

PDUI – RMSP

Plano Diretor Regional do Grande ABC

Plano Diretor Estratégico de São Paulo

Data: 06/04/2016

Participantes: consultar lista de presença

Pauta:

Apresentação sobre o Plano Diretor Regional do Grande ABC (Jeroen Klink) e o Plano Diretor Estratégico de São Paulo (Fernando de Mello Franco).

Principais pontos da apresentação:

1. Plano Diretor Regional do Grande ABC: Jeroen Klink

- Abertura da apresentação. Rovena destaca as linhas gerais da importância da participação do Estado e dos Municípios que compõem a RMSP, sublinhando as questões relevantes ao desenvolvimento regional e territorial, incluindo também as questões setoriais (transporte, habitação, etc.)

- Jeroen Klink inicia a apresentação do Plano Diretor Regional do Grande ABC. Klink informa que sua fala tratará apenas a respeito do Diagnóstico Territorial, na medida em que o plano ainda não foi concluído e encontra-se em desenvolvimento (necessitaria ser apresentado à assembleia dos prefeitos e aos demais integrantes dos municípios, incluindo o próprio Consórcio do ABC – no próximo dia 19/04 serão apontados ajustes ainda necessários). Entretanto, Klink informou quem, quando consolidado, o plano será disponibilizado.

- Foi destacado o contexto geral do Termo de Compromisso Técnico Científico (TCTC) como oportunidade de fortalecer a capacidade do consórcio intermunicipal: acompanhamento, monitoramento e avaliação da implementação do PPA Regional. Além disso, subsidiar a elaboração do Plano Diretor Regional do Grande ABC, do Diagnóstico Habitacional Regional, do Plano de Gestão de Riscos e do Observatório Regional.

- Brevidade do cronograma do Plano Diretor Regional do Grande ABC: término fixado em fevereiro de 2017.

- As próximas fases, após as eleições municipais, envolverão a elaboração de diretrizes gerais, cenários e tendências. Klink destacou as interfaces do Plano com demais instituições: UFABC e Caixa Econômica Federal que ofereceram mais elementos à discussão.
- Articulação entre o Plano e os demais subprodutos, por exemplo, risco e habitação.
- 1º Produto do Plano, aquilo sobre o que se baseou a apresentação: diagnóstico territorial.
- A apresentação versou, portanto nos seguintes aspectos desse diagnóstico territorial: introdução; breve caracterização do território; reestruturação produtiva e a nova economia regional; estruturação urbano-regional; meio ambiente; leitura dos instrumentos para o planejamento (conjunto de documentos sobre a regulação do território) e diagnóstico territorial (síntese) – além dos anexos: referências metodológicas e caderno de mapas.
- No caso da Emplasa, cabe destacar que há importantes temas semelhantes com o PAM, embora existam diferenças fundamentalmente baseadas nas diferenças de enfoque e leituras. O PDR do Grande ABC procura entender a região além de suas relações com a macrometrópole, apesar de considerá-las. No PDR estão expressas as dinâmicas locais e intrarregional, por exemplo: análise detalhada da questão imobiliária; análise do plano de mobilidade, além de questões sobre uso e ocupação do solo, habitação, mananciais, conflitos de legislação e demais aspectos territoriais.
- Cabe destacar que assim como no caso da RMSP, existem desafios e um complexo mosaico sobre a regulação do uso do solo, legislação ambiental e urbana – desafios e contradições entre os Planos Diretores, sempre discutindo com os gestores locais.
- Importante destacar que Klink, apesar dos muitos aspectos que caracterizam o território, elegeu questões mais estruturais sobre as quais se baseia o diagnóstico da região: temas históricos e econômicos (indústria); temas ambientais (mananciais).
- Outra importante observação: no caso da RMSP, atentar para o fato de que a capital São Paulo, por vezes, distorce muito os dados (solução: divisão em sub-prefeituras ou sub-regiões:?)

1. Reestruturação produtiva e a nova economia regional:

- Relação entre espacialidade e economia (por exemplo, o impacto do setor industrial no território).
- A reconversão do eixo Tamanduateí, serviços de maior valor agregado e diversificação industrial.
- No caso do ABC: deve adotar estratégias para diversificar e territorializar as informações.
- Outros elementos: os melhores empregos estão concentrados na capital. No ABC, os melhores empregos estão na cadeia produtiva da indústria. Há uma análise da distribuição setorial dos

empregos ocupados por pessoas que ganham salários maiores. O tema está muito centrado nas reações entre ocupação do solo e o desenvolvimento econômico.

2. Estruturação urbano-regional:

- Informações amparadas pelos lançamentos residenciais e dinâmicas urbanas.
- Informações especializadas Embraesp (mercado formal) e Caixa (MCMV)
- Klink destacou o transbordamento da dinâmica imobiliária do centro da RMSP em direção a regiões do ABC.
- Importante destacar que, embora os empreendimentos do MCMV se localizem na periferia dos centros urbanos mais adensados, no caso do ABC, tais periferias não são tão distantes das áreas centrais como em outras regiões, sendo, portanto, preciso relativizar a sua localização e situação.

3. Meio ambiente:

- Centrado principalmente na questão sobre os mananciais e a política ambiental. Os desequilíbrios causados pelo espraiamento da mancha urbana e políticas habitacionais que não resultam no equilíbrio dessa relação.
- Risco e gestão socioambiental.

4. Leitura dos instrumentos para o planejamento (conjunto de documentos sobre a regulação do território):

- Macrozoneamento: leitura dos planos diretores locais e formatação de legenda única unificada.
- Destaque à dificuldade desse processo, entendido por vezes no sentido de um ensaio, contendo discontinuidades e contradições.
- Importante salientar que nem sempre as condições e padrões estabelecidos pelos planos encontram rebatimento no diagnóstico real do território (por exemplo: os coeficientes não dialogam com a realidade local).
- Cruzamentos com os principais eixos de transportes, assinalando os corredores mais importantes.
- Levantamento das operações urbanas consorciadas e relação com as áreas dotadas de maior valor imobiliário (necessidade de delimitar de modo mais preciso a área de atuação).
- Alguns outros temas emergentes: regulação de uso e ocupação do solo como função pública de interesse comum, análise preliminar dos custos socio-espaciais e ambientais do “neolocalismo”, isto é, a espacialidade que resulta da dinâmica territorial.

5. Síntese (conclusão e decorrência dos aspectos mencionados acima):

- Klink aponta para a existência de 3 temas/ eixos principais no entendimento das questões mais centrais no Grande ABC.

1. Conflito multiescalar e multissetorial em torno do ambiente construído: o planejamento e a relação entre as diferentes escalas da região do grande ABC (a produção do espaço urbano em um contexto macrometropolitano).

2. Planejamento e as disputas locais intra-regionais sobre uso e ocupação do solo: qual seria a escala do planejamento macrometropolitano.

3. Setores envolvidos nos conflitos apontados acima que deem conta de conjugar os planos com a narrativa que ocorre no território.

- Esses três temas estão também presentes no PDUI.

- Finalmente, Klink sublinha que o Grande ABC não pode ser entendido apenas como uma região de passagem, uma articulação entre a região central da macrometrópole e a baixada santista. Do mesmo modo, não deve também ser compreendido como uma região unicamente caracterizada por seus mananciais.

Questões e apontamos realizados pelos palestrantes e pelo público:

- Rovená (Emplasa): o contexto do PAM foi macrorregional e, deste modo, entendido como no vetor da RMSP. Além disso, as regiões dinâmicas do ABC vem perdendo destaque para a região de Campinas e Sorocaba, principalmente após os anos 90. Sobre questões mais específicas, por exemplo, habitacionais: no contexto da elaboração dos Subsídios para o Plano Metropolitano de Habitação, desenvolvido pela Emplasa para a Secretaria de Habitação, foi observada a seguinte questão: qual tipo de mercado cada sub-região comporta.

2. Plano Diretor Estratégico de São Paulo: Fernando de Mello Franco

- No contexto do sistema de Planejamento Urbano do município de São Paulo, salientando que o plano anterior (gestão Marta Suplicy) foi feito, mas não regulamentado.

- O atual contexto demográfico e populacional do município de São Paulo: a taxa de crescimento é desigual no território. De modo geral, no centro: queda de população e maior oferta de emprego; na periferia: aumento de população e menor oferta de emprego. Consequentemente: debate territorial – populacional: superar o quadro de desequilíbrio. Trata-se de reequilibrar as áreas que mais oferecem emprego e enfrentar o tema, não sendo uma questão ideológica.

- Plano Diretor Estratégico (PDE): macrozonas e macroáreas.
- Sobre as macrozonas: (1) Macrozona de Proteção e Recuperação Ambiental; (2) Macrozona de Estruturação e Qualificação Urbana.
- Importante destacar: processo de reestruturação produtiva, das principais atividades industriais, exigindo: renovação de transportes e transporte de passageiros (incluindo desde trilhos até o transporte fluvial), configurando eixos de desenvolvimento (Tietê, Pinheiros, Tamanduateí, etc.).
- Destaque para a Macroárea de Estruturação Metropolitana (MEM) – territórios estratégicos no nível municipal e também metropolitano. Interessante pensar a MEM em relação aos consórcios e às estruturas territoriais que conectam as demais regiões com o município de São Paulo. A MEM recepcionou as áreas industriais e pretende renovar as áreas produtivas. Importante: a estruturação territorial em permanente diálogo com questões econômicas e sociais (principalmente demográficas). Neste sentido as demais zonas instituídas pelo PDE pretendem dar conta desse panorama mais amplo: por exemplo, Zonas de Estruturação Urbana (ZEU): rompimento com o sistema radioconcêntrico histórico; Redes de Centralidade: novas centralidades; Projeto de Intervenção Urbana (PIU): aplicados na rede de estruturação urbana, projetos de intervenção urbana, Parceria Público Privadas (PPPs); Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS): com destaque às zonas mistas; entre outras zonas e mecanismos que procuram equilibrar a dinâmica metropolitana.
- Instrumentos financeiros: Outorga Onerosa e Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPACs): a Outorga tem um caráter redistributivo, diferentemente das operações urbanas, nas quais prevalece o caráter arrecadatório. Na comparação entre CEPACs e Outorga: o CEPAC arrecada três vezes mais em relação, embora não seja por todo o território do município.
- ZEIS: destaque à utilização da Cota de Solidariedade (mecanismos de contrapartida para o licenciamento de grandes empreendimentos imobiliários e/ou projetos urbanos com o objetivo de ampliar a produção de Habitações de Interesse Social); do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC); IPTU Progressivo; dentre outros instrumentos. Importante: 30% do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) destinado para aquisição de terras prioritariamente.
- Nas zonas e áreas de interesse ambiental, destacam-se o Plano da Mata Atlântica, Fundo Municipal de Parques; Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), entre outros instrumentos. Além disso, ênfase na agricultura orgânica, correlacionando produção, distribuição e consumo. Entendimento da questão econômica associada à questão territorial.

- Processo Participativo e Controle Social: ênfase à plataforma digital e às reuniões da Conferência Municipal das Cidades, embora seja reconhecida as dificuldades do processo participativo: a desigualdade que se expressa na participação. Além disso, destaque ao Geosampa e monitoramento do PDE – plataforma digital para monitoramento.
- Finalmente: o PDE tem prazo de 16 anos, totalizando 4 gestões, resultado de um processo histórico e de acumulação do conhecimento.

Questões e apontamos realizados pelos palestrantes e pelo público

- Fernando Chucre (Emplasa): necessidade de organizar e compatibilizar os dados das instituições que atuam na Região Metropolitana de São Paulo, na medida em que as bases são complexas e extensas.
- Diana (Emplasa): breve explicação sobre a padronização dos dados e informações no âmbito do Plano Metropolitano de Habitação. Além disso, questão sobre qual estratégia para efetivar e tornar concretas as ações pretendidas – citou o macrozoneamento e as UITs, utilizadas pela Emplasa, como modo de ler e diagnosticar o território.
- Jeroen (Consórcio do Grande ABC): a dificuldade de apontar uma resposta única, porém uma contribuição importante talvez seja a comparação entre o que seria a normativa e o conflito real. Foi sublinhada ainda a importância do tema da reestruturação produtiva. Cidades como Santo André ou São Bernardo, por exemplo, têm corredores industriais enquanto que, à luz do transbordamento da urbanização, emergem significativos conflitos. Do ponto de vista das áreas indústrias e da produção industrial, tem que ser ressaltado que a indústria está se tornando mais enxuta e terceirizando os serviços. Há possibilidade de usos mistos, com plantas mais enxutas e, a partir desse conflito, podemos vislumbrar áreas também voltadas para o uso residencial. Neste caso, a territorialização dos impactos pode ser amenizada por uma política urbana bem feita. Outro tema é a sustentabilidade. No caso do Grande ABC, os municípios estão localizados em áreas de mananciais, uma compatibilização com demais políticas e dinâmicas de modo algum simples. Observa-se a presença muito forte da logística e das grandes estruturas de transporte como o Rodoanel. O desenvolvimentismo tem um impacto muito forte, qual seria então o projeto de desenvolvimento a área dos mananciais? Uma visão binária que se reflete no próprio zoneamento. Além disso, a questão da escala no entendimento do território e desenvolvimento de propostas.

- Fernando Chucre (Emplasa): esclarecimento sobre o sistema de informações – Infraestrutura de Dados Espaciais do Estado de São Paulo – que está sendo desenvolvido. Inclusive, nos grupos de trabalho do PDUI seria interessante destacar um grupo específico sobre sistemas.
- Plínio (Prefeitura de Guarulhos): a relação entre diferentes escalas: o município e a metrópole e, neste sentido, nem sempre a autonomia municipal acaba se efetutando. Como se constrói um Plano Metropolitano dinamizando a metrópole e, ao mesmo tempo, potencializando municípios limítrofes (citado os métodos de análise SWOT).
- Fernando Chucre (Emplasa): reforçou que o PDUI tem sido uma referência para muitos municípios, inclusive Guarulhos.
- Rovena (Emplasa): chamou atenção para a questão metropolitana. O desafio colocado na agenda é o marco regulatório conjunto. Vamos entender as dinâmicas das franjas dos municípios. Como responsabilidade do PDUI: a perspectiva de São Paulo é de dentro para fora. Os atores externos pensam de forma igual?
- Fernando Mello Franco (PMSP): questões semelhantes estão sendo enfrentadas nos planos regionais das subprefeituras. E talvez, uma das formas de se enfrentar o PDUI seja não estabelecer São Paulo como central, analisar o município em suas partes, fragmentando o território em termos de dados – não tomar decisões de modo isolado.
- Jeroen (Consórcio do Grande ABC): sobre um aspecto semelhante, a ligação e as relações entre o Porto de Santos e Guarulhos: entre os dois, o município de Cubatão. Encontrar sinergias entre as nossas cidades é algo muito importante e igualmente muito desafiador.
- Rovena (Emplasa): Quando foi realizado o Plano de Ação da Macrometrópole (PAM), foi destacada a importância de apontar quais seriam as cadeias dinâmicas mais importantes do ponto de vista metropolitano e internacional. Observou-se que a cadeia produtiva está disseminada na macrometrópole, desde a indústria até as questões associadas à economia criativa. A questão seria localizar e articular territorialmente esses aspectos.
- Levi (Prefeitura de Cotia): dentro de uma perspectiva demográfica, Cotia prevê um crescimento de 30%. Como planejar com taxas de crescimento tão elevadas? Parte da população está em locais de produção de água, devemos restringir o crescimento desses municípios, atrair essa população em novas centralidades?
- Fernando Chucre (Emplasa): não há planejamento que dê conta de todos os elementos, pois existem aspectos (população, migração, etc.) que realmente parecem escapar do controle. Através

do PDUI é possível estabelecer alguns parâmetros que possam redistribuir geograficamente a dinâmica.

- Brígida (Prefeitura de Cotia): A preocupação colocada é relevante. Há municípios em região de mananciais. Como resolver esses desequilíbrios?

- Eloisa (Emplasa): os transbordamentos do município de São Paulo e suas consequências nos levam a refletir sobre essas dinâmicas que são próprias das metrópoles. No território da macroárea de estruturação metropolitana (MEM) descrita no PDE se localizam as áreas de várzea, incluindo o rio Tietê, concomitantemente uma área de importantes atributos ambientais e de acesso. Como pensar esses desdobramentos? Outra questão são as ZEIS. Há uma infinidade de ZEIS, mapeadas nos Planos Diretores. A questão é não transformar esses territórios em guetos. Como poderiam ser pensados esses estímulos?

- Fernando de Mello Franco (PMSP): a questão da várzea é uma contradição enorme. A MEM é um território de muita vulnerabilidade. Nossa carta geológica está em uma escala que não permite a identificação. A cota ambiental nas várzeas deverá estar adequada a essas limitações e, neste sentido, o zoneamento estabelece alguns parâmetros de regulamentação de uso do solo. Por outro lado, o território da MEM, historicamente, tiveram os maiores investimentos. E talvez soasse como uma utopia regressiva recuperar de modo intenso esses territórios, na medida em que são áreas já ocupadas e que não poderiam se tornar parques. Não é um problema de adensamento e sim, geológico, questão de sub-solo. Precisamos entender melhor.

- Eloisa (Emplasa): pondera que sua questão não era exatamente nessa linha e que a reconversão funcional podem ter impedâncias gravíssimas. O papel das marginais é fundamental e qualquer proposta de intervenção é muito importante.

- Rovena (Emplasa): ressalta que o Hidroanel tem condição de melhorar a balneabilidade dessa área – a várzea do Rio Tietê. Ainda sobre essa questão das áreas de várzea, o CEAGESP sairá dali? Esses territórios ainda serão objeto de diversos estudos, uma questão que se coloca além do município de São Paulo.

- Fernando de Mello Franco (PMSP): novamente sobre as ZEIS, a Zona Mista libera outros usos que não apenas os residenciais.

- Jeroen (Consórcio do Grande ABC): retoma a questão que envolve município e região, citando o caso de Osasco. Pondera ainda que o ABC tem uma agência de desenvolvimento e explorar suas potencialidades.

- Maria Lucia (Emplasa): sobre o financiamento das ações desse plano. Há possibilidade de se estruturar operações urbanas estruturadas de modo interfederativo?
- Fernando Chucre (Emplasa): cita a importância da questão e menciona a possibilidade de se fazer um seminário por se tratar de um tema complexo.
- Jeroen (Consórcio do Grande ABC): há uma discussão contaminada e “fetichizada” sobre os instrumentos e talvez devêssemos nos debruçar sobre a questão de quem aplica esses instrumentos. Nos EUA, por exemplo, os instrumentos são muito claros e funcionam. A governança está ancorada na parceria público-privada sobre a qual funciona o Estado. É uma discussão complexa, mas que vale a pena ser retomada.
- Fernando de Mello Franco (PMSP): reforça a complexidade do assunto. Cita que a Operação Urbana Água Branca é um exemplo que necessita ser entendido. Ao mesmo tempo, existem outros exemplos nitidamente colocados além das questões municipais, como o CEAGESP.
- Diana (Emplasa): retoma o histórico de falta de efetividade de sucessivos planos no momento de sua implantação. Neste sentido, como a PMSP está pensando algum tipo de incentivo para determinadas áreas?

Fernando de Mello Franco (PMSP): Retoma o caso do CEAGESP. Se houver mudança de sua localização para outra área no município de São Paulo, o fator de planejamento torna-se igual a zero. Assim como necessitam ser pensadas outras questões de natureza econômica com rebatimento nas questões territoriais.