

POLÍTICA HABITACIONAL DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO DE 2013 A 2016: ANÁLISE DO DESEMPENHO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Elaine Aparecida de Almeida Mendonça*

Livia Maria Pereira Durante**

Orientador: Dr. Pedro de Lima Marin***

RESUMO

O objetivo deste estudo é avaliar o desempenho da política de habitação do Município de São Paulo na gestão 2013 – 2016, bem como levantar hipóteses sobre possíveis fatores que explicariam este desempenho. Analisando os dados disponíveis no site da Secretaria Municipal da Fazenda verificou-se que apenas uma das três metas, prometidas para habitação, foi concluída. Enquanto a execução orçamentária da cidade cresceu 30,48%, os recursos destinados à habitação caíram 5,8 %. Este resultado e as comparações com a gestão anterior (2009 – 2012) demonstra que foi investido muito pouco em política habitacional no município de São Paulo nesse período. A grande mudança no cenário político, econômico e social após as jornadas de junho de 2013, causou forte recessão econômica prejudicando muito o cumprimento das metas estabelecidas em campanha pelo então candidato Fernando Haddad. Os investimentos municipais em habitação ficaram desequilibrados devido às dificuldades políticas e financeiras que afetaram a continuidade do Programa Minha Casa Minha Vida. Investiu-se substancialmente em desapropriações sem que houvesse a liberação dos recursos para a realização dos empreendimentos. Com isso o investimento em auxílio aluguel explodiu. Entretanto, as estratégias previstas no Plano Diretor de 2014, com a estruturação de uma política que garante fontes de recursos permanentes para Habitação de Interesse Social, são um importante legado para a cidade, pois regulamentam diversos instrumentos de indução à função social da propriedade, priorizando moradia digna e bem localizada para a população de baixa renda. Tais iniciativas deverão converter-se em importantes realizações no futuro, caso sejam continuadas.

Palavras-chave: Habitação Município de São Paulo. Execução orçamentária. Gestão 2013-2016

* Graduação em História pela Faculdade São Paulo (2014). Cursos de extensão: Resignificando São Paulo uma experiência de história da África (2016), carga horária de 60 horas. IFUSP - as diversidades da biodiversidade: ações de educação ambiental no contexto escolar: Elaine.mendonca@yahoo.com.br

** Graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Pontifícia Universidade Católica de Campinas (1980). Cursos: Gestão da Cidade, com carga horária de 90 horas, e mais nove cursos de pequena extensão pelo Tribunal de Contas do Município de São Paulo (2014 - 2017). Atua como Agente Vistor na Prefeitura Regional de Campo Limpo (2003-current) onde também atuou como Supervisora Técnica de Manutenção (2004-2010): Liviamdurante@gmail.com

*** Graduação em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo (2007), mestrado em Gestão e Políticas Públicas pela Fundação Getúlio Vargas (2011) e doutorado em Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas (2016). Atua como Analista Legislativo da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (2010-current): Pedromarin@outlook.com

1 INTRODUÇÃO

O déficit habitacional é um problema crônico do município de São Paulo. Para combater o problema, o então candidato a prefeito nas eleições de 2012, Fernando Haddad, em seu programa de governo na área da política habitacional e fundiária assume o compromisso de implantar programa de produção e acesso à moradia na região central e consolidada; ampliar o programa de urbanização e regularização de favelas e loteamentos irregulares, inclusive em áreas de mananciais passíveis de regularização, garantindo a permanência das famílias na própria região; utilizar os instrumentos urbanísticos e fiscais previstos no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor Estratégico (PDE) que garantam o estoque de terras; concentrar os recursos municipais no atendimento a famílias que se encontram na faixa de renda de zero a três salários mínimos; assentar todas as famílias que atualmente se encontram nos programas de bolsa-aluguel e outros programas de atendimento habitacionais provisórios similares, herdados do atual governo.

Com o intuito de verificar se as metas de governo foram cumpridas, o presente trabalho irá avaliar o desempenho da política habitacional da cidade de São Paulo no período de 2013 a 2016, e o que explicaria este desempenho.

Trata-se de artigo original, com pesquisa qualitativo-descritiva, através de análise de material bibliográfico e documental, com a elaboração de texto referente aos aspectos teóricos do tema e concluindo com a análise de dados oficiais do orçamento da cidade de São Paulo.

Serão analisados os investimentos diretos realizados nas áreas de Habitação Urbana e Infraestrutura a partir da base de dados disponível no site da Secretaria Municipal da Fazenda.

Os dados serão analisados nas alíneas órgão, função e subfunção, identificados como investimentos liquidados, nos programas e projetos destinados à Habitação, Urbanismo e Infraestrutura, da Secretaria Municipal de Habitação (SEHAB), Companhia Metropolitana de Habitação (COHAB), Fundo Municipal de Habitação (FMH), Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), Secretaria de Habitação e Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura (FMSAI), com o objetivo de avaliar o grau de investimento nas necessidades habitacionais da cidade de São Paulo nessa gestão.

Como meio de comparação, foram analisados os dados oficiais da gestão anterior (2009 a 2012).

O contexto histórico em que ocorreu a gestão 2013-2016 também foi analisado em razão da grande turbulência econômica, política e social ocorrida neste período.

2 ANÁLISE DO DESEMPENHO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Diferente de outras políticas como saúde e educação, com fundos garantidos em níveis nacional, estadual e municipal, a política de habitação ainda não possui um sistema consolidado de financiamento.

Em São Paulo os instrumentos de financiamento da Política Habitacional são realizados por meio de fontes de recursos municipais, estaduais, federais e eventualmente internacionais.

O Tesouro Municipal tem como principais fontes de receita os impostos, taxas, contribuições de melhoria, outras contribuições, transferências constitucionais e receitas patrimoniais e de serviços.

O Fundo Municipal de Habitação (FMH), instituído pela Lei 11.632/94, é destinado a apoiar e suportar financeiramente a política municipal de habitação. Suas principais fontes de receita são originárias de recursos municipais, retornos de seus investimentos e de outorga.

O Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), instituído pela Lei 13.430/02 e alterado pela Lei 16.050/14, é um importante mecanismo de financiamento da política urbana. Seus recursos são provenientes da arrecadação da Outorga Onerosa e da transferência de potencial construtivo.

O Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura (FUMSAI) é o mais recente dos fundos, instituído pela Lei 14.934/09. Seus recursos são destinados a investimentos nos assentamentos precários – habitação e saneamento – e infraestrutura urbana. Os recursos são originários de repasses de parte da receita de arrecadação (7,5%) da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP - nos serviços prestados no Município.

As Operações Urbanas Consorciadas (OUC's) visam promover melhorias em regiões pré-determinadas da cidade através de parcerias entre o Poder Público e a iniciativa privada, por meio de leis específicas. Parte dos recursos arrecadados com essas operações é destinada a investimentos nos assentamentos precários dos perímetros definidos nas leis.

Os recursos do Governo Estadual são repassados por meio de Parcerias Específicas com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), para

produção habitacional, e com a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (SABESP), para implantação de infraestrutura de saneamento na cidade.

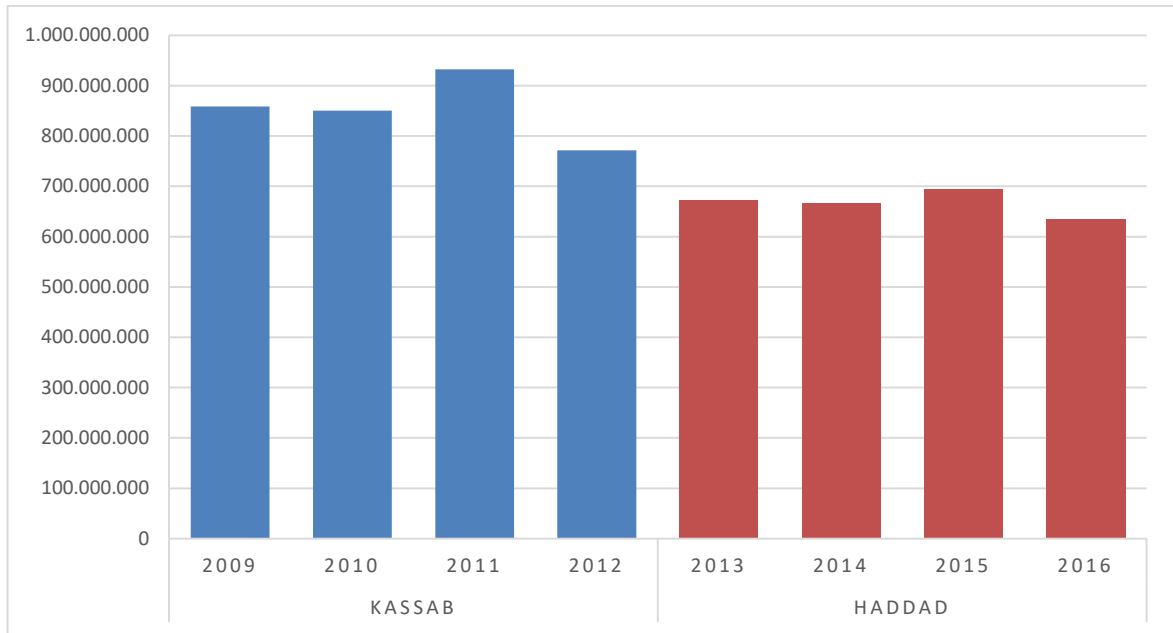
Os recursos do Governo Federal são originários do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) - Programa Moradia Digna - para ações de apoio à melhoria de condições de habitabilidade de assentamentos precários.

Outras fontes ainda compõem o orçamento destinado à habitação como as Receitas Condicionadas, a aprovação de leis específicas e recursos próprios da COHAB - receitas obtidas por aquele órgão com a venda de imóveis e outras atividades de comercialização do patrimônio imobiliário da empresa.

Cabe registrar que, a partir de 2013, as competências da Secretaria de Habitação foram alteradas: enquanto no período anterior cabia a ela a construção de unidades habitacionais, para o reassentamento de famílias nas intervenções de urbanização de favelas, a partir de 2013 essa competência passou a ser exclusiva da COHAB.

As tabelas e gráficos a seguir demonstram a análise da execução orçamentária (investimentos liquidados) nos programas e projetos destinados à habitação, urbanismo e infraestrutura, durante os períodos de 2009 - 2012 (gestão Kassab) e 2013 – 2016 (gestão Haddad).

GRÁFICO 1 - Investimento total em habitação – 2009 a 2016



Fonte: Execução Orçamentária PMSP obtido no site <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.html>. Valores nominais sem correção. Elaboração: Durante, 2017

TABELA 1 - Fontes de Recurso – 2009 a 2016

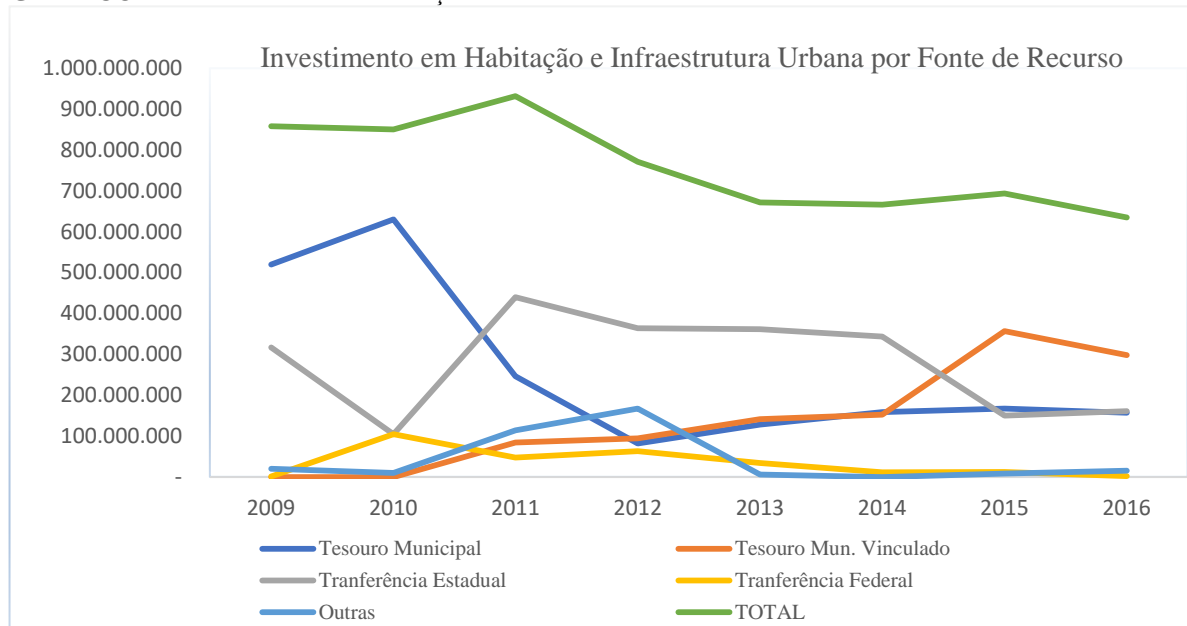
FONTES DE RECURSO	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Tesouro Municipal	519.886.566	630.725.000	246.303.876	81.760.309	128.323.000	158.778.516	167.081.600	157.022.296
Tesouro Mun. Vinculado	-	-	84.484.717	94.767.882	141.334.665	152.620.739	356.731.261	298.636.781
Transferência Estadual	316.910.834	104.900.272	439.784.557	364.364.156	362.039.139	343.446.406	149.839.239	161.051.450
Transferência Federal	963.391	104.915.506	47.158.063	63.496.286	33.847.069	11.703.528	12.326.606	2.406.346
Outras	20.508.975	9.999.432	114.437.134	167.149.482	6.237.076	-	8.329.187	15.793.282
TOTAL	858.269.766	850.540.210	932.168.347	771.538.115	671.780.949	666.549.189	694.307.893	634.910.155

Fonte: Execução Orçamentária PMSP obtido no site <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.html>. Valores nominais sem correção. Elaboração: Durante, 2017

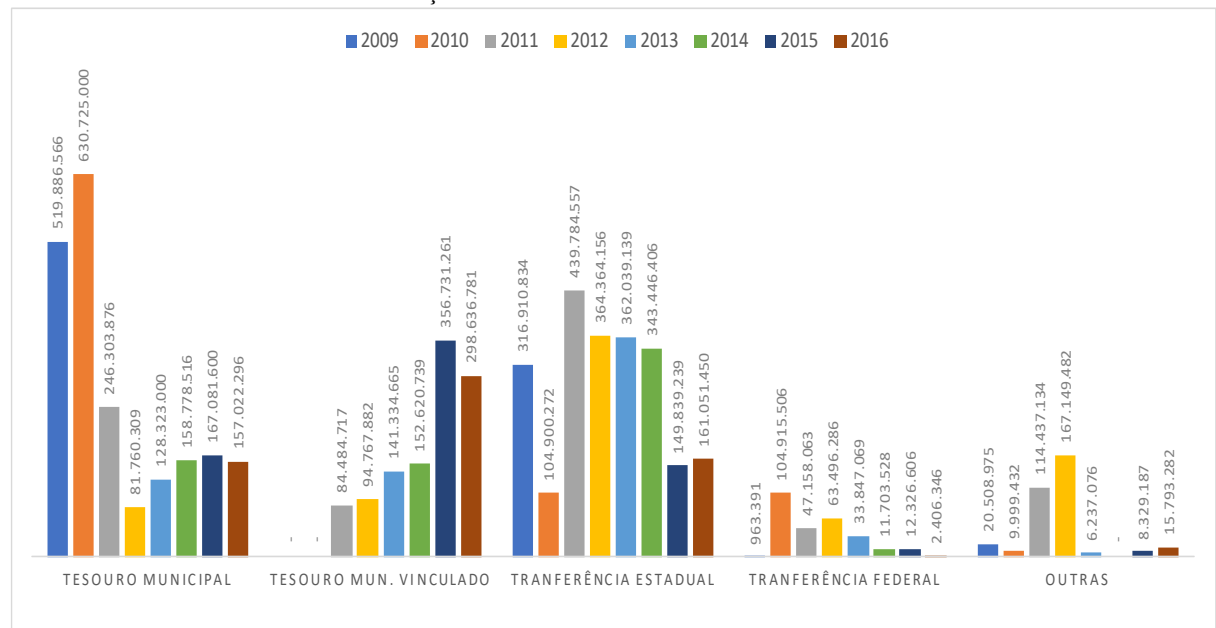
Observar-se no gráfico 1 e tabela 1 que no período de 2009 a 2012 investiu-se mais em habitação que no período de 2013 a 2016, sendo o pico em 2011 quando houve uma grande transferência estadual devido à implantação do FMSAI em 2010.

A partir de 2013 os recursos do Tesouro Municipal Vinculado, investidos em habitação e infraestrutura, cresceram bastante; em 2015 eles quase triplicaram em relação a 2012.

As transferências federais, que já eram insignificantes no período de 2009 a 2012, pioraram bastante no período posterior.

GRÁFICO 2 - Investimento em Habitação e Infraestrutura / Fonte de Recurso

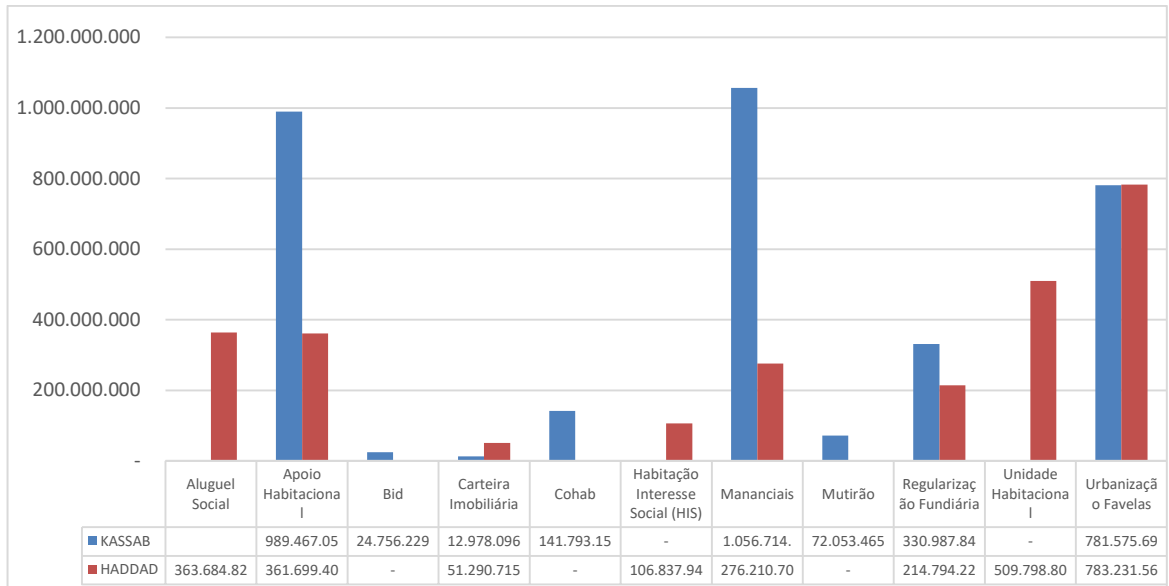
Fonte: Execução Orçamentária PMSP obtido no site <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.html>. Valores nominais sem correção. Elaboração: Durante, 2017

GRÁFICO 3: Investimento em Habitação e Infraestrutura / Fonte de Recurso – 2009 a 2016

Fonte: Execução Orçamentária PMSP obtido no site <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.html>. Valores nominais sem correção. Elaboração: Durante, 2017

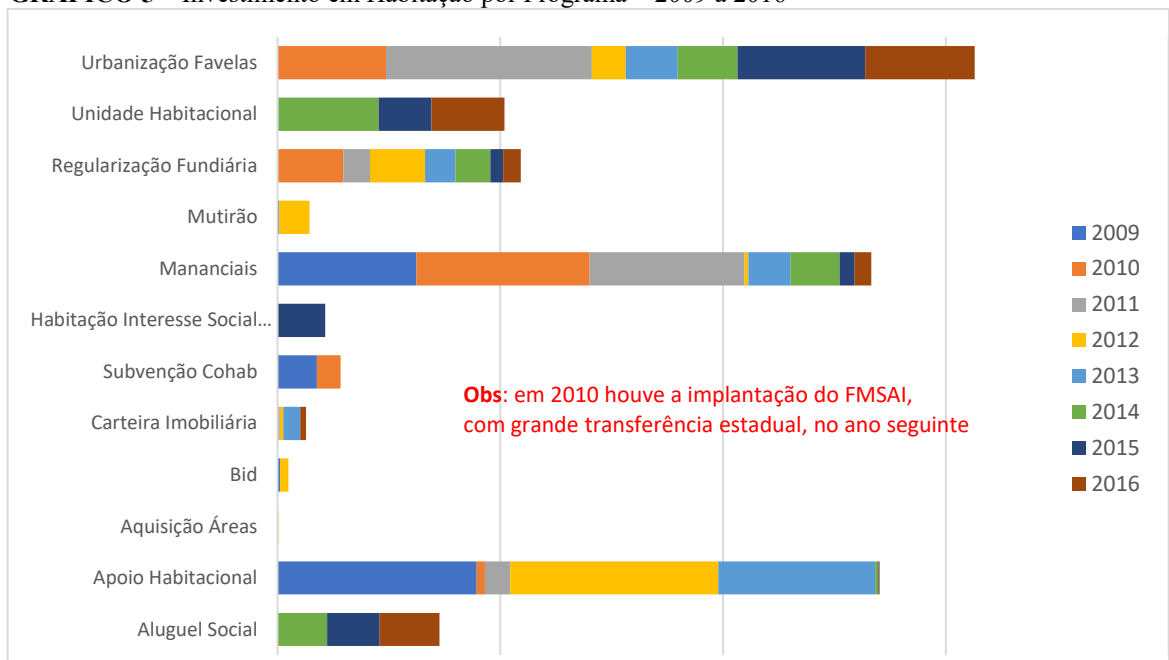
Verifica-se nos gráficos 2 e 3 que se investiu muito recurso do Tesouro Municipal em habitação no período de 2009 a 2010, o que não se repetiu entre 2013 e 2016.

GRÁFICO 4 – Investimento em habitação por Programa – 2009 a 2016



Fonte: Execução Orçamentária PMSP obtido no site <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.html>. Valores nominais sem correção. Elaboração: Durante, 2017

GRÁFICO 5 – Investimento em Habitação por Programa – 2009 a 2016



Fonte: Execução Orçamentária PMSP obtido no site <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.html>. Valores nominais sem correção. Elaboração: Durante, 2017

No período de 2009 a 2012 priorizou-se os Programas de Apoio Habitacional e Mananciais (gráfico 4) e no período de 2013 a 2016, Urbanização de Favelas, Programa Mananciais e Apoio Habitacional (gráfico 5).

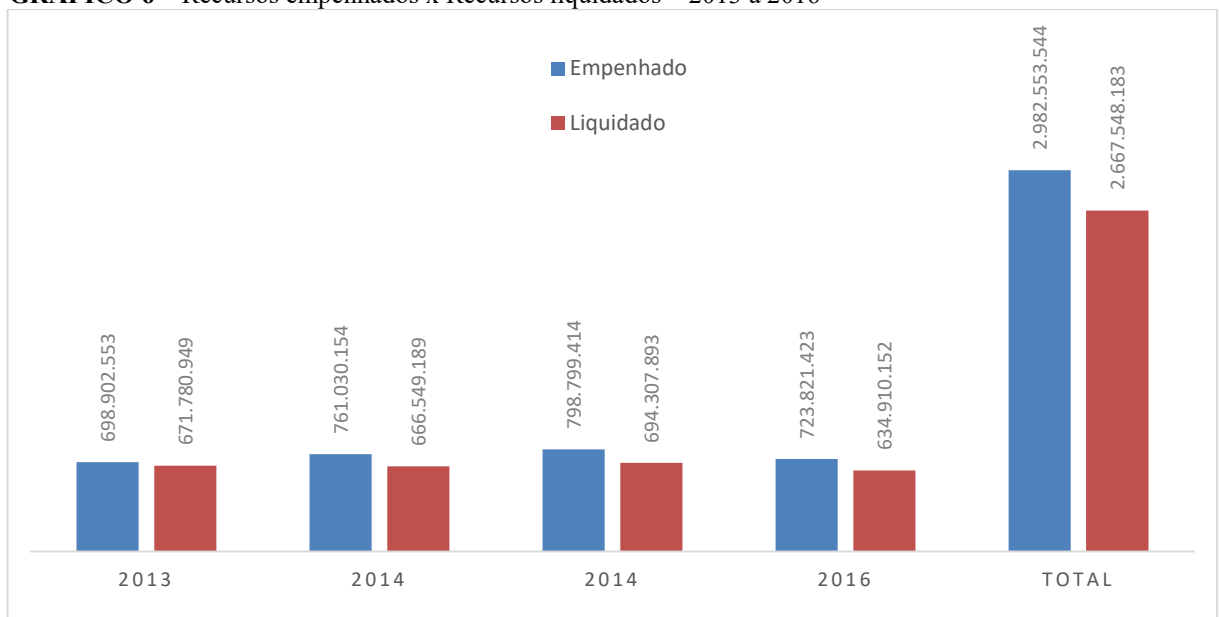
A construção de Unidades Habitacionais só ocorreu efetivamente no período de 2014 a 2016.

TABELA 2 – Recursos empenhados x Recursos liquidados – 2013 a 2016

SUB FUNÇÃO	PROJETO	2016		2015		2014		2013		TOTAL	
		Empenhado	Liquidado	Empenhado	Liquidado	Empenhado	Liquidado	Empenhado	Liquidado	Empenhado	Liquidado
INFRA	Hab. Int. Social	67.576.811	67.576.811	106.837.942	106.837.942	-	-	-	-		
	Unid. Habitacional	-	-	126.457.227	118.774.089	245.468.318	224.876.251	-	-		
	Reg. Fundiária	40.603.678	34.208.700	36.590.119	28.800.103	87.750.668	78.523.716	81.667.948	68.127.900		
	Urb. Favela	299.804.454	245.754.899	367.868.076	286.598.653	187.876.054	134.229.380	282.729.454	302.209.506		
	Aluguel Social	138.416.750	134.529.981	121.624.883	117.729.958	112.887.489	111.424.882	-	-		
HAB.	Carteira Imob.	14.365.504	13.239.351	-	-	-	-	9.625.571	9.020.221		
URB.	Unid. Habitacional	103.218.798	96.542.234	-	-	-	-	-	-		
	Apoio Habitacional	1.506.001	882.375	1.876.700	1.670.800	7.469.402	7.263.942	96.686.501	88.986.484		
	Reg. Fundiária	9.401.656	4.813.469	-	-	-	-	265.620	-		
	Mananciais	48.927.771	37.362.332	37.544.467	33.896.348	119.578.223	110.231.018	227.480.032	202.989.411		
	Mutirão	-	-	-	-	-	-	447.427	447.427		
	TOTAL	723.821.423	634.910.152	798.799.414	694.307.893	761.030.154	666.549.189	698.902.553	671.780.949	2.982.553.544	2.667.548.183

Fonte: Execução Orçamentária PMSP obtido no site <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.html>.
Valores nominais sem correção. Elaboração: Durante, 2017

GRÁFICO 6 – Recursos empenhados x Recursos liquidados – 2013 a 2016



Fonte: Execução Orçamentária PMSP obtido no site <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.html>.
Valores nominais sem correção. Elaboração: Durante, 2017

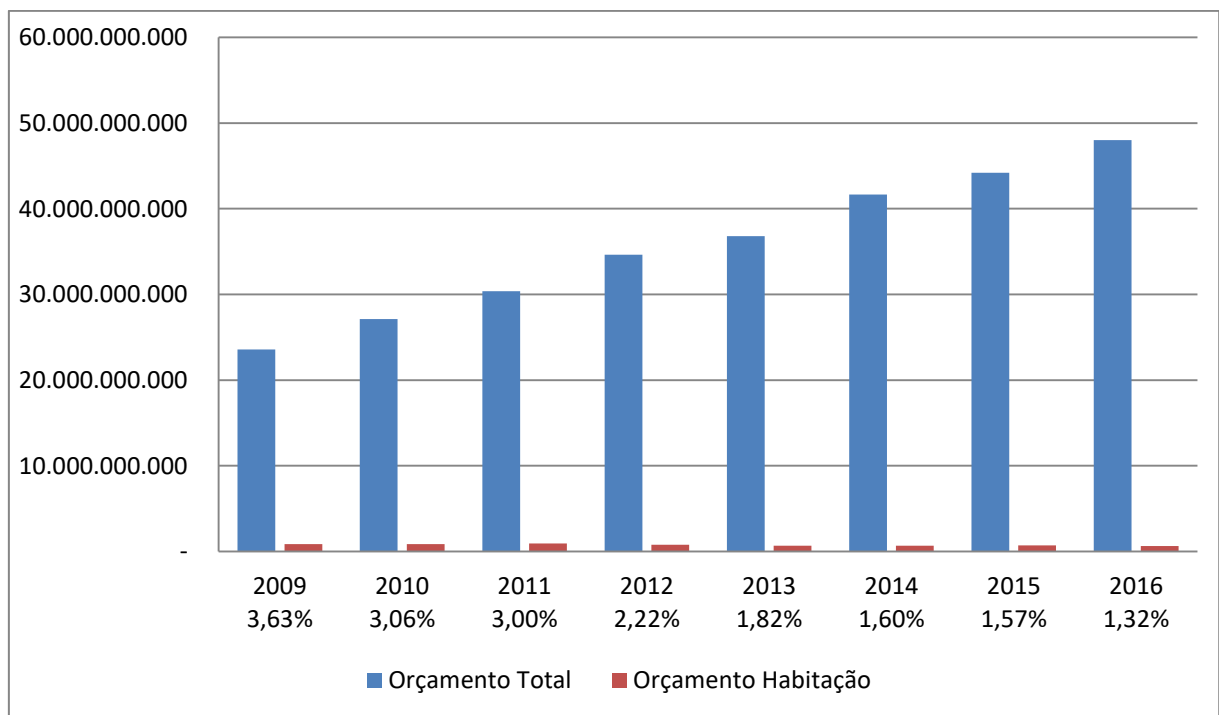
No período 2013-2016 foram liquidados 89,43% do valor empenhado (gráfico 6).

Considerando o orçamento geral da prefeitura de São Paulo observa-se que, de 2009 a 2016 o investimento em habitação teve queda constante; de 3,63% em 2009 caiu para 1,32% em 2016, (tabela 3 e gráfico 7), o que demonstra o grande descaso do poder público para com a política habitacional no município de São Paulo.

TABELA 3 – Orçamento Geral x Orçamento Habitação – 2009 a 2016

Ano - %	Orçamento Total	Orçamento Habitação	%
2009	23.590.780.000	858.269.767	3,63
2010	27.127.220.000	850.540.211	3,06
2011	30.369.520.000	932.168.348	3,00
2012	34.631.710.000	771.538.115	2,22
Total Kassab	115.719.230.000	3.412.516.441	2,94
2013	36.783.530.000	671.780.949	1,82
2014	41.660.130.000	666.549.189	1,60
2015	44.200.770.000	694.307.893	1,57
2016	47.997.560.000	634.910.155	1,32
Total Haddad	170.641.990.000	2.667.548.186	1,56

Fonte: Execução Orçamentária PMSP obtido no site <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.html>.
Valores nominais sem correção. Elaboração: Durante, 2017

GRÁFICO 7 – Orçamento Geral x Orçamento em Habitação

Fonte: Execução Orçamentária PMSP obtido no site <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.html>.
Valores nominais sem correção. Elaboração: Durante, 2017

Analisando a execução do orçamento municipal (tabela 3) nota-se que no período de 2009 a 2012, enquanto o orçamento geral cresceu 46,8%, o investimento em habitação decresceu 11,24%. Nota-se também que, de 2013 a 2016, enquanto o orçamento geral cresceu 30,48%, o investimento em habitação decresceu 5,8%.

Analisando o período de 2009 a 2016 verifica-se que o orçamento geral cresceu 100% enquanto o destinado à habitação decresceu 35,18% .

TABELA 4 – Execução Orçamentária – 2013

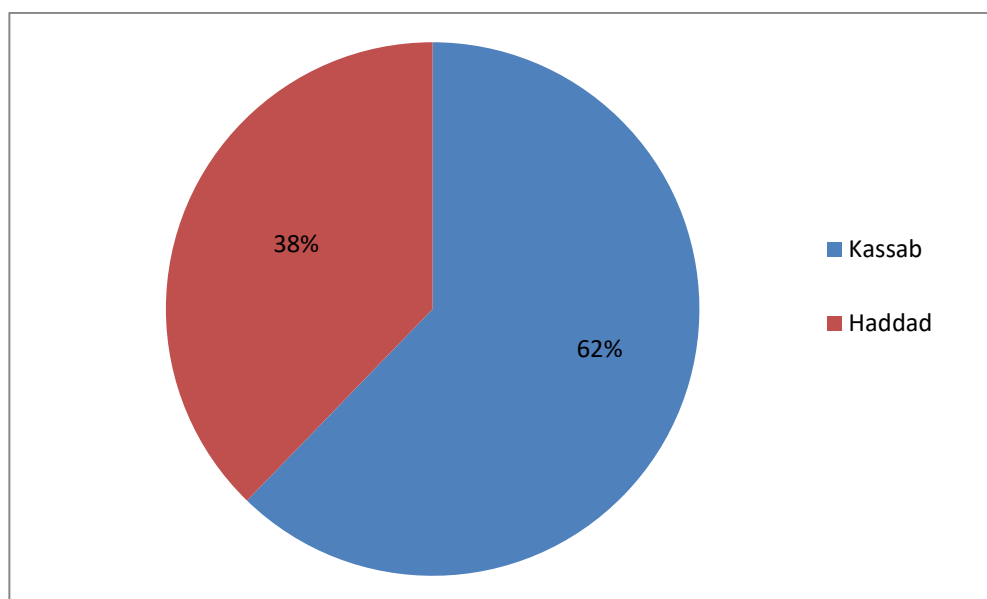
COD	FUNÇÃO	COD	SUBFUNÇÃO	COD	PROGRAMA	COD	PROJETO / ATIVIDADE	ORÇADO	EMPENHADO	LIQUIDADO
15	Urbanismo	451	Infraestrutura	1132	Acesso Moradia - Regularização Fundiária	1281	Regularização Fundiária	30.000.000	80.600.927	68.127.900
16	Habitação	451	Infraestrutura	1131	Acesso Moradia - Urbanização Favelas		Urbanização Favelas	700.318.765	364.397.403	302.209.506
				1132	Acesso Moradia - Regularização Fundiária	1281	Regularização Fundiária	6.025.000	-	-
		482	Hab. Urbana	1132	Acesso Moradia - Regularização Fundiária	1281	Regularização Fundiária	35.477.454	265.620	-
				1133	Acesso Moradia - Ações de Habitação	1261	Mutirão	500.000	447.427	447.427
						1276	Apoio Habitacional	137.213.213	96.686.501	88.986.484
						2611	Adm. Carteira Cohab	13.223.727	9.625.571	9.020.221
				1220	Preservação de Recursos Hídricos		Urbanização Favelas	8.000	-	-
						1254	Programa Mananciais	701.599.000	227.480.032	202.989.411
							TOTAL HABITAÇÃO	1.594.365.159	698.902.556	671.780.949

Fonte: Execução Orçamentária PMSP obtido no site <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.html>. Valores nominais sem correção. Elaboração: Durante, 2017

A tabela 4 demonstra como foi feita a análise da execução orçamentaria: Função, Subfunção, Programa, Projeto e Atividade, Valores Orçado, Empenhado e Liquidado.

Para o cálculo do investimento em Habitação foram considerados somente os valores liquidados.

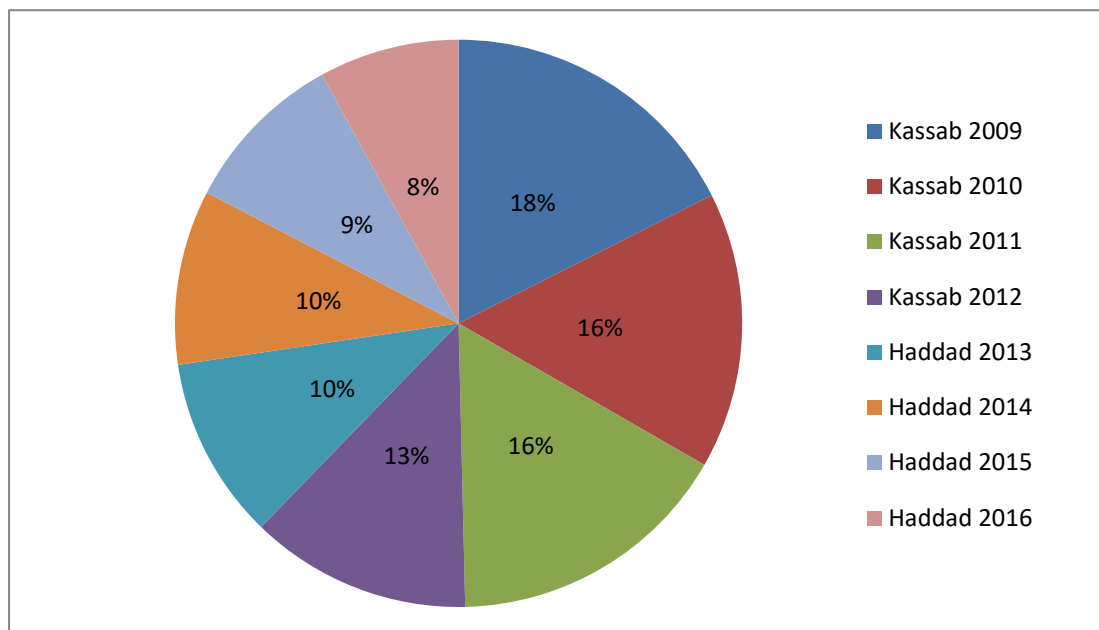
Gráfico 8 – Orçamento Geral – (%) investido em habitação – 2009 a 2016



Fonte: Execução Orçamentária PMSP obtido no site <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.html>. Valores corridos até 20 jul. 2017. Elaboração: Durante, 2017

Observa-se, nos gráficos 8 e 9, que o investimento em habitação na cidade de São Paulo foi 24% entre 2013 e 2016, comparado com o período anterior, e que o mesmo teve queda constante de 2009 a 2016.

Gráfico 9 – Orçamento Geral – (%) investido em habitação – 2009 a 2016



Fonte: Execução Orçamentária PMSP obtido no site <http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/execucao.html>. Valores corridos até 20 jul. 2017. Elaboração: Durante, 2017

Analisando as planilhas e gráficos apresentados conclui-se que apesar de todos os estudos apontarem a necessidade de um forte investimento público para atender as necessidades habitacionais da cidade de São Paulo, não foi o que aconteceu no período analisado. Os investimentos realizados à luz da execução orçamentária foram muito tímidos diante da demanda que crescia exponencialmente.

ANÁLISE HISTÓRICA DO PERÍODO 2013-2016

A gestão municipal no período 2013-2016 acontece num cenário de grande turbulência. Uma crise política e econômica, que se iniciou em meados de 2004, abalou a economia brasileira e teve como um dos seus sintomas a forte recessão econômica.

A crise de 2014/2017 da economia brasileira teve como origem uma série de choques de oferta e demanda, na maior parte ocasionada por erros de políticas públicas que reduziram a capacidade de crescimento da economia brasileira e geraram um custo fiscal elevado. A taxa de crescimento do produto potencial da economia brasileira saiu da faixa de 4% ao ano para menos de 2% ao ano. Ao

mesmo tempo, o setor público brasileiro abandona um superávit primário de 2,2% em 2012 e gera um déficit primário de 2,7% em 2016. (BARBOSA, 2017) ¹

Quando o então candidato a prefeito Fernando Haddad, durante sua campanha eleitoral em 2012, apresentou seu programa de governo, a situação do país era bem mais tranquila e favorável. O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) seguia a todo vapor.

Segundo Haddad, quando ele assumiu a prefeitura de São Paulo teve o aval pessoal da presidente Dilma ao plano de construção das 55 mil moradias e também a promessa do então ministro das cidades, Gilberto Kassab, de que não faltariam recursos para o Programa.

Tudo ia muito bem até as jornadas de junho de 2013 quando uma explosão de descontentamento atropelou os planos e a expectativa de uma gestão tranquila. A partir de então a situação política, econômica e social do país deu uma reviravolta. O país entrou em recessão já em 2014.

(...) como explicar a explosão de descontentamento ocorrida em junho daquele ano, expressa na maior onda de protestos desde a redemocratização? O desemprego estava num patamar ainda baixo; a inflação, embora pressionada, encontrava-se em nível suportável e corria abaixo dos reajustes salariais; os serviços públicos continuavam em expansão, e os direitos previstos na Constituição seguiam se ampliando. (HADDAD, 2017)

As manifestações de junho de 2013, com o conseqüente congelamento da tarifa de ônibus naquele ano e a decisão judicial de barrar o reajuste do IPTU em 2014 prejudicaram muito as finanças municipais.

A desvalorização das commodities e do petróleo agravava a crise nacional, prejudicando o repasse de verbas federais e estaduais para o município.

Haddad também teve dificuldade em administrar a repulsa geral ao seu partido, o Partido dos Trabalhadores (PT), em razão do escândalo de corrupção política que teve como protagonistas alguns membros do PT, no caso do Mensalão e da Lava Jato. Como consequência enfrentou grande resistência da população, da mídia e da justiça para a implementação das medidas necessárias ao cumprimento das metas estabelecidas. O impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff, em 31/08/2016, dificultou ainda mais o repasse de verbas federais ao município.

A terceira etapa do PMCMV, que entraria em vigor em 10/09/2015 e contrataria mais de 3 milhões de unidades até 2018, ficou prejudicada pelo ajuste fiscal e por cortes no orçamento.

“Como as políticas de habitação são muito dependentes de financiamentos extramunicipais, a suspensão do PMCMV, prejudicou demais o município, que já havia feito sua parte na compra de terrenos”. (FERREIRA, 2017)²

O que mais nos prejudicou foi a crise da União. Depois da reeleição de 2014, a União parou. Nós estamos há dois anos paralisados, do ponto de vista do Minha Casa, Minha Vida, do ponto de vista de algumas obras estruturais importantes. Apesar de eu ter entregue um volume considerável de obras, poderia ter entregue muito mais. Nós poderíamos estar com 55, 60 mil. E como eu sou uma pessoa que tenho o social como prioridade, eu me ressinto de não ter obtido mais recursos do Minha Casa, Minha Vida nos últimos dois anos. (HADDAD, 2016)

3 INOVAÇÕES NA POLITICA HABITACIONAL NA CIDADE DE SÃO PAULO

As estratégias previstas no Plano Diretor (Lei nº 16.050-14), com uma política habitacional voltada para população de baixa renda, é um importante legado para a habitação na cidade de São Paulo. Priorizou-se a aquisição de terras e imóveis com um conjunto bastante amplo de instrumentos regulatórios inéditos no Brasil, avançando assim na estruturação de uma política habitacional para garantir a democratização do direito à cidade.

Os principais avanços do PDE são: ampliação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) em 117%; destinação de 60% da área construída nas ZEIS 1, 2, 3 e 4 para empreendimentos de Habitação de Interesse Social (HIS), atendendo famílias com renda de até três salários mínimos; criação da ZEIS 5, que inclui HIS e também Habitação de Mercado Popular (HMP), inclusive em regiões bastante valorizadas e bem localizadas, como Campos Elíseos, Bela Vista, Santa Ifigênia, Pari e Brás; demarcação de novas ZEIS na periferia para a reurbanização e regularização fundiária de habitações precárias; estabelecimento de fontes de recursos permanentes (vinculados) para programas habitacionais para a população de baixa renda - 30% dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB) e 25% dos recursos das Operações Urbanas Consorciadas (OUC's) - implementação e aplicação de três instrumentos para o controle da função social da propriedade – PEUC, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública – e a criação da Cota de Solidariedade, onde imóveis acima de 20 mil m² devem destinar 10% da área do próprio imóvel ou de uma área na mesma região para a construção de HIS.

Esses novos instrumentos, aliados a outros já existentes, como isenção de pagamento de outorga onerosa para as Zeis, bem como instrumentos previstos no Estatuto

da Cidade que estão mais bem definidos e autoaplicáveis neste plano diretor, podem trazer mudanças significativas para o enfrentamento do problema habitacional em São Paulo.

O Plano Municipal de Habitação (PMH), apresentado em 2016, incorpora os avanços do Plano Diretor e é o próximo passo para avançar no enfrentamento das necessidades habitacionais existentes no município. Ele se estrutura em torno de três linhas de atuação: Serviço de Moradia Social; Provisão de Moradia; Intervenção Integrada em Assentamentos Precários e cuja proposta é, o acesso à propriedade e a estruturação de um amplo programa de locação social.

A ideia de um Plano Municipal de Habitação é a construção de uma política local, de longo prazo, condizente com as particularidades de cada município. Agora, diante da crise econômica e política que lança incertezas sobre a continuidade do MCMV, abre-se novamente a oportunidade de pensar políticas habitacionais locais. (ROLNIK, 2016)³

Com a grande participação da sociedade, inclusive pela internet através da ferramenta Gestão Urbana - com quase um milhão de sugestões - foi possível desenvolver um processo no qual, equipes técnicas da prefeitura e da Câmara e setores da sociedade, puderam debater conferindo assim legitimidade ao processo.

O reconhecimento dos movimentos sociais como promotores da habitação, assim como a criação do Programa Minha Casa Paulistana que permitiu a complementação municipal de até R\$ 20 mil por moradia habitacional para a construção de moradias pelo MCMV - faixa 1, foram também importantes iniciativas na política habitacional na cidade.

No final de 2016 é sancionada a Lei 16.587 de 12/12/2016 que dispõe sobre a autogestão na moradia. A ação possibilita que as famílias possam, por conta própria, elaborar e colocar em prática projetos de moradia, apresentando propostas por meio de associações e cooperativas habitacionais. De acordo com a lei, 25% dos recursos financeiros do Fundo Municipal de Habitação (FMH) deverão ir para o novo programa.

“A experiência na produção de moradias mostra que, nas periferias, sobra capacidade de propor soluções inteligentes, disposição para o trabalho cooperativo e para o exercício de uma democracia participativa.” (BONDUKI- 2016)⁴

No início de 2017, o Plano Diretor Estratégico de 2014 foi premiado, como o melhor projeto entre 146 candidatos de 16 países, em concurso promovido pela ONU habitat.

“Esses projetos são exemplos claros do trabalho feito em prol do direito à cidade – para todos e para todas; um projeto democrático de cidade inclusiva, ambientalmente

responsável, produtiva e, sobretudo, que promove a melhora da qualidade de vida”. (ONU-2016)

Eu só queria continuar mais quatro anos para concluir o que eu comecei. As pessoas desprezam muito o trabalho de planejamento no Brasil, o que é um equívoco. Tem-se uma coisa que não podemos ser acusados é de falta de planejamento. A cidade está planejada até 2030, em todos os aspectos, tanto global quanto setoriais. E eu enfrentei os dois piores anos da história da cidade. Sete e meio por cento de retração econômica. (HADDAD, 2016)

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É extremamente grave e preocupante o descaso dos nossos governantes com a política habitacional na cidade de São Paulo. No período analisado (2009 – 2016), enquanto o orçamento municipal cresceu 100 %, o investido em programas habitacionais caiu 35.17%.

Na época áurea da economia e do PMCMV (2009-2012) a cidade deixou de receber vultosos repasses do governo federal por não se adequar às exigências do PMCMV. Havia recursos federais, mas não houve a contrapartida do município na aquisição de terras e imóveis. Com isso, a cidade perdeu a janela do PMCMV.

Já na gestão posterior (2013-2016) a situação se inverteu. Tentou-se evitar o ocorrido na gestão anterior investindo-se substancialmente em desapropriações. Entretanto, a grave crise política que se instalou no país após as jornadas de junho de 2013 paralisou a economia e, conseqüentemente, o PMCMV. O país entrou em recessão já em 2014, prejudicando o repasse dos recursos federais para o município. Com isto, as promessas de campanha de Haddad, que haviam sido apresentadas em 2012 quando o país estava em pleno crescimento econômico, ficaram completamente prejudicadas. A turbulência política, econômica, social e institucional que se instalou no país desde então desequilibrou as finanças da cidade e, com isso, a realização das promessas de campanha não se concretizou.

Contudo, o novo Plano Diretor Estratégico da cidade de São Paulo (Lei 16.050/14) - política de estado dos próximos 16 anos – implementou um conjunto bastante amplo de instrumentos regulatórios, inéditos no Brasil. Com uma política habitacional voltada para a população de baixa renda, ele priorizou a aquisição de terras e imóveis para habitação de interesse social (HIS) .

Esta e outras inovações, como o fortalecimento de alternativas de financiamento municipal, o Programa Minha Casa Paulistana, o Programa de Locação Social e a

Autogestão na Moradia, deverão converter-se em importantes realizações no futuro e poderão trazer mudanças significativas para o enfrentamento do problema habitacional em São Paulo caso sejam continuadas.

HABITACIONAL POLICY OF THE MUNICIPALITY OF SÃO PAULO FROM 2013 TO 2016: ANALYSIS OF THE PERFORMANCE OF BUDGET IMPLEMENTATION

ABSTRACT

The purpose of this study is to evaluate the performance of the housing policy of the Municipality of in the management of 2013 - 2016, as well as to raise hypotheses about possible factors that would explain this performance. Analyzing the data available on the website of the Municipal Finance Department, it was verified that only one of the three targets, promised for housing, was completed. While the budget execution of the city grew 30.48%, the resources destined for housing fell 5.8%. This result and the comparisons with previous management (2009 - 2012) show that very little was invested in housing policy in the municipality of São Paulo during this period. The great change in the political, economic and social scene after the days of June of 2013 caused a strong economic recession, greatly harming the fulfillment of the goals established in the campaign by the then candidate Fernando Haddad. The municipal investments in housing were unbalanced due to the political and financial difficulties that affected the continuity of the Minha Casa Minha Vida Program. Substantial investments were made in expropriations without the release of resources to carry out the projects. With that the investment in rent aid exploded. However, the strategies foreseen in the 2014 Master Plan, with the structuring of a policy guaranteeing permanent sources of resources for Social Interest Housing, are an important legacy for the city, since they regulate several instruments of induction to the social function of property, prioritizing decent housing and well located for the low income population. Such initiatives should become important achievements in the future if they are continued.

Keywords: Housing Municipality of São Paulo. Budget execution. 2013-2016 Management

NOTAS EXPLICATIVAS

¹ BARBOSA, Fernando de Holanda Filho: PhD em economia pela *New York University*.

² FERREIRA, João Sette Whitaker: Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (1990) e em Economia pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1993), Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (1998) e Doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (2003).

³ ROLNIK, Raquel: arquiteta e urbanista e professora da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP.

⁴ BONDUKI, Nabil Georges: arquiteto e urbanista, professor universitário, pesquisador e consultor em políticas públicas urbanas. Exerceu mandato de vereador na Câmara Municipal de São Paulo entre 2013 e 2016.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 6022**: informação e documentação: Artigo em publicação periódica científica impressa: apresentação. Rio de Janeiro, 2003.

_____. **NBR 6023**: informação e documentação: referências: elaboração. Rio de Janeiro, 2002.

_____. **NBR 10520**: informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro, 2002.

Autogestão na habitação como política de estado. Disponível em:

<<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/autogestao-na-habitacao-como-politica-de-estado>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

BARBOSA, Fernando de Holanda Filho. **A crise econômica de 2014/2017**. Instituto Brasileiro de Economia, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro/ Rio de Janeiro, Brasil.

Blog do João Sette Whitaker: **Sobre a política de Haddad e o conluio da mídia com o estado**. Disponível em: <<http://cidadesparaquem.org/blog/2017/4/16/o-golpe-e-o-minha-casa-minha-vida>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

BRASIL. Estatuto da Cidade (2002): **Guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais de política urbana. 2.ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002. 273 p. Disponível: <http://www.agenda21local.com.br/download/estatuto_cidade_2002.pdf>. Acesso: 07 jul. 2017

_____. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, 1988.

CARTA CAPITAL: **Autogestão na habitação como política de estado**. Disponível: <<https://www.cartacapital.com.br/sociedade/autogestao-na-habitacao-como-politica-de-estado>>. Acesso: 17 jul. 2017

CYMBALISTA, Renato, et al. **Habitação: controle social e política pública**. São Paulo: Instituto Polis /PUC-SP, 2007. 120p. (Série Observatório dos direitos do cidadão. Acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 31).

Entrevista de Haddad ao G1. Disponível em: <<http://g1.globo.com/sao-paulo/noticia/haddad-diz-que-entrega-sp-funcionando-e-com-contas-em-dia-e-culpa-a-crise-por-promessas-nao-cumpridas.ghtml>>. Acesso em: 14 jul. 2017.

FARIAS, Vanderlei de Oliveira; GOMES, Daniela; MUSSI, Andréa Quadrado (Org.). **Estatuto da cidade: os desafios da cidade justa**. Passo Fundo: Ed. IMED. 2011.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Cidade para que (m)? **Sobre a política habitacional de Haddad e o conluio da mídia com o estado, 2017**. Disponível em: <<http://cidadesparaquem.org/blog/2017/1/26/sobre-a-politica-habitacional-de-haddad-e-o-conluio-da-mdia-com-o-estado>>. Acesso: 10 jul. 2017

_____, 2017. Cidade para que (m)? **O gestor da destruição**. Disponível em: <<http://cidadesparaquem.org/blog/2017/6/29/o-gestor-da-destruio>>. Acesso em: 22 jul. 2017

_____. 2013. Cidade para que (m)? **Alcances e limites dos instrumentos urbanísticos na construção de cidades democráticas e socialmente justas**. Disponível: <<http://cidadesparaquem.org/blog/2017/4/16/o-golpe-e-o-minha-casa-minha-vida>>. Acesso: 10 jul. 2017

FERRAZ, Sérgio (Coord.). **Estatuto da Cidade** (Comentários à Lei Federal 10.257/2001. 3. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

FONTENELE, Alysson Maia. **O orçamento público no Brasil**; IN; revista Jus Naveganti; São Paulo, v.4, nº 1 jan. 2003.

Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura (FMSAI). Disponível em: <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/fmsai/ap>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

HADDAD, Fernando. **Vivi na pele o que aprendi nos livros**. Revista Piauí. Disponível: <<http://piaui.folha.uol.com.br/materia/vivi-na-pele-o-que-aprendi-nos-livros/>>. Acesso em 02 jul. 2017

Orçamento/Execução Orçamentária. Disponível em: <<http://orcamento.sf.prefeitura.sp.gov.br/orcamento/>>. Acesso em: 12 abr. 2017

Plano Diretor de São Paulo é premiado pela ONU (12/01/2017). Disponível em: <<http://www.cidadessustentaveis.org.br/noticias/plano-diretor-estrategico-de-sao-paulo-e-premiado-pela-onu>>. Acesso em: 16 mai. 2017

Plano de Governo Haddad Prefeito 2012. Disponível em:
<[http://estaticog1.globo.com/2015/09/10/Programa de Governo Haddad.pdf](http://estaticog1.globo.com/2015/09/10/Programa_de_Governo_Haddad.pdf)>. Acesso em: 16 mai.2017

Programa de governo de Fernando Haddad 2017/2020: **Construindo a cidade para além do nosso tempo.** Disponível em: < <http://piaui.folha.uol.com.br/lupa/wp-content/uploads/sites/24/2016/09/Proposta-Haddad.pdf> >. Acesso em: 13 jul. 2017

RISERIO, Antônio. **Com Haddad, São Paulo tem o prefeito que deveria ter conhecido há uma década.** Disponível em: <<http://jornalggn.com.br/noticia/com-haddad-sao-paulo-tem-o-prefeito-que-deveria-ter-conhecido-ha-uma-decada>>. Acesso em: 01 jul. 2017

____ ROLNIK, Raquel. **São Paulo pode ter, enfim, política de Habitação.** Disponível em: <[www.habitasampa.inf.br blog](http://www.habitasampa.inf.br/blog), 2016>. Acesso em: 12 jun. 2017

ROSSETTO, Rossella. **Fundo Municipal de Habitação.** São Paulo: Instituto Polis/PUC-SP, 2003.194p. (Série observatório dos direitos do cidadão. Acompanhamento e análise das políticas públicas da cidade de São Paulo, 15)

SÃO PAULO (SP). Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. **Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.**

_____. **Plano Municipal da Habitação da cidade de São Paulo.** Versão preliminar para debate público. Março de 2010.

_____. **Plano Municipal de Habitação do Município de São Paulo.** Caderno para discussão pública. Junho de 2016.

São Paulo pode ter, enfim, política de Habitação. Disponível em:
<http://www9.fau.usp.br/noticias/08_07_um_plano_para_enfrentar_de_vez_a_questao_da_moradia_em_sao_paulo.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2017.

SABOYA, Renato. **Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos.** 2007. Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil – Universidade Federal de Santa Catarina.

SILVA, José Afonso. **Direito urbanístico brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 1995.
