ipea Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

| | |
|---|---|
| **Título do capítulo** | CAPÍTULO 7<br>PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DE SÃO PAULO (PDE-SP): ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS SOB A PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO ORIENTADO AO TRANSPORTE SUSTENTÁVEL |
| **Autores (as)** | Iuri Barroso de Moura<br>Gabriel Tenenbaum de Oliveira<br>Aline Cannataro de Figueiredo |
| **DOI** | - |



| | |
|---|---|
| **Título do livro** | **CIDADE E MOVIMENTO: MOBILIDADES E INTERAÇÕES NO DESENVOLVIMENTO URBANO** |
| **Organizadores (as)** | Renato Balbim<br>Cleandro Krause<br>Clarisse Cunha Linke |
| **Volume** | - |
| **Série** | - |
| **Cidade** | Brasília |
| **Editora** | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)<br>Instituto de Políticas de Transporte & Desenvolvimento (ITDP Brasil) |
| **Ano** | 2016 |
| **Edição** | - |
| **ISBN** | 978-85-7811-284-4 |
| **DOI** | - |



© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2016

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

CAPÍTULO 7

# PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DE SÃO PAULO (PDE-SP): ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS SOB A PERSPECTIVA DO DESENVOLVIMENTO ORIENTADO AO TRANSPORTE SUSTENTÁVEL

Iuri Barroso de Moura[1]
Gabriel Tenenbaum de Oliveira[2]
Aline Cannataro de Figueiredo[3]

## 1 INTRODUÇÃO

Fundada por jesuítas em 1554, São Paulo passou por um intenso processo de transformação nos últimos 150 anos, tornando-se uma cidade de quase 12 milhões de habi tantes, núcleo de uma região metropolitana (RM) de 39 municípios com população de mais de 20 milhões de habitantes (IBGE, 2014). Como parte de seu processo contínuo de planejamento, a cidade chega agora a seu terceiro Plano Diretor Estratégico, o PDE-SP (PSP, [s.d.]a), que visa orientar o desenvolvimento urbano municipal até o ano 2030.

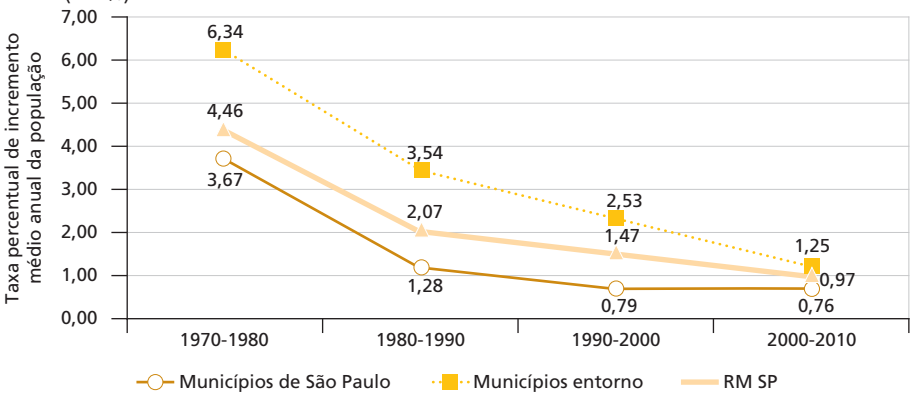
O processo de urbanização no Brasil se deu de forma mais intensa na segunda metade do século XX. Na Região Metropolitana de São Paulo (RM de São Paulo), o crescimento demográfico foi mais acentuado nos municípios do entorno (gráfico 1), estando associado a um processo de periferização da população e espraiamento urbano (Maricato, 2001). Enquanto a população na cidade de São Paulo cresceu 90% de 1970 a 2010 (passando de 5,9 para 11,3 milhões de habitantes), nos municípios do entorno que compõem a RM de São Paulo, o crescimento foi de 281% (passando de 2,2 para 8,3 milhões de habitantes) (IBGE, [s.d.]).

A consolidação dessa forma de ocupação urbana foi, por um lado, possibilitada para as classes mais abastadas pelo uso do automóvel (Castells, 2009) e pelos crescentes investimentos no rodoviarismo. Por outro, para a população de renda mais baixa, foi produto de um processo intenso e contínuo de expansão marcado pela autoconstrução, desacompanhada de uma política habitacional para moradias populares que atendesse suas necessidades. Como resultado, uma grande parcela da população passou a ocupar entornos dos corredores de transporte e periferias

1. Gerente de projetos de desenvolvimento urbano no Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP) Brasil.
2. Coordenador de transporte público no (ITDP) Brasil.
3. Arquiteta, urbanista e consultora no (ITDP) Brasil.

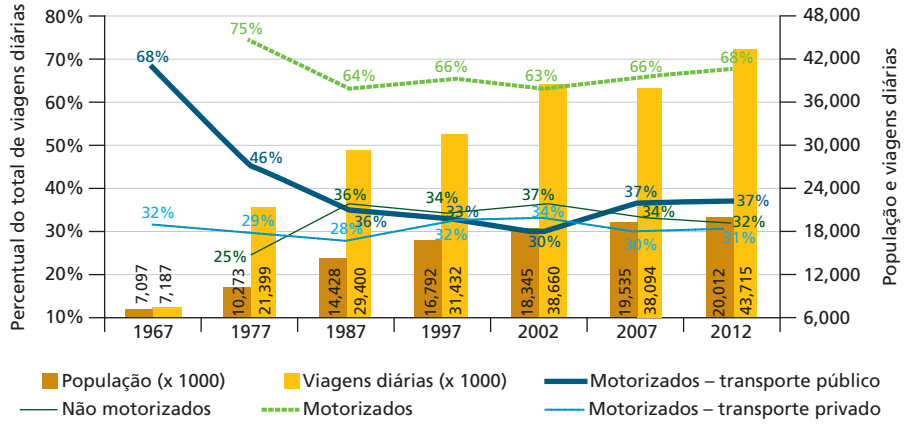
(Maricato, 2003), áreas, geralmente, mais carentes em termos de infraestrutura urbana e equipamentos (Souza, 2003). Tal forma de urbanização produziu espaços ocupados de forma desequilibrada (Portugal, Floréz e Silva, 2010), com desigual distribuição de renda, emprego e acesso a serviços urbanos essenciais (Motte-Baumvol e Nassi, 2012) e com esvaziamento ou subutilização das áreas consolidadas e centrais.

GRÁFICO 1
**Taxa anual de crescimento demográfico do município de São Paulo e da RM de São Paulo**
(Em %)




Fonte: Censo Demográfico (IBGE, [s. d.]).
Elaboração dos autores.
Obs.: Consideram-se municípios do entorno aqueles que compõem atualmente a RM de São Paulo.

GRÁFICO 2
**Divisão modal do total de viagens diárias realizadas na RM de São Paulo**
(Em %)




Fonte: Metrô-SP/STM-SP (2013).
Elaboração: ITDP Brasil.

Esse distanciamento entre moradia e oportunidades produz impactos negativos na mobilidade urbana e na qualidade de vida. Entre o total de viagens diárias, as viagens motorizadas têm especial participação na divisão modal da cidade, com pesos similares para os transportes privado e público coletivo (gráfico 2). Isto se reflete no tempo despendido pelos habitantes da RM de São Paulo no deslocamento casa-trabalho, que vem aumentando desde 1992 e chegou, em 2009, a 42,8 minutos em média (Ipea, 2013).

Nos últimos anos, porém, dados da pesquisa origem-destino (OD), realizada pelo Metrô-SP, revelam uma alteração nesse processo de periferização populacional e concentração de oportunidades de emprego. De 2007 para 2012, o crescimento populacional foi, pela primeira vez, maior no centro expandido de São Paulo, enquanto a criação de postos de trabalho foi maior nos municípios da RM de São Paulo, excetuando a cidade de São Paulo (Paiva, [s.d.]).

Na mesma direção, o PDE-SP propõe um novo modelo de planejamento urbano, "mais humano, que aproxima emprego e moradia, reequilibrando a cidade" (SMDU-SP, [s.d.]a), oferecendo um contraponto real aos problemas de mobilidade e estruturando o processo de equilíbrio no acesso às oportunidades. O PDE-SP está alinhado a modelos de desenvolvimento urbano que consideram as variáveis sociais e ambientais contemporâneas e que vêm sendo discutidos desde a década de 1990.

Entre esses, destaca-se o modelo de Desenvolvimento Orientado ao Transporte Sustentável – Dots (*Transit Oriented Development* – TOD segundo a expressão original em inglês), já explorado e aplicado em diversas realidades e contextos ao redor do mundo. O Dots estimula uma ocupação compacta e com uso misto do solo, próxima a estações de transporte de alta capacidade (ITDP, 2013). Este modelo permite equilibrar territorialmente oportunidades, evitar longos deslocamentos e promover ambientes propícios a maiores interações sociais (Oliveira *et al.,* 2014). Ou seja, trata-se de um modelo que pode ser aplicado ao território para alcançar os objetivos do PDE-SP.

Este capítulo objetiva analisar as estratégias construídas no Plano Diretor Estratégico de São Paulo à luz dos princípios do Dots. A seção 2 introduz o conceito de Dots; a seção 3 apresenta o processo de elaboração do PDE-SP; a seção 4 analisa as principais estratégias do PDE-SP com base nos princípios do Dots. O capítulo conclui com considerações e recomendações relacionadas ao plano diretor.

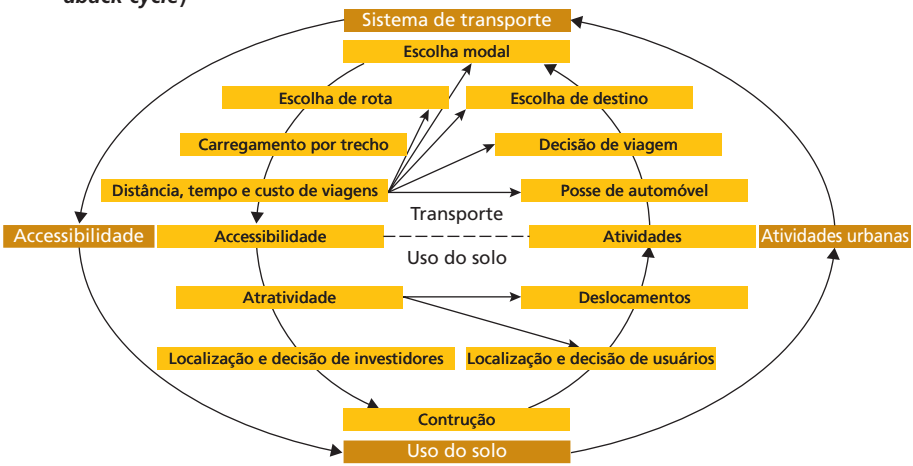
## 2 DESENVOLVIMENTO ORIENTADO AO TRANSPORTE SUSTENTÁVEL

Segundo Paulley e Pedler (2000), as ligações entre transporte, uso e ocupação do solo nas cidades são reconhecidas entre planejadores como indissociáveis. A premissa de que a separação espacial das atividades urbanas cria a necessidade de viagens de pessoas e mercadorias constitui princípio fundamental da análise de

demanda por transporte. O reconhecimento desta inter-relação (figura 1) levou à noção sobre o "ciclo básico dos transportes" (ou *land-use transport feedback cycle*), resumido da seguinte forma:

- a distribuição dos usos do solo (residencial, industrial, comercial e outros) no espaço determina a localização das *atividades urbanas*, tais como habitação, trabalho, educação, compras ou lazer;
- a distribuição das *atividades urbanas* no espaço requer viagens (interações espaciais) no *sistema de transporte* para superar a distância entre os locais onde se realizam as atividades;
- a distribuição da infraestrutura do *sistema de transporte* cria oportunidades para interações espaciais e pode ser medida como *acessibilidade*;
- a distribuição da *acessibilidade* no espaço determina decisões de localização, resultando assim em mudanças no sistema de *uso e ocupação do solo*.

FIGURA 1
**Esquema representativo do ciclo básico dos transportes (ou *land-use transport feedback cycle*)**




Fonte: Adaptado de Paulley e Pedler (2000).

No Brasil, a partir principalmente da década de 1950, seguindo paradigma originado na Europa e disseminado por vários países (incluindo os Estados Unidos e outros países da América Latina), o modelo modernista foi o principal norteador do planejamento urbano. Por meio de seus instrumentos de ordenamento territorial, tal modelo induziu à especialização excessiva do espaço urbano e estimulou a obrigatoriedade de construção de vagas de garagem para automóveis na implantação de empreendimentos imobiliários. Ao priorizar este modo de transporte, o modelo modernista contribuiu para o maior espraiamento das cidades, desvinculando a

ocupação do espaço urbano da acessibilidade estrutural promovida por meios de transporte coletivo de média e alta capacidade (Martins *et al*. 2004; Lentino, 2005; Barandier Junior, 2012).

Segundo Martins *et al*. (2004), no momento em que as cidades passaram a ser adaptadas ao automóvel particular, um sistema de baixa capacidade e possuidor de uma série de externalidades (custos externos ou indiretos),[4] perdeu-se a capacidade de promover um desenvolvimento equilibrado entre a oferta e demanda por transportes, comprometido com a sustentabilidade – ambiental, financeira e social. Conforme apontado por Barandier Junior (2012), disseminou-se, assim, um modelo de planejamento urbano desarticulador.

Para Banister (2008), o paradigma da mobilidade sustentável[5] consiste em uma alternativa ao planejamento tradicional de transportes, que visa investigar a complexidade das cidades e estreitar a relação entre transporte e uso do solo. A preocupação central associada ao planejamento de transportes, no que diz respeito à adequação das dimensões físicas do sistema (infraestrutura e tráfego) em função da demanda existente, deve ser equilibrada pela incorporação da dimensão social (pessoas e proximidade). A necessidade de modelos de planejamento que respondam a estas questões está bem definida por Bettencourt (2015):

> O desafio para a ciência moderna das cidades é definir questões urbanas meritórias e buscar soluções integradas que joguem com a dinâmica natural das cidades em termos de desenvolvimento humano e crescimento econômico, enquanto evita consequências negativas não intencionais, tais como violência, exclusão ou poluição.

A partir da década de 1990, alinhado ao paradigma emergente associado à mobilidade sustentável, surgiram algumas propostas de planejamento visando à integração destas variáveis no desenvolvimento das cidades, entre elas o conceito de Dots. Disseminado principalmente por meio do livro *The Transit Metropolis: A Global Inquiry*, de Cervero (1998), este conceito defende o desenvolvimento equilibrado territorialmente nas cidades, capaz de reduzir a necessidade de deslocamento e as distâncias de viagem; promover o acesso equitativo às oportunidades urbanas; e estimular a adesão a modos de transportes ativos (caminhada e bicicleta) e coletivos. Segundo Suzuki, Cervero e Iuchi (2013):

---

4. De acordo com Banister (2005), externalidades (custos externos ou indiretos) associadas ao transporte são aquelas geradas pela emissão de gases poluentes, acidentes, ruídos e congestionamentos. O autor menciona ainda questões como a contaminação do solo e das águas subterrâneas, os resíduos gerados na produção e no descarte de veículos, o uso de espaços públicos por rodovias e estacionamentos, a destruição de ecossistemas ainda preservados da ação antrópica e a alteração da paisagem. Tais processos associados ao transporte geram significativos impactos sobre o ambiente e a qualidade de vida.

5. Conforme definição proposta pelo Ministério das Cidades (Brasil, 2004): "A Mobilidade Sustentável pode ser definida como o resultado de um conjunto de políticas de transporte e circulação que visa proporcionar acesso amplo e democrático ao espaço urbano, através da priorização de modos não motorizados e coletivos de transporte, de forma efetiva, que não gere segregações espaciais, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável. Ou seja: baseado nas pessoas e não nos veículos".

> A integração satisfatória do transporte coletivo com o desenvolvimento do uso e ocupação do solo cria formas urbanas e espaços que reduzem a necessidade de viagens por automóveis particulares. Áreas com bom acesso ao transporte público e espaços urbanos desenhados de forma satisfatória para caminhadas e o ciclismo se tornam lugares muito atrativos para que pessoas possam residir, trabalhar, estudar, se divertir e interagir. Estes ambientes aumentam a competitividade econômica das cidades, reduzem a poluição e a emissão de gases de efeito estufa, além de promoverem uma forma de desenvolvimento inclusiva. Estes objetivos são centrais para o Dots, uma forma urbana cada vez mais importante para o futuro da sustentabilidade das cidades.

Goodwill e Hendricks (2002) ressaltam que o conceito de Dots está associado ao processo de desenvolvimento localizado próximo a estações e rotas de transporte público, mesclando usos complementares (residencial, comercial, serviços, lazer e outros) com um ambiente amigável ao transporte não motorizado (caminhada e bicicleta).

Para avaliação de iniciativas e o reconhecimento de melhores práticas associadas ao conceito de Dots, o comitê técnico conveniado ao Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento (ITDP), formado por especialistas internacionalmente reconhecidos, criou o Padrão de Qualidade TOD (ITDP, 2013), com base na sua aplicação em diferentes cidades no mundo e na experiência de organizações ligadas à questão da mobilidade sustentável. Esta ferramenta define oito princípios de avaliação que sintetizam o conceito (quadro 1).

QUADRO 1
**Princípios de avaliação do Dots conforme proposto pelo Padrão de Qualidade do ITDP**

| Princípios | Descrição |
|---|---|
| Caminhar | Caminhar é o modo de deslocamento mais natural, econômico, saudável e limpo para trajetos curtos, além de ser um componente necessário para a grande maioria das viagens por transporte coletivo. Caminhar é ou pode ser a forma mais gratificante e produtiva de se deslocar pela cidade, desde que as vias e ruas estejam ocupadas por outras pessoas e os serviços e recursos desejados estejam convenientemente localizados. Caminhar também exige um certo esforço físico e é altamente sensível às condições ambientais. |
| Pedalar | A bicicleta é uma opção de transporte sem emissões, saudável e econômica. Combina a conveniência da viagem porta a porta, a mesma flexibilidade de rota e horário dos trajetos a pé e, o alcance e a velocidade de muitos serviços locais de transporte coletivo. As bicicletas e outros meios de transportes a propulsão humana, tais como os riquixás, animam as ruas e aumentam a utilização do transporte coletivo. |
| Conectar | As rotas curtas e diretas de pedestres e ciclistas exigem uma rede altamente conectada de ruas e vias em torno de quadras pequenas e permeáveis. Isto é particularmente importante para os trajetos a pé e para um melhor acesso às estações de transporte público, o qual poderia ser desencorajado por excessivos desvios. Uma rede densa de ruas e vias que ofereçam múltiplas possibilidades de trajetos a vários destinos pode tornar as viagens a pé ou de bicicleta mais interessantes e gratificantes. A maior frequência de esquinas e vias públicas mais estreitas, com fluxo veicular mais lento e maior presença de pedestres encorajam as atividades nas próprias vias e o comércio local. Um tecido urbano mais permeável aos pedestres e ciclistas do que aos carros também prioriza os modos não motorizados e de transporte público. |

(Continua)

(Continuação)

| Princípios | Descrição |
|---|---|
| Transporte público | O transporte público conecta e integra partes distantes da cidade para os pedestres. O acesso e a proximidade a um serviço de transporte de alta capacidade, como estações de sistema de transporte de alta capacidade (incluindo ferroviários, metroviários, hidroviários ou rodoviários), são pré-requisitos para o reconhecimento de um sistema pelo Padrão de Qualidade TOD. O transporte de alta capacidade permite uma mobilidade urbana eficiente e equitativa e apoia os padrões densos e compactos de desenvolvimento urbano. O transporte público é oferecido sob várias formas para apoiar toda a gama de necessidades de transporte urbano, incluindo veículos de baixa e alta capacidade, táxis e riquixás, ônibus articulados e trens. |
| Misturar | Quando há uma combinação equilibrada de usos e atividades complementares no interior de uma área local (por exemplo, uma mistura de residências, locais de trabalho e comércio local), muitas viagens diárias podem permanecer curtas e serem feitas a pé. Usos diversos em horários de pico diferentes mantém as ruas animadas e seguras por mais tempo, estimulando a atividade de pedestres e ciclistas e promovendo um ambiente humano vibrante onde as pessoas querem viver. Também há maior probabilidade de haver um equilíbrio entre as viagens de ida e volta entre casa e trabalho, resultando em operações mais eficientes do sistema de transporte público. Uma oferta de diferentes preços de moradia permite aos trabalhadores morarem perto do trabalho e impede que os moradores de baixa renda, mais dependentes do transporte público de menor custo, sejam deslocados para áreas periféricas e sejam, potencialmente, encorajados a depender mais dos veículos motores. Assim, os dois objetivos de performance deste princípio são a oferta de uma mistura equilibrada de usos do solo e uma mistura equilibrada de níveis de rendas dos moradores. |
| Adensar | Para absorver o crescimento urbano em formas compactas e densas, as áreas urbanas têm de crescer verticalmente (adensamento ou desenvolvimento centrípeto), ao invés de horizontalmente (dispersão ou desenvolvimento centrífugo). As altas densidades urbanas orientadas ao transporte geram demanda para serviços de transporte de alta capacidade, frequência e conectividade e, como parte de um ciclo virtuoso, ajudam a gerar recursos para investimentos em melhorias e expansão do sistema. A densidade compatibilizada com o a capacidade do sistema de transporte resulta em ruas cheias de gente, o que torna as áreas das estações lugares animados, ativos, vibrantes e seguros. A densidade promove a demanda por uma variada gama de serviços e amenidades e leva o comércio local a florescer. É, no entanto, importante atentar aos limites ao adensamento, tais como requisitos de acesso à luz natural e de circulação do ar, acesso a parques e espaços abertos, preservação de sistemas naturais e proteção de recursos históricos e culturais. |
| Compactar | O princípio organizacional básico do adensamento urbano é o desenvolvimento compacto. Numa cidade ou num bairro compactos, as várias atividades e os usos são localizados convenientemente juntos, minimizando o tempo e a energia necessários para alcançá-los e maximizando o potencial de interação. Com distâncias menores, as cidades compactas funcionam com uma infraestrutura menos extensa e custosa e preservam as terras rurais da ocupação urbana que idealmente devem se manter agricultáveis ou de preservação ambiental. Excelência nos padrões de planejamento e de desenho urbano são requisitos para a cidade compacta. |
| Mudar | Quando as cidades são moldadas segundo os sete princípios antes citados, o transporte individual motorizado se torna em grande parte desnecessário à vida cotidiana. As viagens a pé, de bicicleta e pelo transporte de alta capacidade ficam mais fáceis e convenientes e podem ser complementadas por uma variedade de modos de transporte público e veículos alugados, ocupando assim menos espaço e gerando menos externalidades negativas à sociedade como um todo. Grande parte do recurso escasso e valioso que é o espaço urbano pode ser retomado das vias e dos estacionamentos que já não serão mais necessários e ser realocado a usos mais produtivos social e economicamente. |

Fonte: ITDP (2013).

Os princípios estabelecidos pelo padrão de qualidade TOD serão utilizados para orientar a análise das estratégias definidas pelo PDE do município de São Paulo.

## 3 PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

O PDE do município de São Paulo, Lei Municipal nº 16.050/2014, substitui sua antecessora, Lei Municipal nº 13.430/2002, que definia o ano 2012 como prazo para concretização de suas diretrizes. Em 2007, houve uma tentativa de revisão por parte da gestão anterior, que foi marcada por conflitos com a sociedade civil organizada quanto à condução do processo participativo. Em 2008, o projeto apresentado pelo Poder Executivo foi invalidado pela Justiça, após ação movida por entidades civis. Assim, em 2013, a gestão administrativa do prefeito Fernando Haddad assumiu a necessidade de refazer o PDE-SP.

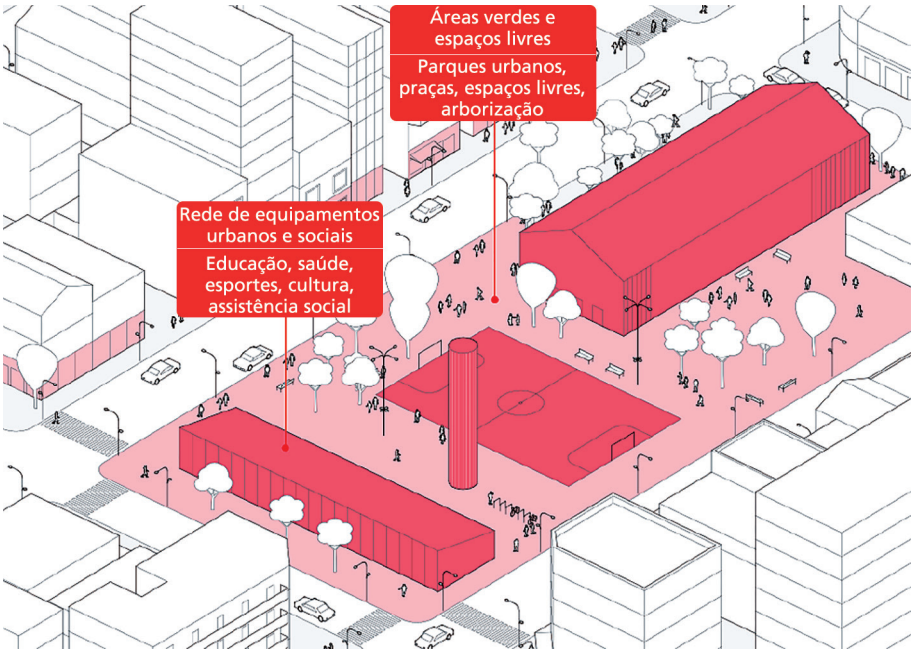
O PDE-SP é o principal instrumento de política urbana municipal. Sua elaboração ficou a cargo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU-SP), envolvendo departamentos e secretarias setoriais, além de lideranças e representantes da sociedade civil. A revisão do plano foi incluída no programa de metas 2013-2016 (meta 120), fazendo parte das ações de política urbana da cidade, sob objetivo geral de "realizar o marco regulatório do desenvolvimento urbano de forma participativa" (PSP, [s.d.]b).

Durante o processo de elaboração do PDE, destaca-se o processo participativo. Ao todo foram realizadas sessenta audiências públicas, além de discussões, oficinas e reuniões. Foram contabilizados 25 mil participantes e 10 mil contribuições. Embora o plano seja constituído em forma de lei, houve uma preocupação em relação à linguagem que seria usada para a apresentação à sociedade. Foi elaborada uma versão ilustrada (figura 2), que apresenta, de forma didática, as diretrizes estabelecidas. Tal intenção fica clara no trecho a seguir.

> O impacto do PDE-SP para a cidade, no dia a dia das pessoas, é grande e será cada vez maior. Por isso, trazer o seu conteúdo para uma linguagem que facilite a compreensão de todos é o objetivo da presente publicação. Quanto mais conhecido for e mais o cidadão se apropriar dele, mais perto estaremos de sua efetiva implementação ao longo dos próximos 16 anos de sua vigência. Assim, cada vez mais, caminharemos em direção a um novo paradigma de governo e de política urbana: de governar para o cidadão e governar com o cidadão (SMDU-SP, [s.d.]a).

O portal *Gestão Urbana* (SMDU-SP, [s.d.]a), permite o acesso às informações e amplia as possibilidades de contribuição dos habitantes da cidade. Este portal disponibiliza o plano diretor (na íntegra, com os mapas utilizados em sua confecção) e o processo de elaboração das demais leis que o complementam (Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, Código de Obras e Edificações, Planos Regionais das Subprefeituras e Planos de Bairro), além de outras iniciativas para a cidade.

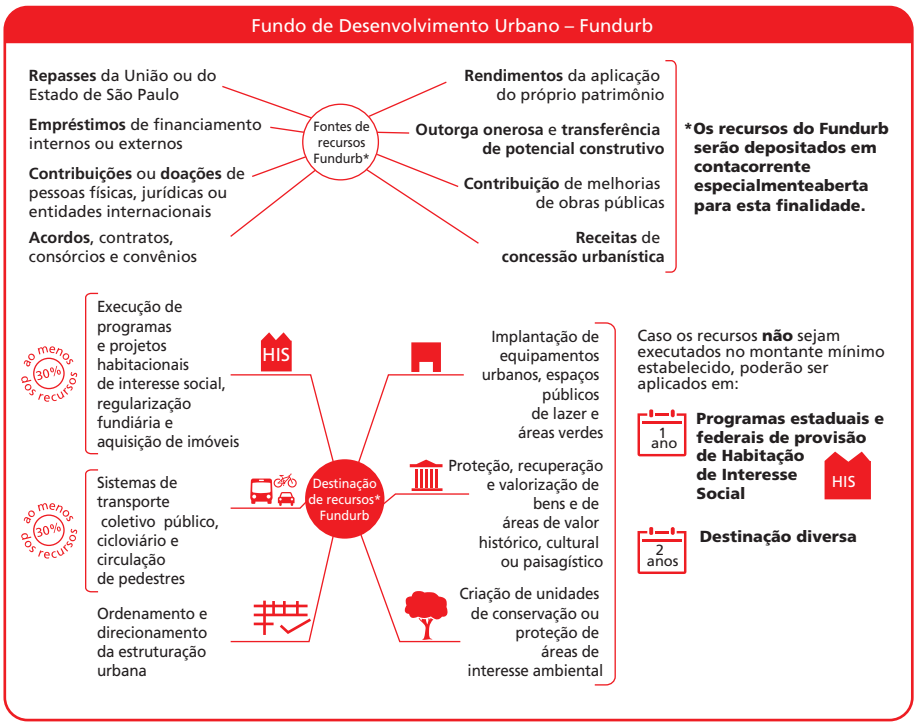
FIGURA 2
**Exemplo de ilustração utilizada**




Fonte: SMDU-SP ([s. d.]a).

O plano apresenta a composição do Conselho Municipal de Política Urbana, com maioria da sociedade civil e ampliação de suas atribuições, a estruturação de conselho paritário para gerir o Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) e a regulamentação do Sistema de Monitoramento do PDE-SP. Este ainda avança em relação à destinação de recursos do Fundurb (figura 3), com destaque para o comprometimento de 30% dos recursos para a produção de habitação de interesse social (HIS) e 30% para investimentos de mobilidade urbana (transportes ativos e coletivos). Estas medidas contribuirão para a consolidação dos eixos de estruturação de transformação urbana, propostos pelo PDE-SP.

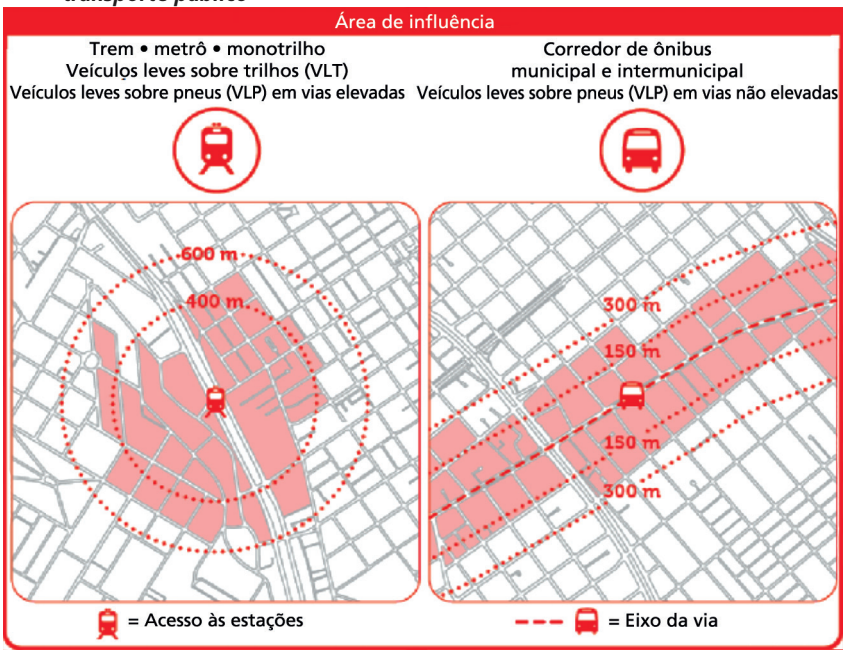
FIGURA 3
**Fontes e destinação de recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano**




Fonte: SMDU-SP ([s. d.]a).

O PDE-SP está estruturado em torno de dez estratégias voltadas ao ordenamento territorial, à ampliação das ferramentas de participação e ao controle social, apresentadas no anexo deste estudo. Parte destas estratégias possui correlações diretas com os princípios que caracterizam o conceito de desenvolvimento orientado ao transporte sustentável, buscando racionalizar o desenvolvimento da cidade com a orientação do crescimento em áreas com boa infraestrutura, em especial, de transporte público. A definição de eixos de estruturação da transformação urbana, associados aos corredores de transporte em operação e planejamento na cidade, em termos de planejamento territorial, sintetiza este modelo de desenvolvimento urbano (figura 4).

FIGURA 4
**Ilustração da estratégia *orientar o crescimento da cidade nas proximidades do transporte público***




Fonte: SMDU-SP ([s. d.]a).

O novo plano diretor traz avanços técnicos e políticos para o desenvolvimento de São Paulo, incentivando um maior envolvimento da sociedade nas decisões relacionadas ao rumo da cidade. Ao constituir-se em uma lei com vigência até 2030, que estabelece diretrizes e parâmetros para o desenvolvimento urbano sustentável da cidade, o PDE-SP pode se configurar como instrumento de política pública relevante não só para São Paulo, mas também como referência para outros municípios brasileiros.

## 4 ANÁLISE DAS ESTRATÉGIAS DEFINIDAS NO PDE-SP

As estratégias e medidas definidas pelo PDE-SP para orientar o desenvolvimento urbano da cidade de São Paulo apresentam uma série de correlações com os oito princípios que caracterizam o conceito de desenvolvimento orientado ao transporte sustentável, conforme apresentados no Padrão de Qualidade TOD (ITDP, 2013). Entre as estratégias apresentadas, destacam-se as seguintes:

- socializar os ganhos de produção da cidade;
- assegurar o direito à moradia digna para quem precisa;

- melhorar a mobilidade urbana;
- qualificar a vida urbana nos bairros;
- orientar o crescimento da cidade nas proximidades do transporte público;
- reorganizar as dinâmicas metropolitanas; e
- promover o desenvolvimento econômico da cidade.

As correlações entre estas estratégias do PDE-SP e os princípios de Dots estão explicitadas a seguir.

### 4.1 Socializar os ganhos da produção da cidade

Como medida principal associada a esta estratégia, o PDE-SP estabelece um coeficiente de aproveitamento básico igual a 1 para toda a cidade de São Paulo. Esta medida visa à captação de recursos privados, por meio do pagamento de outorga onerosa, para investimentos em melhorias urbanas em situações nas quais este coeficiente é ultrapassado. Desta forma, se alinha ao conceito de "solo criado", que é a mediação, por meio de compensações, entre a possibilidade de intensificação do uso do solo via potencial construtivo e maior densidade construída, e a relação de espaços, equipamentos e infraestruturas públicas existentes na região do empreendimento.

Trata-se, portanto, de uma medida com possibilidade de implementação nos eixos de estruturação da transformação urbana definidos pelo PDE-SP, áreas com níveis de acessibilidade satisfatórios pela presença de corredores de *transporte público*, com potencial para atração de atividades.

Diante da destinação definida pelo art. 340 do plano para os recursos do Fundurb (30% para produção de HIS e 30% para investimentos em mobilidade), as melhorias urbanas implementadas por meio desta medida contribuem de diferentes formas para o desenvolvimento urbano orientado ao transporte. Se focadas na qualidade do ambiente destinado à circulação de pedestres e ciclistas, estimulam as *caminhadas* e o *uso de bicicletas*. Ou, podem ainda ensejar a adequação da infraestrutura urbana (por exemplo, saneamento básico) de regiões em que se pretende estimular o *adensamento* de ocupação associado à rede de transportes públicos da cidade.

Outra medida que contribui para o desenvolvimento orientado ao transporte sustentável é a definição de áreas estratégicas para aplicação de instrumentos da função social da propriedade. Estes instrumentos, já contemplados no Estatuto das Cidades, têm por objetivo o combate à ociosidade de imóveis, estando prevista no PDE-SP a aplicação de parcelamento, edificação e utilização compulsórios (Peuc) e de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo.

De acordo com informações da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de São Paulo (SMDU-SP, 2015b), a primeira etapa para aplicação do Peuc e do IPTU progressivo no tempo, a partir de sua proposição no PDE-SP, foi iniciada em 2014 com a identificação e notificação de proprietários nas áreas das operações urbanas consorciadas Centro e Água Branca e das Zonas de Especial Interesse Social (Zeis) 2, 3 e 5. Porém, diante do histórico de aplicação destes instrumentos na cidade, Costa (2015) afirma que ainda é precoce fazer uma avaliação sobre o sucesso destas medidas. Em relação especificamente à aplicação do Peuc, o autor coloca como desafio, por exemplo, a sua vinculação à política habitacional, para garantir que os imóveis desapropriados sejam utilizados para fins de HIS, garantindo o cumprimento da função social da propriedade e ampliando o direito à cidade.

Apesar dos desafios na aplicação desses instrumentos, a indicação da área central da cidade e de áreas ao longo dos eixos de transporte público como estratégicas contribui para o *adensamento* de ocupação e para um desenvolvimento *compacto* associado a estas áreas. Se imóveis e lotes urbanos disponibilizados à sociedade por meio destes instrumentos forem destinados à habitação de interesse social, irão consolidar *a diversificação de usos urbanos* em áreas predominantemente comerciais e de serviços (área central, por exemplo), promover a *diversidade de níveis de renda* e estimular a adesão ao *transporte público* em função da maior acessibilidade (proximidade) proporcionada.

Além de socializar os ganhos privados associados à produção da cidade, essas medidas tornam o acesso às oportunidades urbanas mais justo em São Paulo, provendo habitação com boas condições de inserção urbana à parcela da população de menor renda que, em geral, é mais vulnerável aos problemas de mobilidade.

### 4.2 Assegurar o direito à moradia digna para quem precisa

O PDE-SP duplica a área destinada às Zeis e indica sua localização nas regiões estruturadas da cidade, como a área central e eixos de transporte público. Esta medida consolida *usos mistos do solo* em áreas predominantemente comerciais e de serviços e estimula a adesão ao *transporte público* em função da maior acessibilidade (proximidade) proporcionada. Esta medida pode ajudar a romper o padrão de segregação espacial, com a localização de pobres na periferia da cidade, agregando qualidade de vida para a população de menor renda pela promoção de melhor acesso às oportunidades urbanas e da diminuição da necessidade e das distâncias de viagem.

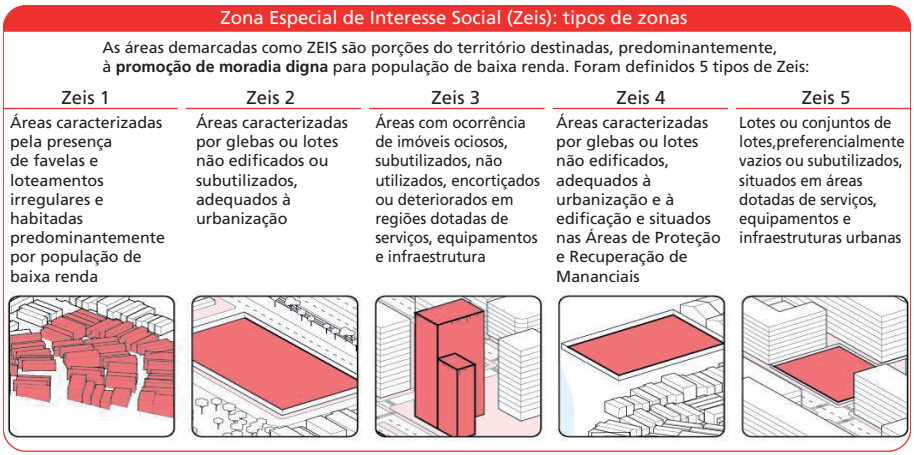
O § 2º do art. 44 do PDE-SP define que para as Zeis 1, 2, 3 e 4 (figura 5) pelo menos 60% do total de área construída deve ser destinado a habitação de interesse social na faixa 1 (entre 0 e 3 salários mínimos – SMs), além de outras medidas relativas ao atendimento mínimo de área construída por faixa de renda. Apesar do

percentual ser significativo e do acréscimo de área destinada às Zeis, o potencial impacto destas medidas sobre o *deficit* habitacional da cidade de São Paulo – 227 mil domicílios em 2009 (Habisp, 2010) – poderá ser avaliado com clareza somente após a elaboração do Plano Municipal de Habitação (PMH) e a aprovação da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), que definirá os parâmetros urbanísticos associados a estas zonas no município.

A destinação de 30% dos recursos do Fundurb para a execução de programas e projetos de HIS, a regularização fundiária e a aquisição de imóveis é uma medida que contribui para viabilização desta estratégia. Em complemento, a Portaria nº 56/SEHAB.G/2015 estabelece os termos de cooperação entre o município e o governo federal para implantação de projetos de HIS por meio do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), com recursos provenientes do Fundo de Arrendamento Residencial (FAR) e do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS).

O estabelecimento da cota de solidariedade para empreendimentos localizados nos eixos de estruturação da transformação urbana pode contribuir para o *adensamento* e a *diversidade socioeconômica* em torno dos corredores de transporte público. Esta consiste na doação de parte dos recursos do projeto (área construída, terreno ou recurso financeiro ao Fundurb) para HIS. Neste caso, a cota de solidariedade fica definida para obtenção de certificado de conclusão de empreendimentos imobiliários de grande porte (art. 111), com a doação de 10% da área contruída computável de projetos acima de 20 mil m$^2$ (art.112).

FIGURA 5
**Tipos de zonas de especial interesse social previstas pelo PDE-SP**




Fonte: SMDU-SP ([s. d.]a).

### 4.3 Melhorar a mobilidade urbana

Esta estratégia tem papel central na promoção do desenvolvimento orientado ao transporte sustentável em São Paulo. A ampliação da rede de transportes da cidade favorece o uso de *transporte público* e, consequentemente, o acesso da população paulistana às oportunidades que a cidade oferece.

A destinação de 30% do Fundurb para implantação de infraestrutura de transporte sustentável (modos ativos e coletivos) tem potencial para estimular o uso de *transporte público*, *bicicletas* e as *caminhadas*. A implantação de calçadas adequadas (dimensão e desenho) em corredores de ônibus e em sua área de influência estimula a realização de caminhadas e a adesão ao transporte público.

O Fundurb retoma para os cofres públicos a mais valia fundiária obtida pelos proprietários de terrenos com a valorização destes por consequência de investimentos públicos de melhoria da infraestrutura e de planos governamentais focados na promoção da qualidade de vida da população. A aferição da outorga onerosa, um dos instrumentos urbanísticos do PDE-SP, é uma das fontes de recursos do fundo.

O Conselho Gestor do Fundo, composto por representantes do poder público e da sociedade civil, é responsável pela aprovação do plano de aplicação de recursos, pelo estabelecimento de suas normas e condições operacionais, assim como pelo acompanhamento da aplicação dos recursos. No formulário para liberação de recursos, a ser preenchido pelo órgão público que pretende utilizá-los, o solicitante deve indicar o destino dos recursos entre as opções prioritárias listadas no art. 339 do PDE-SP, em que constam programas habitacionais de interesse social, sistemas de transporte coletivo público, sistema cicloviário e sistema de circulação de pedestres e requalificação de eixos ou polos de centralidades.

O potencial uso dos recursos do Fundurb em projetos que contribuam efetivamente para a melhoria da mobilidade urbana vai depender, entretanto, do volume de recursos arrecadados, da qualidade dos projetos apresentados e da capacidade de gestão e monitoramento do fundo. A garantia da continuidade e previsibilidade de recursos, o aumento da capacidade de execução orçamentária, a avaliação e o monitoramento dos projetos financiados pelo Fundo são questões a serem solucionadas para que os objetivos do Fundurb sejam alcançados em todo o seu potencial em termos de ordenação urbana e melhoria das condições de mobilidade.

### 4.4 Qualificar a vida urbana nos bairros

A medida de estímulo à consolidação de *uso misto* nos bairros paulistanos, com o estabelecimento de atividades complementares e a aproximação entre moradia e trabalho, é essencial para a redução da necessidade e das distâncias de deslocamentos na cidade. Esta sobreposição de atividades urbanas em um mesmo bairro

propicia a realização de *caminhadas*, o *uso de bicicletas* e o estabelecimento de um *modo de vida menos dependente de veículos individuais motorizados* (carros e motos).

Os planos regionais das subprefeituras e a articulação da rede de serviços,[6] viabilizam um desenvolvimento territorialmente mais equilibrado, minimizando, assim, as distâncias de viagem da população. Igualmente, os eixos de estruturação da transformação urbana têm como um de seus objetivos estratégicos a qualificação de centralidades existentes e o estímulo ao incremento da oferta de comércios, serviços e emprego (art. 23, I), em especial para as franjas da área urbanizada, em que há predominância de áreas residenciais com baixo índice de desenvolvimento humano – as denominadas *macroáreas de redução da vulnerabilidade urbana e de redução da vulnerabilidade e recuperação ambiental* –, visando reduzir a distância entre moradia e trabalho (art. 15, § 2º, II e art. 27, § 2º, II). Estas medidas reforçam o estabelecimento de um modo de vida vinculado à escala local, do bairro, que favorecem a utilização de transportes ativos.

Os planos de bairro e os projetos que venham a ser implantados do modo proposto pelo PDE-SP possuem papel crucial na adequação das condições do ambiente para o estímulo a *caminhadas*, ao *uso de bicicletas* e à criação de espaços urbanos mais *conectados* que facilitem a realização de deslocamentos de curta distância. Entretanto, cabe destacar a importância de projetos com desenho urbano que tenham atributos funcionais e estéticos ajustados às necessidades da população.

O desenvolvimento desses planos é de responsabilidade do poder executivo municipal, sob supervisão das subprefeituras (art. 324) e a participação direta dos conselhos participativos municipais (art. 325), podendo estes desempenhar papel ativo na mobilização em torno de propostas para os bairros. Portanto, a participação de organizações sociais, como associações de moradores, nestes processos pode ser decisiva para a garantia na qualidade e a legitimidade dos projetos.

### 4.5 Orientar o crescimento da cidade nas proximidades do transporte público

A definição de eixos de estruturação da transformação urbana, associados aos corredores de transporte coletivo em operação e planejamento na cidade, em termos de planejamento territorial, sintetiza o conceito de desenvolvimento orientado ao transporte sustentável. A definição de parâmetros urbanísticos que viabilizem o *adensamento* de ocupação e o *uso misto* no entorno dos eixos de transporte público pode impactar positivamente a dinâmica de desenvolvimento urbano de São Paulo, ainda associada ao contínuo espraiamento em regiões periféricas, pouco acessíveis, com baixa densidade e desprovidas de infraestrutura. O desenvolvimento

6.A rede de serviços é composta por equipamentos públicos e privados responsáveis pela oferta de serviços de saúde, educação, cultura, lazer, esporte e assistência social no município. Uma das medidas propostas pelo PDE-SP para qualificar a vida urbana dos bairros é articular esta rede de equipamentos por meio de planos e ações discutidos junto à sociedade.

*compacto*, capaz de reduzir a necessidade e as distâncias de viagem e promover o acesso igualitário às oportunidades urbanas da cidade depende do sucesso da concretização destes eixos.

As regras de ordenamento territorial definidas pelo PDE-SP evidenciam o protagonismo dos eixos de estruturação da transformação urbana. De fato, fica reservado às áreas de influência dos eixos o coeficiente de aproveitamento (CA) máximo de 4,0, ao passo que as demais áreas da cidade (com exceção de áreas de operação urbanas consorciadas e de Zeis) ficam limitadas ao CA máximo de 2,0. O CA, definido como a relação entre a área edificável e área do terreno, é um dos parâmetros urbanísticos fundamentais para a definição do nível de concentração de população e de atividades.

Se considerarmos os acréscimos de CA definidos para a incorporação de unidades residenciais de habitação de mercado popular (25%) e HIS (50%) em empreendimentos localizado nos eixos de estruturação da transformação urbana, o CA máximo nestas áreas pode chegar a 7,0. Esta medida é capaz de induzir o *adensamento* de ocupação associado a *diversidade socioeconômica* nos eixos.

Outro parâmetro urbanístico de relevância neste sentido se trata do estabelecimento de cota parte máxima de terreno por unidade. Esta medida estabelece um número mínimo de unidades residenciais a serem construídas em novos empreendimentos. O adensamento da ocupação residencial nos eixos de estruturação da transformação urbana otimiza o uso da terra em áreas com boa acessibilidade e contribui com o *adensamento* de ocupação associado à rede de transporte público.

A criação de espaços públicos humanizados, com o incentivo ao uso misto, a criação de fachadas ativas[7] e de espaços de fruição pública para interação social da população local, é importante para o estabelecimento de um modo de vida vinculado à escala local, que estimule as pessoas a *caminhar* e a *usar a bicicleta*. Conforme evidenciado pelo Padrão de Qualidade TOD (ITDP, 2013), fachadas ativas contribuem para a criação de um ambiente animado e vibrante para os pedestres, onde atividade gera atividade e torna a caminhada atraente e segura. As áreas de fruição estimulam o protagonismo do espaço público na promoção da interação social e da vida comunitária em detrimento de áreas privadas voltadas ao lazer. Apesar de serem importantes no desenvolvimento de produtos imobiliários, a supervalorização de áreas privadas de lazer tende a enfraquecer o papel do espaço público, mais democrático e socialmente diverso, na vida da cidade.

O desestímulo ao uso do automóvel em áreas bem servidas por transporte público é uma medida fundamental para a promoção da mobilidade sustentável.

7.Segundo a definição contida na versão ilustrada do PDE-SP, fachadas ativas são aquelas ocupadas com comércio, serviços ou equipamentos com abertura para rua, que humaniza o passeio público pelo contato com o térreo das edificações.

O PDE-SP avança nesse sentido ao eliminar a exigência de número mínimo de vagas por empreendimento na área de influência dos eixos de estruturação da transformação urbana, vedando a implantação de vagas nas áreas livres entre o alinhamento dos lotes e das edificações ao nível do passeio público e em áreas cobertas do pavimento de acesso das edificações até o limite de 15 m (art. 78). Caso os empreendimentos ultrapassem o valor máximo de vagas para usos residenciais e não residenciais, estas áreas são consideradas computáveis no projeto (art. 80).

Ainda assim, considerando a proximidade com os eixos de transporte público, para se estabelecer um *estilo de vida menos dependente do veículo individual motorizado* nos eixos de estruturação da transformação urbana, medidas ainda mais incisivas poderiam ser adotadas em termos de política de estacionamento. De acordo com Kodransky e Hermann (2011), esta deve ser orientada pela gestão do *estoque* de vagas por área da cidade e não em parcelas distintas do espaço urbano (público e privado – *on-street and off-street parking*). A definição de um limite de vagas para determinada área da cidade, considerando a demanda observada, permite maior controle sobre a realização de viagens motorizadas e a definição da estratégia adequada de taxação referente a estes elementos, que pode inclusive viabilizar a captação de recursos para investimentos na cidade.

A restrição do estoque de vagas por área é especialmente importante em áreas no entorno de estações de transporte público, sendo desejável, por exemplo, para as áreas abrangidas pelos eixos. Esta política contribui para o estímulo à adesão de usuários e ao sucesso operacional destes sistemas, devendo ser acompanhadas ainda de medidas de estímulo à realização de viagens não motorizadas pelos modos de transporte ativo.

Kodransky e Hermann (2011), sugerem as seguintes recomendações para a definição de uma política de estacionamento que possa contribuir com a mobilidade sustentável.

1. Eliminar a exigência de um número mínimo de vagas por imóvel (medida contemplada pelo PDE-SP).
2. Estabelecer um limite para o estoque de vagas por área da cidade (incluindo áreas públicas e privadas).
3. Reduzir o estacionamento em áreas próximas a estações de transporte público, em especial de sistemas de média e alta capacidade.
4. Cobrança do estacionamento no espaço público de acordo com as condições de mercado para garantir sua conformidade com padrões de desempenho, tais como a taxa de ocupação.

5. Considerar a criação de áreas com benefícios associados à implantação de estacionamento, em que os recursos coletados poderiam ser reinvestidos na cidade.
6. Incorporar tecnologia à provisão de estacionamento, para ofertar a consumidores e gestores mais flexibilidade na operação.
7. Reverter espaços dedicados a vagas para usos mais sociais, como calçadas, ciclovias, faixas para ônibus e espaços de convivência.
8. Projetar vagas que sejam bem integradas com as edificações e o ambiente urbano, para não criar *zonas mortas* ou bloquear áreas destinadas a circulação de pedestres.
9. Incorporar políticas de estacionamento no planejamento de transporte das regiões metropolitanas.
10. Incluir práticas inovadoras na gestão de estacionamento das iniciativas públicas voltadas a vitalidade do espaço urbano, gerenciamento da demanda, controle da poluição do ar, mudanças climáticas e financiamento.

### 4.6 Reorganizar as dinâmicas metropolitanas

Ao se pensar o desenvolvimento urbano do município de São Paulo é essencial que se faça articulação com os municípios que compõem sua região metropolitana, tendo em vista que suas dinâmicas urbanas, econômicas, ambientais e sociais estão integradas.

Recentemente, o Estatuto da Metrópole, sancionado pela Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, estabeleceu diretrizes para o planejamento, a gestão e execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas. Segundo este instrumento, o PDE-SP, assim como os planos diretores dos outros 38 municípios da RM de São Paulo, deve compatibilizar suas propostas com um plano de desenvolvimento urbano integrado para a região, a ser aprovado por lei estadual.

Apesar de ter sido aprovado anteriormente, o PDE-SP está alinhado ao Estatuto da Metrópole por considerar as dinâmicas metropolitanas em uma de suas estratégias, definindo diretrizes para o uso e a ocupação do solo da macroárea de estruturação metropolitana. Porém, estas diretrizes incidem somente sobre o território do município de São Paulo.

O expressivo número de pessoas (1,9 milhão) que fazem diariamente movimentos pendulares na RM de São Paulo, conforme dados de 2010 (Emplasa, 2014), denota a natureza da mobilidade como função de interesse metropolitano.

Como observado pelo Ipea (2014), os deslocamentos e fluxos metropolitanos ensejaram a criação da RM de São Paulo, o que pode explicar a existência

de organizações setoriais de transportes vinculadas ao Estado de São Paulo que atuam no território metropolitano. Estas viabilizam a integração dos sistemas de metrô (Companhia do Metropolitano de São Paulo – Metrô), transporte intermunicipal (Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo – Emtu) e trens (Companhia Paulista de Trens Metropolitanos – CPTM), todas vinculadas à Secretaria de Transportes Metropolitanos (STM), responsável pela política de transportes para a RM de São Paulo.

A RM de São Paulo conta ainda no seu quadro institucional com a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), que organiza, planeja e executa as decisões do Conselho de Desenvolvimento da RM de São Paulo, do qual participam representantes dos 39 municípios metropolitanos e do governo do estado.

Apesar disso, como apontado por Ribeiro, Santos Júnior e Rodrigues (2015), o desafio a ser superado para a efetiva governabilidade metropolitana é fazer coincidir o território metropolitano funcional com o território metropolitano com representação política. O plano de desenvolvimento integrado previsto no Estatuto da Metrópole pode catalisar as forças sociais e políticas das metrópoles em torno de objetivos comuns propiciando a transformação do território funcional em território político.

A garantia da governabilidade metropolitana por um plano com representação política dos municípios da RM de São Paulo fortalece e potencializa as ações pretendidas no PDE-SP, que por sua vez pode orientar e inspirar os planos diretores dos demais municípios metropolitanos e seu ajuste ao plano de desenvolvimento urbano integrado conforme previsto pelo Estatuto da Metrópole.

O território funcional, na verdade, extrapola a RM de São Paulo, à medida que esta região faz parte da chamada macrometrópole, que reúne um conjunto de aglomerações urbanas articuladas em uma rede de relações econômicas e sociais polarizadas pelo município de São Paulo. Essa rede abrange as RMs de São Paulo, Campinas, Baixada Santista, Vale do Paraíba e Litoral Norte, as aglomerações urbanas não metropolitanas de Jundiaí e Piracicaba, além das microrregiões de Bragantina e São Roque. São 173 municípios que concentravam, em 2010, 73,9% do total da população, 82,5% do produto interno bruto (PIB) estadual e 27,3% do PIB brasileiro, abrigando cerca de 50% da área urbanizada do estado de São Paulo (Emplasa, 2015).

A definição de uma macroárea de estruturação metropolitana consiste em medida positiva ao estimular um desenvolvimento urbano *compacto* e racionalizar as viagens de pessoas e mercadorias entre o município de São Paulo e os demais municípios metropolitanos, trazendo ganhos na qualidade de vida da população e ganhos econômicos para diferentes setores produtivos. Além de otimizar a relação

entre a oferta de moradia e trabalho, contribui para a criação de arranjos produtivos potencialmente beneficiados por economias de localização.

A utilização de terrenos industriais subutilizados nos setores orla ferroviária e fluvial para orientação da requalificação do espaço urbano contribui para a mobilidade sustentável por estes estarem inseridos em áreas urbanas consolidadas. Porém, deve ser dada atenção à provisão adequada de infraestrutura de sistema de transporte público nas regiões da orla fluvial (Tietê e Pinheiros) em que se pretende realizar o adensamento da ocupação.

O estímulo ao uso residencial no setor central e o fomento à criação de empregos no setor eixos de desenvolvimento são medidas promotoras do desenvolvimento *compacto* e de *usos mistos*, provendo melhor acesso às oportunidades urbanas e contribuindo para minimização de viagens pendulares. Em relação ao setor eixos de desenvolvimento, é importante frisar que há áreas delimitadas no entorno de rodovias, sendo necessário que, ao estímulo à criação de empregos, estejam atreladas melhorias às condições de circulação do transporte público coletivo, o que é essencial para garantir um ambiente *menos dependente do automóvel particular*.

Os projetos de intervenção urbana e os diferentes instrumentos de ordenamento e restruturação urbana para sua aplicação (operações urbanas consorciadas, áreas de intervenção urbana, áreas de estruturação local, concessão urbanística e reordenamento urbanístico integrado) são fundamentais para a consolidação do desenvolvimento na macroárea de estruturação metropolitana. Estes instrumentos devem garantir o acesso adequado da população, em especial da parcela de menor renda, às oportunidades urbanas.

### 4.7 Promover o desenvolvimento econômico da cidade

O estímulo à estruturação da rede de centralidades polares e lineares pode contribuir para o desenvolvimento equilibrado do território do município de São Paulo (*mistura de usos* residencial e de atividades) e sua dinamização econômica, beneficiando os setores produtivos por meio de economias de localização. Esta medida promove o desenvolvimento *compacto* do município associado à área central da cidade e à rede de *transportes públicos*, potencializando o acesso às oportunidades urbanas e minimizando a realização de viagens de longa distância.

A criação de subcentralidades associadas a diferentes atividades econômicas (perímetros de incentivo ao desenvolvimento econômico, polos estratégicos de desenvolvimento econômico, parques tecnológicos e zonas industriais e de desenvolvimento econômico) consolida um modo de vida vinculado à escala local, do bairro, relacionado a curtas distâncias que favorecem a utilização de *transportes ativos* e *menos dependente do veículo individual motorizado*.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo histórico de desenvolvimento da cidade de São Paulo a partir da segunda metade do século XX foi marcado pelo espraiamento urbano e pela periferização da população. Este padrão de desenvolvimento está sofrendo modificações, com o crescimento populacional do centro da cidade ocorrendo em paralelo à criação de oportunidades de emprego nos municípios do entorno da RM de São Paulo. Seu saldo, porém, permanece relacionado a um desequilíbrio territorial na oferta de oportunidades urbanas e moradia, afetando os padrões de mobilidade (divisão entre modos, tempo e distância de deslocamento) e a qualidade de vida da população.

O Plano Diretor Estratégico do município de São Paulo, fruto de um processo de planejamento participativo inovador no contexto das capitais brasileiras, define uma série de estratégias para orientar o desenvolvimento urbano da cidade considerando um horizonte de dezesseis anos a partir de 2014. Neste capítulo, tais estratégias foram analisadas sob a luz do conceito de desenvolvimento orientado ao transporte sustentável, modelo de desenvolvimento urbano que promove a mobilidade sustentável, integrando o planejamento urbano (uso e ocupação do solo) ao de transportes, visando à criação de um território mais equilibrado em termos do acesso às oportunidades urbanas.

Para avaliação das estratégias, foram utilizados os oito princípios definidos no Padrão de Qualidade TOD (ITDP, 2013), sendo eles: *caminhar*, *pedalar*, *conectar*, *usar o transporte público*, *misturar*, *adensar*, *compactar* e *mudar* (desestímulo a realização de viagens motorizadas individuais).

A análise demonstra que parte das estratégias do PDE-SP possuem correlações diretas com os princípios que caracterizam o conceito de Dots, buscando racionalizar o desenvolvimento da cidade com a orientação do crescimento em áreas com infraestrutura, em especial, de transporte público. A definição de eixos de estruturação da transformação urbana, associados aos corredores de transporte em operação e planejamento na cidade, em termos de planejamento territorial, sintetiza este modelo de desenvolvimento urbano.

Entre as estratégias mencionadas, destacam-se as seguintes correlações.

1. *Socializar os ganhos de produção da cidade*: a definição do coeficiente de aproveitamento 1 para toda cidade, visando à captação de recursos privados, mediante outorga onerosa, para realização de melhorias urbanas pode viabilizar o aprimoramento das condições para circulação de pedestres e ciclistas e a adequação da infraestrutura urbana para o adensamento construtivo e populacional. Têm especial potencial nesse sentido os eixos de estruturação da transformação urbana, induzindo pela proximidade a adesão aos sistemas de transporte público. Em complemento, a ênfase na aplicação de instrumentos de garantia da função social da propriedade

(Peuc e IPTU progressivo no tempo), já contemplados no Estatuto da Cidade, na região central e ao longo dos eixos de transporte público, contribui para o adensamento de ocupação e para o desenvolvimento compacto associado a estas áreas. Caso vinculado a políticas habitacionais, estes instrumentos podem ainda garantir boas condições de inserção urbana à parcela da população de menor renda, promovendo ainda a diversidade de níveis de renda.

2. *Assegurar o direito à moradia digna para quem precisa*: o aumento da área destinada às de Zeis, o estabelecimento da cota de solidariedade e sua implementação nas regiões estruturadas da cidade com boa inserção urbana, como a área central e os eixos de transporte público, podem consolidar usos mistos do solo em áreas predominantemente comerciais e de serviços e estimular a adesão ao transporte público em função da maior acessibilidade (proximidade) proporcionada. A destinação de 30% dos recursos do Fundurb para produção de HIS é uma medida importante para implementação desta estratégia. Além disso, representa um contraponto importante em relação ao processo histórico de periferização da população de baixa renda no contexto do desenvolvimento do município.
3. *Melhorar a mobilidade urbana*: a ampliação da rede de transporte público e a destinação de 30% do Fundurb para investimento em infraestrutura de transporte sustentável (coletivo e não motorizado) têm potencial para estimular o uso de transporte público, bicicletas e as caminhadas em função da ampliação do acesso (proximidade) e a melhoria das condições do espaço urbano.
4. *Qualificar a vida urbana nos bairros*: a sobreposição de atividades urbanas em um mesmo bairro (uso misto) estimula a realização de caminhadas e o uso de bicicletas, além de propiciar o estabelecimento de um modo de vida menos dependente de veículos individuais motorizados (carros e motos).
5. *Orientar o crescimento da cidade nas proximidades do transporte público*: a definição de eixos de estruturação da transformação urbana, que associam o planejamento territorial aos corredores de transporte coletivo em operação e planejamento na cidade, sintetiza o conceito de Dots. O estabelecimento de um CA máximo acima do permitido para o restante da cidade e de cota parte máxima de terreno por unidade, são medidas que contribuem para o adensamento, o uso misto e o desenvolvimento compacto nestes eixos. A criação de espaços de fruição pública é de extrema importância para o estabelecimento de um modo de vida vinculado à escala local, que estimule as pessoas a caminhar e a usar a bicicleta, além

de fortalecer o papel do espaço público enquanto local de interação social. O plano avança em relação a política de estacionamento com eliminação da exigência mínima de vagas de garagem.

6. *Reorganizar as dinâmicas metropolitanas*: as medidas associadas a esta estratégia podem contribuir com o desenvolvimento compacto no âmbito da RM de São Paulo, potencializando o acesso equilibrado às oportunidades urbanas e minimizando a necessidade de deslocamentos pendulares associados a longas distâncias. Apesar de incidir apenas sobre o território municipal, esta estratégia está alinhada ao Estatuto da Metrópole, que define que os planos diretores dos municípios da RM de São Paulo devem compatibilizar suas propostas.
7. *Promover o desenvolvimento econômico da cidade*: esta estratégia contribui para o desenvolvimento compacto do município associado à área central da cidade e à rede de transportes públicos. A criação de subcentralidades associadas a diferentes atividades econômicas consolida um modo de vida vinculado à escala local, do bairro, relacionado a curtas distâncias que favorecem a utilização de transportes ativos e menos dependente do veículo individual motorizado.

Apesar de conter propostas conceitualmente adequadas para a promoção do Dots em São Paulo, a implementação das estratégias e medidas do PDE-SP são um desafio para o poder público municipal tendo em vista que rompem com um padrão de desenvolvimento urbano consolidado ao longo das últimas décadas. Sendo assim, foram identificadas as seguintes recomendações para efetiva implantação das estratégias analisadas por este capítulo.

1. *Ampliar o debate público e sensibilizar a população sobre os benefícios associados às estratégias definidas*: para que as estratégias e medidas mencionadas se tornem perenes e o PDE-SP não seja associado a um projeto de governo, mas sim, a um plano para a cidade, a ampliação do debate público e a sensibilização da população sobre os potenciais impactos positivos relacionados a estas deve ser estimulado. Neste sentido, a publicação de uma versão ilustrada das estratégias e medidas do plano foi um acerto para promover o debate público. Porém, para que a população paulistana possa ampliar o seu entendimento sobre os temas abordados e reconhecer seus benefícios para cidade, medidas complementares precisam ser adotadas considerando o cronograma político-eleitoral. O terceiro setor pode ser um parceiro importante neste tipo de iniciativa.
2. *Consolidar o processo de planejamento participativo no desenvolvimento dos demais instrumentos da política urbana do município*: o processo de planejamento participativo no desenvolvimento do PDE-SP foi inovador no

contexto das grandes cidades brasileiras. Porém, este precisa ser consolidado em relação a elaboração dos outros instrumentos que compõem a política urbana de São Paulo (zoneamento urbano, código de obras e edificações, planos regionais das subprefeituras e planos de bairro), visando legitimar e estimular a adesão pública em torno de suas propostas. A alteração do Projeto de Lei nº 272/2015 (LPUOS) a partir de emendas encaminhadas pelo poder legislativo posteriormente a sua apresentação, contemplando inclusive temas que afetam conquistas importantes do PDE-SP (número máximo de vagas e cota parte máxima de terreno nos eixos de estruturação da transformação urbana), enfraquecem o caráter participativo do processo e criam indefinição sobre manutenção de avanços relacionados à promoção da mobilidade sustentável.

3. *Estimular a participação do setor privado como promotor de Dots*: o papel do setor privado na produção da cidade de São Paulo é muito significativo e sua participação como agente ativo na proposição de projetos de Dots precisa ser estimulada. Neste sentido, o poder público municipal deve dialogar com este setor para alinhar suas estratégias, incentivar uma participação propositiva e a formação de parcerias, conciliando a priorização do bem público e a oferta de condições atrativas para mobilização de recursos privados.

4. *Consolidar a governança, a capacidade técnica e a liderança institucional em relação à adoção de princípios de Dots***:** o processo de construção do PDE-SP levado a cabo pela SMDU-SP conseguiu demonstrar que, para garantir estratégias e diretrizes alinhadas ao modelo de Dots, são necessárias governança e liderança institucional, além da capacidade técnica para formular propostas, discuti-las, comunicá-las efetivamente e aprimorá-las dentro de um processo participativo. Para haver desdobramento dos princípios de Dots nos futuros projetos urbanos e na atuação das demais secretarias setoriais e intersetoriais, é imperativo que esses elementos-chave do processo de planejamento sejam aprimorados e replicados.

5. *Garantir a efetiva integração das políticas de desenvolvimento urbano e saneamento ambiental*: a consolidação dos eixos de estruturação da transformação urbana, com a promoção do adensamento construtivo e demográfico ao longo dos corredores de transporte, sintetiza o conceito de Dots e pode contribuir de forma significativa para a promoção da mobilidade sustentável na cidade de São Paulo. Porém, é fundamental que a consolidação destes eixos considere a capacidade da infraestrutura de saneamento básico existente para não gerar passivos de caráter ambiental e social. O capítulo IV, do título III do PDE-SP, aborda o tema da política de saneamento ambiental do município, indicando a necessidade

de elaboração do Plano Municipal de Saneamento Ambiental e de sua consideração no processo de desenvolvimento da cidade. Cabe ao governo municipal garantir a efetiva integração das políticas de desenvolvimento urbano e saneamento ambiental por meio da fiscalização, ação articulada e troca de informações eficiente junto à concessionária pública (Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp).

## REFERÊNCIAS

BANISTER, D. **Unsustainable transport**: city transport in the new century. Londres: Routledge, 2005.

_____. The sustainable mobility paradigm. **Transport Policy**, Elsevier, v. 15, p. 73-80, 2008.

BARANDIER JUNIOR, J. R. **Acessibilidade da população-alvo do programa habitacional para baixa renda na cidade do Rio de Janeiro**. 2012. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

BETTENCOURT, L. M. A. Cidades como sistemas complexos. *In*: FURTADO, B. A.; SAKOWSKI, P. A. M.; TÓVOLI, M. H. (Eds.). **Modelagem de sistemas complexos para políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2015.

BRASIL. Ministério das Cidades. Política nacional de mobilidade urbana sustentável. **Cadernos MCidades**, Brasília, n. 6, 2004.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 2009.

CERVERO, R. **The transit metropolis**: a global inquiry. Washington: Island Press, 1998.

COSTA, F. C. A função social da propriedade e a implementação do parcelamento, edificação e utilização compulsórios no município de São Paulo. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL (ENANPUR), 16., Belo Horizonte. **Anais**… Belo Horizonte, 2015.

EMPLASA – EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO S/A. **Estudo comparativo em governança metropolitana**. São Paulo: Emplasa, 2014.

_____. **Plano de ação da macrometrópole paulista 2013-2040**: uma visão da macrometrópole. 1. ed. São Paulo: Emplasa, 2015.

GOODWILL, J.; HENDRICKS, S. J. **Building transit oriented development in established communities**. CUTR, Tampa, FL, USA, 2002.

HABISP – SECRETARIA MUNICIPAL DE HABITAÇÃO DE SÃO PAULO. **Plano Municipal de Habitação de São Paulo 2009-2024**. São Paulo: Habisp, 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas da população dos municípios brasileiros**. 2014. Disponível em: <http://migre.me/tVZm5>. Acesso em: maio 2015. (Nota Técnica).

_____. **Sistema IBGE de Recuperação Automática** (Sidra). Tabela 200 – população residente por sexo, situação e grupos de idade – amostra – características gerais da população. [s. d.]. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/default.asp>. Acesso em: maio 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Tempo de deslocamento casa-trabalho no Brasil (1992-2009)**: diferenças entre regiões metropolitanas, níveis de renda e sexo. Brasília: Ipea, 2013. (Texto para Discussão, n. 1813).

_____. **Funções públicas de interesse comum nas metrópoles brasileiras**: transportes, saneamento e uso do solo. Brasília: Ipea, 2014.

ITDP – INSTITUTE FOR TRANSPORTATION & DEVELOPMENT POLICY. **TOD Standard –** Version 2.1. New York: ITDP, Nov. 2013.

KODRANSKY, M.; HERMANN, G. **De la disponibilidad a la regulación de espacios de estacionamiento**: el cambio de políticas en las ciudades europeas. New York: ITDP, 2011.

LENTINO, I. **Análise multicriterial de proposta de gestão da mobilidade para grandes empreendimentos urbanos**. 2005. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio de janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

MARICATO, E. **Brasil, cidades**. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. Metrópole, legislação e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 17, n. 48, maio/ago. 2003.

MARTINS, J. *et al*. **Eco-Mobile** – European reference on mobility management: toward the territory of EPOMM. Lyon: ECOMM, 2004.

METRÔ-SP; STM-SP – SECRETARIA DOS TRANSPORTES METROPOLITANOS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Pesquisa Mobilidade 2012 Região Metropolitana de São Paulo** – Síntese das Informações Pesquisa Domiciliar. São Paulo: Metrô-SP, 2013. Disponível em: <http://goo.gl/wkgj1I>. Acesso em: jul. 2015.

MOTTE-BAUMVOL, B.; NASSI, C. D. Immobility in Rio de Janeiro, beyond poverty. **Journal of Transport Geography**, n. 9, 2012.

OLIVEIRA, G. *et al*. **Quando TOD vira DOT**: uma contextualização do modelo de desenvolvimento orientado ao transporte para o Brasil. *In*: CONGRESO LATINOAMERICANO DE TRANSPORTE PÚBLICO Y URBANO, 2014.

PAIVA, C. **O que está acontecendo com a região metropolitana de São Paulo**: análise socioeconômica. [s.d.]. Disponível em: <http://goo.gl/TM8927>. Acesso em: ago. 2014.

PAULLEY, N.; PEDLER, A. **Transland**: integration of transport and land use planning. 4th Framework Programme – European Commission under the Transport RTD Programme, 2000. (Final Report for Publication).

PORTUGAL, L. S.; FLORÉZ, J.; SILVA, A. N. R. Rede de pesquisa em transportes: um instrumento de transformação e melhora da qualidade de vida. **Transportes**, v. 18, n. 1, p. 6-16, 2010.

PSP – PREFEITURA DE SÃO PAULO. **Legislação**. São Paulo: PSP, [s.d.]a. Disponível em: <http://goo.gl/hbKJj2>. Acesso em: jun. 2015.

_____. **Planeja Sampa**. São Paulo, [s.d.]b. Disponível em: <http://goo.gl/ofWkQD>. Acesso em: junho 2015.

RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A.; RODRIGUES, J. M. **Estatuto da Metrópole**: o que esperar? Avanços, limites e desafios. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2015.

SOUZA, M. L. **A B C do desenvolvimento urbano**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SMDU-SP – SECRETARIA MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. **Plano Diretor Estratégico**. [s. d.a]. Disponível em: <gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/principal-pde/>. Acesso em: jul. 2015.

_____. **Função social da propriedade**: parcelamento, edificação e utilização compulsórios. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/desenvolvimento_urbano/funcao_social_da_propriedade/>. [s. d.b]. Acesso em: set. 2015.

SUZUKI, H.; CERVERO, R.; IUCHI, K. **Transforming cities with transit**: transit and land-use integration for sustainable urban development. Washington, DC: World Bank, 2013. (DOI: 10.1596/978-0-8213-9745-9. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0).

## ANEXO

QUADRO 1
**Estratégias, medidas e metas do Plano de Diretor Estratégico do Município de São Paulo**

| Nº | Estratégias | Medidas | Descrição das medidas | Metas | PDE |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Socializar os ganhos de produção da cidade | Coeficiente básico = 1 em toda cidade. | Os benefícios gerados pelos recursos arrecadados por se construir mais que uma vez a área do terreno pertencem à sociedade paulistana e devem ser revertidos para a coletividade por meio de investimentos em melhorias urbanas, como equipamentos públicos, praças, transporte, drenagem e habitação em toda a cidade. | Combater a terra ociosa que não cumpre a função social.<br>Arrecadar imóveis abandonados e dar destinação social.<br>Implementar a Cota de solidariedade.<br>Aplicar a outorga onerosa sobre o valor de mercado, com atualização anual. | Título II. Capítulo II. Arts. 27 a 88.<br>Título II. Capítulo III. Arts. 90 a 173. |
| | | Cálculo para construir conforme valor de mercado. | Atualização do cálculo da contrapartida financeira para se construir acima do limite básico estabelecido para toda a cidade de acordo com valores mais próximos do preço de mercado dos terrenos por meio da criação do cadastro de valor de terreno para fins de outorga onerosa. | | |
| | | Instrumentos da função social da propriedade. | Combate à ociosidade dos imóveis que não cumprem sua função social por meio da aplicação de instrumentos como parcelamento, edificação e utilização compulsórios (Peuc) e IPTU progressivo no tempo. | | |
| | | Áreas estratégicas para aplicação da função social da propriedade. | Definição de áreas estratégicas para aplicação dos instrumentos da função social da propriedade: Área Central, Zona de Especial Interesse Social (Zeis) 2, 3 e 5, áreas ao longo dos eixos de transporte público, operações urbanas consorciadas (ouc), áreas consolidadas da cidade e grandes terrenos nas áreas de vulnerabilidade. | | |

(Continua)

(Continuação)

| Nº | Estratégias | Medidas | Descrição das medidas | Metas | PDE |
|---|---|---|---|---|---|
| 2 | Assegurar o direito à moradia digna para quem precisa | Zonas especiais de interesse social (Zeis). | Duplicação das áreas de Zeis destinadas à produção de Habitação de Interesse Social (HIS), incluindo regiões bem localizadas ao longo dos eixos de transporte público e no centro da cidade. | Implementar a política habitacional.<br>Reduzir o *deficit* habitacional.<br>Priorizar a população com renda de até 3SMs.<br>Promover a regularização fundiária dos assentamentos precários.<br>Garantir fontes de recursos permanentes.<br>Definir diretrizes para o Plano Municipal de Habitação (PMH). | Título II. Capítulo II. Arts. 44 a 60.<br>Título III. Capítulo VII. Arts. 291 a 300. |
| | | Atendimento prioritário até 3 salários mínimos (SMs). | Ênfase no atendimento à população com rendimento de até 3 SMs (HIS 1), que representa a maior parte do *deficit* habitacional da cidade, nas Zeis 1, 2, 3 e 4, por meio da destinação de, no mínimo, 60% da área construída total para essa faixa. | | |
| | | Cota de solidariedade. | Criação da cota de solidariedade, que destina o equivalente a 10% da área computável de novos empreendimentos de grande porte para a produção de HIS. | | |
| | | Verba do Fundurb e de projetos urbanos para habitação de interesse social. | Destinação mínima de 30% dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) e 25% dos recursos arrecadados em OUCs e áreas de intervenção urbana (AIU) para aquisição de terra bem localizada e subsídios aos programas de produção habitacional. | | |
| | | Regularização fundiária. | Ampliação dos instrumentos de regularização fundiária de forma a garantir o pleno acesso à cidade para as comunidades que vivem em loteamentos irregulares e favelas. | | |
| | | Plano Municipal de Habitação. | Definição de diretrizes para o Plano, que deverá prever análise do *deficit* habitacional, da disponibilidade de terra, custos e fontes de financiamento, além de programas e critérios para produção, reabilitação de unidades habitacionais, regularização e urbanização de assentamentos precários. | | |

(Continua)

(Continuação)

| Nº | Estratégias | Medidas | Descrição das medidas | Metas | PDE |
|---|---|---|---|---|---|
| 3 | Melhorar a mobilidade urbana | Transporte público incentivado. | Ampliação e qualificação do sistema de transporte público coletivo, como os corredores de ônibus, a fim de promover acessibilidade às diferentes regiões da cidade e diminuir o tempo de deslocamentos cotidianos. | Priorizar o transporte público, cicloviário e a circulação de pedestres.<br>Qualificar as condições de mobilidade e a integração entre os meios de transporte.<br>Desestimular o uso do transporte individual motorizado.<br>Reduzir o tempo de viagem da população.<br>Elaborar o plano municipal de mobilidade e de infraestrutura aeroviária.<br>Estimular o compartilhamento de automóveis para reduzir o número de veículos em circulação. | Título II. Capítulo II. Arts. 75 a 84.<br>Título III. Capítulo V. Arts. 225 a 264. |
| | | Verba do Fundurb para mobilidade. | Destinação mínima de 30% dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb) para implantação de transporte público coletivo, sistema cicloviário e de circulação de pedestres | | |
| | | Calçadas largas. | Previsão de calçadas largas nas proximidades dos eixos de transporte, com largura mínima de 5 m nos corredores de ônibus e de 3 m nas áreas de influência | | |
| | | Plano Municpal de Mobilidade Urbana. | Definição de diretrizes e prazo para elaboração participativa do plano, que contempla a análise das condições existentes, ações para ampliação, qualificação e integração dos sistemas de transporte, mecanismos de monitoramento e incentivo a ações de redução de impacto ambiental. | | |
| | | Novos sistemas de mobilidade. | Reconhecimento de novos componentes do Sistema de Mobilidade, tais como logística e cargas, hidroviário e de compartilhamento de automóveis, para estruturação de uma matriz de deslocamentos articulada e eficiente. | | |

(Continua)

(Continuação)

| Nº | Estratégias | Medidas | Descrição das medidas | Metas | PDE |
|---|---|---|---|---|---|
| 4 | Qualificar a vida urbana nos bairros | Miolos de bairro preservados. | Preservação da qualidade urbana e ambiental e da dinâmica de vida nos miolos dos bairros por meio da limitação de altura e número de andares máximos das edificações e de limites ao adensamento construtivo. | Incentivar a fachada ativa.<br>Ampliar a rede de equipamentos urbanos e sociais: educação, saúde, esporte, cultura, assistência social e segurança alimentar.<br>Elaborar os planos regionais das subprefeituras e planos de bairro de forma participativa.<br>Ampliar a quantidade de parques na cidade: 167 parques propostos.<br>Acabar com a exigência do número mínimo de vagas de automóveis. | Título II. Capítulo II. Arts. 85 a 88. |
| | | Uso misto. | Estímulo ao uso misto no térreo das edificações (comércio, serviço e equipamentos). Com isso, pretende-se aproximar emprego e moradia além de qualificar e dinamizar a vida urbana nos espaços públicos, especialmente nas calçadas. | | |
| | | Planos regionais das subprefeituras. | Elaboração de planos para cada subprefeitura em conjunto com a sociedade com o objetivo de articular, nos territórios locais, as políticas setoriais, como habitação, mobilidade urbana, meio ambiente, saúde, educação e cultura, por meio de projetos de intervenção urbana. | | |
| | | Planos de bairro. | Qualificação do espaço e de serviços públicos por meio de projetos locais, elaborados de forma participativa, que promovam melhorias na circulação de pedestres e ciclistas, mobiliário urbano, arborização, iluminação pública e equipamentos urbanos, bem como o fortalecimento da economia local. | | |
| | | Rede de equipamentos sociais. | Articulação da rede de equipamentos existentes de cultura, saúde, educação, esporte, lazer e assistência social, além de prever a sua expansão, por meio de planos e ações discutidos junto à sociedade, de modo a garantir uma distribuição equilibrada destes equipamentos no território. | | |

(Continua)

(Continuação)

| Nº | Estratégias | Medidas | Descrição das medidas | Metas | PDE |
|---|---|---|---|---|---|
| 5 | Orientar o crescimento da cidade nas proximidades do transporte público | Eixos de estruturação de transformação urbana. | Demarcação de áreas estratégicas para orientação do desenvolvimento urbano ao longo dos eixos de transporte público, como corredores de ônibus, metrô e trem, nas quais são aplicados parâmetros urbanísticos que promovem a otimização e humanização desses espaços da cidade. | Promover adensamento habitacional e de atividades urbanas ao longo do sistema de transporte público.<br>Qualificar centralidades existentes e estimular a criação de novas centralidades.<br>Ampliar a oferta de habitação de interesse social e equipamentos urbanos e sociais nas proximidades do sistema de transporte público.<br>Qualificar a vida urbana com ampliação das calçadas e estímulo ao comércio, aos serviços e equipamentos urbanos e sociais voltados para a rua.<br>Desestimular vagas de garagem. | Título II. Capítulo II. Arts. 75 a 84.<br>Título III. Capítulo V. Arts. 225 a 264. |
| | | Novos eixos. | Definição de novos eixos de estruturação da transformação urbana vinculados à expansão da rede de transporte público, nos quais serão aplicadas as mesmas regras de desenho urbano que nos eixos existentes. | | |
| | | Espaços públicos humanizados. | Qualificação dos espaços públicos por meio de incentivos urbanísticos e fiscais para implantação de edifícios de uso misto, fachadas ativas e espaços para fruição pública, além da definição de largura mínima de calçada. | | |
| | | Limite máximo para vagas de garagem. | Desestímulo ao uso do automóvel em empreendimentos próximos aos eixos de mobilidade com a criação de um limite máximo para o número de vagas que não são consideradas área construída. | | |
| | | Cota parte máxima de terreno por unidade. | Adensamento habitacional ao longo dos eixos de transporte público por meio da definição de número mínimo de unidades residenciais a serem construídas em novos empreendimentos. Tal medida visa otimizar o uso da terra em áreas bem localizadas. | | |

(Continua)

(Continuação)

| Nº | Estratégias | Medidas | Descrição das medidas | Metas | PDE |
|---|---|---|---|---|---|
| 6 | Reorganizar as dinâmicas metropolitanas | Setor Orla Fluvial e Ferroviária. | Reconhecimento como território estratégico para o desenvolvimento metropolitano das áreas ao longo das margens dos principais rios e da orla ferroviária, que concentram espaços produtivos em processo de transformação. Essas áreas deverão ser objeto de projetos urbanos que orientem melhorias na qualidade de vida da população. | Articular os municípios da metrópole com arcos, territórios estratégicos para reequilibrar as dinâmicas.<br>Melhorar a qualidade de vida com projetos urbanos.<br>Indicar estratégias para enfrentar áreas subutilizadas.<br>Definir incentivos urbanísticos e fiscais para levar emprego aos perímetros de incentivo ao desenvolvimento econômico. | Título II. Capítulo I. Arts. 8 a 26. |
| | | Setor eixos de desenvolvimento. | Estímulo ao desenvolvimento econômico, por meio de incentivos urbanísticos e fiscais, para geração de emprego e renda ao longo dos principais eixos viários que cruzam regiões com grande concentração de moradia e pouca oferta de emprego. | | |
| | | Setor área central. | Consolidação do centro como área de abrangência metropolitana, garantindo meios para sua dinamização e ampliação do número de moradias, especialmente daquelas voltadas à população de baixa renda. | | |
| | | Projetos de ordenamento e reestruturação urbana. | Elaboração de projetos de intervenção urbana (PIU), em conjunto à sociedade, com o objetivo de orientar transformações estruturais em áreas específicas da cidade, ampliando o aproveitamento da terra e garantindo melhorias urbanísticas e ambientais. | | |

(Continua)

(Continuação)

| Nº | Estratégias | Medidas | Descrição das medidas | Metas | PDE |
|---|---|---|---|---|---|
| 7 | Promover o desenvolvimento econômico da cidade | Perímetros de incentivo ao desenvolvimento econômico. | Geração de emprego e renda em áreas populosas da cidade que contam com importantes eixos de acesso viário e de transporte público coletivo por meio de incentivos urbanísticos e fiscais para usos não residenciais | Distribuir equitativamente a oferta de emprego na cidade, com polos estratégicos de desenvolvimento econômico.<br>Proteger áreas industriais existentes e criar novas áreas aptas a atrair investimentos em atividades produtivas.<br>Potencializar a capacidade criativa e o conhecimento científico e tecnológico, com polos de economia criativa e parques tecnológicos.<br>Promover a infraestrutura necessária ao desenvolvimento sustentável. | Título III. Capítulo I. Arts. 175 a 192.<br>Título III. Capítulo III. Arts. 1196 a 198. |
| | | Polos estratégicos de desenvolvimento econômico. | Criação de polos estratégicos de desenvolvimento econômico em regiões com baixo nível de emprego e grande concentração populacional que apresentam potencial para a implantação de atividades econômicas. | | |
| | | Redes de centralidades polares e lineares. | Fortalecimento da rede de centralidades polares existentes, tais como centro histórico, centros de bairro, polos de comércio, e centralidades lineares, como eixos de transporte. | | |
| | | Parques tecnológicos. | Definição de parques tecnológicos com o objetivo de ampliar as oportunidades de desenvolvimento urbano por meio de incentivo aos usos voltados à produção de conhecimento e da instalação de complexos empresariais de desenvolvimento econômico e tecnológico. | | |
| | | Zonas Industriais e de Desenvolvimento Econômico. | Estabelecimento de áreas para proteção das áreas industriais em funcionamento, zona predominantemente industrial (ZPI), e para estímulo à modernização e expansão de atividades compatíveis com as novas condições territoriais e produtivas do município, zona de desenvolvimento econômico (ZDE). | | |

(Continua)

(Continuação)

| Nº | Estratégias | Medidas | Descrição das medidas | Metas | PDE |
|---|---|---|---|---|---|
| 8 | Incorporar a agenda ambiental ao desenvolvimento da cidade | Zona rural. | Demarcação da zona rural com nova concepção, multifuncional. Ou seja, além de ser uma área de produção de alimento e de água do abastecimento, de manutenção da biodiversidade e de serviços ambientais, da localização de unidades de conservação é também área de lazer, ecoturismo, agroecologia, produção orgânica e geração de empregos. | Ampliar as áreas verdes, com 167 parques propostos.<br>Conservar e recuperar o meio ambiente e a paisagem, com a proibição de novos parcelamentos para usos urbanos na macroárea de contenção urbana e uso sustentável.<br>Criar o polo de desenvolvimento rural e sustentável.<br>Definir diretrizes para o Plano Municipal de Saneamento Ambiental Integrado. | Título II. Capítulo II. Arts. 69 a 74<br>Título III. Capítulo II. Arts. 193 a 195.<br>Título III. Capítulo IV. Arts. 199 a 224.<br>Título III. Capítulo VI. Arts. 265 a 290. |
| | | Parques propostos. | Demarcação de 167 novos parques para ampliar os espaços verdes e livres da cidade tornando-a mais humana e equilibrada ambientalmente. Os novos parques serão somados aos 105 já existentes. Todos os parques tornam-se Zepam. | | |
| | | Fundo Municipal de Parques. | Criação de mecanismo inédito de co-financiamento entre sociedade civil e Poder Público para aquisição de parques planejados no PDE. A cada real doado por cidadãos a Prefeitura contribui com o mesmo valor. | | |
| | | Pagamento por prestação de serviços ambientais (PSA). | Implementação de novo instrumento para recompensar os proprietários ou possuidores de imóveis que reconhecidamente preservam áreas que prestam relevantes serviços ambientais para a sustentabilidade da cidade, como produção de água, agricultura orgânica, preservação de remanescentes da Mata Atlântica e da biodiversidade. | | |
| | | Políticas setoriais de gestão ambiental. | Conformação de uma política articulada entre os sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem e gestão integrada de resíduos sólidos, permitindo assim a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico. | | |

(Continua)

(Continuação)

| Nº | Estratégias | Medidas | Descrição das medidas | Metas | PDE |
|---|---|---|---|---|---|
| 9 | Preservar o patrimônio e valorizar as iniciativas culturais | Territórios de interesse cultural e da paisagem (Ticp). | Promoção de iniciativas culturais, educacionais e ambientais em áreas que concentram grande número de espaços e atividades relevantes para a memória e a identidade cultural da cidade através da criação de TICPs. | Integrar e articular os bens culturais do município.<br>Promover a participação popular na identificação, proteção e valorização do patrimônio cultural.<br>Incentivar a prevenção de bens culturais estabelecendo benefícios urbanísticos, como a transferência do potencial construtivo. | Título II. Capítulo II. Arts. 61 a 68.<br>Título III. Capítulo IX. Arts. 310 a 317. |
| | | Zonas Especial de Preservação Cultural (Zepec). | Demarcação de áreas da cidade destinadas à preservação, valorização e proteção de espaços culturais, afetivos e simbólicos, de grande importância para a memória, identidade e vida cultural da cidade. Para tanto o PDE-SP define quatro tipos de Zepec que dialogam com situações e desafios específicos, incluindo uma nova categoria, Zepec-APC. | | |
| | | Paisagem urbana. | Valorização das paisagens da cidade, a partir do seu reconhecimento como bem ambiental e elemento essencial à identidade e sensação de conforto individual e social, por meio da definição de diretrizes para elaboração do Plano de Ordenamento e Proteção à Paisagem. | | |
| | | Instrumentos culturais. | Incorporação de instrumentos de identificação, proteção e valorização do patrimônio cultural, como tombamento, chancela da paisagem cultural, registro dos bens imateriais e transferência do direito de construir. | | |

(Continua)

(Continuação)

| Nº | Estratégias | Medidas | Descrição das medidas | Metas | PDE |
|---|---|---|---|---|---|
| 10 | Fortalecer a participação popular nas decisões dos rumos da cidade. | Fundo de Desenvolvimento Urbano (Fundurb). | Composição paritária do Conselho Gestor do Fundurb, responsável pela administração do fundo, com cinco representantes do Poder Público e cinco representantes da sociedade civil definidos pelos conselhos de política urbana, habitação, mobilidade urbana e meio ambiente | Garantir um processo permanente, descentralizado e participativo de planejamento.<br>Divulgar à população documentos e informações sobre a implantação do Plano Diretor.<br>Plano de ação das subprefeituras atualizado a cada quatro anos. | Título III. Capítulo VIII. Arts. 301 a 264.<br>Título IV. Capítulo I ao V. Arts. 318 a 359.<br>Título IV. Capítulos I, II, III, IV e V. Arts. 318 a 393 |
| | | Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU). | Definição da composição do Cmpu, órgão responsável por estudar e propor diretrizes para implementação da política municipal de desenvolvimento urbano, com maioria de representantes da sociedade civil eleitos de forma direta. | | |
| | | Conferência da Cidade. | Regulamentação da Conferência Municipal da Cidade de São Paulo, a ser realizada a cada três anos, para que a sociedade possa avaliar, debater e propor mudanças para a política de desenvolvimento urbano | | |
| | | Conselhos gestores. | Previsão de Conselho Gestor paritário das Operações Urbanas Consorciadas (OUC), Áreas de Intervenção Urbana (AIU) e concessões urbanísticas, além de regulamentação da participação popular nos conselhos gestores das Zeis, que tem como atribuição principal aprovar os Planos de Urbanização. | | |
| | | Conselhos Participativos. | Definição do papel dos conselhos participativos municipais das subprefeituras nos processos de planejamento e monitoramento das ações locais, tais como Planos Regionais das Subprefeituras, Planos de Bairro e Projetos de Intervenção Urbana. | | |
| | | Sistema de monitoramento do PDE. | Regulamentação do Sistema de Monitoramento com a participação da sociedade, disponibilizando documentos e informações sobre o processo de implementação do Plano, permitindo assim seu aprimoramento e controle social. | | |

Fonte: SMDU-SP ([s. d.]a).
Elaborado pelo ITDP.