB), Núcleo Regional de Planejamento (NRP), Assistência Técnica, Jurídica, Urbanística e Social Gratuita, Terceiro Setor, Academia etc.)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Quem pode elaborar um Plano de Bairro?</b> Associação de moradores ou a Subprefeitura (Art. 347 §1º, PDE).</li> <li>• <b>Quem deve acompanhar tecnicamente a elaboração dos Planos de Bairro?</b> Os Núcleos Regionais de Planejamento (NRP), de acordo com o Art. 347. § 1º</li> <li>• <b>Quem deve analisar a viabilidade do Programa de Interesse Público de um Plano de Bairro?</b> Não há esta definição no PDE.</li> <li>• <b>Quem deve aprovar os Planos de Bairro?</b> Conselho Participativo Municipal aprova, mas os planos devem ser debatidos pelo CMPU. (Art. 348 §3º, PDE).</li> <li>• <b>Quem deve conduzir a discussão pública?</b> Não há esta definição no PDE, mas o Art. 349 estabelece a necessidade de “II- utilização de metodologias participativas nas diferentes etapas de elaboração” dos planos de bairro.</li> <li>• <b>Quem conduz a implantação dos Planos de Bairro?</b> Não há esta definição no PDE.</li> </ul>
10	<p>Discussões internas</p> <p>Processo Participativo</p>	<p>Os <b>Núcleos Regionais de Planejamento (NRP)</b>, de acordo com o Art. 347. § 1º do PDE, devem acompanhar a elaboração dos Planos de Bairro. Contudo, para que esse acompanhamento seja possível, o NRP precisa ser <b>implantado e constituído regularmente por Portaria da SMSUB, o que não ocorre periodicamente.</b></p> <p>Assim, devido ao importante papel dos NPR no sistema municipal de planejamento, mostra-se <b>relevante que os núcleos recebam melhor regulamentação das suas atribuições e composição para possibilitar sua constante</b></p>

Nº	Origem	Descrição sintética da problemática
		atuação.
11	Discussões internas  Processo Participativo	<b>As universidades e o terceiro setor já estão atuando na elaboração de Planos de Bairro, porém, sem a devida previsão de convênio ou termo de parceria permanente</b> para criação, por exemplo, de programas de Assistência Técnica Pública Gratuita entre a Prefeitura e integrantes de equipes de organizações não governamentais sem fins lucrativos ou profissionais inscritos em programas de residência acadêmica em arquitetura, urbanismo ou engenharia ou em programas de extensão universitária.
12	Discussões internas	<b>Não há data prevista no PDE e nem no Decreto 57.537/2016 para revisão ou revisão intermediária dos Planos Regionais das Subprefeituras.</b> A duração dos PRS está vinculada, portanto, a do PDE, até 2029.
13	Discussões internas	<b>Tendo em vista os objetivos dos Planos de Bairro e sua subordinação ao sistema de planejamento urbano, o PDE não deveria prever a possibilidade de alteração de zoneamento através dos Planos de Bairro, como consta no Art. 348. § 4º.</b>  “§ 4º Após a aprovação do Plano de Bairro, as matérias que dependam de aprovação legislativa nele contidas, tais como uso e ocupação do solo, alinhamento viário, criação de ZEIS, ZEPEC e ZEPAM, dentre outras, deverão ser objeto de lei específica, podendo as demais propostas serem implementadas pelo Poder Público, com o acompanhamento do respectivo Conselho Participativo.”  O Artigo 347 indica que os Planos de Bairro devem estar subordinados à LPUOS e aos Planos Regionais. Desta forma, mostra-se pertinente analisar os motivos, as causas e as consequências urbanísticas da possibilidade de o Plano de Bairro propor alterações na Lei de uso e ocupação do solo, pois nem aos Planos Regionais cabe tal atribuição.
14	Discussões internas	O PDE, em seu Art. 349, estabelece a necessidade de utilização de metodologias participativas nas diferentes etapas de elaboração dos Planos de Bairro. Mas, como os <b>ritos de elaboração, aprovação e implantação dos Planos de Bairro não estão claros, assim como o papel dos agentes envolvidos nos processos</b> , igualmente não fica estabelecido quem será o responsável pela condução do processo participativo e qual a documentação necessária para a

Nº	Origem	Descrição sintética da problemática
		comprovação da participação social nas fases de discussão e implantação dos Planos de Bairro.
15	Discussões internas	<p><b>Ausência de definição no PDE do conceito de Unidade de Paisagem (Art. 350, V), citada no inciso V do artigo que trata dos objetivos dos Planos de Bairro.</b></p> <p>Ressalta-se que os artigos 85, 86, 87 e 88 do PDE trazem diretrizes para o Ordenamento da Paisagem, mas nenhuma menciona sua articulação com os Planos de Bairro, o que poderia ser um aspecto importante para o planejamento da cidade em escala local.</p>
16	Discussões internas	<p><b>O PDE não estabelece em seu texto uma correlação entre Planos de Bairro, Urbanismo Social e Territórios Educadores</b> apesar desta correspondência estar presente nos projetos do Jardim Lapenna e do Jardim Pantanal. Mostra-se relevante que a definição dos Planos de Bairro conste no PDE.</p>
17	Tratativas do ATECC Processo Participativo	<p><b>Analisar a necessidade de revisão da redação de alguns pontos relacionados ao Conselho Municipal de Política Urbana – CPMU.</b></p>

## 2. PROCESSO PARTICIPATIVO

Nesta seção, é realizada a síntese das contribuições recebidas durante as etapas 1 e 2 do processo participativo. Para a etapa 1, já finalizada, foram utilizados os relatórios de sistematização que fomentaram a definição do escopo de revisão do Plano Diretor. Na etapa 2, foram recebidas propostas de revisão, as quais foram lidas e sintetizadas neste capítulo, e ponderadas na parte 4 deste roteiro.

### 2.1. Etapa 01- Diagnóstico

#### 2.1.1. Participe Mais:

Entre as perguntas contidas na plataforma Participe Mais, a oitava se relaciona à temática das Áreas de Estruturação Local e visou compreender o entendimento da população a respeito da necessidade de o Plano Diretor contemplar mais aspectos relacionados à melhoria da qualidade de vida nos bairros, por meio de ações como a qualificação de centralidades (centros de comércio e serviços nos bairros) e

espaços públicos (praças, calçadas, etc.), a expansão de equipamentos públicos e de áreas verdes, bem como o fortalecimento das instâncias locais de planejamento urbano.

Esta foi uma pergunta que atraiu expressiva participação e as respostas assinaladas apontam que a maioria dos munícipes considera que as ações relacionadas à qualificação da vida nos bairros podem ser aperfeiçoadas. Nas contribuições discursivas, a diversidade de comentários aponta, por exemplo, para a necessidade de direcionar investimentos para bairros periféricos e estabelecer parâmetros qualificadores para as áreas de maior transformação urbana.

A décima terceira pergunta do Participe Mais também se articula com a temática aqui estudada. Foi perguntado para a população se os instrumentos definidos pelo PDE, tais como os conselhos participativos, os Planos Regionais das Subprefeituras, além de outras iniciativas populares, como os Planos de Bairro, devem ser aperfeiçoados para promover, de maneira mais eficiente, a gestão democrática da cidade.

Diante deste questionamento, a maior parte dos munícipes entende que há necessidade de aprimoramento no PDE, havendo contribuições que demandam fortalecimento de níveis locais de planejamento, especialmente a partir dos Planos Regionais, mas também a partir de Planos de Bairro, inclusive solicitando a possibilidade de este alterar o zoneamento. Os comentários da população indicam também a necessidade de maior definição dos limites e metodologias de aplicação e implementação dos Planos de Bairro, de modo que não reproduzam desentendimentos quanto ao seu escopo de atuação, nem eventual incompatibilidade com o olhar macro no processo de planejamento da cidade.

As respostas discursivas indicaram que os Planos de Bairro não foram realizados e difundidos, havendo a necessidade de aperfeiçoamentos em seus mecanismos para fomentar sua elaboração e aplicação. Foi apontado que o PDE deveria deixar mais claro o conceito e a aplicabilidade dos Planos de Bairro, e que esse teria papel de instância local de planejamento, com participação direta da população. Por fim, há um grupo de contribuições inquisitivas sobre o andamento da implantação das ações previstas para os perímetros de ação delimitados pelos Planos Regionais das Subprefeituras.



### 2.1.2. Audiências:

#### **Audiência sobre Gestão Democrática e Sistema de Planejamento: Elementos do Sistema, Instâncias e Instrumentos de Participação Social.**

- O principal subtema abordado durante esta audiência temática foi o desenvolvimento dos Planos de Bairro. Dentre as problemáticas levantadas, foi recorrente a questão de que, desde 2014, apenas um Plano de Bairro foi aprovado. Foram levantadas, pelos participantes da audiência, algumas hipóteses acerca do número pequeno de Planos de Bairro desenvolvidos ao longo destes anos. A grande maioria dessas hipóteses apontou para uma falta de recursos humanos e/ou financeiros das associações de representantes de moradores ou das subprefeituras, previstos pelo PDE, como os responsáveis pela elaboração dos Planos de Bairro. Foi proposta pelos participantes a elaboração de um 'projeto piloto', realizado pelo Executivo Municipal, para servir de modelo e fomento à elaboração de outros Planos de Bairro na cidade.
- Outro subtema discutido durante a audiência de Gestão Democrática e Sistema de Planejamento foi a aplicação dos Planos Regionais. Dentre as problemáticas levantadas pelos participantes, a falta de aplicação das diretrizes e objetivos estabelecidos nos Planos Regionais nas ações territoriais das Subprefeituras foi a mais recorrente.
- Foi também discutido a necessidade de capacitar tecnicamente o corpo de funcionários das Subprefeituras, sobretudo as Coordenadorias de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (CPDU).
- As contribuições abordaram a ausência de atuação dos Núcleos Regionais de Planejamento (NRP), previstos no artigo 345 do PDE, mas ainda não consolidados no sistema de planejamento.
- Além disso, foi apontado que os Planos de Ação, que deveriam ser subsidiados pelos Planos Regionais, tampouco funcionaram como deveriam dentro do sistema de planejamento municipal.

## **Audiência com o Segmento de Movimentos Populares**

- As contribuições defendem que os Planos de Bairro são uma importante ferramenta de participação popular, mas apontam que o instrumento está sendo negligenciado, havendo demanda para a criação de novos Planos de Bairro no município de São Paulo.

## **Audiência com o Segmento Empresarial**

- As falas dos munícipes apontam a necessidade de valorização dos Planos de Bairro, com devido aprimoramento do seu conceito e previsão de diretrizes concretas sobre sua elaboração.

### **2.1.3. Oficinas nas Subprefeituras:**

Com relação às oficinas participativas ocorridas nas 32 Subprefeituras, o destaque das contribuições foi a necessidade de desenvolvimento e elaboração dos Planos de Bairro, entendidos como um importante instrumento de gestão democrática.

## **2.2. Etapa 02 – Propostas**

Na etapa 02 do processo participativo, foram recebidas contribuições por formulários online e físicos, bem como realizadas reuniões com os conselhos municipais.

Houve muitas contribuições solicitando o fortalecimento da participação popular nas decisões dos rumos da cidade, tornando inclusive os conselhos municipais deliberativos e paritários. Outro ponto amplamente requisitado aponta para a necessidade de melhor conceituação dos planos de bairro, com a definição do papel de cada uma das partes envolvidas nas fases de elaboração, aprovação, implantação, monitoramento e viabilização orçamentária. Como proposta, foi mencionada a necessidade de instituição obrigatória dos planos de bairro na agenda anual de discussão do orçamento municipal.

Ainda sobre os planos de bairro, foi sugerida a possibilidade de este fazer alterações no zoneamento, contudo há divergências entre a população sobre esse ponto. Há contribuição contrária a essa possibilidade, estipulando que somente seria viável a alteração de uso e ocupação respeitada às especificidades de solo,

subsolo, rede hídrica, áreas verdes, usos institucionais e demais aspectos. E há contribuição apontando a necessidade de os planos de bairro grafarem ZEPECs.

Percebe-se que os munícipes possuem entendimento diverso também sobre a escala, escopo e envolvimento dos diversos agentes na elaboração e implantação dos Planos de Bairro. Por exemplo, há solicitação de revogação do artigo 349, que trata das diretrizes dos planos de bairro, do artigo 350 que trata dos objetivos e do artigo 351, que trata do conteúdo dos planos de bairro. Por outro lado, há contribuições solicitando a inclusão de novos objetivos a estes planos, tal como: priorizar a segurança alimentar e a produção de alimentos e a circularidade de resíduos e materiais orgânicos localmente, fortalecer a economia local e circular, dar prioridade para soluções baseadas na natureza, manejo integrado das águas e para a mobilidade ativa, assim como considerar os cenários de emergência climática e priorizar soluções para reduzir seus impactos localmente.

Houve igualmente menções divergentes sobre os agentes responsáveis pela aprovação ou elaboração dos planos de bairro. Há contribuição que entende que a aprovação dos planos de bairro deve ser realizada pelas associações de moradores formalmente constituídas e na falta desta, pela maioria dos moradores do distrito, e não pelo conselho municipal participativo. Assim como houve contribuição solicitando a participação obrigatória do CADES Regional na elaboração e aprovação dos planos de bairro.

Quanto à escala dos planos de bairro, foi sugerido que eles levem em consideração aspectos físicos, além dos culturais. Desta forma, foi proposto que os planos sejam elaborados a partir da análise da unidade territorial de estudo e planejamento definida pela Rede Hídrica Ambiental, ou seja, das bacias hidrográficas e microbacias e seu zoneamento ambiental. Apontou-se também a importância da leitura tanto técnica, quanto comunitária na elaboração dos planos de bairro, considerando igualmente os estudos, planos, programas e projetos existentes para a região.

Outra sugestão recebida versa sobre a necessidade de o plano de bairro adotar em sua elaboração uma visão sistêmica e de longo prazo nas abordagens e proposições, com ampla divulgação e comunicação sobre o projeto antes, durante e depois de concluído. Também foi proposto que os planos de bairro e os planos

regionais se tornem instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana, para implantação dos projetos de intervenção urbana (PIU).

Foi abordada, da mesma forma, a questão dos recursos financeiros necessários para a implantação dos planos de bairro. Foi sugerido que fique permitido o uso de recursos do FUNDURB para elaboração de Planos de Bairro e Planos Regionais de Subprefeituras, e para elaboração de estudos e projetos destinados à execução das obras e intervenções para sua consecução. Soma-se a isso a solicitação que, para garantir a continuidade do desenvolvimento dos Planos de Bairro, deve ser previsto no Sistema Municipal de Planejamento metas específico (de curto, médio e longo prazo) com foco na elaboração de planos de bairro, considerando o desenvolvimento anual de pelo menos um Plano de Bairro por subprefeitura.

Por fim, destaca-se a contribuição que sugere a criação de mecanismos para estabelecer parcerias com instituições locais para elaboração dos Planos de Bairro e para o desenvolvimento de ações de educação ambiental e comunicação social voltada à implementação dos planos de bairro.

Outro tema amplamente mencionado no processo participativo tratou do sistema municipal de planejamento urbano. A interlocução necessária entre o plano diretor e os demais planos e leis urbanísticas e orçamentárias existentes (como LOA, LDO e PPA) se mostrou um tema recorrente, assim como o pleito por maior descentralização no processo de planejamento da cidade, conforme previsto no art. 324 do PDE, dando maior destaque para a participação das Subprefeituras e do planejamento em escala local. Soma-se a esta demanda a menção à necessidade de maior aparelhamento técnico das Subprefeituras, principalmente na Coordenadoria de Planejamento Urbano (CPDU), o que segundo a população vem prejudicando os processos participativos da sociedade civil e a prestação de serviços de maneira geral. As contribuições reforçam ainda a necessidade de aplicação e implementação dos planos regionais, elaborados em 2016, mas que ainda não tiveram desdobramentos no território das subprefeituras.

Houve contribuições pedindo a inclusão de dispositivos com prazo para implementação e efetivo funcionamento dos núcleos regionais de planejamento (NRP) vinculados a cada Subprefeitura. Foi ressaltado que ao NRP deve ser

garantido os recursos e procedimentos necessários para a formação e manutenção dos quadros necessários no funcionalismo público concursado.

Foi igualmente pleiteado aumento da participação social e maior divulgação dos processos participativos, com ampliação das apresentações públicas voltadas para as comunidades locais, como um sistema permanente de transparência e escuta dos cidadãos na definição dos programas, projetos e ações sobre território. Pedese, ainda, maior diálogo entre a população e os conselhos de cada subprefeitura, assim como com os subprefeitos, através de reuniões periódicas abertas a toda população. Solicita-se também que as reuniões de avaliação e acompanhamento da implantação do Plano Diretor entre as Subprefeituras e do seu respectivo Plano Regional ocorram duas vezes por ano, em conjunto com o Conselho Participativo Municipal das Subprefeituras.

Com relação às instancias de participação, houve proposta para criação de um conselho voltado para a gestão e coleta de resíduos sólidos, a instituição dos conselhos regionais de habitação (com caráter deliberativo, consultivo e fiscalizatório), a criação de um comitê de controle de ruído urbano e a criação de uma comissão de arborização. Também foi pleiteado que os Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem (TICP) tenham um conselho gestor deliberativo e paritário - com representantes do Poder Público e da sociedade civil- para acompanhar, avaliar, recomendar e aprovar políticas, planos e ações relativas aos objetivos desse instrumento. Assim como foi solicitada a recriação do conselho municipal de planejamento e orçamento participativo (CPOP), extinto recentemente.

Houve contribuições propondo alterações na composição e atribuições do CPMU (Art. 327 e 328), tornando-o deliberativo e com aumento de 34 para 50 membros da sociedade civil e com diminuição de 26 para 10 representantes do poder público, devendo ser composto por servidores públicos efetivo. Há pleito por aumento de vaga para alguns setores (como entidades sindicais, ONG, movimentos culturais e de mobilidade ativa) e criação de vagas para outros conselhos, tais como: de saúde, de educação, da juventude, dos idosos, de promoção de igualdade racial e de políticas LGBTI. Foram propostas também mudanças sobre a forma de escolha do presidente do CPMU e periodicidade das reuniões do conselho. Houve ainda

proposta de eleição, via lista tríplice, para definição dos Subprefeitos, escolhidos pelo CPMU.

Foi proposta a criação de um sistema similar ao Participe Mais, mas com o foco na mensuração da qualidade e direcionamento da atuação dos conselheiros municipais. A ideia parte da premissa que a população deve debater com os conselheiros os temas prioritários. Desta forma, a plataforma visa dar voz a maioria da população e debater as propostas que serão apresentadas pelos conselheiros. Esta seria, portanto, uma ferramenta para monitorar e avaliar a atuação dos conselheiros eleitos, assim como sugerir pautas para debate.

Sobre a Conferência Municipal da Cidade, foi proposta revisão no Art. 326, para que seja convocada a conferência pelo Executivo, no mínimo, a cada quatro anos.

Sobre o sistema de avaliação e monitoramento do PDE, pede-se a definição de critérios mais simples, objetivos, qualitativos e mensuráveis a respeito da aplicação do PDE, pois os relatórios produzidos atualmente pelo Executivo são muito completos e detalhados. Para monitoramento do PDE houve proposta de criação de um sistema público, participativo e permanente de monitoramento da evolução da implantação do PDE, com acompanhamento da aplicação de seus instrumentos, bem como de sistema de avaliação da aderência às metas e às diretrizes do PDE.

Por fim, objetivando a adoção de uma metodologia constante e clara para a organização da minuta da revisão do PDE, foi proposto que o plano diretor se organize de forma que explicita para todas as temáticas: a política pública que está sendo proposta, os planos que serão derivados dela, os programas implantados para sua territorialização e os projetos e ações práticas, estabelecendo também o que deve ser objeto de regulamentações complementares posteriores.

### **3. TRABALHO INTERSETORIAL**

Foi realizada articulação com os setores responsáveis pela implementação e execução dos dispositivos da lei, com o objetivo de complementar a análise e elencar considerações sobre o tema e suas problemáticas. Neste momento, é apresentada uma síntese desse trabalho.

Foi apontado pela Assessoria Técnica de Colegiados e Comissões (ATECC) que questões pontuais relativas à redação de alguns artigos relacionados ao Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) precisariam ser analisadas sob a ótica de necessidade de revisá-los via PDE ou através de regulamentação específica. Frisa-se que as sugestões de ATECC visam uma adequação de redação, para dar maior esclarecimento sobre informações já contidas no PDE, sem que seja necessário alterar a estrutura de funcionamento do colegiado em questão.

Foi discutido, por exemplo, como lidar com a vaga destinada ao Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativos (CPOP) no CMPU, disposta na alínea “n” do inciso II, uma vez que o conselho criado pelo Decreto n. 54.837/2014 foi extinto. Outro ponto estudado analisa a possibilidade de revisão do prazo de mandato do CMPU (§9º do art. 327), que atualmente é de dois anos, para melhor adequação deste ao período de mandato de outros conselhos a ele articulado.

Também se mostra pertinente, alisar a revisão no art. 329 para esclarecer o disposto no §2º, que dispõe sobre prazo para apreciação e deliberação do CMPU sobre os itens previstos neste mesmo artigo. Como o CMPU é um órgão consultivo, é preciso que os limites e potencialidades das suas atribuições e competências estejam claramente especificadas. Neste mesmo sentido, outro ponto importante versa sobre a necessidade de detalhamento do disposto nos parágrafos §2º e §3º do art. 343 para esclarecimento dos procedimentos necessários, competências e atribuição de responsáveis.

Por fim, mostra-se pertinente explanar a competência da Conferência Municipal da Cidade com relação ao disposto no inciso IV do art. 326, que estabelece que a conferência tem, entre outros, o objetivo de eleger membros da sociedade civil para o Conselho Municipal de Política Urbana.

#### **4. ANÁLISES COMPLEMENTARES**

Foram realizadas análises complementares ao diagnóstico que, em conjunto com o processo participativo e com trabalho intersetorial, visam fornecer e compatibilizar informações vislumbrando decisões técnicas sobre a revisão, incluindo a sua aderência ao escopo definido.

A partir das problemáticas elencadas nota-se que um dos entraves para a implantação dos Planos de Bairro diz respeito à falta de clareza acerca de sua conceituação, assim como das suas etapas de elaboração, aprovação e implementação, de forma que os planos de bairro estejam eficientemente inseridos no sistema municipal de planejamento urbano e orçamentário.

É necessário, portanto, estabelecer articulação mais clara e eficiente entre os Planos de Bairro, os Planos Regionais das Subprefeituras (PRS) e os Planos de Ação das Subprefeituras, que definem parte da Rede de Estruturação Local, prevista no Art. 6º. do Decreto 57.537/2016.

Cabe ressaltar que a definição de ritos para aprovação de um Plano de Bairro visa tornar os procedimentos mais transparentes e democráticos. Isto é, sua regulamentação não deve ocasionar um excesso de burocratização que inviabilize o instrumento, mas simplificar e tornar mais claro o seu processo de aprovação, sem abrir mão das formas de controle social exercidas pelo CPM e por um processo participativo. Deve ser mantida, portanto, a finalidade dos planos de bairro de pleito da sociedade civil a respeito das demandas territoriais de seus bairros, fortalecendo a descentralização do planejamento e sua gestão democrática.

Diante do exposto, mostra-se pertinente que o Executivo regulamente os ritos de elaboração, aprovação e implantação dos Planos de Bairro. Assim como seja previsto um fluxo que permita a sua inclusão, de forma eficiente, no sistema municipal de planejamento urbano e orçamentário.

O PDE indica (Art.347 §2º) que na revisão dos PRS é necessário considerar os Planos de Bairro. Contudo, o PDE e o Decreto 57.537/2016 não definem prazos para revisão periódica dos PRS. Pondera-se a possibilidade de inserção dos Planos de Bairro, devidamente aprovados, na listagem de Perímetros de Ação definidos pelos Planos Regionais (PRS) de cada Subprefeitura para subsequente priorização desta listagem de perímetros pelos Planos de Ação das Subprefeituras, instrumento de planejamento previsto no PDE intrinsecamente associado ao Programa de Metas e, portanto, ao planejamento orçamentário (Lei de Diretrizes Orçamentárias- LDO, a Lei Orçamentária Anual- LOA e o Plano Plurianual- PPA).

Essa articulação instituiria uma possibilidade de os planos de bairro ser necessariamente considerados pela agenda de discussão orçamentária a cada nova



gestão, pois os Planos de Ação das Subprefeituras devem ser atualizados a cada quatro anos, em até 180 dias após a publicação do Programa de Metas, visando à compatibilidade entre a territorialização das ações setoriais previstas e as diretrizes estabelecidas pelo PDE e nos PRS (Art. 346 §4º). Há também a possibilidade de incluir no Art. 346 §1º a previsão de revisão dos PRS, quando necessária.

Ainda sobre a articulação entre Planos Regionais e Planos de Ação, estuda-se a possibilidade de incluir no Art. 346 §4º que cada plano regional já deve prever em seu conteúdo seu plano de ação, este que deve ser revisado a cada 4 anos, conforme já estipulado pela legislação municipal. Surgiram durante o processo participativo contribuições sugerindo a definição obrigatória de execução anual de pelo menos um perímetro de ação por Subprefeitura. Estuda-se, portanto, a possibilidade de regulamentação de metas e prazos anuais para elaboração e implantação dos perímetros de ação e dos planos de bairro.

Outra problemática estudada versa sobre a ausência de clara definição do papel de cada uma das partes envolvidas na elaboração, aprovação e implantação dos Planos de Bairro, como, por exemplo: as Associações de Moradores, as Subprefeituras, os Conselhos Participativos Municipais (CPM), o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL), a Secretaria Municipal das Subprefeituras (SMSUB), os Núcleos Regionais de Planejamento (NRP), o Terceiro Setor, a Academia e a possibilidade de criação de uma Assistência Técnica, Jurídica, Urbanística e Social Gratuita etc.

Recebemos durante o processo participativo contribuições divergentes sobre quais agentes devem aprovar ou elaborar os planos de bairro. Há contribuição que entende que a aprovação dos planos de bairro deve ser realizada pelas associações de moradores formalmente constituídas e na falta desta, pela maioria dos moradores do distrito, e não pelo conselho municipal participativo. Assim como houve contribuição solicitando a participação obrigatória do Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CADES) Regional na elaboração e aprovação dos planos de bairro.

Atualmente a elaboração de um Plano de Bairro pode ser feita por associação de moradores ou pela Subprefeitura, como definido pelo PDE Art. 347 §1º. Estuda-se a

possibilidade de incluir no art. 347 que os planos de bairro deverão ser elaborados pelas associações de moradores ou pelas subprefeituras correspondentes, através da Coordenadoria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano (CPDU) de cada subprefeitura, sob orientação de SMUL, que deve analisar tecnicamente o programa de interesse público da proposta. A indicação da ordem prioritária dos bairros para desenvolvimento dos planos deve ser definida pelo Conselho de Representantes das Subprefeituras, previstos nos artigos 54 e 55, dando prioridade especialmente para as áreas com maior vulnerabilidade socioambiental, conforme destacado no art. 26, que trata da Rede de Estruturação Local. Cabe frisar, que o sucesso deste desenho institucional está articulado a necessária reestruturação do corpo técnico das subprefeituras, fortalecendo-o tecnicamente e incentivando a descentralização por meio da elaboração de peças de planejamento local, assunto amplamente mencionado como fundamental pela população durante o processo participativo.

A inclusão do CADES como integrante obrigatório na elaboração dos planos de bairro não se mostra indispensável, afinal ele é um órgão setorial, que trata de questões referentes à preservação, conservação, defesa, recuperação e melhoria do meio ambiente natural. A participação dos Núcleos Regionais de Planejamento, prevista pela legislação municipal vigente, mostra-se mais pertinente, pois se trata de uma instância 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 e dos Planos Regionais em cada subprefeitura. Destaca-se que não há impedimento para atuação dos CADES - Regional na participação e auxílio durante a elaboração dos planos de bairro, mas sua participação não deve ser obrigatória.

A respeito do acompanhamento técnico dos planos de bairro, o PDE em seu Art. 347. § 1º estabelece que os Núcleos Regionais de Planejamento devem acompanhar a elaboração dos Planos de Bairro. Contudo, para que esse acompanhamento ocorra, o NRP precisa ser implantado e constituído regularmente por Portaria da SMSUB, o que não ocorre periodicamente. Devido ao importante papel dos NPR no sistema de planejamento, mostra-se relevante que os núcleos recebam melhor regulamentação das suas atribuições e composição para possibilitar sua constante atuação. Estuda-se a possibilidade de inclusão no art. 345 § 1º que a supervisão deste núcleo deve ficar a cargo da Secretaria Municipal de

Urbanismo e Licenciamento (SMUL), que já possui a atribuição de orientar a elaboração dos Planos de Ação das Subprefeituras, assim como, no que se refere aos Planos Regionais Estratégicos das Subprefeituras e dos Planos de Bairros, é a responsável pelos processos de implementação, proposição de regulamentações adicionais e coordenação dos processos participativos de elaboração, revisão e de gestão.

Com o objetivo de complementar e ampliar o apoio técnico necessário à elaboração dos Planos de Bairro poder-se-ia associar este instrumento à Assistência Técnica Pública e Gratuita, que ainda carece de regulamentação específica no município de São Paulo. Com a regulamentação desse instrumento, a previsão de convênios ou termo de parceria para criação de programas voltados à elaboração de planos de bairro poderia ocorrer de forma constante. Atualmente as universidades e o terceiro setor já estão atuando na elaboração de Planos de Bairro, mas de forma voluntária, uma vez que formalmente não há parcerias estabelecidas entre a Prefeitura e integrantes de equipes de organizações não governamentais, sem fins lucrativos ou profissionais inscritos em programas de residência acadêmica em arquitetura, urbanismo ou engenharia ou em programas de extensão universitária.

Os artigos 164 e 171 do PDE estabelecem que cabe à Prefeitura garantir assistência técnica, jurídica, urbanística e social gratuita a indivíduos, entidades, grupos comunitários e movimentos na área de Habitação de Interesse Social e de Agricultura Familiar, para promoção de inclusão social, jurídica, ambiental e urbanística da população de baixa renda à cidade e à moradia digna.

Já a Lei Federal 11.888/2008 estabelece em seu Art. 2, IV que:

“as famílias com renda mensal de até três salários-mínimos, residentes em áreas urbanas ou rurais, têm o direito à assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social para sua própria moradia. (...)”

§ 2º Além de assegurar o direito à moradia, a assistência técnica de que trata este artigo objetiva:

(...) IV - **propiciar e qualificar a ocupação do sítio urbano em consonância com a legislação urbanística e ambiental** “.

Entende-se, diante do apresentado, que a existência de uma assistência técnica voltada à elaboração de planos de bairro em áreas expostas a riscos socioambientais está em consonância com os objetivos da Assistência Técnica

Pública e Gratuita. Logo, estuda-se a viabilidade de ampliação do escopo de atuação deste instrumento, garantindo assistência técnica urbanística pública e gratuita para a população dos bairros com altos índices de vulnerabilidade socioambiental.

Retomando a problematização acerca do detalhamento dos ritos e etapas de elaboração e aprovação dos Planos de Bairro, avalia-se definir que, assim como atualmente já acontece nos ritos de admissibilidade dos Projetos de Intervenção Urbana (PIU), contido no Decreto n. 56.901/ 2016, deverá preceder ao processo de elaboração do plano de bairro, a entrega para a Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento de um diagnóstico da área objeto de intervenção e de um programa de interesse público que justifique a relevância da proposta para a coletividade e a adequação da proposta à política de desenvolvimento urbano do Município, sendo então autorizado o início da elaboração do plano de bairro. Posteriormente, elaborado o plano, SMUL deverá emitir um parecer técnico sobre o plano, analisando sua subordinação às diretrizes contidas no PDE, nos Planos Regionais da Subprefeitura, demais planos setoriais e na LPUOS.

A necessidade de uma avaliação técnica por parte de SMUL vai ao encontro do Art. 334 do PDE, que indica que as propostas de iniciativa popular de planos de desenvolvimento urbano e ambiental deverá ser apreciada pelo Executivo em parecer técnico circunstanciado sobre o seu conteúdo e alcance. Assim, após o aval de SMUL, a proposta deve ser trabalhada, com a elaboração do plano de bairro em si e identificação das demandas do bairro com sua devida priorização realizada pela população.

Sugere-se que a regulamentação dos Planos de Bairro indique também quais produtos são necessários para a aprovação dos planos, como por exemplo:

- Demarcação de um perímetro de atuação/abrangência do plano de bairro.
- Elaboração de um Programa de Interesse Público que justifique a pertinência do plano de bairro para a cidade. É igualmente necessário que a definição de “Programa de Interesse Público” conste na regulamentação dos Planos de Bairro.
- Elaboração de um Diagnóstico da área de intervenção incorporando uma leitura técnica e comunitária, considerando igualmente os estudos, planos,

programas e projetos existentes para a região. O diagnóstico deve adotar em sua elaboração uma visão sistêmica e de longo prazo nas abordagens e proposições, conforme explicitado em uma das contribuições recebidas durante a etapa 2 do processo participativo.

- Identificação das demandas do bairro com devida priorização pela população local das ações necessárias.

Durante o processo participativo houve proposta sugerindo novos critérios para demarcação do perímetro de atuação/abrangência dos planos de bairro, que atualmente segue o disposto no Art. 348. § 1º do PDE, isto é, deve ser elaborado segundo subdivisões compatíveis com os setores censitários. Foi sugerido que o plano de bairro seja elaborado a partir da análise da unidade territorial de estudo e planejamento definida pela Rede Hídrica Ambiental, ou seja, das bacias hidrográficas e microbacias e seu zoneamento ambiental. Esta proposta é muito interessante, pois de fato as bacias hidrográficas, quando analisadas em conjunto com os setores censitários, trazem uma possibilidade de planejamento ainda mais precisa para o território. Estamos analisando, portanto, a possibilidade de incluí-la na regulamentação dos Planos de Bairro.

Além dos setores censitários, o PDE articula os planos de bairro ao conceito de Unidade de Paisagem (Art. 350, V), porém, ele não estipula sua definição, o que pode gerar conflitos de interpretação. Desta forma, mostra-se pertinente a inclusão desta definição no Plano Diretor. Aproveitamos para ressaltar que os artigos 85, 86, 87 e 88 do PDE trazem diretrizes para o Ordenamento da Paisagem, mas não menciona sua articulação com os Planos de Bairro, aspecto importante para o planejamento da cidade em escala local.

Quanto à aprovação dos Planos de Bairro, nota-se ausência de detalhamento dos ritos e processos administrativos para sua aprovação. O PDE (Art. 348. § 3º) estabelece que a aprovação dos Planos de Bairro deve ocorrer pelos Conselhos de Representantes das Subprefeituras ou, até a instituição destes, pelos Conselhos Participativos Municipais (CPM) e debatidos pelo CMPU.

Como cabe ao CMPU debater os planos de bairro aprovados, este pode sugerir a inclusão do Plano de Bairro aprovado na discussão de priorização dos perímetros de ação durante a elaboração dos Planos de Ação das Subprefeituras, pois,

segundo o Decreto dos Planos Regionais, Art. 10 § 4º: “O Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU deve acompanhar o processo de elaboração dos Planos de Ação das Subprefeituras e sugerir complementações de acordo com as Diretrizes Macrorregionais definidas nos Planos Regionais das Subprefeituras”.

Além da possibilidade dos Planos de Bairro se tornar Perímetros de Ação debatidos no escopo de elaboração dos Planos de Ação das Subprefeituras, outros caminhos podem ser estudados para viabilizar a sua implantação, como por exemplo, por meio da proposição de Projetos de Intervenção Urbana. Segundo o Art. 6º do Decreto 57.537/2016 e o Art. 26 § 3º do PDE, os perímetros de ação dos Planos Regionais das Subprefeituras e os Planos de Ação das Subprefeituras definem parte da Rede de Estruturação Local, territórios onde podem ser aplicados instrumentos urbanísticos de ordenamento e reestruturação urbana, como os Projetos de Intervenção Urbana (PIU) e Áreas de Estruturação Local (AEL).

Durante o processo participativo foi proposto que os planos de bairro e os planos regionais se tornem instrumentos de ordenamento e reestruturação urbana para implantação dos projetos de intervenção urbana (PIU). Como citado acima, o Plano Diretor já prevê a aplicação de PIUs e AELs em perímetros de planos de bairro, não cabendo a inclusão dos planos de bairro e dos planos regionais no artigo 134, pois ambos são peças de planejamento e não instrumentos de implantação de projetos de intervenção urbana. (Nota: sugere-se, para melhor compreensão desse assunto, a leitura do relatório técnico 02-Instrumento de Ordenamento e Reestruturação Urbana-PIU e OUC, que trata especificamente desta temática).

Com relação à definição dos responsáveis pela condução da discussão pública e da implantação dos Planos de Bairro, estes assuntos estão em análise para sua regulamentação. O Art. 349 estabelece a necessidade de utilização de metodologias participativas nas diferentes etapas de elaboração dos planos de bairro, portanto é fundamental a definição da sua atribuição. A respeito da condução da implantação dos planos de bairro, acredita-se que ela possa estar vinculada a respectiva Subprefeitura do bairro em planejamento.

Sobre os recursos disponíveis para a elaboração e implantação dos Planos de Bairro, o Art. 339 do PDE possibilita a utilização de recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) para a elaboração e implantação dos Planos

de Bairro e Planos Regionais das Subprefeituras. Além disso, como os recursos do FUNDURB são aplicados com base nos objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos urbanísticos integrantes ou decorrentes do PDE, tendo como referência o previsto no Programa de Metas do Município, a relação direta dos Planos de Bairro com o Plano de Ação das Subprefeituras pode viabilizar a implantação desses planos de forma mais efetiva, uma vez que os Planos de Bairro carecem de garantia e previsibilidade de recursos orçamentários municipais destinados à sua implantação, dando prioridade para as regiões com maior vulnerabilidade socioambiental.

Ainda sobre os planos de bairro, foi sugerida durante o processo participativo a possibilidade de este fazer alterações no zoneamento, contudo há divergências técnicas e entre a população sobre esse ponto. Há contribuição contrária a essa possibilidade, estipulando que somente seria viável a alteração de uso e ocupação respeitada às especificidades de solo, subsolo, rede hídrica, áreas verdes, usos institucionais e demais aspectos. E há contribuição apontando a necessidade de os planos de bairro grafarem ZEPECs.

Atualmente, de acordo com o Art. 348. § 4º, após a aprovação do Plano de Bairro, as matérias que dependam de aprovação legislativa nele contidas, tais como uso e ocupação do solo, alinhamento viário, criação de ZEIS, ZEPEC e ZEPAM, dentre outras, deverão ser objeto de lei específica, podendo as demais propostas serem implementadas pelo Poder Público, com o acompanhamento do respectivo Conselho Participativo. Contudo, tendo em vista os objetivos dos Planos de Bairro e sua subordinação ao sistema de planejamento urbano, o PDE não deveria prever a possibilidade de alteração de zoneamento através dos Planos de Bairro. Afinal, o próprio artigo 347 indica que os Planos de Bairro devem estar subordinados à LPUOS e aos Planos Regionais. Desta forma, mostra-se pertinente analisar até o final da próxima etapa de revisão intermediária do PDE os motivos, as causas e as consequências urbanísticas da possibilidade de o Plano de Bairro propor alterações na Lei de uso e ocupação do solo, pois nem aos Planos Regionais cabe tal atribuição.

Outro ponto que suscitou entendimento diverso diz respeito à escala, escopo e objetivo dos planos de bairro. Há contribuições que solicitam a revogação do artigo

349, que trata das diretrizes dos planos de bairro, do artigo 350 que trata dos objetivos e do artigo 351 que trata do conteúdo dos planos de bairro. Por outro lado, há contribuições solicitando a inclusão de novos objetivos, tal como: priorizar a segurança alimentar e a produção de alimentos e a circularidade de resíduos e materiais orgânicos localmente, fortalecer a economia local e circular, dar prioridade para soluções baseadas na natureza, manejo integrado das águas e para a mobilidade ativa, assim como considerar os cenários de emergência climática e priorizar soluções para reduzir seus impactos localmente.

Entende-se que os objetivos, diretrizes e conteúdo do plano não podem ser suprimidos, pois são elementos estruturantes do plano diretor, mas os novos objetivos propostos, por estarem alinhados à política de desenvolvimento urbano prevista pelo PDE, estão em análise para sua incorporação ao plano.

Sobre as diferentes visões sobre o conceito de Planos de Bairro, analisando as contribuições recebidas, a literatura sobre o tema e as experiências práticas acerca dessa temática, elencou-se diferentes visões sobre o que se entende por planos de bairro.

Os planos de Bairro podem estar vinculados, por exemplo, ao chamado planejamento insurgente. Influenciado por movimentos e pensamentos como o *community planning*, *advocacy planning* e planejamento alternativo ou contra hegemônico, nos quais se acredita que o papel dos planos de bairro envolve a apropriação, pela sociedade, dos rumos decisórios dos seus territórios, parte-se de ações pontuais voluntárias que fortalecem a sensação de pertencimento e de estratégias que repensem o território a partir do microplanejamento, propondo formas alternativas de intervenções, pensadas pelos próprios moradores.

Há entendimento que os planos de bairro estão mais vinculados ao conceito de Urbanismo Social. O Urbanismo Social é uma estratégia de intervenção urbana e de política pública que tem como principal diretriz o desenvolvimento local de regiões de alta vulnerabilidade social a partir do direcionamento de políticas intersetoriais de gestão participativa e compartilhada, construídas pelo poder público em parceria com entidades da sociedade civil e a população. Seus princípios se pautam em: priorizar investimentos em áreas de alta vulnerabilidade, articular territorialmente as ações públicas e da sociedade civil, incluir a comunidade em todas as fases do



processo, implementar modelo de governança integrada e compartilhada na escala local; avaliar e monitorar impactos das políticas públicas. A implementação de projetos de urbanismo social passa, desta forma, pela construção de um Programa Social e um Plano Urbano Integrado, com ações propostas para o território nas áreas de infraestrutura urbana, educação, saúde, cultura, desenvolvimento econômico, mobilidade e habitação.

Há igualmente abordagens que relacionam os planos de bairro com os denominados Territórios Educadores e CEU, as intervenções que buscam qualificar o entorno de equipamentos públicos e educacionais, promover a segurança viária nas rotas percorridas a pé, incentivar a micro mobilidade e promover o uso e a apropriação de espaços públicos. Nos Territórios Educadores um conjunto de escolas é o ponto de partida das melhorias, com foco na primeira infância, intervindo nos percursos percorridos pelas crianças, contribuindo para o seu desenvolvimento cognitivo e motor. Para isso, são implementadas medidas como: reorganização do sistema viário para oferecer melhores condições de trânsito e segurança aos pedestres, implantação de ciclovias e ciclofaixas, reforma e ampliação de calçadas, melhorias de iluminação pública, arborização e instalação de mobiliários urbanos, como bancos, playgrounds e demais estações educadoras e espaços lúdicos.

Por fim, destaca-se que parte da população vincula erroneamente os planos de bairro ao antigo Plano Regional Estratégico das Subprefeituras (PRE), elaborado em 2004 e revogados após a elaboração dos atuais Planos Regionais (PRS) de 2016. Os Planos Regionais de 2004 levavam em consideração o planejamento do conjunto de bairros de uma subprefeitura, estruturando-se a partir do conceito de capacidade de suporte e englobando a definição do uso e ocupação do solo de toda a subprefeitura, aspectos que não estão mais contidos nos PRS em vigor.

A Lei nº 13.885/2004 mencionava que os Planos de Bairro, com base em estudo da capacidade de suporte da infraestrutura podiam indicar a vazão máxima de tráfego a ser adotada nas vias locais e coletoras das zonas exclusivamente residenciais e da zona mista de baixa densidade, além de propor mecanismos de controle para evitar que ela fosse ultrapassada. Outra diferença entre o plano de 2004 e o atual versa sobre a questão do estoque de potencial construtivo adicional, concedidos

mediante outorga onerosa, antes definida por distrito do Município em metros quadrados de construção residencial e não residencial.

Por fim, destaca-se a necessidade de a Prefeitura elaborar um material técnico de apoio para fomentar e facilitar a elaboração e gestão dos Planos de Bairro por parte das Subprefeituras e das associações de representantes de moradores. Os Planos de Bairro podem fortalecer a iniciativa popular de planos (Art. 333 e 334) e os instrumentos de promoção da cidadania (Art. 336), contribuindo para a capacitação da sociedade, incentivando a participação da população na decisão sobre os rumos do planejamento da cidade.

Outro tema amplamente debatido durante o processo participativo foi das instancias participativas municipais. Houve proposta de criação de novas instancias de participação social, tal como: um conselho voltado para a gestão e coleta de resíduos sólidos, um comitê de controle de ruído urbano e a criação de uma comissão de arborização. Também foi pleiteado que os Territórios de Interesse da Cultura e da Paisagem (TICP) tenham um conselho gestor deliberativo e paritário - com representantes do Poder Público e da sociedade civil- para acompanhar, avaliar, recomendar e aprovar políticas, planos e ações relativas aos objetivos desse instrumento. Ressalta-se que o PDE, art. 317, já define a necessidade de criação de conselhos gestores paritários para os TICS, porém com função consultiva. Já as demais instâncias de participação propostas encontram-se em análise junto aos setoriais e serão respondidas até o final do processo de revisão do PDE.

Houve também contribuição solicitando a recriação do conselho municipal de planejamento e orçamento participativo (CPOP), criado por meio do Decreto n. 54.837/2014. Cabe frisar que este conselho não foi extinto, mas sim reestruturado em 2017 pelo Decreto. n 57.802, que alterou a forma e os mecanismos de participação popular na elaboração e acompanhamento do Programa de Metas, do Plano Plurianual (PPA) e das Leis Orçamentárias Anuais (LOAs). O CEPOP deixa, então, de existir porque a forma de participação dos cidadãos passa ocorrer de forma direta, e não mais indireta, por meio de conselheiros, em audiências públicas regionais, realizadas nas 32 subprefeituras.

Com relação aos pontos levantados pela Assessoria Técnica de Colegiados e Comissões (ATECC), estuda-se a possibilidade de incorporar ao PDE as adequações de conteúdo sugeridas para dar maior esclarecimento sobre informações já contidas no PDE, sem que seja necessário alterar a estrutura de funcionamento do Conselho Municipal de Política Urbana – CMPU.

Estão em análise os procedimentos para adequações na composição do CMPU quanto à vaga destinada ao Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativos – CPOP no CMPU, disposta na alínea “n” do inciso II, uma vez que o conselho criado pelo Decreto n. 54.837/2014 foi extinto. Ressalta-se que a destinação de vaga para conselhos criados por decreto gera incongruências diante da possibilidade de sua extinção ou substituição. Por outro lado, há pleito por aumento de vaga para alguns setores (como entidades sindicais, ONG, movimentos culturais e de mobilidade ativa) e criação de vagas para outros conselhos, tais como: de saúde, de educação, da juventude, dos idosos, de promoção de igualdade racial e de políticas LGBTI. Está sendo analisada, portanto, a possibilidade de remanejar a vaga não ocupada para outro setor acima mencionado.

Outro ponto em estudo analisa a possibilidade de revisão do prazo de mandato do CMPU (§9º do art. 327), que atualmente é de dois anos, para melhor adequação deste ao período de mandato de outros conselhos a ele articulado. Encontra-se também em análise a revisão do art. 329 para esclarecer o disposto no §2º, que dispõe sobre o prazo para apreciação e deliberação do CMPU sobre os itens previstos neste mesmo artigo. Como o CMPU é um órgão consultivo, é preciso que os limites e potencialidades da sua atribuição e competência fiquem claramente especificados. Neste mesmo sentido, outro ponto importante versa sobre a necessidade de detalhamento do disposto nos parágrafos §2º e §3º do art. 343, para esclarecer os procedimentos necessários, competências e atribuição de responsáveis.

Houve contribuições propondo alterações na composição e atribuições do CMPU (Art. 327 e 328), tornando-o deliberativo e com aumento de 34 para 50 membros da sociedade civil e com diminuição de 26 para 10 representantes do poder público, devendo ser composto por servidores públicos concursados. Este assunto está sendo estudado e será respondido até o final da próxima etapa de revisão

intermediária do PDE, contudo, cabe frisar que atualmente o PDE já prevê maior quantidade de cadeiras para a sociedade civil.

Sobre a Conferência Municipal da Cidade, foi proposta revisão no Art. 326 para que seja convocada a conferência pelo Executivo no mínimo a cada quatro anos.

Contudo, por ser uma agenda intrinsecamente associada à Conferência Nacional das cidades, recomenda-se seguir os ritos já aprovados pelo PDE, ocorrendo no mínimo a cada três anos. Cabe frisar, porém, que o artigo citado carece de aprimoramento em seu inciso IV, com o intuito de esclarecer a competência da Conferência Municipal da Cidade com relação à eleição de membros da sociedade civil para o Conselho Municipal de Política Urbana.

Por fim, sobre o sistema de avaliação e monitoramento do PDE, ele encontra-se em fase de aprimoramento, visando se tornar mais transparente e de fácil acesso e compressão pela população, inclusive sendo analisada a hipótese de ele possuir também ferramentas participativas.

## **5. SUGESTÕES DE APRIMORAMENTO PARA A POLÍTICA URBANA**

Após avaliação das contribuições advindas da participação social, assim como trabalho intersetorial e análises complementares feitas por SMUL, registram-se sugestões técnicas de aperfeiçoamentos à política urbana, que deverão ser posteriormente avaliadas quanto a sua pertinência e compatibilidade com as disposições do PDE, podendo, eventualmente, subsidiar tanto a elaboração da minuta de projeto de lei da revisão intermediária, quanto regulamentações específicas e procedimentos administrativos posteriores à revisão.

Ponto a serem revisados:

### **5.1. Sugestão 01**

Sugere-se a inclusão no PDE da definição aprimorada sobre os Planos de Bairro

Os Planos de Bairro são um instrumento de planejamento de iniciativa e alcance local, elaborados de forma participativa por associações de moradores ou Subprefeituras, com o objetivo de promover a identificação e priorização das demandas do bairro, e a partir delas desenvolver uma estratégia de transformação

urbanística em perímetros específicos nos territórios das subprefeituras mediante integração de políticas e investimentos públicos especialmente nas áreas de maior vulnerabilidade social e ambiental, podendo ser implementados através de Áreas de Estruturação Local.

Os planos de bairro reúnem metas, diretrizes e ações para melhorar a qualidade de vida dos moradores no espaço mais próximo da sua vida cotidiana e orientam as ações do poder público naquele bairro nos próximos anos. Os planos de bairro não englobam apenas uma questão de escala de planejamento, eles são uma estratégia de aproximação dos moradores sobre os rumos da produção do seu bairro. O munícipe, ao participar da elaboração do plano para o seu bairro, passa a assumir também um caráter decisório, reconfigurando seu próprio papel na sociedade, pois se torna parte do processo de transformação que reivindica.

Os planos de bairro poderão ter apoio técnico dos Núcleos Regionais de Planejamento ou, até sua implantação, de secretarias e órgãos municipais, ou por meio de assistência técnica social gratuita para bairros com vulnerabilidade socioambiental. A análise da viabilidade técnica e do programa de interesse público deve ser realizada pela Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento, devendo ser aprovado pelos Conselhos Participativos Municipais e pelo Conselho Municipal de Política Urbana, para ser considerado na revisão dos Planos de Ação das Subprefeituras.

Os planos de bairro poderão, excepcionalmente, tratar de matérias que requeiram aprovação legislativa, desde que compatíveis com as diretrizes do PDE, dos Planos Regionais das Subprefeituras e da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, mediante aprovação do Conselho Municipal de Política Urbana.

## **5.2. Sugestão 02**

Sugere-se a elaboração de regulamentação específica sobre os ritos de análise da pertinência, elaboração, aprovação e implantação dos Planos de Bairro, indicando claramente o papel de cada uma das partes envolvidas nesse processo. Por exemplo, definindo quem é o responsável por elaborar um Plano de Bairro; por acompanhar tecnicamente a elaboração dos Planos de Bairro; por analisar a viabilidade do Programa de Interesse Público de um Plano de Bairro; por aprovar os

Planos de Bairro; por conduzir a discussão pública e por conduzir a implantação dos Planos de Bairro.

### **5.3. Sugestão 03**

Sugere-se a inclusão dos planos de bairro de forma mais efetiva no sistema de planejamento, com definição de um desenho institucional que explicita a articulação direta dos Planos de Bairro com os demais componentes do sistema municipal de planejamento urbano e orçamentário, principalmente quanto aos fluxos entre os Planos de Bairro e os Planos Regionais das Subprefeituras (PRS), os Planos de Ação das Subprefeituras e o Programa de Metas.

Analisa-se a possibilidade de inserção dos Planos de Bairro, devidamente aprovados, na listagem de Perímetros de Ação definidos pelos Planos Regionais (PRS) de cada Subprefeitura, para subsequente priorização desta listagem de perímetros pelos Planos de Ação das Subprefeituras- instrumento de planejamento previsto no PDE intrinsecamente associado ao Programa de Metas e, portanto, ao planejamento orçamentário.

### **5.4. Sugestão 04**

Sugere-se que os Núcleos Regionais de Planejamento (NRP) recebam melhor regulamentação das suas atribuições e composição para possibilitar sua constante atuação, principalmente devido ao importante papel dos NPR no sistema municipal de planejamento.

### **5.5. Sugestão 05**

Visando a complementação e ampliação do apoio técnico necessário à elaboração dos Planos de Bairro, sugere-se a regulamentação do instrumento de Assistência Técnica Pública e Gratuita, hoje as universidades e o terceiro setor já estão atuando na elaboração de Planos de Bairro, porém, sem a devida previsão de convênio ou termo de parceria permanente.

### **5.6. Sugestão 06**

Sugere-se a regulamentação de metas e prazos anuais para elaboração e implantação dos perímetros de ação e dos planos de bairro.

### **5.7. Sugestão 07**

Sugere-se que a regulamentação dos Planos de Bairro indique quais produtos são necessários para a aprovação dos planos, como por exemplo:

- Demarcação de um perímetro de atuação/abrangência do plano de bairro.
- Elaboração de um Programa de Interesse Público que justifique a pertinência do plano de bairro para a cidade. É igualmente necessário que a definição de Programa de Interesse Público conste na regulamentação dos Planos de Bairro.
- Elaboração de um Diagnóstico da área de intervenção incorporando uma leitura técnica e comunitária, considerando igualmente os estudos, planos, programas e projetos existentes para a região.
- Identificação das demandas do bairro com devida priorização pela população local das ações necessárias.

#### **5.8. Sugestão 08**

Sugere-se melhorar a interação entre os Projetos de Intervenção Urbana (PIU) e a Área de Estruturação Local (AEL) com os Planos de Bairro.

#### **5.9. Sugestão 09**

Sugere-se a inclusão de novos objetivos aos planos de bairro, tal como: priorizar a segurança alimentar e a produção de alimentos e a circularidade de resíduos e materiais orgânicos localmente, fortalecer a economia local e circular, dar prioridade para soluções baseadas na natureza, manejo integrado das águas e para a mobilidade ativa, assim como considerar os cenários de emergência climática e priorizar soluções para reduzir seus impactos localmente.

#### **5.10. Sugestão 10**

Sugere-se incorporar no PDE a definição de Unidade de Paisagem (Art. 350, V), citada no inciso V do artigo que trata dos objetivos dos Planos de Bairro. Assim como incluir nos artigos 85, 86, 87 e 88 do PDE, que trazem diretrizes para o Ordenamento da Paisagem, uma articulação mais específica com os Planos de Bairro, aspecto importante para o planejamento da cidade em escala local.

### **5.11. Sugestão 011**

Sugere-se analisar a necessidade de revisão da redação de pontos relacionados ao Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU).

### **5.12. Sugestão 012**

Sugere-se explicar a competência da Conferência Municipal da Cidade com relação ao disposto no inciso IV do art. 326, que estabelece que a conferência tenha, entre outros, o objetivo de eleger membros da sociedade civil para o Conselho Municipal de Política Urbana.