

Aprova o Plano-Diretor, institui o Sistema de Planejamento do Município de São Paulo, e dá outras providências

Jânio da Silva Quadros, Prefeito do Município de São Paulo, nos termos do disposto no artigo 26 do Decreto-Lei Complementar Estadual n. 9 (1), de 31 de dezembro de 1969, sanciona e promulga a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

Da Finalidade e da Abrangência

Art. 1.º Esta Lei aprova o Plano-Diretor e institui o Sistema de Planejamento do Município de São Paulo, com o propósito de melhorar a qualidade de vida de seus moradores, ampliar e tornar mais eficientes as atividades econômicas e resguardar o meio ambiente, mediante o menor custo social possível.

Art. 2.º O Plano-Diretor constitui instrumento orientador dos processos de transformação do espaço urbano e de sua estrutura territorial, servindo de referência para a ação de todos os agentes públicos e privados que atuam na Cidade.

Art. 3.º O Plano-Diretor abrange os objetivos estratégicos, os objetivos e diretrizes gerais de estrutura urbana, os objetivos e diretrizes por áreas diferenciadas de planejamento e os instrumentos para sua implantação.

Parágrafo único. Fazem parte integrante desta Lei e do Plano-Diretor 2 (duas) Pranchas, PD1 (Anexo 1) e PD2 (Anexo II), que representam graficamente as diretrizes adotadas.

Art. 4.º Entende-se por Sistema de Planejamento o conjunto de órgãos, estruturas, recursos humanos e técnicos, voltados à coordenação da ação planejada do Poder Público, à integração entre os diversos programas setoriais e à dinamização e modernização da ação governamental.

CAPÍTULO II

Dos Objetivos Estratégicos

Art. 5.º Constituem objetivos estratégicos do Plano-Diretor e do Sistema de Planejamento:

I — elevar substancialmente o padrão de vida urbana, particularmente no que se refere à educação, à saúde, à cultura, às condições habitacionais e aos serviços públicos, de forma a reduzir as desigualdades que atingem diferentes camadas da população e regiões da cidade;

II — elevar a qualidade do meio ambiente urbano e resguardar os recursos naturais e o patrimônio cultural;

III — aumentar a eficiência econômica da cidade, de forma a ampliar os benefícios sociais e reduzir os custos de investimentos e operacionais dos setores públicos e privado;

IV — aumentar a eficácia da ação governamental, mediante a coordenação e a complementariedade das ações dos 3 (três) níveis de governo;

V — ampliar a arrecadação municipal, de forma a resgatar o déficit de equipamentos e serviços municipais;

VI — ampliar e agilizar as formas de participação da iniciativa privada em empreendimentos de interesse público;

VII — ampliar a transferência da ação do Governo.

CAPÍTULO III

Dos Objetivos e das Diretrizes Gerais da Estrutura Urbana

Art. 6.º Os objetivos e diretrizes gerais da estrutura urbana referem-se à urbanização, à habitação, às atividades econômicas, aos grandes equipamentos, ao meio ambiente, aos transportes e ao sistema viário.

Parágrafo único. Os objetivos e diretrizes de que trata este artigo estão representados de forma indicativa na Prancha PD1 (Anexo I), integrante desta Lei.

Art. 7.º O objetivo geral quanto à urbanização é concentrar o crescimento da cidade na área já urbanizada, dotada de serviços, infra-estrutura e equipamentos, de forma a otimizar o aproveitamento da capacidade instalada e reduzir os seus custos, através das seguintes diretrizes:

I — manter como limite à expansão da área urbanizada o perímetro urbano legal em vigor, atendida a legislação municipal vigente para a zona rural do Município, revendo-a no que se refere ao uso e ocupação da implantação industrial;

II — promover o adensamento, acelerando a ocupação e a intensificação do uso do solo na área urbana, de acordo com critérios por áreas diferenciadas de planejamento, dispostos no Capítulo IV desta Lei, e redirecionando o crescimento para o quadrante leste do Município.

Art. 8.º Os objetivos gerais referentes à habitação de interesse social são:

I — promover a implantação de projetos de habitação de interesse social, assegurando níveis adequados de acessibilidade e de serviços de infra-estrutura básica, de acordo com as diretrizes desta Lei;

II — criar condições para a participação da iniciativa privada na produção de habitações de interesse social, através de incentivos normativos ou mediante projetos integrados;

III — aprimorar os mecanismos que possibilitem a destinação de terras e a obtenção de equipamentos, infra-estrutura ou unidades habitacionais de interesse social.

Art. 9.º Os objetivos e diretrizes gerais quanto às atividades econômicas são:

I — objetivos:

a) induzir a instalação de comércio e serviços de âmbito local e regional, através da descentralização e da consolidação de subcentros e corredores de comércio e serviços;

b) ordenar a instalação, em locais acessíveis, de estabelecimentos industriais, com o propósito de estimular o desenvolvimento urbano, garantindo a qualidade de vida e preservando o meio ambiente;

c) incentivar a criação de empregos próximos à moradia.

II — diretrizes:

a) promover a compatibilização entre as normas municipais e estaduais referentes ao uso e ocupação do solo, para fins industriais, em especial para possibilitar a instalação de indústrias não poluentes de grande porte em zonas definidas pela Municipalidade;

b) estimular a implantação de indústrias de pequeno porte, não poluentes, em toda a área urbanizada, preservando as áreas predominante e estritamente residenciais;

c) incentivar a instalação das indústrias de tecnologia de ponta, não poluentes, sobretudo na área consolidada, como tal definida no artigo 13, item I, da presente Lei;

d) estimular a implantação de indústrias de grande e médio porte, não poluentes, na sub-região leste do Município, através da implantação de zonas industriais;

e) manter e consolidar as áreas industriais existentes ao longo dos rios Tietê, Tamanduateí e Pinheiros;

f) rever a oferta de áreas industriais nas zonas sul e sudoeste do Município, estimulando o uso residencial, mediante mecanismo de troca, referidos no artigo 27, item I, desta Lei.

Art. 10. O objetivo geral, quanto aos grandes equipamentos, é orientar a sua localização, por provocarem grande impacto sobre a estrutura urbana, sobretudo no sistema viário, na rede de transporte coletivo e no meio ambiente, através das seguintes diretrizes:

I — rever a legislação, com o objetivo de definir a classificação dos equipamentos segundo o porte, o impacto gerado e sua função local, metropolitana ou regional;

II — estimular a implantação de grandes equipamentos ao longo dos corredores de transporte coletivo, revendo as normas de uso e ocupação do solo;

III — promover o acesso integrado da rede de transporte coletivo com grandes equipamentos, mediante vias e pistas especiais, se necessário.

Art. 11. Os objetivos gerais quanto ao meio ambiente são:

I — preservar os recursos naturais e o patrimônio ambiental existentes no Município, em particular os hídricos, as reservas naturais, o relevo, o solo e as áreas com vegetação significativa, através das seguintes diretrizes:

a) manter e ampliar o Sistema de Áreas Verdes, constituído por áreas de propriedade pública ou particular, delimitadas pela Prefeitura, tendo em vista implantar ou preservar arborização e ajardinamento;

b) promover a incorporação de áreas verdes particulares ao Sistema de Áreas Verdes, inclusive através da transferência de potencial construtivo, ou da isenção total ou parcial dos impostos, conforme o interesse público o exigir;

c) estimular a participação de terceiros quanto à ampliação e manutenção de áreas verdes e outros espaços ajardinados ou arborizados, inclusive mediante incentivos, e controlado, sempre, o cumprimento de sua finalidade;

d) preservar a vegetação arbórea existente no Município, definida no cadastramento próprio;

e) manter e ampliar política de arborização de ruas;

f) adequar o uso e a ocupação do solo urbano às restrições geomorfológicas, do sítio, em especial no que se refere ao parcelamento do solo em áreas com declividade superior a 30% (trinta por cento) e em terrenos com alto potencial de erosão;

g) impedir a ocupação das cabeceiras de drenagem, preservando a vegetação existente e exigindo sua recuperação, nos casos críticos de degradação;

h) controlar a ocupação dos fundos de vale, garantindo uma faixa reservada de terreno suficiente para implantar sistema de drenagem, sistema de áreas verdes e, quando for o caso, obras do sistema viário;

i) promover a redução dos níveis de impermeabilização do solo, por meio de incentivo e de educação, e revendo os atuais índices para a zona rural;

j) exigir a elaboração de Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente — RIMA para todos os empreendimentos de grande efeito na área urbana, avaliando sua adequação aos dispositivos desta Lei.

II — preservar os espaços naturais e construídos considerados patrimônio histórico-cultural e sítios consagrados como referências urbanas;

III — melhorar os padrões de qualidade ambiental, através das seguintes diretrizes:

a) aperfeiçoar o controle sobre os níveis de poluição do ar, da água, do solo, sonora e visual;

b) exigir a recuperação de recursos naturais degradados por ação do homem ou da natureza;

c) ampliar as áreas destinadas ao uso coletivo de lazer ativo e contemplativo.

Parágrafo único. Entende-se por empreendimento de grande efeito, além daqueles explicitados por norma federal, os grandes equipamentos referidos no artigo 10 desta Lei e mais os equipamentos do sistema estrutural viário e de transporte coletivo, os conjuntos habitacionais acima de 400 (quatrocentas) unidades e as operações urbanas com área de intervenção acima de 10 (dez) hectares.

Art. 12. Os objetivos e diretrizes gerais referentes ao transporte e ao sistema viário são:

I — desenvolver um sistema de transporte coletivo prevalente sobre o transporte individual, através das seguintes diretrizes:

a) assegurar a unidade da aglomeração urbana enquanto conjunto físico, econômico e social, de forma a induzir a uma estrutura compatível com os objetivos estabelecidos nesta Lei;

b) assegurar um satisfatório padrão de acessibilidade geral aos habitantes da cidade e a interligação eficiente entre o centro principal, os subcentros de comércio e serviços e as zonas industriais;

c) promover a implantação de um sistema principal de transporte de passageiros integrado física, operacional e tarifariamente, compreendendo a rede metroviária, as linhas de subúrbio e de trolebus e os corredores de transporte coletivo;

d) ampliar a cobertura territorial e o nível de serviço das linhas de ônibus alimentadoras com pontos iniciais na periferia;

e) implantar, a curto prazo, o tratamento prioritário para transporte coletivo nos corredores, utilizando pista segregada, onde conveniente;

f) promover, junto aos órgãos competentes, a implantação integrada das medidas necessárias para a utilização plena do sistema sobre trilhos, mediante a complementação da rede básica do metrô, a ampliação de capacidade das linhas de subúrbio e a melhoria da qualidade dos seus serviços.

II — melhorar a qualidade do sistema viário e dos serviços de transporte coletivo, compreendendo a segurança, a rapidez, o conforto e a regularidade, através das seguintes diretrizes:

- a) aperfeiçoar o gerenciamento dos serviços, de forma a reduzir e controlar os custos;
- b) remunerar as empresas operadoras de transporte coletivo de acordo com os custos reais;
- c) estabelecer programas e projetos de proteção à circulação de pedestres e de grupos específicos, tais como idosos, deficientes físicos e crianças;
- d) adotar política de estímulo à destinação de áreas para estacionamento de veículos, inclusive através de incentivos próprios, com objetivos de otimizar a utilização do sistema viário.

III — estruturar um sistema principal de transporte de carga que articule os terminais regionais, as zonas industriais e atacadistas de relevância, através das seguintes diretrizes:

- a) implantar uma rede contínua de via de média e alta capacidades, separadas da rede de transporte coletivo, para utilização dos veículos de carga;
- b) implantar medidas para melhorar o desempenho das áreas de geração, armazenagem e transbordo de carga;
- c) estimular a implantação de novos terminais de carga em locais de fácil acesso às rodovias e compatíveis com o uso de solo e com o sistema de transporte;
- d) exigir espaços adequados para estacionamento de veículos de carga, dentro dos lotes utilizados para as atividades referidas na alínea "b" deste item.

IV — transformar, gradativamente, a atual estrutura viária radioconcêntrica, mediante interligações transversais que integrem os elementos estruturais da cidade através da implantação de obras de complementação do sistema viário principal e, em especial, as vias perimetrais e intersetoriais, notadamente as ligações entre as áreas preferenciais para adensamento urbano e os pólos de emprego.

CAPÍTULO IV

Dos Objetivos e das Diretrizes por Áreas Diferenciadas de Planejamento

Art. 13. Os objetivos e diretrizes específicos de urbanização são apresentados por 3 (três) áreas diferenciadas de planejamento, a saber:

I — Área Consolidada, caracterizada pelo elevado potencial urbano, dado pela disponibilidade e concentração de infra-estrutura básica, equipamentos, boa acessibilidade e concentração de atividades de comércio e serviços;

II — Área Intermediária, caracterizada por apresentar potencial de urbanização subaproveitado e sistema viário, transportes, comércio e serviços insuficientes, com existência de vazios urbanos;

III — Área Periférica, caracterizada pela predominância de baixo padrão de urbanização, dispersão e descontinuidade de ocupação, carência de infra-estrutura e de serviços urbanos.

Parágrafo único. As áreas diferenciadas de planejamento definidas neste artigo estão indicadas na Prancha PD2 (Anexo II), integrante desta Lei.

Art. 14. Os objetivos e diretrizes de urbanização da Área Consolidada são:

I — objetivos:

a) orientar e intensificar o adensamento e a diversificação do uso do solo, de forma a otimizar a utilização dos equipamentos e infra-estrutura instalados, a controlar a concentração de atividades e edificações e a minimizar seu impacto sobre o meio ambiente, do ponto de vista da aeração, poluição e congestionamento;

b) privilegiar a instalação de atividades comerciais e de serviço de caráter metropolitano e regional e ordenar a instalação de atividades industriais.

II — diretrizes:

a) condicionar o adensamento e a diversificação de uso aos seguintes critérios:

1 — aumento de espaços livres no interior dos lotes, assegurando, em casos especiais, a circulação pública de pedestres;

2 — capacidade do sistema viário local;

3 — capacidade dos sistemas de infra-estrutura;

4 — oferta de serviços públicos;

5 — adequação de normas para assegurar espaços para estacionamento;

6 — aumento de áreas verdes.

b) implementar equipamentos públicos em função da diversificação de usos e da qualidade ambiental;

c) facilitar a articulação e a integração entre as diferentes subáreas da Área Consolidada, através de medidas operacionais eficazes de transportes;

d) implantar ligações perimetrais, de forma a retirar o tráfego de passagem da área central, diminuindo seu congestionamento;

e) ampliar a capacidade dos principais corredores de tráfego, prioritariamente através de faixas exclusivas para o transporte coletivo;

f) definir regulamentação de tráfego e estacionamento de caminhões em áreas de concentração de comércio e indústria;

g) promover operações urbanas, entendidas, para os efeitos desta Lei, como ação conjunta dos setores público e privado, destinadas à melhoria do padrão de urbanização;

h) facilitar a instalação física de forma concentrada de atividades de comércio e serviços da mesma natureza;

i) estimular a localização disseminada de indústrias de pequeno porte, não poluentes, sobretudo as de tecnologia de ponta.

Art. 15. Os objetivos e diretrizes de urbanização da Área Intermediária são:

I — objetivos:

a) adensar de forma controlada o uso e a ocupação do solo, objetivando melhor aproveitamento do potencial de urbanização existente, minimizando a necessidade de novos investimentos em infra-estrutura e garantindo a aeração do espaço urbano e baixos níveis de poluição ambiental;

b) ordenar e estimular a implantação de atividades industriais e de comércio e serviço de âmbito local e diversificado.

II — diretrizes:

a) estimular a ocupação de áreas vazias e subaproveitadas, criando mecanismos que induzam eficazmente o uso de terrenos ociosos, como o Imposto Ter-

ritorial Progressivo, a transferência do potencial construtivo entre lotes da mesma quadra e a urbanização compulsória;

b) estimular o adensamento em áreas a serem determinadas, condicionado aos seguintes critérios:

- 1 — aumento de espaços livres no interior dos lotes;
- 2 — capacidade do sistema viário local;
- 3 — capacidade dos sistemas de infra-estrutura;
- 4 — controle sobre a densidade de habitações por área de terreno;
- 5 — aumento de áreas verdes;
- 6 — adequação de normas para assegurar espaços para estacionamento.

c) implementar política para implantação de equipamentos e espaços públicos compatíveis com a intensidade do adensamento proposto;

d) articular a complementação da infra-estrutura, prioritariamente em áreas previstas para adensamento;

e) promover operações urbanas;

f) implementar política de apoio ao desenvolvimento de subcentros de comércio e de serviços já estruturados para garantir e reforçar sua função polarizadora;

g) priorizar, ao longo dos corredores estruturais de transporte coletivo, o comércio e serviços diversificados;

h) estimular a implantação de estabelecimentos industriais de médio e pequeno porte, sobretudo no quadrante leste do Município, delimitado pelos rios Tietê e Tamanduateí;

i) estimular a implantação disseminada de pequenas e médias indústrias não poluentes.

Art. 16. Os objetivos e diretrizes de urbanização da Área Periférica são:

I — objetivos:

a) priorizar o assentamento habitacional da população de baixa renda, garantidas as condições de habitabilidade;

b) consolidar e estruturar o processo de ocupação do solo, com o objetivo de que a mesma ocorra de forma equipada, e garantir junto aos limites da zona urbana, zonas de ocupação horizontal que propiciem a transição entre os usos urbanos e rural;

c) estruturar internamente a área periférica, através da melhoria das ligações viárias e de transporte, estabelecendo vinculações com o restante da Cidade, obedecidas as diretrizes de contenção da expansão da área urbanizada e do direcionamento do seu crescimento;

d) orientar a localização das atividades comerciais e de serviços de âmbito local e estimular a implantação de atividades industriais.

II — diretrizes:

a) estabelecer normas urbanísticas que regulem a implantação de unidades habitacionais agrupadas verticalmente e de conjuntos residenciais, condicionando-os à implantação da infra-estrutura necessária, especialmente o tratamento adequado do esgoto sanitário;

b) condicionar a implantação dos empreendimentos imobiliários não destinados à habitação de interesse social a normas que garantam o controle da densidade, tais como a fixação de lote mínimo e a cota mínima de terreno por habitação;

c) implementar programas de recuperação da urbanização periférica que conjuguem ampliação das redes de infra-estrutura e de equipamentos sociais com projetos habitacionais;

d) recuperar áreas urbanas em processo de deterioração física, reduzindo os fatores geradores das enchentes e de processos erosivos do solo;

e) aumentar as áreas verdes de lazer, tendo em vista a melhoria da qualidade ambiental;

f) priorizar as obras de complementação das vias locais de alimentação do sistema viário principal e propugnar pela modernização das linhas ferroviárias de subúrbio que alcançam a periferia nas direções leste-oeste;

g) controlar a implantação e os melhoramentos em vias e em novas linhas de transporte que possam contribuir para a expansão da área urbana além dos limites fixados no artigo 7.º, item I, e estabelecer restrições adequadas ao uso do solo, quando indispensáveis à sua implantação;

h) ampliar a cobertura territorial das linhas de ônibus alimentadoras, com pontos iniciais na periferia e pontos finais em terminais de transferência, de onde partirão as linhas tronco-radiais e as interterminais;

i) estimular o desenvolvimento de subcentros embrionários em áreas subatendidas de comércio e serviços;

j) priorizar, ao longo dos corredores estruturais de transporte de massa, o comércio e serviços diversificados e habitações multifamiliares;

l) criar incentivos à instalação de grandes e médias indústrias não poluentes, sobretudo no quadrante leste, ao longo da Estrada do Pêssego;

m) estimular a implantação disseminada de pequenas indústrias não poluentes.

CAPÍTULO V

Do Sistema de Planejamento

SEÇÃO I

Composição e Atribuições

Art. 17. Compõem o Sistema de Planejamento, como órgãos de apoio e informação ao Prefeito, para as decisões referentes à ação municipal:

I — as Secretarias Municipais e os órgãos da Administração Indireta Municipal;

II — a Comissão Normativa da Legislação Urbanística — CNLU;

III — os Conselhos Regionais de Planejamento — CRPs.

Art. 18. São atribuições das Secretarias Municipais e dos órgãos da Administração Indireta Municipal: elaborar as propostas de planos setoriais próprios, contendo os padrões mínimos, os níveis de atendimento, as metas a serem atendidas na implantação dos serviços públicos e dos equipamentos sociais, as propostas de recursos necessários e a indicação de possíveis fontes de financiamento.

Art. 19. À Secretaria Municipal do Planejamento — SEMPLA, além das suas atribuições atuais, compete:

I — propor o desdobramento normativo decorrente da presente Lei;

II — compatibilizar as propostas de planos setoriais referidas no artigo 18, e elaborar a Proposta Orçamentária para, após aprovação pelo Prefeito, ser encaminhada à Câmara Municipal;

III — elaborar relatório anual sobre a evolução urbana do Município em relação às diretrizes desta Lei, a ser apresentado à Câmara Municipal juntamente com a Mensagem sobre a situação do Município;

IV — analisar e emitir parecer sobre Relatório de Impacto sobre o Meio Ambiente — RIMA, citado no artigo 11, item I, alínea “j”.

Art. 20. A Comissão Normativa da Legislação Urbanística — CNLU, da Secretaria Municipal do Planejamento — SEMPLA, além de incorporar as competências do Conselho Orientador do Planejamento — COPLAN, criado pelo artigo 1.º da Lei n. 7.694 (2), de 7 de janeiro de 1972, e da Comissão de Zoneamento, criada pelo artigo 1.º da Lei n. 7.694, de 7 de janeiro de 1972, e modificada pelas Leis n. 9.841 (3), de 4 de janeiro de 1985, e n. 10.464 (4), de 11 de abril de 1988, compete:

- a) analisar questões de aplicação do Plano-Diretor;
- b) emitir parecer sobre proposta de alteração do Plano-Diretor;
- c) aprovar projetos de Operação Urbana, de acordo com a legislação específica referida no artigo 27, item II, desta Lei;
- d) acompanhar a aplicação desta Lei, sugerindo a adoção de medidas que entender necessárias.

Art. 21. Ficam criados, junto às Administrações Regionais, os Conselhos Regionais de Planejamento — CRPs, de caráter consultivo, que, presididos pelo Administrador Regional, compõem-se de representantes da Secretaria das Administrações Regionais — SAR e da Secretaria Municipal do Planejamento — SEMPLA, dos setores regionalizados das Secretarias Municipais e dos setores legalmente organizados da comunidade local.

Art. 22. Ao Conselho Regional de Planejamento — CRP compete acompanhar, no âmbito da área respectiva, a aplicação das diretrizes do Plano-Diretor e da Legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, sugerindo modificações, medidas e prioridades, inclusive no que se refere a obras e serviços.

SEÇÃO II

Diretrizes

Art. 23. As diretrizes do Sistema de Planejamento visam a realizar os objetivos estratégicos estabelecidos no Capítulo II.

Parágrafo único. As diretrizes referentes aos objetivos físico-ambientais constam dos Capítulos III e IV.

Art. 24. As diretrizes para melhorar a eficiência econômica da cidade, nos termos do artigo 5.º, item III, são:

I — transferir para o setor privado da economia, quando conveniente ao interesse público, a operação de determinados serviços municipais, ressalvado seu controle pela Prefeitura;

II — descentralizar a prestação de serviços públicos, ampliando os encargos das Administrações Regionais;

III — reformular a organização dos órgãos municipais, objetivando aumentar sua eficiência e promover sua adequação aos objetivos e diretrizes desta Lei;

IV — promover a formação e o treinamento de pessoal para aperfeiçoar sua eficiência e desempenho funcional, de forma a valorizá-lo e aprimorar sua comunicação com os cidadãos;

V — ampliar e aperfeiçoar o uso da informática na Administração, em todos os níveis;

VI — promover, de forma sistemática, o desenvolvimento de tecnologia relacionada com as atividades urbanas.

Art. 25. As diretrizes para a coordenação e complementariedade das ações dos 3 (três) níveis de governo, de acordo com o disposto no artigo 5.º, item IV, são:

I — promover a articulação dos órgãos municipais com os órgãos federais e estaduais;

II — celebrar convênios com a União, o Estado e os Municípios vizinhos, por área de atuação, por programas ou projetos específicos;

III — articular a delegação e a transferência de atribuições entre os vários níveis de governo;

IV — incentivar a concentração física de agências e postos de entidades de prestação de serviços públicos e sociais em subcentros de comércio e serviços;

V — promover a articulação com órgãos federais e estaduais, visando a compatibilizar as leis e regulamentos dos 3 (três) níveis de governo, em particular no que se refere ao desenvolvimento industrial, à política de transporte coletivo e à política de meio ambiente.

Art. 26. As diretrizes para ampliar a arrecadação municipal, de acordo com o artigo 5.º, item V, são:

I — atingir o potencial máximo dos tributos municipais, mediante atualização dos cadastros fiscais e dos valores venais, buscando aproximação com valores de mercado e conseqüente revisão da Planta Genérica de Valores;

II — obter a correção monetária das prestações dos tributos municipais;

III — rever a política de isenções e descontos dos tributos municipais, respeitando o interesse municipal;

IV — aperfeiçoar a fiscalização tributária e a cobrança de tributos em atraso;

V — adaptar as normas tributárias municipais para aplicar novos mecanismos fiscais relacionados com as diretrizes de desenvolvimento urbano, estabelecidas por legislação superior;

VI — buscar, permanentemente, a reformulação mais justa da distribuição da Receita Tributária Nacional, visando capacitar os grandes centros urbanos com recursos suficientes para fazer frente aos seus encargos.

Art. 27. As diretrizes para ampliar e agilizar as formas de participação da iniciativa privada, em empreendimentos de interesse público, de acordo com o artigo 5.º, item VI, são:

I — aprimorar o instrumental que estabelece mecanismo de troca, objetivando compensar, com direitos suplementares de uso e ocupação do solo, a quem assumir encargos, tais como o de preservação do patrimônio cultural e ambiental, o de produção de habitação de interesse social e o de produção complementar de infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos;

II — propor legislação para implantar operações urbanas.

Art. 28. As diretrizes para assegurar a transparência dos atos da gestão municipal, de acordo com o artigo 5.º, item VII, são:

I — dar publicidade às decisões e justificativas relativas aos investimentos públicos e ao processo de desenvolvimento urbano;

II — divulgar o relatório anual sobre a evolução urbana do Município, referido no artigo 19, item III.

CAPÍTULO VI

Das Disposições Gerais

Art. 29. Os objetivos e diretrizes do Plano-Diretor deverão nortear as adequações necessárias da Legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

Art. 30. O coeficiente de aproveitamento máximo por lote, no Município de São Paulo, não poderá ultrapassar 4 (quatro) vezes a área do respectivo lote, excetuadas as disposições previstas em lei.

Parágrafo único. Ficam excluídas do cálculo desse coeficiente de aproveitamento as áreas não computáveis, definidas em legislação específica.

Art. 31. Considera-se zoneamento de uso o processo de orientação e controle de localização, dimensionamento, intensidade e tipo de uso dos lotes e das edificações, bem como o processo de orientação e controle das relações entre espaços edificados e não edificados.

Art. 32. A intensidade de ocupação do solo é definida pela taxa de ocupação e pelo coeficiente de aproveitamento do lote.

§ 1.º Considera-se taxa de ocupação a relação entre a projeção horizontal da área edificada e a área do lote.

§ 2.º Considera-se coeficiente de aproveitamento a relação entre o total da área edificada e a área do lote.

Art. 33. Para efeito do disposto no artigo 11, item I, alíneas “d” e “f”, o Executivo expedirá decreto regulamentando a matéria e aprovando os instrumentos competentes para definir a vegetação, as áreas e os terrenos referidos.

Art. 34. O Sistema de Áreas Verdes é constituído pelo conjunto de áreas de propriedade pública ou particular, delimitadas pela Prefeitura, com o objetivo de implantar ou preservar arborização e ajardinamento.

§ 1.º São consideradas áreas verdes e como tal incorporam-se ao Sistema de Áreas Verdes do Município, dentre outras:

a) todos os parques públicos, praças, jardins e, ainda, as áreas verdes ligadas ao sistema viário;

b) todos os espaços livres e áreas verdes de arruamentos e loteamentos existentes, bem como áreas verdes de projetos a serem aprovados.

§ 2.º Nas áreas verdes públicas integrantes do Sistema de Áreas Verdes poderão ser instalados espaços de lazer de uso coletivo, hortas comunitárias como uso temporário e, excepcionalmente, equipamentos sociais, feiras confinadas, minimercados devidamente justificados, obedecidas, em qualquer hipótese, as taxas de ocupação e os coeficientes de aproveitamento máximo definidos nos artigos 38 e 39 desta Lei, bem como as normas estabelecidas pela legislação específica.

§ 3.º Os casos excepcionais de uso de áreas integrantes do Sistema de Áreas Verdes previstos no parágrafo anterior, serão examinados pela SEMPLA.

Art. 35. Consideram-se Espaços de Lazer de Uso Coletivo, para aplicação do disposto no § 2.º do artigo anterior, aqueles destinados às atividades esportivas, culturais e recreativas, bem como suas respectivas instalações de apoio.

Art. 36. Consideram-se Equipamentos Sociais, para aplicação do disposto no § 2.º do artigo 34, as edificações, instalações e espaços destinados a atividades de assistência médica e sanitária, de promoção e assistência social e de educação.

Art. 37. As áreas verdes do Sistema de Áreas Verdes do Município são classificadas em:

I — de propriedade pública:

- a) área para recreação (AV-1);
- b) parques de vizinhança (AV-2);
- c) praças (AV-3);
- d) campos esportivos ou centros desportivos municipais (AV-4);
- e) centros educacionais esportivos (AV-5);
- f) parques distritais (AV-6);
- g) reservas naturais (AV-7).

II — de propriedade particular:

- a) clubes esportivos sociais (AV-8);
- b) clubes de campo (AV-9);
- c) áreas arborizadas (AV-10).

Art. 38. Nas áreas verdes referidas nos artigos 34 e 37, item I, alíneas “a” a “f”, e item II, alíneas “b” e “c”, a taxa de ocupação do solo não poderá exceder a 0,1 (um décimo) da área total, para edificações cobertas, ou 0,4 (quatro décimos) da área total, para qualquer tipo de instalação, incluindo edificações, áreas de estacionamento, áreas esportivas ou equipamentos de lazer ao ar livre, devendo, no mínimo 0,6 (seis décimos) da área total ser livre e destinada à implantação e preservação de ajardinamento e arborização.

Parágrafo único. Nas áreas de que trata este artigo, o coeficiente de aproveitamento não poderá ser superior a 0,2 (dois décimos).

Art. 39. Nas áreas verdes referidas no artigo 37, item II, alínea “a”, a taxa de ocupação do solo não poderá exceder a 0,2 (dois décimos) para instalações cobertas ou a 0,6 (seis décimos) para qualquer tipo de instalação, incluindo edificações, áreas de estacionamento, quadras esportivas e equipamentos de lazer ao ar livre, devendo, no mínimo 0,4 (quatro décimos) da área total, ser livre e destinada à implantação e preservação de ajardinamento e arborização.

Parágrafo único. Nas áreas de que trata este artigo, o coeficiente de aproveitamento não poderá ser superior a 0,5 (cinco décimos).

Art. 40. O eventual manejo das reservas naturais (AV-7), classificadas no artigo 37, item I, alínea “g”, será atribuição do órgão competente, sempre resguardada a finalidade de proteção permanente da cobertura vegetal e dos atributos naturais existentes.

Parágrafo único. Entende-se por manejo qualquer intervenção em áreas de reserva permanente.

Art. 41. Nas áreas verdes públicas ou particulares, em desacordo com as condições estabelecidas nos artigos 38 e 39, não serão admitidas quaisquer am-

pliações na ocupação ou aproveitamento do solo, admitindo-se apenas reformas essenciais à segurança e higiene das edificações, instalações e equipamentos existentes.

Art. 42. As tipologias e perímetros das Zonas de Uso da Legislação de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo em vigor deverão ser adequadas às diretrizes desta Lei, através de legislação específica.

Art. 43. Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Art. 44. Revogam-se as disposições em contrário, em especial a Lei n. 7.688 (5), de 30 de dezembro de 1971.

ANEXOS A LEI N. 10.676, DE 7 DE NOVEMBRO DE 1988

ANEXO 3

SÍNTESE DE ESTUDOS BÁSICOS

Esta síntese de estudos básicos que acompanha o anteprojeto de Lei PD/88, apresenta o suporte técnico à opção adotada para este Plano e recupera os aspectos mais relevantes dos estudos desenvolvidos ao longo dos anos de amadurecimento da proposta ora apresentada.

É uma reflexão sobre um acervo de informações elaboradas pela SEMPLA no período que busca também incorporar a prática do planejamento desenvolvido pelo órgão.

O presente trabalho seleciona, portanto, os aspectos que conduzem diretamente as propostas, e referem-se a:

- 1 — população, evolução e estimativas;
- 2 — espaço urbano da Cidade de São Paulo e seus problemas básicos;
- 3 — habitação de interesse social;
- 4 — meio ambiente urbano;
- 5 — transporte e o sistema viário;
- 6 — finanças públicas municipais.

Cabe salientar a necessidade de constante atualização deste diagnóstico para implementar o relatório anual de evolução urbana, peça fundamental para futuras atualizações deste Plano e para subsidiar os futuros Planos de Governo.

No entanto, esse diagnóstico deve ser elaborado de forma a incorporar uma visão dinâmica enriquecido pela prática da produção e utilização do espaço urbano pelos seus diversos agentes.

Isso só será garantido pelo aperfeiçoamento do sistema permanente de planejamento, previsto no anteprojeto de lei.

1. População: Evolução e Estimativas

1.1 — Aspectos do Crescimento Demográfico Passado:

O Município de São Paulo apresentou notável crescimento demográfico desde o final do século passado, saltando do 10.º (décimo) posto entre as cidades brasileiras, para situar-se entre as grandes metrópoles do mundo.

O crescimento médio no período de 1872/1980 foi de 5,3% ao ano, sendo que no período 1890/1900 o crescimento foi de 14,0% ao ano (Tabela "A"). Este crescimento, bastante elevado, deveu-se à intensa migração para a Cidade, motivada pela busca de melhores oportunidades de emprego. Essa corrente migratória apresentou duas características distintas. Em uma primeira etapa, o avanço da cafeicultura, a eliminação do trabalho escravo, com a conseqüente utilização do trabalho assalariado, e a política de migração adotada a essa época, exerceram forte atração sobre a mão-de-obra estrangeira, notadamente a italiana. Em 1920, a participação da população estrangeira na população total atingiu seu ponto máximo (36%) (Tabela "B").

A partir de 1940, contudo, a migração interna passou a substituir a migração externa na determinação do crescimento da Cidade. O componente migratório representou, no período 1940/1950, 72,2% do acréscimo populacional ocorrido, com uma taxa de crescimento decenal de 47,4%; já para o período 1960/1970, o saldo migratório representou 56,9% do crescimento total, a uma taxa decenal de 35,0%, ou seja, o crescimento da população migrante deu-se a taxas decrescentes (Tabela "C").

Por outro lado, nas últimas décadas, à medida em que se multiplicavam novas indústrias nos arredores de São Paulo, os contingentes migratórios passaram a se distribuir pelos Municípios componentes da Região da Grande São Paulo, de tal forma que a participação do Município de São Paulo, relativamente à Grande São Paulo, sofreu decréscimo, passando de 84,6% em 1940 para 72,8% em 1970 (Tabela "D").

1.2 — Aspectos do Crescimento Demográfico Recente:

Dados do Censo Demográfico de 1980 do IBGE e do Movimento do Registro Civil no Estado de São Paulo da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados — SEADE mostram que no período 1970/1980 ocorreram importantes alterações na forma do crescimento populacional do Município. Nesta década, dada a redução do movimento migratório, o crescimento populacional, antes fortemente baseado nas migrações, passou a apresentar maior participação do componente vegetativo, que representou 55,6% do incremento populacional total do período, contra 44,4% do componente migratório. A taxa de crescimento do componente vegetativo no período foi de 24,1%, contra 19,2% do migratório. No entanto, não só a taxa de crescimento do componente migratório foi menor do que a do vegetativo, como também foi menor o número absoluto de migrantes que vieram para o Município entre 1970/1980, relativamente ao período 1960/1970. Isto revela marcante reversão nas tendências de crescimento, pois no período 1960/1970 o saldo migratório fora de 1.285.343 pessoas e no período 1970/1980 esse saldo caiu para 1.139.727 pessoas (Tabela "C").

Como resultado do menor crescimento do componente migratório verificado no período 1970/1980, o Município teve sua participação diminuída relativamente à Grande São Paulo; enquanto em 1970 a população paulistana representava 72,8% da população da Grande São Paulo, em 1980 sua participação caiu para 67,5%, ou seja, a Região Metropolitana atraía maiores parcelas de contingentes populacionais (Tabela "D").

Verifica-se também pelos estudos recentes do SEADE, que a Macrometrópole de São Paulo, abrangendo áreas vizinhas no raio de cerca de 100km (cem quilômetros) da Capital, apresentou também taxas de crescimento demográfico superiores às da própria Região Metropolitana.

Outra conseqüência da queda relativa do componente migratório seria a alteração da estrutura da pirâmide etária. São Paulo, ao oferecer oportunidades de

emprego, atraía população em idade de trabalhar, o que determinava significativa participação relativa desse contingente, ao contrário da configuração tradicional da pirâmide etária brasileira, onde as faixas etárias iniciais são as que apresentam maior peso. No entanto, o menor ritmo migratório ainda não foi suficiente para motivar tal alteração.

Por outro lado, em que pese a significativa participação relativa do contingente migratório, sabe-se que a configuração da pirâmide etária de São Paulo ainda é bastante afetada pelo comportamento da fecundidade e da mortalidade, especialmente da infantil.

Assim, enquanto em 1970 cerca de 22,9% da população de São Paulo possuía menos de 10 (dez) anos de idade, em 1980 essa participação sofreu pequena queda, passando para 21,1%; o contingente com menos de 30 (trinta) anos de idade atingiu 61,8% em 1970, mantendo-se em 1980; o contingente de mais de 60 (sessenta) anos representava 6,1% em 1970 e 6,4% em 1980. Esta pequena tendência de aumento na participação das faixas etárias mais elevadas sugere que a ampliação dos serviços de assistência médica, associada aos avanços de medicina no período, contribuíram para a sobrevivência de maior número de pessoas (Tabela "E").

A Tabela "F" apresenta a divisão administrativa do Município segundo as 33 (trinta e três) Administrações Regionais, mas, a distribuição geográfica da população foi analisada considerando a subdivisão do Município em regionais vigentes no ano de 1980 em função da comparabilidade dos dados. Para o ano de 1988 a população total do Município projetada pela SEADE foi alocada às regionais em função do incremento da área construída residencial. Os resultados são apresentados na Tabela "F".

1.3 — Projeções da População:

Como se observou anteriormente, o crescimento da população do Município de São Paulo deu-se em prazo relativamente pequeno, pouco menos de 120 (cento e vinte) anos.

Tal crescimento foi decorrente do intenso processo migratório, em primeiro lugar do exterior, e depois de outras partes do País, devido ao aumento das oportunidades de emprego do Município e a fatores externos a ele.

Esta corrente migratória irradiou-se para os municípios situados no entorno de São Paulo. O período 1970/1980 marcou uma nova tendência: o crescimento do componente vegetativo voltou a ser o elemento principal do crescimento da Cidade, muito embora a migração para São Paulo ainda tenha sido intensa, tendo representado quase a metade do número de migrantes que acorreram à Região Metropolitana no mesmo período.

Assim, mantendo-se as condições atuais, é de se esperar que a taxa de crescimento populacional fique mais próxima da taxa de crescimento do componente vegetativo nos próximos anos, ou seja, que a evolução das taxas brutas de natalidade e de mortalidade passem a desempenhar papel mais decisivo no crescimento populacional.

Por outro lado, espera-se que a taxa de natalidade apresente lento declínio, em função de fatores tais como o desejo dos casais por menor número de filhos, a crescente participação da mulher nas atividades remuneradas, a disseminação de informações sobre práticas anticoncepcionais, além da própria diminuição do contingente migratório, já citada, pois sabe-se que os migrantes, originários das mais diversas regiões do País, possuem hábitos e costumes distintos dos verificados no Município e só adotam comportamento semelhante ao dos nativos quando se integram totalmente ao novo ambiente.

É preciso não esquecer também que as taxas de fecundidade reduziram-se, na década de 70, em todo o País e não apenas nas áreas metropolitanas. Quanto às taxas de mortalidade infantil, também é esperado um certo declínio, em função, sobretudo, da redução da mortalidade infantil, em face não apenas da maior cobertura de assistência médica em geral, mais principalmente, em razão da extensão dos serviços de infra-estrutura e saneamento básico para a periferia da Cidade.

Desta forma, com a manutenção dessas tendências nas variáveis demográficas, é de se esperar que as taxas de crescimento da população do Município, nos próximos anos, sejam ligeiramente decrescentes, passando de 3,4% a.a. no período de 1980 a 1985 a 1,44 no período de 1995 a 2.000.

A Fundação SEADE elaborou uma série de hipóteses sobre o comportamento futuro da população paulistana, através do Método de Projeção por Corte e, na hipótese recomendada, adota justamente essas tendências ligeiramente declinantes quantificando, a população provável até o ano 2.000 em 13.130.200 habitantes para o Município e 21.816.200 habitantes para a Região Metropolitana, o que significa um ritmo menos explosivo de crescimento do que o ocorrido no passado.

TABELA "A"
EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO — 1872-1980

Anos	População	Incremento (%)	Taxa Média de Crescimento Geométrico (%)
1872	31.385		
1890	64.934	106,9	4,1
1900	239.820	269,3	14,0
1920	579.033	141,4	4,5
1940	1.337.644	131,0	4,3
1950	2.198.096	64,3	5,1
1960	3.781.446	72,0	5,6
1970	5.924.615	56,7	4,6
1980	8.493.226	43,4	3,7

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
Censos Demográficos. Rio de Janeiro, 1872/1980.

TABELA "B"
PARTICIPAÇÃO DOS MIGRANTES ESTRANGEIROS SOBRE A
POPULAÇÃO TOTAL DO MUNICÍPIO DE
SÃO PAULO — 1872-1950

Anos	Participação (%)
1872	8,0
1890	22,0
1920	36,0
1940	22,0
1950	14,0

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
Censos Demográficos. Rio de Janeiro, 1872/1950.

TABELA "C"

**EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO SEGUNDO SEUS COMPONENTES
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO — 1940/1980**

Anos	População nas Datas dos Censos	Crescimento Absoluto Decenal	Saldo Vegetativo Decenal	Saldo Migratório Decenal	Participação no Crescimento Absoluto Total		Taxa de Crescimento Decenal			Taxas Brutas		
					Vegetativo	Migratório	Total	Vegetativo	Migratório	Natalidade	Mortalidade	
1940	1.326.261											
1950	2.198.096	871835	242810	629025	27,9	72,2	65,7	18,3	47,4	25,4	13,0	
1960	3.656.350	1.583350	667459	915891	42,2	57,8	72,0	30,4	41,7	28,1	10,1	
1970	5.224.615	2.257914	972571	1.285343	43,1	56,9	61,6	26,5	35,0	32,0	8,4	
1980	8.493.226	2.568611	1.428884	1.139727	55,6	44,4	43,4	24,1	19,2	25,9	8,7	

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censos Demográficos. Rio de Janeiro, 1940/1980.

Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados — SEADE.
Movimento do Registro Civil do Estado de São Paulo.

TABELA "D"

**PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO EM RELAÇÃO A GRANDE
SÃO PAULO — 1940/1980**

Anos	Município de São Paulo	Grande São Paulo	(%)
1940	1.326.261	1.568.045	84,6
1950	2.198.096	2.662.786	82,6
1960	3.666.701	4.739.406	77,4
1970	5.924.615	8.139.730	72,8
1980	8.493.226	12.588.745	67,5

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
Censos Demográficos. Rio de Janeiro, 1940/1980.

TABELA "E"

**DISTRIBUIÇÃO PERCENTUAL DA POPULAÇÃO, SEGUNDO A FAIXA ETÁRIA
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO — 1970/1980**

Faixa Etária	1970	1980
0 - 4	11,7	11,6
5 - 9	11,2	9,5
10 - 14	10,2	8,8
15 - 19	9,8	10,1
20 - 24	10,2	11,5

Faixa Etária	1970	1980
25 - 29	8,7	10,3
30 - 34	7,6	8,2
35 - 39	6,8	6,2
40 - 44	6,0	5,5
45 - 49	5,0	4,6
50 - 54	3,8	4,2
55 - 59	2,9	3,1
60 - 64	2,3	2,3
65 - 69	1,7	1,7
70 e +	2,1	2,4

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
Censos Demográficos. Rio de Janeiro, 1970/1980.

TABELA "F"

DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO NAS ADMINISTRAÇÕES REGIONAIS — ARs
MUNICÍPIO DE SÃO PAULO — 1980/1988

ARs - 1988	ARs (até dez./86)	1980	1988
Butantã (BT)	Butantã (BT)	352.010	485.914
Lapa (LA)	Lapa (LA)	239.170	269.034
Pinheiros (PI)	Pinheiros (PI)	280.140	303.426
Sé (SÉ)	Sé (SÉ)	582.362	585.257
Ipiranga (IP)	Ipiranga (IP)	427.335	418.005
Jaraguá/Pirituba (PJ) Perus (PR)	Pirituba/Perus (PP)	309.662	435.411
Freguesia do Ó (FO) Casa Verde (CV)	Freguesia do Ó (FO)	569.741	704.645
Vila Maria (VI) Vila Guilherme (VG)	Vila Maria/ Vila Guilherme (MG)	557.521	569.120
Vila Mariana (VM) Jabaquara (JA)	Vila Mariana (VM)	709.106	821.503
Campo Limpo (CL) Capão Redondo (CR)	Campo Limpo (CL)	504.845	883.454

ARs - 1988	ARs (até dez./86)	1980	1988
Ermelino (EM) São Miguel (MP) Itaim Paulista (IT)	São Miguel (ME)	617.626	895.055
Santo Amaro (SA) Pedreira/C. Grande (PG) Capela do Socorro (CS) Parelheiros (PA)	Santo Amaro (SA)	736.004	1.284.440
Santana (ST) Tucuruvi (TV)	Santana (ST)	341.486	403.326
Moóca (MO) Tatuapé (TA)	Moóca (MO)	643.114	555.040
V. Aricanduva (VA) Penha (PE)	Penha (PE)	564.984	751.581
Sapopemba (SE) V. Prudente (VP) S. Mateus (SM)	Vila Prudente (VP)	501.653	706.176
Guaianases (G) Itaquera (IQ)	Itaquera/Guaianazes (IG)	430.467	751.211
TOTAL		8.493.226	10.822.009

Fonte: SEMPLA — Projeção de População — 1988.

Nota: Estimativa preliminar segundo o método logístico, mediante atribuição de densidades de saturação para cada subdistrito/distrito do Município de São Paulo e, posteriormente, para as áreas correspondentes às Administrações Regionais.

Projeção a partir do total estimado pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados — SEADE.

TABELA "G"

TAXAS DE CRESCIMENTO GEOMÉTRICO ANUAL

Período	Município de São Paulo (1)	Grande São Paulo (1)	Estado de São Paulo (1)	Brasil (2)
1980-1985	3,40	3,76	3,17	2,64
1985-1990	2,22	2,95	2,51	2,10
1990-1995	1,77	2,38	2,28	1,89
1995-2000	1,44	2,06	2,00	1,69

Fonte: (1) Fundação SEADE.

Projeção a partir do método dos componentes por Coorte.

(2) Fundação IBGE.

2. Espaço Urbano de São Paulo e seus Problemas Básicos

A aglomeração urbana de São Paulo é constituída pela área urbana contínua que se desenvolveu em torno da cidade, e da qual a parte maior e mais importante está contida no Município.

O Plano tem como objeto o território do Município de São Paulo. Este território compõe-se da Cidade de São Paulo (parte da aglomeração metropolitana contida dentro do Município) e do restante do território municipal.

O Município de São Paulo limita-se ao norte com os Municípios de Guarulhos, Mairiporã e Caieiras; ao sul com os Municípios de Itanhaém e São Vicente; a leste com Itaquaquecetuba e Ferraz de Vasconcelos; a sudeste com os Municípios de Mauá, Santo André, São Caetano, Diadema e São Bernardo do Campo e a oeste com Cajamar, Santana do Parnaíba, Osasco, Taboão da Serra, Embu, Itapeverica da Serra, Embu-Guaçu e Juquitiba.

Embora o Plano objetive apenas o Município de São Paulo, é forçoso considerar como objeto de estudo, dentro do conjunto da Região Metropolitana da Grande São Paulo, as áreas urbanizadas contíguas (mancha urbana contínua) pois estas, embora se encontrem fora do Município, repercutem sobre sua dinâmica urbana.

A mancha urbana contínua, também denominada aglomeração metropolitana, estende-se hoje por 22 (vinte e dois) dos 38 (trinta e oito) municípios que constituem legalmente, deste 1974, a Região Metropolitana de São Paulo. Esses 22 (vinte e dois) Municípios são os seguintes: São Paulo, Itaquaquecetuba, Ferraz de Vasconcelos, Poá, Suzano, Moji das Cruzes, São Caetano do Sul, Santo André, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, São Bernardo do Campo, Diadema, Taboão da Serra, Itapeverica da Serra, Embu, Osasco, Carapicuíba, Barueri, Jandira, Itapevi e Guarulhos. Os demais 16 (dezesesseis) Municípios da Região Metropolitana, que não fazem parte da mancha urbana contínua, são: Biritiba-Mirim, Salesópolis, Vargem Grande, Guararema, Embu-Guaçu, Juquitiba, Cotia, Santana do Parnaíba, Pirapora do Bom Jesus, Cajamar, Caieiras, Franco da Rocha, Francisco Morato, Mairiporã, Arujá e Santa Izabel.

Esta aglomeração, que constitui uma das maiores do mundo, tem seu tamanho geralmente expresso através de sua população — aproximadamente 16 milhões de habitantes. Não é tão divulgada, porém expressiva, sua dimensão físico-territorial. Embora repartida pelas zonas urbanas de vários municípios, aquela população se distribui por uma única e enorme "Cidade", com uma conformação ligeiramente alongada no sentido do Vale do Tietê — Leste — Oeste, limitada pela serra da Cantareira, ao norte e pelas represas, ao sul.

A área urbana contínua da aglomeração é de 153.800ha ou 1.538km² medindo, do extremo oeste (área urbana de Itapevi) ao extremo leste (área urbana de Moji das Cruzes), 90km em sua maior dimensão.

Áreas do Município de São Paulo e da Região Metropolitana:

1988	Área Total	Área Urbana	em Km ² Área Rural
Município de São Paulo	1.509	899	610
Região Metropolitana	8.051	1.538	6.513

Fonte: Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo, 1988.
Secretaria Municipal do Planejamento — SEMPLA.
Instituto Geográfico e Cartográfico — IGC.

O Município de São Paulo detém 52% (cinquenta e dois por cento) da área urbana, 73% (setenta e três por cento) da população e 75% (setenta e cinco por cento) dos empregos de toda a aglomeração.

Apesar da densidade demográfica bruta média situar-se em torno dos 72 hab/ha do Município a maior parte da aglomeração é ocupada com densidades bem inferiores, em virtude da grande quantidade de terrenos e glebas vagos, tanto maior quanto mais periféricas as áreas.

Para explicar a expansão da mancha urbana contínua, devem ser inicialmente analisados alguns aspectos geomorfológicos, de acessibilidade, de implantação industrial e de polarização.

Do ponto de vista geomorfológico, como será descrito no diagnóstico sobre meio ambiente, toda a ocupação do solo, no sítio caracterizado por colinas e córregos, evitou as várzeas, procurando solos mais secos sem, porém enfrentar declividades íngremes ou matas cerradas. A expansão deu-se, assim, pelas meias encostas de vales, ocupando sucessivas colinas, a partir da colina central (Centro Histórico).

Do ponto de vista da acessibilidade, a Cidade expandiu-se ao longo das únicas vias consolidadas: as estradas que ligavam São Paulo ao Porto de Santos (Vale do Tamanduateí, Estrada de Ferro Santos—Jundiaí e Estrada do Mar), ao Vale do Paraíba e à longínqua Capital Federal (Vale do Tietê e Vale do Paraíba, Estrada de Ferro Central do Brasil, Via Dutra), ao vasto interior, demandando a região de Campinas (Vale do Tietê, Estrada Velha de Campinas e Estradas de Ferro Paulista e Santos—Jundiaí) e à região de Sorocaba (Caminho da Consolação, Estrada de Ferro Sorocabana).

Formou-se assim um conjunto de vias radioconcêntricas, que garantiam o acesso a glebas potencialmente urbanizáveis, ao longo de corredores e, ocasionalmente, encontrando vilarejos contemporâneos a São Paulo (São Miguel, São Bernardo, Pinheiros, Vila Mariana, Osasco, etc.).

Os prenúncios do processo de metropolização ocorreram quando, ao final do século XIX, sob o empuxo do crescimento demográfico, provocado por levas migratórias estrangeiras, os espaços ao longo dos corredores se preencheram e a mancha urbana passou a incorporar os núcleos urbanos anteriormente isolados.

Embora o crescimento neste século, mormente na década de 50, em que aumentou a migração interna, tenha prosseguido e, com o adensamento, tenha a trama viária da Cidade se tornado mais complexa, continua presente a força estruturante dos primitivos eixos viários acima apontados. O Vale do Tamanduateí, por exemplo, foi sucessivamente reocupado em três fases históricas distintas: pelo colonizador, pela estrada de ferro e pela indústria.

A rapidez da ocupação, a topografia acidentada e a escassez de recursos mantiveram insuficientes as alternativas viárias. O transporte público neste século, além de sobre trilhos (trem e bonde), deu-se sobre pneus, aproveitando as vias existentes, reafirmando as tendências radioconcêntricas. Juntamente com o sistema de transportes, as áreas industriais constituem elemento importante da organização espacial da Cidade, pois é em função da localização das atividades industriais e do sistema de transportes que se instala grande parte das demais atividades econômicas e da habitação.

Portanto, são esses os elementos estruturais que conferem articulação e unidade ao conjunto urbano. Esses elementos distinguem-se por terem maior estabilidade no tempo e são fundamentalmente o sistema básico de vias e transportes, os centros terciários, em que o centro principal se destaca, e as aglomerações industriais.

O conjunto desses elementos constitui o que se poderia chamar de esqueleto da Cidade. Sobre este se desenvolve o tecido urbano, formado de ruas e lotes, que vinculado a sistemas de infra-estrutura, vai sendo ocupado por edifícios e instalações, determinando afinal o quadro de assentamento de populações e unidades sócio-econômicas (indústrias, lojas, escritórios, estabelecimentos públicos).

Cabe uma rápida referência a estes elementos estruturais.

O sistema viário principal compõe-se de uma rede de vias arteriais e de vias rápidas, estas de importância basicamente regional e incluindo os trechos urbanos das rodovias e suas interligações. O sistema principal de transportes abrange os corredores de ônibus predominantemente radiais, que utilizam vias de tipo arterial, onde circula a grande maioria dos passageiros de transportes coletivos, e pelo sistema de transportes de massa sobre trilhos, constituído pelo metrô e linhas ferroviárias suburbanas.

Este sistema, caracterizado pelas dificuldades e limitações de sua alteração (veja-se o alto custo e lenta maturação dos projetos capazes de neles influir), tem papel excepcionalmente determinante na organização da Cidade.

Duas características ressaltam na estrutura do sistema de transportes de São Paulo: a sua configuração radioconcêntrica e a inexistência de um amplo sistema de transportes de massa, se comparado com outras metrópoles do mesmo porte, mesmo da América Latina.

O modelo radioconcêntrico vem sendo reforçado através de melhorias de vias, em função da demanda, resultando em algumas características da estrutura urbana, especialmente a polarização de atividades ao longo de corredores e a expansão das atividades terciárias centrais na direção das áreas residenciais das camadas de alta renda.

O sistema hierarquizado de subcentros diversificados de comércio e serviços, constitui elemento estrutural fundamental da aglomeração urbana. Este sistema, associado ao sistema de transportes, organiza a estrutura de polarização interna da aglomeração. Esses subcentros (chamados também de pólos ou núcleos terciários) foram classificados segundo o número de empregos no terciário, viagens atraídas por motivos de compras e negócios e número e tipos de estabelecimentos.

O Centro Metropolitano constitui o grande pólo de atração para toda a Região Metropolitana. Nele se localizam de forma mais intensa as funções terciárias (comércio, serviços, administração pública) centrais metropolitanas, ou seja, aquelas que atendem ao conjunto da metrópole.

A partir do Centro Metropolitano, irradiam-se aglomerações terciárias em forma de corredores que acompanham as grandes vias de tráfego. São exemplos destes corredores, a Avenida Rangel Pestana/Avenida Celso Garcia, a Avenida Santo Amaro, a Avenida Ibirapuera e a Avenida Domingos de Moraes/Avenida Jabaquara.

Além do Centro Principal (Centro Histórico mais a área contígua até a Avenida Paulista), identificam-se os seguintes subcentros:

Subcentros de 1.º nível: Lapa, Pinheiros, Brás e, fora do Município, Santo André e São Bernardo. Caracterizam-se pela grande quantidade de lojas de porte, serviços pessoais, bancos e escritórios de serviços públicos.

Subcentros de 2.º nível: Santo Amaro, Vila Mariana, Ibirapuera, Moóca, Osasco, Perdizes, Penha, Indianópolis e Itaim e, fora do Município, São Caetano e Osasco. Possuem as mesmas características dos de 1.º nível, mas em menor quantidade.

Subcentros de 3.º nível: Saúde, Vila Maria, Belenzinho, Pari, São Miguel, Tucuruvi, Santana, Rudge Ramos, Cambuci, Jabaquara e Faria Lima e, fora do Mu-

nicípio, Guarulhos, Cotia e Diadema. Possuem as mesmas características dos de 2.º nível, mas em menor quantidade.

Subcentros menores: Alto da Moóca, Quarta Parada, Vila Prudente, Tatuapé, Sílvio Romero, Bom Parto, Vila Formosa, Vila Ema, Parque São Lucas, Vila IVG, Vila Carrão, Vila Matilde, Mateo Bei, Amador Bueno da Veiga, Arthur Alvim, Itaquera, Itaim Paulista, Guaianazes, Edu Chaves, Jardim Japão, Vila Medeiros, Vila Sabrina, Vila Maria Alta, Vila Guilherme, Água Fria, Tremembé, Casa Verde Baixa, Vila Nova Cachoeirinha, Limão, Brasilândia, Freguesia do Ó, Vila Bonilha, Jaraguá, Rio Pequeno, Vital Brasil, Vila Sônia, Campo Limpo, M'Boi-Mirim, Socorro, Largo do Socorro, Nossa Senhora do Sabará, Cidade Dutra, Vila Santa Catarina, Cupecê, Cursino, Sacomã e São João Clímaco.

Além desses subcentros, identificam-se também áreas subatendidas em comércio e serviços, de acordo com os seguintes parâmetros:

a) as áreas situadas a mais de 12km (doze quilômetros) do Centro Principal, sendo, no entanto, mais polarizadas por ele do que por qualquer subcentro;

b) as áreas que apresentam mais de 40,0% de viagens internas apesar de não possuírem nenhum subcentro de até 4.º nível.

Para efeito de análise é importante ressaltar que, segundo dados da Pesquisa Origem/Destino, a população de todas as faixas de renda utiliza-se muito mais de serviços do que de comércio.

Dentre a população de baixa renda, a relação entre as viagens por motivo de serviços e as por motivo de compras é de 95,0% e 5,0%, respectivamente, e, dentre a população de renda média e alta, 85,0% e 15,0%. No caso da população de baixa renda, é lógico imaginar que, dentre os serviços de que necessita, os serviços públicos são os mais demandados.

Juntamente com o sistema de transportes e os subcentros de comércio e serviços, as zonas industriais integram o esqueleto da organização espacial da Cidade, pois em função da localização das atividades industriais e do sistema de vias e de transportes, são instaladas as demais atividades geradas pela economia, como por exemplo, as residências operárias e seus serviços complementares que, embora nem sempre conseguindo, procuram se situar próximas ao local de emprego.

A partir de meados da década de 50, a localização industrial na Região Metropolitana passou a se fazer ao longo dos principais eixos rodoviários, principalmente em São Bernardo e Guarulhos.

Apesar da tendência de instalação de novas indústrias grandes fora da Região Metropolitana, estima-se que o setor secundário continuará a crescer nesta região, porém a taxas menores e com menor participação relativa das grandes indústrias (mais de 100 empregados).

Adotando-se a classificação do Município em Zonas Centro, Norte, Sul, Leste e Oeste, notam-se algumas características bastante marcantes. Enquanto na Zona do Centro predominam os estabelecimentos de pequeno porte, ligados ao ramo mais tradicional (notadamente Bom Retiro e Brás), nas Zonas Oeste e Sul predominam os estabelecimentos industriais de maior porte, ligados ao ramo mais moderno do setor industrial (destacando-se os Subdistritos da Lapa e de Santo Amaro), com uma concentração espacial de estabelecimentos nas áreas próximas às vias marginais dos rios Tietê e Pinheiros, respectivamente.

A Zona do Centro, com cerca de 15% (quinze por cento) dos empregos industriais, caracteriza-se pela predominância do ramo industrial de vestuário, calçados e artefatos de tecido e o ramo da indústria editorial e gráfica.

A Zona Norte, com aproximadamente 8% (oito por cento) dos empregos industriais do Município, é a de menor concentração industrial, destacando-se as indústrias do vestuário, calçados e artefatos de tecido, metalurgia e mecânica.

As Zonas Sul, Oeste e Leste, nesta ordem, são as que detêm a maior parcela do emprego industrial do Município, com participação em torno de 76% (setenta e seis por cento), onde os gêneros metalurgia e material elétrico e de comunicações assumem papel de destaque no número de empregos industriais (1).

Cabe ainda ressaltar que, à medida em que se processa a distribuição territorial da população e as atividades econômicas e, ao mesmo tempo, ampliam-se as redes de transporte e outras infra-estruturas, vão-se alterando as vantagens e desvantagens relativas dos diferentes terrenos do espaço urbano. Em cada zona e em cada terreno, a acessibilidade, somada a essas vantagens, determina sua atratividade. Essa atratividade, por sua vez, determina parte dos preços da terra urbana. A outra parte desses preços é decorrente do potencial construtivo de cada lote, fixado através da Lei de Uso e Ocupação do Solo (Zoneamento), pela Prefeitura. Estes preços — ou aluguéis —, que refletem perspectivas diferenciadas de lucro imobiliário, irão resultar no segundo momento, em níveis diferenciados de ocupação de terrenos. Assim sendo, em cada zona, haverá graus variáveis de segregação das diferentes classes sociais. Conseqüentemente, a população de menor poder de compra distribuir-se-á nos terrenos mais afastados e menos equipados e, por isso de menor preço.

As variações na ocupação do solo e outras características gerais do processo de urbanização apontadas pela análise da pesquisa OD-77, relativas à densidade populacional, total e de baixa renda, condição de propriedade, e pelos estudos elaborados por SEMPLA referentes à verticalização, vazios urbanos, subcentros terciários, preços de terreno e infra-estrutura, permitem estabelecer três compartimentos correspondentes aos estágios diferenciados de urbanização.

As tendências já verificadas em 77, hoje se confirmam e apesar das variáveis quantitativas não terem sido atualizadas (2), a qualidade dos problemas que caracterizam esses três compartimentos não se altera, tanto assim que serviram de substrato às propostas constantes do Anteprojeto de Lei do Plano-Diretor. Neste Plano a delimitação das áreas de aplicação das diretrizes foi alterada em relação à discriminação das áreas utilizadas na análise a seguir apresentada. Os três compartimentos mencionados em que o Município foi dividido são: Área Central, Anel Intermediário e Anel Periférico.

Entende-se por Área Central a grande região que vai do rio Tietê, ao norte, aos Bairros do Paraíso e Cambuci, ao sul. A sudoeste chega até o rio Pinheiros, incluindo os Jardins e o Alto de Pinheiros. A oeste, alcança até a Água Branca e Perdizes. Trata-se de área caracterizada por uma grande concentração de empregos, intensa ocupação do solo e grande congestionamento de tráfego.

É possível distinguir na Área Central duas áreas mais específicas: Centro Principal, formado pelo centro histórico e sua área de expansão até a Avenida Paulista; e Centro Metropolitano constituído pelo Centro Principal acrescido de sua zona de expansão nos anos 70, atingindo até o rio Pinheiros.

No Centro Principal a análise do grau de aproveitamento de seus terrenos e a identificação de áreas deterioradas em suas vizinhanças constituem provas de estagnação que vem ocorrendo há anos, especialmente a partir de 1970.

Esta estagnação pode ser identificada pela redução do ritmo de crescimento populacional e de área construída, quer comercial quer residencial, bem como pela diminuição de conversão de edifícios residenciais em comerciais. Isto vem

(1) Fonte: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial — SENAI/Divisão de Pesquisas, Estudos e Avaliação — DPEA — 1980/81.

(2) A Nova Pesquisa OD está sendo elaborada pela Companhia do Metropolitano de São Paulo S/A.

ocorrendo em função do deslocamento de uma série de atividades comerciais e de serviços geradores de empregos para as adjacências da Avenida Paulista e outras áreas.

Desta forma, o problema de ocupação excessiva do solo e o conseqüente congestionamento do centro, ocorridos na década de 60, reduziu-se sensivelmente, restando com isso, no Centro Principal, áreas onde o excelente potencial locacional e a infra-estrutura disponível encontram-se subutilizados e deteriorados. Nessas áreas, as edificações mais antigas vêm sendo gradativamente encortçadas.

Entre as áreas subutilizadas e deterioradas, vizinhas ao Centro Principal, incluem-se extensas porções de bairros como a Bela Vista, os Campos Elíseos e a Liberdade.

Certas atividades especializadas tais como a de comércio ligado ao automóvel (Avenida Duque de Caxias), de comércio de material elétrico e eletrônico (Rua Santa Ifigênia) e de diversão noturna (Vila Buarque e Bela Vista) permaneceram nas adjacências do Centro Principal.

Por outro lado, a descentralização das atividades terciárias reforçou zonas próximas ao Centro Principal, tendo-se configurado um Centro expandido, ou Metropolitano, que apresenta uma clara tendência de expansão na direção sudoeste, chegando até o rio Pinheiros. Trata-se de uma região já razoavelmente heterogênea pois a expansão central vem se fazendo de maneira cada vez mais dispersa, "pulando" bairros residenciais, como os Jardins.

A parte sudoeste do Centro Metropolitano (que vai da Avenida Paulista ao rio Pinheiros), é uma área que está a exigir atenção do Poder Público, dada a sua clara tendência à concentração de atividades e população e, conseqüentemente, ao agravamento dos problemas de congestionamento e poluição.

Dentre as tendências problemáticas da Área Central, destacam-se: a possibilidade de repetição dos padrões de ocupação e congestionamento verificados em sua parte mais antiga, a deterioração das condições ambientais, que já se manifesta em diversos locais, e acentuado conflito entre os usos residencial, comercial e de serviços.

O grande Anel Intermediário, que envolve a Área Central, atinge Ermelino Matarazzo, a leste, e compreende Santana e Freguesia do Ó, ao norte, a Lapa, a oeste, e Santo Amaro e Jabaquara, ao sul. Possui razoáveis condições de acessibilidade e disponibilidade de infra-estrutura, alguns centros de comércio e serviços consolidados (Lapa, Ipiranga, Santo Amaro, Penha, Indianópolis, Ibirapuera, Vila Mariana e Moóca), verticalização incipiente sem no entanto apresentar os problemas de deterioração das condições ambientais e congestionamento já verificados na Área Central.

A falta de articulação interna dificulta a interligação entre os setores deste anel e o conjunto da aglomeração. De maneira geral, o preço de terrenos no Anel Intermediário é alto, especialmente na sua porção sudoeste, onde mais se concentram as classes média e alta. Nele há grande disponibilidade de terrenos não ocupados que contam com infra-estrutura e equipamentos ociosos, caracterizando um potencial de urbanização subaproveitado.

No Plano-Diretor proposto preferiu-se adotar diretrizes comuns a uma área mais ampla do que a Área Central, denominada no texto do Plano-Diretor de Área Consolidada, atingindo a toda a região até Santana ao norte, Tatuapé e Moóca na direção leste, e Ipiranga, Jabaquara e Santo Amaro, na direção sul e abrangendo a área do Morumbi e Butantã a oeste. Essa ampliação foi adotada porque a natureza das diretrizes recomendadas se aplica igualmente a toda essa região face à disponibilidade existente da infra-estrutura urbana e à considerável descentralização de atividades de comércio e serviços já observada.

O Anel Periférico compreende toda a área entre o Anel Intermediário e as divisas do Município. A parte referente ao quadrante leste compreende as áreas extremas periféricas das Administrações Regionais de São Miguel e São Mateus e Vila Prudente, passando por Itaquera e Guaianazes; nos demais figuram parte de Santo Amaro e Campo Limpo, ao sul, Butantã e Lapa, a oeste, Freguesia do Ó e Perus-Pirituba, ao norte. A ocupação do solo é rarefeita, as condições habitacionais precárias, o sistema de transporte incompleto e deficiente e a infra-estrutura, em geral, insuficiente. Sua população é predominantemente de baixa renda.

Como sua população é de baixa renda, não existem nesse anel subcentros terciários de importância. Essas características, acrescidas da grande carência de equipamentos sociais, do baixo padrão de edificação e urbanização e da grande deterioração do sítio urbano, configuram um espaço desvalorizado, cuja recuperação exigiria recursos e procedimentos muito além dos que são disponíveis a curto prazo.

Essa configuração física do espaço urbano decorreu das atividades dos empreendimentos imobiliários, obedecendo a leis de mercado tanto no parcelamento do solo como na implantação das edificações, que se exerceu com o mínimo de controle por parte da Prefeitura até a década de 1970. Desta época em diante o Poder Público passou a adotar uma concepção de cidade que compreendia o estabelecimento de diretrizes gerais físico-territoriais, e o estabelecimento de metas para implantação dos serviços públicos a curto e médio prazo, em decorrência dos déficits constatados, bem como, a instituição de aperfeiçoamentos dos controles de forma a assegurar qualidade aos novos empreendimentos públicos e privados.

No início do século, as normas vigentes estavam mais voltadas às condições de estética e higiene das edificações sem se preocupar com o direcionamento do crescimento urbano, estabelecendo tão-somente diretrizes para a localização de algumas atividades e, exigências mínimas para a largura das ruas; porém, isto sem exercer qualquer controle sobre esse processo. Somente, em 1913 passa a Prefeitura a exigir a aprovação dos arruamentos (Lei n. 1.666, de 26 de março de 1913).

Em 1923 a concepção das normas municipais influenciada pela Companhia City passou a exigir nos arruamentos a obrigatoriedade de doação de espaços para áreas verdes e sistema viário (Lei n. 2.611/23).

Posteriormente, iniciou-se, através do Ato n. 663/34, o processo de zoneamento em regiões do município por meio da criação de zonas estritamente residenciais unifamiliares.

Somente em 1937, o Governo Federal, através do Decreto-Lei n. 58 (6), de 10 de dezembro de 1937, passou a exigir a obrigatoriedade da inscrição dos arruamentos nos registros de imóveis, porém, tal exigência não implicava na aprovação do loteamento pela Prefeitura.

Os recobrimentos aerofotogramétricos executados a partir de 1930 não foram plenamente utilizados como instrumentos de controle, mas sim, para constatação da realidade, uma vez que não sofreram atualizações sistemáticas permanentes.

Nesta época, a concepção de cidade nos planos municipais estava ligada à remodelação da rede viária, resultando em várias leis de melhoramentos viários.

Somente a partir da década de 50 tal concepção começou a ser alterada através da contratação pela Prefeitura da pesquisa Sagmacs coordenada pelo Padre Lebrez que efetuou uma análise da aglomeração urbana que culminou com propostas de alteração da estrutura urbana, sendo apenas algumas dessas propostas incorporadas pela legislação municipal (Lei n. 5.261 (7), de 4 de julho de 1957).

Posteriormente foram alteradas as normas de arruamento especialmente quanto à exigência das áreas a serem doadas para espaços verdes e quanto à exigência de serviços de infra-estrutura até então a cargo da Prefeitura (Leis ns. 6.877 (8), de 11 de maio de 1966, e 7.035 (9), de 12 de junho de 1967).

Apesar da existência de algumas normas, a falta de concepção clara de estrutura de Cidade, que foi apenas esboçada pela pesquisa Lebrecht, mas não absorvida pela administração, aliada à ausência de instrumentação técnica e controle legal eficaz e uma decisão política de implementação dos novos aperfeiçoamentos normativos conduziram a um desenvolvimento descontrolado da cidade.

Com base nos estudos realizados pelo PUB — Plano Urbanístico Básico foi criada uma concepção clara da cidade, apesar de influenciado pelo milagre econômico de então, que culminou com a aprovação do primeiro Plano-Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo (Lei n. 7.688/71) com seus desdobramentos normativos através da primeira Lei Geral de Zoneamento (Lei n. 7.805 (10), de 1.º de novembro de 1972), que continha além da criação de zonas de uso diferenciadas em função das diferentes regiões da cidade e da concepção proposta, uma nova disposição para o parcelamento do solo urbano.

A partir de então foram efetuados aperfeiçoamentos sistemáticos da legislação visando corrigir alguns aspectos da concepção de cidade proposta.

Ao encontro desse aperfeiçoamento foi promulgada legislação federal referente ao parcelamento de solo urbano (Lei n. 6.766 (11), de 19 de dezembro de 1979 — Lehmann), que permitiu o controle efetivo do processo de parcelamento do solo, através da atuação conjunta das Prefeituras Municipais e registro de imóveis, estabelecendo penalidades civis para os loteadores clandestinos.

Apesar de ter havido ao longo do tempo, um aperfeiçoamento do controle do processo de urbanização, ele apresenta ainda dificuldades operacionais para uma efetiva implantação das normas estabelecidas.

O novo Plano-Diretor pretende introduzir uma concepção de cidade tendo em vista a adequação da intensidade da ocupação do solo, a capacidade das infra-estruturas instaladas e a qualidade ambiental, fixando para isso diretrizes para atuação dos setores público e privado, a serem implementadas gradualmente em função da fixação de prioridades e disponibilidade de recursos.

Para alcançar os objetivos previstos o Plano estabelece a criação de novos instrumentos normativos definindo uma participação mais efetiva do setor privado na condução de solução de recuperação de áreas deterioradas e na ocupação de novas áreas segundo padrões urbanísticos mais equilibrados nos aspectos ambientais e na relação entre espaços abertos e edificados, prevendo-se também, a regulamentação por legislação específica da participação da iniciativa privada na complementação dos serviços públicos de competência municipal.

O aperfeiçoamento do controle público sobre o desenvolvimento da Cidade dar-se-á pela implementação do Sistema de Planejamento previsto no plano, através do desdobramento normativo do anteprojeto de lei e uma maior eficácia na fiscalização das normas vigentes. Os Conselhos Regionais de Planejamento cuja criação é proposta no anteprojeto de lei deverão colaborar com a administração detectando falhas e omissões no cumprimento da legislação, informando os órgãos competentes para aplicação das penalidades cabíveis.

3. Habitação de Interesse Social

A questão habitacional assume neste Plano-Diretor papel de destaque visto que a moradia não é apenas um abrigo, mas uma unidade física e familiar inserida no meio urbano, com seus complementos de infra-estrutura, transporte, equipamentos sociais, abastecimento e paisagem.

O processo de crescimento da Cidade de São Paulo, nas últimas décadas, tem tido como efeitos uma disponibilidade bastante desigual dos benefícios sociais, a persistência de uma precária qualidade de vida urbana, além da deterioração do meio ambiente.

A questão da ampliação do atendimento da demanda habitacional não se limita hoje ao seu aspecto quantitativo. As chamadas habitações subnormais são o retrato inconteste da busca de soluções, pela população, diante da reduzida capacidade aquisitiva das suas faixas de renda mais baixas. O total da população favelada, que em 1973 era de 71.840 habitantes, pelo Censo de 1987 atingiu 818.872 habitantes, o que representa 7,5% da população total. A este quadro de subnormalidade devem ser acrescidas as informações, referentes à população residente em cortiços e casas precárias, cujo número depende de levantamentos adicionais.

Este quadro de carência habitacional, ampliado pelas invasões de terrenos públicos (2%), pode ser atribuído, em parte, ao agravamento da crise econômica e de desemprego e indica a complexidade e o vulto das necessidades sociais a serem atendidas, constituindo-se em desafio ao Poder Público Municipal para satisfazê-la, em face dos recursos disponíveis.

Esforços têm sido feitos pelo Poder Público no sentido de atenuar o crescente déficit habitacional. A produção oficial de habitações tem sido contemplada pelas diferentes esferas governamentais desde a década de 40. Com a criação do BNH em 1964, e mais recentemente com a atuação da COHAB, essa produção se consolidou e operacionalizou-se em ampla escala.

No entanto, essa produção tem sido ainda insuficiente em face da demanda acumulada e crescente. A responsabilidade principal do atendimento habitacional é do Governo Federal que tem a gestão dos recursos do FGTS destinados precipuamente à habitação. A Prefeitura deve contribuir, como vem fazendo, na aplicação dos recursos e na implantação de serviços públicos. O equacionamento eficaz do atendimento exigirá entretanto, uma contribuição de subsídio para permitir o acesso à habitação da população de baixa renda que o atual Governo do Estado pretende implantar.

A ação do Poder Público Municipal tem sempre esbarrado na inevitabilidade do custo elevado da terra. Duas formas de atuação têm sido utilizadas: a regulamentação urbanística (intervenção indireta) e a intervenção direta, através da Companhia Metropolitana de Habitação de São Paulo — COHAB, da Empresa Municipal de Urbanização — EMURB e a Superintendência de Habitação da SEHAB.

A COHAB produziu até 1985 cerca de 85 mil habitações, e entre 1986/1988 foram executadas mais de 54 mil unidades. Quanto às dimensões dos conjuntos habitacionais, baseiam-se no pressuposto de ganhos de escala. Da opção por grande escala decorreu a necessidade de ocupar regiões mais afastadas, desligadas da trama urbana, estendendo-a precocemente e, assim, aumentando todos os custos da gestão urbana.

O que importa anotar é que a política locacional e a política de grandes conjuntos da COHAB acarretaram resultados problemáticos para a Cidade e para a própria empresa. A COHAB adquiriu 7 (sete) glebas grandes na Zona Leste da

Cidade (Itaquera e Guaianazes), algumas parcialmente localizadas em zona rural, por preço unitário naturalmente baixo, uma vez que constituíam áreas afastadas, por vezes sem urbanização próxima e acesso sequer projetado. Esta localização extremamente periférica, foi agravada, no caso de Santa Etelvina e de outras, pela topografia acidentada, o que exigiu enormes cortes, aterros, muros de arrimo e consolidações. Além disso, deve-se mencionar que a região era coberta por matas naturais que tiveram de ser derrubadas.

Hoje com esses conjuntos parcialmente edificados, verifica-se o elevado custo direto de sua implantação e o elevado custo indireto decorrente da extensão da rede de infra-estrutura, muito além da área já urbanizada de São Paulo. Seu eventual efeito polarizador acentuará a periferização da população; o aumento do custo de transporte e a quantidade de vazios, que tornam ociosas as redes de infra-estrutura. A socialização destes custos ecamoteia o fato de ter havido um grave equívoco na adoção destas localizações extremamente periféricas, ao invés de se optar pelo preenchimento de vazios, com conjuntos menores, no Anel Intermediário e nas áreas mais próximas do Anel Periférico.

Além da atuação da COHAB, a SEHAB-Habi, através do FUNAPS (Fundo de Atendimento à População Moradora em Habitação Subnormal), atendeu, no período de 1986 a 1988 a cerca de 11.700 famílias nos Programas "Provisão de Terra e Moradia", "Urbanização de Favelas" e "Melhoria de Favelas".

Também no que diz respeito à atuação indireta, o Município encetou esforços para contar com a colaboração da iniciativa privada na provisão da habitação. Neste sentido, a PMSP aprovou o Decreto n. 17.810⁽¹²⁾, de 4 de fevereiro de 1982 que fixou normas técnicas especiais para a produção de habitações de interesse social pela iniciativa privada, prerrogativa até então reservada ao Poder Público. Nessa linha de intervenção indireta e na perspectiva de promover um assentamento habitacional com qualidade em áreas já adotadas de infra-estrutura e equipamentos e que não venha a acarretar novo ônus para o Poder Público, o Município recorreu a novos mecanismos de intervenção indireta. Assim, a Lei n. 10.209⁽¹³⁾, de 9 de dezembro de 1986 — Lei de Desfavelamento — possibilita o Município obter, da iniciativa privada, unidades habitacionais de interesse social. Em contrapartida o Poder Público concede alterações de uso, índices de ocupação e coeficiente de aproveitamento ao proprietário do lote que produziu as habitações.

Esta negociação deve obedecer a critérios de avaliação da troca e sobretudo às diretrizes urbanísticas gerais e locais da área em que o proprietário recebe o benefício. Este procedimento, em fase experimental de aplicação, deverá sofrer os devidos ajustes, sempre no sentido de preservar a qualidade do produto habitação e do seu entorno, garantindo um assentamento com qualidade.

4. Meio Ambiente Urbano

A Cidade de São Paulo estende-se atualmente sobre um amplo sítio que compreende compartimentos muito diversificados, especialmente no que tange à sua base geológica, ao relevo e à drenagem. Esses compartimentos são compostos por planícies fluviais, colinas de médias declividades e, na periferia da cidade, por colinas de altas declividades.

O sítio foi sendo urbanizado ao longo de vias que partiam do Centro Histórico evitando as várzeas e procurando as meias encostas ou os espigões.

Essas primeiras expansões puderam ocupar solos adequados fugindo das várzeas e das declividades excessivas. Mas, à medida que a população crescia, o

ritmo de urbanização acelerou-se e loteamentos foram abertos e ofertados, sem a cautela necessária para com a drenagem, a declividade e os demais aspectos que compõem o meio ambiente físico da cidade.

Na década de 50, quando o crescimento de São Paulo tornou-se extremamente rápido, foi implantado um modelo de urbanização de fundos de vale, com canalização de córregos em galeria fechada, o que acarretou a impermeabilização gradual dos fundos de vale, resultando, após 3 (três) décadas, em dificuldades crescentes para a drenagem natural de águas pluviais.

Ao mesmo tempo em que a Prefeitura assim procedia, o meio ambiente urbano também foi degradado pelo desmatamento, pela derrubada indiscriminada de árvores e pela ocupação desordenada de solos arenosos e friáveis, de declividade excessiva para a urbanização. Isto ocorreu especialmente na periferia, onde os loteamentos, em grande parte clandestinos, sem pavimentação de vias, provocaram a destruição da cobertura vegetal do solo, o qual ficou exposto à erosão. Por outro lado, os lotes oferecidos à população eram pequenos, sem espaço para arborização e, freqüentemente, em declividade que provoca deslizamento.

Este suceder de ocupações inadequadas do sítio natural resultou em uma série de problemas ambientais que figuram no Quadro 1.

Para efeito de um diagnóstico, no contexto do Plano-Diretor, destacam-se, dentre os problemas que afetam a qualidade ambiental no Município, por sua significância territorial e por sua repercussão na ocupação, os seguintes: vulnerabilidade à erosão, drenagem insuficiente (enchentes) e má qualidade do ar (incluindo o problema da poluição).

O inventário da situação de cada um desses 3 (três) problemas permitiu o diagnóstico do sítio urbano por compartimentos diferenciados.

Para definição dos compartimentos diferenciados segundo a vulnerabilidade à erosão, foram consideradas as propriedades geotécnicas dos solos, as incidências de altas declividades e a distribuição diferenciada do impacto pluvial, consideradas as máximas em 24 (vinte e quatro) horas (Quadro 2).

Para definição dos compartimentos diferenciados segundo as condições de drenagem, foram considerados os níveis de comprometimento dos fundos de vale e das bacias, pelo tipo de ocupação, bem como a ocorrência de inundações e a distribuição do impacto pluviométrico, consideradas as máximas em 24 (vinte e quatro) horas (Quadro 3).

Para definição dos compartimentos diferenciados, segundo as condições de qualidade do ar, foram considerados, além dos índices de poluição (produzida pelo SO₂ e por material particulado), os níveis de temperatura (existência de ilhas de calor), as isoietas (pluviosidade média anual) e o efetivo uso e ocupação do solo (Quadro 4).

A situação atual das áreas verdes e dos parques da Cidade de São Paulo merece uma avaliação preliminar, pois não se dispõe de dados que apresentem um quadro geral de quantificação e de padrão qualitativo dos mesmos.

Com relação às áreas verdes, estão sendo elaborados estudos para estabelecer com precisão a quantidade e a distribuição da vegetação significativa no Município com o objetivo de preservá-la. O Quadro 5 mostra a distribuição das áreas verdes públicas pelas Administrações Regionais — ARs, incluindo-se as praças, os parques e as áreas verdes ajardinadas do sistema viário.

No que diz respeito aos parques municipais e estaduais estes foram quantificados e localizados (Quadro 6) por Administração Regional — AR, devido à especial relevância que apresentam como condicionantes de qualidade do meio ambiente urbano.

O processo de urbanização de São Paulo, eliminou parcelas substantivas da vegetação existente, não recompôs a cobertura vegetal, impermeabilizou excessivamente o solo e provocou graves erosões; este processo em virtude de seu caráter irreversível, resultou em grande carência de áreas verdes (apenas 3,69m² por habitante), hoje cada vez mais exigidas pela população, que tardiamente toma consciência de sua importância para a qualidade do ambiente urbano.

A reserva de espaços para as áreas verdes se faz, principalmente, através do processo de parcelamento do solo, regulamentada pela legislação municipal. Este processo é precário, pois a reserva é feita com critério quantitativo (15,0% da área total do loteamento), não se vinculando a área verde à densidade populacional, ao volume de edificações ou à sua localização.

Os dispositivos da Lei n. 4.913 (14), de 30 de dezembro de 1981, exigem que a Prefeitura localize 50,0% (dos 15,0% já citados) da área verde, ou seja, 7,5% do total, e tal prática vem acontecendo. Ocorre, entretanto, que a maioria dos loteamentos existentes não foi aprovada, mas sim regularizada e não se subordina a qualquer norma oficial. Agravando esta situação, estas áreas têm sido utilizadas pelo Poder Público para localização de equipamentos urbanos, tendo sido, ultimamente, alvo de invasões para habitação por parte de populações carentes, devido a falta de recursos da Prefeitura para urbanizar, conservar e fiscalizar esses espaços públicos.

A destinação de áreas maiores para parques tem sido esporádica e casuística, exigindo nova política de reserva de áreas com dimensões significativas para esse fim.

QUADRO I

Qualidade Ambiental: Principais Problemas e Causas

Principais Problemas	Causas
Perda de referências paisagísticas	Ocupação inadequada de áreas de potencial paisagístico relevante (vegetação, relevo, solo e drenagem)
Carência de áreas verdes	Legislação omissa quanto a critérios de conservação de solo natural e arborização Desmatamento Escasso empenho das Administrações e limitados recursos alocados a este fim
Irreversibilidade do processo de ocupação urbana, sem reserva de áreas para parques	Eliminação do potencial geoecológico Dificuldades econômicas e culturais Inviabilizando a reversão do uso para recriar área verde

Principais Problemas**Causas**

Má distribuição de áreas verdes de recreação

Ocupação indiscriminada do espaço urbano com edificações
Falta de conscientização e reivindicação popular
Falta de estabelecimento de prioridades e de planejamento
Falta de áreas livres com potencial para parques

Invasão de áreas com destinação para parques, para fins habitacionais e para equipamentos

Falta de estoque de terras para usos habitacionais e para equipamentos

Falta de conscientização da significância das áreas verdes como elemento de equilíbrio da estrutura urbana, para melhoria da qualidade de vida e da qualidade ambiental

Aspectos culturais do processo de urbanização da população migrante

Erosão

Ocupação inadequada de áreas de altas declividades e solos vulneráveis
Retirada da cobertura vegetal
Técnicas inadequadas de terraplanagem
Pavimentação incompleta
Infra-estrutura incompleta

Enchentes

Assoreamento dos cursos d'água
Excesso de impermeabilização do solo
Sistema de drenagem incompleto ou insuficiente
Ocupação inadequada de várzeas e fundos de vale

Poluição de água (rios, córregos, represas)

Ocupação inadequada de bacias de drenagem e fundos de vale
Coleta e tratamento de esgoto incompletos insuficientes
Impermeabilização excessiva do solo
Insuficiência do sistema de coleta e destinação do lixo

Poluição do ar

Veículos de motor de combustão
Indústrias sem controle ambiental

Desconforto ambiental

Legislação omissa quanto aos efeitos ambientais da urbanização
Infra-estrutura e serviços insuficientes
Má qualidade dos logradouros públicos e outros espaços públicos

QUADRO 2

*Qualidade Ambiental — Vulnerabilidade do Solo à Erosão,
Segundo Compartimentos*

Compartimentos e subcompartimentos	Vulnerabilidade do solo à erosão	Declividade %	Impacto pluviom. máx. em 24h (mm)
I Bacia Sedimentar de São Paulo	Não vulnerável	< 40,0	< 150
IA Penha, Ermelino Mata-razzo e Vila Formosa	Vulnerável ocorrências isoladas	< 40,0	< 150
II Morros da Zona Leste e Heliópolis	Vulnerável	< 40,0	< 150
IIA Carmo e Santa Etelvina	Vulnerável	> 40,0	< 150
III Meia encosta da Cantareira, Colinas do Butantã e Campo Limpo e Pedreira	Vulnerável	< 40,0	150-175
IIIA Morumbi	Não vulnerável	< 40,0	150-175
IIIB Baronesa e Guacuri	Vulnerável	> 40,0	150-175
IV Interlagos e Zona Rural Sul	Vulnerável	< 40,0	175-300
IVA Jaceguava, Parelheiros, Embura e Sul de Campo Limpo	Vulnerável	> 40,0 ocorrências isoladas	175-300
V Jaraguá e Serra da Cantareira	Vulnerável	> 40,0	175-300
VI Região do rebordo da Serra do Mar	Vulnerável	> 40,0	> 300
VI A Ponte Alta	Não vulnerável	< 40,0	> 300

QUADRO 3

Qualidade Ambiental — Drenagem Segundo Níveis de Comprometimento das Bacias e Fundos de Vales

Compartimentos e subcompartimentos	Níveis de comprometimento das bacias (5 níveis)	Níveis de comprometimento dos fundos de vale (4 níveis)	Ocorrências de Inundações	Impacto pluviométrico máximo em 24 horas (mm)
I Várzeas principais do Tietê, Tamanduateí e Aricanduva	Níveis 4 e 5	Nível 4 predominantemente e ocorrência do nível 3	Áreas extensas e contínuas ao longo das canalizações do Tietê e Tamanduateí e afluentes	< 150
I _A Várzea do Tietê - trecho não canalizado	Nível 1 predominantemente	Nível 2 predominantemente	Áreas extensas na várzea do Tietê não canalizadas	< 150
I _B Várzea do canal do Jurubatuba	Níveis 4 e 2	Nível 2 predominantemente	Não ocorre	> 150
II Colina Central	Nível 4 predominantemente e ocorrência do nível 5	Nível 4 predominantemente e ocorrência ao sul do nível 3	Pontos localizados distribuídos ao longo de córregos canalizados	< 150
III Colinas de Butantã e Campo Limpo	Nível 2 predominantemente e níveis 3 e 4	Níveis 2 e 3	Pontos localizados distribuídos ao longo dos córregos e áreas extensas ao longo da parte canalizada do córrego	> 150
IV Colinas intermediárias da Zona Leste	Nível 4 predominantemente e grande ocorrência do nível 2	Nível 2 predominantemente e ocorrência a leste e sul do nível 3	Pontos localizados nas várzeas dos córregos afluentes do Tietê não canalizado	< 150
IV _A Colinas de São Miguel	Nível 2 predominantemente	Nível 2 predominantemente	Pontos localizados nas amplas várzeas dos córregos afluentes do Tietê	< 150

Compartimentos e subcompartimentos	Níveis de comprometimento das bacias (5 níveis)	Níveis de comprometimento dos fundos de vale (4 níveis)	Ocorrência de Inundações	Impacto pluviométrico máximo em 24 horas (mm)
V Bacias dos córregos Tatuapé, Moóca e Oratório	Nível 4 predominantemente	Níveis 4 e 2	Pontos localizados ao longo dos córregos	< 150
VI Interlagos	Nível 4 predominantemente e grande ocorrência do nível 1	Nível 3 predominantemente e grande ocorrência do nível 2	Pontos localizados ao longo de córregos não canalizados	> 175
VII Jaraguá	Níveis 3 e 1	Níveis 3 e 2	Poucos pontos localizados ao longo de córregos não canalizados	> 175
VIII ^A Freguesia do Ó, Santana e Tucuruvi	Nível 4 predominantemente e ocorrência dos níveis 1 e 3	Níveis 4 e 3	Áreas extensas junto às nascentes e curso médio dos córregos	> 150
VIII Serra da Cantareira, Zona Rural Sul e Leste	Nível 1 predominantemente e ocorrência localizada do nível 4	Nível 1	Não ocorrência	Zona Norte e Sul: > 175 Zona Leste: < 150
<p>Níveis de Comprometimento dos Fundos de Vale</p> <p>Nível 1 - córregos não canalizados e fundos de vale não ocupados</p> <p>Nível 2 - córregos não canalizados e fundos de vale em início de ocupação</p> <p>Nível 3 - córregos não canalizados e fundos de vale ocupados</p> <p>Nível 4 - córregos canalizados e fundos de vale ocupados</p>				
<p>Níveis de Comprometimento das Bacias</p> <p>Nível 1 - não impermeabilizada</p> <p>Nível 2 - pouco impermeabilizada</p> <p>Nível 3 - impermeabilização média</p> <p>Nível 4 - muito impermeabilizada</p> <p>Nível 5 - totalmente impermeabilizada</p>				

QUADRO 4

Qualidade Ambiental — Qualidade do Ar Segundo Compartimentos

Compartimentos e subcompartimentos	Polição do ar: SO ₂ x material particulado	Temperatura (°C)	Pluviosidade média (mm)	Uso e Ocupação do Solo
I Várzea do Tietê e do Tamanduateí	Muito alta > 10.000 - 12.000	Alta 27 - 30°	Baixa 1350 - 1450	Ocupação total Zona central Uso industrial
IA Região da Lapa e da Vila Prudente	Altíssima > 12.000	Alta 28 - 30°	Baixa 1350 - 1450	Uso industrial predominantemente
II Vertente Oeste do Tamanduateí	Alta 8.000 a 10.000	Alta 27 - 30°	Baixa 1350 - 1400	Ocupação total Verticalização
III Várzea do Tietê e Aricanduva e colinas	Baixa < 6.000	Alta 28 - 30°	Média 1400 - 1500	Ocupação total Bairros áridos
IV Colinas e morros da Zona Leste	Baixa < 6.000	Média 26 - 28°	Média 1400 - 1450	Ocupação de baixa densidade Uso residencial Predomínio de espaços livres e áreas verdes
IVA Zona Rural Leste e Santa Etelvina	Baixa	Média 25 - 27°	Média 1400 - 1450	Ocupação localizada COHAB/Santa Etelvina Predomínio de áreas verdes e matas Uso agrícola
V Várzea do Tietê e colinas de São Miguel	Baixa < 6.000	Média 27 - 28°	Baixa 1350 - 1450	Ocupação de média e baixa densidade Uso residencial Uso industrial localizado
VA Várzea do Tietê	Baixa < 6.000	Baixa 26 - 27°	Baixa com ilha de 1350	Uso industrial/Via Dutra Área Verde/Parque Ecológico

Compartimentos e subcompartimentos	Polição do ar: SO _x e material particulado	Temperatura (°C)	Pluviosidade média (mm)	Uso e Ocupação do Solo
VI Interlagos e colinas de Santo Amaro e Campo Limpo	Baixa < 6.000	Média (27 - 28°) com predomínio de baixa (25 - 27°)	Baixa 1300 - 1400	Ocupação de média densidade Uso residencial Uso industrial localizado Represas Ocorrências de áreas verdes
VI _A Região do canal do Pinheiros	Baixa 6.000	Média (27 - 28°) com predomínio de baixa (25 - 27°)	Baixa 1300 - 1350	Uso industrial predominantemente
VII Zona Rural Sul	Muito baixa	Muito baixa 24 - 26°	Muito alta 1400 - 3000	Ocupação urbana localizada Uso agrícola predominantemente
VIII Várzea do Pinheiros e colinas do Butantã	Baixa < 6.000	Média 26 - 27°	Média 1400 - 1450	Ocupação de média densidade Uso residencial Bairros verdes Ocorrência de áreas verdes
IX Meia encosta e serra da Cantareira	Muito baixa	Muito baixa 23 - 27°	Alta 1400 - 1600	Ocupação de média e baixa densidade Uso residencial
IX _A Jaraguá e Serra da Cantareira	Muito baixa	Muito baixa 23 - 27°	Alta 1500 - 1600	Predomínio de áreas verdes e matas da serra Áreas verdes e matas da serra

Recomendações de âmbito metropolitano:

(*) controle da emissão de poluentes no ABC (especialmente São Caetano, Santo André e Mauá), Guarulhos e Osasco

(*) controle de ocupação e preservação de áreas verdes e matas em Mairiporã e Caieiras (serra da Cantareira), Cajamar, Santana e Pirapora (dispersão de poluentes), terras de Vasconcelos (matas da divisa e ilegível).

ÁREAS VERDES PÚBLICAS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
(DISTRIBUIÇÃO POR ADMINISTRAÇÃO REGIONAL)

Adm. Regional (até Dez/85)	Adm. Regional (1988)	Pças., áreas ajardinadas e canteiros centrais m ²	Parques municipais m ²	Parques estaduais m ²	Total de áreas verdes públ. por ar (m ²)	Popul. 1988	índice de área verde por habit. m ²
Butantã (BT)	Butantã (BT)	881.545	408.532	—	1.290.077	485.914	2,65
Lapa (LA)	Lapa (LA)	1.013.112	16.000	200.000	1.229.112	269.034	4,56
Pinheiros (PI)	Pinheiros (PI)	788.951	48.624	—	837.575	303.426	2,76
Sé (SE)	Sé (SE)	790.237	305.627	—	1.095.864	585.257	1,87
Ipiranga (IP)	Ipiranga (IP)	531.031	165.000	5.428.156	6.124.187	418.005	14,65
Pirituba/ Perus (PP)	Jarag./Pirit. (PJ) Perus (PP)	486.975 15.060	228.857 9.780.402	4.888.400 —	5.604.232 9.795.462	435.411	35,36
Freguesia do Ó (FÓ)	Freguesia do Ó (FÓ) Casa Verde (CV)	517.828 279.150	— —	— 1.740.000	517.628 2.019.150	704.645	3,60
V. Maria/ V. Guilherme (VG)	V. Maria (VI) V. Guilherme (VG)	501.520 161.673	— 38.000	— —	501.520 199.673	569.120	1,23
V. Mariana (VM)	V. Mariana (VM) Jabaquara (JA)	389.275 333.220	1.584.000 46.428	— —	1.973.275 379.648	821.508	2,86
Campo Limpo (CL)	Campo Limpo (CL) Capão	268.470 36.400	— 286.605	— —	268.470 323.005	883.454	0,67
Ermelino (EM)	Ermelino (EM)	83.334*	—	—	83.334*	—	—
São Miguel Paulista	S. Miguel (MP) Itaim Pta. (IT)	121.786 45.267	— —	— —	121.786 45.267	895.055	0,27

Adm. Regional (até Dez/85)	Adm. Regional (1988)	Pças., áreas ajardinadas e canteiros centrais m ²	Parques municipais m ²	Parques estaduais m ²	Total de áreas verdes públ. por ar (m ²)	Popul. 1988	Índice de área verde por habit. m ²
	Sto. Amaro (SA)	615.377	28.400	—	643.777		
	Pedr./C. Gde. (PG)	85.726*	—	—	85.726*	1.284.440	0,85
Santo Amaro (SA)	Cap. Socorro (CS)	363.417	—	—	363.417		
	Parelheiros (PA)	400	—	—	400		
	Santana (ST)	533.091	23.700	—	556.791	403.326	1,54
Santana (ST)	Tucuruvi (TV)	65.131	—	—	65.131		
	Moóca	283.299	—	—	283.299		
Moóca (MO)	Tatuapé (TA)	376.808	97.282	—	474.090		
	V. Aricanduva (VA)	249.799	—	—	249.799		
Penha (PE)	Penha (PE)	212.477	—	2.500.000	2.712.477	2.964.014	2,10
	Sapopemba (SB)	99.990	—	—	99.990		
V. Prudente (VP)	V. Prudente (VP)	147.350	—	—	147.350		
	S. Mateus (SM)	56.996*	—	—	56.996*		
Itaquera/ Guaianas (IG)	Guaianas (G)	20.675	—	—	20.675		
	Itaquera (IQ)	262.139	1.500.359	—	1.762.498		
TOTAL		10.617.309	14.697.816	14.756.556	39.931.681	108.226.09	3,69

(*) Estimado

QUADRO 6

PARQUES PÚBLICOS DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

Parques Municipais			
N.	Nome	Área (m ²)	Localização (AR)
01	Luz	113.428	SE
02	Siqueira Campos	48.624	PI
03	Aclimação	112.199	SE
04	Buenos Aires	16.000	LA
05	Ibirapuera	1.584.000	VM
06	Morumbi	142.432	BT
07	Guarapiranga	152.605	CR
08	Carmo	1.500.359	IQ
09	Vila dos Remédios	109.810	PJ
10	São Domingos	80.000	PJ
11	Pirituba	39.047	PJ
12	Piqueri	97.282	TA
13	Conceição	15.040	JA
14	Nabuco	31.388	JA
15	Raposo Tavares	195.000	BT
16	Previdência	44.000	BT
17	Lions Clube	23.700	ST
18	Anhangüera (*)	9.780.402	PR
19	Independência	165.000	IP
20	D. Pedro II	80.000	SE
21	Sociedade Paulista de Trote	38.000	VG
22	Rolinópolis	27.100	BT
23	Adventista	134.000	CR
24	Granja Julieta	28.400	SA

(*) Apenas 80.000m² abertos ao público

Parques Estaduais	Área (m ²)	Localização (AR)
01 Parque do Estado	5.428.156	IP
02 Jaraguá	4.888.400	PJ
03 Horto Florestal	1.740.000	CV
04 Água Branca	200.000	LA
05 Parque Ecológico do Tietê	2.500.000	PE

5. Transporte e Sistema Viário

A expansão da Cidade de São Paulo deu-se, historicamente, ao longo dos corredores de ligação com outras cidades e regiões (Rio, Santos, Campinas e Sorocaba) e o crescimento da área urbanizada, por sua vez, deu-se em função das condições topográficas do sítio e impulsionado por uma implantação imobiliária dispersa. Este modo de urbanização, aliado à inexistência de vias estruturais implantadas, acabou reforçando a ocupação ao longo dos corredores intermunicipais e conferindo ao sistema viário e de transportes uma configuração radioconcêntrica, com poucas ligações transversais e tendo como pólo principal a Área Central.

Como consequência de fatores exógenos, que acarretaram grande migração e da falta de uma política de desenvolvimento urbano, houve uma expansão desordenada da periferia, agravada pela formação de vazios especulativos internos e pela falta de subcentros em áreas populosas da Cidade.

Por outro lado, a época de maior crescimento demográfico e econômico da metrópole coincidiu com um período de crença, no País e no exterior, de que o equacionamento do transporte urbano, mesmo nas grandes cidades, podia ser baseado no transporte privado. Esta postura muito contribuiu para que não se emprestasse grande ênfase à implantação de transportes de massa em São Paulo, e que a ampliação do sistema viário fosse a grande tônica do período. Mas a crônica deficiência de recursos não permitiu expansões significativas do sistema.

No passado recente foram conseguidos aumentos consideráveis na capacidade do sistema viário. Contudo, as possibilidades de melhorias operacionais já se esgotaram na maioria dos casos, em se mantendo o atual sistema de transporte coletivo e a presença dominante do automóvel. A partir de um certo ponto, só são possíveis aumentos de capacidade, em termos de passageiros, utilizando coletivos, não se viabilizando aumentos em termos de maior número de veículos no sistema.

As características da estrutura urbana e do sistema viário favoreceram a função polarizadora da Área Central e sobrecarregaram os principais corredores radiais. Além disso, o transporte de parcelas crescentes da população de uma periferia cada vez mais distante faz com que se elevem os custos de transporte não só para o usuário (tarifas), mas também para o Poder Público, assim como aumenta o tempo de transporte para a população. O aumento dos custos de infra-estrutura e de operação de transportes, contraposto à diminuição real da renda da população provoca um descompasso entre a tarifa e estes custos, o que resulta em inevitável queda do nível de serviço ofertado em termos de tempo de viagem, segurança e conforto para o usuário.

Como consequência desse processo, se reforçou e consolidou o modelo radioconcêntrico, resultando em algumas características que se verificam na atual estrutura urbana:

— à medida que não se complementaram ligações transversais, a polarização de atividades se mantém marcadamente ao longo dos corredores. Em consequên-

cia, não só se mantém baixo o nível geral de acessibilidade da cidade como um todo, com pequenos volumes de deslocamentos intersetoriais, como também se aumenta desnecessariamente o nível de congestionamento do centro, passagem obrigatória desses deslocamentos;

— à medida que a população residente nas áreas desprovidas de comércio e serviços vê-se obrigada a se deslocar para a Área Central, gastando cada vez mais tempo nas viagens, uma vez que a expansão das atividades terciárias deu-se apenas na direção das áreas residenciais das faixas de renda mais alta;

— à medida em que se privilegiaram abertura e melhoramentos de vias nas áreas de urbanização mais consolidada, acentuaram-se na área periférica as falhas estruturais das vias, as descontinuidades de padrão, a carência de pavimentação adequada de numerosas vias importantes e a ausência de dispositivos eficientes de controle de tráfego.

Esta situação é agravada pela inexistência de separação funcional entre os tráfegos das diferentes modalidades (carga, transporte coletivo, tráfego geral), resultado da utilização simultânea da mesma via por tráfegos com comportamento e velocidades diferentes, o que acarreta diminuição das velocidades operacionais e gera pontos de congestionamento, comprometendo o desempenho das diferentes modalidades de transporte.

Por outro lado, a multiplicidade de órgãos nas três esferas governamentais ligados ao setor de transportes gera pluralidade de funções, o que resulta em falta de integração entre os órgãos de planejamento, os órgãos executivos e operadores e os que tratam do uso do solo.

Sistema Viário

A análise do sistema viário existente objetivou a obtenção de uma visão integrada dos problemas das diferentes modalidades de transportes e procurou identificar pontos onde eventuais intervenções produzissem efeitos mais eficazes.

A análise das insuficiências quanto à capacidade do sistema viário mostrou grande comprometimento dos corredores radiais, na área mais central da Metrópole, utilizado por transporte coletivo e tráfego geral, além das Avenidas Paulista, Doutor Arnaldo, Heitor Penteado e as marginais dos rios Tietê e Pinheiros.

As descontinuidades físicas da Rede Viária principal aparecem nas 3 (três) áreas de urbanização diferenciada do Município, mas são mais graves nos anéis intermediário e periférico, devido a obstáculos físicos, descontinuidades, pontos de estrangulamento ou insuficiência de ligações entre arteriais.

As descontinuidades da rede viária estrutural, revelam as seguintes situações:

- a) inexistência de ligações entre corredores;
- b) inexistência de ligações entre bairros e áreas de oferta de emprego, como entre as áreas residenciais da zona leste e os centros de empregos do ABC, de Guarulhos ou de outras regiões do Município;
- c) inexistência de ligações adequadas a áreas isoladas como os conjuntos da COHAB implantadas em áreas mais periféricas, ou as dificuldades de acesso a bairros isolados pelos bloqueios físicos (RFFSA e rio Tietê por ex.).

Outro aspecto relevante da análise do sistema viário corresponde aos trechos críticos de conflitos entre tráfego de diversas modalidades (carga, transporte coletivo e tráfego geral), mostrando o comprometimento gerado pelo transporte e armazenamento de cargas, tais como os verificados nas áreas de Vila Maria, Vila Guilherme, Coroa, Ipiranga, Moóca, Bom Retiro, Barra Funda e Lapa. Nessas áreas a interferência do caminhão no tecido urbano gera impactos negativos, como

o comprometimento da qualidade de vida no entorno de suas áreas de concentração, carga e descarga, deteriorando ainda a infra-estrutura de equipamentos urbanos (pavimentação de redes subterrâneas).

Quanto às causas desse conflito entre modalidades, além de estrutura viária radioconcêntrica, deve-se assinalar a utilização inadequada do sistema viário. A inexistência de um esquema articulado de separação funcional entre os tráfegos das diferentes modalidades, compromete não apenas o desempenho do transporte coletivo, mas também o das outras modalidades.

Persistem falhas estruturais no sistema viário principal, particularmente a insuficiência de ligações que articulem os eixos radiais, levando à prioridade de obras de complementação e fechamento da malha. Só assim seria possível romper com a atual estrutura radioconcêntrica e induzir a uma nova estrutura urbana.

Estas ligações entre os corredores radiais existentes acabarão formando um conjunto de anéis de ligação interbairros que, por sua vez, irão proporcionar ligações mais diretas e de maior capacidade aos subcentros da Cidade fortalecendo a polinucleação e atenuando, por conseguinte, a excessiva polarização exercida pelo Centro Principal.

Exemplos dessas ligações podem ser verificados no extenso programa de obras de novas ligações viárias em andamento, especialmente aquelas que proporcionam o fechamento do Anel Viário Principal, as duplicações de avenidas periféricas e as avenidas de fundo de vale, que vêm atender a ligações interbairros.

Transportes

Entre 1967 e 1977, ao mesmo tempo em que a população do Município de São Paulo crescia de 5 para 7,6 milhões de habitantes, crescia também o número médio de deslocamentos de cada um desses habitantes, de 0,98 para 1,48 deslocamentos/dia (no tocante aos motivos de viagem, observe-se que 48% do total dos deslocamentos do Município são por motivo de trabalho). Ocorreu, portanto, um considerável aumento do número total de deslocamentos realizados: 6,0 milhões para 11,3 milhões por dia, ou seja, um acréscimo de cerca de 90% na década. Por sua vez, essa tendência conduziu a uma notável alteração na distribuição modal desses deslocamentos, em direção contrária ao preconizado pelos planos urbanísticos e de transporte desenvolvidos na época. Com efeito os deslocamentos realizados por transportes coletivos, caíram de 63,5% do total em 1967 para 60,8% em 1977.

Internamente ao Município, o seu centro é ainda o grande polarizador de deslocamentos: o conjunto da Área Central expandida responde por cerca de 42,2% do total de deslocamentos. Lembrando que em 1967 esses deslocamentos representavam 23,4% do total do Município, a sua composição atual indica a tendência de centralização, em função de diversos fatores que se interagem:

— a sua localização privilegiada em relação ao conjunto da aglomeração, em termos de acessibilidade;

— a concentração de equipamentos de interesse metropolitano.

Apesar da modalidade ônibus ter diminuído, entre 1967 e 1977, sua participação percentual no total de viagens de transportes coletivos (90,7% em 1967 contra 87,1% em 1977 e 75% em 1987), em termos absolutos o número de deslocamentos diários por ônibus quase dobrou no primeiro período, com um total de 2.128 milhões de passageiros transportados em 1977 (ver Tabela 1). Naquele mesmo período 1967/1977, a frota de ônibus da CMTC cresceu 94%, ou seja, de 1.052 veículos, e sua participação aumentou de 17% para 21% do total de passageiros transportados em ônibus na Capital.

No período de 1977 a 1982, a CMTC aumentou consideravelmente sua participação no total de passageiros transportados, passando de 21% para 30% do total de viagens por ônibus. A frota da CMTC passou de 2.050 em 1977 para 3.751 ônibus diesel e trolebus em 1988.

A capacidade do sistema de transportes coletivos na Região Metropolitana de São Paulo, é notoriamente insuficiente, seja em relação às ligações já existentes, seja pela ausência de ligações, principalmente entre bairros periféricos, o que mantém significativa parcela da população em péssimas condições de acessibilidade. Os padrões de serviços, em termos de tempo e distância de viagem, conforto e segurança, com exceção do metrô, mantém-se ainda em nível precário.

A Tabela 2 apresenta a demanda de área de transporte no Município de São Paulo, em 1987 nas diferentes modalidades. Constata-se uma preponderância do transporte coletivo, responsável por 57,18% do total das viagens, sendo que apenas a modalidade ônibus responde por 41,55% das viagens.

Os tempos médios gastos em transporte em 1977 variam de 1:55h para a população até 5 (cinco) salários mínimos, residindo no Centro Expandido, até 3:15h, para os residentes na Região Leste distante.

Outra causa estrutural dos problemas de transporte reside no desequilíbrio entre as diversas regiões, em termos da relação entre o número de empregos e o número de habitantes residentes.

Verifica-se, ainda, que a insuficiência de infra-estrutura atribuída aos transportes coletivos constitui questão agravante do sistema de transporte. O transporte coletivo, dotado de estruturação adequada, permitiria oferecer melhor atendimento à população de menor renda.

Para finalizar o quadro de transporte coletivo sobre pneus, é preciso ainda ressaltar o esforço da CMTC, nos últimos anos para implantar uma extensa rede de trolebus e para implantar o corredor de transporte coletivo das Avenidas 9 de Julho e Santo Amaro, que transporta hoje cerca de 600.000 passageiros/dia em condições de velocidade e conforto bem superiores às de outros corredores.

Quanto ao subsistema sobre trilhos, em 1974 entrou em operação a primeira linha do metrô, que em 1977 transportou 175 milhões de passageiros, o que representava cerca de 6,5% do total de passageiros em transporte coletivo na Região Metropolitana. Em 1987 o sistema do metrô, formado pelas linhas Norte-Sul e Leste-Oeste, transportou 540 milhões de passageiros.

Quanto ao sistema ferroviário de subúrbio, ele depende em parte do Governo do Estado (FEPASA) e em partes do Governo Federal (RFFSA). No período de 1967 até 1977, somente a FEPASA promoveu um significativo aumento da oferta e melhoria do padrão de serviços, implantando seu Plano de Modernização de Subúrbios. Em 1977 os trens de subúrbio transportavam cerca de 141 milhões de passageiros, isto é, 6% do total de passageiros em transportes coletivos. Apesar dessa participação ter se elevado para 9% em 1987, ainda é muito pouco expressiva.

O desafio do aumento da capacidade de transporte há que ser enfrentado, necessariamente, pelo favorecimento ao transporte coletivo, não se podendo contar com uma rede de metrô e subúrbios muito mais extensa e aparelhada que a prevista nos programas em implantação, sendo, o subsistema de transporte coletivo sobre pneus o mais propício para aplicação de melhorias. Desse modo, propõe-se o equacionamento do problema pela implantação, nos principais corredores de demanda, de uma rede de ônibus, estruturada de modo a garantir acessibilidade adequada a toda a área urbana, e com características operacionais, tais como

faixas e vias exclusivas, prioridade no tráfego e veículos adequados de maior capacidade que garantam a obtenção de níveis mais elevados de transporte de passageiros por hora.

Uma vez que uma reestruturação radical do sistema de transportes e vias mostra-se economicamente impossível e urbanisticamente inconveniente, é preciso ressaltar a importância da vinculação das políticas de transporte e de uso do solo. O processo de expansão do sistema viário, dando seu caráter indutor da urbanização, deve levar em conta as diretrizes da estruturação urbana, de forma a evitar uma indesejável expansão da fronteira urbana e uma prematura extensão das linhas de transporte.

TABELA 1
Passageiros Transportados Segundo Tipo de Transporte Coletivo
Região Metropolitana de São Paulo

1967 - 1987								(milhões)
Tipo	1967	%	1977	%	1984	%	1987	%
Subsistema sobre pneus	1304	90,7	2128	87,1	2348	77,4	2525	75,0
CMTC — diesel	170	11,8	315	12,9	460	15,2	466	13,8
— trolebus	48	3,3	44	1,8	94	3,1	77	3,1
Empresas contr. (diesel)	838	58,3	1351	55,3	1359	44,8	1395	41,5
Transp. Interm. (diesel)	248	17,2	418	17,1	435	14,3	587	17,4
Subsistema sobre trilhos	134	9,3	316	12,9	685	22,6	840	25,0
Metrô			175	7,1	409	13,5	540	16,1
FEPASA	28	1,9	31	1,3	79	2,6	83	2,5
CBTU	106	7,4	110	4,5	197	6,5	217	6,5
Total Geral	1438	100,0	2444	100,0	3033	100,0	3033	100,0

TABELA 2
Distribuição da Demanda Diária de Transportes Segundo
a Modalidade — Município de São Paulo 1983/1987

Modalidade	Viagens de pessoas por dia 1983		Viagens de pessoas por dia 1987	
	Números absolutos	Percentagem	Números absolutos	Percentagem
Transporte público				
Metrô				
Linha Norte/Sul	837.000	6,30	890.410	5,35
Linha Leste/Oeste	392.000	2,95	589.041	3,54
Total	1.229.000	9,25	1.479.451	8,89
Ferrovia				
FEPASA	216.438	1,63	227.400	1,37
RFFSA	560.000	4,21	594.520	3,57
Total	660.500	5,84	821.920	4,94
Ônibus				
CMTC	1.448.100	10,89	1.487.670	8,54
Contratadas	3.723.288	28,01	3.821.920	22,96
Intermunicipal	1.145.700	8,62	1.608.220	9,66
Total	7.066.900	47,52	6.917.810	41,55
Táxi/Lotação	320.000	2,41	300.000	1,80

Modalidade	Viagens de pessoas por dia 1983		Viagens de pessoas por dia 1987	
	Números absolutos	Porcentagem	Números absolutos	Porcentagem
Transporte particular				
Automóvel	4.500.000	33,85	6.900.000	41,44
Outras modalid.	150.000	1,13	230.000	1,37
Total	13.292.526	100,00	16.649.181	100,00

Fonte: Secretaria Municipal do Planejamento — SEMPLA.

Nota: Os dados básicos para elaboração desta Tabela foram obtidos de diversas fontes.

6. *Finanças Públicas Municipais*

Qualquer análise acerca do comportamento das finanças públicas municipais, ao longo da última década, certamente colocará em relevo, o descompasso entre a demanda de serviços públicos e a capacidade dos Municípios em financiar os dispêndios necessários para oferecer os serviços desejados pela população.

Com efeito, o violento processo de urbanização que vem caracterizando o desenvolvimento econômico e social de todas as grandes cidades brasileiras, tem acarretado, no caso específico da Cidade de São Paulo, enormes dificuldades no sentido de atender a uma demanda crescente que vem-se diversificando ao longo do tempo.

Face a uma população que vem crescendo sensivelmente acima da média das cidades brasileiras, a Cidade de São Paulo, vem aumentando, década após década, a sua participação no total da população do País: 6,4% em 1970; 7,1% em 1980, sem qualquer tendência de inverter este Quadro. Mais ainda, um dos principais destinos das correntes migratórias internas, a Grande São Paulo, recebeu nos últimos 10 (dez) anos, cerca de 3.3 milhões de pessoas, responsáveis por cerca de 50% (cinquenta por cento) do crescimento da Metrópole.

A expansão da Cidade, no sentido de sua fronteira, extremamente carente de serviços públicos, tem gerado a necessidade de ampliação dos investimentos sociais e a prestação de serviços básicos, sob pena de alargar, ainda mais, o hiato entre a demanda e a oferta de serviços essenciais. De fato, os investimentos públicos deveriam crescer, praticamente, a uma taxa de 3,7% ao ano, equivalente ao crescimento da população, simplesmente para manter o desconfortável déficit de serviços públicos, acumulando ao longo de décadas de investimentos insuficientes.

A realidade tem mostrado, todavia, que a capacidade do Município em realizar esses investimentos, através de seus próprios recursos, vem decrescendo, dramaticamente, ao longo dos últimos anos, mais ainda, nos últimos 5 (cinco) anos, todos os investimentos municipais foram financiados através do aporte de recursos representados por empréstimos internos e externos, como pode ser depreendido, através das informações contidas no Quadro I.

Os dados apresentados no referido quadro permitem afirmar que a redução da capacidade de investir, não pode ser atribuída a um exagerado crescimento das despesas correntes. Ao contrário, observando-se o comportamento dessas despesas que incluem a de custeio (pessoal, materiais de consumo e serviços de terceiros) e as transferências correntes (basicamente os encargos da dívida) nota-se que estas cresceram apenas 18,7% entre 1987 e 1977, enquanto a população, os equipamentos públicos e o volume de serviços, apresenta o crescimento sensivelmente maior, ao longo dos 10 (dez) últimos anos.

Este fato é importante, na medida em que os dados da despesa corrente incluem os encargos com a dívida interna e externa, os quais representavam 14% das mesmas em 1987, quando em 1977, estes mesmos encargos não chegavam a representar 8% desta despesa.

As informações contidas no Quadro I permitem afirmar que a principal causa da drástica redução da capacidade de investir, com recursos próprios, deve ser procurada no comportamento da receita própria do Município. De fato, a receita própria de 1987 representava apenas 78% da receita arrecadada em 1977. Se compararmos a receita de 1987 com o ano de 1978, quando a receita própria atingiu o maior valor de arrecadação, no período, a diferença é ainda mais dramática, isto é, 70%

Se a receita própria tivesse pelo menos permanecido constante, em termos reais, aos níveis observados nos anos anteriores a 1983, o Município teria condições de investir cerca de 20% da sua receita. Note-se que após 1982, a queda dos investimentos somente não foi maior, em virtude da absorção de poupanças derivadas de financiamentos internos e externos, os quais geram custos financeiros que oneram, ainda mais, os já insuficientes recursos próprios da Municipalidade, acarretando uma inflexibilidade cada vez maior no Orçamento Público Municipal.

A partir dessa constatação, cabe analisar os fatores responsáveis pela redução da receita própria do Município, no sentido de procurar inverter esta tendência, nos próximos anos.

Convém lembrar, em primeiro lugar, quais os componentes da receita própria do Município de São Paulo. Ela é formada, basicamente, pela receita tributária (IPTU, ISS, taxas) e pelas transferências correntes, federais e estaduais, onde se destaca a cota-parte da arrecadação do ICM.

O Quadro II, apresenta, para alguns anos selecionados, a participação no total e as variações reais dos principais componentes da receita própria. Chama a atenção do comportamento da arrecadação do IPTU. Ele representa cerca de 9% do total arrecadado em 1987, quando em 1978, a sua participação no total era de 23%. Em termos reais, a sua arrecadação sofreu uma queda de 73%, no período, isto é, representa atualmente apenas 27% daquilo que representava em 1978, quando seria de se esperar que a receita deste imposto acompanhasse, de perto, o crescimento do número de prédios construídos, próximo de 23% no período.

As causas associadas à queda significativa na arrecadação do IPTU, em termos reais, ao longo dos últimos anos, são de várias ordens, porém, as mais relevantes são as seguintes:

a) o fato de que, enquanto o valor venal dos imóveis, utilizado como base de cálculo do tributo, vem sendo corrigido, aproximadamente, pela variação da OTN, do ano imediatamente anterior ao lançamento, a inflação efetivamente registrada no ano que o tributo é arrecadado, tem se mostrado frequentemente mais elevada;

b) a opção que a Municipalidade tem oferecido ao contribuinte, no sentido de recolher o imposto em parcelas mensais, sem contemplar a correção monetária do valor das parcelas, em função da inflação observada durante o período em que se dá o recebimento do total do imposto, tem acarretado uma sensível perda real da receita, tanto maior quanto maior a taxa de inflação observada a cada ano;

c) como decorrência dessa sistemática de reajuste, os valores venais dos imóveis distanciam-se, cada vez mais, dos reais valores de mercado, provocando graves distorções que penalizam parcela expressiva da população.

Com relação ao ISS, apesar de ter apresentado um crescimento de 15,8% entre 1978 e 1987, seguramente não tem acompanhado o crescimento e o dinamismo do setor terciário do Município de São Paulo. Alguns fatores têm impedido o ISS de atingir o seu pleno potencial de arrecadação:

a) a própria natureza do setor "serviços", a diversificação das atividades e o excessivo dinamismo, requerem uma agilidade no cadastramento e na tributação das atividades econômicas sujeitas ao imposto, que embora perseguida pela Administração, ainda não foi satisfatoriamente atingida;

b) a diversidade de bases de cálculo de imposto, onde os serviços são tributados com diferentes critérios, dependendo do tipo de atividade em que se enquadram, dificulta a arrecadação e fiscalização do imposto;

c) a necessidade de se rever algumas alíquotas, relativamente reduzidas, que favorecem alguns setores, como exemplo o da construção civil, de reconhecida capacidade contributiva.

No tocante às taxas, é patente o fato de que suas receitas têm deixado de cobrir os custos envolvidos na prestação dos serviços, não se justificando qualquer subsídio neste tipo de tributação. Por outro lado, a arrecadação das taxas, sofre os mesmos efeitos perniciosos da inflação, em virtude da ausência dos mecanismos de correção monetária das parcelas, exatamente como no caso do IPTU, já comentado anteriormente.

No que se refere à cota-parte do ICM — Imposto sobre a Circulação de Mercadorias — que registrou-se entre 1978 e 1987, uma queda de 25% na sua arrecadação real, ressalta-se que, ainda, se trata do maior item isolado (39% do total) na composição da Receita Própria. A queda de arrecadação registrada no período, tem pelo menos, dois componentes:

1 — o primeiro de ordem conjuntural, reflete o reduzido dinamismo de atividade industrial, na primeira metade da década de 80, quando o produto industrial no Município sofreu significativa retração;

2 — o segundo deriva de um processo estrutural, isto é o valor adicionado dos demais municípios paulistas vem crescendo mais rapidamente do que o da Cidade de São Paulo, em função da maior expansão das atividades industriais fora do Município. Em função dessa constatação, o índice de participação do Município de São Paulo no total do ICM distribuído aos Municípios passou de 42,6% em 1978 para 31% em 1987.

Nesse sentido, são crescentes as restrições, de várias ordens, que dificultam a implantação e ampliação de projetos industriais no Município de São Paulo. De um lado, concorrem para reduzir o ritmo de crescimento da produção industrial dentro dos limites do Município e, portanto, a participação de São Paulo no ICM distribuído, de outro, não avaliam as prestações sobre a oferta de serviços públicos municipais.

De fato, os estímulos no sentido de transformar a cidade em centro comercial financeiro e de serviços, atividades caracterizadas pelo maior emprego de mão-de-obra por unidade de produção, dá suporte a elevadas taxas de crescimento da população, aumentando a demanda de serviços públicos dentro do Município, sem a contrapartida adequada de receita tributária e de transferências intergovernamentais, para o seu financiamento.

As transferências da União constituem-se em assunto que, deve merecer especial atenção, tendo em vista a sua pequena importância, no contexto da Receita Própria.

Não cabe aqui, analisar as razões que levaram ao atual desenho de distribuição das competências tributárias entre as três esferas de governo. O fato básico é de que em razão da extrema concentração de recursos nas mãos do Governo Federal, caberia às transferências da União aos Estados e Municípios, um papel extremamente importante no montante da receita efetivamente disponível em cada esfera de Governo. A realidade tem mostrado porém, que tal distribuição está longe de atender a necessidade dos Municípios, principalmente os das Metrópoles.

Assim, após as referidas transferências, os municípios brasileiros, no seu conjunto, recebem cerca de 17% do total arrecadado no País. No que se refere aos municípios das capitais, entretanto, as porcentagens são bem mais modestas.

Neste sentido, é ilustrado o fato de que do total de tributos federais no país, cerca de 23% são arrecadados dentro da Cidade de São Paulo. É ilustrativo, também, o fato de que apenas 0,6% destes tributos retornam à Cidade na forma de transferências federais. Para se ter uma idéia da insignificância desses recursos, basta notar que ela representa apenas 3% da receita própria, conforme mostra o Quadro II.

A razão desta disparidade deve ser atribuída ao critério de rateio atualmente em vigor, o qual leva em conta a variável população do Município, porém limitada a um determinado número de habitantes, (cerca de 145 mil, em 1986) e o inverso da renda "per capita" do Estado. Tal critério, obviamente, faz com que o Município de São Paulo, seja particularmente penalizado.

Se é verdade que nesse sistema de transferências intergovernamentais está implícito uma desejável redistribuição de renda entre regiões ricas e pobres, é inegável, contudo, que o grau de transferência já atingiu níveis insuportáveis. De fato, de um lado é verdade que a Cidade de São Paulo ostenta um elevado nível de renda "per capita", gerando aproximadamente, 15% do PIB do País, porém é também correto, que tal nível de riqueza não se traduz em recursos públicos compatíveis com a necessidade de uma cidade da natureza de São Paulo, como já nos referimos.

Lamentavelmente, a nova Constituição que está sendo atualmente elaborada, não deverá alterar significativamente a situação vigente, no tocante às transferências da União para as Capitais. Embora os municípios, como um todo, tenham obtido um sensível aumento na participação do bolo tributário, a prevalecer na legislação complementar o critério de rateio atualmente em vigor, as Capitais e, particularmente o Município de São Paulo continuará praticamente, à margem, desse processo de distribuição.

A guisa de conclusão, cabe assinalar, que cabe ainda ao Município de São Paulo, realizar um esforço visando elevar a sua receita própria, através da melhoria do sistema de arrecadação, instituição de correção monetária dos impostos e taxas recolhidos, da revisão da política de isenções, e a aplicação de novos mecanismos fiscais relacionados com as diretrizes de desenvolvimento urbano.

De qualquer maneira, porém, o esforço próprio do Município de São Paulo, será, sempre, insuficiente diante da magnitude dos problemas advindos da importância econômico-social da Cidade e de sua área metropolitana, no contexto político-econômico nacional.

Cabe, portanto, continuar a luta, no sentido de atenuar, significativamente, a desproporção entre a arrecadação de tributos federais que incidem sobre as atividades aqui localizadas e as cotas de participação a que tem direito, à semelhança dos outros municípios brasileiros.

QUADRO I

PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
EVOLUÇÃO REAL DA CAPACIDADE DE INVESTIMENTOS (PREÇOS MÉDIOS-87)
1976/1987

Anos	Receita Total (1)	Receita Própria (2)	Despesas Correntes (3)	Amortização	Despesas Correntes + Amortização	Capacidade Própria de Invest. (2 - 5)	Cap. próp. de Invest. como % da Rec. PR.	Capac. Total de Invest. (1 - 5)	Capac. Total de Invest. como % da Rec. Total
1976	56.177.551	46.929.660	32.428.974	1.093.101	33.522.075	13.407.585	28,6	22.655.476	40,3
1977	53.918.936	49.262.752	32.807.971	3.708.336	36.516.307	12.746.445	25,9	17.402.629	32,3
1978	65.187.940	55.190.097	36.108.316	3.994.377	40.012.693	15.177.404	27,6	25.175.247	38,6
1979	59.464.286	52.328.869	36.941.964	4.808.408	41.750.372	10.578.497	20,2	17.713.914	29,8
1980	56.624.861	48.592.531	34.243.775	3.590.673	37.834.448	10.758.083	22,1	18.790.413	33,2
1981	53.648.152	43.822.527	34.037.176	3.004.204	37.041.380	6.781.147	15,5	16.606.772	31,0
1982	54.731.765	49.099.391	38.238.864	3.253.697	41.492.561	7.606.830	15,5	13.239.204	24,2
1983	44.549.021	39.272.509	35.292.082	4.023.843	39.315.925	43.416	- 0,1	5.233.096	11,7
1984	41.983.711	34.669.525	33.301.311	5.558.266	38.859.577	4.190.052	- 12,1	3.124.134	7,4
1985	49.542.603	39.769.797	40.559.912	3.709.850	44.269.762	4.499.965	- 11,3	5.272.841	10,6
1986	47.584.341	44.067.037	43.855.542	4.900.432	48.755.974	4.688.937	- 10,6	- 1.171.633	- 2,5
1987	53.310.789	38.622.205	38.943.458	6.878.319	45.821.777	7.199.572	- 18,6	7.489.012	14,0

Fonte dos Dados Brutos: Balanços Orçamentários da PMSP — 1976/1987
(*) Receita Própria — Receita Total Menos Operações de Crédito

QUADRO II

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO
PARTICIPAÇÃO NO TOTAL E VARIAÇÕES REAIS DOS PRINCIPAIS
COMPONENTES DA RECEITA PRÓPRIA
ALGUNS ANOS SELECIONADOS

Valores em Cz\$ Milhões (1)

Receita Própria	1970		1974		1978		1982		1987		Variação (%) 1987/1978
	Valor	% Sobre Total	Valor	% Sobre Total	Valor	% Sobre Total	Valor	% Sobre Total	Valor	% Sobre Total	
IPTU	5491	19,6	7559	18,2	13118	23,7	10003	20,3	3452	8,9	-73,7
ISS	3667	13,1	7386	17,7	9405	17,0	11027	22,4	10892	28,3	15,8
Taxas	2466	8,8	3442	8,3	4257	7,7	4120	8,3	2800	7,2	-34,2
ICM	13236	47,3	18808	45,2	20237	36,5	16524	33,5	15037	38,9	-25,7
Transf. União	577	2,1	750	1,8	1488	2,7	855	1,7	1228	3,2	-18,5
Outras	2551	9,1	3667	8,8	6913	12,4	6785	13,8	5213	13,5	-24,6
Receita Própria	27988	100,0	41622	100,0	55418	100,0	49314	100,0	38622	100,0	-31,3

Fonte dos Dados Brutos: Balanços Orçamentários da Prefeitura do Município de São Paulo.

(1) a preços médios de 1987 — deflacionados pelo IGP — FGV
coluna 2 — disponibilidade interna

Documentos Utilizados na Síntese de Estudos Básicos — Anexo 3

1. População, evolução e estimativas:
 - Plano-Diretor do Município de São Paulo 1985 — 2000 (“PDMSP 1985-2000”) Série Documentos, 1985, SP.
 - Fonte SEADE.
2. Espaço Urbano da Cidade de São Paulo e seus problemas básicos:
 - PDMSP 1985-2000.
 - Plano-Diretor do Município de São Paulo — Primeira Etapa: objetivos e diretrizes gerais (Série — Documentos) — 1983.
3. Habitação de interesse social:
 - “PD - 1983”.
 - SEMPLA, DEMPLAN, Supervisão de Serviços Sociais e Urbanos.
 - Diagnóstico de Serviços e Equipamentos Públicos, março 1988.
 - “PDMSP - 1985-2000”.
4. Meio Ambiente Urbano:
 - “PDMSP - 1985-2000”.
5. Transportes e Sistema Viário:
 - “PDMSP - 1985-2000”.
 - “PD - 1983”.