



# P D U I

**Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado**  
da Região Metropolitana de São Paulo

Setembro de 2015

## I – RELEVÂNCIA DA REGIÃO

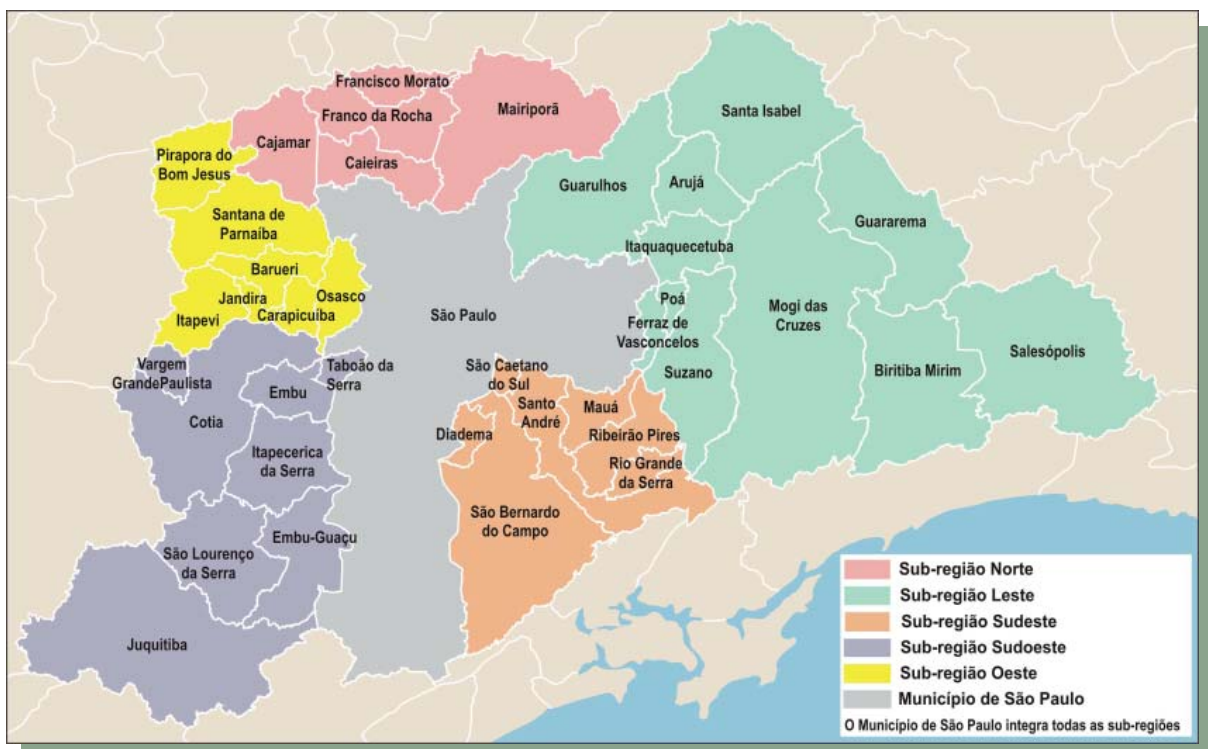
A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) é o principal aglomerado urbano da América do Sul – ocupa a sexta posição entre os maiores do mundo, segundo a Organização das Nações Unidas (ONU) – e, como tal, exerce funções econômicas e urbanas altamente complexas e diversificadas. É o centro de comando do capital nacional, abrigando segmentos relacionados à economia globalizada. Seu desempenho impacta diretamente na economia do país.

A RMSP é integrada por 39 municípios, organizados em cinco sub-regiões. Ali, vivem, aproximadamente, 21 milhões de pessoas – quase metade (47,5%) da população paulista e 10% da brasileira.

Território de importância estratégica para a competitividade do Estado de São Paulo e do Brasil, a RMSP também apresenta deficiências em infraestrutura e serviços – além de passivos ambientais a serem equacionados.

Por essas razões, o desafio de administrar a região é imenso e requer esforço de cooperação interfederativa entre os diferentes agentes públicos, o setor produtivo e a sociedade civil.

### Municípios da Região Metropolitana de São Paulo por Sub-regiões (Lei Complementar Estadual nº 1.139 - 16 de junho de 2011)



Fonte e elaboração: Emplasa 2015.

## II – LEGISLAÇÃO

A base legal para definir a organização regional no Estado de São Paulo fundamenta-se na Constituição Estadual (artigos 152 a 158) e na Lei Complementar nº 760, de 1º de agosto de 1994.

A Região Metropolitana de São Paulo foi reorganizada pela Lei Complementar nº 1.139, de 16 de junho de 2011, com seus 39 municípios agrupados em cinco sub-regiões. O Município de São Paulo integra todas elas. O sistema de governança estabelecido prevê um Conselho de Desenvolvimento, de caráter normativo e deliberativo, um Conselho Consultivo, que poderá ser criado em cada sub-região da RMSp, além de Câmaras Temáticas, para as funções públicas de interesse comum, e Câmaras Temáticas Especiais, para desenvolvimento de programa, projeto ou atividade específica.

Uma vez que o Conselho de Desenvolvimento não tem personalidade jurídica, a referida lei complementar prevê a criação de entidade autárquica de caráter territorial para integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum. A legislação também estabelece as áreas em que se inserem essas funções.<sup>1</sup>

Em 12 de janeiro de 2015, foi sancionada a Lei Federal nº 13.089. Conhecida como Estatuto da Metrópole, a lei estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução de funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas instituídas pelos Estados e outros instrumentos de gestão interfederativa.

Em seu artigo 2º inciso IV, a lei cria o conceito de «governança interfederativa», definido como *“compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum”*.

## III – O QUE É O PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO

O Estatuto da Metrópole determina a elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), aprovado por lei estadual (Art. 2º inciso III item c), art. 9º, I, art. 10, 11 e 12) e definido como *“instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana”*.

A lei assegura a participação da sociedade civil na elaboração e na fiscalização da aplicação do PDUI e estabelece como conteúdo mínimo os seguintes requisitos:

*“I – as diretrizes para as funções públicas de interesse comum, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos;*

<sup>1</sup>I - planejamento e uso do solo; II - transporte e sistema viário regional; III - habitação; IV - saneamento ambiental; V - meio ambiente; VI - desenvolvimento econômico; VII - atendimento social; VIII - esportes e lazer”;

§ 3º - Para os efeitos desta lei complementar, os campos funcionais indicados nos incisos V, VI e VII deste artigo compreenderão as funções saúde, educação, planejamento integrado da segurança pública, cultura, recursos hídricos, defesa civil e serviços públicos em regime de concessão ou prestados diretamente pelo Poder Público, sem prejuízo de outras funções a serem especificadas pelo Conselho de Desenvolvimento.

*II – o macrozoneamento da unidade territorial urbana;*

*III – as diretrizes quanto à articulação dos Municípios no parcelamento, uso e ocupação no solo urbano;*

*IV – as diretrizes quanto à articulação intersetorial das políticas públicas afetas à unidade territorial urbana;*

*V – a delimitação das áreas com restrições à urbanização, visando à proteção do patrimônio ambiental ou cultural, bem como das áreas sujeitas a controle especial pelo risco de desastres naturais, se existirem; e*

*VI – o sistema de acompanhamento e controle de suas disposições.”*

Esses dispositivos criam um novo cenário para as regiões metropolitanas. O PDUI, diferentemente de planos metropolitanos executados no passado, que não tinham força de lei, passa a ser fundamental como instrumento norteador da atuação do Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, no campo das funções públicas de interesse comum.

Importante salientar que, de acordo com o Estatuto, a elaboração do PDUI é condição para o apoio da União às ações previstas na política nacional de desenvolvimento urbano (arts.13 e 14). E, ainda, no art. 21 de suas disposições finais estabelece que incorrerá em improbidade administrativa o governador ou agente público que, no prazo de três anos, não adotar providências para a elaboração e aprovação do PDUI.

Diante disso, além da obrigatoriedade de elaboração do PDUI, sob pena de responsabilidade administrativa, os municípios integrantes de região metropolitana ou aglomeração urbana deverão adequar seus respectivos planos diretores às novas diretrizes estabelecidas pelo PDUI, após sua aprovação.

Vale destacar que, no processo de elaboração do PDUI, deverá haver audiências públicas, publicidade dos documentos e informações produzidos e acompanhamento por representante do Ministério Público.

## **IV – PRINCÍPIOS E OBJETIVOS DO PDUI**

O PDUI vem suprir a falta de um instrumento legal de planejamento para orientar o desenvolvimento urbano e regional. Deverá definir diretrizes, projetos e ações que privilegiem a dimensão físico-territorial e que sejam capazes de induzir e/ou estruturar as condições adequadas ao desenvolvimento metropolitano sustentável, garantindo a competitividade econômica, reduzindo as desigualdades espaciais e melhorando as condições de vida da população.

Também estabelecerá as bases de atuação conjunta entre Estado e municípios para a implementação das políticas e ações propostas, bem como os instrumentos para monitorar a execução do Plano.

A adequação das infraestruturas e o “desenho” de uma estrutura urbana futura de caráter metropolitano estarão sintonizados com as necessidades dos vários segmentos sociais – respeitando a diversidade característica da metrópole.

Além disso, deverá ser considerada a necessidade de adoção de um modelo de estrutura mais compacta e menos extensiva, visando à proteção do patrimônio ambiental e à otimização das redes de infraestrutura. É fundamental que as políticas sejam concebidas numa perspectiva sustentável, privilegiando a preservação e a compensação de danos causados ao meio ambiente.

Assim, competitividade e atratividade econômica, aliadas à promoção de uma urbanização socialmente inclusiva e ambientalmente sustentável, devem ser os pilares para a elaboração do PDUI.

O Plano deverá, ainda, criar instrumentos e mecanismos de aperfeiçoamento da gestão pública em nível metropolitano e apontar formas de financiamento para viabilizar as propostas e aprimorar a governança interfederativa.

## **V – DESENVOLVIMENTO DO PDUI**

O PDUI da Região Metropolitana de São Paulo partirá de propostas setoriais existentes em vários planos, considerando, inclusive, as proposições dos planos diretores municipais aprovadas nas respectivas Câmaras Municipais.

Entretanto, terá que ir além, buscando definir meios de potencializar os investimentos em curso e/ou propostos e a superação de eventuais conflitos. Seu objetivo será a articulação de políticas públicas abrangentes para enfrentar desafios/questões complexos (as), buscando maior efetividade e melhoria do ambiente urbano.

Para tanto, dará ênfase à focalização espacial das políticas, ou seja, as propostas serão formuladas com base no território da RMSP.

O processo de elaboração do Plano será democrático, com o envolvimento de vários entes públicos do Estado, dos municípios e da União, quando necessário, e da sociedade civil.

Participação e transparência são fundamentais para a construção de consensos, seja para a formulação de propostas, seja para estabelecer compromissos políticos que viabilizem sua implementação.

## **VI – CONTEÚDOS BÁSICOS DO PDUI**

Os conteúdos principais do Plano deverão contemplar as seguintes questões:

- **Diretrizes de ação dos municípios** no ordenamento territorial.
- **Macrozoneamento da RMSP**, com indicação de áreas potenciais para projetos e ações metropolitanos.
- **Instrumentos urbanísticos e fontes de recursos financeiros** para implementação dos projetos e ações.

Para isso, o PDUI deverá abordar os seguintes aspectos estruturais:

- **Processos de expansão e estruturação da metrópole**, para indicar diretrizes de desenvolvimento urbano e ordenamento territorial, a serem contempladas no PDUI, nos Planos Setoriais e nos Planos Diretores.
- **Eixos de expansão e rede de centralidades da RMSP.**
- **Regulações urbanísticas dos municípios** e novos instrumentos que possam apoiar a ação metropolitana.
- **Conectividade física e acessibilidade metropolitana**, do ponto de vista da eficiência sistêmica do deslocamento de cargas e de pessoas, considerando a rede de conexões entre a RMSP e outros centros dinâmicos internos e externos.
- **Patrimônio ambiental e capacidade de produção de serviços ecossistêmicos**, abrangendo a definição de alternativas de uso sustentável dos ativos ambientais disponíveis.
- **Qualidade de vida urbana**, derivada, principalmente, das condições habitacionais e de provimento e eficiência da infraestrutura e dos serviços urbanos (sistemas de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, disposição e tratamento dos resíduos sólidos).
- **Dinâmica econômica regional**, apontando as atuais tendências de crescimento da RMSP, com foco nas variáveis da indústria e serviços e seus efeitos no emprego, na renda e na base fiscal. O Plano deverá se deter sobre os requisitos da “nova economia”, que impõe a incorporação de mais tecnologia, mais conhecimento e a geração de empregos mais qualificados.

O PDUI deverá indicar diretrizes gerais e específicas para o desenvolvimento urbano, bem como os projetos e ações a serem implementados, com horizontes temporais de curto, médio e longo prazos.

## **VII – RESULTADOS ESPERADOS**

- O PDUI será a base da formulação das políticas públicas para o território da RMSP. Uma vez aprovado, será a principal referência para a alocação de recursos orçamentários, do ponto de vista interfederativo e do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.
- Será, ainda, o principal instrumento da governança interfederativa, fator importante da pactuação de consensos políticos sobre prioridades do desenvolvimento regional, bem como projetos e ações para atendimento das demandas do desenvolvimento metropolitano, envolvendo os três níveis de governo e a sociedade.
- Deverá, também, ser instrumento de indução e promoção de projetos de desenvolvimento urbano, bem como de reforço das centralidades metropolitanas.
- Por fim, espera-se que seja instrumento de promoção da consciência metropolitana, oferecendo elementos fundamentais para sensibilizar cidadãos e governantes sobre a relevância da pauta metropolitana na RMSP, que deverá mobilizar a atuação conjunta de diferentes atores do desenvolvimento regional.

# RMSP – PERFIL METROPOLITANO

## TENDÊNCIAS DEMOGRÁFICAS

A RMSP ocupa a sexta posição entre os maiores aglomerados urbanos do mundo, segundo relatório de 2014 das Nações Unidas. O Censo de 2010 registrou 19,6 milhões de pessoas vivendo nesse território, 57% dos quais no município de São Paulo (11,2 milhões). Em 2014, segundo estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), já são 21 milhões de habitantes.

Além de São Paulo, os municípios de Guarulhos, São Bernardo, Santo André e Osasco apresentam expressivos contingentes de população, ultrapassando a faixa de 500 mil habitantes.

A Região vem apresentando taxas de crescimento demográfico declinantes desde os anos 1980. Entre 2000 e 2010, o crescimento foi de 0,97% ao ano, resultado que implicou em perda de peso relativo no Estado. Ainda assim, registrou, em termos absolutos, crescimento de mais de 2,4 milhões de habitantes, volume que tem impacto nas políticas habitacionais, de serviços públicos e de infraestrutura em geral.

**RMSP**  
**População Residente e Taxa Anual de Crescimento Geométrico**  
**1991 – 2000 – 2010**

RMSP	População Residente			Taxa de Crescimento (% a.a)	
	1991	2000	2010	1991-2000	2000-2010
MSP	9.610.659	10.426.384	11.245.983	0.91	0.76
Demais Municípios	5.758.646	7.426.253	8.421.575	2.87	1.27
<b>RMSP</b>	<b>15.369.305</b>	<b>17.852.637</b>	<b>19.667.558</b>	<b>1.68</b>	<b>0.97</b>

Fonte: IBGE; Censos Demográficos

Embora todos os municípios apresentem taxas de crescimento positivas, as maiores taxas relativas de crescimento verificaram-se em municípios com menos de 100 mil habitantes, localizados nas porções norte, noroeste e oeste da RMSP.

Desde o Censo Demográfico de 1991, observa-se que a maior pressão demográfica vem ocorrendo em municípios com 100 mil e 500 mil habitantes.

As projeções da Fundação Seade para 2020 e 2030 indicam a manutenção da tendência de declínio nas taxas de crescimento relativo da população na RMSP, que terá menor participação relativa no conjunto do Estado. Em 2010, essa participação era de 47,7% e, segundo as projeções, deverá declinar para 45,4% em 2030.

A inflexão do crescimento demográfico da RMSP deve-se à queda nas taxas de fecundidade e natalidade da população brasileira, mais acentuada nas áreas urbanizadas, e às mudanças nos padrões migratórios em escala nacional.

A participação do componente migratório no crescimento da população vem caindo nas últimas décadas. Entre 2000 e 2010, o Município de São Paulo apresentou um saldo migratório negativo. Parte desse deslocamento deu-se dentro da própria Região e para regiões da Macrometrópole Paulista.

**RMSP**  
**Participação dos Componentes no Crescimento Populacional**  
**1991 – 2000 – 2010**

RMSP	Participação dos Componentes			
	1991 - 2000		2000 -2010	
	Vegetativo	Migratório	Vegetativo	Migratório
<b>MSP</b>	155.1	-55.1	141.3	-41.3
<b>Demais Municípios</b>	0.6	99.4	1.0	99.0
<b>RMSP</b>	90.3	9.7	118.3	-18.3

Fonte: IBGE; Censos Demográficos e Tabulações Especiais Nepo-Unicamp

O resultado da dinâmica demográfica da RMSP refletiu-se diretamente na estrutura etária da população, com diminuição nas faixas de crianças e jovens e aumento da População em Idade Ativa (PIA) e do número de idosos.

A tendência gerou um “bônus demográfico” no período atual, que corresponde ao aumento da população em idade ativa, em relação aos segmentos não produtivos – idosos e crianças.

Esse ganho tenderá a cair a partir de 2020, com o aumento do segmento de idosos, tal como apontam as tendências demográficas.

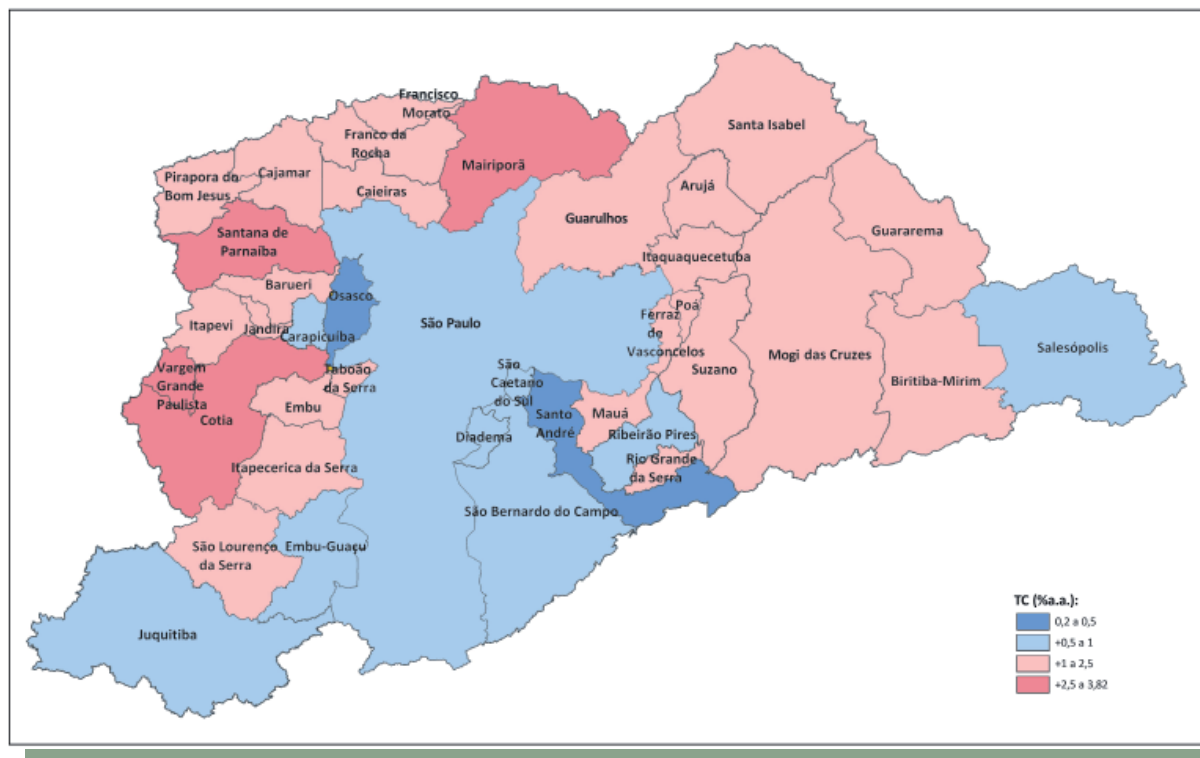
O impacto da dinâmica demográfica sobre as políticas da RMSP devem ser analisados sob três perspectivas:

- A primeira refere-se à distribuição geográfica que vem pressionando municípios da franja periférica, ampliando a demanda por habitação, serviços urbanos e sociais em municípios de menor renda.
- A segunda deve-se à diminuição do número de crianças e ao aumento do de idosos. No primeiro caso, poderá haver reflexos positivos sobre as políticas educacional e assistencial para crianças, pela diminuição da pressão sobre tais segmentos. Inversamente, o aumento de idosos requer a adequação das políticas sociais, em especial no que se refere à saúde, à assistência social e à adequação de equipamentos urbanos.
- E a terceira diz respeito ao aumento da população em idade ativa (PIA), especialmente no Município de São Paulo e demais municípios de grande porte da Região, que impactam no mercado de trabalho, exigindo a ampliação na oferta de vagas, sob pena de ampliar o desemprego.

Tais questões apontadas pela dinâmica demográfica devem ser objeto de atenção e análise pelo PDUI.



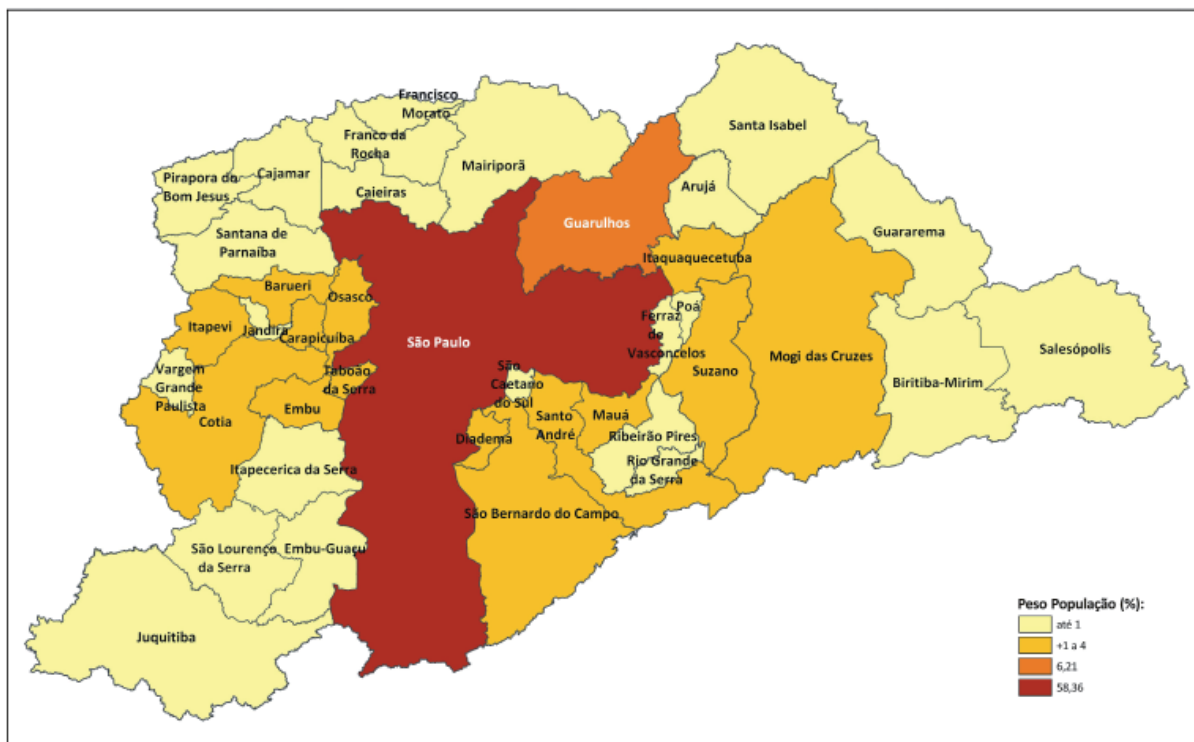
## RMSP: Taxas Médias de Crescimento Demográfico 2000 – 2010



Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2010 (Tabulações especiais Nepo-Unicamp).

Elaboração: Emplasa, 2015.

## RMSP: Distribuição Relativa da População por Município – 2010



Fonte: IBGE, Censo Demográfico de 2010 (Tabulações especiais Nepo-Unicamp).

Elaboração: Emplasa, 2015.

## **PERFIL E TENDÊNCIAS ECONÔMICAS**

As décadas de 1980 e 1990 foram marcadas por alterações estruturais da economia brasileira, que certamente tiveram forte impacto sobre a RMSP – a mais desenvolvida do país e com maior potencial produtivo.

Para entender esse processo, e a atual configuração da Região, é preciso ter em mente que a reestruturação produtiva e econômica ocorrida resultou do amplo processo de globalização, que delineou diferentes modalidades de inserção dos países e regiões nesse novo cenário.

No caso da RMSP, foram observadas transformações em sua estrutura produtiva e no mercado de trabalho, gerando impactos territoriais que alteraram profundamente o espaço urbano. Essa dinâmica veio consolidar a RMSP – principal polo industrial – como principal metrópole de serviços do país.

Com elevada participação em algumas das atividades mais dinâmicas da indústria nacional, o processo de reestruturação técnica, gerencial e patrimonial (com fusões e aquisições) mostrou-se altamente disseminado na indústria da RMSP no final do século XX, com impactos na criação ou ampliação de serviços altamente interligados à produção.

A evolução e a concentração das atividades de intermediação financeira, de comunicação e de serviços prestados às empresas – serviços estratégicos diante dos novos paradigmas da produção – contribuíram tanto para o nítido predomínio da região como principal centro nacional, quanto para qualificá-la para sua inserção internacional.

Apesar do deslocamento espacial da atividade fabril, a RMSP permanece como principal polo industrial do Estado de São Paulo e do Brasil. Seu Produto Interno Bruto (PIB) somou R\$ 786,5 bilhões em 2012, com participação de 56% no produto do Estado e de 18% no do país.

Portanto, a concentração econômica na RMSP é ainda maior do que a demográfica. O PIB per capita somou R\$ 39.411,00, em 2012, ante R\$ 33.624,00 para o Estado de São Paulo e R\$ 22.646,00 para o Brasil.

A RMSP contribui com quase metade do valor de transformação industrial (VTI) produzido pela indústria de transformação da Macrometrópole Paulista, embora tenha ocorrido redução da participação: de 49,2%, em 2000, para 47,3%, em 2010.

Apenas seis divisões da indústria de transformação respondem por cerca de 70% do valor de transformação industrial (VTI) da região (veículos automotores, produtos químicos, alimentícios, borracha e plástico, máquinas e equipamentos e metal).

A indústria química, representando 20% do VTI, em 2010, e a de veículos automotores (cuja participação saltou de 10,8%, em 2000, para 22,6%, em 2010) seguem como as principais divisões da estrutura industrial da RMSP.

Entre 2000 e 2010, importante mudança foi o aumento da produção de bens de capital e consumo durável (BCCD), que passou a representar 37,8% da produção industrial da Região e 53% da Macrometrópole Paulista.

Ao mesmo tempo, a presença da categoria de bens de consumo não duráveis (BCND) caiu de 24,4% para 14,4%, enquanto a produção de bens intermediários (BCI) permaneceu a mais importante, em torno de 46%.

Provavelmente, as indústrias mais intensivas em mão de obra, características da fabricação de bens de consumo não duráveis, migraram para outras regiões do país, em busca de barateamento dos fatores de produção.

Cabe mencionar que a dinâmica da indústria de transformação na RMSP, entre 2000 e 2010, não foi positiva. Crescentes dificuldades no período levaram a fortes impactos no seu desempenho, com um quadro de estagnação da produção, redução da produtividade e conseqüente perda de competitividade ao longo desse período.

Apenas a fabricação e a montagem de veículos automotores obtiveram incremento de produtividade, sendo que os demais setores tiveram perdas, com destaque para a indústria química.

O Estado de São Paulo é o principal centro das atividades dos serviços intensivos em conhecimento (SIC) do país. Em 2010, concentrava 36% dos vínculos empregatícios do segmento.

Na RMSP, observa-se forte tendência de especialização em serviços intensivos em tecnologia, concentrando 83% do total de unidades da MMP, embora tenha perdido participação para outras regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, no período 2000-2010.

Também apresenta dinamismo em outras dessas atividades altamente especializadas, como os serviços intensivos em conhecimento de mídia e os sociais (agregam atividades de saúde, educação e outras), ambos com forte capacidade de geração de emprego.

Cabe, ainda, ressaltar a necessidade de se organizar propostas capazes de estruturar uma política de estímulos ao fortalecimento da chamada *economia criativa* e ao desenvolvimento de polos do setor, tirando partido das condições favoráveis presentes na RMSP, tais como: robustez do mercado de consumo; presença dos setores e atividades intensivas em conhecimento; presença de institutos de pesquisa e o peso do sistema de ensino superior; existência de expressivo contingente de mão de obra especializada e a ampla capacidade de formação e capacitação profissional de níveis técnico e tecnológico; existência de redes de serviços e sistemas de infraestrutura, que, ainda que em condições não inteiramente adequadas, têm respondido às demandas diferenciadas derivadas do setor.

Não obstante permanecer como maior complexo produtivo do Brasil, a capacidade da RMSP de manter a liderança econômica e de competir internacionalmente dependerá de ganhos de produtividade. E isso exige capacidade para superar gargalos de infraestrutura, promover inovação tecnológica e qualificar a mão de obra para execução de processos mais intensivos em conhecimento.



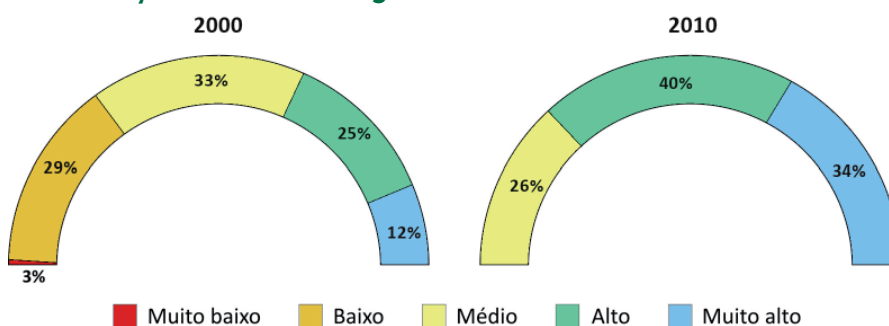
## DESENVOLVIMENTO HUMANO

O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) na RMSP passou de 0,714, em 2000, para 0,794, em 2010, permanecendo na faixa de “Alto Desenvolvimento Humano”. Houve melhora em todos os componentes do índice, ou seja, longevidade, renda e, sobretudo, educação, que subiu de 0,592 para 0,723, no período. A análise dos dados da RMSP mostra que a zona central do município-sede e os municípios do entorno mantiveram os valores mais altos de IDHM.

A boa notícia é que, dentro da RMSP, houve melhora na distribuição do IDHM: em 2000, faixas com classificações «Muito Baixo» e «Baixo» correspondiam a, respectivamente, 0,3% e 29%. Estas faixas desapareceram em 2010, passando para 26% (“Médio”), 40% (“Alto”) e 34% (“Muito Alto”), como se observa no gráfico a seguir.

Dessa forma, o nível de desigualdade do IDHM entre as unidades de desenvolvimento humano (UDHs) da RMSP – diferença em termos absolutos entre o menor e o maior IDHM – caiu de 0,453, em 2000, para 0,340, em 2010.

### Distribuição das UDHs segundo a Faixa do IDHM – 2000-2010



## HABITAÇÃO E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

O acesso à habitação é afetado pelos ambientes regulador, institucional e normativo. A moradia resultante de regulação ineficiente do solo urbano é, em geral, precária, não autorizada, de custo e padrão de qualidade baixos, situando-se em áreas restritivas à ocupação – geralmente não atendidas por serviços e infraestrutura urbana.

Sistemas de planejamento de gestão do uso do solo devem ser dinâmicos e capazes de assimilar processos sociais e econômicos, para permitir o atendimento das demandas habitacionais e de desenvolvimento urbano, evitando-se, dessa forma, graves problemas urbanos e ambientais (assentamentos precários, favelas, loteamentos clandestinos e moradias precárias de aluguel).

O número de pessoas vivendo em situação de informalidade (favelas e loteamentos clandestinos) e de risco na RMSP é bastante significativo. São áreas sem regularização fundiária e em desconformidade com a regulação urbana vigente, constituindo grande desafio para a política metropolitana.

A análise da produção de unidades habitacionais entregues e contratadas a partir de 2009, no Estado de São Paulo, para famílias com rendimento até três salários mínimos (incluindo unidades em obra e programadas pela CDHU, SH/Casa Paulista e Caixa) revela o peso significativo da oferta habitacional na Macrometrópole Paulista. No entanto, essa oferta é, ainda, insuficiente, frente ao desafio da forte demanda por moradia.

- **As estimativas das necessidades habitacionais** (Plano Estadual de Habitação 2011-2023, da Secretaria da Habitação) mostram que a RMSP reúne cerca da metade dos domicílios do Estado de São Paulo (47,8%), concentrando 52,7% do total do *déficit* habitacional do Estado e 53,9% do total de domicílios inadequados.
- **Os assentamentos precários reúnem 2,8 milhões de pessoas<sup>2</sup>**, correspondendo a 14,5% do total de habitantes da RMSP – em sua maioria vivendo em desconformidade com a regulação urbana vigente, sem regularização fundiária, com infraestrutura inadequada e serviços públicos deficientes. Esse número passou de 2.616.178, em 2000, para 2.821.820, em 2010, um aumento de 7,8%. Em termos absolutos, os maiores contingentes estão nos municípios de São Paulo, com 468.023 domicílios em assentamentos precários; Guarulhos, com 62.678; São Bernardo do Campo, com 45.846; e Santo André, com 29.990. Os maiores percentuais em termos relativos estão nas cidades de Diadema, com 22,3% de seus domicílios em assentamentos precários; São Bernardo do Campo, com 19,5%; Embu das Artes, com 19,1%; e Mauá, com 18,9%.
- **São 2.831 áreas de risco** com 54.123 domicílios. Representam 72% do total de áreas de risco e 76% do total de moradias nessas áreas, situadas nas regiões metropolitanas paulistas. Se for considerado o número total de domicílios da RMSP, o percentual de moradias em área de risco corresponde a apenas 1,0% do total de domicílios da região.
- **O número de domicílios para regularização fundiária** em municípios maiores de 50 mil habitantes totaliza 739 mil, correspondendo a 13,2% do total de domicílios da Região.

O PDUI deverá indicar as diretrizes necessárias para o avanço da política de habitação em âmbito metropolitano, incluindo:

- Iniciativas habitacionais estratégicas para: i) provisão de moradia; ii) requalificação e revitalização urbanas; iii) ações de urbanização de favelas e áreas de risco e; iv) regularização fundiária.
- Políticas públicas no âmbito do planejamento urbano e da gestão do uso do solo, visando ao equacionamento dos problemas.
- Adoção de novas estratégias de desenvolvimento urbano, com vistas ao atendimento de áreas informais.
- Aperfeiçoamento de instrumentos de planejamento e a definição de estratégias para a formulação e a execução da política de uso do solo.
- Políticas de provisão de moradias, ações socioambientais, urbanização de favelas e provisão de infraestrutura em áreas já ocupadas pela população de baixa renda.

<sup>2</sup> Os dados referem-se a um recorte da MMP que compreende as quatro regiões metropolitanas contempladas no Plano Metropolitano de Desenvolvimento Habitacional (PMDH - Emplasa/SH, 2014) e a Aglomeração Urbana de Jundiaí. Enquanto conceito, a questão da habitação precária envolve diversas situações, como favelas, loteamentos clandestinos e/ou irregulares e cortiços, marcadas também por intensa heterogeneidade interna.

- Ações nas áreas em situação de risco.
- Desenvolvimento e capacitação institucional dos municípios.

A ausência de regularização fundiária atinge fortemente os mais pobres, contribuindo para perpetuar a pobreza, aprofundar as desigualdades sociais e acentuar os problemas ambientais e a criminalidade, condenando milhares de pessoas a uma condição de vida precária e vulnerável.

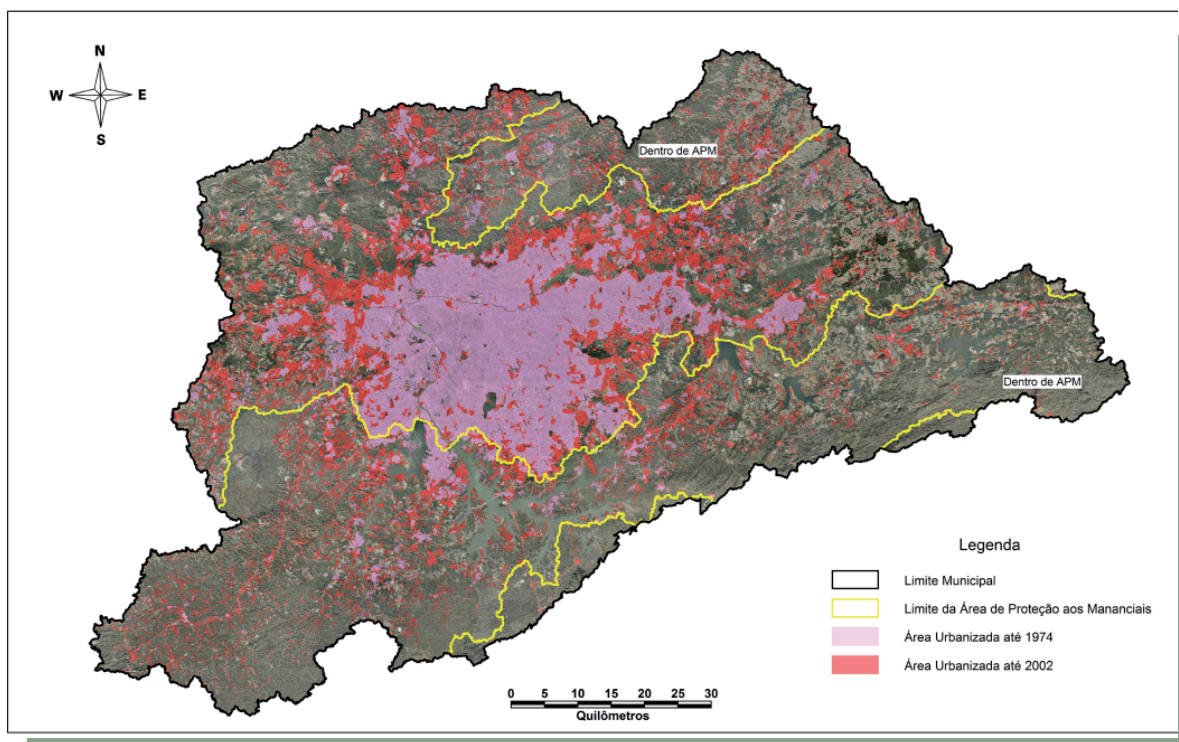
Essa situação resulta, também, de entraves legais e institucionais da legislação ambiental (leis e normas inadequadas e com necessidade de aperfeiçoamento). Os obstáculos burocráticos e legais para a regularização fundiária têm acentuado os problemas urbanos, ambientais e sociais. Essas áreas irregulares, em sua maioria, existem há mais de 10 anos (algumas há 40 anos), observando-se o seu adensamento e verticalização.

Em que pese os esforços já empreendidos pelas políticas públicas para superar a situação, observa-se a necessidade de maior efetividade das ações para regularização fundiária.

Assim, o PDUI deverá considerar as instituições ligadas ao tema para promover uma ampla ação de regularização fundiária, visando:

- Aperfeiçoar a legislação do Estado de São Paulo à luz da Lei Federal nº 11.977/2009 e do Novo Código Florestal, Lei Federal nº 12.651/2012.

### RMSP: Ocupação em Área de Proteção aos Mananciais sobre Ortofoto 2010



Fonte: Emplasa, 2002, 2010.

Elaboração: Emplasa, 2015.

- Eliminar entraves e procedimentos burocráticos, visando a agilizar o processo de regularização fundiária.
- Apoiar os municípios na fase pós-demarcação urbanística.

Para garantir a efetividade das ações habitacionais – especialmente aquelas voltadas para as necessidades de reassentamento habitacional e recuperação urbana de assentamentos precários –, as diretrizes do setor habitacional no PDUI deverão estar integradas às demais diretrizes setoriais e aos projetos estruturantes de transporte, logística, saneamento e outros a serem identificados.

Deverão, também, ser apresentadas diretrizes para o aperfeiçoamento dos setores habitacional e de desenvolvimento urbano, como assistência técnica e desenvolvimento institucional dos municípios e instâncias regionais para habitação social.

### Assentamentos Precários na Região Metropolitana de São Paulo



**Fonte:** CEM/Cebrap 2013; Emplasa/SH – PMDH 2014.  
**Elaboração:** Emplasa, 2014.

### Áreas sem Regularização Fundiária na Região Metropolitana de São Paulo



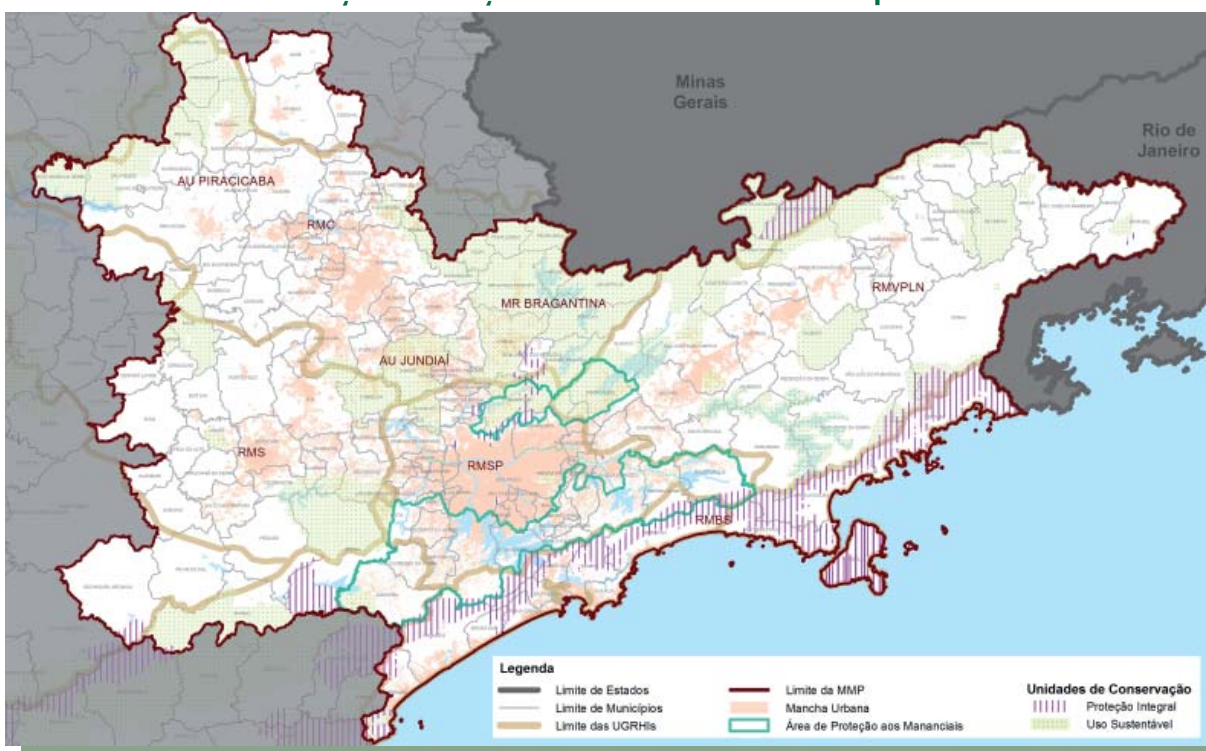
**Fonte:** Secretaria da Habitação 2014; Emplasa/SH – PMDH 2014.  
**Elaboração:** Emplasa, 2015.

## MEIO AMBIENTE

Duas linhas de atuação deverão embasar as propostas do PDUI no que se refere às questões ambientais na RMSP. Por um lado, o Plano terá que reforçar os mecanismos de proteção às unidades de conservação que prestam serviços ecossistêmicos à vida da metrópole. Por outro, propor a correção de processos danosos ao meio ambiente, que comprometem a qualidade da vida urbana e também a competitividade da RMSP.

As principais unidades de conservação da RMSP correspondem às áreas tombadas da Serra do Mar e de Paranapiacaba, ao sul e sudeste, às áreas da Serra da Cantareira, ao norte, e à Várzea do Rio Tietê, que corta a Região no sentido leste-oeste. Há outras unidades definidas em leis municipais.

### Unidades de Conservação e Mancha Urbana na Macrometrópole Paulista



Fonte: IBGE, 2010; Emplasa 2010,0212; SMA, 2010; DAEE, 2007.

Elaboração: Emplasa, 2015.

Em função da grande pressão exercida pela expansão da urbanização, tais compartimentos ambientais requerem monitoramento constante. Apesar da incidência de legislação rigorosa sobre essas áreas, que têm um papel fundamental na preservação e manutenção dos recursos hídricos, verifica-se a ocorrência de ocupações irregulares em assentamentos precários, que geram sérios danos ao ambiente – além de grande vulnerabilidade para as populações que ali residem.



São áreas de alta declividade, com índices pluviométricos elevados, sujeitas a deslizamentos de terra em períodos chuvosos, com riscos para as pessoas. Um exemplo é a Várzea do Tietê, onde as inundações são frequentes, apesar dos investimentos realizados para o aprofundamento da calha do rio.

Quase a totalidade do território metropolitano está inserida nos limites da Bacia do Alto Tietê, cuja demanda de água é mais do que o dobro da disponibilidade hídrica superficial.

Essa condição impõe a necessidade da transposição de águas de outras bacias, situação que tem de ser avaliada com base em processos externos à RMSP, uma vez que a dinâmica de crescimento da Macrometrópole também pressiona os recursos hídricos das demais bacias.

No momento, é uma das questões mais sérias a serem enfrentadas para a sustentabilidade da metrópole de São Paulo. E, também, um dos mais significativos exemplos de que a sustentabilidade do ambiente urbano da RMSP depende de amplos recursos dispersos em territórios externos aos seus limites – fator complicador no gerenciamento dos recursos essenciais à vida metropolitana.

A abordagem da questão dos recursos hídricos requer uma visão sistêmica, fortemente correlacionada com os padrões de urbanização. Há, portanto, a necessidade de reforço de ações complementares aos investimentos em engenharia, que devem ser analisadas e propostas pelo PDUI.

O abastecimento público de água tem cobertura universal na RMSP, mas a demanda por recursos hídricos é disputada por outros setores, tais como a geração de energia, o setor industrial e outros segmentos econômicos.

A sustentabilidade, no longo prazo, dependerá da redução nos índices de perda e de políticas que envolvem uso de novas tecnologias, como, por exemplo, a reutilização da água.

No que diz respeito ao saneamento, verifica-se que os maiores desafios da RMSP referem-se ao esgotamento sanitário e ao controle da poluição. Há necessidade de ampliação da rede de coleta e tratamento de esgotos, um dos fatores de poluição dos rios que cortam a metrópole.

Há, contudo, outros agentes que colaboram para a poluição hídrica e a do solo, resultando em poluição difusa, difícil de ser controlada, e que se relaciona aos sistemas de drenagem e manejo dos resíduos sólidos.

Na Bacia do Alto Tietê, estima-se em 35% a contribuição da poluição difusa, em comparação às cargas de esgoto concentrado. Seu enfrentamento interconecta-se com os sistemas de manejo dos resíduos sólidos, com a drenagem urbana e o controle de enchentes.

A questão dos resíduos sólidos não tem recebido tratamento metropolitano, embora seja importante questão no saneamento ambiental da RMSP. A extensão da urbanização, que se encontra na franja das áreas protegidas, faz com que a Região não disponha de áreas para disposição do lixo. Os resíduos são encaminhados para aterros sanitários com disposição considerada adequada. Entretanto, grande parte dos aterros atualmente em operação está com previsão de esgotamento em curto prazo.

Assim, há necessidade de novas modalidades tecnológicas para o tratamento dos resíduos. Existem no mercado várias tecnologias disponíveis, porém, os custos envolvidos requerem a montagem de arranjos compartilhados entre os municípios. Esta é, portanto, uma das principais questões a serem enfrentadas pelo saneamento em escala metropolitana.

A recuperação de áreas degradadas e áreas contaminadas por resíduos pode gerar oferta de solo, atualmente não disponível para usos mais nobres.

Outra questão abrangente e recorrente no cenário ambiental da metrópole, com tendência de agravamento face ao fenômeno de mudanças climáticas, é o problema das enchentes.

A RMSP enfrenta episódios de enchentes e inundações que pioram a cada ano. O processo histórico de impermeabilização do solo pela expansão da urbanização, incluindo os compartimentos de várzeas, associado à canalização de córregos e à construção de vias públicas nos fundos de vale, gerou um padrão de urbanização que afetou a drenagem natural da bacia, provocando acumulação de águas superficiais com alto poder destrutivo. As deficiências na drenagem urbana, agravadas pelo assoreamento carregado por enxurradas e obstrução de galerias por lixo, provocam enchentes nas áreas de menor declividade.

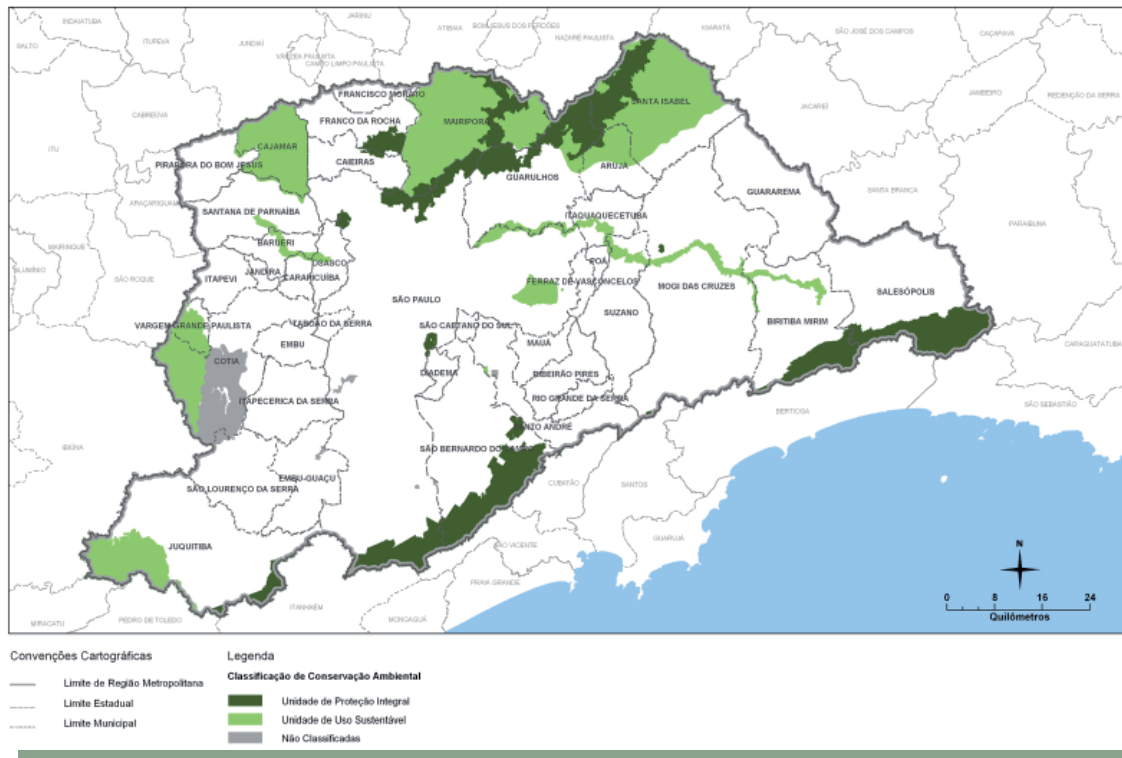
As políticas para o enfrentamento desse grave problema devem contemplar diferentes frentes de atuação: medidas estruturais com vultosas obras de engenharia para aprofundamento da calha dos rios; construção de reservatórios de contenção, obras que devem ser acompanhadas de políticas de regulação do uso do solo; ações preventivas e corretivas do modelo de urbanização vigente e educação ambiental.

Nas franjas de expansão urbana, verifica-se a ocupação desordenada de encostas por assentamentos em terrenos geotecnicaamente mais suscetíveis a deslizamentos. São habitações precárias, ocupadas por famílias de menor renda.

Essas populações são as mais vulneráveis em termos ambientais na Região, que apresenta alta incidência de mortalidade em episódios de chuvas severas. Assim, o PDUI deverá dedicar especial atenção a tais compartimentos, em razão da gravidade da situação.

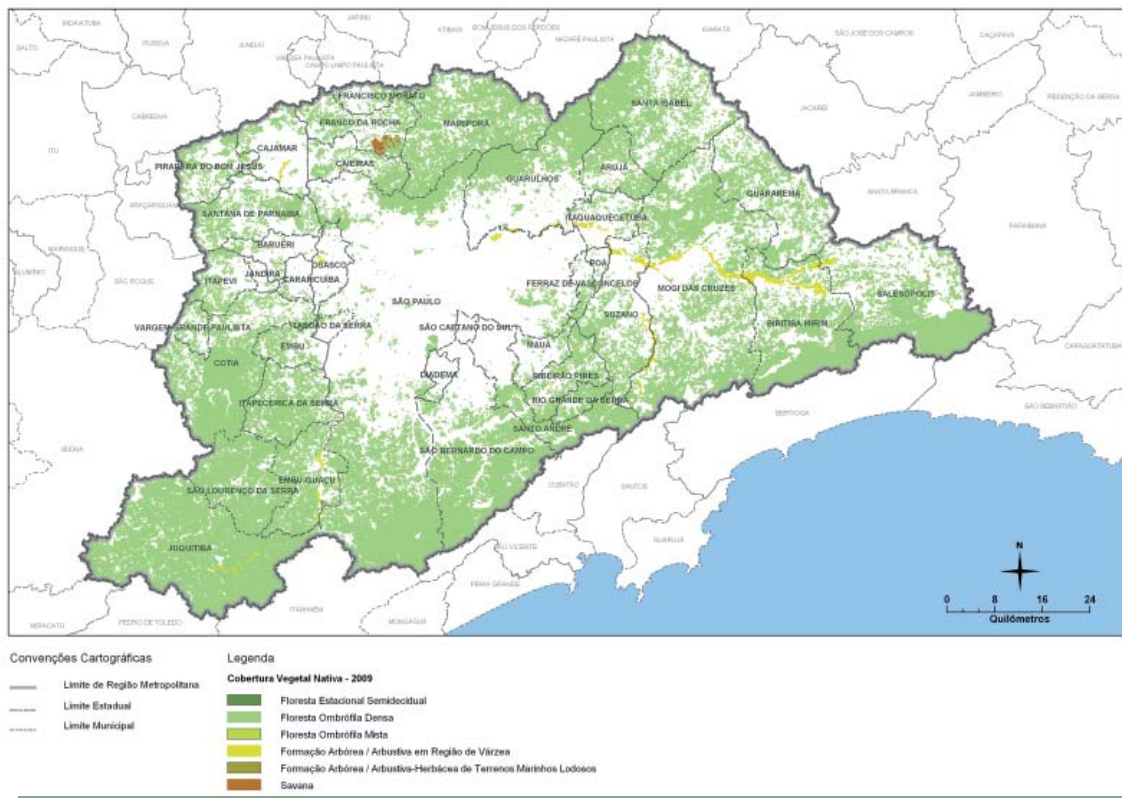
Deve-se considerar, também, que as áreas protegidas nas Serras do Mar e Cantareira representam ativos ambientais importantes para a Região, que podem gerar oportunidades para atividades de recreação e lazer, inclusive para políticas de fomento ao turismo ecológico.

## RMSP: Unidades de Conservação Ambiental



Fonte: Secretaria do Meio Ambiente, 2011.  
Elaboração: Emplasa, 2013.

## RMSP: Cobertura Vegetal Nativa



Fonte: Instituto Florestal, 2009.  
Elaboração: Emplasa, 2013.

## CONECTIVIDADE E MOBILIDADE INTRAURBANA

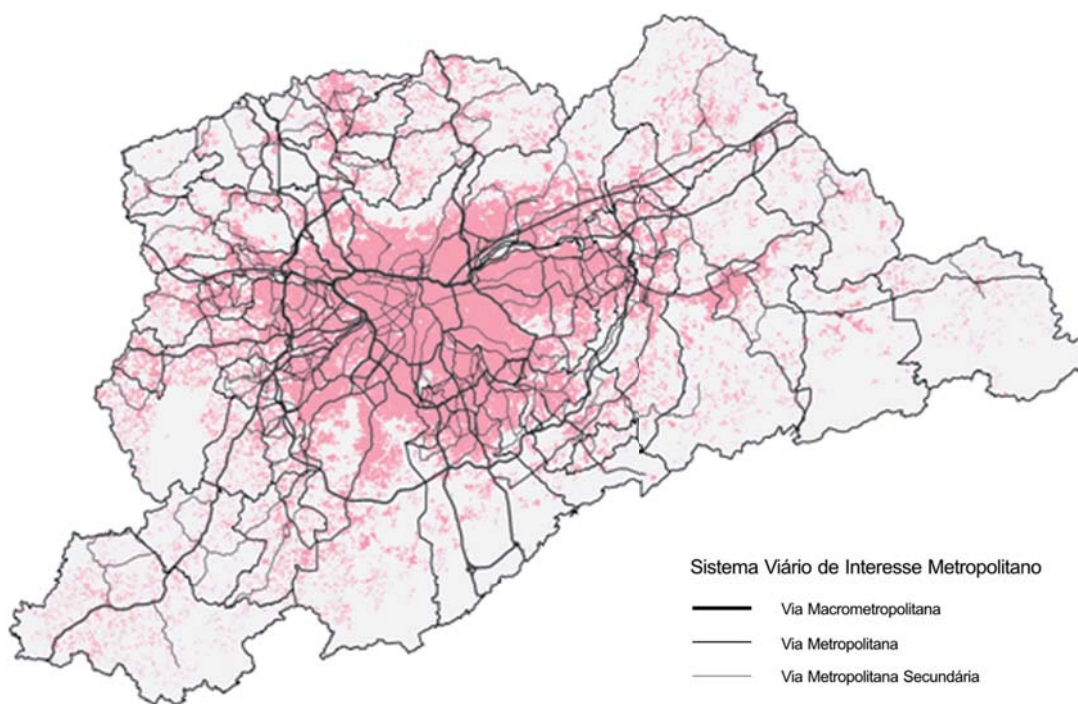
O PDUI deverá focar dois grandes sistemas essenciais ao desempenho econômico e à melhoria da qualidade de vida de seus habitantes: o sistema de conexões da metrópole com o ambiente externo – articulações necessárias das infraestruturas e equipamentos desse nível ao sistema intrametropolitano – e a estruturação e articulação do sistema de mobilidade interno à metrópole e suas correlações com a estrutura urbana.

O aumento da participação do transporte público, a melhoria das condições de mobilidade e a redução do tempo de viagem estão entre os principais objetivos da política de transportes, que não podem ser alcançados a partir de visões exclusivamente setoriais. A estrutura das cidades é causa e consequência dos padrões de mobilidade.

O Plano deverá se deter sobre o sistema de vias estruturais, analisando as necessidades e possibilidades de novas conexões e ações voltadas para melhoria da articulação do sistema estrutural metropolitano com as demais vias internas e, também, com o conjunto de rodovias que conectam a metrópole ao ambiente externo.

A RMSP desenvolveu-se, historicamente, a partir de uma estrutura viária radial, ligando o Município de São Paulo aos municípios externos. Há vários anos, a ênfase da política voltada à estruturação viária é focada na ampliação dos sistemas de ligações perimetrais.

### RMSP: Sistema Viário de Interesse Metropolitano



Fonte: EMTU, SIVIM, 2012.  
Elaboração: Emplasa, 2015.

Essa ampliação tem sido fundamental para a maior integração entre municípios periféricos e vem gerando novas oportunidades para investimentos do setor imobiliário.

Quanto ao transporte intraurbano, o Plano deverá absorver as proposições setoriais da rede estrutural de transportes, considerando a rede sobre trilhos – metrô e trens metropolitanos –, o sistema de ônibus intermunicipais operados pela EMTU e o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), além dos equipamentos de intermodalidade.

No âmbito das conexões externas, terão que ser considerados os sistemas rodoviário e ferroviário, os aeroportos e as propostas futuras relativas à hidrovia, enfocando, principalmente, as conexões com o ambiente intrametropolitano, os obstáculos e as oportunidades decorrentes.

A ampliação dos fluxos econômicos entre RMSP e áreas externas, em especial no contexto da Macrometrópole, tem levado à ampliação de movimentos pendulares de pessoas que residem numa cidade e trabalham em outra. É um reflexo da dinâmica da metrópole, fruto de rearranjos socioeconômicos e demográficos.

O Censo do IBGE de 2010 revelou que mais de 2,9 milhões de pessoas deslocavam-se de forma regular para áreas externas à RMSP – um crescimento de mais de 76% em 10 anos.

Esse aumento significativo da pendularidade externa à RMSP, por motivo de estudo ou trabalho, revela a intensidade da interação funcional entre a Região e as áreas mais dinâmicas da Macrometrópole, que deve ser contemplada nas políticas de mobilidade da Região.

Os conflitos no deslocamento de cargas e passageiros são relevantes na RMSP. Desde a década de 1980, as cadeias produtivas vêm se dispersando para além do território metropolitano, com nítida concentração na área da Macrometrópole. Ainda assim, verifica-se excessiva convergência dos fluxos de passagem, de médias e longas distâncias.

Como grande centro consumidor, a Região representa parcela significativa na distribuição das origens e dos destinos das cargas.

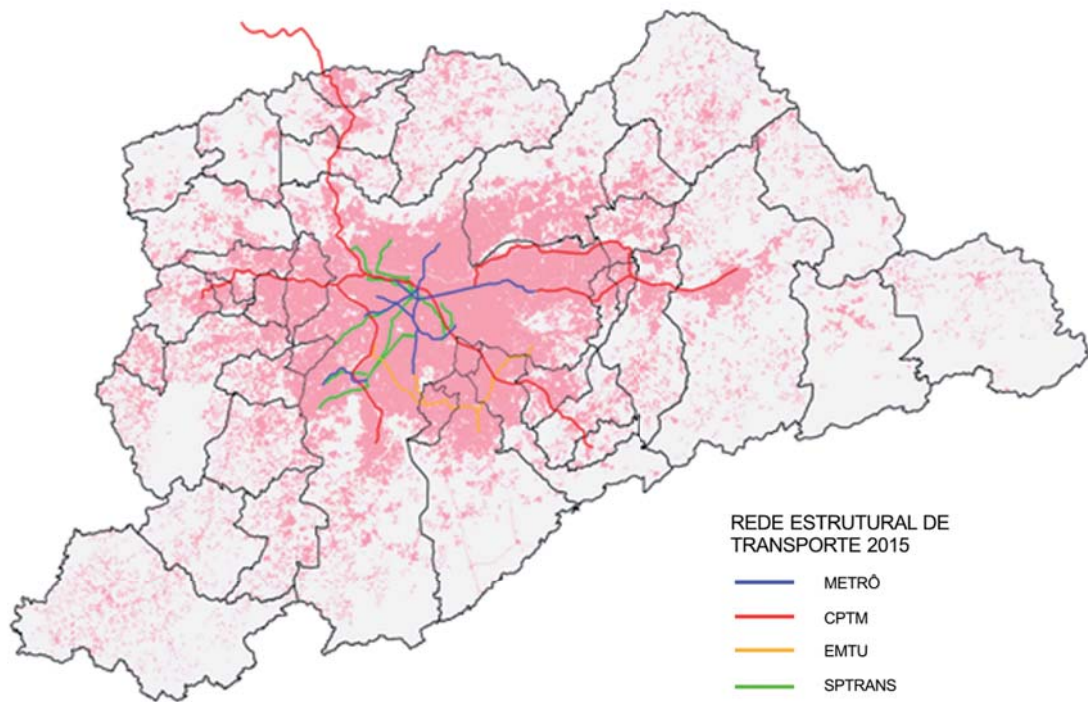
A construção do Rodoanel Mário Covas atenuou o conflito entre circulação de passageiros e de cargas. Todavia, há outras infraestruturas necessárias para superação dos conflitos entre cargas e ambiente urbano.

Os planos de transportes preveem a construção de plataformas logísticas de carga, mas sua viabilização tem enfrentado dificuldades, pela escassez de terrenos na Região – além de restrições impostas por legislações urbanísticas e ambientais. Esse, portanto, é um ponto importante a ser considerado pelo PDU.

Cabe, também, destacar a grande quantidade de cargas de pequeno porte que circula pela RMSP, em razão do tamanho do mercado consumidor. Diante dessa disputa, há necessidade de se buscar melhorias na logística desse tipo de carga.

Com relação ao papel da infraestrutura aeroportuária, é importante destacar que tais estruturas são fundamentais para o atendimento das crescentes exigências de uma economia mundialmente integrada.

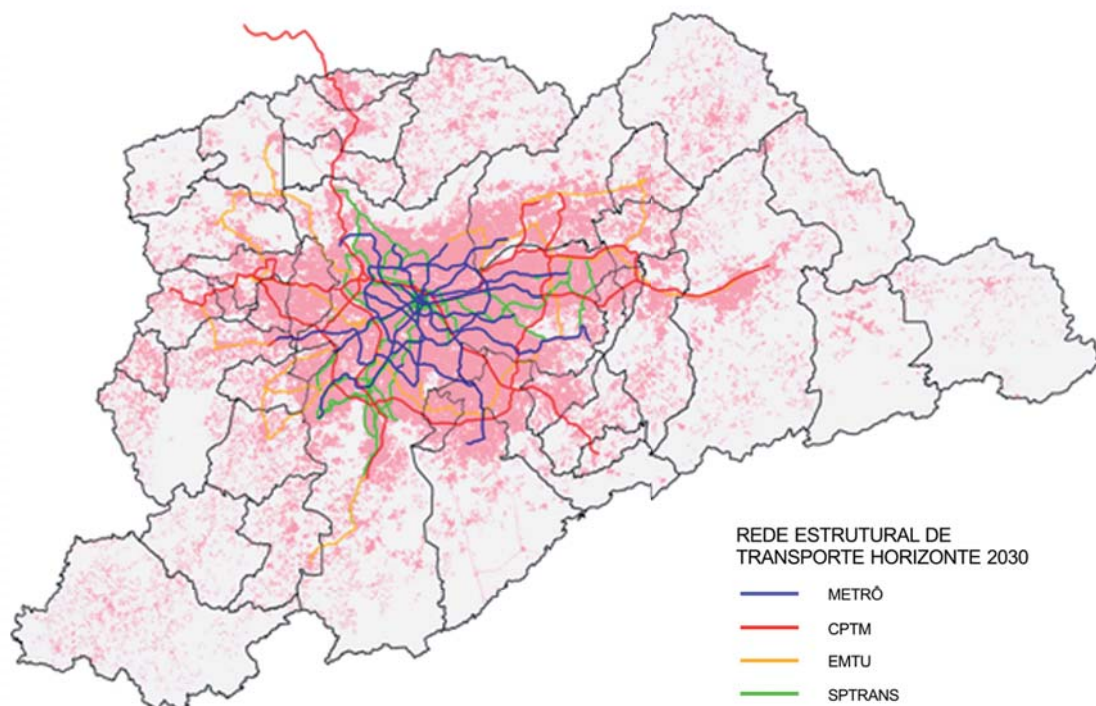
## RMSP: Rede Estrutural de Transportes - 2015



Fonte: STM, 2013.

Elaboração: Emplasa, 2015.

## RMSP: Rede Estrutural de Transportes - Horizonte 2030



Fonte: STM, 2013.

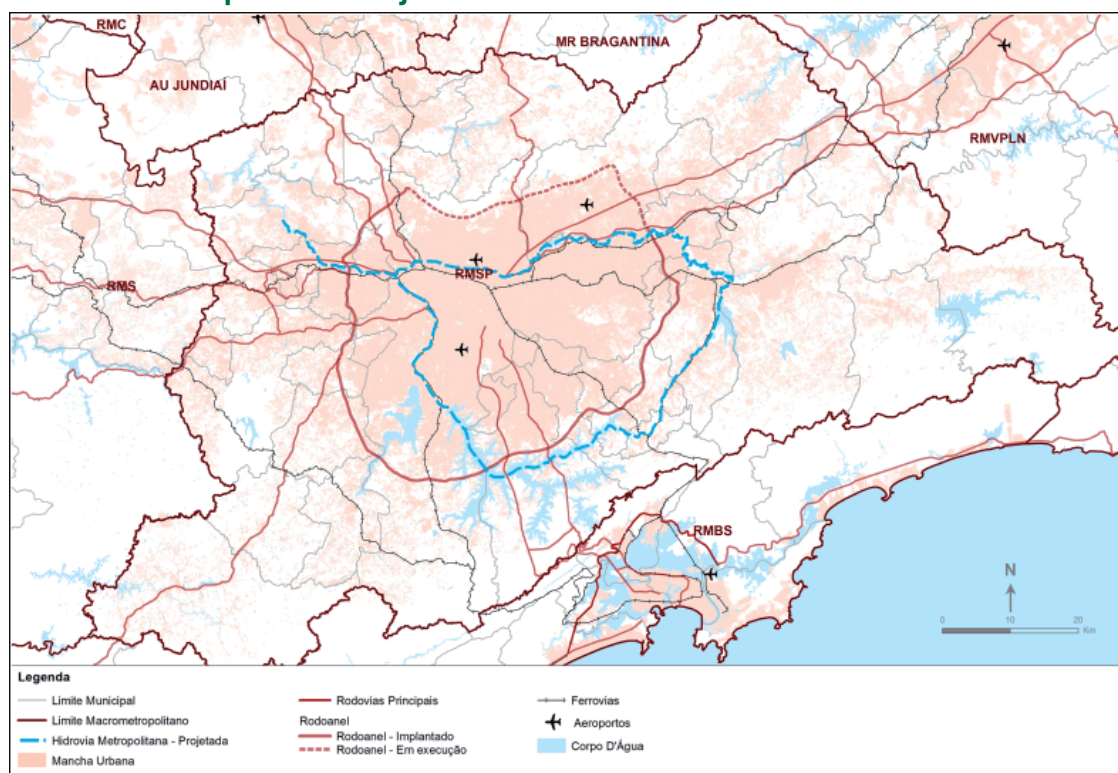
Elaboração: Emplasa, 2015.



Os estudos apontam tendência mundial de aumento do tráfego aéreo e pressão de demanda sobre os aeroportos. A melhoria das condições aeroportuárias e a integração dos aeroportos com os sistemas de transporte urbano e regional é fator fundamental para a competitividade de uma região.

A proposta de um hidroanel para a RMSP, constante dos planos de transportes, merece ser considerada, contemplando o projeto de uso múltiplo das águas que abastecem a região.

### Hidrovia Metropolitana Projetada



Fonte: Emplasa, 2013; PROMAPS, 2013; DAEE, 2011; IBGE, 2010, 2000; DER, 2009.

Elaboração: Emplasa, 2015.



EMPLASA

**CDRMSP**  
Conselho de Desenvolvimento da  
Região Metropolitana de São Paulo



Subsecretaria de Assuntos  
Metropolitanos



Secretaria da Casa Civil