Insper

Programa Avançado de Gestão Pública

Pollyanna Sjobon Veras

Continuidades e descontinuidades na Política de Habitação Social de São Paulo: o Plano Diretor Estratégico e os Programas de Metas do município

São Paulo

2022

Resumo

Este trabalho analisa o problema público das continuidades e descontinuidades administrativas como obstáculo ao cumprimento dos objetivos, diretrizes e metas da Política Habitacional de São Paulo.

A pesquisa, por meio de análise documental comparada, busca compreender como se deu o alinhamento, articulação e a continuidade entre as diretrizes estratégico-administrativas dos Programas de Metas do Município com aquilo que é preconizado como Política Habitacional no âmbito do Plano Diretor Estratégico de 2014.

Os resultados encontrados desenham o cenário histórico recente da gestão urbana e habitacional local, e podem servir tanto como subsídio para o avanço neste campo de pesquisa, quanto como suporte para a tomada de decisões administrativas e legislativas com base em evidências.

Palavras chave: Políticas Habitacionais, Descontinuidade, Programa de Metas, Plano Diretor Estratégico, Gestão Municipal

Sumário

Sumário **3**

1 Introdução **4**

2 Metodologia **7**

3 Fundamentos teórico-bibliográficos **9**

Políticas Públicas 9

Administração e Continuidade 11

Política Urbana e Habitacional no Brasil 12

Política Urbana e Habitacional em São Paulo 14

4 Marco regulatório e Instrumentos de Planejamento da Prefeitura de São Paulo **14**

Lei Orgânica, PPA, LDO e LOA 15

Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável 17

Marco regulatório urbano 17

Plano Diretor Estratégico e a Política de Habitação Social 17

5 Programas de Metas **19**

Programa de Metas 2017-2020 19

Programa de Metas Revisado 2019-2020 20

Programa de Metas 2021-2024 21

7 Análise Comparada e Resultados Encontrados **22**

Da Política Habitacional no Plano Diretor 22

Da Política Habitacional nos Programas de Metas 23

Dos Problemas Públicos de Habitação nos Programas de Metas 24

9 Conclusão **39**

Anexos **40**

Referências **46**

1 Introdução

A moradia é um direito social assegurado pela Constituição Federal de 1988. Seu provimento é de competência comum da União, Estados e Municípios. A questão da habitação é um dos maiores desafios ao desenvolvimento urbano no Brasil. Ela envolve não apenas o fornecimento da moradia digna em si, mas também a promoção de condições adequadas de saneamento, urbanização e acesso a serviços essenciais.

Dada a complexidade do problema habitacional, que é tema multissetorial, admite-se que ele carece de programas políticos amplos, muito bem estruturados e que atravessem longos períodos de trabalho e investimento. É por estes motivos que a questão das continuidades e descontinuidades de políticas se coloca como fator de grande relevância quando se trata deste assunto.

Como forma de investigar como vem sendo tratada a política habitacional no município de São Paulo, esta pesquisa escolheu partir de duas importantes ferramentas: o Programa de Metas e o Plano Diretor. Ambos são aparatos estratégicos que trabalham a médio e longo prazos na esfera do executivo municipal.

O Plano Diretor é o instrumento de natureza legal que regula o crescimento e o desenvolvimento das cidades e tem horizonte previsto para quinze anos ou mais - ele atravessa gestões. O Programa de Metas é um documento de natureza administrativa que firma as prioridades e os compromissos de campanha de uma gestão eleita e tem previsão para os quatro anos daquele governo.

Apesar de tratar-se de documentos de caráter diverso e que não pressupõem um alinhamento necessário entre si, ao compará-los, esta pesquisa verifica o nível de deferência que as ferramentas de compromisso administrativo de diferentes governos fazem ao principal instrumento de política urbana de seus municípios. Além disso, busca-se - ao comparar Programas de Metas entre si - traçar um panorama das eventuais continuidades e descontinuidades político-administrativas praticadas.

Os anos de 2021 e 2022 estão marcados pela condução por parte do Poder Executivo dos trâmites de realização da revisão intermediária prevista na Lei

16.050/2014 - o Plano Diretor Estratégico de São Paulo. Este processo de revisão, em curso quando da elaboração desta pesquisa, sofreu no ano de 2021 um adiamento por força da pressão do debate público e da da participação popular, inclusive com o auxílio do poder judiciário.

Dentre outros argumentos, como a dificuldade de alcance à grande parcela da população sem acesso aos meios tecnológicos para participação remota em tempos de isolamento social, a população demonstrou e alegou também grande insatisfação com o monitoramento, com a avaliação e com a falta de diagnóstico acerca dos possíveis avanços, estagnações e retrocessos na condução das políticas urbanas da cidade.

Os dados abertos disponibilizados pela gestão urbana do município são abundantes. Um diagnóstico bastante abrangente já foi apresentado pela pela Prefeitura e o processo de revisão segue seu curso. Todavia, muitas das informações estão em estado bruto e carecem de processamento, síntese e análise. Especialmente neste caso de uma revisão intermediária, em que o principal objetivo é entender quais são as correções de rumo dos instrumentos estabelecidos no PDE de 2014.

Justificada pelas necessidades de todo o cenário apresentado, e sabendo que pode adquirir relevância em cenários para além deste de Revisão do Diretor, esta pesquisa busca respostas às seguintes perguntas: (i) Quais são as principais diretrizes, objetivos e ações definidas na Política de Habitação Social do Plano Diretor? (ii) Quais os programas/políticas de que tratam seus Programas de Metas e que podem ser enquadrados na Política Habitacional? Os planos explicitam sobre quais problemas públicos eles versam? Há uma definição clara e uma quantificação destes problemas? (iii) Houve ampliação, redução, reprogramação qualitativa ou quantitativa destes programas e políticas entre 2017-2022? (iv)Estas decisões por alterações miram na solução numérica do problema público? (v) Estas decisões por alterações nos programas estão justificadas com base em dados e evidências? (vi) Houve mais continuidade ou descontinuidade nestes programas/políticas do município? Quais permaneceram, quais foram criados e quais foram extintos ao longo do tempo? (vii) Os Programas de Metas do município refletem e respeitam os objetivos, diretrizes e prioridades do PDE? Eles seguem o preconizado em suas políticas de habitação?

Os objetivos a serem alcançados com as comparações entre Programas de Metas e Plano Diretor deste estudo de caso são os seguintes: (1) Organizar as informações de modo a definir os componentes da Política Habitacional segundo o Plano Diretor, (2) Extrair e listar os programas/políticas habitacionais presentes nos Programas de Metas. (3) Analisar comparativamente os programas/políticas adotados entre Programas de Metas, investigando continuidades e descontinuidades entre si. (4) Verificar se o desenho dos Programas de Metas caracterizam e relacionam suas metas a problemas públicos qualitativa e quantitativamente (5) Analisar o grau de deferência que cada Programa de Metas faz aos objetivos, diretrizes e ações prioritárias do Plano Diretor. (6) Avaliação geral da articulação entre documentos, entre continuidades de políticas e entre as evidências/resultados e justificativas apresentadas por eles.

2 Metodologia

Este trabalho adota abordagem majoritariamente qualitativa de caráter exploratório e divide-se em duas etapas: revisão teórico-bibliográfica e estudo de caso. A abordagem pode ser considerada qualitativa por descrever e analisar fenômenos em um tempo e local determinado. De acordo com Creswell (2010), o estudo de caso "*no qual o pesquisador explora em profundidade um programa, um fato, um processo ou uma ou mais pessoas*" é, inclusive, uma estratégia bastante associada às pesquisas qualitativas.

O caráter exploratório está presente nas duas etapas, pois, conforme definição de Tripodi et al. (1975) apud Lakatos Marconi:

> São investigações de pesquisa empírica cujo objetivo é a formulação de questões ou de um problema com tripla finalidade: desenvolver hipóteses, aumentar a familiaridade do pesquisador com um ambiente, fato ou fenômeno, para realização de uma pesquisa futura mais precisa, ou, modificar e clarificar conceitos. Empregam-se geralmente procedimentos sistemáticos ou para a obtenção de observações ou para a análise de dados (ou ambas, simultaneamente).

A revisão teórico-bibliográfica é feita com a finalidade de montar um lastro de definições e conceitos norteadores da pesquisa e de fornecer um panorama geral sobre o atual estado da arte dos estudos sobre os temas pertinentes a esta proposta.

O estudo de caso se realiza por meio de análise documental a partir de fontes secundárias[1]: são analisados os desenhos das políticas em seus arranjos institucionais da lei do Plano Diretor Estratégico de 2014 e dos Programas de Metas da Prefeitura de São Paulo para os quadriênios de 2017-2020 e 2021-2024. O foco está, portanto, no que é definido dentro do ciclo das políticas públicas como sua formulação. Este trabalho não avalia as fases de tomada de decisão, implementação ou de seu impacto

O recorte temporal estabelecido vai do ano de 2014 ao ano de 2022, de modo a abarcar desde a publicação do atual Plano Diretor Estratégico, até o ano de

[1] Fontes secundárias, também conhecidas como fontes documentais, são aquelas que já foram coletadas/apresentadas anteriormente, como: dados governamentais, produções estatísticas, documentos oficiais e revistas.

realização desta pesquisa. Uma vez que um importante aspecto da pesquisa é a análise da deferência que os Programas de Metas fazem ao Plano Diretor, por óbvio tanto o PdM já vigente, quanto os elaborados anteriormente ao PDE de 2014 não serão abarcados por este estudo.

A análise comparada dos Planos de Metas ocorre a partir de prévia extração de seus textos daquelas políticas e programas que possam ser considerados de Política Habitacional. Estas definições terão como base os objetivos, diretrizes e ações prioritárias na habitação social, versados no Plano Diretor.

Uma vez listadas essas políticas e programas, eles serão descritos em textos e organizados em tabelas. As tabelas, por sua vez, subdivididas segundo parâmetros que permitam a realização de comparações quantitativas e qualitativas entre Programas de Metas. Elas auxiliam também na aferição de continuidades, descontinuidades e no relato de decisões político-administrativas com justificativas baseadas em evidências, caso existam.

A reflexão dos resultados encontrados pela comparação inter Programas de Metas e destes com o Plano Diretor é realizada à luz dos aprendizados adquiridos e dos conceitos estabelecidos na revisão de literatura.

Por fim, é feita uma tabela comparativa que permita visualizar o grau de deferência que cada Programa de Metas faz aos objetivos, diretrizes e ações prioritárias do Plano Diretor, discorrendo a partir de seus resultados qual o panorama geral da articulação entre documentos, entre continuidades de políticas e entre as evidências/resultados e justificativas apresentadas por eles.

3 Fundamentos teórico-bibliográficos

Esta fundamentação apresenta as temáticas das políticas e problemas públicos de modo amplo, das questões administrativas das continuidades e das descontinuidades e de estudos e conceitos da ferramenta do Programa de Metas, do Plano Diretor.

Uma vez que o objeto de análise utilizado na pesquisa para o entendimento de como foram desenhadas as propostas das políticas analisadas são seu próprio texto, e que a maioria delas é concretizada por meio de leis, esta fundamentação realiza uma exploração do arcabouço jurídico: o marco regulatório que sustenta o assunto e, por fim, ou concomitantemente, adentra na seara específica das políticas urbanas e habitacionais com um enfoque legal, social e político-administrativo.

Políticas Públicas

Uma definição amplamente aceita é aquela apresentada por Secchi (2014): políticas públicas são o conjunto de práticas de mediação da relação dos Estados para com a sociedade. Segundo ele, trata-se de um conceito intrínseco à própria formação dos Estados Nacionais. Nas palavras do autor: “a elaboração de políticas públicas é uma das razões centrais do nascimento e da existência do Estado Moderno”.

São diversas as abordagens e as definições do que vem a ser uma política pública. Uma perspectiva histórica pode ser encontrada em importantes estudos de meados dos anos 1950, como os livros de David B. Truman, The governmental process (1951) e o de Daniel Lerner e Harold D. Lasswell, The Policy Sciences (1951).

Outro conceito de grande relevância para esta pesquisa, exposto por Secchi (2014), é o do ciclo de políticas públicas. De acordo com o autor, o ciclo de políticas públicas é o processo de elaboração de uma política pública e é dotado das seguintes etapas: 1) Identificação do problema; 2) Formação da agenda; 3) Formulação de soluções; 4) Tomada de decisão; 5) Implementação; 6) Avaliação.

Ora, se a identificação do problema figura como uma das etapas iniciais na formulação de políticas, há que se debruçar, portanto, sobre os problemas públicos. De fato, eis aí uma disciplina tão complexa quanto vasta em estudos e bibliografia. Rochefort (1993) em seu artigo “Problem Definition, Agenda Acces, and Policy Choice” rastreou a evolução do tema. Historicamente, observa-se uma dificuldade em rastrear e ler as realidades e os conflitos sociais em que se inserem os problemas. É usual encontrar a definição do problema não propriamente como o que ele é, mas a partir daquilo que os agentes gostariam de fazer para solucioná-los.

Um ponto importante acerca da definição do problema público, para além de cuidar para que ele seja definido com o máximo de objetividade, é que ele precisa ser quantificável. Afinal, os resultados de uma política só poderão ser monitorados e avaliados se houver um ponto de partida - tamanho/dimensão de um problema - e uma meta de chegada: solução desejada.

A propósito, quando se fala em desenho de políticas públicas, um conceito imediatamente necessário à sua prática é o que Moore (1995) define como valor público. Para ele, valor público é um conjunto de condições que se deseja alcançar. Logo, o valor público estará muito atrelado às necessidades dos indivíduos de um Estado, à missão de uma organização, ou à solução do problema que se propõe enfrentar.

A ideia de valor público não necessariamente se alinha às ideias de performance financeira ou de sobrevivência de uma organização. Basta recordar que o propósito básico da política pública é a mediação do Estado para com a sociedade, e neste caso, seu compromisso é com o atendimento de suas necessidades. Os recursos financeiros, portanto, não são um fim, mas um meio de alcançar aquilo que se deseja, e este é o valor.

A temática da avaliação mostra-se de fundamental importância, pois é ela a finalizar o ciclo de política pública fornecendo subsídios para a análise daquilo que se alcançou, e a traçar um ponto de partida para o reinício do próximo ciclo. Jannuzzi (2019), para além da perspectiva histórica e visão mais sistêmica lançada no conjunto de sua obra, versa sobre seu aspecto mais pragmático na realidade brasileira:

> Do ponto de vista metodológico, avaliações que podem fazer diferença são aquelas que partem de perspectivas mais plurais e estejam voltadas à identificação dos gargalos de implementação dessas intervenções públicas. São essas avaliações que abrirão possibilidades de redesenho de intervenções para, inclusive, integrar mais atividades e mitigar parte da fragmentação com que os programas sociais se encontram. São desses esforços que virão as inovações necessárias à ampliação da efetividade social das políticas e programas.

Neste artigo, Januzzi (2019) defende a flexibilização da ideia estrita de avaliação feita ao final de um ciclo de política pública. A depender da maturidade em que se encontra uma instituição, uma política, um país. O autor sugere avaliações diagnósticas ou aquelas de processo - realizadas em outras fases que não apenas as de resultado. Tal perspectiva reforça a relevância de se avaliar, por exemplo, o desenho de uma política; como é o caso desta pesquisa.

Administração e Continuidade

A continuidade da prestação dos serviços públicos é um conceito amplo e trata-se de princípio implícito do Direito Administrativo: isto quer dizer que ela não está expressa propriamente na letra de uma lei. Até porque, o Direito Administrativo, ele mesmo, é composto por um grande arcabouço de leis e de diversas outras fontes como: a doutrina, os costumes e a jurisprudência.

Sobremaneira, a continuidade encontra-se muito diretamente ligada à eficiência, um dos princípios da Administração do Serviço Público expressos no art. 37º da Constituição Federal de 1988, juntamente da legalidade, impessoalidade, moralidade e da publicidade. Para que um serviço seja prestado com eficiência, é necessário, por certo, que seja fornecido de forma constante e sem prejuízos a seus usuários.

Há, todavia, um aspecto da continuidade menos ligado aos serviços prestados, e mais ao desenho das políticas ou programas públicos. Neste sentido, é pertinente trazer juntamente da continuidade a ideia de descontinuidade. São elementos quase intrínsecos à própria existência da administração. Ora, se o ciclo de uma política tem um início, um meio e um fim - podendo eventualmente ser reiniciado, para que ele aconteça, é preciso que se passe constantemente pela decisão de prosseguir ou de descontinuar com aquilo que se começou.

Deste modo, na rotina administrativa, continuar ou descontinuar não significa necessariamente deixar de prestar um serviço e incorrer em prejuízos ao usuário. A continuidade pode abarcar nuances e trazer consigo alterações na maneira como um serviço é prestado com a finalidade de atingir seus objetivos com eficácia,

eficiência e transparência. Seguindo o mesmo raciocínio, descontinuar pode ser a maneira mais precisa de cessar com algo que não está levando ao resultado esperado, tornando-se mais uma etapa de um processo a ser reformulado e repensado, do que um fim em si mesmo.

No âmbito político, a decisão por se continuar ou não com uma determinada política iniciada por uma gestão anterior encontra justo amparo na consubstanciação na própria ideia de democracia, mas muitos autores apontam para um aspecto relevante, que é descrito abaixo por Nogueira (2006):

> Este ponto simboliza o que Spink (1987) chamou de "paradoxo democrático" da questão da continuidade e da descontinuidade administrativa. Ainda que a descontinuidade seja normalmente entendida como um fenômeno indesejado, ela representa, em si, também a possibilidade de alternância de poderes e preferências que está no cerne do jogo democrático (DAHL, 1997).

Este estudo de caso explora a questão da continuidade e da descontinuidade administrativa da política de habitação do município de São Paulo. A continuidade e a falta de continuidade de políticas e programas públicos podem ser consideradas como um grave problema público em si mesmas. Uma vez que elas permeiam praticamente todas as políticas para as quais se propõe uma solução, e uma vez que a decisão de continuar ou descontinuar seja tomada sob aspectos arbitrários, seu resultado pode vir a prejudicar uma gama de beneficiados quando estes perdem aquele direito, ou quando uma comunidade paga com seus recursos investidos por algo pouco relevante ou pouco efetivo.

A bibliografia acerca da continuidade e descontinuidade administrativa é escassa, mas há estudos de grande relevância para este trabalho, como os de COUTO, (2016); NOGUEIRA, 2006 e de SPINK (1987). "Alguns estudos sugerem que possa haver mais continuidade do que o senso comum levaria a crer, ainda que as explicações para essa realidade ainda estejam pouco elaboradas", afirma Nogueira (2006). Uma vez que segue pouco explorada a literatura empírica e comparada que investigue e se proponha a contribuir na compreensão do quanto de fato este fenômeno acontece, e por que razões, este trabalho almeja colaborar também neste sentido.

Política Urbana e Habitacional no Brasil

A política urbana está definida na Constituição Federal de 1988 em seu Capítulo II pelos arts. 182 e 183. O art. 182 define o objetivo primeiro da política de desenvolvimento urbano, que é o de "ordenar as funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes" Brasil (1988). O parágrafo primeiro deste mesmo artigo condiciona o cumprimento destas funções sociais ao atendimento daquilo que determina o Plano Diretor.

O direito à moradia está garantido dentre os direitos sociais pelo no art. 6º da Constituição Federal de 1988. Este direito foi adicionado por emenda constitucional no ano de 2000, e garanti-lo é de competência comum da União, dos estados e dos municípios. No ano de 2001 foi promulgada a Lei 10257/2001, o Estatuto da Cidade. Ele versa sobre os instrumentos da política urbana, o plano diretor, e gestão democrática da cidade.

A história da política habitacional no Brasil, sobretudo em seus primeiros anos, foi muito marcada pelo modelo de construção de moradias novas por empreiteiras para financiamento. Bonduki (2008) destaca a importância do papel do Banco Nacional de Habitação (BNH), que "criado após o golpe em 1964, foi uma resposta do governo militar à forte crise de moradia presente num país que se urbanizava aceleradamente" e destaca o período de 1964-1986 como "o único em que o país teve, de fato, uma Política Nacional de Habitação". O autor alerta também para o fato de que a questão habitacional, tanto neste contexto, como nos subsequentes, foi quase sempre tratada de maneira desarticulada do contexto e de soluções urbanas.

O período pós BNH é marcado pela força da municipalização das políticas de habitação tanto por conta lacuna deixada pelo fim desta política nacional quanto pela abertura deixada pela Constituição de 1988, que a coloca como de competência concorrente entre os entes federativos. Acerca do que acontece em seguida, Marques (2018) afirma:

> Desde os anos 1980, o Brasil vivenciou três momentos distintos no que diz respeito ao tema: declínio das políticas do regime militar nos anos 1980; efervescência e disseminação de experiências inovadoras municipais nos anos 1990; e federalização destas inovações nos anos 2000 e 2010.

As experiências municipais trazem maior preocupação com a inserção urbana da questão da moradia, a temática da sustentabilidade, fontes alternativas

de financiamento, autogestão e gestão participativa. O fortalecimento dos movimentos sociais de moradia merecem bastante destaque neste contexto.

O momento seguinte - de federalização - a que Marques se refere, encontra embasamento em marcos político-regulatórios no âmbito federal como a criação do Ministério das Cidades e a promulgação do Estatuto da Cidades. Marques destaca também a importância que denomina de uma linha de política superposta em que programas federais ligados a "políticas econômicas anticíclicas de combate à crise econômica internacional" na qual se inserem, por exemplo, o Programa de Aceleração do Crescimento Urbanização (PAC Urbanização) e o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV).

Quais sejam as políticas e propostas, o problema urbano-habitacional nunca chegou a ser solucionado e cresce a cada ano. Bonduki (2008) sintetiza: "a dimensão deste problema mostra que a questão habitacional não pode ser equacionada apenas com a oferta de novas unidades, como foi feito durante o período do regime militar, requerendo uma ação articulada com as políticas urbana, fundiária e de saneamento, que apenas podem ser implementadas pelo poder público".

Política Urbana e Habitacional em São Paulo

Em Reflexões sobre a Política Habitacional de São Paulo, Santoro (2007), discorre sobre a política habitacional do município entre os anos 2005 e 2006. A autora identifica a prática do que chama de política de oportunidades: Gestões em que o tema da habitação é pautado mais "na somatória de projetos pontuais cuja realização é definida pelas oportunidades de imóveis, terrenos, financiamentos e empréstimos, do que propriamente por um plano previamente traçado para a habitação". Marques (2008) lança um olhar sobre a política habitacional no município entre os anos de 1989 e 2016, e afirma que "apesar das importantes diferenças entre governos, é possível observar regularidades, como a expansão e diversificação de alternativas de política habitacional". Dentre as diferenças, o autor destaca maior ou menor integração de políticas habitacionais às urbanas, a depender da gestão, maior ou menor foco em áreas de centralidade e maior ou menor foco na inclusão de movimentos sociais.

Segundo Marques (2008), Os principais tipos de programas habitacionais adotados na cidade de São Paulo foram cinco: habitação nova construída por

empreiteira; habitação nova por mutirão autogerido; urbanização de favelas; regularização de loteamentos e habitação de interesse social em área central. A gestão municipal tem papel central na condução destas políticas, mas o modelo de gestão terceirizada foi uma constante. O papel do Estado como financiador foi quase sempre muito pequeno, contando em maior grau com os repasses federais.

Logo, ao olhar para a política urbana e habitacional, e avaliar seu desenho, é preciso atentar para o fato de que o problema não está naquilo que se continua ou se descontínua simplesmente, mas nas decisões políticas que não sejam baseadas em evidências acerca de eficácia. Está no fato de se continuar sem reformulações e ajustes para que os objetivos e resultados esperados sejam atingidos. No caso específico desta investigação de pesquisa, é preciso atentar não apenas para justificativas com base em dados a que um Programa de Metas se reporta, mas também para a Lei imediata que deve deferência: o Plano Diretor Estratégico.

4 Marco regulatório e Instrumentos de Planejamento da Prefeitura de São Paulo

Embora uma gestão eleita tenha a liberdade de definir suas prioridades de governo e o dever de cumprir com seus compromissos pactuados com seu eleitorado, há uma série de obrigações e limites legais e compromissos orçamentários a seguir. Obrigações e limites que devem ser levados em conta quando da elaboração de seu Programa de Metas. Este capítulo realiza breve investigação da natureza destes documentos e da vinculação legal e administrativa entre os Programas de Metas e o Plano Diretor.

Lei Orgânica, PPA, LDO e LOA

As Leis Orgânicas, conforme definidas pela Constituição Federal de 1988, são os regramentos que regem os municípios brasileiros. Cada município é responsável por elaborar e aprovar a sua própria lei, sempre respeitando os preceitos instituídos pela Constituição Federal. A Lei Orgânica do Município de São Paulo (LOM) versa sobre princípios e diretrizes, a organização dos poderes e seus representantes, bens municipais, desenvolvimento, atividades sociais e outras.

No quesito planejamento e ordenamento urbano, a Lei Orgânica do Município de São Paulo reproduz em teor os conceitos e diretrizes de política urbana apresentados pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade. A LOM em seu Capítulo II - Da Política Urbana, Art. 48, II determina que deve ser assegurado: “o acesso de todos os seus cidadãos às condições adequadas de moradia, transporte público, saneamento básico, infra-estrutura viária, saúde, educação, cultura, esporte e lazer e às oportunidades econômicas existentes no Município”. São Paulo (1990).

Os municípios brasileiros são dotados de dois poderes: o executivo e o legislativo. Dentre os principais instrumentos de planejamento para estes poderes estão, certamente, os instrumentos orçamentários: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA é um instrumento estratégico que aponta diretrizes e objetivos da administração para os quatro anos seguintes. A LDO define prioridades, metas e caminhos da execução para o ano, e a LOA prevê as receitas e autoriza as despesas para aquele ano, de acordo com o definido pelo PPA e LOA.

A importância dos instrumentos legais supracitados é reforçada por Peres (2018) em análise da governança orçamentária de São Paulo. A autora conclui que todas esferas da estrutura administrativa municipal - secretarias, fundações, empresas públicas, fundos e subprefeituras - possuem execução orçamentária. Logo, “A maior parte do orçamento paulistano está alocada para pagamento de tarefas predefinidas, isto é, que têm respaldo constitucional e legal, e desta forma, antecedem à elaboração e à discussão da arena orçamentária.”

As pastas da habitação e da política urbana são dotadas de grande complexidade nos municípios, pois, diferentemente da saúde e da educação, por exemplo, que possuem vinculação orçamentária mínima, estas pastas acabam por depender da margem para disputa apontada por Peres (2018). Fato reforçado por Borges (2019):

> Diante da ausência de um Sistema Nacional de Habitação sólido, com vinculação federal de receitas à pasta da Habitação, em concomitância com a consolidação de direitos e a responsabilização dos Municípios na provisão de moradia decorrentes da Constituição Federal de 1988, e a pressão social por atendimento da demanda por habitação, o Município de São Paulo foi buscando diversificar suas fontes, criando Fundos, acompanhados de seus Conselhos Gestores, e realizando empréstimos,

> adicionando ainda mais atores à já complicada organização institucional estabelecida pelo nível federal

Apesar do cenário orçamentário pouco vinculado e da complexidade da multisetorialidade da pasta da habitação, conforme postos, as leis amparam e determinam com clareza que a política urbana e habitacional. Elas são espinha dorsal a ser seguida na consubstanciação dos objetivos e das intenções políticas de uma gestão, e por isto a ferramenta do Programa de Metas pode e deve deferência a elas.

Programa de Metas

O Programa de Metas é um instrumento que formaliza as promessas de campanha feitas por uma gestão eleita: “fruto da mobilização da sociedade civil para garantir a participação e monitoramento da gestão pública desde cada ciclo” (Rede, 2015). Segundo Carvalho (2019), a inspiração foi um programa chamado Bogotá Como Vamos implantado na Colômbia no fim da década de 1990, no qual metas de governo eram acompanhadas por indicadores e resultados. “A rede Nossa São Paulo é precursora no incentivo de criação e aprovação da Lei de Metas, e em seguida da implantação do Plano de Metas na cidade” (Rede, 2015).

Deste modo, São Paulo foi a primeira cidade brasileira a formalizar este instrumento, por meio de emenda à Lei Orgânica do Município, no ano de 2008. São Paulo (1990) define em seu Art. 69:

> O Prefeito, eleito ou reeleito, apresentará o Programa de Metas de sua gestão, até noventa dias após sua posse, que conterá as prioridades: as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do Plano Diretor Estratégico.

Uma vez formalizado em lei, o município de São Paulo passou a adotar o Programa de Metas já a partir do governo seguinte. O próximo capítulo discorre sobre o histórico de cada um deles, e já apresenta com detalhes aqueles que serão objeto desta pesquisa.

Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ODS) é um documento proposto pela Organização das Nações Unidas no ano de 2015 e foi assinado por 193 países. Nela estão traçados 17 objetivos e 169 metas globais a serem implementadas em busca de um mundo socialmente mais justo e sustentável até o ano de 2030 (ONU, 2022). O Brasil é signatário da Agenda 2030, ela foram recepcionadas - municipalizadas - pela Prefeitura de São Paulo de modo a adaptá-las à realidade do município e está formalizada pela lei municipal 16.817/2018.

Este esforço de localização foi formalizado por meio da formação de uma comissão específica para isto, a qual desenvolveu um Plano de Ação a ser realizado entre os anos de 2021 a 2024. Seus relatórios de monitoramento estão disponíveis na plataforma digital da Secretaria Executiva de Planejamento e Entregas Prioritárias (SÃO PAULO, 2022). Importante destacar que o Programa de Metas do município expressa em seu texto o alinhamento e compromisso com a Agenda 2030.

Marco regulatório urbano

As leis municipais que configuram o marco regulatório urbano constituem-se principalmente das seguintes leis: do Plano Diretor Estratégico, da Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), do Código de Obras e Edificações (COE), bem como de todo o aparato infra-legal correspondente a elas. Gestão Urbana SP, [s.d].

Plano Diretor Estratégico e a Política de Habitação Social

A Lei 16.050/2014, que conforme sua ementa “aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo” é a lei que regula o crescimento e o desenvolvimento da cidade. O Plano Diretor Estratégico de São Paulo de 2014 (PDE) está organizado em títulos, capítulos, seções e subseções. Seus cinco títulos tratam respectivamente de conceitos, princípios e objetivos; ordenação territorial; políticas e sistemas urbanos e

ambientais; gestão democrática e sistema municipal de planejamento urbano e disposições transitórias.

Esta pesquisa considera o escopo da Política de Habitação Social tudo aquilo que está definido no Capítulo VII - Da Política de Habitação Social do PDE. O sítio eletrônico da Gestão Urbana da prefeitura de São Paulo compila as principais estratégias e instrumentos de política habitacional: a demarcação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o atendimento prioritário para famílias de até três salários mínimos, a cota de solidariedade, verbas do Fundurb e de projetos urbanos para habitação social, incentivos econômicos ao uso misto, regularização fundiária e o Plano Municipal de Habitação . SÃO PAULO (2022b).

5 Programas de Metas

O primeiro Programa de Metas (PDM) do município de São Paulo foi o do ano de 2012 na gestão do prefeito Gilberto Kassab. O segundo foi implantado na gestão de Fernando Haddad (2013-2016). O terceiro na gestão João Doria - Bruno Covas (2017-2020), o qual passou por um processo de revisão, quando da posse do vice Bruno Covas (REDE, 2015). O atual plano de metas é o apresentado pela gestão Ricardo Nunes (2021-2024).

Esta pesquisa será baseada nos Programas de Metas elaborados após o início da vigência do Plano Diretor Estratégico de 2014 até a atualidade. Tanto PdM já vigente (2013-2016), quando da Elaboração do Plano Diretor estratégico, quanto os elaborados anteriormente ao PDE de 2014 não serão abarcados por este estudo.Este recorte temporal se justifica pelo fato de que um dos critérios de análise desta pesquisa é exatamente a aferição do alinhamento entre o Programa de Metas e o PDE, conforme determinação da Lei Orgânica do Município. Ademais, muitos dos conceitos aqui utilizados, como é o caso da política habitacional, são os determinados pelo PDE de 2014, e portanto, não faria sentido utilizar documentos anteriores à sua vigência.

Programa de Metas 2017-2020

A versão final participativa do Programa de Metas 2017-2020 define em sua introdução São Paulo (2017) o que vem a ser o próprio instrumento:

> O instrumento que organiza as prioridades da Prefeitura nos quatro anos de mandato, conforme exigido pela Lei Orgânica do Município desde 2008. Nele, as prioridades da Administração são traduzidas em metas, projetos, ações estratégicas e indicadores para cada órgão municipal. Mais do que um mecanismo de gestão, o Programa de Metas é o refinamento dos compromissos pactuados com os cidadãos nas urnas, consolidados por meio da interação do Prefeito com a população durante o processo eleitoral e do conteúdo do Plano de Governo por ele apresentado.

Ele declara sua inovação metodológica na introdução de metas finalísticas, demonstrando seu compromisso mais com os impactos das políticas a que se propõe executar, e afirma ainda, que “a adoção de metas finalísticas possibilita a adaptação dos projetos para o alcance do mesmo objetivo. No decorrer da gestão,

linhas de ação e projetos podem ser alterados, substituídos, sem comprometer o atingimento.”

A versão final deste programa, após passar pela etapa participativa, apresenta 5 eixos norteadores, 53 metas, 71 projetos estratégicos, 487 linhas de ação e 344 intervenções urbanas. Os eixos norteadores envolvem esforços intersecretariais e multidisciplinares, são eles: 1) Desenvolvimento econômico e gestão, Desenvolvimento Social, Desenvolvimento Humano, Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e Desenvolvimento Institucional. Cada meta possui quatro fichas, em que são encontrados o detalhamento numérico da meta, sua regionalização/distribuição dentro do município, os projetos associados a ela e as linhas de ação. As metas ligadas a políticas de habitação, a que se refere esta pesquisa, estão incluídas no Eixo de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente e estão listadas no Quadro 1

Quadro 1 Da Política de Habitação Social do Plano de Metas 2017-2020

Eixos Temáticos	Metas	
Eixo desenvolvimento urbano e meio ambiente	29	25 mil Unidades Habitacionais entregues para atendimento via aquisição ou via locação social.
	30	210 mil famílias beneficiadas por procedimentos de regularização fundiária.
	31	27.500 famílias beneficiadas com Urbanização Integrada em Assentamentos Precários.
	36	Reduzir o tempo médio de emissão dos alvarás de aprovação e execução de construções de 532 dias para 210 dias.

Fonte: Elaboração própria, 2022

Este programa apresenta fichas numeradas bastante completas para cada meta (ver exemplo no Anexo I). Cada uma delas faz referência ao seu eixo temático; secretarias envolvidas; ODS relacionada; valores base e projeções da meta; informações detalhadas do indicador, como descrição, unidades de medida, fórmulas de cálculo, frequência de aferição e fontes responsáveis por fornecer os dados; dados orçamentários; descritivo da situação encontrada; resultados esperados; linhas de ação; mapa com regionalização por subprefeitura e projetos, programas e metas relacionadas.

Programa de Metas Revisado 2019-2020

Por ocasião da posse do vice Bruno Covas como prefeito, o Programa de Metas de 2017-2020 passou por uma revisão programática, e apresentou total reestruturação para o biênio de 2019-2020. Esta revisão é uma possibilidade prevista no Art. 69-A da Lei Orgânica do Município, e estruturou-se em três eixos principais: Cuidar da cidade, Proteger as Pessoas e Inovar na gestão.

Este programa em sua introdução, justifica a revisão com base em análise criteriosa dos principais problemas enfrentados pela cidade e promete uma administração "mais acessível e resolutiva, cada vez mais presente e comprometida com a solução de seus problemas" (SÃO PAULO, 2019).

A versão final deste programa revisado é estruturada segundo 3 eixos principais, 36 objetivos estratégicos, 71 metas e 213 iniciativas. São os eixos: cuidar da cidade, proteger as pessoas e inovar na gestão. As metas ligadas à política habitacional estão distribuídas entre estes eixos, e estão listadas no Quadro 2.

Quadro 2 Da Política de Habitação Social - Plano de Metas Revisado 2019-2020

Objetivos Estratégicos	Metas	
10 - Desocupar prédios públicos, entroncamento e vias arteriais/marginais	10.1	Desocupar 17 prédios para fins de habitação de interesse social
	10.2	Desmontar 14 ocupações em entroncamentos e vias arteriais / marginais
18 - Reduzir imóveis sem titulação fundiária	18.1	Beneficiar 160 mil famílias por procedimentos de regularização fundiária
19 - Beneficiar a população com unidades habitacionais	19.1	Entregar 21 mil unidades habitacionais
20 - Promover urbanização integrada em assentamentos precários	20.1	Beneficiar 10 mil famílias com obras de urbanização em assentamentos precários
31 - Agilizar a concessão de licenciamentos e alvarás	31,1	Reduzir em 45% (para 202 dias) a mediana de dias para concessão de licenciamentos e alvarás

Fonte: Elaboração própria, 2022

As metas deste programa são apresentadas em fichas técnicas bastante simplificadas em relação ao programa que o antecede (ver exemplo no Anexo I). Constam os dados do objetivo estratégico relacionado, secretaria responsável, ODS

vinculadas, orçamento, metas associadas, fórmula de cálculo, fonte de dados e nota técnica e iniciativas a adotar. Eventualmente é apresentado um valor base e execuções anteriores.

Programa de Metas 2021-2024

O Programa de Metas 2020-2021 apresenta em sua introdução o momento desafiador enfrentado pela gestão no enfrentamento da Pandemia de Covid-19, quando da posse do prefeito eleito Bruno Covas, e da subsequente posse de seu vice Ricardo Nunes. Organizado em 6 eixos temáticos, 27 objetivos estratégicos, 77 metas e 306 iniciativas. Os eixos temáticos são: SP Justa e Inclusiva, SP Segura e Bem Cuidada, SP Ágil, SP Inovadora e Criativa, SP Global e Sustentável e SP Eficiente.

A metodologia apresentada para este Programa de Metas afirma seu compromisso com a melhoria da qualidade de vida da população, foco no enfrentamento da pandemia de Covid-19, escolha de indicadores mensuráveis e preocupação com responsabilidade orçamentária.

As metas de política habitacional estão apresentadas segundo o mesmo objetivo estratégico: Promover o acesso à moradia, à urbanização e à regularização fundiária para famílias de baixa renda, e estão listadas no Quadro 3.

Quadro 3 - Da Política de Habitação Social - Plano de Metas 2021-2023

Objetivos Estratégicos	Metas	
Promover o acesso à moradia, à urbanização e à regularização fundiária para famílias de baixa renda	12	Prover Moradias de interesse social
	13	Urbanização de Assentamentos Precários
	14	Regularização fundiária
	15	Licenciar 300.000 moradias populares

Fonte: Elaboração própria, 2022

As metas deste programa são apresentadas em fichas técnicas ligadas ao objetivo estratégico em questão, descrição do indicador, iniciativas relacionadas, informações complementares, secretarias responsáveis, ODS vinculados, contexto e regionalização (ver exemplo no Anexo I). Este PDM traz adicionalmente a intenção em integrar programas de habitação aos protocolos de atendimento à

primeira infância por meio das metas 11 e 12, todavia, por enfrentar se tratar de campo mais complexo e essencialmente multissetorial, onde muitas das vezes a solução não se resume a moradias, não foi considerado como política de habitação.

7 Análise Comparada e Resultados Encontrados

Da Política Habitacional no Plano Diretor

O Quadro apresentado no Anexo 1 relaciona as ações definidas pelo Plano Diretor para as políticas habitacionais e responde à pergunta de pesquisa (i) “Quais são as principais diretrizes, objetivos e ações definidas na Política de Habitação Social do Plano Diretor?” Elas foram extraídas da Seção II - Art 293 - Ações Prioritárias na Habitação Social, e Seção V - Art. 229 - Ações prioritárias nas áreas de risco. Dentre as ações prioritárias na Habitação social, o PDE sugere catorze ações. Já para as áreas de risco, o PDE sugere um total de dezenove.

Da Política Habitacional nos Programas de Metas

Dentre os Programas de Metas (PdM) analisados, foram detectadas sete metas de política habitacional. A escolha destas metas partiu do cotejamento entre as ações prioritárias de Política Habitacional e de Regularização Fundiária propostas pelo Plano Diretor (Anexo I) e as metas listadas nos PdMs que tivessem identidade programática com estas ações.

As metas de todos os planos foram listadas. Aquelas que se repetiam entre planos foram agrupadas em uma só, desde que se propusessem a um mesmo fim, ainda que em alguns casos apresentassem pequenas diferenças textuais. Exemplo disto ocorreu no PdM 2017-2020, que apresentou em sua Meta 29 “Unidades Habitacionais Entregues para atendimento via aquisição ou locação social”, e o Programa de Metas 2021-2024 apresentou em sua meta 12 “Prover Moradias de interesse social”. Nestes casos, para efeitos de comparação, esta e outras metas foram unificadas. Neste exemplo, a pesquisa tratou-as como a mesma meta sob o texto: ´Entrega de Unidades Habitacionais”.

Há que se considerar, porém, que uma vez uma meta considerada como a mesma entre planos, há uma nuance que pode vir a diferenciá-las, que é o modo de medir. Tomando como exemplo a meta de entrega de unidades habitacionais.

Acontece de em uma gestão esta entrega ser considerada como unidades de fato entregues ao usuário final, e em outra tratar-se de unidades contratadas e/ou licenciadas.

Dentre as sete metas de política habitacional selecionadas, três delas estão presentes nos três PdMs. Uma delas está presente em apenas dois, e três delas em apenas um, conforme apresentado no Quadro 4.- Metas de Política Habitacional. Seu conteúdo responde à primeira parte da segunda pergunta de pesquisa (ii): "Quais os programas/políticas de que tratam seus Programas de Metas e que podem ser enquadrados na Política Habitacional?

Quadro 4 Metas de Política Habitacional

METAS	PDM 2017-2020	PDM 2019-2020	PDM 2021-2024
Entrega de Unidades Habitacionais	x	x	x
Regularização fundiária	x	x	x
Urbanização de assentamentos precários	x	x	x
Desocupar prédios para fins deHIS	-	x	-
Desmontar ocupações	-	x	-
Redução tempo emissão alvarás	x	x	-
Licenciar Moradias Populares	-	-	x

Fonte: Elaboração própria, 2022

As metas que foram identificadas em todos os Programas de Metas são: entrega de unidades habitacionais, regularização fundiária, e urbanização em assentamentos precários. O PDM revisado para o período 2019-2020, apresenta duas metas que não compareceram em nenhum dos outros programas analisados. Curiosamente, são metas pouco alinhadas com o que poderia ser considerado um objetivo estratégico. São elas: 10.1 Desocupar prédios para fins de habitação de interesse social, e a 10.2 Desmontar ocupações em entroncamentos e vias arteriais e marginais. Também chama à atenção o fato de que o resultado imediato que

ambas oferecem não soluciona o problema da moradia e não há sugestão do que será feito a partir de sua realização.

Outra meta que aparece em apenas um programa, é a de número 15 do PDM 2021-2024, que propõe licenciar moradias populares. Ela merece destaque em conjunto com as metas: “Reduzir tempo de emissão de alvarás”, presentes nos dois outros programas por denotar certa afinidade programática. Note-se que este PDM 2021-2024 não apresentou a proposta pura de redução de tempo, mas quando propõe licenciar 300.000 moradias populares, detalha como iniciativa a promessa de implantação de um sistema eletrônico de dados e modalidade autodeclaratória, que acelerem os processos de licenciamento.

Dos Problemas Públicos de Habitação nos Programas de Metas

A fim de responder à segunda e à terceira partes da pergunta (ii): Os programas explicitam sobre quais problemas públicos eles versam? “Há uma definição clara e uma quantificação destes problemas?” Foi feita uma verificação textual nos três programas estudados. Os critérios de leitura incluíram busca pelos termos: problema público, déficit habitacional, inadequação fundiária, moradias precárias e de quaisquer outros descritores ou quantificadores que denotassem a intenção em delimitar os problemas de habitação a serem enfrentados pelo município.

O termo “Problemas Públicos” está presente apenas no PdM 2021-2024, no qual é citado em duas ocasiões. Na primeira para afirmar o compromisso do programa em dar resposta adequada a eles (pág. 22), e na segunda, ao descrever a sistematização da etapa participativa do programa (pág. 29). A palavra “problema” isoladamente aparece em sete ocasiões. Já no PdM 2017-2020, embora seja citada a expressão, ele traz a palavra “problema” em 14 ocasiões, sendo em três delas em sua introdução, e as restantes nas fichas técnicas da metas, ao descrever as situações encontradas para cada uma. O PdM 2019-2020 também não cita a expressão “problema público”, e traz a palavra “problema” uma única vez: ao descrever um objetivo estratégico ligado à satisfação do cidadão.

Um dos maiores problemas públicos ligados à habitação no Brasil hoje é expresso pelo Déficit Habitacional. O Déficit Habitacional é um indicador aferido anualmente pela Fundação João Pinheiro em parceria com o Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)

e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2022). Seu conceito "está relacionado diretamente às deficiências do estoque de moradias, além de englobar aquelas sem condições de serem habitadas em razão da precariedade das construções ou do desgaste da estrutura física" (MDR, 2022).

A expressão Déficit Habitacional é citada apenas no PdM 2017-2020, onde comparece em seis ocasiões nas fichas de metas ligadas à habitação. Nelas são apresentadas quantificações, em que o número de necessidade de 370 mil unidades habitacionais para o município é apresentado, mas não há clareza sobre as fontes destes dados. O relatório da Fundação João Pinheiro para o período anterior (2015) aponta um déficit absoluto de 1,306 milhões de moradias para o Estado e cerca de 623 mil unidades para a região metropolitana[2] (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2017).

Há um ponto importante a se considerar quando se fala em déficit habitacional e, sobretudo, quando se utiliza os dados da Fundação João Pinheiro, que é a forma como ele é conceituado e calculado. Déficit Habitacional, conforme definição na Cartilha FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (2019):

> O atual papel dos indicadores do deficit habitacional e da inadequação domiciliar é "dimensionar a quantidade de moradias incapazes de atender o "direito de acesso, por parte da população, a um conjunto de serviços habitacionais que sejam, pelo menos, básicos.

Ora. Note-se que o conceito do déficit trata de moradias incapazes, e não necessariamente o da totalidade de falta de moradias - de pessoas sem casa. O indicador déficit é, inclusive, formado pelos subcomponentes: habitação precária, coabitação e ônus excessivo com aluguel.

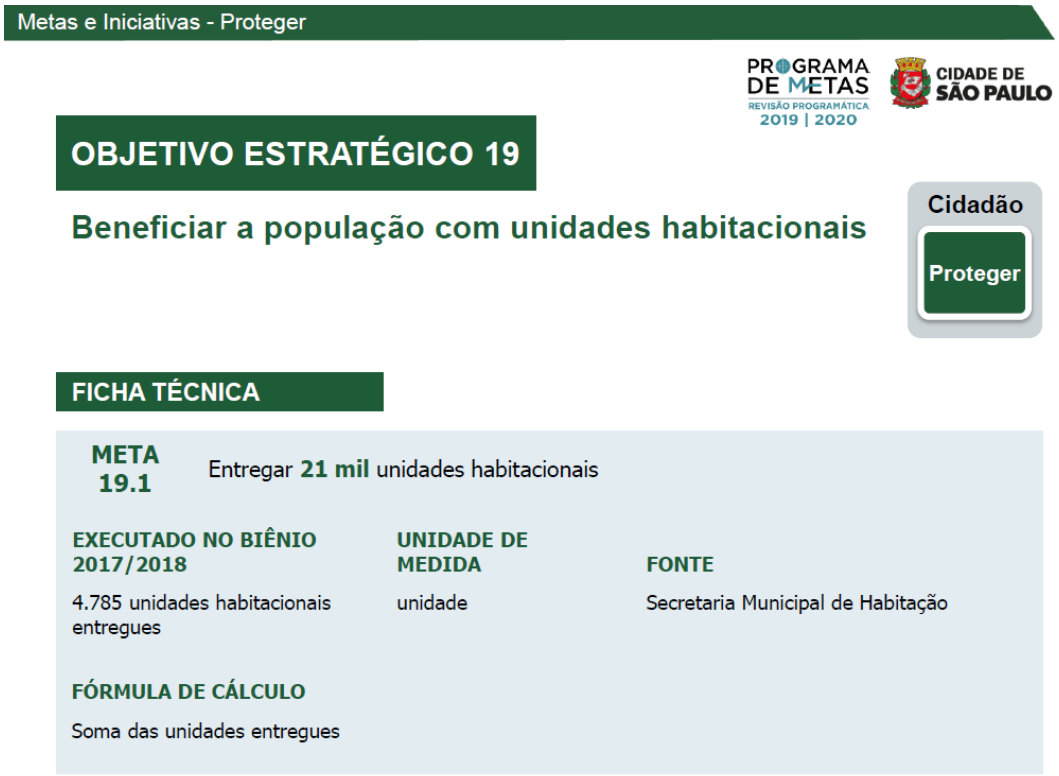
Além do problema da inadequação das moradias em si, abarcadas pelo déficit habitacional, há ainda a questão dos assentamentos precários - habitações inseridas más condições de urbanização e infraestrutura. Em muitas vezes esta precariedade está somada também à presença da irregularidade fundiária: situação que dificulta a delimitação e quantificação dos problemas, e consequentemente da execução de políticas públicas para estes locais.

Em aferição do modo como foram tratados os números e a delimitação do problema da regularização fundiária e dos assentamentos precários nos Programas

[2] Este estudo não apresenta desagregação dos dados para o municípios de São Paulo apenas

de Metas tem-se o seguinte cenário: os PdMs 2017-2020 e 2021-2024 realizam esforços tanto em delimitar o problema da regularização fundiária e urbanização de assentamentos precários, quanto em fornecer números de partida. Estes dados estão presentes nas fichas técnicas das metas analisadas. O PdM 2019-2020 não define os problemas, tampouco quantifica uma realidade existente. O que pode-se encontrar neste programa mais próximo de uma definição de situação, é o fato de por tratar-se de uma revisão, em muitos dos casos ele cita uma meta do programa anterior e quantifica o relatório do executado, como mostra a Figura 1.

Figura 1


Metas e Iniciativas - Proteger

PROGRAMA DE METAS
REVISÃO PROGRAMÁTICA
2019 | 2020

CIDADE DE SÃO PAULO

OBJETIVO ESTRATÉGICO 19

Beneficiar a população com unidades habitacionais

Cidadão

Proteger

FICHA TÉCNICA

META 19.1 Entregar **21 mil** unidades habitacionais

EXECUTADO NO BIÊNIO 2017/2018	UNIDADE DE MEDIDA	FONTE
4.785 unidades habitacionais entregues	unidade	Secretaria Municipal de Habitação

FÓRMULA DE CÁLCULO

Soma das unidades entregues

Ficha Objetivo 19- Programa de Metas 2019-2020

As aferições em relação à delimitação dos problemas relacionados às metas de licenciamento e emissão de alvarás segue válida tal qual as anteriores, e encontram-se melhor definidas nas fichas dos PdM 2017-2019 e 2021-2024.

Portanto, conclusivamente, a resposta à segunda e à terceira parte da pergunta (ii): Os programas explicitam sobre quais problemas públicos eles versam? “Há uma definição clara e uma quantificação destes problemas? é que na maior parte dos programas analisados há sim uma delimitação e quantificação. Há que se destacar, todavia, que o trabalho aqui realizado foi o de aferir a delimitação dos problemas para as metas apresentadas, e que isto não significa dizer que os programas estejam necessariamente fornecendo um panorama global, integrado delimitando os maiores desafios acerca do tema.

Quantificação das metas e indicadores

A tabela 1 apresenta as propostas quantitativas para as metas propostas de cada um dos PDMs analisados. Seu conteúdo tem leitura complementada pelo Quadro 5 em que são listadas as fórmulas e os modos de calcular os indicadores.

Tabela 1 - Metas Propostas por Programa de Metas

META	2017-2020	2019-2020	2021-2024	Unidade
Entrega de Unidades Habitacionais	25.000	21.000	49.000	unidade
Regularização fundiária	210.000	160.000	220.000	famílias
Urbanização assentamentos precários	27.500	10.000	27.000	famílias
Desocupar prédios para fins de HIS	-	17	-	prédios
Desmontar ocupações	-	14	-	unidade
Redução tempo emissão de alvarás	210	202	-	dias
Licenciar moradias populares	-	-	310.000	moradias

fonte: elaboração própria, 2021

Em resposta à pergunta (iii) Houve ampliação, redução, reprogramação qualitativa ou quantitativa destes programas e políticas? Seguem algumas considerações.

Dentre as metas passíveis de comparação, ou seja, aquelas que se repetem em pelo menos dois programas, houve ampliação em dois casos, ambas entre PdMs 2017-2020 e 2021-2024, para as metas de entregas de unidades habitacionais e regularização fundiária, sendo que a proposta de aumento de entrega de unidades habitacionais foi considerável, atingido 96%. Já a diferença para a regularização fundiária foi de 4,76%.

Nos casos de redução entre metas, destacam-se os valores propostos para quatro metas pelo PdM 2019-2020, mas é importante destacar que trata-se de uma revisão programática, que esta é para um período menor, de apenas dois anos, e que de certo modo trata-se de uma continuidade do executado anteriormente. O caso de redução restante trata-se da urbanização de assentamentos precários, que o PdM 2021-2024 propõe redução de 1,81% em relação ao PdM 2017-2020.

Uma vez avaliada a questão de se mirar na solução de um problema, vale destacar o caso das metas ligadas a entregas de unidades habitacionais. Conforme destacado anteriormente, estas metas foram unificadas como uma só entre programas de metas, mas no detalhamento do indicador, em alguns casos, nota-se que a quantificação é feita pelo número de unidades licenciadas, e não propriamente das entregues, configurando-as mas como metas meio, do que metas de resultado, propriamente.

Em resposta às perguntas (iv) e (v) Estas decisões miram na solução numérica do problema público, estas decisões por alterações nos programas estão justificadas com base em dados e evidências? Tem-se que o modo como foram apresentados justificados os números propostos em cada programa de metas, variaram bastante tanto entre metas quanto entre programas.

O Programa de Metas que melhor apresentou os pontos de partida, valores e anos base foi PDM 2017-2020, em que estes campos comparecem com clareza na ficha da maioria das metas propostas[3]. O PDM 2019-2020, diferentemente do anterior, não traz em suas fichas um campo específico para ponto de partida, mas eventualmente traz descrita uma nota do que foi realizado pelo PDM anterior. O PDM 2021-2024 não possui campos fixos para estes itens, mas eventualmente em suas fichas técnicas e contextualizações, apresentou pontos de partida e/ou execuções anteriores.

No PDM 2017-2020 há uma inconsistência ligada ao indicador da Meta 29: Entrega de Unidades habitacionais. A ficha técnica da meta descreve a fórmula de cálculo como a soma de unidades entregues. Nesta mesma ficha, há um campo denominado Projetos da Meta 29, em que dois projetos são listados; 42 - Casa da Família, e 43 - Construção ou reforma de unidades habitacionais para locação

[3] Em alguns casos, como a Meta 29 do PDM 2017-2020, o campo valor base e ano base estão preenchidos como ´Não aplicável´, o que pode demonstrar a não existência ou alguma outra indisponibilidade destes dados , como por exemplo, alguma dificuldades de desagregação.

social. Todavia, ao final do documento, no capítulo em que são detalhados os indicadores, tanto no projeto 42 quanto no 43, o indicador está detalhado como “Número de unidades habitacionais contratadas”, e não as entregues, como consta na ficha da meta.

O Quadro 5, abaixo, registra as fórmulas propostas e o modo de calcular para os indicadores, e permite perceber as semelhanças e diferenças com que foram tratados para cada meta em cada programa.

Quadro 5 Fórmulas / Cálculo do Indicador

METAS	2017-2020	2019-2020	2021-2024
Entrega de Unidades Habitacionais	Soma das Unidades Habitacionais entregues[4]	Soma das unidades entregues	Unidades entregues e contratadas
Regularização fundiária	Soma do número de famílias beneficiadas pelas ações deste programa, considerando suas fases	Soma das famílias beneficiadas por procedimentos de regularização fundiária	Número de famílias beneficiadas por procedimentos de regularização fundiária em assentamentos precários e de conjuntos habitacionais.
Urbanização de assentamentos precários	Soma das Unidades Habitacionais entregues	Famílias beneficiadas pela proporção da infraestrutura executada	Número de famílias beneficiadas com obras de urbanização de assentamentos precários.
Desocupar prédios para fins de HIS	-	Soma do número de prédios desocupados para fins de habitação de	-

4

		interesse social	
Redução tempo emissão alvarás	Dias para emissão de alvarás	Meta: [(Valor Obtido - Valor Base) / Valor Base] * 100[(Valor Obtido - Valor Base) / Valor Base] * 100	-
Licenciar Moradias Populares	-	-	Somatória do número de unidades habitacionais de alvarás com unidades de habitação de interesse social (HIS) e habitação de mercado popular (HMP) expedidos.

Fonte: Elaboração própria, 2022

A meta de urbanização de assentamentos precários leva em conta a proporção de infraestrutura executada, e o PDM 2019-2020 propõe multiplicar o total de famílias do assentamento pelo percentual do avanço da obra. Deste modo, a linha que compara as métricas da Tabela 1 para este item deve ser lida com muito cuidado.

Dentre as comparações feitas entre os indicadores, merece destaque o fato de o PDM 2021-2024 apresentar, como métrica para a entrega de unidades habitacionais, a soma de unidades entregues e também as contratadas. Diferentemente dos anteriores, esta opção torna o caráter da meta mais como medida de processo do que de resultado propriamente. Há que se destacar, todavia, o observado, pois informações conflitantes no texto do programa de metas 2017-2019 deixam dúvida se o indicador para entrega de unidades habitacionais conta aquelas contratadas ou apenas as entregues.

Em relação a trabalhar com metas-meio, algo parecido acontece com o PDM 2017-2020 para a regularização fundiária, quando a fórmula do indicador considera a soma do número de famílias beneficiadas “considerando suas fases”, ou seja, é possível medir entregas intermediárias/parciais.

No caso dos indicadores para a meta de urbanização de assentamentos precários, o PDM 2017-2020 calcula o número de unidades habitacionais entregues (em perímetros de intervenções integradas com assentamentos precários). O 2019-2020 propõe calcular o número de famílias beneficiadas na proporção da área.

Continuidades e Descontinuidades

Uma análise do conteúdo do Quadro 6 em conjunto com a Tabela 1 nos fornece resposta à pergunta de pesquisa: (vi) Houve mais continuidade ou descontinuidade nestes programas/políticas do município? Quais permaneceram, quais foram criados e quais foram extintos ao longo do tempo?

Quadro 6 - Programas e Projetos relacionados às metas

METAS	2017-2020	2019-2020	2021-2024
Entrega de Unidades Habitacionais	Programa Casa da Família	Programa Casa da Família	-
	Projeto piloto: Construção ou Reforma de Unidades Habitacionais para Locação Social	Projeto Locação social	Projeto Locação Social
	-	-	Pode Entrar, Operações Urbanas Consorciadas, Parcerias Público-Privadas, Minha Casa Minha Vida, Casa Verde Amarela,, Convênios e outros programas

Quadro 6 - Programas e Projetos relacionados às metas

			habitacionais.
Regularização fundiária	Programa de Regularização Fundiária	Programa de Regularização Fundiária	não cita
Urbanização de assentamentos precários	Urbanização integrada em assentamentos precários		
	Cidade resiliente		
	-	Programa Urbanização de assentamentos precários	
Desocupar prédios para fins de HIS	-	10.a Desocupação de prédios públicos para fins de habitação de interesse social (SEHAB)	-
Desmontar ocupações	-	10.b Desocupação de entroncamentos e vias arteriais/marginais da cidade (SEHAB)	-
Redução tempo emissão alvarás	Projeto Licença Rápida	não cita	-
Licenciar Moradias Populares	-	-	não cita

Fonte: Elaboração própria, 2022

Considerando a relevância de seus conteúdos, e o objetivo a que se propõem, é possível afirmar que houve mais continuidade do que descontinuidade nas políticas de habitação entre gestões a partir de seus Programas de Metas. Dentre as sete analisadas, três metas que já podem ser consideradas de antemão

como positivas para o fenômeno da continuidade, por estarem em todos os programas, são elas: entregas de unidades habitacionais, regularização fundiária e urbanização de assentamentos precários.

Os Programas de Metas 2017-2020 e 2019-2020 associam suas metas de produção de unidades habitacionais praticamente aos mesmos projetos: Programa Casa da Família e Construção de Unidades Habitacionais para locação Social. Já o PDM 2021-2024 refere-se a uma pluralidade de outros projetos e iniciativas. De todo modo, o fim de todos eles é comum e sugere continuidade.

Para o caso da regularização fundiária, os Programas de Metas 2017-2020 e 2019-2020 fazem referência a um mesmo programa - Programa de Regularização Fundiária - enquanto o 2021-2024 não faz referência. Por fim, a outra meta em comum a pelo menos dois programas, a redução de tempo de alvarás, não faz referência a projetos em comum, havendo menção apenas a um projeto denominado ´Licença Rápida´.

É possível contabilizar também como continuidade os casos em que metas tenham comparecido em dois programas sequenciais, e isto aconteceu para a meta de redução de tempo de emissão de alvarás, que está prevista nos PdMs 2017-2020 e 2019-2020. Naturalmente que quando esta meta, na sequência é descontinuada no PdM 2021-2024, passa a contar um ponto para a descontinuidade.

Contabiliza-se também como descontinuidade as metas do PdM 2019-2020 ‘’Desocupar prédios para fins de HIS e Desmontar ocupações”, todavia, há que se destacar a pouca relevância do impacto destas metas em relação às demais. São assuntos que causam estranheza quando apresentados em um documento como o Programa de Metas, que prioriza decisões de nível estratégico.

A segunda parte da pergunta (vi) “Quais permaneceram, quais foram criados e quais foram extintos ao longo do tempo?” pode ser visualizada com clareza no Quadro 4. Criados e/ou extintos: licenciar moradias populares, desocupar prédios para fins de HIS e desmontar ocupações.

Alinhamento entre os Programas de Metas e o Plano Diretor

A pergunta de pesquisa (vii) Os Programas de Metas do município refletem e respeitam os objetivos, diretrizes e prioridades do PDE? Eles seguem o preconizado para em suas políticas de habitação? Fundamenta-se em duas bases. A primeira é a determinação da Lei Orgânica do Município em seu Art. 69, que determina que o Programa de Metas deve observar os objetivos diretrizes e ações estratégicas do PDE. a Segunda é o que versa a própria Lei 16.050/2014, o PDE, São Paulo (2014) em seu Art. 3º quando diz:

> O Plano Diretor Estratégico orienta o planejamento urbano municipal e seus objetivos, diretrizes e prioridades devem ser respeitados pelos seguintes planos e normas:
> I - Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e o Plano de Metas;
> II - Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, Planos Regionais das Subprefeituras, Planos de Bairros, planos setoriais de políticas urbano-ambientais e demais normas correlata.

O Capítulo II do PDE explicita em seus Arts. 5 e 6 e 7 todos os princípios, diretrizes e objetivos desta Lei. Em linhas gerais, dentre os elementos sobre os quais versam estes artigos, estão conceitos ligados à função social da cidade e propriedade, respeito ao meio ambiente, gestão democrática, justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização, universalização dos recursos naturais, proteção ao patrimônio, e redução das desigualdades.

O Capítulo VII do PDE explicita em seus Arts. 291, 292 E 293 os objetivos, diretrizes e ações prioritárias específicas para as políticas de habitação, de modo que a resposta à pergunta (vii) de pesquisa é dada pelo cotejamento entre estes artigos não apenas às sete metas dos três PdMs selecionados para análise. Esta decisão de olhar para o todo das metas, se deve ao fato de objetivos, diretrizes e princípios terem caráter tão amplo quanto à intersetorialidade que permeia os programas.

O Quadro 8 sistematiza o cruzamento dos dados presentes e ausentes entre estes documentos. O critério para demarcar um elemento do PDE como presente ou ausente em um PdM é o fato de este estar presente implícita ou explicitamente.

Quadro 8 Da Política de Habitação Social do Plano Diretor Estratégico

Seção I - Art. 291 - Objetivos	**1***	**2***	**3***
I - Direito à moradia Digna como Direito Social	X	X	X
II - Reduzir Déficit Habitacional	X	X	X

III- Reduzir Moradias Inadequadas	X	X	X
IV - Reduzir os impactos de assentamentos precários sobre áreas de proteção ambiental	X	X	X
Seção I - Art. 292 - Diretrizes			
I - Priorizar população de baixa renda	X	X	X
II - Priorizar o atendimento à população residente em imóveis ou áreas insalubres, áreas de risco e áreas de preservação permanente	X	-	X
III- Promover a urbanização de assentamentos precários do ponto de vista urbanístico e ambiental, prevendo o atendimento habitacional, preferencialmente no mesmo local, em caso de necessidade das obras previstas no Plano de Urbanização para ZEIS 1	X	X	X
IV - promover a regularização urbanística, jurídica, fundiária e ambiental, entre outras, de assentamentos precários e irregulares, como favelas, conjuntos habitacionais públicos irregulares, cortiços e loteamentos irregulares, inclusive com o reconhecimento e regularização das atividades comerciais e de serviço existentes nos locais;	X	X	X
V - diversifi car os programas e os agentes promotores da política de HIS, de acordo com as características diferenciadas da demanda;	X	X	X
VI - promover a produção de novas habitações de interesse social nas ZEIS 2, 4 e em áreas vazias e subutilizadas com prioridade para as famílias que integram a faixa 1 (HIS 1), por meio da constituição de um parque público de habitação, do incentivo à produção privada e da ampliação de convênios e parceria	-	-	-
VII - promover a reabilitação de edifícios vazios ou subutilizados em áreas centrais, em centralidades dotadas de infraestrutura e nas ZEIS 3, destinando-os aos programas de locação social e cessão de posse		X	
VIII - estimular a produção de habitação do mercado popular, em especial nas ZEIS 5	-	-	-
IX - promover soluções habitacionais adequadas e definitivas para a população de baixa renda que forem realocadas dos seus locais de moradia em razão da necessidade de recuperação e proteção ambiental, da existência de riscos geológicos e hidrológicos e da execução de obras públicas, preferencialmente no mesmo distrito ou na mesma Subprefeitura, com a participação das famílias no processo de decisão;	-	-	-

X - priorizar a provisão de habitação social em áreas dotadas de infraestrutura e transportes coletivos, evitando sua instalação em unidades de conservação, áreas de proteção ambiental, áreas de proteção a mananciais e áreas enquadradas como ZEPAM em função de suas características de cobertura vegetal, recursos hídricos e fragilidade geotécnica;	X	-	X
XI - garantir que as realocações de moradores somente ocorram quando indispensáveis às finalidades públicas motivadoras da medida, sendo realizadas por intermédio de procedimentos públicos, isonômicos e democráticos, observando-se os princípios e objetivos definidos nesta lei;	-	-	-
XII - promover o atendimento habitacional na forma de prestação de serviço social e público às famílias em condições de vulnerabilidade ou risco social, incluindo as pessoas que ocupam logradouros e praças públicas;	X	X	X
XIII - considerar as condicionantes ambientais nas intervenções habitacionais, com a articulação entre urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários em programas de saneamento ambiental integrado, por meio dos perímetros de ação integrada;	X	X	X
XIV - incentivar a adoção de tecnologias socioambientais, em especial as relacionadas ao uso de energia solar, gás natural e ao manejo da água e dos resíduos sólidos e à agricultura urbana, na produção de Habitação de Interesse Social e na urbanização de assentamentos precários;	-	-	-
XV - apoiar a produção social da moradia por intermédio de fomento às associações, cooperativas e demais entidades que atuam na produção social da moradia;	X	X	X
XVI - fortalecer e aprimorar os canais de participação já instituídos, como o Conselho Municipal de Habitação, os Conselhos Gestores das Zonas Especiais de Interesse Social e as Conferências Municipais de Habitação;	-	-	-
XVII - promover ações de pós-ocupação e acompanhamento das famílias nos novos assentamentos habitacionais	-	-	-
XVIII - adotar cota de unidades habitacionais destinadas ao atendimento exclusivamente para setores vulneráveis da população, idosos e pessoas com deficiência.	X	-	X
Seção II - Art. 293 - Ações Prioritárias na Habitação Social (14)			
I - revisar o Plano Municipal de Habitação vigente, com base em processos participativos, no prazo de 12 (doze) meses, contados do início da vigência desta lei e promover sua revisão, no mínimo, a cada	-	-	-

4 (quatro) anos;			
II - executar o Programa de Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários;	X	X	X
III - executar o Programa de Recuperação e Preservação de Mananciais;	X	X	X
IV - executar o Programa de Provisão Habitacional;	X	X	X
V - adotar mecanismos de financiamento a longo prazo e investimentos com recursos orçamentários não reembolsáveis, distribuir subsídios diretos, pessoais, intransferíveis e temporários na aquisição ou locação social de Habitações de Interesse Social e declaração de concessão de uso especial para fins de moradia, visando aos objetivos das Zonas Especiais de Interesse Social;	X	X	X
VI - implementar política de aquisição de terras urbanas adequadas e bem localizadas destinadas à provisão de novas Habitações de Interesse Social;	X	X	X
VII - integrar a política habitacional do Município ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS	X	X	X
VIII - criar sistema de monitoramento e avaliação da política pública habitacional;	-	-	-
IX - estabelecer critérios e procedimentos para a distribuição das novas Habitações de Interesse Social, considerando as necessidades dos grupos sociais mais vulneráveis;	X	X	X
X - apoiar a produção social de moradia pormeio de fomento às associações, cooperativas e demais entidades;	X	X	X
XI - produzir unidades habitacionais de interesse social em áreas vazias ou subutilizadas e recuperar edifícios vazios ou subutilizados, para a população de baixa e média renda, nos termos desta lei, nas regiões centrais da cidade e nas centralidades dotadas de infraestrutura;	X	X	X
XII - revisar e implementar o programa de locação social para HIS faixas 1 e 2	X	-	-
XIII - aplicar os instrumentos previstos para a regularização fundiária de interesse social, em especial a demarcação urbanística e a legitimação da posse, inclusive em área de preservação ambiental, quando presentes os requisitos legais	X	X	X
XIV - debater, de modo participativo e integrado com os demais entes federativos, mecanismos para prevenir e mediar conflitos fundiários urbanos, buscando soluções negociadas e alternativas de moradia para as famílias despejadas	X	X	X

Fonte: Elaboração própria, 2022

*Colunas 1,2,3 referem aos Programas de Metas 2017-2020, 2019-2020 e 2021-2024 respectivamente

Uma vez que os elementos estudados nos Programas de Metas estão em sua maior parte marcados como positivos para a presença nos objetivos, diretrizes e ações prioritárias de habitação social, é possível responder que os PDMs atendem em parte ao preconizado no PDE. Fato é, porém, que esta análise numérica simples não representa um panorama justo de comparação já que cada ação prioritária do PDE pode permear diversas das metas propostas e vice-versa.

É possível dizer que há importantes elementos definidos pelo PDE que estão presentes nos PDMs, como por exemplo a Ação prioritária IV - executar o Programa de Provisão Habitacional está alinhada com as metas recorrentes de “Entrega de Unidades Habitacionais”. Todavia, a Ação I; “revisar o Plano Municipal de Habitação Vigente” solicitada pelo PDE, sequer foi mencionada por algum PDM. Inclusive, o Plano Municipal de Habitação de São Paulo sequer foi sancionado e segue como um projeto de lei até o presente ano de 2022.

Ademais, há que se considerar a natureza própria do documento Programa de Metas é tratar de ações prioritárias considerando o todo da administração. Uma vez que priorizar significa também escolher, não há razoabilidade em esperar que uma gestão priorize tudo em todos os campos de atuação. Considere-se ainda, que foge ao escopo deste trabalho cotejar se aquilo que está presente nas ações prioritárias do Plano Diretor, foi de fato planejado e executado pela administração como um todo.

9 Conclusão

A análise combinada entre documentos oficiais realizada por esta pesquisa encontrou subsídios para aferir quais diretrizes habitacionais existentes no Plano Diretor se refletiram nos Programas de Metas elaborados por gestões de governo da Prefeitura de São Paulo entre os anos de 2017 e 2021. Ela cumpre o objetivo de contribuir para a debate das políticas habitacionais e cidades brasileiras, cuja escassez é apontada por Veras (2021), quando descreve o que Eduardo Marques

denomina “o silêncio do debate” no artigo “Em busca de um objeto esquecido: A política e as políticas do urbano no Brasil”.

Os objetivos de organização, análise e reflexão propostos pela pesquisa foram alcançados. Foram listados tanto os objetivos, diretrizes e ações prioritárias do Plano Diretor quanto as metas ligadas às políticas habitacionais dos Programas de Metas. Esta organização e listagem permitiu a análise comparada entre PDE E PdMs e entre PdMs entre si. Os resultados apontaram para uma predominância da continuidade político-administrativa praticada no âmbito da política habitacional, embora com diferenças no modo de tratá-las em seu desenho, apontando para modos diversos de conduzi-las e aferi-las.

Verificou-se que a relação entre as metas apresentadas e os problemas públicos a elas relacionados nem sempre estão explicitados, tampouco os números de que se parte naquela realidade - o tamanho do problema - e para onde se parte- quais os percentuais que se deseja alcançar com aquela meta dentro do cenário existente. A constatação da deferência que os PdMs fazem aos objetivos e diretrizes do Plano Diretor aponta que ela existe em grande parte, embora não seja um pressuposto necessário que estes documentos se refiram a todos, afinal: definir metas significa fazer escolhas.

Foi exitosa, portanto, a realização e o cumprimento dos objetivos do presente trabalho: tanto o processo de pesquisa, suas limitações e resultados encontrados Este conjunto oferece sua contribuição para uma visão do cenário de gestões recentes, de como vêm sendo desenhadas e priorizadas as políticas habitacionais no município. Neste sentido, este trabalho abre possibilidades de aprofundamento para novos estudos e, consequentemente, desdobramentos na melhoria da prática da gestão pública.

Anexos

Anexo 1 - Exemplo de fichas de metas em cada Programa de Metas

Programa de Metas 2017-2020

31 META

Eixo: Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

27.500 famílias beneficiadas com Urbanização Integrada em Assentamentos Precários.

NÚMERO ODS

PROGRAMA DE GOVERNO

Metas de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

Projetos da Meta 31

45. Urbanização Integrada em Assentamentos Precários
46. Cidade Resiliente

Esta meta é altamente dependente de recursos de outros entes.

Caso conte apenas com recursos próprios da Prefeitura Municipal, a Meta será: 14.166 famílias beneficiadas com Intervenção Integrada em Assentamentos Precários.

PONTO DE PARTIDA

VALOR BASE	ANO BASE	VARIAÇÃO 2013-2016
Não aplicável	Não aplicável	33.091

PROJEÇÃO DA META

COM RECURSOS DE OUTROS ENTES

2017 - 2018	2019 - 2020
2.500 +2.500 no biênio	27.500 +25.000 no biênio

SEM RECURSOS DE OUTROS ENTES

2017 - 2018	2019 - 2020
1.288 +1.288 no biênio	14.166 +12.878 no biênio

INFORMAÇÕES DO INDICADOR

DESCRIÇÃO DO INDICADOR

Serão consideradas as famílias residentes nos perímetros de intervenção integrada dos assentamentos precários onde serão executadas obras de complexidade alta, média e baixa, excetuando-se aquelas famílias que serão ou que já foram removidas por risco ou para a realização de serviços e obras. O perímetro será determinado pelos setores diretamente beneficiados pela intervenção, quando se tratar de obra pontual.

FONTE

Secretaria Municipal de Habitação / Companhia Metropolitana de Habitação

UNIDADE DE MEDIDA

Unidade

FÓRMULA DE CÁLCULO

Soma das Unidades Habitacionais entregues (por meio de programas habitacionais e parcerias firmadas).

FREQUÊNCIA

Semestral

Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2017 | 2020

31 META

311

31
META

Eixo: Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

27.500 famílias beneficiadas com Urbanização Integrada em Assentamentos Precários.

NÚMERO ODS

PROGRAMA DE GOVERNO

Esta meta é altamente dependente de recursos de outros entes.

Caso conte apenas com recursos próprios da Prefeitura Municipal, a Meta será: 14.166 famílias beneficiadas com Intervenção Integrada em Assentamentos Precários.

INFORMAÇÕES DO INDICADOR

NOTAS TÉCNICAS

A definição do número de famílias beneficiadas por Prefeitura Regional trata-se de uma estimativa podendo sofrer alterações pois uma parte desses empreendimentos está sendo objeto de análise pela SEHAB/COHAB e encaminhamento para o Ministério das Cidades / Caixa Econômica Federal, para análise de viabilidade de financiamento e retomada de obras do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2, suspensas em janeiro/2017. Depende, portanto, desta análise para posterior retomada dessas obras de infraestrutura.

Metas de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

Projetos da Meta 31

45. Programa de Regularização Fundiária
46. Cidade Resiliente

31 META

Programa de Metas 2019-2020 - Revisão Programática

PROGRAMA DE METAS
REVISÃO PROGRAMÁTICA
2019 | 2020

CIDADE DE SÃO PAULO

OBJETIVO ESTRATÉGICO 20

Promover urbanização integrada em assentamentos precários

Cidadão

Proteger

DESCRIÇÃO

Promover urbanização em Assentamentos Precários para beneficiar 10.000 famílias

NÚMEROS ODS

RESPONSÁVEL

Secretaria Municipal de Habitação

ORÇAMENTO	Recursos Próprios	Outros Recursos
Investimento	R$ 15,2 milhões	R$ 671,3 milhões
Custeio	-	-

TOTAL: R$ 686,5 milhões

META ASSOCIADA

META 20.1 Promover urbanização em assentamentos precários para beneficiar **10.000** famílias

INICIATIVA

20.a Urbanização de assentamentos precários (SEHAB)

PROGRAMA DE METAS
REVISÃO PROGRAMÁTICA
2019 | 2020

CIDADE DE SÃO PAULO

OBJETIVO ESTRATÉGICO 20

Promover urbanização integrada em assentamentos precários

Cidadão

Proteger

FICHA TÉCNICA

META 20.1 Promover urbanização em assentamentos precários para beneficiar **10.000** famílias

EXECUTADO NO BIÊNIO 2017/2018	UNIDADE DE MEDIDA	FONTE
5.353 famílias beneficiadas por obras de urbanização de assentamentos precários	unidade	Secretaria Municipal de Habitação

FÓRMULA DE CÁLCULO	NOTA TÉCNICA
Famílias beneficiadas pela proporção da infraestrutura executada	Nova forma de contabilização das famílias beneficiadas, levando em consideração a proporcionalidade da infraestrutura executada. No formato anterior, considerava-se somente quando a totalidade das obras fossem concluídas e, agora, é possível contabilizar entregas parciais.

SP JUSTA E INCLUSIVA

OBJETIVO ESTRATÉGICO

Promover o acesso à moradia, à urbanização e à regularização fundiária para famílias de baixa renda.

META 13

BENEFICIAR 27.000 FAMÍLIAS COM URBANIZAÇÃO EM ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS

INDICADOR

Número de famílias beneficiadas com obras de urbanização de assentamentos precários.

INICIATIVAS

a) Urbanizar assentamentos precários, garantindo a seus moradores o acesso à cidade formal, com especial atenção às áreas de mananciais sujeitas à regulamentação específica;

b) Aprimorar o sistema habitacional (HabitaSampa).

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

A estimativa de famílias beneficiadas pelas obras de urbanização de assentamentos precários é calculada multiplicando-se o total de famílias do assentamento (descontadas as remoções necessárias) pelo percentual do avanço da obra.

SECRETARIAS RESPONSÁVEIS

SEHAB

ODS VINCULADOS

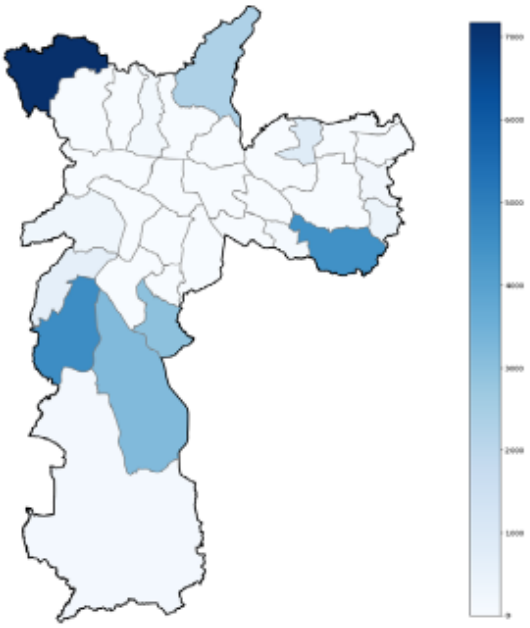
CONTEXTO

O Programa de Urbanização de Favelas é desenvolvido pela Prefeitura de São Paulo e tem como foco a urbanização de áreas degradadas, ocupadas desordenadamente e sem infraestrutura, abrangendo ainda loteamentos irregulares e precários. A urbanização é indispensável para a regularização fundiária dessas áreas que, por sua vez, é fundamental para promover a inserção dessa população no contexto legal da cidade. O objetivo é transformar favelas e loteamentos irregulares em bairros, garantindo a seus moradores o acesso à cidade formal, com ruas asfaltadas, saneamento básico, iluminação e serviços públicos.

Entre 2017 e 2020, 14.931 famílias foram beneficiadas com obras de urbanização em

assentamentos precários, sendo 9.391 delas em áreas de mananciais. De março de 2020, início da pandemia de Covid-19, até o final de 2020, 1.885 famílias foram beneficiadas com ações de urbanização.

REGIONALIZAÇÃO (PROJEÇÃO QUADRIÊNIO)



Planejamento regionalizado da Meta 13.
O local das entregas poderá ser alterado, observando a demanda das políticas públicas e o atendimento às necessidades da população.

Referências

BRASIL**. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2010.

BONDUKI, N. **Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula**. arq.urb, n. 1, p. 70–104, 4 jan. 2008.

BORGES, Taís Raiher. **A governança do orçamento público e a política habitacional da cidade de São Paulo**. – São Paulo, 2019. Trabalho de Conclusão de Curso do Programa Avançado em Gestão Pública (PAGP) – Insper, 2019

CARVALHO, S. R. M. DE. **O Programa de Metas do Município de São Paulo: uma análise da participação da sociedade civil em rede**. Mestrado em Mudança Social e Participação Política—São Paulo: Universidade de São Paulo, 15 mar. 2019.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**; tradução Magda Lopes. ”“ 3 ed. ”“ Porto Alegre: ARTMED, 296 páginas, 2010

COSTA, Cristina de Miranda. Um sistema de metas como ferramenta de gestão pública: **"O Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2013-2016" sob a perspectiva de seus implementadores.** Dissertação. EAESP . Mestrado Profissional em Gestão das Políticas Públicas. São Paulo, 2015. Disponível em:<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/14190>.

COSTA, Laryssa. Kruger. DA. **Periferizando desenvolvimento: a produção no Programa Minha Casa, Minha Vida**. text—[s.l.] Universidade de São Paulo, 10 set. 2020.

COUTO, C. G.; LIMA, G. DE M. R. **Continuidade de Políticas Públicas: A Constitucionalização Importa?** Dados, v. 59, p. 1055–1089, dez. 2016.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil | Fundação João Pinheiro - FJP**. , 29 out. 2019. Disponível em: <http://fjp.mg.gov.br/deficit-habitacional-no-brasil/>. Acesso em: 29 out. 2022

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. Déficit habitacional no Brasil 2015-2016. Belo Horizonte, 2017.

FREITAS, João Paulo N. Sabino de; MARIN, Pedro de Lima; PRADO, Fernanda Vianna; ZAGO, Marina Fontão. **Propostas para aceleração de duas metas em atraso da agenda 2012 : Programa de Metas do Município de São Paulo**. Dissertação. EAESP . Mestrado Profissional em Gestão das Políticas Públicas. São Paulo, 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8578>.

JANNUZZI, P. DE M. **A implementação no centro da Avaliação de Políticas Públicas**. Revista Aval, v. 2, n. 16, 1 dez. 2019.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de Metodologia Científica.** São Paulo: Atlas, 2003

MARQUES, Eduardo Cesar Leão; PULHEZ, M.; PAGIN, S.**Produção pública de habitação**. In: MARQUES, E. (ed.) As políticas do urbano em São Paulo. São Paulo: Ed. Unesp/CEM, 2018, p. 141-172.

MDR. **O que é o déficit habitacional**. Ministério do Desenvolvimento Regional Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/o-que-e-o-deficit-habitacional>. Acesso em: 29 out. 2022.

MOORE, M. H. **Creating Public Value: Strategic Management in Government**. [s.l.] Harvard University Press, 1995.

MOORE, M. H. **Managing for Value: Organizational Strategy in For-Profit, Nonprofit, and Governmental Organizations** (2000).

NOGUEIRA, Fernando do Amaral. **Continuidade e Descontinuidade Administrativa em Governos Locais: Fatores que sustentam a ação pública ao longo dos anos** / Fernando do Amaral Nogueira. – 2006.

ONU**,** Organização das Nações Unidas. **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável | As Nações Unidas no Brasil**. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em: 2 out. 2022.

PERES, Úrsula Dias. **Análise da governança do orçamento público. In Marques, Eduardo (org.)**. As políticas do Urbano em São Paulo, São Paulo: Editora Unesp; Centro de Estudos da Metrópole. 2018.

PORTEL, Renan; RISSO, Melina Ingrid; MESQUITA Cíntia Garcia. **Desafios da implementação do Plano de Metas da Cidade de São Paulo : os casos do Clube-Escola e do sistema de indicadores de desempenho e resultados da gestão.** Dissertação. EAESP. Mestrado Profissional em Gestão das Políticas Públicas. São Paulo, 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8597>.

ONU, **Biodiversity and the 2030 Agenda for Sustainable Development | United Nations Development Programme**. Disponível em: <https://www.undp.org/publications/biodiversity-and-2030-agenda-sustainable-development>. Acesso em: 8 out. 2022.

REDE, Nossa São Paulo (RNSP). Rede Nossa São Paulo: 8 anos. São Paulo, 2015. Disponível em: https://www.nossasaopaulo.org.br/campanhas/#1 Acesso em 02/10/2022

ROCHEFORT, D. A.; COBB, R. W. **Problem Definition, Agenda Access, and Policy Choice**. Policy Studies Journal, v. 21, n. 1, p. 56–71, 1993. Disponível em: <https://go.gale.com/ps/i.do?id=GALE%7CA14506135&sid=googleScholar&v=2.1&it=r&linkaccess=abs&issn=0190292X&p=AONE&sw=w&userGroupName=anon%7Ea58a12b6>.

SANTORO, Paula; CYMBALISTA, Renato, **Reflexões sobre a política habitacional no município de São Paulo**, 2007. Disponível em: <https://polis.org.br/publicacoes/reflexoes-sobre-a-politica-habitacional-no-municipio-de-sao-paulo/>. Acesso em: 18 set. 2022.

SÃO PAULO (Município), **Lei orgânica,** 1990. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/lei-organica/>. Acesso em: 18 set. 2022.

SÃO PAULO. **LEI Nº 16.050 DE 31 DE JULHO DE 2014** - Catálogo de Legislação Municipal. Plano Diretor Estratégico. 2014. Disponível em: <http://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014 > . Acesso em: 09 out. 2022.

SÃO PAULO. **Programa de Metas 2017-2020 | Secretaria de Governo Municipal | Prefeitura da Cidade de São Paulo**. 2017. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/planejamento/programa_de_metas_20172020/index.php>. Acesso em: 15 out. 2022.

SÃO PAULO. **Programa de Metas 2019-2020 | Secretaria de Governo Municipal | Prefeitura da Cidade de São Paulo**. 2019. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/planejamento/programa_de_metas_20172020/index.php >. Acesso em: 15 out. 2022.

SÃO PAULO. **Programa de Metas 2021-2024 | Secretaria de Governo Municipal | Prefeitura da Cidade de São Paulo**. 2021. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/planejamento/programa_de_metas_20212024/>. Acesso em: 15 out. 2022.

SÃO PAULO, **Gestão Urbana SP**. , [s.d.]. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/texto-da-lei-ilustrado/>. Acesso em: 18 Set. 2022

SÃO PAULO, **Gestão Urbana SP**. , [s.d.]. Disponível em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/um-plano-para-implementar-a-politica-habitacional-para-quem-precisa/>. (2022b) Acesso em: 9 out. 2022

SÃO PAULO, **Agenda 2030 | Secretaria de Governo Municipal | Prefeitura da Cidade de São Paulo**. (2022a) Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/governo/planejamento/agenda_2030/>. Acesso em: 8 out. 2022.

SEHAB. **Programa Casa da Família | Secretaria Municipal de Habitação | Prefeitura da Cidade de São Paulo**. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/sehab2/index.php?p=237068>. Acesso em: 22 out. 2022.

SPINK, Peter. **Continuidade e descontinuidade em organizações públicas: um paradoxo democrático.** Cadernos Fundap, São Paulo, Ano 7, n. 13, p. 57-65, abr 1987.

VERAS, Pollyanna Sjobon. **O que sabemos sobre o Plano Diretor e a política habitacional em São Paulo: uma revisão integrativa de literatura**. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.iabsp.org.br/forumsp21/S13_T72.pdf>.