

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1 - Introdução

Este texto acompanha o Projeto de Lei que revisa o atual Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE), instituído pela Lei Municipal 13.430, de 13 de setembro de 2002. Essa revisão do PDE ocorre após 11 (onze) anos de vigência daquela Lei Municipal. A Lei Federal 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), no parágrafo 3º do artigo 40, estabelece um prazo de 10 (dez) anos para a revisão da lei que instituir o Plano Diretor. Desse modo, após 11 (onze) anos de vigência, o PDE precisa ser revisto para estar em situação regular perante o Estatuto da Cidade. Contudo, essa revisão não se justifica somente por causa dessas exigências jurídicas. Justifica-se também pela necessidade de fortalecer os processos de planejamento e gestão urbana no Município de São Paulo frente às transformações econômicas, sociais, demográficas e ambientais, entre outras, que estão em curso na cidade. O fortalecimento do planejamento e da gestão urbana é importante, pois pode contribuir significativamente na busca por soluções mais efetivas para os problemas estruturais que prejudicam a qualidade e o funcionamento dos espaços da cidade produzindo efeitos deletérios para o desempenho das atividades econômicas, causando processos de degradação ambiental e gerando impactos negativos nas condições de vida das pessoas.

A maior parte desses problemas urbanos estruturais, os quais ainda subsistem na cidade de São Paulo, foi constituída durante a segunda metade do século XX, período de intensa urbanização periférica e acelerado processo de conurbação metropolitana impulsionada pelos fatores que promoveram a transição rural-urbana. Ao longo das décadas da segunda metade do século XX, a transição rural-urbana ocorreu no país em estreita relação com a transição demográfica, a concentração fundiária no meio rural, os fluxos migratórios inter regionais, o crescimento econômico desigual, a industrialização, entre outros fatores. No Município e na Região Metropolitana de São Paulo, os avanços dessa urbanização estiveram, direta ou indiretamente, interligados com processos de desenvolvimento industrial ocorrido, em um primeiro momento, nas áreas do entorno de ferrovias e, num segundo momento, junto às rodovias regionais e interestaduais, em especial aquelas que atravessam os municípios de Santo André, São Bernardo do Campo, Osasco e Guarulhos. Esse desenvolvimento industrial esteve permanentemente imbricado com processos de ocupação dos espaços urbanos produzidos segundo o chamado “padrão periférico de urbanização” caracterizado pela profunda desigualdade social no acesso à terra urbana e à moradia digna. Tal desigualdade se dá, principalmente, em detrimento da população de baixa renda.

Esse “padrão periférico de urbanização”, estudado por pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento, procura elucidar as relações entre as características recorrentes do processo de produção social do espaço urbano constituído por loteamentos irregulares ocupados por moradias precárias construídas pelos próprios moradores (autoconstruções), implantados em áreas periféricas desprovidas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas e, geralmente, conectadas com as porções centrais da cidade por meio de linhas de ônibus de longo percurso e com desempenho de baixa qualidade. Esse “padrão periférico de urbanização” influenciou a produção de vários bairros populares ainda marcados por déficits na oferta de bons espaços públicos, oportunidades de emprego, transporte coletivo de qualidade e de equipamentos urbanos e sociais básicos como, por exemplo, creches, espaços culturais e escolas de educação infantil, assistência social, entre outros. Vale dizer ainda que esse “padrão periférico de urbanização” foi responsável também pela produção de

vastos assentamentos precários e informais ocupados predominantemente pelas moradias dos trabalhadores de menor renda implantadas em locais distantes das áreas com maior concentração de oportunidades de trabalho e, não raro, em terrenos inundáveis ou encostas e topos de morros sujeitos a deslizamentos e movimentos de massa. É de suma importância incluir no planejamento da cidade de São Paulo propostas e instrumentos direcionados para a regularização fundiária e melhoria das condições urbanas, habitacionais e ambientais dos assentamentos precários e informais e dos bairros populares ocupados pelas moradias da população de baixa renda. Tais propostas e instrumentos devem estar associados com medidas e investimentos para a ampliação e melhora na oferta de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas em bairros deficitários, com soluções para as áreas de riscos hidrológicos e geológicos geotécnicos e com estratégias para a democratização do acesso à terra urbana para a produção de moradia digna destinada à população de baixa renda.

Para chegar aos seus empregos ou locais de estudos, ainda concentrados nas porções mais centrais da cidade, os trabalhadores que vivem naqueles bairros e assentamentos populares são obrigados a enfrentar diariamente os graves problemas de mobilidade e acessibilidade existentes na metrópole paulistana como os transportes coletivos superlotados, congestionamentos desgastantes e perda de tempo excessiva durante os deslocamentos diários. Trata-se de problemas de mobilidade e acessibilidade que foram constituídos basicamente a partir da vigência do modelo rodoviarista que orientou a estruturação dos espaços urbanos da metrópole paulistana a partir do domínio no uso de automóveis individuais motorizados que circulam sobre pneus e utilizam de modo pouco eficiente grande quantidade de espaços viários estruturais e lançam gases poluentes no ar que prejudicam a saúde da população, especialmente de idosos e crianças que sofrem com o agravamento de problemas respiratórios. Os problemas de mobilidade e acessibilidade decorrentes dessa hegemonia dos automóveis individuais motorizados, aliada ao déficit nas ofertas de sistemas de transporte coletivo, atingiram altos níveis de gravidade exigindo mudanças de paradigmas em favor de uma visão de cidade calcada na mobilidade sustentável direcionada para a integração de diversas modalidades de transporte coletivo e individual, motorizados e não motorizados, sobre trilhos e sobre pneus, com especial atenção para a garantia de boas condições de circulação de pedestres e ciclistas.

Vale dizer que os bairros de alto padrão, pólos de emprego, assentamentos precários, bairros populares e as áreas industriais produzidos no interior dos processos de metropolização e periferização que estruturaram a cidade de São Paulo do século XX constituíram legados socioespaciais cujos problemas e potencialidades devem afetar os rumos da cidade de São Paulo do século XXI. Esse legado socioespacial passou por importantes transformações ocorridas ao longo das últimas décadas e que foram pautadas por diversos investimentos públicos e privados realizados por diferentes órgãos do governo, agentes do mercado, proprietários de imóveis, investidores de portes distintos, entre outros. São investimentos realizados com objetivos variados, em diferentes pontos da cidade e envolvendo montantes variáveis de recursos financeiros.

Uma das transformações urbanas mais evidentes ocorrida na última década aparece na produção imobiliária inscrita em espaços dotados de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas básicas, localizados mais ou menos próximos das áreas centrais e dos pólos de emprego. É possível que a reversão da tendência de perdas populacionais verificada em muitos desses espaços esteja associada com essa produção imobiliária intensa que transformou os perfis de locais centrais, como Cambuci, Moema e Pinheiros, de antigas áreas industriais, como Mooca e Vila Leopoldina, e de bairros residenciais horizontais, como Tatuapé, Ipiranga e Vila Mariana. É de suma importância orientar essa produção imobiliária para as áreas

dotadas de sistemas de transportes coletivos, evitando impactos negativos no funcionamento e nos tecidos urbanos de bairros predominantemente residenciais. A regulação dessa produção imobiliária precisa induzir a geração de resultados positivos para a cidade beneficiando a melhoria dos espaços públicos, o maior aproveitamento das terras urbanas e convivência mais equilibrada entre diversos grupos sociais e atividades residenciais e não residenciais.

Outra transformação urbana importante diz respeito aos diversos assentamentos e bairros construídos segundo o “padrão periférico de urbanização” que registram sinais de relativa melhora nas condições de vida dos seus moradores. Apesar das situações deficitárias ainda existentes em várias áreas da cidade, nota-se a disseminação da pavimentação viária, de equipamentos urbanos, de infraestruturas de saneamento básico, de redes de fornecimento de energia elétrica, linhas de ônibus, entre outros itens. Porém, é importante observar que essa disseminação de alguns benefícios da vida urbana se deu em bairros que ainda deixam muito a desejar do ponto de vista da qualidade do ambiente construído. São bairros onde há muitas edificações que não garantem salubridade e que carecem de bons espaços públicos, boas calçadas, áreas verdes, espaços de lazer, equipamentos culturais, entre outros aspectos. Nesse sentido, é importante adotar medidas e estratégias que melhorem as condições urbanísticas e ambientais desses bairros por meio de projetos, investimentos e planos específicos para as realidades micro locais.

Uma transformação urbana ocorrida na cidade de São Paulo que merece ser citada diz respeito aos espaços produtivos e às atividades econômicas inscritas nos principais pólos de emprego, de consumo e de oferta de serviços. As áreas industriais constituídas em diferentes momentos da história da cidade passaram e continuam a passar por processos de reestruturação produtiva baseadas em conversões de atividades, modernização empresarial, adoção de novas tecnologias e desativações de espaços produtivos, entre outras ocorrências. Nos pólos de emprego, consumo e serviços localizados predominantemente nas porções centrais localizadas entre e nas várzeas dos Rios Pinheiros, Tietê e Tamanduateí, notam-se grande diversidade de atividades econômicas do setor secundário e terciário alocadas em novas tipologias de edifícios não residenciais e de grandes equipamentos de lazer e consumo. É de grande importância formular propostas que aproveitem as potencialidades existentes nessas áreas e incentivem o desenvolvimento de atividades econômicas na cidade as quais fortaleçam a inclusão produtiva de diversos setores da sociedade e não prejudiquem a qualidade de vida da população.

Essas permanências e transformações urbanas, aliadas com as contribuições levantadas junto à sociedade civil, pautam necessariamente a formulação de propostas para a atual revisão do PDE do Município de São Paulo, norteada por princípios constitucionais e do Estatuto da Cidade. Tais permanências e transformações urbanas orientam a formulação dos objetivos que regem as propostas do novo Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

2 - A Estrutura do Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo

A estrutura do Projeto de Lei de revisão do PDE é composta por 5 (cinco) títulos nos quais se organizam capítulos, seções e subseções cujos conteúdos tratam de aspectos específicos do planejamento e da gestão urbana no Município de São Paulo. Esses títulos foram denominados nos seguintes termos:

Título I – Dos princípios e objetivos que regem o Plano Diretor Estratégico;

Título II – Da ordenação territorial;

Título III – Da estruturação dos sistemas urbanos e ambiental;

Título IV – Da gestão democrática e do sistema de planejamento urbano;

Título V – Das disposições finais e transitórias.

No Título I apresentam-se os princípios que orientam a política urbana do país, previstos na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade. Trata-se de princípios consagrados no ordenamento jurídico-urbanístico nacional que expressam uma idéia de cidade segundo a qual se prioriza o bem estar social por meio do atendimento às necessidades sociais, da efetivação de direitos sociais, da promoção do desenvolvimento humano e da melhoria da qualidade de vida da população. Esses princípios são expressos nos seguintes termos:

I – Função Social da Cidade e da Propriedade Urbana;

II – Equidade e Inclusão Social e Territorial;

III – Gestão Democrática;

IV – Direito à Cidade;

V – Direito ao Meio Ambiente Ecologicamente Equilibrado.

O Título I traz ainda o elenco de objetivos, descrito adiante, que norteiam os demais componentes do Projeto de Lei de revisão do PDE. Esses objetivos foram formulados de modo o menos genérico possível e procuram exprimir os resultados concretos que se quer alcançar nos espaços do Município de São Paulo com a implementação dos processos de planejamento e gestão urbana.

O Título II constitui-se no componente da regulação urbana, ambiental e territorial do Projeto de Lei de revisão do PDE. Nesse sentido, os mapas referidos nesse Título demarcam porções territoriais que subdividem o Município de São Paulo de acordo com características e objetivos urbanísticos, ambientais e socioeconômicos específicos. Para cada uma dessas porções territoriais definem-se critérios, normas e parâmetros para aplicação de respectivos instrumentos de política urbana condizentes com os objetivos definidos. Desse modo, esse Título apresenta as descrições, definições e articulações relativas às diferentes categorias de Macrozonas, Macroáreas, Zonas, Zonas Especiais, Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, Áreas de Intervenção Urbana e Áreas de Estruturação Local a partir das quais se articulam estratégias de intervenção urbana conjugados com diretrizes e parâmetros para a regulação do uso e ocupação do solo e com estratégias de aplicação dos vários instrumentos de política urbana.

O Título III apresenta um conjunto de definições relativas aos sistemas urbanos e ambientais que, em alguns casos, estruturam os espaços urbanos da cidade e garantem serviços ambientais importantes para a qualidade de vida da população. Trata-se, por exemplo, dos sistemas de áreas verdes, das áreas de preservação permanente, de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de gestão dos resíduos sólidos, de equipamentos urbanos e sociais, de mobilidade urbana composto pelos sistemas viário estrutural, de transporte coletivo, cicloviário, entre outros. Nesse Título são propostas várias ações prioritárias que buscam melhorar o desempenho e ampliar a oferta daqueles sistemas urbanos e ambientais. Com a definição dessas ações prioritárias demarcadas, ou não, em Mapas anexos ao Projeto de Lei de revisão do PDE, pretende-se orientar e comprometer a realização de investimentos públicos para a melhoria dos espaços e da estrutura da cidade.

O Título IV trata dos componentes básicos necessários para a gestão democrática dos processos de implementação do planejamento urbano e ambiental do Município de São Paulo por meio da colocação em prática do PDE. Esse Título descreve os componentes institucionais da Prefeitura responsáveis pelos processos de planejamento e gestão urbana no Município de São Paulo. Institui ou reformula as atribuições, composições e formas de funcionamento dos canais institucionais de participação social que devem operar nesses processos como, por exemplo, o Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU), a Conferência Municipal da Cidade de São Paulo e o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUMDURB). Prevê instrumentos de participação social direta como, por exemplo, as audiências públicas e as iniciativas populares de planos, programas, projetos e de projetos de lei. É importante ressaltar que o Título IV

prevê a instituição de instrumentos de monitoramento e avaliação da implementação do PDE e a realização de um programa continuado de formação da sociedade civil para potencializar a participação social e popular em matérias relacionadas com o planejamento e a gestão urbana. Prevê ainda formas de articulação entre o Plano Diretor Estratégico e os instrumentos de planejamento financeiro do Município como o Plano Plurianual e as Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentárias Anuais.

Por fim, o Título V apresenta dispositivos válidos para a transição entre o PDE vigente (de 2002) e o novo PDE a ser instituído com a aprovação do presente Projeto de Lei. Vale ressaltar que todos os conteúdos dos Títulos mencionados foram formulados à luz dos princípios e objetivos norteadores da política urbana e do Projeto de Lei de revisão do PDE do Município de São Paulo.

3 - Os Objetivos do Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo

Como mencionado anteriormente, os objetivos incluídos no Projeto de Lei de revisão do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo foram formulados para serem autoexplicativos e expressarem de modo o mais direto possível os resultados concretos que se quer alcançar com a implementação dos processos de planejamento e gestão urbana e ambiental. Desse modo, tais objetivos foram formulados nos seguintes termos:

I – ampliação do acesso às terras urbanas para a provisão habitacional de interesse social;

II – promoção da segurança na posse, regularização fundiária e melhoria das condições de vida e de moradia nos assentamentos precários ocupados pela população de baixa renda;

III – solução para os problemas nas áreas com riscos de inundações, deslizamentos e solos contaminados existentes e prevenção do surgimento de novas situações de vulnerabilidade urbana;

IV – melhoria da oferta de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas nos bairros;

V – adaptação dos espaços urbanos às necessidades de grupos sociais vulneráveis;

VI – fortalecimento das dinâmicas produtivas, com criação de ambiente favorável à geração de emprego e renda e redistribuição de oportunidades de trabalho no território;

VII – orientação das dinâmicas de produção imobiliária, com adensamento e diversificação de usos ao longo dos eixos de transporte coletivo público e nas áreas de centralidades com concentração de atividades não residenciais e estímulo à construção de habitação de interesse social;

VIII – melhoria das condições de mobilidade, com priorização do transporte coletivo público, fortalecimento dos modos não motorizados de deslocamentos e desestímulo ao uso de automóveis individuais privados;

IX – mitigação e compensação dos impactos urbanos negativos de grandes empreendimentos imobiliários e de infraestrutura;

X – proteção, preservação e recuperação do patrimônio ambiental e dos mananciais hídricos;

XI – proteção, recuperação e valorização dos patrimônios culturais;

XII – descentralização e democratização do planejamento e da gestão urbana com fortalecimento da participação social;

XIII – fortalecimento do planejamento e gestão metropolitana, a partir de articulações entre diferentes entes da federação;

XIV – ampliação e qualificação dos espaços públicos e valorização da paisagem urbana;

XV – garantia das salvaguardas sociais, resguardando os direitos de compensação justa, e a participação da população afetada por reassentamentos em função de obra pública, recuperação ambiental e redução de riscos;

XVI – repovoamento e melhoria das áreas centrais da cidade, mediante estímulos à provisão habitacional e às atividades comerciais e turísticas;

XVII – estímulo às práticas de segurança alimentar e nutricional e de agricultura social e ambientalmente sustentável, tanto para autoconsumo quanto para comercialização.

Trata-se de objetivos que refletem vários aspectos do debate público sobre as realidades da cidade de São Paulo cuja importância é reconhecida por diferentes setores da sociedade paulistana. São objetivos alinhados com as diretrizes da política urbana estabelecidas pelo Estatuto da Cidade e fundamentados nos acúmulos de estudos e análises existentes sobre aquelas realidades que demonstram as características e dimensionamentos dos principais problemas e demandas sociais, urbanísticas, econômicas e ambientais existentes no Município.

4 - Os Fundamentos Constitucionais da Revisão do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo

Para além de uma exigência que paulatinamente se impôs em face do processo de urbanização desenfreada, a elaboração e revisão do Plano Diretor se justificam pelas determinações estabelecidas na Constituição Federal de 1988 que, por força do artigo 182, a ele foi atribuída a tarefa de “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (§ 1º) que deve estar orientada para “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (caput). Ainda na escala constitucional, é no Plano Diretor que se devem alojar as “exigências fundamentais de ordenação da cidade” que determinarão o cumprimento da função social da propriedade (§2º).

Em suma, a política urbana e os Planos Diretores, com tais qualificativos constitucionais e obrigatoriedades, ambos imbricados e inafastáveis entre si, expressam o modelo adotado para a concretização das finalidades do estado brasileiro no contexto urbano. É tal a força imagética desses dispositivos que, mesmo antes da “regulamentação” operada pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), setores da sociedade e governos por todo Brasil se reapropriaram do Plano Diretor como ferramenta para, na linha constitucional, promoverem a função social da propriedade imóvel, esta entendida como valor essencial para se alcançar a qualidade de vida urbana.

Com o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor foi alçado a um patamar sobranceiro e estruturante, elencado como instrumento (art. 4º, III, “a”) a partir do qual vários outros se viabilizam (art. 5º. parcelamento, edificação e utilização compulsórios; art. 25, §1º. direito de preempção; art. 28. outorga onerosa; art. 32. operações urbanas consorciadas etc.). Essa posição, aliás, foi ainda mais reforçada na legislação nacional que se seguiu e que repercute no espaço urbano, como, dentre outras, a Lei 11.455/2007 (Saneamento Básico, art. 2º, VI), Lei 11.977/2009 (Programa “Minha Casa Minha Vida”, art. 5º-A, I), Lei 12.587/2012 (Mobilidade Urbana, art. 6º, I), e, por fim, as Leis Lei 12.608/2012 Lei 12.340/2010 (Proteção e Defesa Civil), estas últimas alterando aspectos do Estatuto da Cidade relativos ao Plano Diretor.

Mais relevante ao debate e deliberações do Legislativo Municipal, talvez seja a disciplina introduzida pelo Estatuto da Cidade quanto ao conteúdo e à forma como se concretizam os Planos Diretores. Com efeito, a citada norma geral impõe que: (i) a ele se vinculem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual (art. 40, §1º); (ii) o processo de elaboração e implementação seja amplamente participativo (art. 40, § 4º); e (iii) que apresente um conteúdo mínimo (art. 42), dentre o qual destacamos os mecanismos de acompanhamento e controle (art. 42, III).

Atento a esse caráter estratégico, o Conselho Nacional das Cidades, órgão federal integrante do Ministério das Cidades e voltado á implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, editou a resolução 34, de 2005, que avança nas questões de conteúdo dos Planos Diretores e onde se destaca, justamente e em especial: (i) a relação das funções sociais da cidade e da propriedade imóvel urbana com a territorialização de regras acerca da oferta de espaços para a mobilidade, a habitação, a proteção ambiental e do patrimônio histórico etc.; (ii) o combate à existência de imóveis ociosos em áreas dotadas de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas; (iii) a definição do zoneamento da malha urbana, especialmente no que tange às zonas especiais de interesse social e de preservação cultural, entre outras; (iv) a efetividade do Sistema de Acompanhamento e Controle Social previsto pelo art. 42, inciso III, do Estatuto da Cidade.

Por fim, mas com igual importância, há que se sublinhar também os dispositivos pertinentes estampados pela Lei Orgânica do Município, a qual trata dos objetivos da política urbana a partir do seu artigo 148, em consonância com o perfil constitucional. O artigo 150 daquela Lei Orgânica Municipal trata especificamente do Plano Diretor definido como “o instrumento global e estratégico da política de desenvolvimento urbano e de orientação de todos os agentes públicos e privados que atuam na cidade”. O parágrafo 2º daquele artigo 150 determina que a elaboração, controle e revisão do Plano Diretor e dos programas de realização da política urbana devem ser realizados assegurando a participação dos munícipes e de suas entidades representativas. Nesse sentido, a atual revisão do PDE do Município de São Paulo se baseou em metodologias e processos participativos orientados para a construção coletiva de propostas.

5 - O Processo Participativo de Revisão do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo

O interesse de diversos setores da sociedade paulistana em participar do processo de revisão do PDE é intenso e abrange vários grupos de interesse. A realização desse processo de revisão do PDE com base na participação social e popular não é uma opção que se pode ou não ser adotada como diretriz dos trabalhos. Como visto, trata-se de uma obrigação determinada pelo Estatuto da Cidade e pela Lei Orgânica do Município na linha do fortalecimento da gestão democrática nos processos de planejamento urbano. Por isso a atual revisão do PDE orientou-se, desde o início, para a realização dos trabalhos com base em processos de interlocução entre a sociedade e o poder público para o levantamento de propostas e contribuições e para a discussão e consolidação dos conteúdos inseridos no presente Projeto de Lei.

A primeira medida participativa adotada no início de 2013 foi a reestruturação na composição do Conselho Municipal de Política Urbana (CMPU) que ampliou a participação de representantes da sociedade civil envolvidos historicamente com as discussões sobre a política urbana e habitacional na cidade de São Paulo: membros dos conselhos de categorias profissionais, de movimentos de moradia e de organizações não governamentais (ONG). A essa reestruturação se conjugou o compromisso da atual gestão em ampliar as pautas a serem discutidas no âmbito do CMPU e aprimorar os dispositivos de organização das reuniões como, por exemplo, enviando pautas e subsídios com antecedência para todos os conselheiros. Além disso, desde a primeira reunião do ano de 2013, estabeleceu-se que o CMPU assumiria o papel fundamental de Núcleo Gestor do processo participativo de revisão do PDE com a atribuição de organizar, em conjunto com técnicos da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SMDU), a metodologia de toda a revisão, bem como da mobilização social dos atores sociais estratégicos da sociedade para participação no processo.

Desde o início do processo de revisão do PDE procurou-se pesquisar formatos diferenciados de consulta pública que permitissem ao mesmo tempo uma participação mais ampliada e espaços de debate para que a sociedade pudesse conhecer e reconhecer os posicionamentos, interesses e propostas defendidas pelos diversos segmentos e/ou grupos sociais de interesse. A revisão participativa se sustentou em duas grandes estratégias, absolutamente articuladas e complementares entre si:

- 1 – realização de atividades participativas presenciais;
- 2 – implementação de plataforma participativa digital.

As atividades participativas presenciais para a revisão do PDE foram realizadas em 4 (quatro) fases:

- 1ª Fase: Avaliação participativa do PDE de 2002;
- 2ª Fase: Levantamento de propostas e contribuições da sociedade civil em oficinas coordenadas por facilitadores e realizadas em locais dos territórios das subprefeituras;
- 3ª Fase: Devolutivas das propostas e contribuições levantadas junto à sociedade a partir da versão preliminar da minuta do Projeto de Lei de revisão do PDE;
- 4ª Fase: Audiências públicas para apresentação da minuta do Projeto de Lei de revisão do PDE.

Na 1ª Fase de avaliação participativa do PDE de 2002 o foco foi o compartilhamento das avaliações trazidas pela sociedade e de avaliações técnicas realizadas por técnicos de diferentes secretarias municipais da Prefeitura de São Paulo (Secretarias Municipais de Desenvolvimento Urbano, Habitação, Verde e Meio Ambiente, Transportes e Infraestrutura Urbana) sobre os conteúdos e a aplicação do PDE de 2002. Para tanto, foram organizadas atividades ao mesmo tempo informativas e de reflexão, cada qual produzindo uma leitura coletiva (comunitária, por temática ou de um determinado segmento social) sobre os principais aspectos do PDE de 2002. Essas atividades representaram também uma fase de alinhamento de informações com a identificação dos pontos positivos e que necessitam de aperfeiçoamentos daquele PDE de 2002.

Nessa 1ª Fase organizaram-se Seminários, Oficinas de Avaliação Temática, Diálogos Abertos com Segmentos Sociais e a 6ª Conferência Municipal da Cidade de São Paulo. Essas atividades constituíram-se como oportunidades para ampliação dos espaços de avaliação participativa do PDE de 2002.

A metodologia utilizada na 2ª Fase de levantamento de propostas e contribuições da sociedade civil em oficinas com facilitadores e coordenadores de grupos realizadas nas subprefeituras foi discutida e pactuada junto ao Grupo de Trabalho (GT) do CMPU do qual participaram representantes dos segmentos da universidade, movimento popular, empresários e conselhos de categoria profissional. Nesta 2ª Fase foram realizadas, aos sábados de manhã e de tarde, 31 (trinta e uma) oficinas em locais adequados para receber os moradores em cada uma das subprefeituras. Essas oficinas se desdobraram em cerca de 150 (cento e cinquenta) atividades em grupo realizadas para a formulação, discussão e registro de propostas para a revisão do PDE. Aqueles locais foram escolhidos de modo a facilitar o deslocamento e a participação dos moradores das várias partes da cidade. Técnicos das subprefeituras e de diversas outras secretarias foram treinados para moderar cada uma das oficinas realizadas.

As oficinas da 2ª Fase tiveram como foco a construção coletiva de propostas e, nesse sentido, foi definida uma metodologia baseada em trabalhos em grupo coordenados por facilitadores e moderadores. Tal metodologia estimulou a explicitação dos conflitos, divergências e convergências dos diversos interesses presentes na sociedade e a composição conjunta de propostas discutidas e formuladas durante um espaço de tempo maior do que se tem em plenárias para exposição de idéias. No entanto, foi assegurando também espaço para apresentação de propostas individuais, em formulários específicos, para todos os interessados.

Na 3ª Fase de devolutivas das propostas e contribuições levantadas junto à sociedade a partir da versão preliminar da minuta do Projeto de Lei de revisão do PDE foi

considerado fundamental garantir à sociedade o conhecimento de todas as propostas incorporadas naquela minuta, bem como a explicação das razões que eventualmente justificariam a não incorporação de determinadas formulações. Nessa 3ª Fase foram realizadas, aos sábados, 8 (oito) atividades devolutivas macrorregionais nas quais as apresentações das explicações sobre os encaminhamentos das propostas e contribuições levantadas junto à sociedade eram seguidas da exposição da estrutura e conteúdos da minuta. Após essas apresentações abria-se um espaço para amplas manifestações por parte dos participantes que fizeram uso da palavra. Essas manifestações eram intercaladas com réplicas e esclarecimentos sobre os pontos mencionados por parte dos representantes da Prefeitura que estavam na mesa.

Na 4ª Fase foram realizadas 2 (duas) audiências públicas para a apresentação da minuta do Projeto de Lei de revisão do PDE. A primeira audiência focou o título I da minuta, que trata dos princípios e objetivos que regem a proposta de um novo PDE para o Município de São Paulo, e o título II, que trata da ordenação territorial. A segunda audiência pública focou os títulos III e IV, que tratam, respectivamente, das definições e ações prioritárias nos sistemas urbanos e ambientais, e o título V, que trata da gestão democrática e do sistema de planejamento urbano. Nessas audiências públicas as apresentações daquela minuta também eram seguidas de amplas manifestações por parte dos participantes que fizeram uso da palavra. Essas manifestações também eram intercaladas com réplicas e esclarecimentos sobre os pontos mencionados por parte dos representantes da Prefeitura presentes na mesa.

Na 4ª Fase foram realizados ainda 3 (três) conjuntos de diálogos com segmentos sociais para discutir em profundidade os conteúdos da minuta de Projeto de Lei de revisão do PDE:

1º conjunto: universidades, conselhos de categorias profissionais e sindicatos;

2º conjunto: movimentos populares e organizações não governamentais;

3º conjunto: empresários.

Simultaneamente à realização da 1ª, 2ª e 3ª Fase, ativou-se a plataforma participativa digital instalada na internet no endereço www.gestaourbana.sp.gov.br. Trata-se de uma ferramenta eletrônica que foi construída para potencializar as atividades participativas presenciais descritas anteriormente. Ademais, essa ferramenta teve como objetivo ajudar a população a entender e participar do processo de revisão participativa do PDE, ao longo das suas diferentes Fases, permitindo:

- acompanhar as últimas notícias;

- consultar as agendas e cronograma de atividades;

- assistir às transmissões ao vivo de atividades participativas presenciais ou acessar as gravações em vídeos dessas atividades;

- acessar os documentos úteis para a revisão do PDE como legislações, relatórios, estudos e apresentações em PowerPoint;

- participar enviando propostas, sugestões e contribuições para a revisão do PDE;

- indicar problemas e soluções para locais específicos da cidade assinalados em mapa interativo.

Simultaneamente à realização da 4ª Fase, disponibilizou-se o texto da minuta na plataforma participativa digital para consulta a partir de 19 de agosto de 2013, para que a sociedade pudesse ler e analisar artigo por artigo, e para fazer propostas de complementação, alteração e supressão de palavras e frases no período entre 21 de agosto de 2013 e 06 de setembro de 2013. Essas propostas contribuíram para aperfeiçoar a minuta em vários pontos.

Vale ressaltar que a Secretaria de Comunicação (SECOM) implementou um plano de comunicação que previa a divulgação das atividades participativas para a revisão do PDE em equipamentos públicos como escolas, postos de saúde, subprefeituras, casas de cultura e bibliotecas públicas. Esse Plano de Comunicação previu também a

publicação de encartes, informes e pequenos textos em jornais de bairro e de grande circulação.

Por fim, vale apresentar um balanço quantitativo desse processo participativo de revisão do PDE do Município de São Paulo. Na 1ª Fase de avaliação participativa do PDE de 2002 foram realizadas 12 (doze) atividades participativas (avaliações temáticas e diálogos com segmentos sociais) nas quais se envolveram 1.804 (um mil e oitocentos e quatro) participantes. Nessa 1ª Fase foram recebidas 1.847 (um mil oitocentos e quarenta e sete) contribuições e propostas da sociedade civil. Vale notar que nessa 1ª Fase realizou-se a 6ª Conferência Municipal da Cidade de São Paulo que contou com a participação de 9.636 (nove mil seiscentos e trinta e seis) munícipes, a maior Conferência Municipal da Cidade ocorrida no Brasil desde 2003, quando foram instituídas nacionalmente.


Na 2ª Fase para levantamento de propostas e contribuições da sociedade civil em oficinas com facilitadores realizadas nas subprefeituras foram realizadas 31 (trinta e uma) oficinas presenciais com participação de 5.895 (cinco mil oitocentos e noventa e cinco) munícipes. Nessas oficinas foram recepcionadas 1.696 (um mil seiscentos e noventa e seis) propostas das quais 1.336 (um mil trezentos e trinta e seis) foram construídas coletivamente, 360 (trezentos e sessenta) foram propostas individualmente por meio dos formulários padrão. Durante essa 2ª Fase recebeu-se 1.826 (um mil oitocentos e vinte e seis) propostas por meio da plataforma participativa digital.

O quadro abaixo demonstra um dos resultados da sistematização dessas propostas e contribuições recebidas. A primeira coluna refere-se às propostas vindas das oficinas. A segunda refere-se àquelas propostas e contribuições enviadas pela plataforma participativa digital.

OBJETIVOS MAIS DEBATIDOS

%   n° de Propostas no total

Ampliar as oportunidades de trabalho com distribuição na cidade toda

3% 13.8%  524

Melhorar a qualidade do transporte coletivo público e as condições para ciclistas e pedestres reduzindo congestionamentos

5.1% 9.5%  466

Maior aproveitamento dos terrenos ao longo dos principais eixos de transporte coletivo com moradias e trabalho

2.1% 5.5%  242


Diminuir os impactos negativos dos empreendimentos e infraestruturas

1.2% 4.6%  185

Proteger e recuperar o patrimônio ambiental (rios, represas, vegetação, qualidade do ar)

3.5% 3.6%  228


Proteger e recuperar os diversos patrimônios culturais

1.0% 1.8%  91


Ampliar o acesso às terras urbanas para a produção habitacional de interesse social

6.4% 2.3%  277

Melhorar as condições de vida e de moradia nas favelas e loteamentos irregulares com regularização fundiária

5.9% 1.4%  231

Solucionar os problemas nas áreas com riscos de inundações, deslizamentos e solos contaminados existentes e prevenir o surgimento de novas situações vulneráveis

0.8% 1.0%  58

Melhorar a oferta de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas nos bairros

7.3% 5.5%  406

Promover espaços urbanos qualificados para grupos sociais vulneráveis (crianças, idosos, gestantes, pessoas com deficiência)

2% 3.6%  180

Fortalecer o planejamento e a gestão urbana, descentralizados com participação e controle social

4.3% 5.0%  296

Na 4ª Fase de realização das audiências públicas para apresentação da minuta do Projeto de Lei de revisão do PDE, foram computadas 5.865 (cinco mil oitocentos e sessenta e cinco) visualizações da minuta disponibilizada na plataforma participativa digital. Durante o período de envio de propostas e contribuições a partir do texto dessa minuta durante essa 4ª Fase foram recepcionadas 1.198 (um mil cento e noventa e oito) contribuições. Nas atividades presenciais desta fase, participaram 1.661 (um mil seiscentos e sessenta e um) munícipes e foram recepcionadas 624 (seiscentos e vinte e quatro) contribuições. As propostas e contribuições recebidas a partir da minuta disponibilizada ao público foram analisadas e uma parte foi incorporada na minuta final dando origem ao presente Projeto de Lei.