



**XVII ENANPUR**

SÃO PAULO • 2017



# Os Planos Regionais das Subprefeituras de São Paulo

The Regional Plans of the São Paulo's  
Subprefectures

***Fábio Mariz Gonçalves**<sup>1</sup>, Prefeitura Municipal de São Paulo e  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de  
São Paulo, [fabiomgoncalves@uol.com.br](mailto:fabiomgoncalves@uol.com.br)*

***Luis Fernando Villaça Meyer**<sup>2</sup>, Prefeitura Municipal de São  
Paulo, [luisfvmeyer@gmail.com](mailto:luisfvmeyer@gmail.com)*

---

<sup>1</sup> Diretor do Departamento de Urbanismo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – Prefeitura Municipal de São Paulo; Professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

<sup>2</sup> Assessor técnico do Departamento de Urbanismo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de São Paulo.

## RESUMO

Os atuais Planos Regionais das Subprefeituras de São Paulo são definidos no Plano Diretor Estratégico de 2014 de forma distinta àquela vigente anteriormente. Suas naturezas e objetivos, agora centrados nos espaços públicos e na integração de políticas setoriais, fazem com que sejam compreendidos como um instrumento do Sistema de Planejamento Urbano. Buscando contribuir para o relacionamento entre o poder público e a sociedade nas tomadas de decisão e definições de prioridades quanto aos objetos sobre os quais se debruça, os Planos Regionais enfrentam desafios de escala de ao menos três ordens: a relação entre planos setoriais de abrangência municipal e seus desdobramentos locais; a articulação entre instâncias e órgãos centrais e regionais da prefeitura; e processos participativos em uma cidade com onze milhões de habitantes. Com estes desafios em mente, o presente artigo vem apresentar os conceitos e reflexões que fundamentam os novos Planos Regionais das Subprefeituras e as estratégias que embasaram sua revisão participativa, realizada entre agosto de 2015 e novembro de 2016.

**Palavras Chave:** Plano; Regional; Subprefeitura; Participação; Espaço Público.

## ABSTRACT

The current Regional Plans of São Paulo's Subprefectures are defined in the Master Plan of 2014 in a different way from that previously in effect. Their natures and objectives, now centered around public spaces and the integration of sectorial policies, establish them as an instrument of the Urban Planning System. In order to contribute to the relationship between government and society in decision-making and definition of priorities, regarding the objects on which it is based, the Regional Plans face scale challenges of at least three orders: the relation between sectorial plans with municipal scope and its local developments; the articulation between central and regional instances of the city hall; and participatory processes in a city with eleven million inhabitants. With these challenges in mind, this article presents the concepts and reflections that provide the foundation of the new Regional Plans and the strategies that underpinned its participatory review, carried out between August 2015 and November 2016.

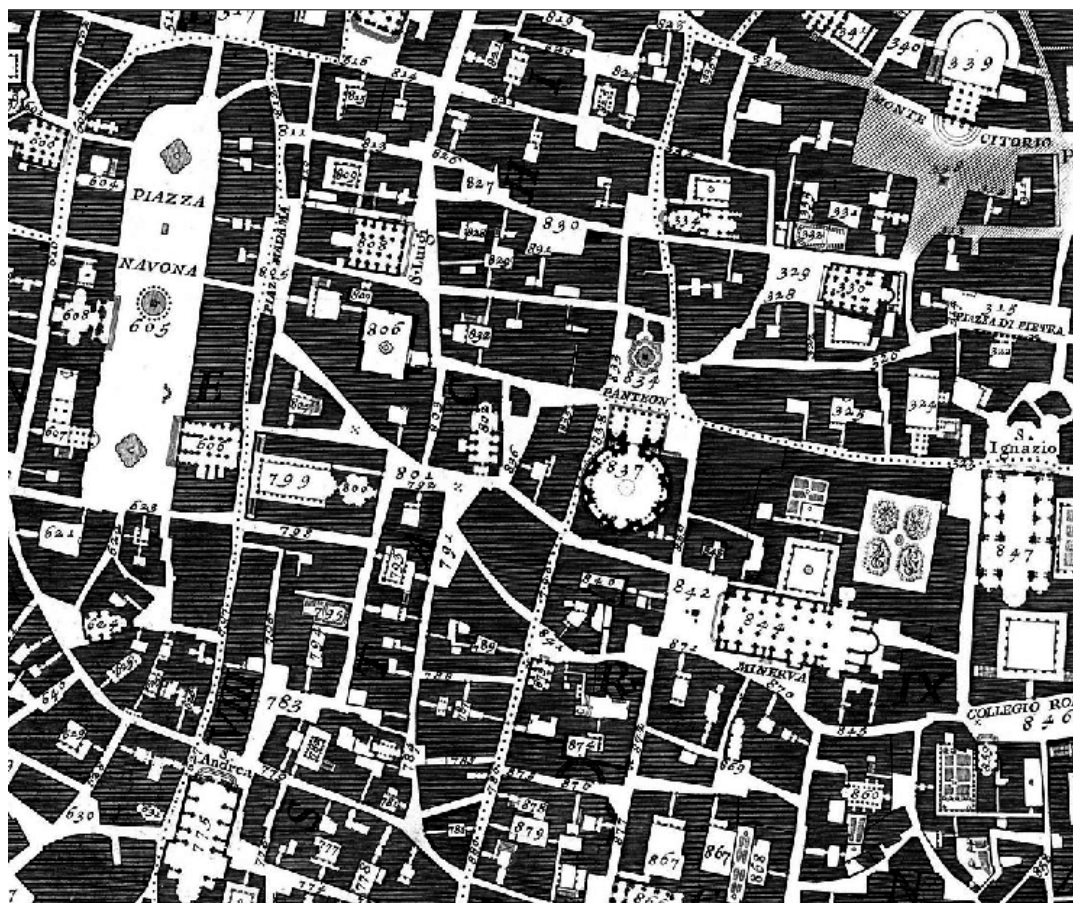
**Keywords:** Regional; Plan; Subprefecture; Participation; Public Space.

## **INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO**

Os Planos Regionais das Subprefeituras - PRS são conceituados no atual Plano Diretor Estratégico - PDE de forma distinta àquela vigente anteriormente, sendo que sua primeira característica é ser elemento de planejamento complementar e diverso à lei do Zoneamento. Tal complementaridade se materializa na observância de elementos diferentes, a saber, que o Zoneamento trata majoritariamente do regramento das áreas loteadas ou passíveis de loteamento, enquanto os PRS passam a enfatizar os espaços e áreas públicas e a articulação de políticas setoriais no território.

Uma boa forma de ilustrar tal complementaridade é resgatarmos a planta iconográfica de Roma desenvolvida por Giambattista Nolli no século XVIII e observarmos sua atualidade nos discursos urbanísticos ao redor do mundo, onde se tem ressaltado a importância dos espaços públicos e conceitos como: cidade para pessoas, direito à cidade, mobilidade ativa, dentre outros. Nolli representa apenas os espaços da vida pública, os espaços de acesso e uso público, vielas, ruas, igrejas, pátios e praças, reconhecendo que são eles os espaços da cidade.

Tal representação ilustra a especificidade dos Planos Regionais, por mais que não se possa, a rigor, reduzir sua relação com o Zoneamento a uma visão meramente dicotômica. Diferentemente, reside na atual distinção entre ambos o reconhecimento de que respondem a lógicas diferentes de intervenção no território, enfrentando dinâmicas e interlocutores específicos, embora devam guardar coerência entre si e com uma mesma ideia de cidade estabelecida pelo Plano Diretor.



Giambattista Nolli - Planta icnográfica de Roma, 1748.  
Fonte: <http://nolli.uoregon.edu/>

Observando tais elementos e reforçando a lógica do Sistema de Planejamento proposta pelo PDE, os Planos Regionais são compreendidos em dupla natureza: por um lado devem definir os procedimentos e estruturas necessárias à implementação de suas propostas e, por outro, devem indicar as transformações almejadas no horizonte temporal do Plano Diretor. Neste sentido, são entendidos como instrumento de planejamento em uma noção ampliada da ideia de “Plano”, buscando instrumentalizar o poder público e sua relação com a sociedade nas tomadas de decisão e definições de prioridades de acordo com o Programa de Metas vigente, com os ciclos orçamentários e através de processos participativos.

Para aprofundar tal entendimento, precisamos definir o objeto abordado pelos Planos Regionais e como respondem aos objetivos e finalidades atribuídos a eles no Plano Diretor.

Os Planos Regionais das Subprefeituras integram o Sistema Municipal de Planejamento Urbano, detalham as diretrizes deste Plano Diretor Estratégico no âmbito territorial de cada Subprefeitura, articulam as políticas setoriais e complementam as proposições relacionadas às questões urbanístico-ambientais em seus aspectos físicos e territoriais e demarcam os instrumentos urbanísticos e ambientais previstos nesta lei.

Artigo 344 da Lei 16.050/14 - Plano Diretor Estratégico



Esta definição nos coloca questões que podemos explorar de acordo com as duas naturezas previamente definidas. Quanto à primeira, de que maneira integram e como se relacionam com os elementos do Sistema Municipal de Planejamento Urbano; e quais são as estratégias para articulação das políticas setoriais. Quanto à segunda, com qual finalidade e de que forma os Planos Regionais detalham as diretrizes do Plano Diretor em cada subprefeitura; e sobre qual matéria versam ao complementar as proposições relacionadas às questões urbanístico-ambientais em seus aspectos físicos e territoriais, explicitando como e quando os instrumentos urbanísticos devem ser demarcados.

Quanto à primeira natureza, contendo procedimentos de articulação para ajustes, priorização, detalhamento e execução das propostas elaboradas, foi preciso determinar as competências e composição dos Núcleos Regionais de Planejamento; as finalidades, conteúdos e procedimentos de elaboração participativa dos Planos de Ação das Subprefeituras; e orientações para a implementação das propostas estabelecidas para os Perímetros de Ação.

Já quanto à segunda natureza, apresentando-se como documento que deve indicar as propostas de transformações almejadas no horizonte temporal do Plano Diretor, determinou-se que os Planos Regionais passariam a contar com Diretrizes Macrorregionais, Diretrizes Regionais e Perímetros de Ação constituintes da Rede de Estruturação Local.

Com tal caráter instrumental, precisa-se esclarecer como os elementos de ambas as naturezas se relacionam no tempo, quais atores estão envolvidos e quais são os marcos temporais neste processo.

## ESPAÇOS PÚBLICOS

A articulação entre políticas setoriais no território se dá, na prática da vida cotidiana da população, no espaço público. São os lugares onde as questões sociais, econômicas, culturais, políticas e ambientais se desenvolvem e, colocado nas palavras do PDE, “questões urbanístico-ambientais, em seus aspectos físicos e territoriais” se materializam. Em compensação, a falta de articulação entre estas políticas se reflete na falta de qualidade e caráter dos espaços públicos, podendo gerar diversas incoerências e problemas na qualidade da vida urbana.

Analisando as responsabilidades pela intervenção e gestão dos diversos elementos constituintes dos espaços públicos - calçadas, leito carroçável, postes, árvores, mobiliário urbano, áreas verdes, equipamentos sociais, etc. - pode-se facilmente constatar a necessidade de tal articulação, ainda mais em áreas de alta vulnerabilidade social e urbana e em centralidades locais.

Como exemplo, pode-se citar casos em que a instalação de um terminal de transporte não foi acompanhada do alargamento e qualificação das calçadas e travessias que lhe dão acesso. Da mesma forma, do que adianta implantar um corredor de ônibus onde todos os veículos contam com aparatos de acessibilidade, bem como implantar escolas e postos de saúde acessíveis próximos a ele, sem qualificar os percursos entre estes equipamentos com iluminação, vegetação e calçadas acessíveis.

A simples possibilidade de órgãos distintos compartilharem espaços livres de seus respectivos equipamentos públicos, ou de configurarem uma rede de equipamentos - como os Territórios CEU - também demanda articulação. Ela também é necessária para que as diversas intervenções em espaços públicos para permanência sejam coerentes entre si e favoreçam o encontro e as trocas

de experiências na cidade, procurando compatibilidade nos quesitos de conforto, agradabilidade, adequação aos usos existentes, etc.

Com isso em mente, as diretrizes e propostas territoriais definidas nos Planos Regionais não se detêm a um ou outro tema setorial específico. Diferentemente, orientam simultaneamente diversos temas pertinentes ao território, bem como relações entre eles. Ao mesmo tempo, são tão mais detalhadas, aproximando-se à definição da ação que será tomada, quanto mais estiverem pactuadas entre as pastas quanto aos seus planos e agendas específicos. Por outro lado, não se detêm sobre temas que a princípio não contam com interfaces intersetoriais, como manutenção, zeladoria urbana ou gestão de equipamentos públicos.

Portanto, as propostas presentes nos Planos Regionais são essencialmente orientadas à intervenção urbana intersetorial, ao projeto, mas o fazem lidando com um primeiro desafio de escala: como relacionar grandes planos municipais com questões locais específicas? Primeiramente, tomando por base as estratégias e diretrizes territoriais colocadas pelo Plano Diretor - principalmente quanto ao macrozoneamento e à Rede de Estruturação e Transformação Urbana - os Planos Regionais definem Diretrizes Regionais, onde estão orientações intersetoriais para cada região, intermediárias entre o global e o local.

Da mesma forma, por mais que os PRS sejam vinculados às subprefeituras, a divisão macrorregional adotada nas análises ressalta questões que transpassam os limites regionais. A sobreposição das macrozonas, macroáreas e dos dados territoriais às macrorregiões confirma que há questões comuns a conjuntos de subprefeituras como, por exemplo, a demanda por equipamentos sociais e o problema das áreas de mananciais nas subprefeituras ao norte, bem como a demanda por empregos, por melhor conectividade na malha viária e por infraestrutura nas subprefeituras ao leste. A estas questões foram definidas Diretrizes Macrorregionais.

Tanto as Diretrizes Regionais quanto Diretrizes Macrorregionais serão importantes para a territorialização do Programa de Metas, sendo tomadas por base na elaboração das prioridades quadrienais nos Planos de Ação das Subprefeituras. Ao mesmo tempo, fazem a interface entre a escala do Plano Diretor com a escala local - grande desafio em uma cidade com tal dimensão - resguardando coerência entre elas. Desta maneira, ambas orientam intervenções urbanas, mas não entram no detalhe do território como o faz a Rede de Estruturação Local. Esta, por sua vez, constitui o centro da lógica de intervenção dos Planos Regionais, aproximando-se cada vez mais do projeto urbano.

A Rede de Estruturação Local é composta por Perímetros de Ação, que são porções do território destinadas ao desenvolvimento urbano local, mediante integração de políticas e investimentos públicos, caracterizados a partir da articulação dos elementos locais dos Sistemas Urbanos e Ambientais, nos termos do Plano Diretor. Foram elaborados 380 Perímetros de Ação para todo o município, contando cada um com descrição e mapeamento da área de análise, caracterização das questões da área, objetivos e diretrizes para as intervenções intersecretarias.

Os perímetros foram elaborados com base em diversos critérios e análises desenvolvidas ao longo do trabalho como, por exemplo, proximidade e concentração de equipamentos sociais distintos, existentes ou planejados; cruzamentos de dados sociais e estatísticos como densidade demográfica e vulnerabilidade social; avaliação de adequação de espaços públicos e sistemas de mobilidade em centralidades locais e eixos de estruturação; análises da relação entre bacias hidrográficas e espaços livres; estudos de morfologia urbana resultante do novo zoneamento, dentre outros.

Importante ressaltar algumas particularidades dos Perímetros de Ação. Em primeiro lugar, podem ter dimensões muito distintas de acordo com suas características. Perímetros que, por exemplo, tratam da falta de espaços públicos, que proponham estabelecer a conexão de equipamentos sociais ao longo de um grande eixo viário, ou que orientem a relação entre espaços livres considerando o contexto de determinada bacia hidrográfica, podem ser muito extensos. Por outro lado, perímetros que orientem intervenções em uma centralidade local ou que procurem relacionar determinado conjunto de equipamentos sociais entre si podem ter dimensões muito reduzidas. Pelo mesmo motivo, Perímetros de Ação não devem estar confinados aos limites de cada subprefeitura, dado que os problemas da cidade não respeitam delimitações administrativas.

Em segundo lugar, não há problema na sobreposição entre perímetros e muitas vezes não há necessidade em mesclá-los. Uma vez que cada um possui características particulares, como nos exemplos descritos anteriormente, fundir perímetros pode gerar maior complexidade na solução de suas questões e desnecessariamente menos clareza nos problemas a serem enfrentados. Contudo, isso implica que sempre que forem previstas intervenções em áreas sobrepostas, ambos os perímetros sejam observados para garantir compatibilidade e coerência, dado que uma intervenção pode precisar ser modificada para estar de acordo com outras realizadas posteriormente, potencialmente gerando gastos desnecessários aos cofres públicos e maiores transtornos.

Em terceiro lugar, nem toda área do território municipal precisa estar coberta por Perímetros de Ação. O fato de não ser demarcado não implica que determinado território não tenha intervenções ou ações de uma ou mais secretarias. Os diferentes órgãos municipais permanecem com autonomia para desenvolver intervenções onde entenderem ser necessário, assim como a Rede de Estruturação Local definida nos atuais Planos Regionais não exclui a possibilidade de novas demarcações e ajustes, desde que se sigam as orientações de priorização e detalhamento nos Planos de Ação das Subprefeituras.

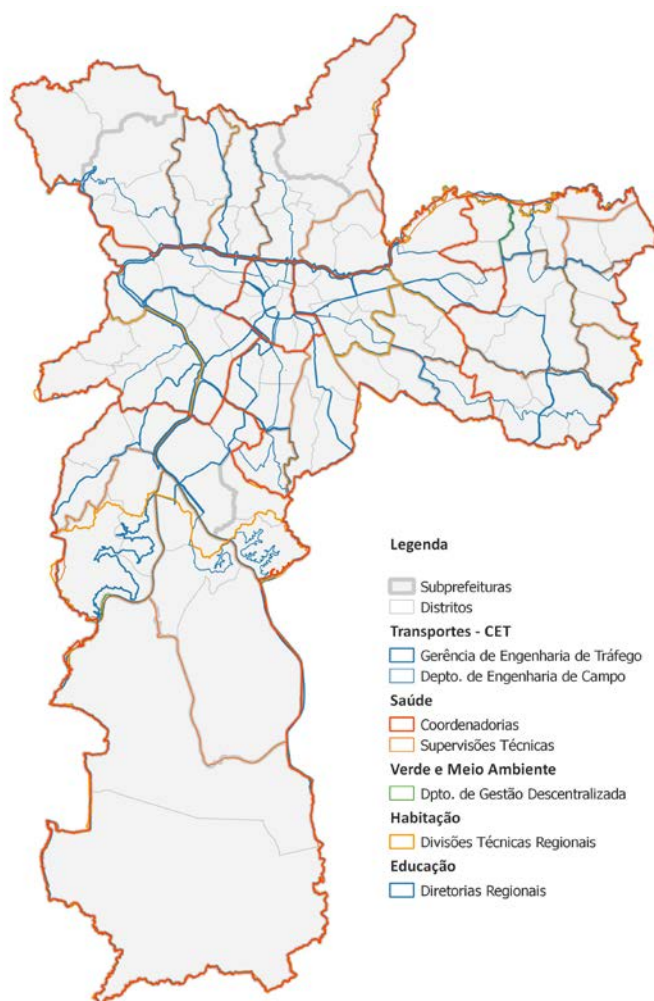
## ARTICULAÇÃO SETORIAL

Uma vez que as propostas dos Planos Regionais se centram na intersetorialidade inerente aos espaços públicos, é preciso compreender que cada pasta possui estratégias, critérios e naturezas que se substancializam em políticas e planos específicos - seja transportes por meio do Plano de Mobilidade, habitação por meio do Plano de Habitação, verde e meio ambiente por meio de seus diversos planos, assim como educação, saúde e todas as demais.

Além disso, as próprias regionalizações do município também respondem aos critérios particulares a cada assunto, gerando delimitações muitas vezes vistas como incoerentes e conflitantes entre si. A sobreposição de tais recortes no território há tempos é vista como indício de sua falta articulação, por vezes argumentando-se que a solução seria padronizá-las.

Neste panorama, o primeiro desafio apresentado - dizendo respeito ao relacionamento entre grandes planos e especificidades locais - se associa, portanto, a um segundo desafio de escala: como articular esferas da administração pública responsáveis pelo planejamento municipal às esferas responsáveis pelo território? Para além do habitual relacionamento entre as instâncias centrais e regionais de cada secretaria municipal, assim como a relação entre elas e as subprefeituras, coloca-se a questão de como articulá-las sob a pauta dos espaços públicos.

Os Planos Regionais consideram estas questões como dados de uma realidade complexa, entendendo que a cidade conta ainda com grandes desigualdades socioterritoriais - explicitadas, inclusive, pelas macroáreas no Plano Diretor - e que a padronização no recorte regional entre as diferentes secretarias não seria solução, ao contrário, poderia agravar os problemas existentes. Diferentemente da proposta de homogeneização, os PRS foram estruturados de forma a contribuir como instrumento transversal e lidando tanto com secretarias quanto com subprefeituras.



*Regionalização por secretaria*

*Fontes: SMT-CET, SMS, SVMA, SEHAB, SME*

Sendo assim, as diretrizes e propostas dos Planos Regionais buscam compatibilizar as intenções de intervenção de cada secretaria fazendo-as observar umas às outras e analisarem o espaço público com mais atenção e proximidade, juntamente às subprefeituras. Com tal finalidade em mente, para que as Diretrizes e Perímetros de Ação presentes nos Planos Regionais estivessem compatíveis aos planos setoriais e colaborassem com sua articulação, foi preciso que técnicos e informações referentes a cada setor e cada território fossem trazidos para a mesma mesa de trabalho.



Esta função articuladora dos PRS será tão mais eficaz quanto mais esta mesa de trabalho intersetorial for fortalecida e fomentada. Ou seja, ao se dedicar a articular políticas setoriais, os Planos Regionais devem contar com este fórum entre diversos órgãos municipais responsáveis por seus respectivos planos e ações no território. O Plano Diretor já observa esta necessidade ao determinar que a revisão dos Planos Regionais deva ter participação de colegiado intersetorial e interdisciplinar, responsável pela integração e articulação das políticas setoriais, ao que denomina Núcleo Regional de Planejamento - NRP.

O NRP conta no Plano Diretor ao menos com duas dimensões relacionadas dialeticamente: por um lado, a necessidade de articular políticas e intervenções na região implica que estas estejam respaldadas nos planos municipais de cada secretaria; por outro lado, implica simultaneamente que os planos municipais respondam e estejam alinhados às necessidades e especificidades regionais de cada subprefeitura. Desta forma, o NRP passa a ser o colegiado que possibilita não apenas articulação intersecretarial, mas também entre as escalas municipal e regional.

Compreendidos desta forma, os Núcleos Regionais de Planejamento devem ser compostos pelos técnicos responsáveis pelo planejamento territorial da subprefeitura, bem como pelos técnicos das secretarias e órgãos responsáveis pela aplicação de suas políticas setoriais de acordo com suas respectivas regionalizações. Ao mesmo tempo, para fortalecer a articulação entre as escalas regional e municipal, passa a ser papel da supervisão atribuída à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SMDU reforçar a relação entre este colegiado e as instâncias centrais de planejamento, podendo organizar e compartilhar as informações, estabelecer grupos de trabalho temáticos e outros fóruns necessários.

Nestes moldes, a revisão dos Planos Regionais das Subprefeituras contou com intensa participação de “colegiado intersetorial e interdisciplinar” formado para tal propósito, organizado em dois Grupos de Trabalho: um focado na elaboração dos conteúdos dos PRS e outro atento a questões participativas. O processo teve participação de mais de 550 técnicos de secretarias, órgãos e subprefeituras municipais em 14 rodadas em trabalho, entre agosto de 2015 e novembro de 2016.

O trabalho foi apoiado por residentes do Programa de Residência em Planejamento e Gestão Urbana, grupo de 32 arquitetas e arquitetos selecionados em convênio estabelecido entre a SMDU e a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Cada residente foi supervisionado pela equipe de técnicos do Departamento de Urbanismo da SMDU, apoiando e acompanhando diretamente o desenvolvimento dos trabalhos com cada subprefeitura - inclusive in loco - e estabelecendo ponte com a universidade. O processo estabelecido entre técnicos da SMDU, residentes e representantes de órgãos e subprefeituras se mostrou muito rico tanto no que diz respeito ao desenvolvimento de metodologias quanto de conteúdo.

Ao todo, as 14 rodadas de trabalho compreenderam 48 encontros, sempre com representantes das secretarias e em subgrupos de trabalho organizados por conjuntos de subprefeituras, em geral de acordo com divisões macrorregionais, levando-se em conta que diversas questões territoriais transpassam seus limites administrativos. Além destes encontros, foram realizadas ainda inúmeras reuniões entre equipes do Departamento de Urbanismo da SMDU, arquitetos residentes e técnicos das respectivas subprefeituras, de secretarias e órgãos municipais e estaduais para se debater as propostas.

Cada rodada foi organizada de acordo com suas respectivas pautas, podendo ser desde uma única reunião com todos os representantes dos Grupos de Trabalho, até uma série de reuniões de trabalho sobre mapas, dados e quadros preparados pela SMDU. As subprefeituras e seus

respectivos representantes tiveram papel central e estrutural no trabalho, tendo seus limites tomados por base nas análises dos grandes planos municipais e subsequente avaliação de seus desdobramentos na escala local. Os trabalhos refletem essa vinculação por subprefeitura, resultando em produtos nem sempre homogêneos do ponto de vista formal, tendo diferenças de acordo com os interlocutores e com as especificidades de cada região.

Os trabalhos foram amparados por dados estatísticos e territoriais divididos em temas, compilados nas publicações denominadas *Cadernos das Subprefeituras - Material de apoio para Revisão Participativa dos Planos Regionais das Subprefeituras (Datasubs)*, bem como por planos setoriais, marcos regulatórios urbanísticos e dados recolhidos junto às subprefeituras e secretarias. As análises realizadas com base nestas informações e que embasam a elaboração das propostas dos Planos Regionais foram sintetizadas em Quadros Analíticos Macrorregionais e Quadros Analíticos Regionais, que por sua vez fazem parte das publicações finais dos Planos Regionais.



Exemplo de Caderno das Subprefeituras - DataSub  
Fonte: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>

## PARTICIPAÇÃO COMO PRINCÍPIO

Os interlocutores definidos até aqui, principalmente os participantes dos Núcleos Regionais de Planejamento, configuram a esfera técnica da administração municipal envolvida na elaboração dos Planos Regionais. Contudo, não cobrem todo o espectro de interlocução necessário à elaboração e implementação de um plano com os tais objetos e naturezas.

A concepção participativa dos Planos Regionais, partindo das diretrizes já definidas no Plano Diretor, baseia-se no entendimento de que a população deve ser cada vez mais parceira da

prefeitura nos processos de planejamento e não apenas consultada em determinados momentos. Enquanto o poder público guarda suas especificidades, responsabilidades e atribuições, é fundamental compreender que a população também detém conhecimentos e experiências específicos e fundamentais para qualificar, legitimar e participar tanto da elaboração quanto das prioridades e encaminhamentos das propostas.

Tendo participação como princípio, a elaboração dos Planos Regionais e seus desdobramentos devem ter com a população mais do que processos participativos complementares ou acessórios, mas sim incorporá-los tanto quanto possível nos processos de planejamento, articulando-os aos outros elementos e atores. Propondo-se a ampliar a lógica participativa desta forma, um terceiro desafio de escala emerge: como ser participativo em uma cidade com onze milhões de habitantes?

Com isso em pauta, o processo de revisão dos Planos Regionais foi elaborado com participação da população em uma série de dinâmicas e interações. Foram divulgados materiais introdutórios e de subsídio como os Cadernos das Subprefeituras no site Gestão Urbana; foram realizadas apresentações sobre os Planos Regionais, a abordagem da função social da cidade e discutidos desafios das subprefeituras nas Conferências Regionais, fase pública com participação de aproximadamente 10.000 pessoas ocorrida entre março e junho de 2016, preparatória para a Conferência Municipal da Cidade; e foram realizadas apresentações introdutórias em informes nas reuniões ordinárias dos 32 Conselhos Participativos das Subprefeituras, realizadas entre fevereiro e maio de 2016.

Os Conselhos Participativos das Subprefeituras, por suas próprias atribuições e composição, configuram espaço privilegiado de discussão sobre os temas dos Planos Regionais. Foram realizadas oficinas participativas entre março e junho em reuniões de pauta única com cada Conselho - após a aprovação da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo - contando com participação de conselheiros, convidados e munícipes interessados, ressaltando que as reuniões dos Conselhos são públicas e as convocações devem ser publicadas no Diário Oficial da Cidade, sob sua responsabilidade.

As oficinas eram divididas em três momentos. Primeiramente, era realizada uma apresentação de alinhamento de conceitos e discussão sobre desafios da subprefeitura. Em seguida, eram elaborados “mapas falados” sobre o território da subprefeitura, realizados sobre mapas com arruamento e equipamentos públicos, no qual os participantes indicaram as principais barreiras, percursos, espaços e equipamentos. Para que todos pudessem se manifestar e se apropriar dos mapas e dos conteúdos em discussão, foram organizadas mesas com aproximadamente oito pessoas. Esta primeira discussão já recolhia informações relevantes e apresentava questões importantes para o trabalho e, ao mesmo tempo, permitia que os participantes fizessem a leitura e reconhecimento do território.

Finalmente, eram trabalhados os mapas e fichas de perímetros de problematização elaborados pelos Grupos de Trabalho da prefeitura, contando com perguntas específicas para cada perímetro a serem respondidas na oficina e que auxiliaram no aprimoramento e validação das propostas. Todos os elementos apresentados - de conteúdos de fichas até traçados de mapas - podiam ser livremente debatidos, completados e alterados, novos perímetros puderam ser propostos e Planos de Bairro puderam ser debatidos e incorporados às propostas.

OBSERVAÇÕES E CONTRIBUIÇÕES ADICIONAIS

CAIITU IQ001

MAPA DE SÃO PAULO

GRUPO DE TRABALHO MESA: \_\_\_\_\_ data: 28/04/16

Nome: \_\_\_\_\_  
Nome: \_\_\_\_\_  
Nome: \_\_\_\_\_  
Nome: \_\_\_\_\_  
Nome: \_\_\_\_\_  
Nome: \_\_\_\_\_  
Nome: \_\_\_\_\_

\* Este documento é parte integrante do Relatório de Apoio para Realizar Participativa dos Planos Regionais dos Subprefeitos

CARACTERIZAÇÃO

QUESTÕES ESPECÍFICAS PARA A ÁREA ANALISADA

**OBJETIVOS**

- Melhorar a mobilidade e acessibilidade local e regional, priorizando o transporte público, pedestres e ciclistas
- Recuperação e conservação ambiental dos cursos d'água e fundos de vale
- Ampliação e qualificação de áreas de uso público e acesso a equipamentos
- Reduzir a vulnerabilidade social e solucionar a questão habitacional

**DIRETRIZES**

- Qualificar a rede de mobilidade existente e o acesso aos equipamentos públicos existentes, como o CEU Aníbal de Cor do Mar, adequando ao contexto, a iluminação pública, pontos de ônibus, urbanização e os áreas livres, garantindo a acessibilidade universal;
- Solucionar o problema habitacional e das áreas de risco;
- Melhorar as rotas de transposição do An. Juru-Pilongo, garantindo a segurança de pedestres e ciclistas;
- Solucionar a demanda por equipamentos de educação, assistência social e espaço de esporte e lazer;
- Melhorar a drenagem da área, ampliar a rede de abastecimento e saneamento ambiental, especificar prioritariamente as áreas críticas e emergências dos córregos e as áreas críticas de transposição de pedestres e ciclistas;

O grupo tem críticas ou objeções à análise desta área?

A. Quais são as áreas que mais sofrem com problemas de enchente?

B. Onde é preciso melhorar a circulação de pedestres? Quais os pontos mais difíceis de atravessar as ruas?

C. Quais os caminhos mais utilizados para chegar ao CEU Aníbal de Cor do Mar?

D. Qual equipamento público poderia melhorar a qualidade de vida do bairro? Existem espaços que poderiam ser utilizados para implantação deles?

Exemplo de ficha utilizada nas oficinas participativas  
Fonte: Departamento de Urbanismo – SMDU

Todas as informações colhidas nas oficinas participativas foram documentadas, sistematizadas e analisadas pelos Grupos de Trabalho de Revisão dos Planos Regionais. As respostas a cada contribuição e as propostas finais ajustadas foram reenviadas aos Conselhos Participativos e em seguida foram realizadas devolutivas em cada Conselho em setembro de 2016, onde foram apresentados o balanço da oficina; um panorama das propostas finais; e os próximos passos na implementação dos Planos Regionais, principalmente no que diz respeito à elaboração dos Planos de Ação das Subprefeituras.

Os Planos Regionais ainda foram pauta em mesa na Conferência Municipal da Cidade em julho de 2016, apresentando-se as estratégias relacionadas ao Plano de Ação da Subprefeitura, a lógica dos Perímetros de Ação e a proposta de articulação setorial no Núcleo Regional de Planejamento. Da mesma forma, realizou-se consulta online dos perímetros de problematização – mesmo conteúdo

levado nas oficinas com os Conselhos Participativos – na plataforma Gestão Urbana entre julho e agosto de 2016, recolhendo-se centenas de contribuições.

## DESAFIOS DE ESCALA

Os três desafios de escala apresentados até aqui - a relação entre os grandes planos municipais e as especificidades locais; a articulação entre as esferas centrais de planejamento e as esferas regionais; e processos participativos em uma cidade de tamanha dimensão - são questões de planejamento que se complementam e se relacionam mutuamente.

A resposta metodológica experimentada nos PRS a estes desafios se baseia em quatro eixos: em primeiro lugar, estabelecendo as esferas de interlocução, tanto da população quanto da prefeitura; em segundo, delimitando as atribuições e competências de cada uma delas em cada momento do processo; em terceiro lugar, definindo como funcionam as interfaces entre tais esferas; e, finalmente, como funciona a mediação entre os atores e âmbitos envolvidos.

Exemplificando brevemente o raciocínio desenvolvido na revisão dos Planos Regionais com base nestes 4 eixos metodológicos, é preciso dizer, primeiramente, que de acordo com o Plano Diretor algumas esferas devem obrigatoriamente participar do processo. Destes, como apresentado, dois básicos são o Núcleo Regional de Planejamento e os Conselhos Participativos, mas analisou-se estas e outras esferas existentes e suas respectivas características particulares.

Com quais matérias e assuntos os Conselhos Participativos podem contribuir melhor do que qualquer outro participante? Quais atribuições são exclusivas dos técnicos de planejamento das secretarias? Quais competências são específicas dos técnicos das subprefeituras? Quais outros conselhos são dotados de atribuições importantes para o processo, por exemplo sobre o ciclo orçamentário? Estas são algumas das perguntas que podemos fazer e suas respostas devem auxiliar o posicionamento de possíveis participantes em uma mesma estratégia.

Por exemplo, foi avaliado que a interlocução e articulação possibilitadas pelos Grupos de Trabalho entre subprefeituras e secretarias deveriam ser complementadas por técnicos setoriais que atuam nas respectivas regiões, como os responsáveis pelas Diretorias Regionais de Ensino da Secretaria de Educação ou pelas Divisões Técnicas Regionais da Secretaria de Habitação. Mesmo assim, estes fóruns não poderiam plenamente subsidiar as discussões com uma visão mais próxima às necessidades cotidianas do território e com dados sensíveis, da mesma forma que a população poderia.

Para isso, em um primeiro olhar pode parecer que a melhor abordagem é a que conta com mais participantes. Mas além de ser inviável realizar dinâmicas qualificadas de planejamento com uma população tão extensa, grandes processos participativos, mesmo contando com milhares de pessoas, não necessariamente são suficientemente representativos e qualificados. Pode-se assumir que cada habitante conhece suas próprias demandas, mas compatibilizar as vontades individuais de 11 milhões de pessoas exige que tal pactuação seja realizada em diferentes escalas organizadas.

Os Conselhos Participativos constituem ambiente favorável a dinâmicas participativas em uma primeira escala de detalhamento (sumarizada nas propostas dos Planos Regionais), tanto por seus representantes serem eleitos, quanto por suas reuniões serem obrigatoriamente públicas e divulgadas, fazendo o processo aberto à população interessada. Contudo, o subsequente



detalhamento destas propostas e aproximação às necessidades locais exige informações e experiências que não necessariamente o Conselho detém, demandando que se aproxime cada vez mais da população local em um segundo nível de elaboração.

Estes exemplos de instâncias e suas respectivas características balizam, portanto, as atribuições de cada uma delas. Sendo assim, as propostas presentes nos Planos Regionais não devem estar completamente detalhadas, uma vez que as esferas participantes de sua elaboração não detêm todas as informações necessárias para chegar ao nível de projeto. De forma semelhante, as esferas que podem melhor opinar sobre as necessidades locais não são as melhores para influenciar as prioridades orçamentárias, como pode realizar o Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos, e vice-versa.

Essa necessária relação entre esferas e em escalas distintas ajuda a fortalecer as instâncias participativas e seus respectivos representantes, mas implica que quanto mais maduras forem as lideranças e melhor conseguirem estabelecer a interlocução com suas bases de representação, melhor e mais legitimados serão seus desdobramentos.

Tanto estas esferas da população quanto da administração pública, guardadas suas características e atribuições, se relacionam, portanto, na elaboração de propostas em determinados recortes escalares. No caso da elaboração dos Planos Regionais, os Grupos de Trabalho se relacionaram com os Conselhos Participativos através de problematizações elaboradas pelo primeiro, analisadas e ajustadas pelo segundo e finalmente compatibilizadas.

Para que se possam estabelecer estas relações, é preciso definir a interface entre elas. Quais materiais e documentos, com quais informações e linguagens devem ser utilizadas para relacioná-las? Da mesma forma, se há interação direta, quais são as dinâmicas? Quais são as perguntas a se colocar e quais respostas são esperadas? Como exemplo, a interface de maior complexidade estabelecida no processo de revisão dos Planos Regionais foi aquela entre os Conselhos Participativos e os Grupos de Trabalho da prefeitura.

No caso, as problematizações e materiais elaborados nos Grupos de Trabalho foram transcritos para linguagem menos técnica e os respectivos mapas preparados para facilitar sua leitura nas oficinas com os Conselhos Participativos. Nestas foram recepcionadas e amplamente sistematizadas aproximadamente 9.000 contribuições, onde cada uma recebeu um código identificador exclusivo, foi georreferenciada e passou por 19 campos de análise distribuídos em 4 blocos: identificação, conteúdo, qualificação e processamento. Todo esse material foi enviado a cada secretaria para se posicionar e preparar para uma nova rodada de trabalho dos Grupos de Trabalho.

Este tipo de interface demandou grande esforço de mediação das equipes do Departamento de Urbanismo da SMDU. O formato das dinâmicas realizadas com os técnicos da prefeitura, onde foram elaboradas as problematizações e as primeiras análises; as oficinas participativas e a sistematização das contribuições; e a análise nos Grupos de Trabalho são exemplos de mediação em cada uma e entre estas duas esferas.

As estratégias apresentadas foram experimentadas em todas as etapas de revisão dos Planos Regionais e várias constatações importantes puderam ser observadas. Por exemplo, se as instâncias e suas respectivas características não são bem identificadas, pode-se determinar atribuições equivocadas. Ao mesmo tempo, é preciso clareza sobre suas dificuldades para não as sobrecarregar. De forma semelhante, estabelecer interfaces frágeis entre esferas, ainda mais

relacionando a prefeitura e a população, pode gerar conflitos e os participantes podem não se sentir representados nos produtos elaborados.

Estas respostas aos desafios de escala e os aprendizados resultantes dos processos experimentados permanecem pertinentes aos desdobramentos dos Planos Regionais, como se verá. Passando do plano ao projeto, outras instâncias e respectivas atribuições, bem como interfaces e mediação entre elas deverão ser estabelecidas.

## DO PLANO AO PROJETO

Os Planos Regionais das Subprefeituras, para além de seu valor documental, não se esgotam como registro. Partindo das estratégias para lidar com os desafios de escala apresentados e retomando seu caráter de instrumento, é preciso integração ao ciclo orçamentário e aos outros elementos do Sistema de Planejamento para que suas propostas sejam exequíveis. Ao mesmo tempo, é preciso aproximar ainda mais os Perímetros de Ação ao território e envolver a população local no desenvolvimento das soluções para que orientem projetos urbanos qualificados.

Os Planos Regionais contribuem para que os Planos Plurianuais, o Programa de Metas e as grandes definições estratégicas definidas no início de cada governo estejam coerentes com as especificidades regionais. Os Programa de Metas vêm amadurecendo ao longo das últimas gestões, cada vez com maior transparência e clareza em suas informações, tendo sido recurso fundamental para a população acompanhar a execução das políticas e ações públicas no cumprimento a agenda eleita. Contudo, dentre as necessidades de aprimoramento deste recurso, está a forma de territorializar suas metas.

Para qualificar tal territorialização, o Plano Diretor estabeleceu que os Planos de Ação das Subprefeituras devem ser elaborados para o período de quatro anos, concluídos em até 180 dias após a publicação do Programa de Metas, que por sua vez, deve ser divulgado em até 90 dias a partir da posse do novo prefeito. Estabelecendo tal relação, os Planos de Ação buscam compatibilizar o Programa de Metas com as ações setoriais previstas, definindo a priorização e detalhando as propostas dos respectivos Planos Regionais. Ou seja, contam com diretrizes baseadas nas Diretrizes Regionais e com Perímetros de Ação prioritários, elencando para cada um as ações territoriais previstas ou planejadas por cada secretaria ou órgão público, seus respectivos estados de execução e orçamentos previstos ou estimados.

As subprefeituras devem elaborar seus respectivos Planos de Ação, orientadas pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, acompanhadas por seu Núcleo Regional de Planejamento e todo o processo deve ser acompanhado pelo Conselho Municipal de Política Urbana. Ao mesmo tempo, lembrando o princípio participativo, para definir as diretrizes e perímetros prioritários, serão realizadas dinâmicas com os Conselhos Participativos Municipais, assim como as propostas finais devem ser apresentadas em audiência pública e todos os produtos amplamente divulgados na internet.

Tal processo resultará em um documento por subprefeitura que não apenas orienta a articulação intersetorial amparado pelo Núcleo Regional de Planejamento, contando já com informações mais específicas sobre as ações e intervenções de diversas secretarias, mas também orienta as diretrizes orçamentárias que serão elaboradas durante sua vigência. Ou seja, nem Planos Regionais, nem Planos de Ação contam com dotações orçamentárias específicas, mas ao articular

as intervenções setoriais acabam por articular as rubricas que já seriam destinadas às respectivas intervenções, favorecendo o uso eficiente dos recursos públicos.

Assim, as solicitações de recursos para intervenções no território por parte de cada secretaria, que estejam previstas nos Planos de Ação das Subprefeituras e que devem ser consideradas anualmente na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei do Orçamento Anual, devem ser reforçadas como prioritárias pelo Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos - CPOP. Sendo assim, passando dos Planos Regionais aos Planos de Ação, todo o processo será tão mais eficaz quanto mais os órgãos municipais responsáveis pelo orçamento municipal apreciarem as prioridades elencadas pelo CPOP.

Estes conjuntos de ações elencadas nos Perímetros de Ação que forem priorizados podem ser executados por meio de programas, políticas ou Projetos de Intervenção Urbana, desenvolvendo soluções que podem ir do desenho urbano às políticas de incentivo. Em diversos casos, os Perímetros de Ação podem contar com recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano para terem seus projetos contratados, cujos desenvolvimentos devem envolver o Conselho Participativo Municipal e a população local.

Os três grandes momentos descritos no contexto dos Planos Regionais - a saber, sua elaboração, seu desdobramento nos Planos de Ação das Subprefeituras e finalmente a implementação articulada das intervenções priorizadas - buscam melhorar as estruturas de articulação, priorização e gestão de ações no território no âmbito da prefeitura, da população e entre ambas. O instrumento foi concebido com a consciência de que há um necessário processo de amadurecimento em seu uso ao longo dos anos, de tal forma que suas disposições podem se acomodar e se ajustar ao longo do tempo e de acordo com cada conjuntura.

Determinadas ações priorizadas no Plano de Ação podem até não ser priorizadas em determinado orçamento anual, mas o instrumento possibilita que a população, principalmente através de seus diversos conselhos, tenha formas de pressionar de maneira qualificada o poder público para que tais prioridades sejam contempladas no orçamento do ano seguinte. Desta forma, espera-se que suas prioridades ganhem clareza, estejam compatibilizadas com as pautas e agendas das diversas secretarias, com custos estimados e estejam alinhadas, desde os grandes planos municipais, até as especificidades e necessidades locais.

Não é o plano como produto ou como conjunto de leis que garante a execução de suas propostas ou a construção de uma cidade mais qualificada. Mas entende-se que o plano, enquanto instrumento de discussão e pactuação, pode contribuir com o aprimoramento da gestão, das propostas e da qualificação do diálogo entre políticos, técnicos e a população acerca das questões e problemas da cidade. A revisão dos Planos Regionais das Subprefeituras vem ensaiar, tensionar e contribuir com esta visão.