

Nota da Reunião de 27 de maio de 2021

A REVISÃO DO PDE DA CIDADE DE SÃO PAULO

A POPULAÇÃO DE SÃO PAULO MERECE UMA CIDADE MELHOR

1 Introdução e resgate histórico

Não é a primeira vez que o Núcleo de Real Estate da Poli-USP se debruça sobre o tema do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, ou mesmo que este Comitê de Mercado se dedica a esta questão, importante tanto para os cidadãos que vivem nesta metrópole, como pelo *benchmark* que se estabelece para outras cidades, para as quais os princípios que norteiam o principal instrumento de ordenação urbana paulistano são muitas vezes replicados para seus ambientes, acreditando tratar-se de mecanismos certos para ordenação e planejamento urbano.

Apesar de nossas considerações estarem sempre fundamentadas e se revestirem de caráter técnico, as vozes do grupo ecoaram no vazio. e O PDE acabou por abrigar instrumentos que levaram a cidade a apresentar indicadores, lamentavelmente verificados após a implantação do PDE, que claramente expressam o grande desajuste entre as intenções declaradas quando da aprovação do plano e a realidade para a qual a cidade foi conduzida após sua implementação.

1.1. Por esta razão e para insistir novamente na correção dos desvios evidenciados no PDE e que vemos permanecer nos debates quanto à sua revisão, resgatamos uma síntese da história envolvendo as atividades do NRE-Poli e, em especial, deste Comitê, relativas ao PDE-SP.

- Quando o PDE ainda se encontrava em gestação, este Comitê se antecipou aos debates e, em 25 de abril de 2013, se debruçou sobre o tema **Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo e o setor de real estate**. Como consta na Nota¹ da reunião, que, além dos membros regulares do Comitê, contou com a

¹ Disponível em [https://www.realestate.br/dash/uploads/sistema/images/File/Comite/CM-Nota-250413\(1\).pdf](https://www.realestate.br/dash/uploads/sistema/images/File/Comite/CM-Nota-250413(1).pdf)

presença do então diretor de desenvolvimento da São Paulo Urbanismo, acompanhado de um seu assessor. O conteúdo da Nota registra preocupações já apontadas pelo grupo relativas a adensamento e verticalização, como também, com relação ao papel das Operações Urbanas.

- A Carta do NRE-Poli de outubro/dezembro de 2013², intitulada **Corredores de Botequins?** retoma as discussões do PDE, agora sob a forma de crítica às imposições desconectadas do conhecimento da prática dos negócios, como é o caso do instrumento cognominado de *fachada ativa*, cujo regramento impensado promoveria o divórcio do necessário equilíbrio entre oferta e demanda do comércio e serviços, que acabaria por tornar o espaço urbano propício à geração de zonas degradadas.
- Em 24 de julho de 2014, o Comitê analisou o **O Novo Plano Diretor Estratégico de São Paulo (PDE)**³, já aprovado pela Câmara de Vereadores, e promulgado em 31 de julho de 2014 pelo prefeito. A intenção declarada do PDE foi considerada adequada pelo Comitê, entretanto ressaltávamos que os instrumentos previstos representavam “...óbices podem desvirtuar suas premissas iniciais...”. Cabe destacar somente dois pontos focais em discussão: (i)-a outorga onerosa tal qual preconizada no PDE, e (ii)-a interferência nas diretrizes de conformação do produto imobiliário como ausência de muros, cota de terreno por unidade, limitação de vagas de garagens e imposição de diferentes usos em determinadas proporções.
- Em seguida, o NRE-Poli publicou a carta de número 37-14⁴ **Efeitos Imediatos do Plano Diretor nos Preços do Mercado Residencial de São Paulo**, na qual os impactos das diretrizes contidas no PDE estavam quantificados, sobretudo antevendo o impacto resultante no preço dos imóveis residenciais, o que evidenciaria a migração de famílias de renda média para localizações periféricas, contrariando as premissas nas quais o plano pretendia se apoiar.
- Ainda quanto às discussões sobre o PDE, em 05 de maio de 2016⁵, nova reunião do Comitê se debruçou sobre o conteúdo de **A Nova Lei de Zoneamento ou Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) do Município de São**

2 Disponível em https://www.realestate.br/dash/uploads/sistema/Carta_do_NRE/cartanre34_4_13.pdf

3 Disponível em https://www.realestate.br/dash/uploads/sistema/Comite_de_Mercado/cm_nota_240714.pdf

4 Disponível em https://www.realestate.br/dash/uploads/sistema/Carta_do_NRE/cartanre37_3_14.pdf

5 Disponível em https://www.realestate.br/dash/uploads/sistema/Comite_de_Mercado/cm-nota-050516.pdf

Paulo, que havia sido sancionada em julho de 2014. Na Nota da Reunião uma das mensagens mais relevantes relativamente à LPUOS tenha sido que ocorreu um lapso de entendimento em sua elaboração, tendo em vista que foi ignorado o fato de que seria aplicada sobre “...uma *cidade existente*, habitada por uma *população existente*, que apresenta comportamento e hábitos decorrentes da dinâmica e das características urbanas atuais da cidade...”, que sintetiza a avaliação global feita pelo Comitê à época.

Essa introdução se faz necessária, pois os indicadores que serão apresentados a seguir demonstram que o PDE e a LPUOS ora vigentes foram os instrumentos que levaram a cidade a uma configuração severamente desajustada das intenções declaradas nesses instrumentos e, mais, que tais resultados eram claramente previsíveis, como se percebe pelo histórico da documentação existente.

Como é exigido, o parágrafo único do artigo 4 do PDE (Lei 16050, de 31 de julho de 2014) determinou que o Executivo encaminhasse à Câmara Municipal a proposta de sua revisão neste ano de 2021. Assim, o Comitê de Mercado do NRE-Poli discutiu em reunião de 27 de maio os principais aspectos envolvidos na Revisão do Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo (PDE), pautado por dados extraídos de apresentação realizada por Claudio Bernardes, presidente do Conselho Consultivo do Secovi – SP, que gentilmente participou desta reunião.

Esta Nota traz as sínteses das discussões ocorridas.

2 Contexto da revisão do Plano Diretor

Considerando que as cidades são dinâmicas e complexas e estão em constante transformação, faz-se necessária a reavaliação periódica do Plano Diretor, como já é previsto por Lei. O Artigo 4 do PDE, conforme citado, estabelece esta previsão de revisão, sem restrições pré-estabelecidas, porém de forma participativa com a sociedade. Deste modo, o poder Executivo irá avaliar todos os questionamentos e propostas e fará a revisão do que julgar necessário. A população poderá participar digitalmente ou presencialmente, cujo formato ainda está em definição.

Neste momento, conforme cronograma da Prefeitura, é necessário um diagnóstico do que vem ocorrendo nos últimos anos, quais as questões relevantes a serem revistas para, na sequência, ser elaborada uma Proposta Municipal para debate.

3 Diagnóstico do impacto do Plano Diretor vigente

- O Plano Diretor Estratégico (PDE) compreendia estratégias específicas como, por exemplo: (i)-orientar o crescimento da cidade na vizinhança imediata dos canais de transporte público (ii)-reorganizar a dinâmica metropolitana e qualificar a vida nos bairros. Observa-se que diversas delas possuíam relação com a questão da mobilidade, que foi o enfoque adotado na sua versão implementada.
- Como diretriz principal para essa questão, definiram-se os alcunhados Eixos de Estruturação da Transformação Urbana (EETU), sendo estimulado o adensamento no seu entorno imediato, mas com imposições e regras que interferem no planejamento dos produtos em oferta em razão da imposição de alguns regramentos específicos do PDE, quais sejam: (i)- coeficientes de aproveitamento mais elevados, contra os autorizados para os terrenos fora dessas regiões; (ii)-imposição de cota parte de terreno por unidade residencial⁶, o que direciona o número de unidades por empreendimento que pode ser construído, e (iii)-limitação de vagas de garagem. Adicionalmente, a outorga onerosa, ainda que elevada, pretende ser utilizada como instrumento de planejamento urbano, uma vez que foi estabelecida com abatimento, em razão da tipologia de produto induzida na região de influência dos eixos de estruturação. O objetivo declarado era adensar a ocupação nessas regiões, facilitando a mobilidade para famílias de renda média e média baixas, além de otimizar o custo da infraestrutura já instalada nessas regiões centrais. O estabelecimento de fachada ativa, que incentiva a implantação de atividades comerciais nos térreos dos edifícios, também tinha como objetivo aproximar o trabalho da moradia.

Mas, como o NRE-Poli e este comitê já haviam discutido na ocasião da promulgação do PDE, a realidade se confrontou com as ideias que fundamentaram o plano, que tratava a cidade como um ser infante e passível de ser amoldado a conceitos vagos.

- Verificou-se que houve uma dificuldade operacional de desenvolvimento nessas regiões dos eixos, principalmente em decorrência da baixa oferta de terrenos e a preços compatíveis com a construção de residências para famílias de renda média.
- E o estabelecimento da cota parte de terreno induziu a tipologia de produto válida para ser ofertada nas regiões dos eixos, representando concentração de mercado em unidades com áreas privativas reduzidas e a preços que não cabem na capacidade de compra das famílias de renda média. A baixa taxa referencial de

6 Cota parte de terreno corresponde à fração de área de terreno máxima por unidade residencial. Define a densidade habitacional a partir da relação entre o número de unidades habitacionais a serem idealmente produzidas e a área total do terreno.

juros nesse período acabou levando a que parte dessas unidades vieram a ter liquidez, porém para investidores, identificando-se hoje sua pequena ocupação efetiva. Os produtos para renda, sem foco de mercado alvo, resultaram em vazios e não respondem por cumprir a função de aproximar a residência ao trabalho, porque, em razão dos preços e mesmo dos aluguéis necessários para remunerar esses investidores, não são acessíveis pelas famílias que deverão ocupar as regiões dos eixos, segundo os desígnios do plano. Observou-se que, no período de 2004 a 2008, foram lançadas cerca de 500 unidades de até 35 m² na cidade de São Paulo, contra cerca de 6.500 unidades lançadas no período de 2014 a 2018, demonstrando este efeito colateral do mercado colocar em prática o que está induzido pelo Plano Diretor.⁷

3.1. Observando-se os dados do que vem ocorrendo na cidade, em termos de construções nos últimos anos, pode-se verificar que este objetivo principal de adensamento das regiões dos eixos de estruturação não vem sendo atendido. Dados indicam que entre 2004 e 2013 houve um aumento médio anual de cerca de 1,64% na área construída nessas regiões, enquanto no período posterior a 2014 (ano do PDE) até 2019 este crescimento médio anual da área construída nestas regiões caiu para 1,11 %.⁸

Com relação à análise da tipologia de uso nessas regiões, verifica-se também que não houve expressiva mudança: em 2004, 43% das construções nesses locais referiam-se a empreendimentos residenciais (31 milhões de m²) e em 2019 verificou-se o patamar de 47%, que corresponde a 41 milhões de m².⁹

Com relação aos chamados miolos dos bairros – zonas de remanso - houve desincentivo à ocupação pelas regras do PDE, uma vez que foram estabelecidos custos de outorga elevados e limitação de gabarito da altura da edificação. Verificando-se dados da evolução de área construída nestas regiões, observa-se que o volume ficou próximo ao que já era praticado em anos anteriores. Portanto, com relação a este aspecto, o PDE cumpriu seu objetivo que era limitar o desenvolvimento de empreendimentos no miolo dos bairros. A questão que remanesce é se esse objetivo cumprido representa um benefício para a cidade, ou um grave ônus.

3.2. Observando-se a relação espacial moradia/emprego, o PDE tinha como objetivo incentivar o uso não residencial em algumas áreas, quais sejam: Jacu Pêssego,

⁷ Fonte EMBRAESP. Elaborado por PLANURBE/SMDU.

⁸ Fonte: IPTU Emissão Geral. Secretaria Municipal da Fazenda. Prefeitura do Município de SP.

⁹ Fonte: IPTU Emissão Geral. Secretaria Municipal da Fazenda. Prefeitura do Município de SP.

Cupecê, Fernão Dias, Raimundo Pereira de Magalhães. Porém, os incentivos não foram suficientes para repercutir no que se esperava. A criação de novas centralidades, acompanhadas de geração de empregos vai além do incentivo à construção. Existem outros pontos relevantes para que sejam desenvolvidas, como, por exemplo: sistema de conectividade, ampliação e melhoria da qualidade dos serviços públicos e revitalização da infraestrutura na região. Somente o incentivo à construção, sem estes aspectos adicionais, não funcionará para a criação de novas centralidades e consequente criação de empregos.

3.3. Outro ponto relevante para a discussão do Plano Diretor é o aspecto referente às questões sanitárias, até levando em conta o que se pode aprender com a atual situação de pandemia. A proximidade entre trabalho, moradia e lazer, premissa necessária em planejamento urbano, passou a ser enfatizada nesse ciclo da vida nas cidades sob o impacto da pandemia. Deste modo, há duas questões importantes: (i)-a otimização da ocupação das centralidades existentes e (ii)-a estruturação adequada de novas centralidades, não somente com incentivo a construção.

O cenário com pandemia auxilia o entendimento de que as pessoas precisam circular com mais segurança pela cidade. Como exemplo, oferecer calçadas mais largas para pedestres e ciclistas, principalmente em regiões com mais adensamento populacional, é adequado. Nessa conformação, a tendência é o aumento gradual da restrição de circulação de veículos particulares e incentivo ao transporte coletivo, estabelecendo-se, em contrapartida, estruturas adequadas de ocupação do solo para redução dos deslocamentos.

3.4. O contexto atual também trouxe a reflexão sobre repensar espaços públicos, tornando-os multifuncionais. Há questões relevantes como: tendência a cidades mais abertas, mais acessíveis e com mais qualidade de vida, considerando principalmente a inclusão social.

O tema inclusão social é fator relevante para o planejamento da cidade. Como indicador, observa-se que bairros com menor IDH apresentam média de mortes muito mais elevadas comparativamente a outros com IDH superior.

3.5. Quanto à densidade de ocupação, a região do centro ampliado de São Paulo encerra cerca de 273 km² e possui a melhor infraestrutura física e social da cidade. Corresponde à dimensão de 4,5x a área de Manhattan e 2,5x a área de Paris, porém quando se analisa a densidade populacional, o indicador é significativamente menor: somos 10.200 habitantes/km², comparativamente a 27.000 em Manhattan e 22.000 em Paris. Ou seja, devemos questionar os baixos coeficientes de ocupação previstos

no PDE, até porque a sua origem histórica não remonta a terem sido definidos sob qualquer fundamento aceitável em economia urbana.

Avaliando a evolução da população na cidade entre os anos de 1980 e 2020 verifica-se que cerca de 1,7 milhões de pessoas migraram do centro ampliado para as áreas mais periféricas da cidade. Em 1980 cerca de 36,4% da população de São Paulo vivia no centro expandido e cerca de 63,6% nas áreas periféricas. Em 2020 a população que vivia na região central passou a ser cerca de 22,7%, contra 77,3% na periferia. Essa configuração pode ser explicada pela baixa oferta de habitação em dimensões adequadas e a preços acessíveis nas regiões centrais, o que levou à expulsão de boa parte da população, especialmente as famílias de renda média, para os flanges da cidade, aí incluídas, com destaque, as cidades da região metropolitana.

Quando se observa a densidade populacional, pelo indicador habitantes/km², verifica-se que em 1980 a densidade na região central era de 10.700, contra cerca de 7.700 na periferia sendo que, em 2020, a densidade na região central foi reduzida para 10.200 e na região periférica aumentou para 14.300. Ao contrário do senso comum, os bairros com maior número de edifícios residenciais apresentam densidade inferior aos bairros periféricos construídos na informalidade. Hoje cerca de 71% das famílias de renda média moram na área periférica.

Nas periferias a expectativa de vida de 64 anos se contrasta com os 75 anos das regiões centrais. As regiões da periferia possuem somente 9% das estações de metrô, 10% dos cinemas, 13% dos leitos hospitalares e 16% do emprego formal, o que indica a falta de infraestrutura e trabalho.¹⁰

4 Considerando o crescimento vegetativo da cidade, a diminuição do número de pessoas por unidade habitacional, a vida útil dos edifícios, a mudança de uso de edifícios residenciais e o percentual histórico de edifícios vagos, projeta-se que até 2030 a cidade de São Paulo precisará de cerca de 800 mil novos domicílios. Cabe, portanto, questionar "onde estarão estes domicílios e de que forma a possibilidade de sua implantação estará presente na revisão do Plano Diretor?"

É lamentável observar o agudo viés entre a resposta às regras do PDE e aquilo que se listava como seus fundamentos, o que não surpreende os membros deste Comitê que, como já observado no início desta Nota, já alertaram para os problemas potenciais que o PDE apresentava, que poderiam levar a cidade a ter que arcar com as consequências

¹⁰ Fonte: Mapa da Desigualdade 2019.

COMITÊ DE MERCADO
reunião de 27 de maio de 2021

8

danosas de suas normativas.

Nesta ocasião em que se permite processar uma revisão do PDE, este Comitê faz essas observações às autoridades responsáveis, muitas mera réplica do que já dissemos na sua promulgação, sintetizando-se por rever a lógica de ocupação preconizada das regiões da cidade, no sentido de promover um incentivo à produção de habitações para famílias e não a produtos de investimento sem retorno nas regiões centrais e já servidas da infraestrutura para suportar o adensamento adequado.

São membros do Comitê de Mercado do NRE-Poli:

Alessandro Olzon Vedrossi; Alex Kenya Abiko; Carolina Gregório; Carlos Terepins; Cláudio Bruni; Claudio Tavares de Alencar; Daniel Citron; Eliane Monetti; Eric Cozza; Fernando Bontorim Amato; Gilberto Duarte de Abreu Filho, João da Rocha Lima Jr.; José Paulo Marzagão; José Roberto Machado, José Romeu Ferraz Neto; Leonardo Lido; Luiz Antônio Nogueira de França; Marcelo Vespoli Takaoka; Mario Rocha Neto; Paola Torneri Porto; Pedro Lodovici; Roberto Aflalo Filho; Roberto Sampaio; Ronaldo Cury; Walter Luiz Teixeira e Wilson Honda.

sendo esta Nota firmada por

Alessandro Olzon Vedrossi; Carolina Gregório; Carlos Terepins; Cláudio Bruni; Claudio Tavares de Alencar; Daniel Citron; Eliane Monetti; Eric Cozza; Fernando Bontorim Amato; Gilberto Duarte de Abreu Filho, João da Rocha Lima Jr.; José Paulo Marzagão; José Roberto Machado, José Romeu Ferraz Neto; Leonardo Lido Paola Torneri Porto; Pedro Lodovici; Roberto Sampaio; Ronaldo Cury; Walter Luiz Teixeira e Wilson Honda, na sessão secretariada por Paola Torneri Porto e Eliane Monetti, que se encarregaram de consolidar, na redação desta nota, o tema tal como foi debatido.