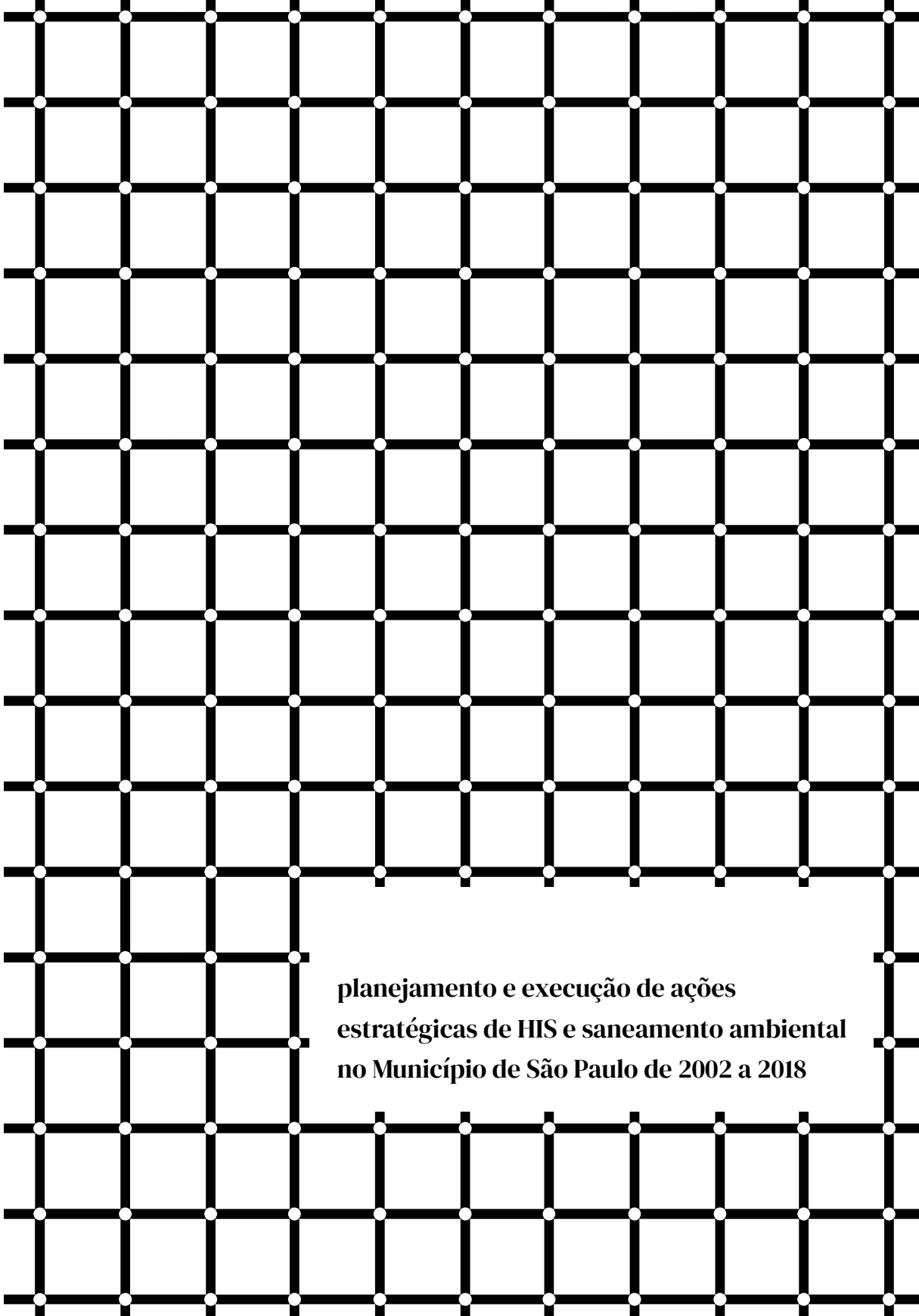


O Plano Diretor não está só:



**planejamento e execução de ações
estratégicas de HIS e saneamento ambiental
no Município de São Paulo de 2002 a 2018**

O Plano Diretor não está só: planejamento e execução de ações estratégicas de HIS e saneamento ambiental no Município de São Paulo de 2002 a 2018

Ygor de Goes Sena

Catálogo na Publicação
Serviço Técnico de Biblioteca
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

Sena, Ygor

O Plano Diretor não está só..planejamento e execução de ações estratégicas de HIS e saneamento ambiental no Município de São Paulo de 2002 a 2018 / Ygor Sena; orientadora Luciana Royer. - São Paulo, 2021.
171p.

Trabalho Final de Graduação (Bacharelado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

1. Planejamento Urbano e Regional. 2. Planejamento Orçamentário. 3. Habitação de Interesse Social. 4. Saneamento Ambiental. I. Royer, Luciana, orient. II. Título.

Trabalho Final de Graduação apresentado no curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo como requisito para obtenção de conclusão de curso.

Orientadora: prof^a. Dr^a. Luciana de Oliveira Royer

São Paulo, 2021

Resumo

Instituído pela Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelo Estatuto da Cidade 2001, o Plano Diretor Estratégico (PDE) é o “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” para os próximos dezesseis anos. Dessa forma, o trabalho visa verificar se as ações estratégicas para saneamento ambiental e habitação de interesse social (HIS) elaboradas pelo PDE são efetivamente executadas pelo Poder Público Municipal. Para tanto, analisou-se a articulação entre o planejamento urbano e orçamentário no Município de São Paulo entre 2002 e 2018, bem os planos entre si, isto é, os Planos Setoriais, os Programas de Metas, os Planos Plurianuais, as Leis de Diretrizes Orçamentárias, as Leis Orçamentárias Anuais e as Execuções Orçamentárias. Tendo em vista a história do planejamento urbano paulistano desde 1930, percebe-se que o problema entre planejar e executar não é uma novidade. Apesar disso, os resultados levantados pela pesquisa possibilitam caminhos para trabalhar a articulação entre planejamento urbano e planejamento orçamentário, ou seja, entre planejar e executar suas ações estratégicas.

Palavras-chave: planejamento urbano, planejamento orçamentário, saneamento ambiental, habitação de interesse social, políticas públicas.

A todos os amigos, colegas, professores e funcionários com os quais tive a honra de conviver ao longo da graduação nas aulas, nos grupos de estudos sobre Marx e Hannah Arendt, nos bares e na cidade de São Paulo.

Os nomes são tantos que não poderia ousar nomear todos sem correr o risco de fazer injustiça aos que escaparem de minha efêmera memória. A todos vocês e aos meus familiares, sem os quais nada disso teria sido possível, meu mais sincero sentimento de gratidão!

Devo, no entanto, ecoar o som daqueles que partiram e que estão presentes em minhas ações cotidianas com seus ensinamentos tornados indissociáveis de meu ser-aí-no-mundo

– à vó Joana, à tia Dirce, ao patriarca Seu Chico, aos queridos amigos Julinha e prof. Maíque *in memoriam*



Entre acasos e algumas conversas,
Entre seminários e discussões,
Entre pensamentos e digressões,
As camadas da memória sobrepostas
Por cada um que aqui passou,
no julgamento esperançoso do viver,
da potência de uma justa sociedade:
o pessimismo da razão
carrega o otimismo da vontade.
O dia chega
E a história segue.

(Ygor Sena, *LABHAB*, 2018)

“(...) Antigamente, éramos populações rurais dispersas e as famílias resolviam muitos dos seus problemas individualmente, com a água no poço e o lixo na valeta. Na era urbana generalizam-se os investimentos sociais, pois precisamos de redes de água e esgoto, de guias e sarjetas, de redes escolares, de sistemas de segurança, sistemas de transporte, destino final de resíduos sólidos e assim por diante, evidentemente assegurados com forte presença do setor público. São serviços de consumo coletivo. A urbanização expande naturalmente a dimensão pública das nossas atividades”

(Ladislau Dowbor, *Os estranhos caminhos do nosso dinheiro*, 2019)

sumário

p. 11	Breve Prefácio
p. 13	1. Introdução
p. 21	2. O PDE não está só: sobre a relação com outros planos e o método utilizado de leitura e sistematização.
p. 33	3. A articulação dos instrumentos de planejamento entre si – Planos Diretores, Planos Setoriais e Programa de Metas – e sua articulação com os PPAs, o elo entre planejamento urbano e orçamentário 3.1.) 2002 a 2009: sobre a articulação direta entre os PPAs e o Plano Diretor 3.2. 2009 a 2013: a instituição do Programa de Metas de 2009 e dos Planos Setoriais 3.3. 2014 a 2017: a revisão dos instrumentos de planejamento, PDE2014 e PMH2016
p. 93	4. PPAs e LDOs: encaminhamento das ações estratégicas do planejamento orçamentário para a execução orçamentária
p. 99	5. Execuções orçamentárias de 2003 a 2017: a materialização do planejamento urbano e planejamento orçamentário
p. 111	6. Encruzilhada? Síntese das análises anteriores
p. 127	7. Breve histórico do planejamento urbano e zoneamento e sua relação com o ciclo de planejamento orçamentário atual
p. 157	8. Para além do Plano Diretor: conclusão e apontamentos
p. 163	9. Referências bibliográficas

Breve prefácio

Este trabalho é fruto da potencialidade que a arquitetura é capaz de oferecer e remete a 2016, quando no atordoado segundo ano da faculdade, pelas rampas da FAUUSP, o espaço da possibilidade, perguntei à professora Luciana Royer como poderíamos contribuir para resolver os problemas da nossa sociedade tendo em vista os limites da capacidade de atuação do campo da arquitetura e urbanismo. Certamente, não fui o primeiro e nem serei o último a fazer esta pergunta. Prosseguindo nos estudos, me deparei posteriormente com um texto escrito por Flávio Villaça, falecido em março de 2021 e a quem prestamos nossa homenagem por seu legado crítico, que discorre exatamente sobre a mesma questão: “o que pode fazer o arquiteto diante desses problemas?”

De maneira singela, este presente trabalho de graduação visa contribuir para que possamos avançar um pequeno passo em direção na resposta para essa pergunta, a mim tão vital como as necessidades básicas da vida. Se ao leitor este texto propiciar boas reflexões e se de fato foi possível realizar esse avanço, então humildemente este trabalho terá alcançado o seu objetivo.

1. Introdução

Gostaria de iniciar este percurso chamando a atenção do estimado leitor para a caminhada que o espera: faremos o movimento de dentro para fora. Isto é, a partir de uma indagação inicial sobre um elemento do mundo, adentraremos no objeto interessado para dele tecer suas considerações *internas* e cotejá-las com as leituras *externas* a ele, realizadas por aqueles que me antecederam. É um trabalho de descoberta, na medida em que as impressões vão dando lugar às reflexões, todas baseadas em pesquisa empírica¹.

Feita as considerações, iniciemos o percurso sem mais delongas. É recorrente, especialmente no âmbito da arquitetura e urbanismo, críticas sobre a ineficiência do Plano Diretor enquanto instrumento político e técnico capaz de contribuir com a redução dos mais diversos ‘problemas que assolam as cidades brasileiras’. Dito de outra maneira, a incapacidade do Plano Diretor de materializar em ações concretas as diretrizes e objetivos formulados pelo planejamento urbano – afinal, trata-se do principal instrumento de política urbana do país².

Essa observação é válida e acertada, principalmente se levarmos em consideração a experiência brasileira recente das políticas

¹ Este trabalho consolida, desenvolve e articula os achados de pesquisa oriundos de duas Iniciações Científicas (ICs) desenvolvidas entre 2017 e 2018 com fomento pela CPq|FAUUSP e entre 2019 e 2020 com auxílio da FAPESP. Ambas as ICs contaram com a orientação da profa. Dra. Luciana Royer, junto ao grupo de pesquisa grupo de pesquisa CNPq intitulado *Produção do Espaço e Finanças Contemporâneas: o papel do Fundo Público*, coordenado pela professora supramencionada

² Ou, nos termos definidos pela Constituição Federal de 1988 (CF/88): trata-se do “instrumento *básico* da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (grifo nosso).

³ O termo “ciclo virtuoso” é recorrentemente usado pela profa. Ermínia Maricato em suas palestras, entrevistas e videoconferências para designar o período entre 1988 e 2016. Época esta marcada pela experiência brasileira de “prefeituras democráticas e populares”, bem como de avanços institucionais e legislativos na política urbana brasileira a nível federal, estadual e municipal. Cf. OUTRAS PALAVRAS. Ermínia: nas pautas urbanas, possível novo ciclo de lutas. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/outrasmidias/erminia-maricato-nas-pautas-urbanas-possivel-novo-ciclo-de-lutas/>>. Acesso em 15 de outubro de 2021.

públicas e do urbanismo entre 1988 e 2016, isto é, o chamado “ciclo virtuoso”, no qual houve a construção de um aparato legislativo robusto para dar respaldo às intervenções no meio urbano³. No que diz respeito ao Plano Diretor, as suas críticas partem de um contraste entre o propósito resolutivo para o qual o instrumento foi elaborado e o que se observa na realidade problemática das cidades durante a vigência do plano. As ideias “ficam no papel” e o plano não realiza o seu fim de materializar-se, uma vez que não é executado. Daí, as críticas são formuladas nos termos de que o instrumento “não funciona”, é “inútil”, é “ideológico” é uma “ideia”, é uma “lista de desejos”, entre outros, tendo majoritariamente como base a oposição entre a função propositiva do plano em relação a sua irrealização prática.

Vamos nos deter mais sobre este ponto. Exatamente o que no Plano Diretor “não funciona”? O Plano em si? A forma de sua estruturação? As suas diretrizes ou as suas ações estratégicas? Nota-se aqui a intenção de inverter a mirada sobre o objeto: é consenso que o plano “não funciona”. Os motivos para tal vão desde a ideologia até a falta de vontade política⁴. Isto posto, em vez de uma crítica externa ao objeto em questão, a pergunta ao qual nos propomos se debruçar é a seguinte: a partir da maneira como se dá a execução do Plano Diretor no âmbito municipal, há elementos internamente ao plano que impedem sua realização? Ou ainda, como se dá a articulação do plano diretor com os outros instrumentos de planejamento no âmbito municipal?

Desta forma, na busca por avaliar a capacidade propositiva do principal instrumento de planejamento urbano no Brasil, nos atentaremos em identificar e apresentar alguns dos problemas presentes desde a elaboração do Plano Diretor até a sua execução no âmbito municipal, passando por muitas das etapas necessárias para se chegar desse a aquele. Ademais, em que medida esses problemas encontrados corroboram ou não as críticas feitas pela literatura ao instrumento.

Os Planos Diretores Estratégicos da Cidade de São Paulo de 2002 e 2014 serão o foco de nossos esforços, uma vez que o município

⁴ Cf. VILLAÇA, Flávio. As ilusões do Plano Diretor e BRASIL DE FATO. Whitaker: “Sem ciclo de governos comprometidos, Plano Diretor não serve para nada”. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2021/03/12/whitaker-sem-ciclo-de-governos-comprometidos-plano-diretor-nao-serve-para-nada>>. Acesso em 15 de outubro de 2021.

paulistano é referência importante no país no que diz respeito à implementação e execução de políticas públicas por variados motivos para além de seu caráter metropolitano. Cabe destacar, a força e o protagonismo dos movimentos sociais na cidade como pressão política importante, muito em razão da cidade ter sediado e ser sede de diversas entidades em prol da moradia popular com alcance a nível nacional⁵. Além de um quadro técnico capacitado e capacidade de execução orçamentária graças a forte dinâmica econômica da cidade. Nesse sentido, espera-se *a priori* encontrar em São Paulo as condições mais favoráveis para execução de planos urbanísticos e para a prática do planejamento urbano no âmbito municipal.

O Plano Diretor Estratégico (PDE) é um instrumento estrutural da política de desenvolvimento urbano⁶, determinante para todos os agentes que atuam sobre o território, sejam eles públicos ou privados. Conforme consta na Constituição Federal de 1988 (CF/88), trata-se do “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” e “obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes”⁷. Essa centralidade constitucional do Plano Diretor é reforçada pelo Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001), que regulamenta os artigos sobre política urbana presentes na CF/88, estabelece as diretrizes gerais e dá outras providências sobre o tema. Além de reforçar que “o plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”, o Estatuto da Cidade acrescenta que tal instrumento “é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas”⁸. Dito isso, temos aqui a primeira observação importante deste trabalho: garantido por lei, o sistema orçamentário municipal deve observar as prioridades estabelecidas pelo plano diretor. Ademais, pode-se desdobrar a partir do texto de lei que o plano diretor, apesar de central para a elaboração de políticas urbanas, está *dependente* de outros

⁵ AMORE, Caio Santo. Lupa e telescópio: o mutirão em foco. São Paulo, anos 90 e atualidade. 2005. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

⁶ Conforme determinação da Constituição Federal de 1988 (CF/88) e regulamentação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) nos artigos 182º e 40º, respectivamente.

⁷ CF/88, artigo 183º, §1º

⁸ Estatuto das Cidades, artigos 40º e 41º.

planos para que suas orientações sejam efetivamente cumpridas. Logo, está estabelecida a necessidade da *articulação* entre o plano diretor e os diferentes planos que compõem o planejamento urbano e orçamentário, de forma que as *ações estratégicas* daquele encontrem continuidade nos planos subsequentes ao longo de sua jornada desde a concepção até a efetiva execução, da esfera do planejamento urbano para a esfera do planejamento orçamentário. Em outras palavras, verificar a articulação entre os diferentes instrumentos de planejamento urbano e orçamentário é indagar se o planejamento urbano encontra a sua efetiva realização por meio do planejamento orçamentário.

Esse questionamento, assim como a avaliação dos resultados aqui expostos, pressupõe a importância histórica das políticas públicas para o desenvolvimento urbano brasileiro. A literatura nacional discute desde a emergência do BNH e questões relativas à intervenção do Estado na política habitacional. Bolaffi (1975), por exemplo, trata da relação entre as políticas habitacionais federais implementadas pelo regime militar e o desenvolvimento urbano paulistano. Já Maricato (1998), trata da potência das políticas urbanas e habitacionais para a dissolução de precariedades históricas e Royer (2014) apresenta como é necessário compreender como se pretende a alocação dos recursos financeiros públicos, tendo em conta a universalização do acesso aos direitos sociais. Dessa forma, dada a estruturação da máquina estatal, é necessário o entendimento da governança do orçamento público (Peres, 2018), e o debate sobre o planejamento orçamentário (Peres; Santos, 2018) e planejamento urbano (Villaça, 1999).

Cabe ainda reconhecer que a competência sobre as políticas urbanas e habitacionais é compartilhada entre os entes federados, o que implica necessidade da cooperação e coordenação interfederativa (Royer, 2013). Ainda que pouco abordado, a questão interfederativa deve ser reconhecida, pontuando que os 39 municípios da região metropolitana de São Paulo, assim como o governo do Estado de São Paulo, possuem autonomia sobre seus orçamentos e planos urbanos, desafio este que deve estar articulado às nossas análises. Assim, o presente trabalho trata da experiência brasileira pós-1988 de planejamento urbano no âmbito específico da cidade de São Paulo, maior metrópole do país, recorte de pesquisa que orienta a revisão bibliográfica utilizada.

Capítulo III – Do meio ambiente e desenvolvimento urbano

Seção I – Da política ambiental

Nº da ação estratégica	Inciso	Verbos utilizados	Palavras-chave da ação estratégica
1	I	observar	Lei Federal nº 9605 sobre crimes ambientais
2	II	implantar	Parques lineares/lazer/fundos de vale
3	III	controlar	Mineiração/movimento de terra
4	IV	definir	Programa (Sítio Geológico Cratera da Colônia)
5	V	controlar	Poluição sonora
6	VI	criar	Ruído difuso
7	VII	desenvolver	Campanhas para a população/ruídos
8	VIII	implantar	Programa/emissão veiculares
9	IX	elaborar	Mecanismo de controle/ radiação eletromagnética

Tabela 1.

Ações estratégicas do PDE 2002 para saneamento ambiental I. Elaboração própria (2020).

2. O PDE não está só: sobre a relação com outros planos e o método utilizado de leitura e sistematização

Qual o papel a ser desempenhado pelo PDE segundo seus próprios termos? Sua função é discorrer sobre as diretrizes e prioridades a serem cumpridas pelo Poder Público Municipal no âmbito da política urbana durante o período de vigência do documento. Interessa aos nossos esforços as ações estratégicas listadas para Habitação de Interesse Social (HIS) e saneamento ambiental⁹, ambos recortes temáticos deste trabalho.

Presente inclusive no nome, Plano Diretor *Estratégico*, a ação estratégica é herdeira das concepções do Planejamento Estratégico, voltado sobretudo para a administração empresarial¹⁰. Independentemente da metodologia de planejamento estratégico utilizada, seu foco principal consiste em atingir os resultados desejados, considerando as partes interessadas do processo e os riscos inerentes na elaboração das tomadas de decisões possíveis para diferentes cenários¹¹. Nesse contexto, a ação estratégica representa a operacionalização dos objetivos e diretrizes, isto é, dos resultados que devem ser alcançados com base nos valores do que se considera importante para a cidade e para a população.

⁹ Conforme utilizado pelo PDE 2014, entende-se por saneamento ambiental a noção integrada dos problemas relativos ao abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e manejo de águas pluviais.

¹⁰ A transposição do Planejamento Estratégico do âmbito da administração empresarial para a administração pública, bem como o cenário favorável que permitiu a sua disseminação foi analisada crítica e extensamente por diversos pesquisadores. Essa discussão será retomada ao final, mas, por hora, consideraremos este processo como dado, uma vez que os objetos de pesquisa analisados incorporaram em sua elaboração os conceitos do Planejamento Estratégico. Cf. ARANTES, Otília; MARICATO, Ermínia; VAINER, Carlos. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 8ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013; BORJA, Jordi; CASTELLS, Manuel. As cidades como atores políticos; HARVEY, David. The condition of Postmodernity: an Enquire into the Origins of Cultural Change. Oxford: Blackwell, 1989.

¹¹ Cf. DRUCKER, Peter F. Introdução à Administração. São Paulo; Pioneira, 1977 e OLIVEIRA, Djalma P. R. Planejamento estratégico: conceitos, metodologia, práticas. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

Capítulo III – Do meio ambiente e desenvolvimento urbano

Seção I – Da política ambiental

Subseção III – Do saneamento ambiental

<i>Nº da ação estratégica</i>	<i>Inciso</i>	<i>Verbos utilizados</i>	<i>Palavras-chave da ação estratégica</i>
1	I	estabelecer	Regularização de abastecimento
2	II	aplicar/elaborar	Economia de água
3	III	reduzir	Perda física
4	IV	priorizar	Sistemas de coleta e tratamento de esgoto
5	V	priorizar	Sistemas de coleta alternativos
6	VI	priorizar	Controle de carga difusa
7	VII	garantir	Inclusão/controle de carga difusa
8	VIII	elaborar	Cadastro de redes e instalação
9	IX	promover	Campanhas/limpeza da caixa de água
10	X	implementação	Sistema de captação de águas
11	XI	instalação	Grelhas bocas-de-lobo

Tabela 2.

Ações estratégicas do PDE 2002 para saneamento ambiental II. Elaboração própria (2020).

O Plano Diretor Estratégico de 2002 (PDE 2002), o primeiro dos planos analisados, traz em seu artigo 7º do Capítulo 2, “Dos princípios e objetivos gerais”, a lista dos valores pelos quais o PDE 2002 é regido. De forma geral, em se tratando do recorte temático a ser aprofundado, pode-se dizer que os princípios selecionados são:

“I – justiça social e redução da desigualdade social”

“II – inclusão social,” [...] “garantia de acesso a bens, serviços e políticas sociais a todos.”

“III – direito à cidade para todos” [...] “direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental [...]”

“VI – direito à moradia digna”

Vê-se que se tratam de norteamentos gerais e universais, quase abstratos – embora evidentemente nobres. Estruturado em títulos, capítulos, seções e subseções, prosseguiu-se na leitura do PDE 2002 em busca das ações que orientam as iniciativas de intervenção concreta na cidade.

Das diretrizes redigidas no “Título II – Das Políticas Públicas: objetivos, diretrizes e ações estratégicas”, é bastante representativa a seguinte diretriz contida no artigo 56º da “Seção I – Da Política Ambiental” do “Capítulo III – Do Meio Ambiente e do Desenvolvimento Urbano”:

“III – o controle do uso e da ocupação de fundos de vale, áreas sujeitas à inundação, mananciais, área de alta declividade e cabeceiras de drenagem”

Essa diretriz, muito bem elaborada, discorre especificamente sobre um dos aspectos da drenagem urbana que devem ser trabalhados pelo Poder Público Municipal durante a vigência do PDE. Entretanto, seu caráter é abstrato na medida em que não é possível localizar as áreas da cidade em que serão realizados esse controle. Faz-se necessário maior detalhamento¹². Uma ação estratégica redigida de forma genérica dificulta a sua continuidade nos planos

¹²Por exemplo, um mapa com a territorialização desses pontos indicando as áreas prioritárias para encaminhamento mais específico e territorializado por parte dos planos subsequentes.

Capítulo III – Do meio ambiente e desenvolvimento urbano

Seção I – Da política ambiental

Subseção IV – Da drenagem urbana

Nº da ação estratégica	Inciso	Verbos utilizados	Palavras-chave da ação estratégica
1	I	Elaborar/implementar	Plano Diretor de Drenagem do Município de São Paulo (PDDMSP) junto com o Plano Diretor de Macrodrenagem do Arco Tietê (PDMAT)
2	II	Preservar e recuperar	Área de drenagem
3	III	implantar	Sistema de retenção temporária
4	IV	desassorear/limpar/manter	Sistema de drenagem
5	V	implantar	Sistema de drenagem na Macrozona de Estruturação Urbana
6	VI	introduzir	Critério de “impacto zero” em drenagem
7	VII	permitir	Iniciativa privada nas ações propostas
8	VIII	promover	Campanhas/ações contra inundações
9	IX	regulamentar	Sistema de retenção de águas pluviais
10	X	Revisar/adequar	Legislação para inciso I
11	XI	Adotar/criar	Pisos drenantes/mecanismos legais
12	XII	elaborar	Cadastro rede e instalação de drenagem

Tabela 3.

Ações estratégicas do PDE2 002 para saneamento ambiental III. Elaboração própria (2020).

subsequentes e compromete o planejamento orçamentário para a alocação adequada de recursos para a sua execução.

Por conseguinte, o conflito de interesses, a territorialização e as prioridades das diretrizes a serem realizadas só poderiam estar dadas na consolidação das ações estratégicas no âmbito do próprio PDE. Porém, com vermos adiante, as ações estratégicas repetem a mesma generalidade de suas diretrizes ou possuem o grau de especificidade que se espera de uma ação estratégica de um Plano Plurianual (PPA) ou de planos setoriais.

Uma vez definidas as ações estratégicas como objeto de estudo e elemento central para a articulação do Plano Diretor com os instrumentos subsequentes, por se tratar de muitas ações, era necessário buscar uma forma de sintetizá-las. A solução encontrada foi criar ao menos duas palavras chaves para cada ação estratégica: a primeira sintetiza o verbo ou a ação de fazer; a segunda, o assunto principal da ação ou o seu objeto de ação. As tabelas a seguir mostrarão todas as seções e subseções de ações relativas a HIS e saneamento ambiental, seguido de observações sobre a maneira como estas foram redigidas.

Na **Tabela 1** (p. 21), percebe-se que a ação estratégica 1 é o ponto fora da curva por ser a única a discorrer sobre legislação ambiental. Sobre o tema, nota-se uma forte presença de ações relativas à poluição sonora (ações 5 a 7). As ações 2 e 4 são exemplares para demonstrar uma situação que se repetirá ao longo das análises sobre as ações estratégicas do PDE 2002: a variação no nível de redação e territorialidade das ações especificadas.

A ação 2 trata de “implantar parques lineares dotados de equipamentos comunitários de lazer, como forma de uso adequado de fundos de vale, desestimulando invasões e ocupações indevidas” (grifo nosso). Com a expressão “fundo de vale”, tal ação restringe uma parcela do território que apresenta necessidades e iniciativas distintas em cada subprefeitura da cidade. Territórios prioritários não são definidos, ao contrário do que ocorre na ação 4, que delimita um ponto específico da cidade ao discorrer sobre “definir programa para proteção do sítio geológico da Cratera da Colônia” (grifo nosso). O caráter particularmente específico dessa

Capítulo III – Do meio ambiente e desenvolvimento urbano

Seção I – Da política ambiental

Subseção V – Dos resíduos sólidos

Nº da ação estratégica	Inciso	Verbos utilizados	Palavras-chave da ação estratégica
1	I	Elaborar/implementar	Plano Diretor de Resíduos sólidos do município de São Paulo (PDRSMSP)
2	II	estabelecer	Nova base legal
3	III	institucionalizar	Relação entre poder público e organizações sociais
4	IV	reservar	Implantação/aterros sanitários
5	V	incentivar	Produtos não-tóxicos
6	VI	adotar	Novas técnicas/coleta de resíduos sólidos
7	VII	estimular	Unidade de tratamento e destinação final de resíduos sólidos
8	VIII	introduzir	Gestão diferenciada/resíduos domiciliares, industriais e hospitalares
9	IX	Implantar/estimular	Programa/coleta seletiva
10	X	implantar	Pontos de entrega voluntária de Lixo reciclável (PEVs)
11	XI	adotar	Limpeza urbana/diminuição do lixo difuso
12	XII	formular	Parceria pública e catadores para coleta seletiva
13	XIII	estabelecer	Indicadores de qualidade do serviço
14	XIV	Cadastrar/intensificar	fiscalização
15	XV	Modernizar e implantar	Estações de transbordo de lixo domiciliar

Tabela 4.

Ações estratégicas do PDE 2002 para saneamento ambiental IV. Elaboração própria (2020).

ação poderia configurar parte das ações de um Plano Plurianual ou até mesmo um Plano Setorial de Saneamento Ambiental.

Se reescrevêssemos a ação 4, extremamente detalhada, nos moldes mais genéricos da ação 2, teríamos algo como se segue: “criação de Unidades de Conservação (UC)”. Por outro lado, uma ação estratégica com o detalhamento adequado poderia não só especificar a criação de UCs como sinalizar as zonas prioritárias para a sua demarcação.

Na **Tabela 2** (p. 23), é interessante observar a predominância de ações relativas a manejo de resíduos sólidos (ações 4 a 7) e, direta ou indiretamente, de abastecimento de água (ações 1, 2, 3 e 9). Salvo ações estratégicas que abrangem toda a cidade ou ações de natureza institucional e/ou administrativa (ações 2, 8 a 11), todas as outras encontram-se devidamente territorializadas, passíveis de serem monitoradas e corretamente implementadas nos planos subsequentes.

A ação 3, por exemplo, procura “reduzir as perdas físicas, prioritariamente nas áreas com vulnerabilidade de contaminação da água potável por infiltração, particularmente nas periferias, como Perus, São Mateus e a Várzea do Tietê a montante da Barragem da Penha” (grifo nosso). Para além da especificação genérica de periferia, essa ação delimita regiões prioritárias de atuação para a redução de perdas físicas de água potável, compreendendo bairros majoritariamente da Zona Leste.

Relativo à drenagem urbana (**Tabela 3**, p.25), temos ações que são de difícil territorialização, seja por se referirem à legislação (ação 1 e 10), seja por constituírem ações de natureza institucional (ações 6, 7, 8, 10 e 11) ou de manutenção (ação 4 e 9). As ações 2 e 5 definem uma ampla área de atuação para preservação e complementação do sistema de drenagem na cidade. Por sua vez, a ação 3 poderia trazer em sua elaboração as áreas prioritárias para “implantar sistemas de retenção temporária das águas pluviais (piscinões).”

Para o conjunto das ações estratégicas sobre resíduos sólidos (**Tabela 4**, p. 27), somente duas delas são verdadeiramente passíveis de territorialização: “adotar novos procedimentos e técnicas

Capítulo III – Do meio ambiente e desenvolvimento urbano

Seção II – Das políticas de desenvolvimento urbano

Subseção I – Da urbanização e uso do solo

Nº da ação estratégica	Inciso	Verbos utilizados	Palavras-chave da ação estratégica
1	I	Rever/simplificar/consolidar	Lei de Parcelamento e Uso do Solo conforme Estatuto da Cidade
2	II	criar	Instrumentos urbanísticos/requalificação/bairros/bens culturais
3	III	Reurbanizar/requalificar	Avenidas, vias e corredores
4	IV	Recuperar/urbanizar	APA do Carmo
5	V	criar	Operações urbanas consorciadas (OUC)
6	VI	requalificar	Centro histórico
7	VII	Desenvolver/consolidar	Sistemas de centros de bairros
8	VIII	Desenvolver/implantar	Planos de Urbanização em ZEIS
9	IX	Desenvolver/articular	Planos regionais
10	X	Elaborar/implementar	Programa Espaço Arte
11	XI	melhorar	Identificação dos logradouros
12	XII	implantar	Mobiliário urbano
13	XIII	garantir	Compatibilidade do solo/atividade aeroportuária
14	XIV	Implementar	Cadastro de edificações e uso do solo
15	XV	Estabelecer	Capacidade operacional do executivo para apoio ao controle e uso do solo
16	XVI	Desenvolver	Requalificação da área do Carandiru para preservação das áreas verdes e novos serviços públicos

Tabela 5.

Ações estratégicas do PDE 2002 para saneamento ambiental e HIS. Elaboração própria (2020).

operacionais de coleta de resíduos sólidos em assentamentos não urbanizados e ocupações precárias”, ações 6 e 10, respectivamente. A primeira especifica muito amplamente sua abrangência de atuação, não detalhando zonas prioritárias; a segunda, não discorre sobre uma região para a implantação de pontos PEVs. O restante das ações aborda questões de legislação (ações 1, 2 e 4), gestão, manutenção e aprimoramento do sistema de resíduos sólidos (ações 5, 7, 8, 9, 10, 14 e 15), bem como melhorias institucionais (ações 3, 9, 12 e 13).

Das ações estratégicas presentes na **Tabela 5** (p. 29) que se relacionam diretamente com o recorte do trabalho, ressaltam-se as ações 4 e 16, “recuperar e urbanizar as porções da *APA do Carmo* onde esteja permitido o uso urbano” (grifo nosso) e “desenvolver projeto de requalificação da *área do Carandiru* para permitir a preservação da área verde existente (...)” (grifo nosso), respectivamente.

Novamente, nota-se que tais ações são de elaboração bastante específicas no que diz respeito à territorialização e poderiam figurar em um plano subsequente.

Indiretamente ao tema da pesquisa, convém mencionar as ações 2, 6, 7, 8 e 9. Mesmo que tantas outras não sirvam ao nosso propósito, optou-se por listar todas as ações estratégicas relativas à urbanização e uso do solo para que se tenha a visão do conjunto das temáticas pertinentes a HIS e saneamento ambiental presentes no plano diretor. É notável, mais uma vez, a predominância de ações no âmbito institucional e de manutenção da infraestrutura existente (ações 1, 2, 3, 7, 8, 9, 11, 14 e 15).

No que diz respeito as ações estratégicas de habitação (**Tabela 6**, p. 31), nota-se o predomínio de ações sobre legislação (ações 3, 4, 6, 7, 12, 14 e 16) e de melhorias da capacidade administrativa municipal (ações 1, 2, 8, 9, 10, 13 e 15). As ações 5 e 11, na sequência, “reservar parcela das unidades habitacionais para o atendimento *aos idosos, aos portadores de necessidades especiais e à população em situação de rua*” (grifo nosso) e “*nas Operações Urbanas* priorizar o atendimento habitacional às famílias *de baixa renda (...)*” (grifo nosso), aparecem a seu modo territorializadas

Capítulo III – Do meio ambiente e desenvolvimento urbano

Seção II – Das políticas de desenvolvimento urbano

Subseção II – Da habitação

<i>Nº da ação estratégica</i>	<i>Inciso</i>	<i>Verbos utilizados</i>	<i>Palavras-chave da ação estratégica</i>
1	I	Realizar/quantificar/qualificar	Condições de moradia
2	II	Atuar/criação	Banco de dados sobre habitação
3	III	elaborar	Plano Municipal de Habitação
4	IV	Elaborar/tornar	Plano Municipal de Habitação
5	V	reservar	Unidades habitacionais para prioridades
6	VI	Aplicar	ZEIS
7	VII	Divulgar	Legislação sobre empreendimentos habitacionais
8	VIII	Agilizar	Aprovação de empreendimentos
9	IX	Investir	Sistemas de fiscalização/ocupações irregulares
10	X	Reformar	Imóveis da Prefeitura para locação social
11	XI	Priorizar	Habitação popular/baixa renda/OUC
12	XII	apoiar	Formação de técnicos
13	XIII	Implementar	Subsídio para locação social
14	XIV	Compatibilizar	Legislação sobre HIS e PDE2002
15	XV	Realizar	Conferências e conselho municipal de habitação
16	XVI	Buscar	Integração/Planos Conjuntos/HIS

o suficiente para encaminhamento aos planos subsequentes por demarcarem o acesso a determinadas unidades habitacionais, seja por perfil populacional ou perfil de renda no âmbito da Operação Urbana Consorciada. Em oposição, configuraria uma ação estratégica genérica se simplesmente constasse “reservar unidades habitacionais às famílias de baixa renda”.

Uma vez analisadas todas as ações estratégicas do PDE 2002 que tratam de saneamento ambiental e HIS, podemos tecer algumas considerações gerais quando lidas em conjunto. É perceptível uma variação na qualidade de redação das ações e sua consequente territorialidade. Por *redação*, entenda-se detalhamento ou possibilidade de territorialização. As ações estratégicas presentes na subseção de saneamento ambiental destacam-se positivamente em relação às outras. Percebe-se, ainda, a predominância de certos temas em relação a outros. No que diz respeito a saneamento ambiental, houve a predominância de questões sobretudo em relação ao manejo de resíduos sólidos, seguido por manejo de águas pluviais e abastecimento de água. Pela recorrência dos temas anteriores, questões sobre esgotamento sanitário praticamente não são abordadas. Ademais, a presença de ações estratégicas que discorriam sobre questões de legislação, de melhoria da capacidade institucional e de manutenção/zeladoria de sistemas existentes é considerável. Chama-se atenção para as ações estratégicas relativas à HIS, das quais somente duas das dezesseis encaminhavam iniciativas especificamente sobre produção e atendimento de habitacional. A predominância de certas temáticas, a ausência de outras, bem como a notável presença de ações administrativas e legislativas impactarão na articulação dos planos subsequentes em relação ao PDE 2002, como veremos adiante.

Tabela 6.

Ações estratégicas do PDE 2002 para HIS. Elaboração própria (2020).

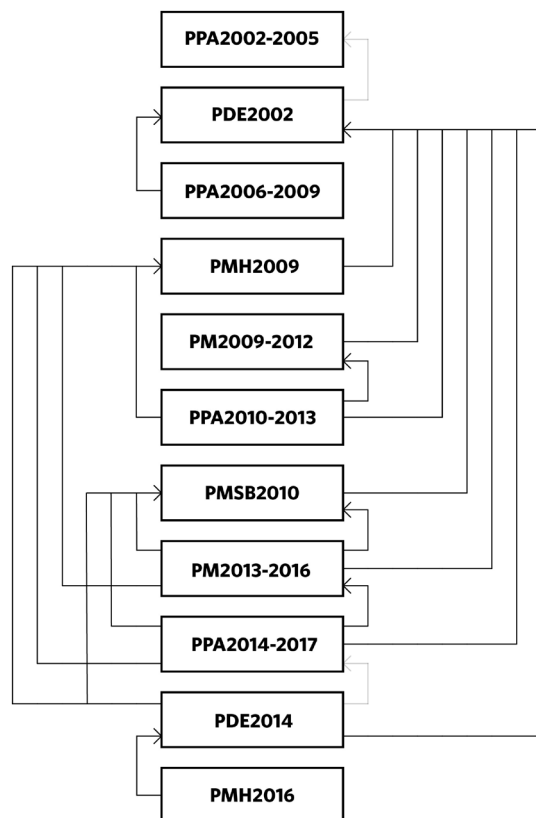


Diagrama 1.

Articulação entre as peças urbanísticas e orçamentárias ao longo dos anos. A seta indica o sentido da articulação. Por exemplo, o PPA2010-2013 deve observar o PM 2009-2012, o PMH 2009 e o PDE 2002. Elaboração própria (2021).

3. A articulação dos instrumentos de planejamento entre si – Planos Diretores, Planos Setoriais e Programa de Metas – e sua articulação com os PPAs, o elo entre planejamento urbano e orçamentário

Anteriormente foi dito que o Plano Diretor Estratégico compõe o processo de planejamento municipal e em seus artigos consta o *dever* da incorporação das diretrizes e prioridades nele contidas por parte do planejamento orçamento. A saber, o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Dessa forma, o PDE está inserido em um esquema mais amplo, do qual fazem parte diversos instrumentos que também constituem parte do planejamento urbano. Uma vez que o recorte do trabalho é verificar todo o percurso desde a concepção até a execução das ações estratégicas relativas a saneamento ambiental e HIS, o Plano Setorial de Habitação de 2009 e 2016 (PMH 2009 e PMH 2016), o Plano Setorial de Saneamento Básico de 2010 (PMSB 2010), os instrumentos de planejamento orçamentário e as execuções orçamentárias anuais¹³ também farão parte do nosso escopo de análise.

Tal trajetória implica em uma articulação entre os planos e instrumentos supramencionados, devidamente presente na legislação. O artigo 6º do PDE 2002 estabelece, entre outros instrumentos, que o Plano de Habitação “é complementar a este Plano”. Apesar do Plano Setorial de Saneamento Básico não ter sido mencionado naquele momento pelo fato deste vir a ser publicado em 2010 por exigência da Lei Federal nº 11.445/2007, pode-se considerar que o artigo 6º se estende ao PMSB2010 por se tratar também de um Plano Setorial de política urbana. O PDE 2014 corrobora essa observação ao incluir em seu artigo 3º, Inciso II, que “o Plano Diretor Estratégico orienta o planejamento urbano municipal e seus objetivos, diretrizes e prioridades devem ser respeitados pelos seguintes planos e normas”, dentre os quais, encontram-se

¹³ Introduzir-se-á detalhadamente mais adiante as Execuções Orçamentárias Anuais em momento oportuno.

Metas de Gestão do PMH 2009	Consta no PDE 2002? Onde?
<i>Plano de Ação Integrada Região Norte</i>	
Integrar/Programas habitacionais com os programas de implementação de parques lineares	Não consta. Em nenhum momento a palavra integração é usada para relacionar parques lineares e programas habitacionais.
Integrar/Programas habitacionais com os planos de transporte e acessibilidade	Idem
Implantar/Coleta Seletiva nos assentamentos junto ao LIMPURB	Parcialmente, Inciso IX da subseção V da seção I do Capítulo III. Porém, o FUNDURB não é mencionado
<i>Plano de Ação Integrada Região Leste</i>	
Integrar/Programas habitacionais com os programas de implementação do Parque Linear da Várzea do Tietê	Não consta. Em nenhum momento a palavra integração é usada para relacionar parques lineares e programas habitacionais.
Integrar/Programas habitacionais com os planos de transporte e acessibilidade	Idem.
Implantar/Coleta Seletiva nos assentamentos junto ao LIMPURB	Parcialmente, Inciso IX e XII da subseção V da seção I do Capítulo III. Porém, o FUNDURB não é mencionado.
<i>Plano de Ação Integrada Região Sudeste</i>	
Integrar/Programas habitacionais com a implantação da OU Águas Espraiadas/Vila Sônia	Não consta. Em nenhum momento a palavra integração é usada para relacionar parques lineares e programas habitacionais.
Estabelecer/Minimizar/obras de macrodrenagem do Córrego Pirajussara e dos assentamentos existentes	Não consta.
Estabelecer/Minimizar/Interferência das obras do monotrilha e dos assentamentos existentes	Não consta.
<i>Plano de Ação Integrada Região Mananciais</i>	
Estabelecer/Ação preventiva/Ocupação de novas áreas na região	Sim, Inciso IX da Subseção II da Seção II, Capítulo III
Incentivar e estimular/Educação ambiental/vínculo entre a população e os mananciais para preservação	Não consta. Há incentivos para campanhas de coleta seletiva, limpeza de caixa da água, ruídos e ações contra inundações, apenas.
<i>Plano de Ação Integrada Região Centro</i>	
Não tem diretrizes. Segundo o PMH2009, é a região menos precária e grande parte das poucas favelas existentes na região estão nas marginais. Por isso mesmo, integram o Programa Marginais, do Governo Estadual em parceria com o Governo Municipal.	

os “planos setoriais de políticas urbano-ambientais”. Ou seja, os Planos Setoriais de Habitação e de Saneamento Básico de 2009 e 2010, respectivamente.

Contudo, é importante observar que os instrumentos aqui trabalhados são integrantes do Sistema de Planejamento Urbano, que conforme definição trazida pelo PDE 2014 em seu artigo 3º, “corresponde ao conjunto de órgãos, normas, recursos humanos e técnicos que tem como objetivo coordenar as ações referentes ao desenvolvimento urbano, de iniciativa dos setores público e privado, integrando-as com os diversos programas setoriais, visando à dinamização e à modernização da ação governamental”. Para além do PDE, dos Planos Setoriais e dos instrumentos de planejamento, temos: Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, Planos Regionais das Subprefeituras, Planos de Bairros e demais normas correlatas. Estes não serão objeto de discussão no presente trabalho.

Para facilitar a navegação nessa miríade de planos, o estudo dos instrumentos partiu de dois pressupostos: a hierarquia e o tempo de publicação dos planos, programas e leis. De maneira geral, apesar do PDE ser referência para os Planos Setoriais de Habitação e Saneamento elaborados no período estabelecido e ambos serem o embasamento para a elaboração do PPA, essa hierarquia sofreu alterações conforme cada um desses instrumentos foi sendo implementado ao longo do tempo. O **Diagrama 1** (p. 33) sintetiza todas essas implementações entre 2002 e 2016.

No diagrama, de cima para baixo, estão em ordem cronológica de aparecimento ao longo do tempo os planos e instrumentos analisados. As setas indicam a hierarquia entre eles, mas há exceções: por exemplo, os PPAs devem referenciar o PDE. Desta forma, esperar-se-ia que o PPA 2002-2005 observasse o PDE 2002. Porém, neste caso, é o inverso uma vez que o primeiro foi elaborado e sancionado antes que o último. A mesma situação ocorre com o PPA 2014-2017 e o PDE 2014. Em ambos os casos, a relação *não-obrigatória* entre os dois instrumentos, elaborados simultaneamente, está indicada pela seta em tonalidade de cinza claro. Por fim, os critérios de hierarquização são respectivamente-

Tabela 7.

Comparação entre as ações do PDE 2002 e do PMH 2009. Elaboração própria (2020).

Metas de Gestão do PMSB 2010	Consta no PDE 2002? Onde?
<i>Abastecimento de água</i>	
Recomposição da disponibilidade hídrica da RMSB	Não diretamente, podemos mencionar os incisos I, II e III da subseção III da seção I do Capítulo III
<i>Gerenciamento da demanda</i>	
Dinamizar/programa de redução de perdas	Idem
Incentivar/troca de equação de menor consumo	Idem
Incentivar/individualização de medidores	Não consta, mas está presente no PMH 2009
Desenvolver/programa de educação ambiental	Sim , Inciso IX da subseção V da seção I do Capítulo III
Dinamizar/mercado de água de reuso	Não consta
<i>Ações para otimização da qualidade da água distribuída</i>	
Implantar/sistema de tratamento avançado/Guarapiranga	Não consta
Atender/portaria 518/04 do Ministério da Saúde	Não consta
<i>Novas políticas para áreas verdes</i>	
Programa Mananciais	Não consta
Programa Córrego Limpo	Não consta
Implantação/Parques Lineares	Sim , Inciso I da seção I do Capítulo III
Aprimorar manejo de resíduos sólidos	Sim , Inciso VI da subseção V da seção I do Capítulo III
Planejamento da disponibilidade final dos resíduos sólidos	Sim , Inciso I da subseção V da seção I do Capítulo III
<i>Esgotamento sanitário</i>	
Ações para universalização do atendimento: 100% de coleta e tratamento de esgoto para 2030	Não consta
Ações para gerenciamento da demanda: “as ações e metas de gerenciamento da demanda do abastecimento de água, com exceção da redução de perdas, servem igualmente ao esgotamento sanitário.”	Não consta
<i>Drenagem Urbana</i>	
Elaborar Plano Diretor de Águas Pluviais	As metas irão surgir apenas com a elaboração do PDD-MSP. Nesse sentido, sim, está de acordo com o Inciso I da Subseção IV da Seção do Capítulo III
Elaborar Plano de Ação	Idem
<i>Manejo de Resíduos sólidos</i>	
Elaborar PDRSMSP	Sim , Inciso I da subseção V da seção I do Capítulo III
<i>Controle de Vetores e Zoonoses e, Educação Ambiental</i>	
Elaborar Programa de Controle de Vetores via Manejo Integrado de Pragas	Não consta

Tabela 8.

Comparação entre as Ações do PDE 2002 e do PMSB 2010. Elaboração própria (2017).

te: a data de sancionamento e a natureza do instrumento; isto é, nesta ordem, Plano Diretor, Plano Setorial, Programas de Metas, Plano Plurianual, LDO e LOA.

Uma vez estabelecida as relações, hierarquias e articulações entre os diferentes planos tendo em vista sua implementação ao longo do tempo, o passo adiante trata da análise propriamente dita. Para tanto, o cotejamento entre os diferentes planos exigiu uma leitura atenta e individual de cada uma das ações, bem como a elaboração de observações sobre a articulação destas entre os planos analisados. Particularmente para o PDE e os PPAs, para cada ação, fez-se as seguintes perguntas: a ação estratégica possibilita uma intervenção concreta no território? Caso a ação estratégica não esteja clara, suas metas e indicadores a completam? A ação estratégica observa as ações elaboradas em planos anteriores?

Em relação aos planos setoriais, o PMH surgiu como condição aos municípios para participação no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Para a cidade de São Paulo, o PMH orienta o Poder Público Municipal nas ações relativas à habitação de interesse social para o período de 2009 a 2024, com revisão a cada quatro anos¹⁴. Uma revisão deste plano setorial foi realizada pelo projeto de lei do PMH 2016 (PL nº 619/2016), atualmente em tramitação na Câmara Municipal de São Paulo.

Exigência da Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico (Lei 11.445/2007) e previsto desde 1990 na Lei Orgânica do Município de São Paulo, o PMSB norteia as metas e prioridades a serem alcançadas para os próximos vinte anos no que diz respeito

¹⁴É interessante notar que ambos os Planos Setoriais foram impostos por lei, havendo consequências para os municípios em caso de descumprimento. Na época de sua criação, a coordenadora do plano, Tereza Herling, disse em entrevista que “é importante que ele vire Lei Municipal, para ser um projeto de Estado, e não de apenas de uma gestão. O plano precisa ter sequência e força para lidar com a questão habitacional na cidade por um longo tempo.” Os instrumentos de política urbana estão condicionados aos fatores econômicos, políticos e sociais. Para além das ações necessárias de difusão e divulgação do plano (*sermons*), condicioná-lo a uma lei (*sticks*) ou instrumentos econômicos-financeiros (*carrots*) é forma de garantir que o plano setorial tenha respaldo para ser devidamente cumprido. Cf. BELMELMANS-VIDEC, Marie-Louise; RIST, Ray C; VEDUNG, Evert (org.). Carrots, sticks & sermons: policy instruments and their evaluation. New Jersey: Transaction, 2003. <<http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/habitacao/noticias/?p=35090>>, matéria do dia 21 de novembro de 2011. Acesso em: 31/07/2021.

Consta a sub ação no PDE 2002?	Ação de programa do PPA 2002-2005	Sub ação de programa do PPA 2002-2005
Não	1. Disponibilizar equipamentos públicos à comunidade	4. revitalização/parques municipais
Não		4. aumento/área verde
Não	2. Melhoria da infraestrutura urbana e dos serviços da cidade	3. Implementação/projetos urbanos
Não		1. canalização/córregos
Não		
Não		
Implantar/Parques lineares	3. Canalização e Implantação das vias de fundo de vale de córregos (PROCAV)	3. implantação/áreas verde
Implantar/Sistema de retenção temporária e Implementação/Sistema de captação de águas		4. implantação/piscinões
Não		5. reassentamento/famílias
Não	4. Programa de recuperação e preservação ambiental	1. ampliação/ações/recuperação/Bilings/Guarapiranga
Não		2. Fundo do Meio Ambiente
Requalificar/Centro histórico	6. Requalificação no centro	8. implantar/HIS/Centro
Programa/coleta seletiva		1. coleta seletiva/reciclagem de lixo
Reservar/Implantação/aterros sanitários	9. Limpeza Urbana	2. implantação/aterros sanitários
Não		execução/unidades habitacionais/Nicaragua/Vila da Paz/City Jaraguá
Não	5. Prover programa de verticalização de favelas	
Não		recuperação/áreas degradadas/Nicaragua/Vila da Paz/City Jaraguá
Realizar/quantificar/qualificar/Condições de moradia	6. Lote Legal	urbanização/regulação/lotamentos irregulares

Tabela 9.

Comparação entre as Ações do PDE 2002 e do PPA 2002-2006. Elaboração própria (2017).

às políticas de saneamento ambiental. Em 2019, a Prefeitura de São Paulo publicou o PMSB 2019, um documento que se propõe contribuir para a transição entre o PMSB 2010 e sua revisão integral, então prevista para o ano de 2020¹⁵.

Para o período estudado, o PMH 2009 e o PMSB 2010 devem observar as prioridades e diretrizes estabelecidas no PDE 2002¹⁶. Isto é, o PDE 2002 obriga a articulação entre as ações dos planos setoriais e as ações estratégicas do Plano Diretor. Entretanto, o que se verificou foi o oposto: em relação ao PMH 2009, somente duas de suas onze ações estratégicas listadas articulam-se com o PDE 2002; para o PMSB 2010, apenas oito das dezenove ações propostas articulam-se com o PDE. As tabelas seguintes, **Tabelas 7 e 8** (p. 35 e 38), sintetizam o esforço analítico empreendido na verificação da articulação entre o PDE 2002 e os Planos Setoriais mencionados.

Um aspecto interessante deste plano setorial é o fato de suas ações estarem organizadas por região do Município de São Paulo ao invés de assuntos temáticos, como costuma ser mais recorrente. Isso mostra uma preocupação com o detalhamento e a territorialização de suas ações estratégicas com o objetivo de atender às necessidades mais prementes de cada região.

Muitas das ações do PMH 2009 propõem integração com programas de saneamento ambiental ou transporte. Essas ações não estão contidas no PDE 2002, visto que em nenhum momento o Plano Diretor discorre sobre a integração entre as ações ou programas de saneamento ambiental e HIS. Por sua vez, no Plano Setorial em questão, a ação “implantar/Coleta Seletiva nos assentamentos junto ao LIMPURB” consta parcialmente na ação “implantar/estimular/Programa/coleta seletiva” do PDE 2002, uma vez que o PMH2009 especifica que tal ação será feita junto ao LIMPURB. Em se tratando de um Plano Setorial, tal detalhamento é esperado. Diferentemente desta, a ação do PMH 2009 “Estabelecer/Ação preventiva/Ocupação de novas áreas na região” está de acordo com a ação do PDE 2002 em “investir/sistemas de fiscalização/ocupações”.

Nota-se a ausência de alguns temas-chaves do saneamen-

¹⁵ A revisão prevista para 2020 não ocorreu e, por enquanto, não foram divulgadas informações sobre quando acontecerá.

¹⁶ Cf. **Diagrama 1**, p. 33.

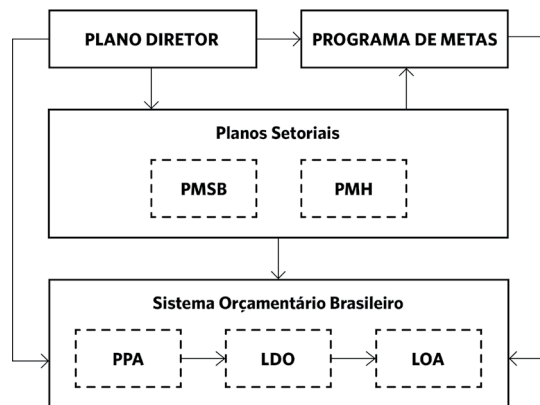


Diagrama 2.

Hierarquia e articulação entre o planejamento urbano e planejamento orçamentário no Município de São Paulo. As setas apontam o sentido da hierarquia. Dessa forma, por exemplo, o Plano Diretor deve ser observado pelos Planos Setoriais e estes pelo Programa de Metas. Elaboração própria (2021).

to ambiental não contemplados pelas ações estratégicas do PDE 2002 como controle de zoonoses e drenagem urbana, bem como estratégias para contenção de enchente, uma questão bastante recorrente na cidade de São Paulo¹⁷. Tais ausências são significativas; afinal, o PMSB 2010 norteia as ações estratégicas relativas a saneamento ambiental pelos próximos dezesseis anos.

Em relação a natureza da redação das ações estratégicas deste Plano Setorial, temos que “recomposição da disponibilidade hídrica da RMSP”, “dinamizar/programa de redução de perdas” e “incentivar/troca de equação de menor consumo” são medidas de regularização, redução e eficiência do abastecimento de água. Não há um diálogo destas com o PDE 2002 de forma *direta*, pois, por um lado, as ações do Plano Diretor relativas a esse tema são poucas e; por outro, as ações do PMSB 2010 não prosseguem adiante na territorialização das ações que constam no PDE 2002¹⁸. A redação das ações do PMSB 2010 supramencionadas está aquém do que se espera para um Plano Setorial e compromete a articulação esperada deste com o PDE 2002. Ora, uma vez que o Plano Diretor focaliza os bairros da Zona Leste, espera-se que o PMSB 2010 não só corrobore essas áreas de atuação, se pertinentes, como poderia detalhar as iniciativas a serem tomadas neste e em outros bairros.

Por outro lado, “desenvolver/programa de educação ambiental”, “implantação/parques lineares”, “aprimorar manejo de resíduos sólidos”, “planejamento da disposição final dos resíduos sólidos” e “elaborar Plano Municipal de Manejo de Resíduos Sólidos” constituem ações do PMSB 2010 que estão diretamente especificadas pelas respectivas ações estratégicas do PDE 2002 indicadas na **Tabela 8** (p. 37). A segunda ação dessa lista faz referência ao “Programa 100 Parques para São Paulo”, desenvolvido

¹⁷ Cf. Estadão.com.br. Matéria do dia 08 de setembro de 2010. Disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,sp-tera-plano-municipal-de-saneamento-por-enquanto-sem-falar-de-enchentes-imp-,606531>>. Acesso em: 14/05/2020.

¹⁸ As ações estratégicas do PDE2002 que aparecem articuladas às referidas ações do PMSB2010, são: “estabelecer/ Metas/Regularização de abastecimento/Perus/São Mateus/Várzea do Tietê a montante da Barragem da Penha”, “aplicar/elaborar/Instrumentos/desestímulo/consumo inadequado” e “Perda física/periferia/São Mateus/Várzea do Tietê a montante da Barragem da Penha”.

¹⁹ Uma das tabelas do Programa 100 Parques listou o Parque Natural Cratera da Colônia como um dos 53 parques prioritários para ser implantado. É

<i>Tema: Área Social</i>				
nº	Consta a ação no PDE 2002?	Subárea	Programa	Metas
1	requalificar/centro histórico	Cultura	307	recuperar/requalificar/imóveis/região da Luz
2	Não			urbanização/Heliópolis
3	Não		346	regularizar/loteamentos
4	Não			urbanização/Paraisópolis
5		Habitação	348	produzir/habitações/mutirão
6	reservar/UH para prioridades			produzir/unidades habitacionais
7	e priorizar/habitação popular/baixa renda		183	atendimento/habitação/população/baixa renda
8			111	realocar/remover/famílias/frente de obras/risco/emergência

Tema: Desenvolvimento local e Revitalização da cidade

nº	Consta a ação no PDE 2002?	Subárea	Programa	Metas
9				
10	priorizar/habitação popular/baixa renda/OUC			oferecer/vaga/inserção/programa Moradia Progressiva
11	implantar/sistema de retenção temporária			realizar/obras/drenagem/região Central
12	implementar/subsídio para locação social	Ação Centro	317	disponibilizar/unidades habitacionais/locação social
13	Não			operacionalizar/reciclagem de lixo/região Central
14	Não			reurbanizar/praças
15	Não			implantar/reformar/áreas verdes
16	Não	Revitalização de Bairros	309	reparar/guias/sarjetas/SMSP
17	Não			corrigir/valetas/SMSP
18	Não			estruturação/passeios públicos/SMSP

Tema: Infraestrutura Urbana e Meio Ambiente

nº	Consta a ação no PDE 2002?	Subárea	Programa	Metas
19	Não			monitorar/lagos
20	elaborar/implementar/PDDMSP/PDMAT e elaborar implementar PDRSMSP	Meio Ambiente	339	implantar/instrumentos ambientais/PDE
21	Não			investigar/áreas degradadas

pela Secretaria do Verde e do Meio Ambiente¹⁹. Salvo essa, todas as outras ações não territorializaram suas propostas: a meta da primeira ação consta que o desenvolvimento do programa de educação ambiental deve se dar em conjunto com outras secretarias; as três últimas, transcrevendo as palavras do PMSB, “serão definidas com o desenvolvimento do Plano Municipal de Manejo de Resíduos Sólidos (PDRSMSP)”. Ou seja, o PMSB 2010 encaminha sem nenhum detalhamento adicional a criação do PDRSMSP, assim como elaborado pelo PDE 2002.

Em suma, para além do enfoque distinto e do nível de redação das ações de cada um dos planos, essa desarticulação ocorre pelo fato de 1) como sintetizado na **Tabela 7** (p. 35), parte considerável das ações do PMH 2009 proporem sua integração com programas de saneamento ambiental ou transporte, não especificados pelo PDE 2002 e 2) algumas temáticas das ações do PMSB 2010 não serem contempladas pelas ações estratégicas do PDE 2002, como esgotamento sanitário, abastecimento e distribuição de água. O mesmo para certos programas citados no PMSB 2010, tais como o Programa Mananciais e o Programa Córrego Limpo. Em contrapartida, o PDE 2002 menciona com clareza ações relativas aos resíduos sólidos, ao sistema de drenagem e encaminhamentos para a elaboração de planos subsequentes, como o Plano Diretor de Águas Pluviais e o Plano Municipal de Manejo de Resíduos Sólidos.

Tabela 10 (continua na próxima página)

Articulação entre o PPA 2006–2009 e o PDE 2002. Elaboração própria (2021).

Tema: Infraestrutura Urbana e Meio Ambiente				
nº	Consta a ação no PDE 2002?	Subárea	Programa	Metas
22	Não			conservar/vegetação arbórea/passeios/outras áreas públicas
23	Não			implantar/praças
24	Não			criar/APA/Bororé-Colônia
25	Não			criar/implantar/parques naturais
26	Não			implantar/UMA Paz
27				implantar/parques lineares
28	Não			recuperar/lagos
29	Não			implantar/Agenda Ambiental/administração pública/Agenda 21/ unidade da prefeitura
30	Não			implantar/projeto de educação/plano de arborização
31	Não	Meio Ambiente	339	ministrar/cursos de formação/vegetação
32	Não			realizar/levantamento florístico/áreas verdes
33	Não			desenvolver/educação/monitoria ambiental
34	Não			reformular/parques existentes
35	Não			implantar/parques municipais
36	Não			manter/viveiros
37	Não			recuperar/áreas degradadas
38	Não			manejar/manter/fauna
39	Não			realizar/conservação/limpeza parques
40	Não			conservar/áreas verdes/gramado/vegetação ornamental
41	Não			implantar/PD/arborização
42	Não	Intervenções Urbanas	278	obras de drenagem/córrego/Pirajussara
Tema: Infraestrutura Urbana e Meio Ambiente				
nº	Consta a ação no PDE 2002?	Subárea	Programa	Metas

3.1. 2002 a 2009: sobre a articulação direta entre os PPAs e o Plano Diretor

Conforme definição do art. 165, parágrafo 1º da Constituição Federal (CF/88) o Plano Plurianual “estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Dito de outra forma, o PPA é um instrumento do Poder Executivo e fixa as metas a serem cumpridas pela administração municipal durante quatro anos. Assim, além de ser uma referência legal ao processo orçamentário, o PPA articula-se também com o planejamento urbano, uma vez que deve incorporar em suas metas as propostas contidas no PDE, bem como observar os planos setoriais que o integram.

Para o recorte temporal de 2002 a 2017, houve no Município de São Paulo a execução de quatro PPAs: PPA 2002-2005, PPA 2006-2009, PPA 2010-2013 e PPA 2014-2017. Para cada um deles, buscou-se verificar sua articulação com o PDE 2002 e os Planos Setoriais (PMH 2009 e PMSB 2010). Para fins didáticos de exposição, pode-se definir três momentos distintos: o primeiro período, de 2002 a 2009, é caracterizado pela articulação direta do PPA com o PDE, sem a mediação do Programa de Metas e dos Planos Setoriais, os quais seriam implementados posteriormente a partir de 2009; o segundo, corresponde ao período entre 2010 e 2017 em que os PPAs devem se articular com o Programas de Metas, os Planos Setoriais e o PDE; e, por fim, o terceiro momento a partir de 2017 é marcado pelas revisões dos instrumentos existentes com o PDE 2014 e o PMH 2016. Esse é o roteiro que continuará sendo percorrido no presente trabalho, no qual os instrumentos estão sendo analisados gradativamente desde 2002 até o período recente, do planejamento até a execução, como ilustrado pelo **Diagrama 1** (p. 33). Dessa forma, os conceitos e as observações são realizados em momento oportuno, conforme o imperativo da análise.

O PPA 2002-2005 apresenta a seguinte estruturação: as ações estratégicas, com suas metas e indicadores, estão inseridas em

importante retomar que o PDE2002 elaborou uma diretriz específica para essa região. O Inciso IV, Seção I do Capítulo III diz: “definir/Programa (Sítio Geológico Cratera da Colônia)”.

Tabela 10 (continua).

Articulação entre o PPA 2006-2009 e o PDE 2002. Elaboração própria (2021).

43			promover/limpeza manual/bueiros/bocas de lobo/correlatos/subprefeituras
44			construir/reformar/galerias
45			promover/limpeza mecanizada/bueiros/bocas de lobo/correlatos/subprefeituras
46			desassorear/córregos/canais/galerias/subprefeituras
47			conservar/galerias/córregos/canais/sistemas de drenagem/subprefeituras
48	desassorear/limpar/manter/sistema de drenagem	308	promover/limpeza mecanizada/bueiros/bocas de lobo/correlatos/SMSP
49			construir/reformar/galerias/subprefeituras
50			desassorear/córregos/galerias/SMSP
51			conservar/galerias/córregos/canais/realizar/serviços complementares/sistema de drenagem/SMSP
52			desassorear/piscinões
53			promover/limpeza manual/bueiros/bocas de lobo/correlatos/SMSP
54	Não		canalizar/outros córregos
55	Não	Ações Preventivas e Emergenciais	conservar/manter/canais/galerias
56	Não		canalizar/Córrego Franquinho
57	Não	224	elaborar/projetos hidráulicos/regulamentação/córregos
58	Não		canalizar/Córrego Ipiranga
59	Não		canalizar/Rio das Pedras
60	Não		operar/manter/concessão/serviços/divisões de limpeza
61	Não		aumentar/quantidade/material reciclado
62	Não		coletar/transportar/resíduos de varrição
63	estimular/unidade de tratamento e destinação final de resíduos sólidos		operar/recicladora de entulho
64	Não	185	executar/varrição/lavagem/coleta/limpeza/monumentos
65	reservar/implantação/aterros sanitários		operar/monitorar/Aterro Itaquera
66	Não		manter/vigilância/monitoramento/aterros sanitários
67	implantar/pontos de entrega voluntária de lixo reciclável (PEVs)		implantar/operar/ecopontos

Tabela 10 (continuação).

Articulação entre o PPA 2006–2009 e o PDE 2002. Elaboração própria (2021).

programas alocados em uma das cinco grandes áreas de atuação, a saber: ensino, saúde, inclusão social, modernização da administração e transformações urbanas. Todas as ações relativas a saneamento ambiental e HIS estavam contidas nas temáticas de “transformação urbana” e “inclusão social”. Em relação à primeira área de atuação, seis dos nove programas contêm ações estratégicas ligadas direta ou indiretamente ao recorte temático deste trabalho.

No Programa 1, “Disponibilizar equipamentos públicos a comunidade”, menciona-se a ação “revitalização dos parques municipais e aumento de áreas verdes”. Apesar de possuir um objetivo claro e tangível, o PDE 2002 não encaminhou uma ação estratégica nesse sentido, pois não menciona os parques municipais e nem sua revitalização ou manutenção. Há apenas o Inciso II, da Seção I, do Capítulo III a discorrer sobre a “implantação de parques lineares”. Ao que tudo indica, as ações do PPA e do PDE não teriam relação direta. É importante salientar que essa é a única ação que trata do verde.

O Programa 2, “Melhoria da infraestrutura urbana e dos serviços da cidade”, apresenta a seguinte ação estratégica: “implementação de projetos urbanos”. A sua meta, “melhoria das condições da infraestrutura urbana, com especial destaque para as questões de transporte, habitação e demais equipamentos sociais” não é esclarecedora, pois não são mencionadas as questões que devem ser levadas em consideração e muito menos *onde* ocorrerão. O indicador, “projeto concluído”, deixa claro que não sabemos de que projeto se trata a ação estratégica em questão e nem possibilita o acompanhamento conforme essa ação for executada.

No Programa 3, “Canalização e Implantação das Vias de Fundo de Vale de Córregos (PROCAV)”, as ações estratégicas 1 e 3, “canalização de córregos” e “implantação de áreas verdes” respectivamente, não estão ligadas diretamente ao PDE 2002. O PDE menciona desassoreamento, limpeza e manutenção do sistema de drenagem, não havendo ações para a expansão do sistema. Da mesma forma, não há menções para aumento da cobertura vegetal da cidade.

Cidade de Direitos				
Meta	Descrição	Territorialização	Consta no PPA 2010-2013?	Articula-se com o PDE 2002?
17	120.000 novas famílias no Programa de Urbanização de Favelas	Localização no site	Sim	Não há ações sobre urbanização de favelas
18	234.000 novas famílias no Programa de Regularização Fundiária	31 Subprefeituras	Sim	Não há ações sobre regularização fundiária
19	12.000 novas famílias no Programa de Recuperação de Cortiços	Centro-Oeste	Sim	Não há ações sobre recuperação de cortiços
20	4.300 novas famílias em prédios recuperados da área central e em programas de aluguel subsidiado	Centro-Oeste	Sim	Consta no Cap. III, Seção II, Subseção II, Inciso XIII
Cidade Sustentável				
51	50 novos parques urbanos, naturais e lineares	Localização no site	Sim	De maneira mais abrangente, esta meta consta no Cap. III, Seção I, Inciso II do PDE2002
52	800.000 árvores plantadas	96 distritos	Sim	Não consta
53	2 novos viveiros de plantas	Sem especificar	Sim	Não consta
54	Urbanização de favelas e loteamentos em áreas de mananciais (75.000 famílias)	Áreas beneficiadas no site	Sim	Não consta
55	45 áreas de interesse ambiental na Operação Defesa das Águas fiscalizadas e monitoradas	Áreas beneficiadas no site	Sim	Não consta
56	Monitoramento, por imagem, das áreas de proteção ambiental nas bacias Guarapiranga, Billings e Cantareira	Áreas beneficiadas no site	Sim	Não consta
57	27 intervenções de recuperação ambiental e urbanística em Guarapiranga e Billings	Áreas beneficiadas no site	Sim	Não consta
59	Implementar as ações da Operação Borda da Cantareira	Áreas beneficiadas no site	Sim	Não consta
60	Criar a Delegacia Ambiental da Zona Norte	Sem especificar	Não	Não consta
61	3 parques urbanos na área da várzea do Tietê	Sem especificar	Sim	Consta, Capítulo III, Seção I, Inciso II
63	Mais 58 córregos no Programa Córrego Limpo	Localização no site	Sim	Consta no Cap. III, Seção I, Subseção IV, Inciso IV do PDE2002

As ações 4 e 5 seguem o Inciso V, Subseção IV, Seção I, Capítulo III e o Inciso I, Subseção II, Seção II, Capítulo III do PDE 2002 respectivamente²⁰. Embora o Programa em questão tenha como objetivo a continuidade das obras de canalização dos córregos Pirajussara, Ipiranga e Jaboticabai e a implantação de vias nos córregos Machados, Fraquinho, Itaqueruna, Taboão e Guaraú, as metas das ações estratégicas *não detalham onde* especificamente serão construídos os 13km de canalização, as áreas verdes e os piscinões. Do ponto de vista do orçamento, este fica comprometido uma vez que não é possível estimar com relativa segurança o custo desses projetos.

A ação do Programa 4, “Programa de Recuperação e Preservação Ambiental”, busca a “ampliação das ações para a recuperação das Bacias Billings e Guarapiranga”. Ao comparar a primeira meta dessa ação, “reassentamento de 50 mil famílias”, com a segunda, “melhoria da qualidade do meio ambiente”, constatamos que a última não se trata de uma meta adequada, pois seu indicador é a “qualidade ambiental”. Fica em aberto o que se entende por esse indicador, com conseqüente dificuldade no acompanhamento.

A ação “implantar/HIS/Centro” do Programa 6, “Requalificação no Centro”, enquadra-se no Inciso XI, Subseção II, Seção II, Capítulo III do PDE 2002, pois prioriza a implantação de “habitação de interesse social no centro”. Apesar da ação estratégica do PDE2002 mencionar somente a Operação Urbana Consorciada (OUC), a ação do Programa 6 está contida no PDE 2002, pois em seu art. 227º, parágrafo 2º, consta: “Ficam delimitadas áreas para as novas Operações Urbanas Consorciadas Diagonal Sul, Diagonal Norte, Carandiru-Vila Maria, Rio Ver-de-Jacú, Vila Leopoldina, Vila Sônia e Celso Garcia, Santo Amaro e Tiquatira, além das existentes Faria Lima, Água Branca, Centro e Águas Espraiadas, com os perímetros descritos nas suas leis específicas e indicadas no Mapa nº 09, integrante desta lei.” (grifo nosso). É importante salientar que os mapas informados não foram localizados durante o levantamento de dados nos canais eletrônicos oficiais da Prefeitura de São Paulo.

O Programa 9, “Limpeza Urbana”, também continua as ações

²⁰ Para estas ações, bem como referência às outras ações estratégicas do PDE 2002 no geral, cf. **Tabelas 1 a 6 e Tabela 9**.

Tabela II (continua na próxima página).

Articulação entre o PM 2009-2012 com o PPA 2010-2013 e o PDE2002. Elaboração própria (2021).

64	Concluir obras de drenagem no córrego Pirajussara	Butantã e Campo Limpo	Sim	Não consta
Cidade Sustentável				
65	Concluir obras de drenagem no córrego Aricanduva	Aricanduva/ Formosa/Carrão/ Itaquera/Penha/ São Matheus	Sim	Não consta
66	Concluir Piscinão dos Machados	Bacia do Aricanduva	Sim	Não consta
67	Concluir obras para controle de vazão do Córrego do Cordeiro	Cidade Ademar/ Jabaquara/Santo Amaro	Sim	Não consta
68	Concluir obras na Bacia da Aclimação	Liberdade	Sim	Não consta
69	Concluir obras na Bacia do Córrego Verde	Pinheiros	Não	Não consta
70	Concluir obras na Bacia do Anhangabaú	Sé	Sim	Não consta
71	Concluir obras nas bacias dos córregos Paraguai e das Éguas	Saúde	Sim	Não consta
72	16 piscinões com monitoramento eletrônico	Ver localização no site	Sim	Não consta
73	7.600 km de leitões córregos limpos manualmente	31 subprefeituras	Sim	Consta no Cap. III, Seção I, Subseção IV, Inciso IV do PDE2002
74	920 km de leitões de córregos limpos mecanicamente	31 subprefeituras	Sim	Consta no Cap. III, Seção I, Subseção IV, Inciso IV do PDE2003
75	4 milhões de operações de limpeza em bocas de lobo e poços de visita	31 subprefeituras	Sim	Consta no Cap. III, Seção I, Subseção IV, Inciso IV do PDE2004
77	61 novos Ecopontos	Sem especificar	Sim	Consta, no Capítulo II, Seção I, Subseção V, Inciso IX
78	2 centros de capacitação para cooperados de reciclagem de lixo	Sem especificar	Sim	Consta, no Capítulo II, Seção I, Subseção V, Inciso XII
79	9 centrais de triagem de material reciclável	Sem especificar	Sim	Consta, no Capítulo II, Seção I, Subseção V, Inciso IX
80	1.000 Postos de Coleta Voluntária de Material Reciclável	96 distritos	Sim	Consta, no Capítulo II, Seção I, Subseção V, Inciso XII

Tabela II (continuação).

Articulação entre o PM2009-2012 com o PPA 2010-2013 e o PDE 2002. Elaboração própria (2021).

estabelecidas no PDE 2002, respectivamente os Incisos IV e V, Subseção III, Seção I, Capítulo III e Inciso IV, Subseção V, Seção I, Capítulo III. Uma observação importante com relação a última ação é que sua redação é exatamente a mesma: ambas tratam da implantação de aterro sanitário, mas o PPA 2002-2005 não prevê nenhum detalhamento, uma vez que sua meta é apenas “aumento da capacidade existente” e o indicador, “projeto concluído”.

As ações do Programa 5 do PPA não estão enquadradas nas ações do PDE 2002, apesar dessas possuírem ações estratégicas bastante tangíveis. Segue-se a mesma observação para a única ação estratégica do Programa 6 e para as ações 1, 2, 5 e 6 do Programa 7. A **Tabela 9** (p. 39) resume todas as observações realizadas até aqui. Em suma, no que diz respeito ao PPA 2002-2005, foram identificadas 9 ações de programas distintos e 21 detalhamentos de ações que tratavam diretamente de HIS e saneamento ambiental. Dos 21 detalhamentos de ações encontradas, 12 relacionavam-se diretamente ao PDE 2002, sendo a maioria relativa ao tema de regularização de loteamentos irregulares e provisão de habitação de interesse social.

O PPA 2006-2009 inicia o seu diagnóstico reforçando que um Plano Plurianual deve promover a interação e complementaridade entre as diversas atividades e ações propostas. Além disso, pontua o fato de que o endividamento financeiro de 2004 extrapolou os limites aceitáveis e impôs restrições à ação governamental, pois uma série de medidas de ajustes fiscais tiveram de ser tomadas visando a recuperação de um balanço financeiro saudável. Com relação à análise socioeconômica da cidade, o plano declara a desigualdade social de São Paulo como sendo “angustiante”, uma vez que “a miséria dos habitantes de rua contrasta com a vida nababesca dos ricos em seus palacetes.”

O PPA 2006-2009 foi estruturado em seis áreas diferentes, são elas: área social, desenvolvimento local e revitalização da cidade, infraestrutura urbana e meio ambiente, manutenção da cidade, modernização da gestão pública e, por fim, tribunal de contas. Cada área possui diversas subáreas com suas respectivas ações estratégicas e metas. A **Tabela 10** (p. 43) apresenta as ações

PPA 2010–2013: Cidade de Direitos			
nº	Consta a ação no PDE 2002?	Ações	Articula-se com o Programa de Metas de 2009–2012?
<i>Programa 1131 – Acesso à moradia – urbanização de favelas</i>			
1	não	urbanização/favelas	Consta na Meta 17
2	não	urbanização/favelas/OU Água Espreada	Pode-se considerar como regionalização da Meta 17
3	não	urbanização/favelas/OU F. Lima/Real Parque	Pode-se considerar como regionalização da Meta 17
4	não	urbanização/favelas/OU Água Branca	Pode-se considerar como regionalização da Meta 17
<i>Programa 1132 – Acesso à moradia – regularização fundiária</i>			
5	não	regularização/Jd. Miriam/obras	Consta, especifica a Meta 18
6	não	regularização/fundiária/assentamento	Não consta
<i>Programa 1133 – Acesso à moradia – ações de habitação</i>			
7	não	aumento/capital/COHAB	Não consta
8	não	mutirões/FMH	Não consta
9	não	projeto/ações/apoio habitacional	Não consta
10	não	desapropriações	Não consta
11	não	atendimento/habitacional	Não consta
12	não	atendimento/habitacional	Não consta
13	não	desapropriação/terreno/M. Boi Mirim	Não consta
14	não	desapropriação/Guido Caloi	Não consta
15	não	urbanização/favela/Zavuvus	Consta na Meta 17
16	não	recuperação/cortiços	Consta na Meta 19
17	não	subvenção/COHAB	Não consta
PPA 2010–2013: Cidade Sustentável			
nº	Consta a ação no PDE 2002?	Ações	Articula-se com o Programa de Metas de 2009–2012?
<i>Programa 1210 – Cidade mais verde</i>			
18	Implantar/Parques Lineares	parques/ZL	Presente, especifica Meta 51
19	não	conservação/áreas verdes/veg. arbórea	Não consta
20	não	manutenção/preservação/fauna silvestre	Não consta
21	não	realização/ações ambientais/FEMA	Não consta
22	não	manutenção/civil/áreas ambientais	Não consta

Tabela 12 (continua).

Articulação entre o PDE 2010–2013, o PM 2009–2012 e o PDE 2002. Elaboração própria (2021).

estratégicas referentes à HIS e saneamento ambiental identificadas durante a análise, bem como observações de sua articulação em relação ao PDE 2002, se constam ou não.

No que diz respeito a HIS, enquadrada no tema “Área Social”, nenhuma das ações estratégicas do PPA 2006–2009 estão contidas no PDE 2002. Isso se deve à maneira pela qual foram redigidas as ações do PDE, uma vez que tratam predominantemente de legislação e administração e mais raramente de urbanização e habitação.

As ações de número 2 e 4 são bastante claras e têm um nível de redação esperado de um PPA: são tangíveis, territorializáveis e um orçamento pode ser estimado com relativa precisão. Todas as outras ações presentes no tema “Área Social” possuem indicadores que as mensuram em números absolutos. Isso não é um problema na medida em que a ação oriente especificamente como se dará a sua realização ou territorialização. Mais detidamente

recuperar/requalificar/imóveis/região da Luz”: a ação específica onde se dará a requalificação dos imóveis;

“produzir/habitações/mutirão”, “atendimento/habitação/população/baixa renda”, “regularizar/loteamentos” e “realocar/remover/famílias/frente de obras/risco/emergência”

são ações que detalham o foco de sua atuação. Respetivamente, habitações sob o regime de *mutirão*, atendimento para *baixa renda*, regularizar implica loteamentos em situação *ilegal* e remoção de famílias em *dadas condições*. Esse foco é uma forma não-explicita de territorialização, pois são apenas “algumas” regiões que atendem aos critérios descritos. Porém, cada lugar tem suas particularidades e seria interessante se o PPA especificasse onde se daria essa iniciativa para que a estimativa orçamentária possa ser mais real e precisa: por exemplo, a ação “produzir/unidades habitacionais” não só é ampla como nem ao menos orienta o modo de sua produção: como serão produzidas? Pela CDHU? Onde?

Em relação a saneamento ambiental, particularmente no tema “Desenvolvimento local e revitalização da cidade”, percebe-

23	não	fiscalização/monitoramento/ambientais	Não consta
24	não	manutenção/conservação/áreas verdes	Não consta
25	não	manutenção/viveiros/árvores consolidadas	Não consta
26	não	realização/estudos/diagnósticos ambientais	Não consta
27	não	implantação/viveiros	Consta na Meta 53
28	Implantar/Parques Lineares	implantação/pq. urbs. e naturais	Consta na Meta 51
29	não	reforma/parques municipais	Não consta
30	não	recuperação/ambiental	Genérico, podemos enquadrar como sendo a Meta 57
31	Implantar/Parques Lineares	implantação/pq. urbs./naturais/lineares/FEMA/crédito de carbono	Consta, especifica a Meta 51
32	não	implantação/viveiros/FEMA/créditos de carbono	Consta, especifica a Meta 53
33	não	gestão/APAs	Não consta
34	não	plântio/árvores	Consta na Meta 52
35	Implantar/Parques Lineares	implantação/parques lineares	Consta, especifica a Meta 51
36	não	implantação/projetos ambientais/FEMA/crédito de carbono	Não consta
<i>Programa 1220 – Preservação dos Recursos Hídricos</i>			
37	não	programa/mananciais	Consta na Meta 54
38	não	implantação/fundo municipal/san. amb. e infra	Não consta
39	Implantar/Parques Lineares	criação/pqs. Urbs/várzea/Tietê	Consta na Meta 61
40	não	implantação/ações/Borda da Cantareira	Consta na Meta 59
41	não	fiscalização/áreas/interesse amb./Op. Defesa das Águas	Consta na Meta 55
42	não	monitoramento/por imagens/APAs/Guarapiranga/Bilings	Consta na Meta 56
43	não	intervenções/rec. amb. e urb/orla/Guarapiranga/Bilings	Consta na Meta 57
<i>Programa 1230 – Melhoria da Drenagem Urbana</i>			
44	não	ampliação/Programa/Córrego Limpo	Consta na Meta 63
45	não	construção/reforma/galerias/canais	Não consta
46	não	gerenciamento/áreas/risco geológico	Não consta
47	não	obras/drenagem/saneamento	Não consta
48	dessasorear/limpar/manter/sistema de Drenagem	limpeza/manual/de córregos	Consta na Meta 73

Tabela 12 (continua).

Articulação entre o PDE 2010–2013, o PM 2009–2012 e o PDE 2002. Elaboração própria (2021).

–se que todas as ações estratégicas da subárea “Ação Centro” se referem ao centro da cidade de São Paulo. Das cinco ações, duas se enquadram explicitamente no PDE 2002. São elas

“realizar/obras/drenagem/região Central” se articula diretamente com “desassorear/limpar/manter/Sistema de drenagem” (Inciso IV, Subseção IV, Seção I, Capítulo III do PDE 2002);

“operacionalizar/reciclagem de lixo/região Central” relaciona-se diretamente com “estimular/Unidade de tratamento e destinação final de resíduos sólidos” (Inciso VII, Subseção V, Seção I, Capítulo III do PDE2002) e “adotar/Limpeza urbana/diminuição do lixo difuso” (Inciso XI, Subseção V, Seção I, Capítulo III do PDE 2002);

“oferecer/vaga/inserção/programa Moradia Progressiva” e “disponibilizar/unidades habitacionais/locação social” *indiretamente* estão contidas em “reservar/unidades habitacionais para prioridades” (Inciso V, Subseção II, Seção II, Capítulo III do PDE 2002), pois parte das vagas e unidades mencionadas nessas ações devem ser destinadas aos idosos, portadores de necessidades especiais e população em situação de rua.

As ações 14 e 15 não estão contidas no PDE 2002, pois este não discorre sobre nenhuma ação que trate de forma tangível a questão do meio ambiente e das áreas verdes da cidade, salvo a ação genérica “implantar/parques lineares/lazer/fundos de vale” referida no Inciso II, Seção I, Capítulo III do PDE 2002.

As outras ações da subárea “Revitalização de Bairros” não mencionadas até agora também não estão contidas no PDE 2002. No geral, são ações que discorrem sobre a zeladoria urbana nos bairros da cidade de maneira um tanto ampla.

Da mesma forma que na subárea anterior, as ações contidas em “Meio Ambiente” não se articulam com o PDE 2002, pois este não discorreu sobre o tema. As ações 24, 26, 42, 62, 64 e 65 apresentam níveis esperados de detalhamento. Em contrapartida, há ações que estão aquém do que se espera de uma ação estratégica de um Plano Plurianual. Por exemplo,

49	dessasorear/limpar/ manter/sistema de Drenagem	limpeza/mecânica/córregos	Consta na Meta 74
50	dessasorear/limpar/ manter/sistema de Drenagem	limpeza/boca de lobo/poços de visita	Consta na Meta 75
51	não	manutenção/piscinões	Não consta
52	não	manutenção/galerias/canais/ córregos	Não consta
53	não	canalização/Córrego Colonial	Não consta
54	não	sistema de monitoramento/enchentes	Não consta
55	não	conservação/manutenção/canais/galerias	Não consta
56	não	contratação/projetos hidráulicos	Não consta
57	não	implantar/reservatório de regularização/Córrego Pirajussara	Consta na Meta 64
58	não	drenagem/Córrego Aricanduva	Consta na Meta 65
59	não	piscinão/Córrego dos Machados	Consta na Meta 66
60	não	controle de vazão/Córrego Cordeiro	Consta na Meta 67
61	não	drenagem/Bacia da Aclimação	Consta na Meta 68
62	não	regularização de vazão/Córregos Paraguai e das Éguas	Consta na Meta 71
63	não	regularização de vazão/ampliação/galerias/Bacia do Córrego Verde	Consta na Meta 69
64	não	canalização/córregos	Não consta
65	não	obras de emergência/combate a enchentes	Não consta
66	não	construção/reservatórios/piscinões	Não consta
67	não	canalização/Córrego Ponte Baixa	Não consta
<i>Programa 1240 – Gestão Adequada dos Resíduos Sólidos</i>			
68	Implantar/estimular/Programa Coleta Seletiva	implantação/centrais/triagem/material reciclável	Consta na Meta 79
69	formular/Parceria pública e catadores para coleta seletiva	implantação/centros/capacitação/cooperados/reciclagem/lixo	Consta na Meta 78
70	formular/Parceria pública e catadores para coleta seletiva	implantação/postos/coleta/ voluntária/material reciclável	Consta na Meta 80
71	Implantar/estimular/Programa Coleta Seletiva	implantação/Ecopontos	Consta na Meta 77

Tabela 12 (continua).

Articulação entre o PDE 2010–2013, o PM 2009–2012 e o PDE 2002. Elaboração própria (2021).

“monitorar lagos”: apesar de ser uma ação de manutenção e, portanto, não requerer sua territorialização, a ação traz como indicador a frase “Não identificável”. Isso compromete o seu acompanhamento uma vez que, basicamente, a ação não é acompanhável segundo os termos do PPA.

“implantação/parques lineares”: espera-se de um PPA o acompanhamento e materialização da ação. Seu indicador também não detalha a ação: consta apenas “parques implantados”.

“canalizar/outros córregos”: essa ação genérica também estava presente no PPA 2002–2005. Dessa vez, o seu indicador é um pouco melhor, apesar de não tornar a ação tangível. A medida é córrego canalizado e foram previstos dez córregos canalizados a cada ano vigente do plano.

As ações das subáreas “Intervenção Urbana” e “Ações Preventivas e Emergenciais” estão contidas, em sua maioria, no PDE 2002. Obedecem a uma das seguintes ações estratégicas do PDE 2002: “dessasorear/limpar/manter/sistema de drenagem” (Inciso IV, Subseção IV, Seção I, Capítulo III) e “garantir/inclusão/controle de carga difusa” (Inciso VI, Subseção I, Seção II, Capítulo III).

Resumidamente, se por um lado, o diagnóstico do PPA 2006–2009 evidencia a péssima gestão orçamentária da gestão anterior; por outro, após a análise de suas ações estratégicas, constata-se que seus esforços se voltam para ações de zeladoria urbana, ainda que estas predominantemente atentam ao PDE 2002²¹. Outrossim, uma parcela expressiva de ações discorre sobre legislação e implantação de programas²². Apesar de um diagnóstico extremamente crítico sobre a situação econômica e social da cidade, na prática suas ações estratégicas encaminhadas não contribuem com o mesmo vigor para a redução das desigualdades do município. Percebe-se, ainda, que embora as ações efetivas de saneamento ambiental foram negligenciadas em sua maioria, as ações estratégicas relativas à HIS tiveram um encaminhamento relativamente adequado.

²¹Esta observação vale para as ações 14 a 18, 22, 28, 34, 36, 38 a 40, 43 a 53, 55, 60, 64 e 66.

²²Tenha-se em mente as ações 20, 21, 29 a 33, 41 e 57.

72	não	desapropriação/áreas de aterro	Não consta
73	não	implementação/autoridade municipal de limpeza urb./FMLU	Não consta
74	não	coleta/seletiva****	Não consta
75	não	varrição/lavagem/vias públicas	Não consta
76	não	coleta/transporte/tratamento/destinação final/resíduos sólidos inertes	Não consta
77	não	concessão/serviços divisíveis de limpeza urbana em regime público	Não consta
PPA 2010–2013: Cidade Criativa			
	Consta a ação no PDE 2002?	Ações	Articula-se com o Programa de Metas de 2009–2012?
<i>Programa 1310 – Fortalecimento/Requalificação do Centro – BID</i>			
78	não	reurbanização/prça Roosevelt/Ação Centro/BID	Não consta
79	não	controle/inundações/Ação Centro/BID	Não consta
80		Implementar/Subsídio para locação social	Consta na Meta 20
81	não	recuperação/cortiços/Ação Centro/BID	Consta na Meta 19
82	não	regularização/vazão/Bacia Anhanguera/Ação Centro/BID	Consta na Meta 70
PPA 2010–2013: Cidade de Oportunidades			
	Consta a ação no PDE 2002?	Ações	Articula-se com o Programa de Metas de 2009–2012?
<i>Programa 1440 – Priorização de áreas estratégicas para a criação de empregos e negócios</i>			
83	não	manter/Conselho Gestor/APA Capivari/Monos	Não consta
<i>Programa 1460 – Aprimoramento da Infraestrutura Urbana</i>			
84	requalificar/centro histórico	intervenção/urbanização/melhoria/bairros	Não consta
85		revitalização/Pq. D. Pedro II	Não consta
PPA 2010–2013: Programa de Apoio Administrativo			
	Consta a ação no PDE 2002?	Ações	Articula-se com o Programa de Metas de 2009–2012?
<i>Programa 2610 – Suporte Administrativo</i>			
86	não	administração/Secretaria Municipal de Habitação/manter	Não consta
87	não	administração/SUMA/FEMA/manter	Não consta
<i>Programa 2620 – Sistema de Informações e Processamento de Dados</i>			
89	não	implantação/monitoramento eletrônico/piscinões	Consta na Meta 72

Tabela 12 (continuação).

Articulação entre o PDE 2010–2013, o PM 2009–2012 e o PDE 2002. Elaboração própria (2021).

3.2. 2009 a 2013: a instituição do Programa de Metas de 2009 e dos Planos Setoriais

O Programa de Metas foi instituído em 2009 segundo as exigências da Emenda nº 30 à Lei Orgânica do Município de São Paulo, aprovada pelo Legislativo em 2008. Tendo como referência modelos de administração por resultados e de acompanhamento da gestão nas cidades de Bogotá e Barcelona, o objetivo do Programa de Metas é ser um instrumento de planejamento e gestão que auxilie o Poder Público Municipal na definição das prioridades e ações estratégicas do governo vigente pelos próximos quatro anos, bem como seu acompanhamento, revisão e a ênfase da participação por parte da sociedade civil ao longo de todo o processo de elaboração, cujo objetivo é conferir ao documento maior transparência, participação e reconhecimento das ações do governo²³. Esse documento deve ser apresentado pela nova gestão no primeiro ano de mandato em até 90 dias, para então ser debatido e revisado. Em outras palavras, para além da obrigatoriedade dos orçamentos anuais, o Programa de Metas visa reforçar o processo de planejamento orçamentário a médio prazo, tornar mais acessível em linguagem comum para o cidadão os termos técnicos do orçamento público e melhorar a transparência e acompanhamento das metas para além da mera definição de ações.

Além disso, o Programa de Metas de 2009 (PM 2009–2012) ou “Agenda 2012”, como consta no documento oficial, “passa a integrar o Sistema Municipal de Planejamento, juntamente com o Plano Diretor Estratégico, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Orçamento Anual e o Plano Plurianual.” O texto de apresentação do PPA2014–2017 também observa que

“é evidente que (...) Programas de Metas e PPA devem guardar a máxima coerência. (...) a peça de planejamento, mas também orçamentária, chamada PPA, ganhou substância com a obrigatoriedade de apresentação de um Programa de Metas, uma peça de

²³ PREFEITURA DE SÃO PAULO. Agenda 2012. Programa de Metas 2009–2012. São Paulo, 2009.

Ações de Gestão do PMSB 2010	Consta no PPA 2010–2013? Onde?
<i>Plano de Ação Integrada Região Norte</i>	
Integrar/Programas habitacionais com os programas de implementação de parques lineares	Não consta. Em nenhum momento a palavra integração é usada para relacionar parques lineares e programas habitacionais, bem como não há ações conjuntas nesse sentido.
Integrar/Programas habitacionais com os planos de transporte e acessibilidade	Não consta.
Implantar/Coleta Seletiva nos assentamentos junto ao LIMPURB	Não consta.
<i>Plano de Ação Integrada Região Leste</i>	
Integrar/Programas habitacionais com os programas de implementação do Parque Linear da Várzea do Tietê	Não consta, embora haja uma ação para criação do Parque Linear da Várzea do Tietê no Programa 1220 – Preservação dos Recursos Hídricos, não há um encaminhamento que articule esta ação com os programas habitacionais da região
Integrar/Programas habitacionais com os planos de transporte e acessibilidade	Não consta.
Implantar/Coleta Seletiva nos assentamentos junto ao LIMPURB	Não consta.
<i>Plano de Ação Integrada Região Sudeste</i>	
Integrar/Programas habitacionais com a implantação da OU Águas Espraiadas/Vila Sônia	Parcialmente, no Programa 1131 – Acesso à moradia: urbanização de favelas – consta uma ação de urbanização de favelas no âmbito da OU Águas Espraiadas
Estabelecer/Minimizar/obras de macrodrenagem do Córrego Pirajussara e dos assentamentos existentes	Parcialmente, o PPA2010–2013 encaminha a construção do reservatório de Pirajussara no Programa 1230 – Melhoria da Drenagem Urbana sem maiores detalhamentos
Estabelecer/Minimizar/Interferência das obras do monotrilho e dos assentamentos existentes	Não consta.
<i>Plano de Ação Integrada Região Mananciais</i>	
Estabelecer/Ação preventiva/Ocupação de novas áreas na região	Sim, constam duas ações a respeito: a primeira encaminha a fiscalização das áreas de interesse ambiental (Operação Defesa das Águas) e a segunda trata do monitoramento por imagens de APAs da Guarapiranga e Bilings
Incentivar e estimular/Educação ambiental/vínculo entre a população e os mananciais para preservação	Não consta.
<i>Plano de Ação Integrada Região Centro</i>	
Não tem diretrizes. Segundo o PMH2009, é a região menos precária e grande parte das poucas favelas existentes na região estão nas marginais. Por isso mesmo, integram o Programa Marginais, do Governo Estadual em parceria com o Governo Municipal.	

Tabela 13.

Articulação entre as Metas de Gestão do Plano Municipal de Habitação (PMH 2009) e o PPA 2010–2013. Elaboração própria (2017).

planejamento em linguagem corriqueira, capaz de envolver a população em sua elaboração, além de possibilitar um monitoramento real das políticas e da realização do programa de governo vitorioso nas eleições.”²⁴ (grifo nosso)

Em suma, tendo em vista que o Programa de Metas e o PPA devem estar alinhados e este deve observar as diretrizes e prioridades do Plano Diretor²⁵, pode-se desdobrar duas conclusões importantes: a primeira, o Programa de Metas deve também articular-se com o PDE e esse está, portanto, subordinado a ele e aos seus planos setoriais que encaminham as ações de HIS e saneamento ambiental; a segunda, o PPA deve articular-se com o Programa de Metas, visto que é de sua responsabilidade a execução das metas estabelecidas no diálogo entre o poder público e a população. O **Diagrama 2** (p. 41) sintetiza como se dá formalmente, a partir dos pressupostos das leis apresentadas ao longo deste texto, a inserção do Programa de Metas, sua hierarquia e relação com os outros instrumentos dos planejamentos urbano e orçamentário no Município de São Paulo.

O procedimento de análise adotado para a análise do Programa de Metas foi: leitura completa do documento, notas de leitura, leitura atenta das metas e seleção daquelas que tratam de saneamento ambiental e HIS, articulação com o plano plurianual e vice-versa. Nesse primeiro momento, as perguntas foram:

Quantas das metas do Programa de Metas estão presentes no Plano Plurianual? As Metas se integram com o Plano Diretor vigente?

Quais ações do Plano Plurianual se articulam ou não com o Programa de Metas? As ações se integram com o Plano Diretor vigente?

Fruto dessas indagações, foi uma tabela analítica contendo a meta, descrição da meta, territorialização, cumprimento da meta (resultados ao final da vigência do governo), se consta ou não no

²⁴ PREFEITURA DE SÃO PAULO. PPA2014–2017. São Paulo, 2014. p. 1.

²⁵ Cf. **Seção 2** deste trabalho.

Eixo Temático 1. Compromisso com os Direitos Sociais e Cívicos					
Meta	Descrição da Meta	Onde (localização no Programa de Metas)	Ação Orçamentária (PPA 2014-2017)	Programa (PPA 2014-2017)	Consta a ação do PDE 2002?
8	Implantar 5 Centros de Referência Especializados para a população em situação de rua (Centros POP)	Santana, Sé, Mooca, Jabaquara, Santo Amaro	<i>Entregues em 2013</i>		Sim, consta nas ações estratégicas de Assistência Social. A saber, Inciso I, Seção V, Capítulo II: “promover ações e desenvolver programas multissetoriais direcionados ao atendimento da população em situação de rua”
12	Promover ações para a inclusão social e econômica da população em situação de rua	Sem especificar	4321 – Ações permanentes de integração e promoção social e econômica da população em situação de rua	3023 – Superação da extrema pobreza	Idem
35	Obter terrenos, projetar, licitar, licenciar, garantir a fonte de financiamento e produzir 55 mil Unidades Habitacionais	Em anexo, p. 70	3354 – Construção de Unidades Habitacionais	3002 – Acesso à Moradia Adequada	Criar operações urbanas consorciadas (OUC) e Priorizar/habitação popular/baixa renda/OUC
36	Beneficiar 70 mil famílias no Programa de Urbanização de Favelas	Em anexo, p. 72	3357 – Urbanização de Favelas	3003 – Acesso à Moradia Adequada	Não
37	Beneficiar 200 mil famílias no Programa de Regularização Fundiária	Em anexo, p. 74	3356 – Regularização Fundiária	3004 – Acesso à Moradia Adequada	Não
75	Realizar as obras previstas no âmbito da Operação Urbana Consorciada Água Espreada (OUCAE)	Em anexo, p. 150	3387 – Operação Urbana Água Espreada	3022 – Requalificação e promoção da ocupação dos espaços públicos	Não

Tabela 14 (continua na próxima página).

Articulação do PM 2013-2016 em relação PPA 2014-2017 e ao PDE 2002. Elaboração própria (2021).

PPA2 010-2013 e sua articulação com o PDE 2002. A **Tabela 11** (p. 49) apresenta as mesmas informações, com exceção do cumprimento da meta por razões de clareza e formato do caderno²⁶.

O nível de redação das metas do PM 2009-2012 apresenta um detalhamento equivalente ao de um Plano Plurianual. Como esperado, afinal, o Programa de Metas visa sobretudo articular-se com o PPA. Além disso, é notável o salto qualitativo no esforço de territorialização das metas uma vez que para cada ação havia um campo de regionalização correspondente. Das 32 metas listadas, as metas que constituem exceção são: 77, 78, 79 e 218, uma vez que sua territorialização não é especificada na meta em si e nem no campo de regionalização. Por sua vez, há variações na abrangência das áreas definidas conforme a natureza das metas. Infelizmente, não foi possível rastrear o site eletrônico de acompanhamento do PM 2009-2012 para verificar as localizações e áreas beneficiadas nos supostos mapas das metas 12, 51, 54 a 59, 63 e 72.

É interessante observar que 3 metas do PM 2009-2012 não constam no PPA 2010-2013 e somente 10 metas estão articuladas com o PDE 2002. Para a maior parte das metas não articuladas, o Plano Diretor não discorre os temas presentes no Programa de Metas, tais como: regularização fundiária, urbanização de favelas e regularização de cortiços.

O diagnóstico do PPA 2010-2013 cita a crise de 2008 e como seu impacto gerou a retração da economia brasileira. Por tais motivos, a arrecadação tributária dos entes da União foi menor que no período anterior à crise. No caso da cidade de São Paulo, devido a diversidade de sua economia local, a diminuição da arrecadação foi sentida em menor grau. Entretanto, o diagnóstico ressalta o valor de 4,8 milhões de reais à época referente à Dívida Pública Municipal. Essa dívida reduz a capacidade de investimento da cidade e foram elaboradas duas soluções para mitigá-la: buscar o aumento da receita municipal e renegociar a dívida junto à União.

Presente no escopo de lei do plano, suas ações estratégicas foram organizadas nos seus eixos originários do Programa de Metas instituído pelo artigo 69-A da Lei Orgânica do Município de São Paulo. São elas: cidade de direitos, cidade sustentável, cidade cria-

Eixo Temático 2. Desenvolvimento econômico sustentável com redução das desigualdades					
83	Criar um sistema de contrapartida para fins de implantação de áreas verdes e financiamento de terrenos para parques	Não regionalizável	Não orçamentária	-	Não
84	Concluir as fases II e III do Programa de Mananciais beneficiando 70 mil famílias	Em anexo, p. 168	3355 – Execução do Programa de Mananciais	3020 – Proteção dos recursos naturais da cidade	preservar e recuperar/ áreas de drenagem
86	Readequar e requalificar com ações prioritárias 34 Parques e Unidades de Conservação Municipais	Em anexo, p. 172	3404 – Reforma e Adequação de Parques e Unidades de Conservação Municipais	3020 – Proteção dos recursos naturais da cidade	Não
87	Implantar 32 polos de Educação ambiental, capacitando e sensibilizando 120.000 cidadãos	Em anexo, p. 174 (um em cada subprefeitura)	6669 – Educação Ambiental	3020 – Proteção dos recursos naturais da cidade	Não
88	Plantar 900 mil mudas de árvores em passeios públicos, canteiros centrais e no Sistema de Áreas Verdes	Em anexo, p. 176	7121 – Implantação de Projetos Ambientais (ver Detalhamento da Ação: “Plantio de Árvores”)	3020 – Proteção dos recursos naturais da cidade	Não
89	Ampliar a coleta seletiva municipal para os 21 distritos que ainda não são atendidos	Em anexo, p. 178	<i>*Meta viabilizada por meio do contrato de concessão dos serviços de coleta de resíduos sólidos.</i>	-	Implantar/estimular/Programa/coleta seletiva
90	Obter terrenos, projetar, licitar, licenciar, garantir a fonte de financiamento e construir 4 novas centrais de triagem automatizadas	Em anexo, p. 180	3390 – Implantação de Centrais de Triagem de Material Reciclável Automatizadas	3005 – Coleta seletiva de resíduos secos e orgânicos	estimular/unidade de tratamento e destinação de resíduos sólidos
91	Implantar 84 novos Ecopontos	Em anexo p. 182	3391 – Implantação de Ecopontos	3005 – Coleta seletiva de resíduos secos e orgânicos	implantar/pontos de entrega voluntária de lixo reciclável (PEVs)

Tabela 14 (continua).

Articulação do PM 2013–2016 em relação PPA 2014–2017 e ao PDE 2002. Elaboração própria (2021).

tiva, cidade de oportunidades, cidade eficiente e cidade inclusiva.

Ainda no escopo de lei, uma novidade em relação aos anos anteriores é o fato de cada programa contar “preferencialmente com sistema informatizado para apoio ao gerenciamento e acompanhamento pelos diversos interessados”; embora um endereço eletrônico para consulta não tenha sido divulgado pelo Plano Plurianual.

Durante a análise verificou-se muitas ações duplicadas em virtude da opção pelo PPA 2010–2013 de classificar as suas ações estratégicas visando ora a abrangência de “subprefeitura” ora de “distrito”. Conforme listado na **Tabela 12** (p. 53), o Programa 1131, “Acesso à moradia – urbanização de favelas”, é composto por quatro ações estratégicas das quais três estão contidas no PDE2002 e obedecem a ação “criar/Operações urbanas consorciadas (OUC)” (Inciso V, Subseção I, Seção II, Capítulo III). Inclusive, as três ações estratégicas estão com o nível de redação esperado em se tratando de um Plano Plurianual.

Surpreendentemente, a ação “urbanização/favelas” não está contida no PDE 2002. No conjunto, isso evidencia como as ações estratégicas do PDE 2002 foram redigidas de maneira muito específicas em alguns momentos e muito gerais, em outras. Como consequência, ações importantes dos Planos Plurianuais não têm o respaldo do PDE2002.

O Programa 1132, “Acesso à moradia – regularização fundiária”, não possui nenhuma ação estratégica contida no PDE2002. A ação “regularização/fundiária/assentamento” não é tangível, pois sua redação e indicador são muito genéricos e dificultam a previsão de um orçamento preciso e adequado para a sua execução.

O Programa 1133, “Acesso à moradia – ações de habitação”, apresenta ações estratégicas das quais nenhuma delas se enquadra nas ações estratégicas do PDE 2002. Reiterando a explicação apresentada anteriormente, a maneira como foram redigidas as ações do PDE 2002 não englobam todas as possibilidades e necessidades das ações concretas, visto que este não discorreu sobre temas importantes relativos a saneamento ambiental e HIS.

O Programa 1210, “Cidade mais verde”, reafirma a análise

92	Promover a compostagem dos resíduos sólidos orgânicos provenientes das 900 Feiras Livres Municipais e dos serviços de poda da cidade	Em anexo, p. 184	<i>*Meta viabilizada por meio do contrato de concessão dos serviços de coleta de resíduos sólidos.</i>	-	adotar/Novas técnicas/coleta de resíduos sólidos
105	Realizar intervenções de controle de cheias em bacias dos córregos: Ponte Baixa, Zavuvus, Sumaré/Água Preta, Aricanduva, Cordeiro, Praça da Bandeira, Av. Anhaia Mello, Freitas/Capão Redondo, Paraguai/Éguas, Riacho do Ipiranga, Tremembé, Ribeirão Perus e Paciência e desenvolver o projeto para intervenção nos córregos do Itaim Paulista	Em anexo, p. 210	5013 – Intervenções de controle de cheias em bacias de córregos	3008 – Melhoria da drenagem urbana e proteção das bacias hidrográficas	Não
106	Desenvolver o programa de drenagem e manejo das águas pluviais, com a criação de uma instância municipal de regulação, articulação e monitoramento da drenagem urbana	Não regionalizável	1241 – Desenvolvimento de Estudos, Projetos e Instrumentos de Políticas Urbanas (Ver Detalhamento da Ação: “Desenvolvimento de políticas integradas de drenagem com estudos prospectivos de bacias e instrumentos de gestão” e “Criação do Programa Municipal de Drenagem”)	3022 – Requalificação e promoção da ocupação dos espaços públicos	implantar/sistema de drenagem na Macronona de Estruturação Urbana

feita para o PPA 2006–2009. Novamente, verifica-se que as ações estratégicas do PPA 2010–2013 que tratam do verde não estão contidas no PDE 2002, pois este não discorre sobre o assunto. Com exceção da ação estratégica “implantar/parques lineares”, contida na ação do PDE 2002 “implantar/parques lineares/fundos de vale” (Inciso II, Seção I, Capítulo III). Além disso, uma quantidade considerável das ações encaminha medidas de zeladoria urbana²⁷ e algumas poucas ações²⁸ estão redigidas de forma extremamente genérica. Por exemplo, “plantio/árvores” e seu indicador “mudas plantadas” não tornam a ação tangível na medida em que não especificam uma região ou foco de atuação²⁹.

No Programa 1220, “Preservação dos Recursos Hídricos”, nenhuma das ações listadas constam no PDE 2002, uma vez que este não traz medidas para os temas da proteção dos mananciais e da proteção ambiental de áreas verdes.

Por outro lado, com exceção das ações 54 e 56, o Programa 1230, “Melhoria da Drenagem Urbana”, tem grande parte das ações estratégicas se enquadram em uma ou mais ações do PDE2002 a seguir:

“preservar/recuperar/área de drenagem” (Inciso II, Subseção IV, Capítulo III);

“implantar/sistema de retenção temporária” (Inciso III, Subseção IV, Capítulo III);

“desassorear/limpar/manter/sistema de drenagem” (Inciso IV, Subseção IV, Capítulo III);

“promover/campanhas/ações contra inundações” (Inciso VIII, Subseção IV, Capítulo III);

“adotar/limpeza urbana/diminuição do lixo difuso” (Inciso XI, Subseção V, Seção I, Capítulo III).

²⁷ Trata-se das ações 19 a 20, 22 a 25, 29, 48 a 53, 55 e 75.

²⁸ São elas 27, 28, 30, 33, 34, 45, 47, 64, 66, 68 a 72 e 74.

²⁹ Ações desse tipo subentendem-se que serão tomadas em toda a cidade. Entretanto, é sabido como certas regiões da cidade de São Paulo tem um baixo grau de arborização com relação a outras. Da mesma maneira como sabidamente os bairros onde acontecem a vida econômica e cultural da cidade tem maior zeladoria, as ações genéricas tendem a reforçar a qualidade desses bairros. Afinal, na prática, ações em bairros que não possuem tais características recebem menos auxílio do Poder Público Municipal.

Tabela 14 (continuação).

Articulação do PM 2013–2016 em relação PPA 2014–2017 e ao PDE 2002. Elaboração própria (2021).

Programa 3002: Acesso à Moradia Adequada				
Consta a ação no PDE2002?	Código	Ações	Detalhamento das ações	Articula-se com o Programa de Metas 2013-2016?
Não	1232	Requalificação de Cortiços	Requalificação de Cortiços	Não
Criar operações urbanas consorciadas (OUC) e Priorizar/habituação popular/baixa renda/OUC	3354		Construção de Unidades Habitacionais	Sim, trata-se da meta 35
			Intervenções em Empreendimentos Habitacionais	Não
			OUC Água Espreada – Unidades Habitacionais	Não diretamente, considera-se que regionaliza a meta 35
			OU Faria Lima – Unidades Habitacionais	Não diretamente, considera-se que regionaliza a meta 35
Não	3356	Regularização Fundiária	Regularização Fundiária	Sim, trata-se da meta 37
Não	3357	Urbanização de Favelas	Renova SP – Novos PAIs	Não
Não			Urbanização – Córrego da Mina	Não diretamente, considera-se que regionaliza a meta 36
Não			Urbanização – Parque das Flores	Não diretamente, considera-se que regionaliza a meta 36
Não			Urbanização – São Francisco	Não diretamente, considera-se que regionaliza a meta 36
Não			Urbanização – Sítio Itaberaba	Não diretamente, considera-se que regionaliza a meta 36
Não			Urbanização de Favelas	Sim, trata-se da meta 36
Não			Urbanização de Favelas – Heliópolis	Não diretamente, considera-se que especifica a meta 36
Não			Urbanização de Favelas – Paraisópolis	Não diretamente, considera-se que especifica a meta 36

Exceptuando as ações “desapropriação/áreas de aterro” e implementação/autoridade municipal de limpeza urb./FMLU”, todas as outras ações estratégicas do Programa 1240, “Gestão Adequada dos Resíduos Sólidos”, estão contidas em uma ou mais ações abaixo:

“implantar/estimular/programa/coleta seletiva” (Inciso IX, Subseção V, Seção I, Capítulo III);

“implantar/Pontos de entrega voluntária de lixo reciclável (PEVs)” (Inciso X, Subseção V, Seção I, Capítulo III);

“adotar/limpeza urbana/diminuição do lixo difuso” (Inciso XI, Subseção V, Seção I, Capítulo III).

Em relação ao Programa 1310, “Fortalecimento/Requalificação do Centro – BID”, todas as ações estratégicas listadas são tangíveis, com nível de reação esperado e estão contidas no no Inciso XI, Subseção II, Seção II, Capítulo III do PDE 2002. É importante notar que em todos os PPAs analisados até o momento houveram programas e ações voltadas para a região Centro e de formas muito bem delimitadas, o que parece tornar visível os esforços comuns de diferentes gestões municipais em atuar no centro da cidade.

No eixo intitulado “Cidades de Oportunidades” constam dois programas com ações pertinentes para saneamento ambiental e HIS. O Programa 1440, “Priorização de áreas estratégicas para a criação de empregos e negócios” traz uma ação que, apesar de não estar contida no PDE 2002, foi redigida de maneira adequada e com indicador passível de acompanhamento (“conselho gestor mantido (un.)”). Em contrapartida, no Programa 1460, “Aprimoramento da Infraestrutura Urbana”, a ação 84 é de difícil mensuração devido a sua redação e indicador genéricos, a saber, “distritos melhorados e urbanizados (un.)”. Por sua vez, a ação 85 poderia compor as ações do Programa 1310, “Fortalecimento/Requalificação do Centro – BID”. Ademais, é uma ação clara e também está contida no Inciso XI, Subseção II, Seção II, Capítulo III do PDE 2002.

Tabela 15 (continua na próxima página).

Articulação do PPA 2014-2017 com o PDE2002 e o PM2013-2016. Elaboração própria (2021).

apoiar/formação de técnicos	2601	Assistência Técnica a Entidades no Âmbito do Programa MCMV	Assistência Técnica a Entidades no Âmbito do Programa MCMV	Não
Implementar/subsídio para locação social	2635	Verba de Atendimento Habitacional – Aluguel Social	Verba de Atendimento Habitacional – Aluguel Social	Não
<i>Programa 3005: Coleta Seletiva de Resíduos Secos e Orgânicos</i>				
Consta a ação no PDE2002?	Código	Ações	Detalhamento das ações	Articula-se com o Programa de Metas 2013-2016?
estimular/unidade de tratamento e destinação de resíduos sólidos	5614	Implantação de unidades de tratamento de resíduos	Implantação de unidades de tratamento de resíduos	Não
implantar/estimular/Programa/coleta seletiva	5608	Ampliação e melhoria da infraestrutura para a coleta seletiva	Ampliação do número de Centrais de Triagem	Não
			Modernização das 20 Centrais de Triagem Conveniadas	Não
			Implantação de Centros de Capacitação para membros de cooperativas de reciclagem	Não
estimular/unidade de tratamento e destinação de resíduos sólidos	3390	Implantação de Centrais de Triagem de Material Reciclável Automatizadas	Central de Triagem Automatizada – Distrito de Perus Central de Triagem Automatizada – Distrito de Santo Amaro Central de Triagem Automatizada – Distrito de São Mateus Central de Triagem Automatizada – Distrito de Vila Maria	Sim, trata-se da meta 88
implantar/pontos de entrega voluntária de lixo reciclável (PEVs)	3391	Implantação de Ecopontos	Observação: 65 Ecopontos	Sim, trata-se da meta 91
implantar/estimular/Programa/coleta seletiva	6006	Operação e manutenção das centrais de triagem – Coleta Seletiva	Operação e manutenção das centrais de triagem – Coleta Seletiva	Não

Apesar do caráter administrativo das ações do Programa 2620, “Suporte Administrativo”, optou-se por incorporá-las na análise por se tratarem indiretamente de ações relativas ao saneamento ambiental e à HIS. São ações bem delimitadas e com indicadores tangíveis. Entretanto, nenhuma dessas ações se enquadram nas ações do PDE 2002.

Percebe-se que somente 3 das 32 metas do Programa de Metas 2009-2012 não constam no PPA 2010-2013. Em contrapartida, apenas cerca de 1/3 das ações do PPA 2010-2013 articulam-se diretamente às metas do Programa de Metas 2009-2012. Muitas das ações trazidas pelo PPA que não se articulam ao Programa de Metas são iniciativas mais específicas, institucionais e técnicas não mencionadas no programa de gestão. Este tratou de metas mais grandiosas e de interesse público, relegando ao segundo plano questões importantes para a execução orçamentária.

No momento em que o PPA 2010-2013 foi concebido, já estava vigente o Plano Municipal de Habitação de 2009. Em outras palavras, além do PDE 2002, o PPA 2010-2013 deve observar as ações estratégicas do PMH 2009. Anteriormente, constatou-se que as ações do PPA 2010-2013 relativas à HIS estão realmente contidas no PDE 2002. Entretanto, não se pode dizer o mesmo em relação ao PMH 2009. Isso se deve pelo fato de muitas das ações proporem a integração da questão habitacional com outros temas e programas. Nesse sentido, o PPA 2010-2013 trata a questão habitacional individualmente.

Como é possível observar na **Tabela 13** (p. 61), as ações do PMH 2009 “Integrar/Programas habitacionais com a implantação da OU Águas Espriadas/Vila Sônia” e “Estabelecer/Ação preventiva/Ocupação de novas áreas na região” correspondem as seguintes ações do PPA 2010-2013:

“urbanização/favelas/OU Água Espriada”,
“programa/mananciais”,
“implantação/ações/Borda da Cantareira”,
“monitoramento/por imagens/APAs/Guarapiranga/Billings”
“intervenções/rec. amb. e urb/orla/Guarapiranga/Billings”

limpeza urbana/ diminuição do lixo difuso	6007	Serviços de limpeza urbana – Varrição e lavagem de áreas públicas	Serviços de limpeza urbana – Varrição e lavagem de áreas públicas	Não
estimular/unidade de tratamento e destinação de resíduos sólidos	6009	Coleta, Transporte, Tratamento e Dest. Final Resíduos Sólidos Inertes	Coleta, Transporte, Tratamento e Dest. Final Resíduos Sólidos Inertes	Não
Não	6010	Concessão dos Serviços Divisíveis de Limpeza Urbana em Regime Público	Concessão dos Serviços Divisíveis de Limpeza Urbana em Regime Público	Não

Programa 3008: Melhoria da drenagem urbana e proteção das bacias hidrográficas

Consta a ação no PDE2002?	Código	Ações	Detalhamento das ações	Articula-se com o Programa de Metas 2013-2016?
implantar/sistema de retenção temporária	5084	Obras de controle a enchentes e alagamentos	Obras de controle a enchentes e alagamentos	Não
desassorear/limpar/manter/sistema de drenagem	2367	Manutenção de sistemas de drenagem	Manutenção de sistemas de drenagem	Não
Não	4901	Operação e manutenção dos Sistemas de Monitoramento de enchentes – SGE e Sistema de Alerta de Enchentes	Operação e manutenção dos Sistemas de Monitoramento de enchentes – SGE e Sistema de Alerta de Enchentes	Não
Não	5013	Intervenções de controle de cheias em bacias de córregos	Observação: 12 córregos especificados e outros 4 mencionados	Sim, trata-se da meta 105

Programa 3020: Proteção dos recursos naturais da cidade

Consta a ação no PDE2002?	Código	Ações	Detalhamento das ações	Articula-se com o Programa de Metas 2013-2016?
preservar e recuperar/ áreas de drenagem	3355	Execução do Programa de Mananciais	Observação: 63 localizações de execução do programa, majoritariamente na Fase 3	Sim, trata-se da meta 84

É bastante curioso o fato de o PMH 2009 não elaborar ações estratégicas para a Região Centro por considerá-la a menos precária de todas as cinco regiões listadas. Por sua vez, o PPA 2010-2013 não só traz ações estratégicas muito bem delimitadas para a Zona Central como as integra especificamente no Programa 1310, “Fortalecimento/Requalificação do Centro – BID”, financiado inclusive pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que liberou um empréstimo de 100 milhões de dólares em 2008 para ações de revitalização³⁰.

Se com o PM 2009-2013 notamos uma busca por aprimorar a transparência de seus instrumentos, o Programa de Metas de 2013 (PM 2013-2016) avança substancialmente com a implementação do Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento (CPPO) também no ano de 2013. O CPPO propõe “integrar a sociedade, de modo dinâmico, na discussão e na definição do planejamento e do orçamento do município, visando o atendimento das demandas da cidade”. Essa integração ocorreria pela garantia da participação popular mediante um diálogo aberto entre poder público e sociedade civil no processo de elaboração dos planos que compõem o planejamento orçamentário³¹. O CPPO também estabelece de maneira clara a relação de continuidade entre os instrumentos que o integram. O Programa de Metas, apresentado em março de 2013, e o PPA 2014-2017, aprovado em setembro de 2013, são instrumentos de planejamento que orientam as LDOs e as LOAs, sendo que o primeiro é encaminhado até abril do ano vigente e, o segundo, até setembro do mesmo ano. Dessa forma, para estabelecer o fluxo contínuo entre os instrumentos de planejamento e orçamento em virtude das diferentes datas de aprovação e divulgação, o PM2013-2016 orienta a LDO 2014 e o PPA 2014-2017 que, por sua vez, será a referência para o exercício orçamentário restante de 2015 até 2017.

Outro esforço empreendido pelo PM 2013-2016 diz respeito ao momento de revisão do PDE 2002, cujo debate gerou o PL688/2013, que posteriormente seria sancionado como lei e tornaria oficial a instituição do PDE 2014. A tentativa de articular

³⁰ EXAME. Disponível em: < <https://exame.abril.com.br/economia/bid-libera-100-milhoes-para-revitalizar-centro-de-sp-m0074372/> >, matéria do dia 09 de outubro de 2008. Acesso em: 16/12/2020.

³¹ PREFEITURA DE SÃO PAULO. Programa de Metas 2013-2016: versão final participativa. São Paulo, 2013.

Não	3404	Reforma e Adequação de Parques e Unidades de Conservação Municipais	34 parques especificados e outros 6 mencionados	Sim, trata-se da meta 86
Não	7108	Implantação de Hospital Veterinário	Implantação de Hospital Veterinário	Não
Não	7117	Recuperação de áreas degradadas e/ou contaminadas	Recuperação de áreas degradadas e/ou contaminadas	Não
Não	7129	Implantação de Viveiros	Implantação de Viveiros	Não
Implantar/parques lineares	7136	Implantação de Parques e Unidades de Conservação	Implantação de Parques Urbanos, Naturais e Lineares	Não
Não	7127	Implantação de Projetos Ambientais	Implantação de Projetos Ambientais	Não especificada diretamente
Não			Plantio de Árvores	Sim, trata-se da meta 88
Não	2324	Serviços de Desfazimento e Domolição de Construções Irregulares em Áreas de Proteção Ambiental	Serviços de Desfazimento e Demolição de Construções Irregulares em Áreas de Proteção Ambiental	Não
Não	6654	Apoio a ações ambientais	Apoio a ações ambientais	Não
Não	6660	Fiscalização e Monitoramento Ambiental	Fiscalização e Monitoramento Ambiental	Não
Não	6661	Inspeção Ambiental Veicular	Inspeção Ambiental Veicular	Não
Não	6662	Operação e manutenção do hospital veterinário de cães e gatos	Operação e manutenção do hospital veterinário de cães e gatos	Não
Não	6669	Educação Ambiental	Atividades de sensibilização de educação ambiental e cultura de paz	Sim, trata-se da meta 87
Não			Implantação de Polos de Difusão de Educação Ambiental	
Não			Operação e Manutenção das Escolas Estufa	

e estabelecer uma continuidade entre os Planos Diretores resultou em “5 articulações territoriais” comuns a ambos³², segundo a síntese do Programa de Metas em questão, as quais de uma ou outra forma estão presentes nas metas apresentadas. Esse cuidado em observar a continuidade das ações entre os diferentes planos aparece refletido na **Tabela 14** (p. 63).

Apesar dos limites que a experiência do CPPPO representou para a construção do processo de governança orçamentária participativa³³, foi notável o avanço na relação e na articulação entre os diferentes planos, se comparado com o período anterior de 2002 a 2013. O primeiro aspecto a ser mencionado é a quase completa articulação entre o PM 2013-2016 e o PPA 2014-2017, fundamental para o reforço de que as metas do Programa de Metas fossem devidamente acompanhadas e incorporadas na execução de programas por parte do Poder Público Municipal. Afinal, como observado anteriormente, algumas poucas metas do PM 2009-2012 não apareciam no PPA 2010-2013. Ainda, a porcentagem no cumprimento dessas metas específicas, segundo o balanço final do PM 2009-2012, aparecia como parcialmente cumprido³⁴. Ou seja, se tais metas foram cumpridas em sua totalidade ou parcialmente, sua realização não foi prevista por um plano plurianual.

Tendo em vista que o PM 2013-2016 foi elaborado no último ano de vigência do PDE 2002, a análise tratou de verificar somente a relação do primeiro com o segundo e não o contrário. Com a instituição do PDE 2014, o PM 2017-2020 será o primeiro Programa de Metas a observar integralmente as suas diretrizes e prioridades para a cidade de São Paulo. Das 17 metas do PM 2013-2016 relativas a HIS e saneamento ambiental, somente oito não estão articuladas pelo PDE 2002. Por mais que quase metade das ações do PM 2013-2016 se relacionam com o PDE 2002, é importante observar que tal dado em termos percentuais é sistematicamente inferior ao Programa de Metas anterior e a todos os PPAs analisados entre 2002 e 2013, nos quais a grande maioria de suas metas e ações não encontravam respaldo no PDE 2002. Isto evidencia a

³³MATTOS, Bruna; PERES, Ursula. “A participação social e o conflito distributivo na planificação e orçamentação públicas: o caso do Município de São Paulo”. In: Cadernos Gestão Pública e Cidadania. São Paulo, 2017, v. 22, n. 73, pp. 456-477.

³⁴Cf. PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Agenda 2012. Programa de Metas da Cidade de São Paulo. Dezembro de 2012.

Não	6678	Operação, Manutenção e Conservação de Parques	Operação, Manutenção e Conservação de Parques	Não
Não	6681	Manutenção de árvores consolidadas	Manutenção de árvores consolidadas	Não
Não	6682	Operação e Manutenção dos Viveiros	Operação e Manutenção dos Viveiros	Não
Não	6651	Operação e Manutenção do Centro de Manejo da Fauna Silvestre	Operação e Manutenção do Centro de Manejo da Fauna Silvestre	Não

Programa 3022: Requalificação e Promoção da ocupação dos espaços públicos

Consta a ação no PDE2002?	Código	Ações	Detalhamento das ações	Articula-se com o Programa de Metas 2013-2016?
implantar/sistema de drenagem na Macrozona de Estruturação Urbana	1241	Desenvolvimento de Estudos, Projetos e Instrumentos de Políticas Urbanas	Desenvolvimento de políticas integradas de drenagem com estudos prospectivos de bacias e instrumentos de gestão	Sim, trata-se da meta 106
			Criação do Programa Municipal de Drenagem	Sim, trata-se da meta 106
Não	2366	Conservação de áreas verdes e vegetação arbórea	Conservação de áreas verdes e vegetação arbórea – SMSP	Não
Não	3387	Operação Urbana Água Espraiada	Canalização do Córrego Água Espraiada e do Pinheirinho	Córrego não especificado na meta 105
Não			Construção de Unidades Habitacionais	Não diretamente, considera-se que regionaliza a meta 35
Não			Implantação do Parque Linear e Via Parque	Não
Não			Implantação do Parque do Chuvisco – Operação Urbana Consorciada Água Espraiada	Não

fragilidade do Plano Diretor de orientar o planejamento da cidade para as ações de HIS e saneamento ambiental. A articulação não se estabelece mesmo na inédita situação em que há um esforço ativo de relacioná-lo às metas concretas da gestão e do planejamento orçamentário, uma vez que suas ações estratégicas discorriam sobre certos temas de maneira recorrente em detrimento de outros e em virtude da variação na redação de suas ações estratégicas, ora muito genéricas ou muito específicas.

É notável a redação territorializada das metas do PM 2013-2016. A maioria é acompanhada de mapas com valores estipulados para cada subprefeitura, cuja representação permite apreender a prioridade e o impacto das metas na cidade de forma compreensiva. Exceção feita às metas 12, 83 e 106, pois visam a promoção e o desenvolvimento de programas institucionais. Uma das quais, inclusive, não orçamentária e justificadamente ausente do PPA 2014-2017. Além disso, somente outras duas ações não foram encaminhadas: a meta 86 foi viabilizada por meio de um contrato de concessão dos serviços de coleta de resíduos sólidos e a meta 106 tem como objetivo a criação de um programa e instância de drenagem. Em outras palavras, também se tratam de ações não orçamentárias com encaminhamentos diferentes, distintos de um plano plurianual. Todas as outras 14 metas não mencionadas estão presentes nas ações estratégicas do PPA 2014-2017³⁵.

Na apresentação do plano plurianual para o período de 2014 a 2017, é nítido o esforço de articular as peças de planejamento urbano e orçamentário, bem como de envolver a população em sua participação e acompanhamento. Todos os Objetivos e Metas do PM 2013-2016 correspondem a um Programa e Projeto/Atividade no PPA 2014-2017, respectivamente. Além disso, termos técni-

³⁵ Tal sincronização entre o Programa de Metas e Plano Plurianual é da maior importância para o seu acompanhamento e controle. A viabilização de PM depende da garantia de recursos orçamentários, ou seja, se relaciona com o planejamento orçamentário. Além disso, a relação PPA e PM apresenta pertinência ao planejamento urbano municipal. Por exemplo, a Meta 36 do Programa de Metas 2013-2016 prevê beneficiar 70.000 famílias no programa de urbanização de favelas. Segundo documentos oficiais, entre 2013-2014 foram beneficiadas 18.150 famílias e entre 2015-2016, 51.850 famílias. Os valores investidos na Meta 36 do PM2013-2016 foram de R\$552.847.438 (valores à época). Neste caso, a Meta 36 foi atingida pelo governo municipal, conforme previsto inicialmente. Mas isso apenas foi possível pela execução de recursos orçamentários

Tabela 15 (continuação).

Articulação do PPA 2014-2017 com o PDE2002 e o PM2013-2016. Elaboração própria (2021).

Ações de Gestão do PMSB 2010	Consta no PPA 2014–2017? Onde?
<i>Abastecimento de água</i>	
Recomposição da disponibilidade hídrica da RMSP	Não consta
<i>Gerenciamento da demanda</i>	
Dinamizar/programa de redução de perdas	Não consta
Incentivar/troca de equação de menor consumo	Não consta
Incentivar/individualização de medidores	Não consta
Desenvolver/programa de educação ambiental	Sim, nas ações do Programa 3020 – Proteção dos Recursos Naturais da cidade
Dinamizar/mercado de água de reuso	Não consta
<i>Ações para otimização da qualidade da água distribuída</i>	
Implantar/sistema de tratamento avançado/Guarapiranga	Não consta
Atender/portaria 518/04 do Ministério da Saúde	Não consta
<i>Novas políticas para áreas verdes</i>	
Programa Mananciais	Sim, nas ações do Programa 3020 – Proteção dos Recursos Naturais da cidade
Programa Córrego Limpo	Programa presente no Programa de Metas 2009–2012 e incorporado ao PPA2010–2013
Implantação/Parques Lineares	Sim, nas ações do Programa 3020 – Proteção dos Recursos Naturais da cidade
Aprimorar manejo de resíduos sólidos	Sim, nas ações do Programa 3005 – Coleta Seletiva de Resíduos Secos e Orgânicos
Planejamento da disponibilidade final dos resíduos sólidos	Sim, nas ações do Programa 3005 – Coleta Seletiva de Resíduos Secos e Orgânicos
<i>Esgotamento sanitário</i>	
Ações para universalização do atendimento: 100% de coleta e tratamento de esgoto para 2030	Não consta
Ações para gerenciamento da demanda: “as ações e metas de gerenciamento da demanda do abastecimento de água, com exceção da redução de perdas, servem igualmente ao esgotamento sanitário.”	Não consta
<i>Drenagem Urbana</i>	
Elaborar Plano Diretor de Águas Pluviais	Em processo de elaboração no ano de 2014
Elaborar Plano de Ação	Não consta
<i>Manejo de Resíduos sólidos</i>	
Elaborar Plano Municipal de Manejo de Resíduos Sólidos	Elaborado em 2014 conforme a Política Nacional dos Resíduos Sólidos
<i>Controle de Vetores e Zoonoses e, Educação Ambiental</i>	
Elaborar Programa de Controle de Vetores via Manejo Integrado de Pragas	Não consta

Tabela 16.

Articulação entre o PPA 2014–2017 e o PMSB 2010. Elaboração própria (2021).

cos foram traduzidos por ações orçamentárias que permitem ao grande público acompanhar a execução do Plano Plurianual. Esse esforço de articulação é consolidado ao final da parte 4 do Anexo II de Demonstrativo dos Programas do PPA, com uma tabela que relaciona todas as metas do Programa de Metas 2013–2016 com as ações estratégicas do PPA 2014–2017, que, segundo o documento de exposição, cumprem direta ou indiretamente os vinte objetivos estratégicos definidos pelo programa. Em suma, o PPA busca a simplificação dos termos técnicos utilizados e maior transparência presentes igualmente no Programa de Metas.

Viu-se anteriormente que quase todas as metas do Programa de Metas articulam-se com o PPA 2014–2017. Entretanto, a maioria das ações deste não se articulam diretamente às metas da-quele. Isso ocorre, em parte, pelo fato de o PPA definir ações mais específicas de cada tema como obras em regiões bem delimitadas, manutenção, ações institucionais e financiamento a certas iniciativas realizadas por outros agentes. A **Tabela 15** (p. 69) sintetiza as observações aqui realizadas e permite avançar a análise adiante: o PPA 2014–2017 trouxe o detalhamento das ações, uma novidade em relação aos PPAs anteriores, pois especifica a ação, a quantidade a ser realizada e a territorialização de onde ocorrerá esta ação: por exemplo, no Programa 3002, “Acesso à Moradia Adequada”, entre os oito detalhamentos de ação da ação 3357 – Urbanização de Favelas, constam medidas de urbanização no Córrego da Mina, Parque das Flores, São Francisco e Sítio Itaberaba. Ademais, para cada detalhamento, há uma unidade de medida, a subprefeitura de ocorrência, a quantidade de unidades e o valor estimado a cada ano entre 2014 e 2017.

Para efeito de comparação com o PPA 2002–2005, o primeiro dos planos anuais analisados, o Programa Lote legal previa uma única ação, cujo objetivo era a urbanização e regularização de loteamentos irregulares. Constavam também, os valores propostos de execução para cada ano, além da meta de urbanização de 12.906 lotes com o indicador de acompanhamento sendo o lote regularizado e urbanizado. O contraste entre a construção e a redação das ações nos PPAs exemplificados é notável. No PPA 2002–2005,

Ações de Gestão do PMH 2009	Consta no PPA 2014-2017? Onde?
<i>Plano de Ação Integrada Região Norte</i>	
Integrar/Programas habitacionais com os programas de implementação de parques lineares	Não consta. Os programas habitacionais e ambientais tratam de suas questões em separado. Entretanto, consta no detalhamento da ação 3387 – Operação Urbana Água Espreada – do Programa 3022, medidas para construção de unidades habitacionais e implantação de parque linear
Integrar/Programas habitacionais com os planos de transporte e acessibilidade	Não consta.
Implantar/Coleta Seletiva nos assentamentos junto ao LIMPURB	Não consta.
<i>Plano de Ação Integrada Região Leste</i>	
Integrar/Programas habitacionais com os programas de implementação do Parque Linear da Várzea do Tietê	Não consta, embora a ação para implantação esteve presente no PPA2010-2013 e com 33% de realização de acordo com o Programa de Metas 2009-2012
Integrar/Programas habitacionais com os planos de transporte e acessibilidade	Não consta.
Implantar/Coleta Seletiva nos assentamentos junto ao LIMPURB	Não consta.
<i>Plano de Ação Integrada Região Sudeste</i>	
Integrar/Programas habitacionais com a implantação da OU Águas Espreadas/Vila Sônia	Consta, a ação 3387 – Operação Urbana Água Espreada, do Programa 3022: Requalificação e Promoção da ocupação dos espaços públicos, prevê a construção de unidades habitacionais
Estabelecer/Minimizar/obras de macrodrenagem do Córrego Pirajussara e dos assentamentos existentes	Não consta, embora a ação de obras para macrodrenagem esteve presente no PPA2010-2013 e com realização de 63% ao término do período, segundo o Programa de Metas 2009-2012
Estabelecer/Minimizar/Interferência das obras do monotrilho e dos assentamentos existentes	Não consta.
<i>Plano de Ação Integrada Região Mananciais</i>	
Estabelecer/Ação preventiva/Ocupação de novas áreas na região	Sim, trata-se da ação 6660 – Fiscalização e Monitoramento Ambiental do Programa 3020: Proteção dos recursos naturais da cidade
Incentivar e estimular/Educação ambiental/vínculo entre a população e os mananciais para preservação	<i>Parcialmente</i> , trata-se da ação 6669 – Educação Ambiental, do Programa 3020: Proteção dos recursos naturais da cidade, que visa capacitar e sensibilizar 120.000 cidadãos em diferentes pontos da cidade
<i>Plano de Ação Integrada Região Centro</i>	
Não tem diretrizes. Segundo o PMH2009, é a região menos precária e grande parte das poucas favelas existentes na região estão nas marginais. Por isso mesmo, integram o Programa Marginais, do Governo Estadual em parceria com o Governo Municipal.	

é impossível saber onde foram propostas e executadas as ações de regularização o que dificulta os esforços de territorialização das políticas públicas executadas pelo Poder Público Municipal. A regionalização das ações permite não apenas a transparência no acompanhamento destas pela sociedade civil como possibilita, a longo prazo, verificar se os recursos da cidade estão sendo devidamente executados nas regiões mais desiguais e carentes de infraestrutura. Sem este balanço, a proposição efetiva de melhorias na capacidade institucional de execução da administração municipal fica comprometida.

O PPA 2014-2017 apresenta 55 ações sobre HIS e saneamento ambiental distribuídas nos seguintes quatro programas: acesso à moradia adequada, coleta seletiva de resíduos secos e orgânicos, melhoria da drenagem urbana e proteção das bacias hidrográficas e produção dos recursos naturais da cidade.

Das 55 ações listadas, 32 delas não constam no PM 2013-2016. Das ações estratégicas que não se articulam com o Programa de Metas em questão, 12 ações possuem relação direta com o PM 2013-2016, 11 ações possuem uma relação indireta, englobando parcialmente ou paralelamente alguma meta do PM 2013-2016, e 9 ações não possuem articulação alguma com o Programa de Metas. Se, por um lado, o Programa de Metas possui todas as suas metas devidamente articuladas com o PPA 2014-2017, por outro, o contrário se verifica parcialmente. O PPA traz muitas outras ações que não são mencionadas no Programa, lembrando que este busca ser um canal de mediação e transparência entre o Poder Público Municipal e a sociedade civil. Muitas dessas ações não especificadas dizem respeito a questões que as metas do Programa de Metas não são capazes de abordar, uma vez que se tratam de questões menos compreensivas, mais específicas, mas necessárias para a execução dos programas por serem um tanto abrangentes. Tais ações ausentes no PPA 2014-2017 dizem respeito a requalificação de cortiços, verba habitacional, atendimento a assistência técnica, modernização, manutenção e ampliação de serviços e sistemas públicos como o sistema de drenagem ou ações ligadas ao meio ambiente, como fiscalização, monitoramento e recuperação de

Tabela 17.

Articulação entre as ações do PPA 2014-2017 e do PMH 2009. Elaboração própria (2021).

Título III – Da política e dos sistemas urbanos e ambientais		
Capítulo IV – Da política e do sistema de saneamento ambiental		
Seção III – Abastecimento de água		
I	expandir	redes/abastecimento de água potável/conforme Mapa 6
II	ampliar	disponibilidade hídrica/incentivo ao consumo racional/conservação da capacidade de produção/novas adutoras
III	implantar/em articulação	ETAs/Taiacupeba/Rio Grande/ABV
IV	implantar/em articulação	controle/monitoramento/águas subterrâneas
V	complementar/aperfeiçoar/ajustar	sistema de abastecimento público de água potável
VI	desenvolver	programas educativos/manejo das águas destinadas ao abastecimento humano/agricultura na zona rural
Seção IV – Do sistema de esgotamento sanitário		
I	expandir	redes de esgotamento sanitário
II	implantar/em articulação com os prefeitos e órgãos públicos	novos interceptores/coletores-tronco/ampliação do sistema de afastamento/Mapa 7
III	implantar	novos módulos/ETEs
IV	implantar/em articulação	sistemas isolados de esgotamento sanitários/Macroárea de Contenção Urbana/Macroárea de Redução da Vulnerabilidade
V	iniciar/em articulação/implantação	módulos de tratamento terciário/ETEs Barueri/ABC/Pq. Novo Mundo/São Miguel/Suzano
Seção V – Do sistema de drenagem		
I	elaborar	Plano Diretor de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais/considerar/Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
II	criar	órgão municipal de planejamento e gestão de drenagem
III	elaborar/aprimorar	mapeamento/área de risco de inundação/sistema de alerta e de emergência
IV	elaborar	mapeamento/macrodrenagem/canais artificiais/naturais/galerias/reservatórios de contenção
V	implantar	sistemas de detenção ou retenção temporária das águas pluviais
VI	implantar	Programa de Recuperação Ambiental de Fundo de Vale
VII	desassorear	curtos d'água/canais/elementos/sistema de drenagem
VIII	revisar	legislação/sistemas de retenção de águas pluviais
IX	implementar	controle/lançamentos na fonte/áreas públicas e privadas
X	adotar	medidas/minimizar/poluição difusa/corpos hídricos
XI	adotar	pisos drenantes/pavimentações/vias locais/passeio de pedestre
§1 e 2: especificações de como elaborar o Plano Diretor de Drenagem		
Art. 218. As intervenções em macrodrenagem devem, antes, considerar medidas não estruturais como parques lineares		

Tabela 18 (continua na próxima página).

Ações estratégicas do PDE 2014 relativas ao saneamento ambiental. Elaboração própria (2020).

áreas degradadas.

Sobre a articulação do PPA 2014-2017 com o PDE 2002, das 55 ações do primeiro, somente 15 delas aparecem no segundo. Não obstante, foi o Plano Plurianual que mais se articulou a diferentes ações estratégicas do Plano Diretor em termos quantitativos, tal qual o PPA 2006-2009. Entretanto, o primeiro é superior qualitativamente, uma vez que o PPA 2006-2009 orientou ações de zeladoria urbana em sua maioria.

Em relação a articulação do PPA 2014-2017 com o PMSB 2010, resumida na **Tabela 16** (p. 79), há coordenação das ações no que diz respeito ao tema “novas políticas para áreas verdes” do plano setorial. Ademais, “Abastecimento de água”, “Gerenciamento da demanda”, “Ações para otimização da qualidade de água distribuída”, “Esgotamento sanitário” e “Controle de Vetores e Zoonoses” possuem ações ora genéricas, ora específicas ou de encaminhamento institucional que dificultam a correlação dos planos a partir de temas gerais. Em suma, das 19 ações listadas no PMSB2010, 6 estão devidamente articuladas ao PPA 2014-2017 e duas ações foram completamente executadas. Uma, tratava da elaboração do Plano Municipal de Manejo de Resíduos Sólidos e foi elaborado em 2014 conforme a Política Nacional dos Resíduos Sólidos³⁶; a outra, discorria sobre elaboração do Plano Diretor de Águas Pluviais que, segundo a Prefeitura de São Paulo, também estava em processo de elaboração no ano de 2014³⁷.

Em relação a articulação do PPA 2014-2017 com o PMH 2009, verifica-se na **Tabela 17** (p. 81) que das 11 ações previstas no PMH 2009, 2 ações estão articuladas e dizem respeito à educação ambiental e à ação preventiva. Outras 2 ações estão articuladas e se tratam de iniciativas na região dos mananciais da cidade. Das 7 ações restantes do PPA 2014-2017 que não aparecem articuladas ao PMH 2009, 2 estiveram presentes no PPA 2010-2013 e, segundo

³⁶Posteriormente aprovado como Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS) da Cidade de São Paulo. Decreto nº 54.991 de 2 de abril de 2014. Cf. COMITÊ INTERSECRETARIAL PARA A POLÍTICA MUNICIPAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS DA PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Cidade de São Paulo. 2014.

³⁷PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Plano Diretor de Drenagem do Município de São Paulo. Disponível em: <https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/plano_diretor_de_drenagem/>. Acesso em: 14 de outubro de 2021.

Seção VI – Da gestão integrada de resíduos sólidos		
I	implementar	Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
II	orientar/monitorar	Plano de Gerenciamento de Resíduos/implementação
III	universalizar	coleta seletiva de resíduos secos e orgânicos/em cada distrito
IV	implantar	ecoaparcos/centrais de coleta seletiva/Mapa 8
V	implantar/requalificar	centrais de processamento/coleta seletiva/ecoparcos
VI	integrar	gestão de resíduos sólidos/componentes/responsabilidade privada
VII	introduzir	manejo diferenciado dos resíduos orgânicos
VIII	estabelecer	novas instalações públicas/destinação final de resíduos sólidos/Política Nacional de Resíduos Sólidos
IX	expandir/gerar/incentivar/apoiar	ações de inclusão social/oportunidades de trabalho/cooperativas/economia solidária/catadores isolados
X	definir	estratégia/formalização contratual do trabalho/cooperativas/associações
XI	fomentar	implantação/pública e privada/unidades de valorização de resíduos/Política Nacional de Resíduos Sólidos
XII	apoiar	formalização/empreendimentos estabelecidos/resíduos sólidos
XIII	estabelecer	procedimentos/compra/sustentável/agregados orgânicos
XIV	estabelecer	parcerias/instituições/ações/educação ambiental/comunicação social/implementação/Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
XV	assinar	termo de comprovante/logística reversa/fabricantes/materiais previstos/Política Nacional de Resíduos Sólidos
XVI	incentivar/acompanhar	implementação de ações/manejo/Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino do estado de SP/Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
XVII	implementar	programa/sustentabilidade ambiental/feiras livres/Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos

Tabela 18 (continuação).

Ações estratégicas do PDE 2014 relativas ao saneamento ambiental. Elaboração própria (2020).

o balanço do PM 2009–2012, foram realizadas parcialmente com 33% e 63% respectivamente as ações “integrar/programas habitacionais com os programas de implementação do Parque Linear da Várzea do Tietê” e “Estabelecer/Minimizar/obras de macrodrenagem do Córrego Pirajussara e dos assentamentos existentes”.

Nota-se, ainda, que apesar de não constar no PPA 2014–2017 ações de integração entre programas habitacionais e implementação de parques lineares conforme orientação do PMH 2009, no que diz respeito especificamente ao detalhamento das ações do Plano Plurianual em questão para a Operação Urbana Água Espreada, há ações sobre ambos os temas em separado, sem visar a coordenação entre ambos.

3.3. 2014 a 2017: a revisão dos instrumentos de planejamento, PDE2014 e PMH2016

Conforme mencionado anteriormente, o PDE 2014 foi aprovado no dia 31 de julho de 2014 como resultado da consolidação de amplo debate com participação dos cidadãos na PL688/2013. Ao longo do processo que resultou na aprovação do novo Plano Diretor, cuja revisão estava atrasada em 7 anos, foram mais de 25 mil participantes e 10 mil contribuições. Na Câmara Municipal, houve 60 audiências públicas com divulgação nos meios de comunicação e publicação dos documentos o site da Câmara, garantindo a transparência do processo³⁸.

O PDE 2014 organizou todas as ações estratégicas de desenvolvimento econômico, política e sistema de saneamento ambiental, sistema de áreas protegidas, áreas verdes e espaços livres e política social de habitação em um eixo transversal que contém os objetivos da política ambiental. No geral, apesar de não haver ações estratégicas para o verde, pois estas aparecem no plano apenas enquanto objetivos³⁹, o PDE 2014 é mais bem elaborado no sentido de que o conjunto das ações englobam de forma diversificada um dado tema. Esta é uma melhoria relevante, uma vez que se percebeu ao longo das análises que o fato de o PDE 2002 ter tratado de aspectos específicos e repetitivos em suas ações estraté-

³⁸ PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo de 2014. Julho/2014.

³⁹ E não passíveis de análise, uma vez que nossos esforços visam verificar as ações estratégicas.

Capítulo VII – Da política de habitação social		
Seção II – Das ações prioritárias na habitação social		
I	revisar	PMH vigente/12 meses/participativo
II	executar	Programa de Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários
III	executar	Programa de Recuperação e Preservação de Mananciais
IV	executar	Programa de Provisão Habitacional
V	adotar	mecanismos/financiamentos/investimento/HIS/ZEIS
VI	implementar	política/aquisição de terras bem localizadas/HIS
VII	integrar	política habitacional/Município/SNHIS
VIII	criar	sistema de monitoramento/avaliação/política habitacional
IX	estabelecer	critérios/distribuição de novas HIS/grupos sociais mais vulneráveis
X	apoiar	produção social de moradia/cooperativa/associações
XI	produzir	unidades habitacionais/HIS/áreas vazias/edifícios vazios/pop. baixa e média renda/regiões centrais/centralidades
XII	revisar/implementar	locação social/HIS/Faixa 1 e 2
XIII	aplicar	instrumentos/regularização fundiária/HIS
XIV	debater	mecanismos/meditar/conflitos fundiários urbanos/integrado/participativo

Art. 294. Seguindo os Artigos 291 e 292, o presente artigo estipula o que deverá ser contemplado na revisão do PMH.

Seção V – Ações Prioritárias nas Áreas de Risco		
I	elaborar	Plano Municipal de Riscos/Mapa 10
II	georreferenciar/atualizar	levantamento de risco
III	manter	atualizado/cadastro com intervenções previstas/remoções realizadas/ocorrências registradas
IV	definir	diretrizes técnicas/parcelamento do solo/plano de expansão urbana/definir/padrões de ocupação adequados/Carta Geotécnica do Município de SP
V	disponibilizar	Carta Geotécnica do Município de SP/público
VI	realizar	serviços/zeladoria/redução de riscos/Mapa 10
VII	organizar	equipes/vistorias/áreas de risco/Mapa 10
VIII	realizar	monitoramento participativos/Núcleos de Defesa Civil (NUDEC)
IX	promover	atividades/capacitação/manejo/resíduos sólidos/áreas de desastre
X	articular	Coordenadorias Distritais de Defesa Civil das Subprefeituras
XI	criar/utilizar	canais de comunicação/existentes
XII	aperfeiçoar	formação/servidores públicos municipais/cursos/risco

gicas resultou na desarticulação mais que parcial deste em relação às ações dos Planos Plurianuais, seja pela ausência de menção a algum assunto ou ações excessivamente genéricas.

Veja-se, por exemplo, a **Tabela 18** (p. 83). O PDE 2014 contemplou diferentes temáticas do saneamento ambiental: abastecimento de água, sistema de drenagem e sistema de esgotamento sanitário. Este último ausente no Plano Diretor anterior. Ademais, com exceção de ações que discorrem sobre questões não territorializáveis como legislação ou medidas institucionais⁴⁰, há sempre alguma forma regionalização das ações estratégicas, seja com mapas, com a definição de macroáreas ou um território mais delimitado. Além disso, mesmo que não haja uma territorialização direta, as ações estratégicas especificam o modo pelo qual deve se dar a sua realização. Nesse aspecto, conforme a **Tabela 19** (p. 87), é notável a redação das ações estratégicas relativas a HIS no que diz respeito à abrangência das ações sobre as diferentes maneiras de concretizar a provisão habitacional e as iniciativas trazidas para o monitoramento das áreas de risco.

Em relação a articulação com o PMSB 2010, verifica-se novamente a coordenação com ações ligadas a temática do verde, encaminhamento para elaboração de planos específicos, educação ambiental e abastecimento de água, não obstante ações majoritariamente não articuladas. Vide **Tabela 20** (p. 93).

No que diz respeito ao PMH 2016, embora ainda se trate de um projeto de lei, é possível realizar a análise das metas e articulação com outros instrumentos de planejamento para verificar como se estrutura o plano. O PMH 2016 insere-se no contexto de revisão de uma série de marcos legais definidos pelo PDE 2014 em suas ações estratégicas, como o Código de Obras, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) e leis específicas para Operações Urbanas Consorciadas. É importante mencionar a necessidade trazida pelo diagnóstico do PMH 2016 de fortalecer a articulação política habitacional com o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da RMSP (PDUI). Desde o PPA 2010–2013, a questão metropolitana vem aparecendo com mais frequência ao longo dos últimos anos nas ações estratégicas relativas à HIS e saneamen-

⁴⁰ Entre elas: as ações 5, 11, 12, 18, 22, 23, 27, 30 e 34.

Tabela 19 (continua na próxima página).

Ações estratégicas do PDE 2014 relativas a HIS. Elaboração própria (2021).

Seção V – Ações Prioritárias nas Áreas de Risco		
XIII	monitorar/emitir	condições meteorológicas/notificações/chuvas/ações preventivas/emergenciais
XIV	integrar	políticas/diretrizes/defesa civil/operacionalidade dos planos preventivos da defesa civil
XV	articular	políticas integradas/RMSP/riscos/limites municipais
XVI	promover	intercâmbio das informações/municipais/estaduais/federais/riscos
XVII	implantar	sistema/fiscalização/risco
XVIII	implantar	protocolos/prevenção/ações emergenciais/desastres
XIX	realizar	parcerias/coleta e análise/informações/novas tecnologias/redução de riscos

to ambiental. Além disso, o PMH 2016 estruturou um capítulo dedicado especialmente à articulação com outros instrumentos de planejamento.

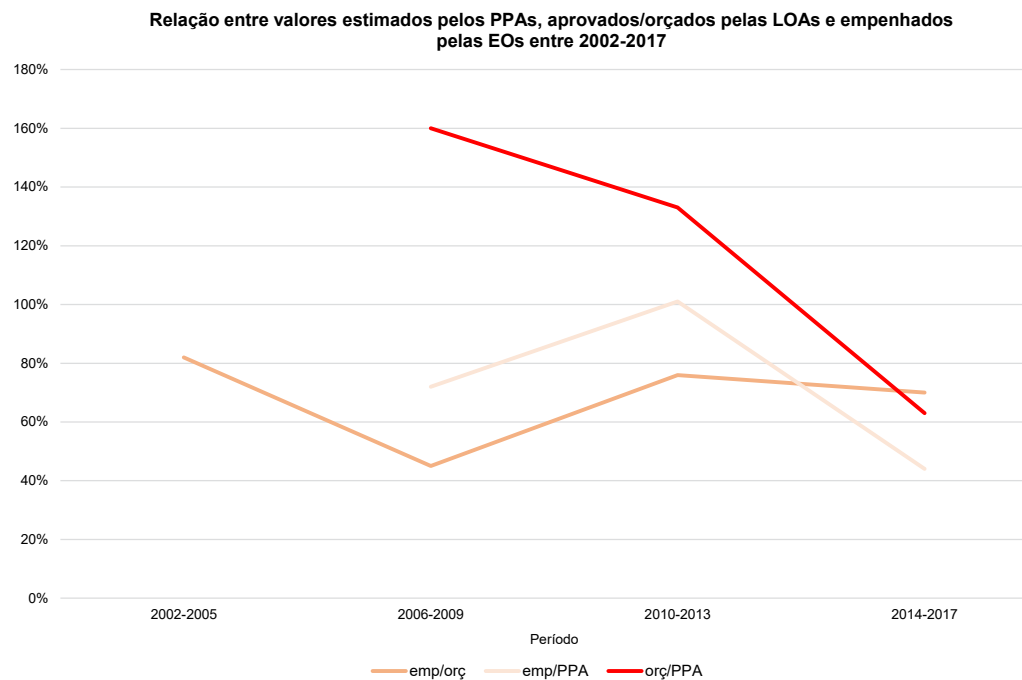
Relacionando programa, modalidade, metas mínimas para os próximos 16 anos do PMH2016 e articulação deste com o PPA2014-2017, a **Tabela 21** (p. 95) possibilita concluir que as diferentes modalidades de provisão habitacional previstas no plano setorial foram correspondidas por ações estratégicas equivalentes no PPA2014-2017. A articulação entre ambos é completa. Em linhas gerais, a partir da **Tabela 22** (p.97), pode-se realizar a mesma observação no que diz respeito à articulação do PMH 2016 com o PDE 2014.

Quase todos os programas do PMH 2016 constam no PDE 2014. É importante considerar que boa parte das ações estratégicas do Plano Diretor tratam sobre mecanismos de aquisição, financiamento e distribuição de HIS, de melhorias institucionais como a integração da política habitacional do Município no SNHIS, da revisão do PMH vigente (no caso, o PMH 2009) e da criação de um sistema de monitoramento habitacional. As outras ações definem a execução de programas para eixos de urbanização e regularização de assentamentos precários, recuperação e preservação de mananciais e provisão habitacional. O PMH 2016 e o PPA 2014-2017 especificam em detalhamento crescente a execução destes programas. É interessante notar que o PMH2016 possui duas abordagens qualitativamente diferentes do PMH 2009. Por um lado, em vez de definir as ações por necessidades habitacionais de cada região de São Paulo, o PMH 2016 define as formas de ação habitacional a serem tomadas e estipula metas para cada uma delas – desde provisão de moradia até locação social e assistência técnica. Por outro, considera de forma inédita a população em situação de rua como uma questão habitacional.

Até aqui, analisou-se detidamente cada uma das articulações estabelecidas entre os vários instrumentos de planejamento a partir das determinações da lei e das relações entre os planos conforme sua implementação ao longo do tempo, de 2002 a 2017. A principal constatação é que houve uma melhora na redação das ações estratégicas em todos os instrumentos analisados, tanto

Tabela 19 (continuação).

Ações estratégicas do PDE 2014 relativas a HIS. Elaboração própria (2021).



em sua regionalização como na abrangência dos temas necessários para saneamento ambiental e HIS no diz respeito aos Planos Diretores e Planos Setoriais com a intenção de receberem um detalhamento adequado para o encaminhamento das ações estratégicas no âmbito do Plano Plurianual. Se, em maior ou menor grau, há problemas de coordenação entre todos esses planos desde a concepção até a especificação e territorialização do que deve ser de fato executado, agora se verificará a articulação das ações encaminhadas para execução em relação às ações planejadas. Dessa forma, o passo adiante é olhar para a articulação entre as Leis de Diretrizes Orçamentárias Anuais (LDOs) e os Planos Plurianuais.

Gráfico 1.

Relação entre os valores estimados pelos PPAs, aprovados/orçados pelas LOAs e empenhados pelas EOs entre 2002 e 2017. Elaboração do autor (2020).

Ações de Gestão do PMSB 2010	Articula-se com o PDE 2014?
<i>Abastecimento de água</i>	
Recomposição da disponibilidade hídrica da RMSP	Sim, Título III, Cap. IV, Seção II, Inciso II
Gerenciamento da demanda	
Dinamizar/programa de redução de perdas	Não consta
Incentivar/troca de equação de menor consumo	Não consta
Incentivar/individualização de medidores	Não consta
Desenvolver/programa de educação ambiental	Sim, Título III, Cap. IV, Seção II, Inciso IV
Dinamizar/mercado de água de reuso	Não consta
Ações para otimização da qualidade da água distribuída	
Implantar/sistema de tratamento avançado/Guarapiranga	Não consta
Atender/portaria 518/04 do Ministério da Saúde	Não consta
<i>Novas políticas para áreas verdes</i>	
Programa Mananciais	Sim, nas ações do Programa 3020 – Proteção dos Recursos Naturais da cidade
Programa Córrego Limpo	Programa presente no Programa de Metas 2009–2012 e incorporado ao PPA 2010–2013
Implantação/Parques Lineares	Sim, nas ações do Programa 3020 – Proteção dos Recursos Naturais da cidade
Aprimorar manejo de resíduos sólidos	Sim, Título III, Cap. IV, Seção VI, Inciso VII
Planejamento da disponibilidade final dos resíduos sólidos	Sim, Título III, Cap. IV, Seção VI, Inciso VIII
<i>Esgotamento sanitário</i>	
Ações para universalização do atendimento: 100% de coleta e tratamento de esgoto para 2030	Não consta
Ações para gerenciamento da demanda: “as ações e metas de gerenciamento da demanda do abastecimento de água, com exceção da redução de perdas, servem igualmente ao esgotamento sanitário.”	Não consta
<i>Drenagem Urbana</i>	
Elaborar Plano Diretor de Águas Pluviais	Sim, Título III, Cap. IV, Seção V, Inciso I
Elaborar Plano de Ação	Não consta
<i>Manejo de Resíduos sólidos</i>	
Elaborar Plano Municipal de Manejo de Resíduos Sólidos	Sim, Título III, Cap. IV, Seção VI, Inciso I
<i>Controle de Vetores e Zoonoses e, Educação Ambiental</i>	
Elaborar Programa de Controle de Vetores via Manejo Integrado de Pragas	Não consta

Tabela 20.

Articulação entre as Metas do PMSB 2010 e o PDE 2014. Elaboração própria (2021).

4. PPAs e LDOs: encaminhamento das ações estratégicas do planejamento orçamentário para a execução orçamentária

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) estabelece os critérios para a elaboração e execução dos orçamentos públicos e corresponde às metas e prioridades da administração pública, conforme o art. 165º, parágrafo 2º da CF/88. É elaborada anualmente e deve ser compatível com o PPA.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

As análises dos orçamentos focam na compreensão da forma como se dá o encaminhamento e articulação das ações presentes nos PPAs pelas LDOs de 2002 até 2017. Com relação às LDOs, que estabelecem os critérios para a elaboração e execução dos orçamentos públicos e correspondem às metas e prioridades da administração pública, bem como realizam a articulação entre o planejamento e o orçamento de fato, foi realizada a leitura de cada uma das LDOs e posterior verificação das metas encaminhadas ano a ano para a LOA.

Para o período de 2002 a 2005, percebe-se o encaminhamento de parte das ações estratégicas do PPA 2002–2005 ao longo dos anos com a adição de algumas poucas ações que, em sua maioria, não constam no PPA 2002–2005 (**Tabela 23**, p. 99). Em outras palavras, certas ações presentes nas LDOs do período têm redação distintas e discorrem sobre iniciativas um tanto diferentes daquilo

PMH 2016 – Quadro das metas mínimas para 16 anos			PPA 2014-2017
Programa	Modalidade	Metas mínimas para 16 anos	PMH 2016 articula-se com as ações do PPA 2014-2017?
Serviço de Moradia Social	Acolhimento Institucional Intensivo	5.000 vagas	Presente nas ações do Programa 3023 – Superação da Extrema Pobreza apenas na modalidade de Acolhimento Institucional Intensivo. É interessante notar que a Secretaria de Habitação não faz parte dos órgãos participantes.
	Abrigo transitório em Imóveis Alugados	3.000 vagas	
	Abrigo transitório em Imóveis Públicos	8.000 unidades habitacionais	
Provisão de moradia para aquisição	Promoção Pública de Moradia	64.000 unidades habitacionais	Presente nas ações estratégicas de Requalificação de Cortiços e Construção de Unidades Habitacionais. As modalidades moradia por autogestão e aquisição
	Promoção Pública de Moradia em Assentamentos Precários		
	Promoção de Moradia por Autogestão		
	Aquisição de Moradia Pronta		
Locação Social	Locação Social de Promoção Pública	10.000 unidades habitacionais	Presente nas ações estratégicas de Verda de Atendimento Habitacional, na modalidade de promoção pública somente .
	Locação Social por Autogestão	2.000 unidades habitacionais	
Urbanização de Assentamentos Precários	Urbanização Complexa	160.000 domicílios	Presente nas ações estratégicas de Regularização Fundiária e Urbanização de Favelas
	Pequenas Intervenções de Urbanização	160.000 domicílios	
	Regularização Fundiária de Interesse Social	600.000 domicílios	
Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários	Melhorias Habitacionais Integradas	96.000 domicílios	Presente nas ações estratégicas de Regularização Fundiária, especificamente na demarcação de novos PAIS do Renova SP
	Melhorias de Conjuntos Habitacionais Irregulares	28.000 domicílios	
Intervenção em Cortiços	Intervenção em Cortiços Isolados	3.200 domicílios	Presente nas ações estratégicas de Requalificação de Cortiços
	Intervenção Integrada em Cortiços		
Assistência técnica, jurídica e social	Assistência Técnica à Comunidade	96.000 domicílios	Pode-se considerar a ação de Assistência Técnica a Entidades no Âmbito do Programa MCMV
	Escritório Local de Assistência Técnica ao Município		

Tabela 21.
Articulação entre o PMH 2016 e o PPA 2014-2017. Elaboração própria (2021).

que foi estabelecido pelo PPA 2002-2005.

As LDOs entre 2006 e 2009 não apresentam as metas e prioridades para a administração do período. Somente mencionam que a proposta orçamentária deve seguir as metas e prioridades estabelecidas na Lei nº 14.123, de 28 de dezembro de 2005, que dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2006/2009. Como não foi possível verificar quais ações foram encaminhadas pelas LDOs correspondentes ao PPA 2006-2009, a alternativa foi analisar as Execuções Orçamentárias (EOs) do período em busca das ações estratégicas que foram concretizadas no planejamento orçamentário. A conclusão é semelhante ao PPA anterior, ou seja, há ações presentes nas execuções entre 2006 e 2009 que não constam no PPA correspondente ou constam parcialmente. De acordo com a síntese da **Tabela 25** (p. 109), das 56 ações encaminhadas identificadas, 17 ações não aparecem no PPA 2006-2009 e 19 se relacionam de maneira parcial.

Para o período de 2010-2013, a LDO 2010 também não apresenta suas prioridades e metas e diz que seguirá as ações estabelecidas pelo PPA 2010-2013. Entretanto, este caso é compreensível, pois o PPA 2010-2013 estava para em tramitação para ser aprovado até o fim do ano. No geral, conforme a **Tabela 26** (p.117), a maior parte das ações dos programas que dizem respeito a saneamento ambiental e HIS foram encaminhadas pelas LDOs do período, com exceção do Programa 1133 – Acesso à Moradia – ações de habitação e do Programa 1310 – Fortalecimento/Requalificação do Centro/BID.

Para o período de 2014-2017, diferentemente do anterior, não foi possível encontrar em fontes oficiais um documento de avaliação do cumprimento das metas estabelecidas de forma acessível para a população. Há, no entanto, uma extensa planilha contendo as ações realizadas e seus valores totais. Percebe-se que todas as metas e prioridades encaminhadas nas LDOs de 2014 a 2017 utilizaram as metas definidas no Programa de Metas. O acompanhamento e cumprimento das ações parece ser menos preciso uma vez que, conforme a análise anterior⁴¹, a maioria das ações do PPA 2014-2017 não constavam no PM 2013-2016. Ademais, essas

⁴¹ Cf. **Seção 3.2.** deste trabalho.

⁴² O mesmo se observa em relação ao período de 2002 a 2005 e 2006 a 2009, nos quais se verificou empenho de ações não encaminhadas pelas LDOs em relação ao PPA2002-2005 e ao PPA2006-2009.

PMH2016 – Quadro das metas mínimas para 16 anos			PDE 2014
Programa	Modalidade	Metas mínimas para 16 anos	PMH 2016 integra-se com o Plano Diretor?
Serviço de Moradia Social	Acolhimento Institucional Intensivo	5.000 vagas	Serviço de Moradia Social para a população em situação não é abordado nas seções sobre política habitacional do PDE 2014
	Abrigamento transitório em Imóveis Alugados	3.000 vagas	
	Abrigamento transitório em Imóveis Públicos	8.000 unidades habitacionais	
Provisão de moradia para aquisição	Promoção Pública de Moradia	64.000 unidades habitacionais	Presente no Cap. IV, Seção II, Inciso IV
	Promoção Pública de Moradia em Assentamentos Precários		
	Promoção de Moradia por Autogestão		
	Aquisição de Moradia Pronta	2.000 unidades habitacionais	
Locação Social	Locação Social de Promoção Pública	10.000 unidades habitacionais	Presente no Cap. IV, Seção II, Inciso XII
	Locação Social por Autogestão	2.000 unidades habitacionais	
Urbanização de Assentamentos Precários	Urbanização Complexa	160.000 domicílios	Presente no Cap. IV, Seção II, Inciso II e Inciso XIII
	Pequenas Intervenções de Urbanização	160.000 domicílios	
	Regularização Fundiária de Interesse Social	600.000 domicílios	
Melhorias Habitacionais em Assentamentos Precários	Melhorias Habitacionais Integradas	96.000 domicílios	Presente no Cap. IV, Seção II, Inciso II e Inciso XIII
	Melhorias de Conjuntos Habitacionais Irregulares	28.000 domicílios	
Intervenção em Cortiços	Intervenção em Cortiços Isolados	3.200 domicílios	Não há ações específicas para cortiços, há menção apenas a assentamentos precários
	Intervenção Integrada em Cortiços		
Assistência técnica, jurídica e social	Assistência Técnica à Comunidade	96.000 domicílios	Presente no Cap. IV, Seção II, Inciso X
	Escritório Local de Assistência Técnica ao Município		

mesmas ações, em sua maioria atividades continuadas de manutenção e financiamento dos programas, não foram encaminhadas pelas LDOs do período, mas foram empenhadas⁴². Em outras palavras, pode-se dizer que o instrumento de articulação entre planejamento urbano e orçamentário, na prática, deu-se pelo Programa de Metas, relegando ao segundo plano o PPA 2014-2017 como peça orçamentária de articulação, apesar da maior transparência deste por abarcar a totalidade tanto das ações mais técnicas e pragmáticas como aquelas de grande interesse para a sociedade civil. Estas observações são particularmente válidas para o período de 2014-2017, aprofundando a tendência identificada no Programa de Metas anterior.

De maneira resumida, para o conjunto das LDOs analisadas entre 2002 e 2017 e com menor intensidade para os anos de 2014 a 2017, a análise minuciosa revela que a LDO atuou parcialmente na articulação com as metas e prioridades da administração pública estabelecidas pelos Planos Plurianuais, bem como seus critérios para a elaboração e execução dos orçamentos públicos também não encontram perfeita correspondência nas etapas orçamentárias subsequentes. Por um lado, houveram ações encaminhadas pelas LDOs que não constavam ou não se articulavam com os Planos Plurianuais; por outro, uma parcela considerável de ações no período constava nas LOAs e nas execuções orçamentárias apesar de não terem sido mediadas pelas LDOs.

Tabela 22.
Articulação entre o PMH 2016 e o PDE 2014. Elaboração própria (2021).

Metas e Prioridades de cada LDO	Consta no PPA 2002–2005?
<i>LDO 2002 – Atividades ligadas à programas</i>	
Programas de preservação ambiental, manutenção de áreas verdes e conservação de praças, parques e jardins;	Consta indiretamente (talvez Revitalização dos Parques Municipais e Aumento de Área Verdes)
Limpeza em geral e coleta de lixo, ampliando e fortalecendo o programa de coleta seletiva de lixo, reforçando a separação do lixo recolhido, úmido do seco, e incluindo coleta seletiva e de material reciclado descartado como lixo pelos órgãos integrantes da Administração Direta e Indireta;	Consta, trata-se da ação 2 do Programa 9 de Transformação Urbana
Programas de habitação de interesse social, com ênfase em habitação nas áreas consolidadas da cidade, urbanização e regularização fundiária dos loteamentos clandestinos, irregulares e favelas da cidade;	Consta, trata-se da ação 8 do Programa 6 de Transformações Urbanas, do Programa 6 e da ação 3 do Programa 7 de Inclusão Social
<i>LDO 2002 – Projetos ligados à programas</i>	
Construção de habitação de interesse social (Mutirão e Autogestão, Procav – Guarapiranga–Billings, Prover – Verticalização de Favelas, produção de conjuntos habitacionais), reforma e requalificação de edificações em áreas consolidadas e programas relacionados;	Parcialmente, não há menção ao programa PROVER. De resto, as medidas mencionadas estão respectivamente na ação 1 e 7 do Programa 7 de Inclusão Social e ação 8 do Programa 6 de Transformação Urbana
Obras de canalização e retificação de córregos, visando combater enchentes	Trata-se da ação 1 do Programa 3 de Transformação Urbana
Construção de Praças, Parques e criação de Áreas Verdes, priorizando a reforma de inúmeras praças em estado de abandono, tornando-as centros de lazer para a população;	Consta indiretamente (talvez Revitalização dos Parques Municipais e Aumento de Área Verdes)
Urbanização e Regularização Fundiária dos loteamentos clandestinos e irregulares e de favelas (inclusive o Programa de Reassentamento–Procav) e execução de melhorias dos conjuntos habitacionais de interesse social existentes;	Consta, trata-se do Programa 6 e da ação 3 do Programa 7 de Inclusão Social e da ação 1 do Programa 4 de Transformação Urbana em decorrência da menção ao PROCAV
Revitalização e Recuperação do Centro de São Paulo	Trata-se, de forma genérica , do Programa 6 de Transformação Urbana
<i>LDO 2003/2004/2005</i>	
<i>Canalização e Implantação das Vias de Fundo de Vale de Córregos (PROCAV)</i>	
Canalização de Córregos.	Consta, trata-se da ação 1 do Programa 3 de Transformação Urbana
Implantação de Piscinões.	Consta, trata-se da ação 4 do Programa 3 de Transformação Urbana
Implantação de Áreas Verdes.	Consta, trata-se da ação 3 do Programa 3 de Transformação Urbana

Tabela 23 (continua).

Articulação entre o PPA 2002–2005 e as LDOs de 2002 a 2005. Elaboração própria (2021).

5. Execuções orçamentárias de 2003 a 2017: a materialização do planejamento urbano e planejamento orçamentário

A Lei Orçamentária Anual (LOA) estima anualmente as receitas que o governo espera arrecadar ao longo do próximo ano e fixa as despesas a serem realizadas com tais recursos em concorrência com os objetivos do PPA, as diretrizes da LDO e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Em virtude da ausência de informações sobre os orçamentos anuais das LOAs anteriormente ao ano de 2014 no site de prestação de contas públicas da Secretaria da Fazenda do Município de São Paulo, optou-se por trabalhar as execuções orçamentárias. Entretanto, apesar da ausência da execução orçamentária de 2002, constam no site supramencionado as EOs de 2003 em diante com os orçamentos aprovados pelas LOAs, atualizados, empenhados e liquidados. Além disso, após levantamento das EOs e cotejamento dos valores orçados desta em relação ao orçamento aprovado das LOAs para o período de 2014 a 2017, concluiu-se que se tratavam dos mesmos valores apesar da diferença na nomenclatura das planilhas. Desta forma, enfim, em detrimento das LOAs, incorporou-se como objeto de pesquisa a análise das execuções orçamentárias que, por sua vez, não constavam no escopo original do trabalho.

Antes de adentrarmos no tema desta seção, é importante observar outros dois aspectos: não foi possível localizar a execução orçamentária para o ano de 2002 e, assim sendo, a análise orçamentária foi realizada para o período de 2003 a 2017; em virtude da riqueza informações trazidas pelas execuções orçamentárias, trabalhou-se, para além dos valores orçados, os valores empenhados. Este permite mensurar *de facto* a relação entre planejamento e execução, dado que o empenho é o valor reservado pelo Estado para a efetuação de um pagamento planejamento – isto é, valor orçado nos termos da EO ou orçamento aprovado nos termos da LOA – e costuma ocorrer após a assinatura de um contrato para

Reassentamento de Famílias.	Consta, trata-se da ação 5 do Programa 3 de Transformação Urbana
<i>Programa de recuperação e preservação ambiental</i>	
Urbanização de favelas e adequação da infraestrutura urbana em loteamentos, visando a reduzir o aporte de esgotos domésticos e sedimentos dos reservatórios;	Consta, diz respeito particularmente à meta 1 da ação 1 do Programa 4 de Transformação Urbana
Intervenções para melhoria da qualidade do meio-ambiente.	Não especifica qual ação, pode-se tratar tanto da meta 2 da ação 1 como da ação 2 do Programa 4 de Transformação Urbana
Ampliação das ações para a recuperação das Bacias Billings e Guarapiranga	Consta, trata-se da ação 1 do Programa 4 de Transformação Urbana
<i>Requalificação do Centro</i>	
Ações de paisagismo urbano e revitalização de parques e praças	Consta, trata-se da ação 4 do Programa 1 de Transformação Urbana
Implementação de programas de moradia de interesse social.	Consta, diz respeito a ação 8 do Programa 6 de Transformação Urbana
<i>Limpeza Urbana</i>	
Ampliação dos serviços de limpeza urbana.	Não consta
Coleta seletiva e reciclagem do lixo, priorizando na rede municipal de ensino.	Consta, trata-se da ação 1 do Programa 9 de Transformação Urbana
Implantação de aterros sanitários.	Consta, trata-se da ação 2 do Programa 9 de Transformação Urbana
<i>Atendimento habitacional</i>	
Programa de Verticalização de Favelas – Recuperação de áreas degradadas, construção de unidades habitacionais em favelas.	Consta, trata-se do Programa 5 de Inclusão Social
Urbanização e Regularização de loteamentos irregulares.	Consta, trata-se do Programa 6 de Inclusão Social
Construção de Unidades Habitacionais em regime de mutirão.	Consta, trata-se da ação 1 do Programa 7 de Inclusão Social
Produção de unidades habitacionais no Programa Morar Perto.	Consta, trata-se da ação 2 do Programa 7 de Inclusão Social
Implementar o Programa de Locação Social e dar continuidade ao sub-programa de cortiços.	Consta, trata-se da ação 3 do Programa 7 de Inclusão Social
Produzir unidades habitacionais em parceria com a CDHU.	Consta, trata-se da ação 4 do Programa 7 de Inclusão Social
Produzir unidades habitacionais no Programa de Arrendamento Residencial (PAR).	Consta, trata-se da ação 5 do Programa 7 de Inclusão Social
Continuidade das Atividades da Comissão Permanente de Acessibilidade	Consta, trata-se da ação 6 do Programa 7 de Inclusão Social

Tabela 23 (continua).

Articulação entre o PPA 2002–2005 e as LDOs de 2002 a 2005. Elaboração própria (2021).

prestação de serviço.

Decidiu-se analisar o estudo das execuções orçamentárias do período mais recente 2014–2017, para o mais antigo, 2002–2005, com a expectativa de que seria possível perceber uma melhoria na articulação entre as execuções orçamentárias e os instrumentos de planejamento urbano e orçamentário. Ou seja, uma melhor utilização no uso dos instrumentos ao longo dos anos, tal como verificado em certa medida para os instrumentos analisados até aqui. De fato, esta expectativa se comprovou e está claramente refletida na variação da profundidade de informações levantadas e sistematizações realizadas anteriormente a partir do potencial oferecido por cada recorte temporal.

De maneira geral, analisou-se cada EO com o objetivo de levantar todas as atividades que dizem respeito ao saneamento ambiental e habitação de interesse social. Em seguida, somou-se os valores orçados e empenhados de todas as atividades encontradas para se obter os valores totais de cada ação e/ou programa correspondente ao PPA vigente para aquele período. Após esse levantamento, todos os valores foram atualizados pelo IPCA de abril de 2020.

A partir disso, para cada ano foi verificada a diferença entre os valores empenhados e orçados e a eles atribuídos uma cor com o objetivo de visualizar didaticamente os programas ações e anos em que houve maior ou menor execução orçamentária em relação ao orçamento aprovado. O critério para a utilização das cores encontra-se na **Tabela 28** (p. 131).

Por exemplo, o programa 308 – Prevenção a Enchentes teve ao final do período de execução orçamentária de 2006 a 2009 o total orçado de R\$795.158.938,63 e o total empenhado de R\$374.773.564,05. Ambos os valores estão atualizados para o IPCA de abril de 2020. Ao se fracionar o primeiro valor pelo último, obtém-se o percentual de 47% e, por conseguinte, aos dois valores é atribuído o tom alaranjado correspondente à variação percentual de 49,9 a 11, conforme indicado pela tabela cromática supramencionada. Em outras palavras, o programa analisado recebeu pouco menos da metade do valor orçado ou orçamento aprovado origi-

Meta específica na LDO 2004	
Região Metropolitana (LDO 2004)	
Desenvolvimento e coordenação de intervenções urbanas em áreas de fronteiras, envolvendo obras e serviços nas áreas de drenagem, pavimentação, eliminação de áreas de risco	Não consta no PPA, nem a ação e nem a temática
Meta específica na LDO 2005	
Ampliar ações de policiamento preventivo nas áreas de proteção ambiental.	Não diretamente, podemos enquadrar como cumprimento da meta 2 da ação 1 do Programa 4 de Transformação Urbana
Implantação e criação de unidades de conservação (APAs e parques).	Não consta
Estudos, diagnósticos e análises ambientais	Não consta
Implementar a ação definitiva do policiamento preventivo no Centro de São Paulo, com a fiscalização, pela Guarda Civil Metropolitana, das atividades dos ambulantes que atuam na área	Não consta
Programa de Locação Social e Bolsa Aluguel.	Consta parcialmente. No caso, Locação Social apenas
Programa Bairro Legal – Urbanização e Regularização de Favelas.	Consta, trata-se do Programa 6 de Inclusão Social
Programa de Recuperação de Mananciais	Não consta

Tabela 23 (continuação).

Articulação entre o PPA 2002–2005 e as LDOs de 2002 a 2005. Elaboração própria (2021).

nalmente.

Para além da relação entre os valores empenhados pelas EOs e orçados/ aprovados pelas LOAs (**emp/orç**), tem-se a relação entre os valores empenhados pelas EOs e valores estimados pelo PPA correspondente (**emp/PPA**) e a relação entre os valores orçados pelas LOAs e valores estimados pelo PPA correspondente (**orç/PPA**). Estas três relações foram estudadas em todos os períodos analisados, exceção feita para o recorte temporal de 2002 a 2005 em virtude, principalmente, da ausência da EO2002. Em suma, a impossibilidade de obtenção dos valores empenhados e orçados totais invalida o cálculo da emp/PPA e orç/PPA. O **Gráfico 1** (p. 91) permite visualizar a variação das três relações supramencionadas ao longo do período estudado, de 2002 a 2017⁴³.

Com a média de todos os valores empenhados e orçados dos programas e ações de cada um dos quatro períodos sintetizados no gráfico mencionado, nota-se, como esperado, que os valores empenhados são inferiores aos orçamentos aprovados pelas LOAs. A média para todo o período é de 68,25%. É importante ressaltar o percentual emp/orç de 4,4% do período de 2006 a 2009, consideravelmente mais baixo em relação ao restante do recorte temporal. Possivelmente, a razão para tal discrepância seja o fato de o diagnóstico do PPA2006–2009 ter ressaltado a crise fiscal pela qual atravessava o município e, conseqüentemente, os recursos previamente reservados para ações de saneamento ambiental e habitação de interesse social devem ter sido realocados para outras despesas. Nota-se, ainda, que há uma tendência de os valores empenhados serem menores que a estimativa dos PPAs e de os valores orçados pelas LOAs serem superiores aos valores estimados pelo PPA. Para o segundo ponto, pode-se conjecturar que a baixa territorialização das ações do PPA leva a uma estimativa equivocada dos valores para a execução destas, resultando na discrepância das suas estimativas em relação aos valores aprovados pelas LOAs. Entretanto, o PPA 2014–2017 não confirma essa tendência ao apresentar o percentual de 63% para a relação orç/

⁴³Impossibilitadas de serem reproduzidas neste caderno, as tabelas que deram origem ao gráfico supramencionado (no arquivo digital, tabelas 5 a 8) e às conclusões que se seguem neste capítulo podem ser acessadas pelo seguinte link: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1mWGLokKxY8BmqKyooPo9dJuik3TfC1c/edit?usp=sharing&ouid=112934108300501545637&rtpof=true&sd=true>

PPA2002-2005: articulação com o PDE, as LDOs e as Execuções orçamentárias						
Ação de programa do PPA 2002-2005	Sub ação de programa do PPA 2002-2005	Consta na LDO 2002?	Consta na LDO 2003?	Consta na LDO 2004?	Consta na LDO 2005?	Empe- nho em relação às LOAs
1. Disponibilizar equipamentos públicos à comunidade	4. revitalização/parques municipais	Sim	Sim	Sim	Sim	0%
	4. aumento/área verde	Sim	Sim	Sim	Sim	0%
2. Melhoria da infraestrutura urbana e dos serviços da cidade	3. Implementação/projetos urbanos	Não	Não	Não	Não	98%
	1. canalização/córregos	Sim	Sim	Sim	Sim	25% 64% 332%
3. Canalização e Implantação das vias de fundo de vale de córregos (PROCAV)	3. implantação/áreas verde	Não	Sim	Sim	Sim	-
	4. implantação/piscinões	Não	Sim	Sim	Sim	-
	5. reassentamento/famílias	Não	Sim	Sim	Sim	64%
4. Programa de recuperação e preservação ambiental	1. ampliação/ações/recuperação/Bilings/ Guarapiranga	Não	Sim	Sim	Sim	20% 73% 59%
	2. Fundo do Meio Ambiente	Não	Sim	Sim	Sim	20%
6. Requalificação no centro	8. implantar/HIS/Centro	Sim	Sim	Sim	Sim	42%
9. Limpeza Urbana	1. coleta seletiva/reciclagem de lixo	Não	Sim	Sim	Sim	100%
	2. implantação/aterros sanitários	Sim	Sim	Sim	Sim	
5. Prover programa de verticalização de favelas	execução/unidades habitacionais/Nicaragua/Vila da Paz/ City Jaraguá	Não	Sim	Sim	Sim	74% 74% 44%

Tabela 24 (continua).

Articulação entre o PPA 2002-2005, as LDOs de 2002 a 2005 e as LOAs entre 2003 a 2005. Elaboração própria (2021).

PPA, possivelmente pelo fato de que os recursos destinados foram alocados para outro lugar e/ou as ações estratégicas devidamente territorializadas do PPA 2014-2017 levaram a uma superestimação orçamentária por parte deste.

No que diz respeito à estruturação das execuções, é notável a organização dos orçamentos das EOs entre 2014 e 2017 no nível das ações dos programas para o PPA correspondente. Esta constatação é reflexo do PPA 2014-2017 uma vez que, para todos os programas, constavam as ações identificadas por códigos e detalhadas com indicadores e valores estimados para o período.

O PPA 2010-2013 apresentou as estimativas no nível dos programas, devidamente numerados. Isso se refletiu na análise das EOs correspondentes, uma vez que foram calculados os valores totais das atividades por programa estudado, apresentados pelo PPA relacionado.

A clareza e o nível de detalhamento dos PPAs influenciam diretamente na precisão e confiança das análises orçamentárias nas EOs. Programas bem elaborados por temática e completos, com identificação programática e código em cada uma de suas ações facilitam o acompanhamento destas e elevam a transparência do processo orçamentário e a articulação entre os PPAs, LDOs, LOAs e, principalmente, as EOs. Todas as tabelas apresentadas até aqui, bem como os gráficos síntese deste trabalho, em especial os que dizem respeito às execuções orçamentárias, permitem a visualização e articulação de todo o processo orçamentário, especialmente para o período de 2014 a 2017, desde as ações estratégicas dos programas elaborados pelo PPA até seu encaminhamento pelas LDOs, LOAs e empenho; em oposição ao período de 2002 a 2005 e 2006 a 2009, cujos problemas serão apresentados⁴⁴.

Para o período de 2002 a 2005 e de 2006 a 2009, não há correspondência entre as atividades das EOs em relação ao PPA referenciado. Por esta razão, por exemplo, consta na **Tabela 24** (p. 105) a coluna “*Observações (a ação do PPA consta nas atividades das execuções orçamentárias?)*”, tentativa de materialização dos esforços de análise de verificação da articulação entre as EOs e os PPAs. Para as **Tabelas 29 e 30** (p. 133 e 137), “sim” ou *parcial* indi-

⁴⁴ Para as tabelas digitais, mais detalhadas, trata-se das Tabelas 3 e 4 para 2014 a 2017, em oposição às Tabelas 1 e 2 para 2002 a 2009.

						47%
						91%
						91%
5. Prover programa de verticalização de favelas	recuperação/áreas degradadas/Nicarágua/Vila da Paz/City Jaraguá	Não	Sim	Sim	Sim	91%
						91%
						91%
						91%
						98%
6. Lote Legal	urbanização/regulação/loteamentos irregulares	Sim	Sim	Sim	Sim	74%
						44%
						44%
	1. construir/unidade habitacional/mul-tirão	Sim	Sim	Sim	Sim	42%
	2. produção/unidade habitacional/Programa Morar Perto	Não	Sim	Sim	Sim	42%
						68%
7. Habitações populares	3. Continuar/sub-programa de cortiços	Sim	Sim	Sim	Sim	-
	4. produzir/unidade habitacional/CDHU	Não	Sim	Sim	Sim	-
	5. produzir/unidade habitacional/Programa Arrendamento	Não	Sim	Sim	Sim	-
	6. continuidade/atividade da comissão permanente acessibilidade	Sim	Sim	Sim	Sim	-

cam articulação total ou parcial e **não** sinaliza uma desarticulação. Por mais que tenhamos buscado recompor esse nexos, não sabemos realmente da correspondência dos programas entre as peças de planejamento urbano e orçamentário no período 2002-2005, especialmente, e 2006-2009 para analisar os orçamentos tal qual estritamente delimitados pela estruturação do PPA 2010-2013 e PPA 2014-2017, exemplares nesse sentido conforme análise anteriormente apresentada.

Existem atividades de interesse da presente pesquisa nas EOs de 2006 a 2009 em programas que não constam no PPA referenciado, são eles: 197 – *Planejamento e Desenvolvimento Urbano*, 257 – *Urbanismo* (especificamente a atividade 1244 – Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB), 269 – *Investimento em Urbanização* e 245 – *Mananciais*. Nota-se na coluna “Observações” que muitas das articulações presentes entre o PPA 2006-2009 e as EOs correspondentes dizem respeito a ações estratégicas inseridas em atividades de zeladoria urbana. É mister ressaltar na **Tabela 30** a utilização das EOs em substituição das LDOs no período para verificar o encaminhamento anual ou não da ação estratégica, uma vez que os artigos da LDO entre 2006 e 2009 afirmavam que o encaminhamento das ações estratégicas para aquele ano constava no PPA 2006-2009. Tendo em vista a desarticulação entre os instrumentos, optou-se por olhar a partir da EO quais ações estratégicas foram encaminhadas ano a ano.

Para o período de 2002 a 2005, o ano de 2002 não foi incorporado à análise em decorrência da ausência da EO 2002 nos canais oficiais do poder público municipal e a relação (emp/PPA) e (orç/PPA) não pode ser efetuada. Percebe-se que algumas ações estratégicas, apesar de terem sido encaminhadas nas LDOs subsequentes, não foram localizadas nas execuções orçamentárias correspondentes, conforme **Tabelas 23 e 24** (p. 99 e 105). Entre todos os períodos analisados, o período de 2002 a 2005 apresenta a maior desarticulação entre seus instrumentos. No âmbito da relação entre o PPA e as EOs correspondentes, evidencia-se tal desarticulação com a diferença de numeração e programas em cada um dos instrumentos, bem como inúmeras ações com diferentes códigos

Tabela 24 (continuação).

Articulação entre o PPA 2002-2005, as LDOs de 2002 a 2005 e as LOAs entre 2003 a 2005. Elaboração própria (2021).

Tema: Área Social			
Programa	Metas	Empenho em relação às LOAs	Observações (a ação do PPA consta nas atividades das execuções orçamentárias?)
307	recuperar/requalificar/imóveis/região da Luz		Não consta, mas há a atividade genérica do programa 317 – Ação Centro BID – Requalificação de Edifícios Históricos e Culturais
	urbanização/Heliópolis		<i>Parcialmente</i> , com participação de outros programas como 183 e 309
346	regularizar/loteamentos	28%	Consta, com a atividade genérica 1281 e diversas outras regionalizadas ou por lotes de dada subprefeitura ou regiões diretamente especificadas como Nova Jaguaré e Vila Nivo e Jd. Paulistano II/Brasilândia
	urbanização/Paraisópolis		<i>Parcialmente</i> , consta investimento habitacional para a região no Programa 183
348	produzir/habitações/mutirão	4,2%	Consta, especificamente na atividade 1261 – FMH – Mutirões
	produzir/unidades habitacionais		Consta, na atividade genérica 1255 – Projetos e Ações de Apoio Habitacional
183	atendimento/habitação/população/baixa renda	40%	Não identificado, embora haja a atividade do programa 344, 6228 – Proteção e Defesa da Cidadania à População em Situação de Rua, e a ação genérica 1256 – Projetos e Ações de Apoio Habitacional
111	realocar/remover/famílias/frente de obras/risco/emergência	95%	<i>Parcialmente</i> , há a atividade geral de atendimento habitacional em todos os anos e, especificamente em 2007, a atividade 9738 – Acolhimento as famílias da área de risco localizada na favela do Jd. Planalto e Jd. Angela – Sapopemba – E5

Tema: Desenvolvimento local e Revitalização da cidade

Programa	Metas	Empenho em relação às LOAs	Observações (a ação do PPA consta nas atividades das execuções orçamentárias?)
317	oferecer/vaga/inserção/programa Moradia Progressiva		Consta indiretamente na atividade 1260 – Ação Centro BID – Projetos Habitacionais
	realizar/obras/drenagem/região Central		Consta, na atividade 1238 – Ação Centro BID – Controle de Inundações
	disponibilizar/unidades habitacionais/locação social	7%	Consta na atividade 1260 – Ação Centro BID – Moradia na Área Central
	operacionalizar/reciclagem de lixo/região Central		Não consta
	reurbanizar/praças		Não consta, há apenas a atividade genérica 1242 – Ação Centro BID – Requalificação do Espaço Público

e nomenclaturas ao longo dos anos. Isso torna a listagem de todas elas bastante dificultosa e trabalhosa, além de não servir aos fins do presente trabalho, isto é, a verificação entre planejamento urbano e orçamentário.

Ao longo dos anos entre 2002 e 2017, percebe-se pela análise conjunta das **Tabelas 24, 25, 26 e 27** (p. 105, 109, 117 e 125), a situação recorrente de relativo empenho dos programas de habitação de interesse social em detrimento dos programas de saneamento ambiental. Os programas de proteção ao meio ambiente e recursos hídricos foram sistematicamente pouco empenhados, evidenciando a preferência dos governos pelos programas de habitação e a negligência da administração pública municipal no que diz respeito à proteção dos recursos naturais da cidade.

Tabela 25 (continua).

Articulação entre o PPA 2006–2009 e as LDOs de 2006 a 2009. Elaboração própria (2021).

309	implantar/reformar/áreas verdes	47%	Consta em atividades que designam reformas de praças específicas ao longo dos anos
	reparar/guías/sarjetas/SMSP		Não especificamente, talvez conste na atividade 2341 – Conservação de Vias e Logradouros Públicos e 1169 – Melhoria de Calçadas e Ruas
	corrigir/valetas/SMSP		Não especificamente, talvez conste na atividade 2341 – Conservação de Vias e Logradouros Públicos e 1169 – Melhoria de Calçadas e Ruas
	estruturação/passeios públicos/SMSP		Não especificamente, talvez conste na atividade 2341 – Conservação de Vias e Logradouros Públicos e 1169 – Melhoria de Calçadas e Ruas

Tema: Infraestrutura Urbana e Meio Ambiente

Programa	Metas	Empenho em relação às LOAs	Observações (a ação do PPA consta nas atividades das execuções orçamentárias?)
339	monitorar/lagos	37%	Não consta
	implantar/instrumentos ambientais/PDE		Não consta
	investigar/áreas degradadas		Consta, Programa 310 – Recuperação de Áreas Degradadas/ Contenção em Áreas de Risco Geológico.
	conservar/vegetação arbórea/passeios/outras áreas públicas		Consta, 2366 – Conservação de Áreas Verdes e Vegetação Arbórea
	implantar/praças		Consta, em diversas atividades específicas ao longo do período
	criar/APA/Bororé-Colônia		Não especificamente, há somente a ação genérica 7134 – Apas e Parques Naturais.
	criar/implantar/parques naturais		Constam atividades específicas de criação de parques em certas regiões da cidade
	implantar/UMA Paz		Não consta
	implantação/parques lineares		Consta, 7136 – Parques Lineares e atividades específicas de criação de parques lineares em 2009
	recuperar/lagos		<i>Parcialmente</i> , especificamente em 2006 há somente a atividade 9536 – Desassoreamento e Recuperação dos Lagos do Parque do Ibirapuera
implantar/Agenda Ambiental/administração pública/Agenda 21/ unidade da prefeitura	Consta, 6680 – Forum Agenda 21 – Subprefeitura Parelheiros – E3943 e 6991 – Núcleos de Gestão Descentralizada Agenda 21 – conf. Portaria Intersecretarial nº 05 – E3939		
implantar/projeto de educação/plano de arborização	Não consta		
ministrar/cursos de formação/vegetação	Não consta, há apenas a atividade 6669 – Educação Ambiental		

Tabela 25 (continua).

Articulação entre o PPA 2006–2009 e as LDOs de 2006 a 2009. Elaboração própria (2021).

6. Encruzilhada? Síntese das análises anteriores

A análise do percurso de implementação dos objetivos, diretrizes e ações estratégicas do planejamento urbano é abrangente e perpassa uma série de mediações durante o trajeto. Isto é, o estudo detalhado de amplo sistema de leis, planos e instrumentos evidencia que a articulação entre planejamento urbano e orçamentário é dificultosa técnica e politicamente, o que sinaliza desafios à implementação dos planos setoriais. Há de se levar em consideração questões relativas à maneira como os planos e instrumentos foram elaborados, a implementação de outras instâncias ao longo do tempo, seja por exigências de nível federal ou municipal, além de desafios práticos de acesso à informação para acompanhamento da execução de ações estratégicas e cruzamento de dados.

Sobre este último ponto, havia uma expectativa inicial da pesquisa de reunir o conjunto das ações estratégicas elaboradas pelos planos plurianuais entre 2002 e 2017 para a elaboração de um mapa síntese georreferenciado da incidência dessas ações na cidade de São Paulo a nível de bairro ou de distrito. Tal empreitada não veio a se confirmar, uma vez que, por um lado, parcela considerável de ações estratégicas apresentavam deficiências em sua redação no que diz respeito a territorialização; por outro, os encaminhamentos das mencionadas ações nas execuções orçamentárias do período não especificavam o seu local de execução. Na melhor das hipóteses, em particular para o período de 2014 a 2017, seria possível elaborar um mapa a nível de subprefeitura para um dado conjunto de ações. Entretanto, seria insuficiente para verificar se as iniciativas trabalhadas no recorte do trabalho estariam a incidir sobre desigualdades entre as subprefeituras, no interior destas, visto que há diferenças socioeconômicas entre os distritos que compõem as prefeituras regionais paulistanas, e mesmo dentro dos distritos⁴⁵.

Ainda, o tempo do desenvolvimento urbano é alargado; a ur-

⁴⁵ Pode-se pensar, por exemplo, na Subprefeitura do Butantã. Entre outros aspectos, com base no Caderno da Subprefeitura do Butantã de 2016 (DATASUB, 2016), material de apoio para a revisão participativa dos Planos

339	realizar/levantamento florístico/áreas verdes	37%	Não consta, há apenas a atividade 6683 – Estudo, Diagnóstico, Fiscalização e Monitoramento Ambientais
	desenvolver/educação/monitoria ambiental		Consta, 6669 – Educação Ambiental
	reformular/parques existentes		Constam atividades específicas de criação de parques em certas regiões da cidade e a atividade 6678 – Manutenção e Conservação de Áreas Verdes e Fauna
	implantar/parques municipais		Constam atividades específicas de criação de parques em certas regiões da cidade
	manter/viveiros		Consta, 6681 – Viveiros
	recuperar/áreas degradadas		Sim, Programa 310 – Recuperação de Áreas Degradadas/ Contenção em Áreas de Risco Geológico
	manejar/manter/fauna		<i>Indiretamente</i> , 6678 – Manutenção e Conservação de Áreas Verdes e Fauna
	realizar/conservação/limpeza parques		<i>Indiretamente</i> , 6678 – Manutenção e Conservação de Áreas Verdes e Fauna
	conservar/áreas verdes/gramado/vegetação ornamental		<i>Indiretamente</i> , 6678 – Manutenção e Conservação de Áreas Verdes e Fauna
implantar/PD/arborização	Consta, 7135 – Plano de Arborização		
278	obras de drenagem/córrego/Pirajussara	32%	Não consta
308	promover/limpeza manual/bueiros/bocas de lobo/correlatos/subprefeituras	47%	Consta, 2367 – Conservação de Galerias, Canais, Córregos e Serviços Complementares e atividades para córregos, canais e bueiros específicos ao longo dos anos
	construir/reformular/galerias		Consta, 1135 – Construção e Reforma de Galerias
	promover/limpeza mecânica/bueiros/bocas de lobo/correlatos/subprefeituras		Consta, 2367 – Conservação de Galerias, Canais, Córregos e Serviços Complementares e atividades para córregos, canais e bueiros específicos ao longo dos anos
	desassorear/córregos/canais/galerias/subprefeituras		Consta, 2367 – Conservação de Galerias, Canais, Córregos e Serviços Complementares e atividades para córregos, canais e bueiros específicos ao longo dos anos
	conservar/galerias/córregos/canais/sistemas de drenagem/subprefeituras		Consta, 2367 – Conservação de Galerias, Canais, Córregos e Serviços Complementares
promover/limpeza mecânica/bueiros/bocas de lobo/correlatos/SMSP	Consta, 2367 – Conservação de Galerias, Canais, Córregos e Serviços Complementares e atividades para córregos, canais e bueiros específicos ao longo dos anos		

Tabela 25 (continua).

Articulação entre o PPA 2006–2009 e as LDOs de 2006 a 2009. Elaboração própria (2021).

banização de uma favela, por exemplo, pode se estender ao longo de vários anos, o que apenas reforça as fragilidades nas articulações entre planejamento orçamentário, plano habitacional e plano de saneamento básico. Vale lembrar, os recursos financeiros são condição necessária à implementação dos planos de habitação e saneamento básico, e os recursos financeiros orçamentários devem ser autorizados por planejamento orçamentário, cujas ações estratégicas advêm da implementação de diversos programas e projetos ligados ao planejamento urbano.

Além disso, os desafios da cidade de São Paulo em relação à habitação e saneamento ambiental são também presentes e de competência conjunta de quase todos os Municípios que compõem os 39 municípios da Região Metropolitana de São Paulo, cada qual com autonomia sobre seus orçamentos e planos urbanos. Desta forma, é necessária a cooperação e coordenação interfederativa para a resolução integrada desses desafios e, nesse sentido, é notável a presença cada vez mais constante da questão metropolitana desde o PPA 2010–2013 no conteúdo desses planos ainda que ao nível de diretrizes.

No geral, é importante ressaltar que a articulação entre planejamento urbano e orçamentário é parcial e se dá em diferentes níveis entre os instrumentos em razão da redação de suas ações estratégicas, sua estruturação e implementação ao longo do tempo. Destaca-se a não articulação do PDE 2002 com relação a todos os PPAs estudados, apesar da articulação parcial destes com aquele possibilitada pelas ações estratégicas mais genéricas do PDE 2002. Em menor grau, o mesmo pode ser dito dos Planos Setoriais em relação aos PPAs e vice-versa.

O caráter um tanto genérico das ações estratégicas dos Planos Setoriais e a recorrência de temas específicos em detrimento de outros no PDE 2002 desemboca na ausência de uma correlação inequívoca entre esses instrumentos. Daí, tais observações parecem levar ao enfraquecimento da capacidade desses planos como instrumentos de apoio e de gestão do desenvolvimento urbano para o período estudado.

Regionais das Subprefeituras, o distrito de maior vulnerabilidade social era a Raposo Tavares (15,47%) e o menor, o distrito do Butantã (0,00%). Para além disso, o distrito do Rio Pequeno era praticamente um microcosmo da cidade de São Paulo ao guardar notável semelhança nos dados estatísticos sobre raça, idade e renda de seus habitantes, o que também impõe desafios nas propostas de intervenção espacial nesta região.

308	construir/reformar/galerias/subprefeituras	47%	Consta, 1135 – Construção e Reforma de Galerias
	desassorear/córregos/galerias/SMS		Consta, 2367 – Conservação de Galerias, Canais, Córregos e Serviços Complementares e atividades para córregos, canais e bueiros específicos ao longo dos anos
	conservar/galerias/córregos/canais/realizar/serviços complementares/sistema de drenagem/SMS		Consta, 2367 – Conservação de Galerias, Canais, Córregos e Serviços Complementares
	desassorear/piscinões		Consta apenas a atividade do Programa 224, 5192 – Construção de Reservatórios e Piscinões
	promover/limpeza manual/bueiros/bocas de lobo/correlatos/SMS		Consta, 2367 – Conservação de Galerias, Canais, Córregos e Serviços Complementares e atividades para córregos, canais e bueiros específicos ao longo dos anos
224	canalizar/outras córregos	45%	Consta, 5080 – Canalização de Córregos
	conservar/manter/canais/galerias		Consta, 4933 – Conservação e Manutenção de Canais e Galerias
	canalizar/Córrego Franquinho		Não consta
	elaborar/projetos hidráulicos/regulamentação/córregos		Consta, 5006 – Contratação de Projetos Hidráulicos
	canalizar/Córrego Ipiranga		Não consta
canalizar/Rio das Pedras	Consta, 9636 – Finalização Canalização Córrego Rio das Pedras /Brasilândia/SP FO–E130		
185	operar/manter/concessão/serviços/divisões de limpeza	59%	No geral não constam, nas execuções orçamentárias verificadas constam atividades de Varrição e Lavagem de Vias Públicas, Coleta, Transporte, Tratamento e Dest. Final Resíduos Sólidos Inertes, Concessão dos Serviços Divisíveis de Limpeza Urbana em Regime Público, Coleta Seletiva, Implantação de núcleo de reciclagem na Subprefeitura de Brasilândia/Freguesia – E265 (2008), Apoio às Cooperativas de Reciclagem de Lixo contratadas pela Prefeitura – E2026 (2008), Implementação da Autoridade Municipal de Limpeza Urbana/FMLU (2007–09)
	aumentar/quantidade/material reciclado		
	coletar/transportar/resíduos de varrição		
	operar/recicladora de entulho		
	executar/varrição/lavagem/coleta/limpeza/monumentos		
operar/monitorar/Aterro Itaquera			
manter/vigilância/monitoramento/aterros sanitários			
implantar/operar/ecopontos			

Não obstante, é visível um aumento da transparência do processo orçamentário a partir de 2006 e, principalmente desde 2010, com sistemas informatizados acessíveis à população. Apesar da ausência de preocupação por parte do poder Público com seu legado digital, uma vez que informações relativas ao Programa de Metas não constavam presentes nos sites oficiais da Prefeitura de São Paulo durante o levantamento de dados⁴⁶.

Entretanto, o Programa de Metas apresentou melhorias ao longo dos anos, especialmente no detalhamento e na territorialização de suas metas, em particular no período de 2013 a 2017, bem como o seu acompanhamento e articulação com o plano plurianual. Com base nas análises realizadas, apesar do Programa de Metas ter efetivamente melhorado o processo de planejamento e orçamento do exercício anual de cada governo, com destaque para a acessibilidade e transparência, pode-se perguntar a razão pela qual todas essas mudanças não poderiam ser instituídas no próprio PPA, uma vez que, salvo a acessibilidade, ambos cumprem na prática a mesma função.

Afinal, muito embora as metas dos Programas de Metas estejam presentes nos PPAs, é importante salientar que a análise revelou que o contrário não ocorre. A partir do cotejamento das ações de HIS e saneamento em ambos os instrumentos, verificou-se que as metas presentes no Programa de Metas não tratam de ações mais burocráticas, porém fundamentais para a execução dos programas de políticas públicas. Estas aparecem encaminhadas somente nos Planos Plurianuais. Ainda, as LDOs entre 2014 e 2016 encaminham as metas do PM 2013–2016 ao invés das ações estratégicas do PPA 2014–2017, substituindo o lugar deste no papel de articulador entre o planejamento orçamentário e o planejamento urbano e tornando o PPA um instrumento estritamente de execução orçamentária. Em suma, o Programa de Metas, a partir da leitura das políticas setoriais destacadas, traz melhorias que talvez pudessem ter sido implementadas no próprio processo de elaboração do PPA para evitar a instituição de mais um procedimento a ser cumprido no longo processo do Ciclo de Planejamento e Orçamento do Município de São Paulo. No entanto, este trabalho

⁴⁶ Por exemplo, o principal documento do Programa de Metas 2009–2012 com a descrição de suas metas, a “Agenda 2012”, foi localizado em fontes não-oficiais no site da organização civil Rede Nossa São Paulo.

Tabela 25 (continuação).

Articulação entre o PPA 2006–2009 e as LDOs de 2006 a 2009. Elaboração própria (2021).

Ações	Consta na LDO 2011?	Consta na LDO 2012?	Consta na LDO 2013?	Empe- nho em relação às LOAs
<i>Programa 1131 – Acesso à moradia – urbanização de favelas</i>				
urbanização/favelas	Sim	Sim	Sim	64%
urbanização/favelas/OU Água Espraiada	Sim	Sim	Sim	
urbanização/favelas/OU F. Lima/Real Parque	Sim	Sim	Sim	
urbanização/favelas/OU Água Branca	Sim	Sim	Sim	
<i>Programa 1132 – Acesso à moradia – regularização fundiária</i>				
regularização/Jd. Miriam/obras	Não	Não	Não	94%
regularização/fundiária/assentamento	Sim	Sim	Sim	
<i>Programa 1133 – Acesso à moradia – ações de habitação</i>				
aumento/capital/COHAB	Sim	Não	Não	80%
mutirões/FMH	Sim	Sim	Sim	
projeto/ações/apoio habitacional	Sim	Sim	Sim	
desapropriações	Não	Não	Não	
atendimento/habitacional	Sim	Sim	Sim	
atendimento/habitacional	Sim	Sim	Não	
desapropriação/terreno/M. Boi Mirim	Não	Não	Não	
desapropriação/Guido Caloi	Não	Não	Não	
urbanização/favela/Zavuvus	Não	Não	Não	
recuperação/cortiços	Sim	Sim	Sim	
subvenção/COHAB	Não	Não	Não	
PPA2010–2013: Cidade Sustentável				
Ações	Consta na LDO 2011?	Consta na LDO 2012?	Consta na LDO 2013?	Empe- nho em relação às LOAs
parques/ZL	Sim	Não	Não	79%
conservação/áreas verdes/veg. arbórea	Sim	Sim	Sim	
manutenção/preservação/fauna silvestre	Sim	Sim	Sim	
realização/ações ambientais/FEMA	Sim	Sim	Sim	
manutenção/civil/áreas ambientais	Sim	Sim	Sim	

Tabela 26 (continua).

Articulação entre o PPA 2010–2013, as LDOs e as LOAs de 2010 a 2013. Elaboração própria (2021).

não se debruçou sobre a literatura especializada de orçamento, gestão e planejamento orçamentário para aprofundar essas análises. Portanto, as observações aqui destacadas dizem respeito ao observado durante a pesquisa empírica empreendida⁴⁷.

Em relação ao Plano Diretor, os PPAs analisados estiveram sob a vigência do PDE 2002. Apesar de sua elaboração ter ocorrido em oito meses⁴⁸, com a recuperação de uma série de instrumentos urbanísticos e submissão ao processo participativo por exigência do Estatuto da Cidade, no que diz respeito às suas ações estratégicas para o período de 2002 a 2017, nos parece que o Plano Diretor não cumpriu a sua função de norteador das ações de longo prazo sobre o território. Com base nas análises deste trabalho, pode-se dizer que os planos subsequentes operaram sem a referência dele. Quanto maior a mediação de planos do longo prazo para o médio e curto prazo, mais clara a desarticulação entre todos esses planos pode ser verificada. Seja dos Planos Setoriais, Planos de Metas e Planos Plurianuais na articulação entre si e em relação ao Plano Diretor.

Apesar disso, houve uma expectativa considerável nutrida em torno do PDE 2014 de aprimorar sua capacidade de orientação do crescimento da cidade. Afinal, o plano retoma, introduz e aprimora uma série de instrumentos urbanísticos importantes tais como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), a cota de solidariedade, a definição de um Coeficiente de Aproveitamento (CA) básico e máximo, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, o IPTU progressivo, o Pagamento por Serviços Ambientais (PSA), a instituição de um sistema de monitoramento do plano à disposição dos cidadãos, entre outros. Para além dos instrumentos, a ampla participação popular no processo de revisão do Plano Diretor levou ao reconhecimento deste pela ONU como “exemplo de boa prática para o planejamento urbano inclusivo, com valores e filosofias importantes para a governança urbana”⁴⁹.

⁴⁷ Cf. **Capítulo 3** deste trabalho e os comentários acerca dos achados sintetizados pela **Tabela 29** no presente capítulo, a seguir.

⁴⁸ NOBRE, Eduardo. Do Plano Diretor às operações urbanas consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano. São Paulo: Annablume, 2019. p. 258.

⁴⁹ GESTÃO URBANA. Plano Diretor é reconhecido pela ONU e vira referência internacional em desenvolvimento urbano, inclusivo e sustentável. 21 de outubro de 2016. Disponível em: <<https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>>

fiscalização/monitoramento/ambientais	Sim	Sim	Sim	
manutenção/conservação/áreas verdes	Sim	Sim	Sim	
manutenção/viveiros/árvores consolidadas	Sim	Sim	Sim	
realização/estudos/diagnósticos ambientais	Sim	Sim	Sim	
implantação/viveiros	Não	Sim	Não	
implantação/pq. urbs. e naturais	Sim	Sim	Sim	
reforma/parques municipais	Sim	Sim	Sim	
recuperação/ambiental	Sim	Sim	Sim	
implantação/pq. urbs./naturais/lineares/ FEMA/ crédito de carbono	Sim	Sim	Sim	79%
implantação/viveiros/FEMA/créditos de carbono	Sim	Sim	Sim	
gestão/APAs	Sim	Sim	Sim	
plantio/árvores	Sim	Sim	Sim	
implantação/parques lineares	Sim	Sim	Sim	
implantação/projetos ambientais/FEMA/ crédito de carbono	Sim	Sim	Sim	
<i>Programa 1220 – Preservação dos Recursos Hídricos</i>				
programa/mananciais	Sim	Sim	Sim	
implantação/fundo municipal/san. amb. e infra	Sim	Sim	Sim	
criação/pqs. Urbs/várzea/Tietê	Sim	Sim	Sim	
implantação/ações/Borda da Cantareira	Sim	Sim	Sim	
fiscalização/áreas/interesse amb./Op. Defesa das Águas	Sim	Sim	Sim	52%
monitoramento/por imagens/APAs/Guara- piranga/ Bilings	Sim	Sim	Sim	
intervenções/rec. amb. e urb/orla/Guarapi- ranga/Billings	Sim	Sim	Sim	

Para o recorte temático deste trabalho em analisar as ações estratégicas relativas a saneamento ambiental e HIS, observou-se anteriormente que houve uma maior articulação do Plano Diretor de 2014 com os Planos Setoriais estudados, isto é, o PMSB 2010 e o PMH 2016, se comparado com a relação estabelecida entre o PDE 2002 com o PMH 2009 e PMSB 2010. As ações estratégicas do PDE 2014 são mais abrangentes na quantidade de temas abordados e as ações passíveis de territorialização encontram-se mais bem detalhadas, algumas das quais contam inclusive com um mapa de apoio. Dessa forma, tais melhorias na qualidade da elaboração das ações estratégicas do Plano Diretor se refletiram em maior articulação deste com os Planos Setoriais vigentes ao menos no nível das ações estratégicas, conforme discutido no item 3.3.

Em relação ao Programa de Metas de 2017-2020, o primeiro elaborado sob a vigência do PDE 2014, o novo ciclo de planejamento e orçamento será finalizado em 2021 com o encerramento da última execução orçamentária referente ao PPA 2018-2021. Apesar de se tratar de um ciclo em andamento, analisaremos dois aspectos fundamentais para compor os resultados deste trabalho: o primeiro, verificar a articulação do PM 2017-2020 com o PDE 2014, o segundo, se o Programa de Metas incorporou a coordenação com o Plano Plurianual tal como se observou no ciclo anterior.

Na **Tabela 29** (p. 133), percebe-se como as deficiências observadas no detalhamento das ações estratégicas no PDE 2002, em parte relacionadas à desarticulação deste com relação aos instrumentos subsequentes, aparecem incorporadas ao PDE 2014. A abrangência dos temas e formas de encaminhamento das ações estratégicas do PDE, em especial para o saneamento ambiental, resulta em inédita articulação do Programa de Metas com o Plano Diretor. Porém, aqui deve ser feita uma observação: o PDE 2014 não traz ações estratégicas específicas para a política ambiental. Há diretrizes que apareceriam “articuladas diretamente com as diversas políticas públicas, sistemas e estratégias de desenvolvimento econômico que integram o PDE”. Nos planos subsequentes a política ambiental é abordada setorialmente e, sem ações estratégicas relativas ao tema em outras seções do PDE, o que nos

noticias/plano-diretor-de-sao-paulo-e-reconhecido-pela-onu-e-vira-referencia-internacional-em-desenvolvimento-urbano-inclusivo-e-sustentavel/>. Acesso em: 17/10/2021.

Tabela 26 (continua).

Articulação entre o PPA2010-2013, as LDOs e as LOAs de 2010 a 2013. Elaboração própria (2021).

Programa 1230 – Melhoria da Drenagem Urbana			
ampliação/Programa/Córrego Limpo	Sim	Sim	Não
construção/reforma/galerias/canais	Sim	Sim	Sim
gerenciamento/áreas/risco geológico	Sim	Sim	Sim
obras/drenagem/saneamento	Sim	Sim	Sim
limpeza/manual/de córregos	Sim	Sim	Sim
limpeza/mecânica/córregos	Sim	Sim	Sim
limpeza/boca de lobo/poços de visita	Sim	Sim	Sim
manutenção/piscinões	Sim	Sim	Sim
manutenção/galerias/canais/ córregos	Sim	Sim	Sim
canalização/Córrego Colonial	Não	Não	Não
sistema de monitoramento/enchentes	Sim	Sim	Sim
conservação/manutenção/canais/galerias	Sim	Sim	Sim
contratação/projetos hidráulicos	Sim	Não	Sim
implantar/reservatório de regularização/ Córrego Pirajussara	Não	Sim	Sim
drenagem/Córrego Aricanduva	Sim	Não	Sim
piscinão/Córrego dos Machados	Sim	Sim	Sim
controle de vazão/Córrego Cordeiro	Sim	Não	Sim
drenagem/Bacia da Aclimação	Sim	Sim	Sim
regularização de vazão/Córregos Paraguai e das Éguas	Sim	Sim	Sim
regularização de vazão/ampliação/galerias/ Bacia do Córrego Verde	Sim	Sim	Sim
canalização/córregos	Sim	Sim	Sim
obras de emergência/combate a enchentes	Sim	Sim	Sim
construção/reservatórios/piscinões	Sim	Sim	Sim
canalização/Córrego Ponte Baixa	Não	Não	Não

59%

59%

leva a identificar que não há articulação estrita sobre o assunto entre PM 2017–2020 e o PDE 2014. Esta é a razão pela qual as ações previstas no Programa de Metas ligadas a educação ambiental, manutenção de parques e plantio de árvores estão articuladas ao PDE 2014.

Para o quadriênio de 2014–2017, a articulação com o PPA no próprio processo de elaboração do Programa de Metas ocorreria por meio da ligação entre os objetivos e as metas deste com os Programas e Ações Estratégicas daquele. No ciclo de 2017 a 2020, o Programa de Metas introduz o detalhamento de suas metas com as linhas de ação. A transversalidade que estas podem conter dificulta a relação de uma meta a somente um Programa ou Ação Estratégica no PPA correspondente. Desta forma, a relação entre ambos se estabelece em linhas gerais, tal como indicada na **Tabela 31** (p. 143), na ligação do Programa do PPA 2018–2021 com as linhas de ação do PM 2017–2020, havendo a possibilidade de mais de um programa tratar das linhas de ação presentes na meta.

Assim como no período de 2014 a 2017, mais uma vez as LDOs entre 2017 e 2020 encaminham as metas e linhas de ação do Programa de Metas⁵⁰. O papel do PPA passa a ser estritamente a aplicação dos recursos orçamentários. Porém, repete-se a situação em que uma série de ações e temas mais específicos relativos à execução das linhas de ação do Programa de Metas não aparecem articulados ao PPA 2018–2021, tais como manutenção dos serviços existentes, financiamento, repasse, entre outros. Ademais, nota-se a continuidade dos programas do PPA 2014–2017 no PPA 2018–2021, embora os programas “3005 – Coleta Seletiva de Resíduos Secos e Orgânicos” e “3020 – Proteção dos Recursos Naturais da Cidade” daquele tenham se fundido no programa “3005 – Promoção da Sustentabilidade Ambiental” deste.

O PPA 2018–2021 manteve o Detalhamento de Ação introduzido pelo PPA anterior e aprimorou o seu rastreamento na escala

⁵⁰ O que consta no artigo seguinte da LDO de 2020 é bastante semelhante às especificações para os exercícios orçamentários de 2014 a 2016 e 2018 a 2019: Art. 6º As metas e prioridades da Administração Municipal para o exercício de 2020 são aquelas especificadas no Anexo de Prioridades e Metas, observando o Programa de Metas da Cidade de São Paulo, elaborado nos termos do art. 69-A, da Lei Orgânica do Município, e seu estabelecimento far-se-á no âmbito da Lei Orçamentária e do Plano Plurianual 2018–2021, em consonância com o disposto nos §§ 9º e 10 do art. 137 do referido diploma legal.

Tabela 26 (continua).

Articulação entre o PPA2010–2013, as LDOs e as LOAs de 2010 a 2013. Elaboração própria (2021).

<i>Programa 1240 – Gestão Adequada dos Resíduos Sólidos</i>				
implantação/centrais/triagem/material reciclável	Sim	Sim	Sim	
implantação/centros/capacitação/cooperados/reciclagem/lixo	Sim	Sim	Sim	
implantação/postos/coleta/ voluntária/ material reciclável	Sim	Sim	Sim	
implantação/Ecopontos	Não	Sim	Sim	
desapropriação/áreas de aterro	Não	Não	Não	110%
implementação/autoridade municipal de limpeza urb./FMLU	Sim	Sim	Sim	
coleta/seletiva****	Sim	Sim	Sim	
varrição/lavagem/vias públicas	Sim	Sim	Sim	
coleta/transporte/tratamento/ destinação final/resíduos sólidos inertes	Sim	Sim	Sim	
concessão/serviços divisíveis de limpeza urbana em regime público	Sim	Sim	Sim	
PPA2010–2013: Cidade Criativa				
Ações	Consta na LDO2011?	Consta na LDO2012?	Consta na LDO13?	Empe- nho em relação às LOAs
<i>Programa 1310 – Fortalecimento/Requalificação do Centro – BID</i>				
reurbanização/praca Roosevelt/Ação Centro/BID	Sim	Sim	Sim	36%
controle/inundações/Ação Centro/BID	Não	Não	Não	
moradia/área central/Ação Centro/BID	Não	Sim	Não	
recuperação/cortiços/Ação Centro/BID	Não	Sim	Não	36%
regularização/vazão/Bacia Anhanguera/ Ação Centro/BID	Não	Não	Não	
PPA2010–2013: Cidade de Oportunidades				
Ações	Consta na LDO 2011?	Consta na LDO 2012?	Consta na LDO 2013?	Empe- nho em relação às LOAs
<i>Programa 1440 – Priorização de áreas estratégicas para a criação de empregos e negócios</i>				
manter/Conselho Gestor/APA Capivari/ Monos	Sim	Sim	Sim	1%
intervenção/urbanização/ melhoria/bairros	Sim	Sim	Sim	75%
revitalização/Pq. D. Pedro II	Não	Não	Não	

Tabela 26 (continuação).

Articulação entre o PPA2010–2013, as LDOs e as LOAs de 2010 a 2013. Elaboração própria (2021).

mínima do distrito ao vinculá-lo ao “CEP correspondente a cada equipamento público ou intervenção da Prefeitura, de acordo com o constante na base de dados na Secretaria Municipal da Fazenda e no Geosampa”⁵¹. Para os detalhamentos de ação não passíveis de regionalização, como ações administrativas, estas são vinculadas ao CEP e à sede do órgão público correspondente. Essa iniciativa parece absorver as ações relativas à transparência de dados e disponibilização de informações ocorridas por meio do site Gestão Urbana, resultando em um incrementalismo dessa política específica⁵².

Por um lado, para além da maior articulação entre o Programa de Metas e o Plano Diretor em virtude da melhoria no nível de detalhamento do PDE 2014, os aprimoramentos institucionais incrementais nas peças orçamentárias ao longo dos anos, parecem ter continuado; por outro, as perspectivas para o quadriênio 2018–2021 são difíceis face ao cenário econômico diagnosticado em virtude da crise macroeconômica brasileira desde 2014⁵³. Essa situação exige ajustes de despesa por parte do Poder Público enquanto o crescimento das receitas não ocorre, seja pelas receitas de transferências oriundas da esfera federal ou pelas receitas tributárias do Município⁵⁴ que, segundo o PPA 2018–2021, teve o montante total arrecadado em 2016 equivalente a 2012.

Dito de outro modo, mesmo com o aprimoramento da capacidade de articulação entre os instrumentos e da possibilidade de acompanhamento regionalizado das ações estratégicas do Plano

⁵¹ PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Plano Plurianual 2018–2021. Exposição de Motivos. 2018.

⁵² Cf. WISSENBACH, Tomás. Gasto público no território e o território do gasto na política pública. Um estudo sobre a territorialização do gasto público na cidade de São Paulo 2014–2017. 2018; WISSENBACH, Tomás. Indicador de regionalização do Orçamento Municipal. 2019; Fundação Tide Setúbal. Regionalização do Orçamento em Grandes Cidades. O estado da arte. 2019; Fundação Tide Setúbal; Rede Nossa São Paulo. (Re)distribuição territorial do orçamento público municipal: uma proposta para virar o jogo das desigualdades. 2020.

⁵³ PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO. Plano Plurianual 2018–2021. Anexo I. Apresentação do cenário econômico e demonstrativo da previsão de receitas para o quadriênio 2018/2021. 2018.

⁵⁴ De acordo com o referido Plano Plurianual, as receitas tributárias do município são compostas pelo Imposto Sobre Serviços de Qualquer natureza (ISS), Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – Inter Vivos (ITBI – IV) e Taxas de Contribuições de Melhorias.

Programa 3002: Acesso à Moradia Adequada						
Código	Ações	Consta na LDO2014?	Consta na LDO2015?	Consta na LDO2016?	Consta na LDO2017?	Empenho em relação às LOAs
1232	Requalificação de Cortiços	Não	Não	Não	Não	0%
3354	Construção de Unidades Habitacionais	Sim	Sim	Sim	Sim	59%
3356	Regularização Fundiária	Sim	Sim	Sim	Sim	44%
3357	Urbanização de Favelas	Sim	Sim	Sim	Sim	61%
2601	Assistência Técnica a Entidades no Âmbito do Programa MCMV	Não	Não	Não	Não	0%
2635	Verba de Atendimento Habitacional – Aluguel Social	Não	Não	Não	Não	134%
Programa 3005: Coleta Seletiva de Resíduos Secos e Orgânicos						
Código	Ações	Consta na LDO2014?	Consta na LDO2015?	Consta na LDO2016?	Consta na LDO2017?	Empenho em relação às LOAs
5614	Implantação de unidades de tratamento de resíduos	Não	Não	Não	Não	0%
5608	Ampliação e melhoria da infraestrutura para a coleta seletiva	Não	Não	Não	Não	2%
3390	Implantação de Centrais de Triagem de Material Reciclável Automatizadas	Sim	Sim	Sim	Não	0%
3391	Implantação de Ecopontos	Sim	Sim	Sim	Sim	30%
6006	Operação e manutenção das centrais de triagem – Coleta Seletiva	Não	Não	Não	Não	65%
6007	Serviços de limpeza urbana – Varrição e lavagem de áreas públicas	Não	Não	Não	Não	113%
6009	Coleta, Transporte, Tratamento e Dest. Final Resíduos Sólidos Inertes	Não	Não	Não	Não	46%
6010	Concessão dos Serviços Divisíveis de Limpeza Urbana em Regime Público	Não	Não	Não	Não	104%

Plurianual, a concretização dessas ações concebidas desde o Plano Diretor até suas elaborações orçamentárias podem não se realizar na prática. Com recursos limitados, a capacidade de investimentos do Poder Público Municipal é reduzida e, tal como foi analisado anteriormente, pode se repetir para o quadriênio atual de 2018–2021 a priorização de ações de zeladoria urbana e manutenção de serviços, como ocorreu no período de 2006 a 2009, ou a execução de certos programas em detrimento de outros. Em se tratando do padrão da cidade de São Paulo observado para período estudado, trata-se de uma prioridade recorrente de tentativa de execução das ações de HIS em detrimento das ações de saneamento ambiental entre 2003 e 2017. Arrisca-se dizer, entre outros motivos, que essa escolha acontece em função da organização e da pressão gerada pelos movimentos sociais de moradia sobre o Poder Público em torno da reivindicação de suas pautas.

A partir das considerações acima, é inevitável indagar o seguinte: chegou-se a uma encruzilhada? Em suma, mesmo quando o planejamento urbano parece adentrar o planejamento orçamentário assegurando a continuidade das ações estratégicas do primeiro para serem executadas pelo segundo após um longo período de dificuldades de articulação, a transformação em matéria concreta dos ideais do planejamento urbano encontra outros desafios para além dos limites da disciplina, os quais nos parecem adentrar a transdisciplinaridade e, dessa forma, necessária para a compreensão crítica e para a proposição de novos caminhos para a disciplina urbanística. Faz-se necessário voltar um pouco no tempo para olhar o presente com novos olhos. Um percurso breve, entre tantos possíveis, que tentaremos empreender a seguir a luz dos pensadores sobre o planejamento urbano paulistano.

Tabela 27 (continua).

Articulação entre o PPA 2014–2017, as LDOs e as LOAs de 2014 a 2017. Elaboração própria (2021).

Programa 3008: Melhoria da drenagem urbana e proteção das bacias hidrográficas

Código	Ações	Consta na LDO2014?	Consta na LDO2015?	Consta na LDO2016?	Consta na LDO2017?	Empenho em relação às LOAs
5084	Obras de controle a enchentes e alagamentos	Não	Não	Não	Não	46%
2367	Manutenção de sistemas de drenagem	Não	Não	Não	Não	92%
4901	Operação e manutenção dos Sistemas de Monitoramento de enchentes – SGE e Sistema de Alerta de Enchentes	Não	Não	Não	Não	100%
5013	Intervenções de controle de cheias em bacias de córregos	Sim	Sim	Sim	Sim	40%

Programa 3020: Proteção dos recursos naturais da cidade

Código	Ações	Consta na LDO2014?	Consta na LDO2015?	Consta na LDO2016?	Consta na LDO2017?	Empenho em relação às LOAs
3355	Execução do Programa de Mananciais	Não	Sim	Sim	Não	8%
3404	Reforma e Adequação de Parques e Unidades de Conservação Municipais	Sim	Sim	Sim	Sim	13%
7108	Implantação de Hospital Veterinário	Não	Não	Não	Não	0%
7117	Recuperação de áreas degradadas e/ou contaminadas	Não	Não	Não	Não	0%
7129	Implantação de Viveiros	Não	Não	Não	Não	0%
7136	Implantação de Parques e Unidades de Conservação	Não	Não	Não	Não	573%
7127	Implantação de Projetos Ambientais	Não	Sim	Sim	Não	67%
2324	Serviços de Desfazimento e Domolição de Construções Irregulares em Áreas de Proteção Ambiental	Não	Não	Não	Não	88%
6654	Apoio a ações ambientais	Não	Não	Não	Não	21%
6660	Fiscalização e Monitoramento Ambiental	Não	Não	Não	Não	0%
6661	Inspeção Ambiental Veicular	Não	Não	Não	Não	11%
6662	Operação e manutenção do hospital veterinário de cães e gatos	Não	Não	Não	Não	97%
6669	Educação Ambiental	Não	Sim	Sim	Sim	63%

Tabela 27 (continua).

Articulação entre o PPA 2014–2017, as LDOs e as LOAs de 2014 a 2017. Elaboração própria (2021).

7. Breve histórico do planejamento urbano e zoneamento e sua relação com o ciclo de planejamento orçamentário atual

“O planejamento urbano é o campo profissional que tem como objetivo a solução dos problemas urbanos” e como “objeto principal a atuação do Estado na produção e organização do espaço intraurbano”⁵⁵. Esse é o pressuposto fundamental com o qual Eduardo Nobre se valerá para analisar a transição do planejamento tradicional, compreensivo e racional para o planejamento estratégico entre 1975 e 2004, bem como seu impacto nas proposições urbanísticas da cidade de São Paulo. De início, temos na definição dada o caráter resolutivo do planejamento urbano como razão de existência da disciplina: solucionar um problema exige, a dois passos, propor uma ação e executá-la. Em seguida, o modo de atuação e a escala da proposição das ações concebidas do planejamento urbano passam pelo Estado e pelo espaço intraurbano. Esse segundo trecho do pressuposto é herdeiro do pensamento de Flávio Villaça. Por espaço intraurbano, a grosso modo, pode-se entender como sendo a escala espacial em que o espaço é estruturado pelo controle do tempo do deslocamento dos seres humanos⁵⁶. Em outras palavras, trata-se do espaço da cidade propriamente dito.

Pode-se deduzir, portanto, que as soluções para os problemas urbanos elaborados pelo planejamento urbano dentro do Estado têm a intenção de produzir e organizar o espaço da cidade. Para produzir pressupõe-se a necessidade de um projeto para ser executado; por sua vez, para organizar o espaço, é necessário um plano abrangente de toda a área da cidade. De fato, na contribuição dada por Villaça para uma história do planejamento urbano no Brasil, os dois momentos, projetar e planejar, constam em sua

⁵⁵ NOBRE, Eduardo. Do Plano Diretor às operações urbanas consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano. São Paulo: Annablume, 2019. p. 55.

⁵⁶ Mais detalhes sobre a redundância que significa o uso do termo espaço intraurbano, sua distinção com relação ao espaço regional e outras variações semânticas analisadas nas pesquisas sobre o estudo do espaço à época em que Villaça escreveu sobre tal tema pode ser encontradas em VILLAÇA, Flávio. “Espaço intra-urbano: esse desconhecido”, pp.17–48. In: VILLAÇA, Flávio. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

6678	Operação, Manutenção e Conservação de Parques	Não	Não	Não	Não	105%
6681	Manutenção de árvores consolidadas	Não	Não	Não	Não	9%
6682	Operação e Manutenção dos Viveiros	Não	Não	Não	Não	59%
6651	Operação e Manutenção do Centro de Manejo da Fauna Silvestre	Não	Não	Não	Não	77%
<i>Programa 3022: Requalificação e Promoção da ocupação dos espaços públicos</i>						
Código	Ações	Consta na LDO2014?	Consta na LDO2015?	Consta na LDO2016?	Consta na LDO2017?	Empenho em relação às LOAs
1241	Desenvolvimento de Estudos, Projetos e Instrumentos de Políticas Urbanas	Sim	Sim	Sim	Não	99%
2366	Conservação de áreas verdes e vegetação arbórea	Não	Não	Não	Não	88%
3387	Operação Urbana Água Espraiada	Sim	Sim	Sim	Sim	97%

Tabela 27 (continuação).

Articulação entre o PPA 2014–2017, as LDOs e as LOAs de 2014 a 2017. Elaboração própria (2021).

definição de planejamento urbano lato sensu, bem como nas cinco vertentes que o compõem. Isto é, as linhas de práticas e discursos do planejamento urbano das quais, em particular, nos interessam o planejamento urbano stricto sensu e o zoneamento⁵⁷, pela relação estreita deste último com o primeiro na história do planejamento urbano paulistano⁵⁸.

Ainda com o autor supramencionado, o planejamento urbano stricto sensu diz respeito aos discursos e atividades que vieram a desembocar nos planos diretores⁵⁹. A elaboração de um plano diretor muito semelhante aos atuais no interior de uma administração pública, válido para a toda a cidade e compreensivo em todos os aspectos da vida urbana, veio a ser implantado paulatinamente na cidade de São Paulo desde 1930, em especial os anos de 1947 a 1961 que, nos dizeres de Sarah Feldman, configuram um primeiro momento do planejamento praticado no município paulista. Este período é marcado por uma forte influência da teoria americana da *Scientific Management School*. O planejamento urbano passa a ser pensado como função de governo, com demanda de uma organização administrativa específica e um novo tipo de profissional: o arquiteto-urbanista de formação generalista. Anhaia Melo e Carlos Brasil Lodi são dois dos principais divulgadores da visão de um planejamento urbano como rotina administrativa, técnico, imparcial, geral, genérico e flexível, devendo abarcar e coligar distintos aspectos da vida urbana, fornecer um roteiro para resolução de problemas a partir de princípios estabelecidos e ser revisto continuamente de forma a adaptar-se aos contínuos desafios e imprevistos.

É neste momento que a atividade de planejar torna-se distinta da função de projetar, isto é, de executar. O planejamento urbano (*planning*) sucede ao urbanismo de viés embelezador, sanitaria e

⁵⁷ As outras três vertentes são: o planejamento de cidades novas, o “urbanismo sanitaria” e os planos de infraestrutura urbana. Este último considerado projeto. É importante mencionar que o texto referenciado a seguir busca contribuir para a história do planejamento urbano analisando o planejamento urbano stricto sensu. Cf. VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp, 1999. p. 169–244.

⁵⁸ FELDMAN, Sarah. Planejamento e zoneamento. São Paulo: 1947–1972. São Paulo: Edusp/Fapesp, 2005.

⁵⁹ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp, 1999. p. 175.

Escala cromática	Variação percentual	Informação
	200+	
	151 a 199,9	Valor superior à referência
	115 a 150,9	
	100 a 114,9	
	99,9 a 90	Valor inferior à referência
	89,9 a 76	
	75,9 a 50	
	49,9 a 11	

Tabela 28.

Diferenciação cromática entre correlação de valores adotados para a análise das EOs de 2003 a 2017. Elaboração do autor (2020).

viário (*urbanisme*)⁶⁰, marcado até então pela elaboração e execução de projetos urbanos. O planejamento urbano pensado como processo de pensar uma cidade ideal sofre duras críticas de Prestes Maia, que saiu em defesa das obras viárias:

“Não cremos que o Urbanismo municipal tenha deixado de fazer “planos” por incapacidade, ou má orientação, mas muito simplesmente porque este campo é vago e nele os técnicos estariam desprovidos de base opinativa credenciada e democraticamente invocada. [...] Estariam eles laborando no ar e perdendo tempo, que aliás têm aproveitado bem, fazendo justamente projetos de voirie, que bem ou mal, também são partes essenciais dos planos urbanísticos e geralmente os mais urgentes. Além de constituir capítulo de interesse imediato e palpável, quaisquer que sejam as teorias, a rede viária é a trama que efetivamente estrutura as cidades, delimita as unidades e sustenta, como um esqueleto, o planejamento (Prestes Maia, 1954: 26 *apud* Sarah Feldman, 2005: 31)

Apesar das divergências em relação às funções do planejamento urbano, à articulação entre plano e projeto, havia consenso entre Prestes Maia e Anhaia Melo acerca do papel relevante do zoneamento⁶¹ para a organização da cidade. Villaça define o zoneamento como a principal modalidade do planejamento urbano lato sensu no Brasil⁶². De fato, para o contexto da cidade de São Paulo, apesar do zoneamento ser parte integrante de um plano, sua elaboração deu-se de forma separada e independente no interior da administração municipal. Ademais, o zoneamento

⁶⁰ VILLAÇA, Flávio. Reflexões sobre cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 2012. p. 180.

⁶¹ Sarah Feldman toma por zoneamento o zoneamento compreensivo, nos termos de Basset (1931): abrangente ao conjunto da cidade e que divide o território urbano em zonas, nas quais se articulam diferentes parâmetros urbanísticos. Cf. FELDMAN, Sarah. Planejamento e zoneamento. São Paulo: 1947-1972. São Paulo: Edusp/Fapesp, 2005. p. 26.

⁶² VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp, 1999. p. 178.

Ação de programa do PPA 2002-2005	Sub ação de programa do PPA 2002-2005	EO 2003	EO 2004	EO 2005
1. Disponibilizar equipamentos públicos à comunidade	4. revitalização/parques municipais	Sim	Não	Não
	4. aumento/área verde	Sim	Sim	Não
2. Melhoria da infraestrutura urbana e dos serviços da cidade	3. Implementação/projetos urbanos	Sim	Sim	Não
3. Canalização e Implantação das vias de fundo de vale de córregos (PROCAV)	1. canalização/córregos	Sim	Não	Não
		Sim	Sim	Sim
		Sim	Sim	Sim
	3. implantação/áreas verde	Não	Não	Não
	4. implantação/piscinões	Não	Não	Não
4. Programa de recuperação e preservação ambiental	1. ampliação/ações/recuperação/Bilings/Guarapiranga	Sim	Sim	Sim
		Sim	Sim	Sim
		Não	Sim	Sim
		Não	Sim	Sim
		Não	Sim	Sim
	Sim	Sim	Não	
	2. Fundo do Meio Ambiente	Sim	Sim	Sim
6. Requalificação no centro	8. implantar/HIS/Centro	Sim	Sim	Não
9. Limpeza Urbana	1. coleta seletiva/reciclagem de lixo	Sim	Sim	Sim
	2. implantação/aterros sanitários	Sim	Sim	Sim
5. Prover programa de verticalização de favelas	execução/unidades habitacionais/Nicarágua/Vila da Paz/City Jaraguá	Sim	Não	Não
		Não	Não	Sim
		Não	Não	Sim
	recuperação/áreas degradadas/Nicarágua/Vila da Paz/City Jaraguá	Sim	Sim	Sim
		Sim	Sim	Não
		Sim	Não	Não
		Sim	Sim	Não
		Sim	Não	Não
		Não	Sim	Não
		Não	Sim	Não
Sim	Sim	Sim		

Tabela 29 (continua).

Relação entre o PPA 2002-2005 e as LOAs a partir das EOs de 2003 a 2005. Elaboração própria (2021).

suplanta o lugar do plano da cidade como prática e atua como um instrumento para responder às necessidades de controle das áreas mais valorizadas da cidade, impactadas com o crescimento e a diversificação do setor imobiliário a partir da década de 1940. Ao longo das décadas seguintes, o processo de construção do zoneamento deu-se de forma experimental e socialmente, em íntima relação com o mercado imobiliário, com a instituição de uma série de decretos que regulamentaram distintas regiões da cidade. Em contrapartida, o plano desenvolvido no interior da administração ao longo dos anos não se configura como um instrumento de aplicação efetiva, resultando somente na publicação pelo Departamento de Urbanismo de São Paulo de um volume intitulado *Planejamento*⁶³, com variados trabalhos desenvolvidos pelo órgão entre 1957 e 1961.

Com a criação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) em 1964 por decreto federal, o planejamento urbano é institucionalizado em todas as esferas administrativas do país e o órgão servirá para orientar o planejamento urbano integrado. Trata-se de uma demanda desde 1950 de entidades ligadas ao municipalismo com o objetivo de integrar os planos locais a todos os outros aspectos da vida urbana tais como o físico-territorial, o social, econômico e institucional⁶⁴. Com o SERFHAU, uma série de planos são realizados entre os anos 60 e 70 mediante contratação externa de empresas de consultoria. Em São Paulo, o Plano Urbanístico Básico (PUB) é realizado por um consórcio entre empresas brasileiras e americanas com trabalho conjunto elaborado durante um ano. Entregue nos últimos dias da gestão do prefeito Faria Lima, o plano quase foi incinerado pelo gestor seguinte, Paulo Maluf, por acusá-lo de ser propaganda política do mandato anterior.

É importante registrar que o PUB foi o primeiro plano que incorporou em si o zoneamento. Ao longo das mais de três mil páginas, com extensos diagnósticos e projeções futuras sobre aspectos urbanísticos, sociais, econômicos e administrativos, não somente a cidade foi objeto de estudo como também a região metropoli-

⁶³ A publicação estava organizada em quatro capítulos: pesquisa, planos do sistema viário, estrutura urbana e legislação e organização administrativa. Cf. Cf. FELDMAN, Sarah. Planejamento e zoneamento. São Paulo: 1947-1972. São Paulo: Edusp/Fapesp, 2005. p. 98.

⁶⁴ Ibidem, p. 218.

6. Lote Legal	urbanização/regulação/lotamentos irregulares	Sim	Sim	Sim
		Sim	Sim	Sim
		Sim	Sim	Não
7. Habitações populares	1. construir/unidade habitacional/multirão	Sim	Sim	Sim
	2. produção/unidade habitacional/Programa Morar Perto	Sim	Sim	Sim
		Sim	Sim	Sim
	3. Continuar/sub-programa de cortiços	Não	Não	Não
	4. produzir/unidade habitacional/CDHU	Não	Não	Não
	5. produzir/unidade habitacional/Programa Arrendamento	Não	Não	Não
6. continuidade/atividade da comissão permanente acessibilidade	Não	Não	Não	

tana. Ao todo, suas propostas tiveram um custo de 17 bilhões de dólares para serem implementadas e a cidade de São Paulo levaria cerca de 854 anos para arcar com todo esse valor, tendo como base o superávit de 1967⁶⁵. Para Villaça e Feldman, o PUB foi um “super plano”⁶⁶ que evidenciou a impossibilidade de implementar propostas de um plano apenas por ser resultado de trabalho técnico exaustivo, bem como tornou claro o distanciamento deste com a realidade de atuação da prefeitura⁶⁷. Além disso, o PUB desconsiderou em suas análises os vinte anos de construção do zoneamento envolvendo personagens e interesses concretos⁶⁸.

Após experiência tão marcante, o primeiro plano aprovado desde o Plano de Avenidas representou o oposto do PUB. Aprovado em 1971, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo (PDDI) adotou os estudos existentes como base e se restringiu ao planejamento físico-territorial em detrimento da totalidade da vida urbana, abdicando da articulação com outras esferas de governo, bem como do processo de planejamento⁶⁹. Elaborado por técnicos da Prefeitura e enxuto em conteúdo com o objetivo de se transformar em ação de governo com metas para serem alcançadas, o PDDI foi aprovado pela Câmara Municipal no auge da ditadura de forma antidemocrática. Em virtude disto, Villaça considera o plano ilegítimo por não haver a possibilidade de discutir um plano para a cidade⁷⁰. Responsável por redigir a lei do PDDI, Adiron Ribeiro é sintético:

Nunca acreditei em Plano Diretor. De maneira que não estava preocupado se (o plano) era bom ou ótimo. (Adiron Ribeiro, 1996 *apud* Sarah Feldman, 2005: 252)

⁶⁵ NOBRE, Eduardo. Do Plano Diretor às operações urbanas consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano. São Paulo: Annablume, 2019. p. 101.

⁶⁶ VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp, 1999. p. 169-244.

⁶⁷ Cf. FELDMAN, Sarah. Planejamento e zoneamento. São Paulo: 1947-1972. São Paulo: Edusp/Fapesp, 2005. p. 237

⁶⁸ Ibidem, p. 241.

⁶⁹ Ibidem, p. 243.

⁷⁰ Ibidem, p. 253.

Tabela 29 (continuação).

Relação entre o PPA 2002-2005 e as LOAs a partir das EOs de 2003 a 2005. Elaboração própria (2021).

Tema: Área Social					
Programa	Metas do PPA 2006–2009	EO2006	EO2007	EO2008	EO2009
307	recuperar/requalificar/imóveis/região da Luz	Não	Não	Não	Não
346	urbanização/Heliópolis	Não	Parcial	Parcial	Não
	regularizar/loteamentos	Sim	Sim	Sim	Sim
348	urbanização/Paraisópolis	Não	Não	Sim	Sim
	produzir/habitações/mutirão	Sim	Sim	Sim	Sim
183	produzir/unidades habitacionais	Sim	Sim	Sim	Sim
	atendimento/habitação/população/baixa renda	Sim	Sim	Sim	Sim
111	realocar/remover/famílias/frente de obras/risco/emergência	Não	Parcial	Não	Não
Tema: Desenvolvimento local e Revitalização da cidade					
Programa	Metas	EO2006	EO2007	EO2008	EO2009
317	oferecer/vaga/inserção/programa Moradia Progressiva	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial
	realizar/obras/drenagem/região Central	Sim	Sim	Sim	Sim
	disponibilizar/unidades habitacionais/locação social	Sim	Sim	Sim	Sim
	operacionalizar/reciclagem de lixo/região Central	Não	Não	Não	Não
309	reurbanizar/praças	Não	Não	Não	Não
	implantar/reformar/áreas verdes	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial
	reparar/guias/sarjetas/SMSP	Não	Não	Não	Não
	corrigir/valetas/SMSP	Não	Não	Não	Não
	estruturação/passeios públicos/SMSP	Não	Não	Não	Não
Tema: Infraestrutura Urbana e Meio Ambiente					
Programa	Metas	EO2006	EO2007	EO2008	EO2009
339	monitorar/lagos	Não	Não	Não	Não
	implantar/instrumentos ambientais/PDE	Não	Não	Não	Não
	investigar/áreas degradadas	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial
	conservar/vegetação arbórea/passeios/outras áreas públicas	Sim	Sim	Sim	Sim
	implantar/praças	Sim	Sim	Sim	Sim

Em 1972, a criação da Coordenadoria Geral de Planejamento (Cogep) representou simultaneamente um marco no processo de construção do zoneamento com um uma instância para gerir o zoneamento e no processo do planejamento como órgão normativo, consolidando os ideais dos anos 40 de inseri-lo na rotina administrativa⁷¹. Na gestão de Olavo Setúbal entre 1975 e 1979, a Cogep não somente passa a elaborar uma política de desenvolvimento urbano com políticas setoriais, como leva em conta os investimentos necessários para a sua execução do ponto de vista financeiro. Ou seja, além de planejar as ações físico-territoriais da cidade, a coordenadoria tinha a competência de elaborar e rever os orçamentos plurianuais de investimentos do Município com o objetivo de planejar os investimentos necessários para a realização dos objetivos propostos pelo planejamento⁷². Essa é uma mudança importante no processo de planejamento no âmbito estatal, registrada pelo Cândido Malta Campos Filho, secretário-coordenador da Cogep em 1976:

Quando eu recebi a Cogep do Benjamin [Adiron] Ribeiro, o que tinha de conhecimento solidificado, muito bem construído institucionalmente dentro da Cogep era o zoneamento, e as pessoas que estavam lá tinham conhecimento aprofundado, uma prática sobre isso muito forte [...] essa tradição eu recebi, mas ela era muito parcial, e para que fosse ampliada eu propus ao Setúbal, que concordou plenamente: “Você vai pensar o futuro da cidade em todas suas dimensões”. Então foi que pensei em custo de urbanização da cidade como um todo [...] Quanto custaria para terminar a cidade? Com tantos milhões de habitantes na época e com o crescimento previsto, qual o investimento necessário para que tudo se completasse? (Campos Filho 2016, *apud* Nobre, 2018, p. 263–264)

⁷¹ FELDMAN, Sarah. Planejamento e zoneamento. São Paulo: 1947–1972. São Paulo: Edusp/Fapesp, 2005. p. 237

⁷² Decreto nº 15.584, de 1978, que confere a Coordenadoria o status de secretaria. Cf. NOBRE, Eduardo. Do Plano Diretor às operações urbanas consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano. São Paulo: Annablume, 2019. p. 162.

Tabela 30 (continua).

Relação entre o PPA 2006–2009 e as LOAs a partir das EOs de 2006 a 2009. Elaboração própria (2021).

	criar/APA/Bororé-Colônia	Parcial	Não	Não	Não
	criar/implantar/parques naturais	Não	Sim	Sim	Sim
	implantar/UMA Paz	Não	Não	Não	Não
	implantação/parques lineares	Sim	Sim	Sim	Sim
	recuperar/lagos	Não	Parcial	Parcial	Parcial
	implantar/Agenda Ambiental/administração pública/Agenda 21/ unidade da prefeitura	Não	Não	Não	Sim
	implantar/projeto de educação/plano de arborização	Não	Não	Não	Não
	ministrar/cursos de formação/vegetação	Não	Não	Não	Não
339	realizar/levantamento florístico/áreas verdes	Não	Não	Não	Não
	desenvolver/educação/monitoria ambiental	Sim	Sim	Sim	Sim
	reformular/parques existentes	Não	Parcial	Parcial	Parcial
	implantar/parques municipais	Não	Parcial	Parcial	Parcial
	manter/viveiros	Não	Não	Não	Sim
	recuperar/áreas degradadas	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial
	manejar/manter/fauna	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial
	realizar/conservação/limpeza parques	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial
	conservar/áreas verdes/gramado/vegetação ornamental	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial
	implantar/PD/arborização	Sim	Sim	Sim	Sim
278	obras de drenagem/córrego/Pirajussara	Não	Não	Não	Não
	promover/limpeza manual/bueiros/bocas de lobo/correlatos/subprefeituras	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial
	construir/reformar/galerias	Sim	Sim	Sim	Sim
	promover/limpeza mecanizada/bueiros/bocas de lobo/correlatos/subprefeituras	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial
308	desassorear/córregos/canais/galerias/subprefeituras	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial
	conservar/galerias/córregos/canais/sistemas de drenagem/subprefeituras	Sim	Sim	Sim	Sim
	promover/limpeza mecanizada/bueiros/bocas de lobo/correlatos/SMSP	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial

Tabela 30 (continua).

Relação entre o PPA 2006–2009 e as LOAs a partir das EOs de 2006 a 2009. Elaboração própria (2021).

Nesse contexto, elaborado em 1982 e coordenado por Luiz Carlos Costa e Flávio Villaça, o PDDI-II traz, para além de mecanismos de financiamento e arrecadação municipal via IPTU atualizado, uma abordagem de planejamento com enfoque no processo e estruturação do espaço a partir do papel econômico e político desempenhado por agentes de natureza pública e privada em oposição ao planejamento tecnicista até então⁷³. Trata-se de olhar para a cidade enquanto processo ativo ao invés de seus aspectos meramente físico-territoriais.

O Plano Diretor de São Paulo 1985/2000 retoma a estruturação urbana concebida pelo PDDI-II e desenvolve questões pouco abordadas até então, como temas do meio ambiente, sistemas de áreas verdes e parques, déficit de serviços e detalhamento das finanças municipais⁷⁴. Ademais, foi o primeiro plano a propor a utilização do instrumento de operação urbana em parceria com a iniciativa privada tendo em vista “a grave limitação do poder público para atuar de forma mais rigorosa, seja no sentido de induzir transformações no uso do solo (...), seja no sentido de alterar efeitos sociais do mercado imobiliário”⁷⁵. O plano chegou a ser encaminhado no Projeto de lei nº 254/1985, porém não houve interesse, nem empenho do então prefeito Mário Covas em aprovar a proposta, segundo relato de Luiz Costa⁷⁶.

O Plano Diretor de 1988 foi elaborado a pedido do prefeito Jânio Quadros, que arquivou o Projeto de Lei do plano anterior com o argumento de que opções políticas deveriam passar a orientar o planejamento urbano frente às restrições de recursos e urgências da cidade de São Paulo. Menos polêmico que o PD 1985/2000 no tratamento de certos temas, além de instrumentos pouco detalhados, o PD 1988 foi aprovado por decurso do prazo e não resultou em alterações na Lei de Zoneamento, esta a verdadeira responsável pelo processo de produção do espaço e negociação de interesses já naquela altura.

Uma nova proposta de plano foi trazida pela administração de Luiza Erundina, a reelaboração foi defendida pela equipe de Paul

⁷³ Ibidem, p. 173.

⁷⁴ Ibidem, p. 178.

⁷⁵ São Paulo, Cidade, 1985a, p. 196 *apud* NOBRE, Eduardo, 2019, p. 180.

⁷⁶ NOBRE, Eduardo. Do Plano Diretor às operações urbanas consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano. São Paulo: Annablume, 2019. p. 185.

	construir/reformar/galerias/subprefeituras	Sim	Sim	Sim	Sim
	desassorear/córregos/galerias/SMSP	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial
308	conservar/galerias/córregos/canais/realizar/serviços complementares/sistema de drenagem/SMSP	Sim	Sim	Sim	Sim
	desassorear/piscinões	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial
	promover/limpeza manual/bueiros/bocas de lobo/correlatos/SMSP	Parcial	Parcial	Parcial	Parcial
	canalizar/outros córregos	Sim	Sim	Sim	Sim
	conservar/manter/canais/galerias	Sim	Sim	Sim	Sim
	canalizar/Córrego Franquinho	Não	Não	Não	Não
224	elaborar/projetos hidráulicos/regulamentação/córregos	Sim	Sim	Sim	Sim
	canalizar/Córrego Ipiranga	Não	Não	Não	Não
	canalizar/Rio das Pedras	Sim	Não	Não	Não

Singer, uma vez que o processo de elaboração do PD 1988 havia sido autoritário, sem respaldo do corpo técnico, do legislativo e da população. Uma proposta foi elaborada em 10 meses e o debate de uma pré-proposta ocorreu com mais de sessenta entidades da sociedade civil⁷⁷. O diagnóstico para a proposta do Plano Diretor de 1991, realizado por Raquel Rolnik, Nádia Somekh e Lúcio Kowarick partiu da constatação de que os planos anteriores careciam dos meios para implantar suas propostas idealistas. Céticos ao planejamento urbano tradicional e visando um plano diretor que trouxesse resultados, o plano deveria se ater a princípios gerais de questões centrais para promover a “reforma urbana”⁷⁸. No entanto, o PD 1991 acabou por ser barrado na Câmara dos Vereadores e engavetado por pressão do setor imobiliário contra o coeficiente de aproveitamento único de valor igual a um com o argumento de que a construção civil paulistana seria inviabilizada⁷⁹.

Em 2001, com a exigência do Estatuto da Cidade de elaboração e aprovação em lei de um plano diretor para cidades de mais de 20 mil habitantes e inseridas em regiões metropolitanas, a gestão de Marta Suplicy retomou o tema e Jorge Wilhelm montou uma equipe para elaborar diretamente a lei do plano diretor com a intenção prática de aprová-lo na Câmara Municipal, sem extensos diagnósticos. Para tanto,

A metodologia tem que se adaptar às realidades políticas, porque senão não servirá à gestão nem à necessidade da população. Por isso eu reuni todos os técnicos da Secretaria (que não são muitos e lhes disse que nós não iríamos fazer o livro do plano, mas sim a lei do plano. No final da gestão, teremos que fazer o livro para registrar o que fizemos, mas no que diz respeito ao que temos que fazer agora, eu não aceito nenhuma linha dos técnicos que não seja um artigo de lei! Além disso, havia outra função: quando

⁷⁷ Cf. VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp, 1999. p. 234.

⁷⁸ Singer, Paul, 1996 apud Nobre, Eduardo, 2019, p. 206

⁷⁹ Cf. NOBRE, Eduardo. Do Plano Diretor às operações urbanas consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano. São Paulo: Annablume, 2019. p. 209.

Tabela 30 (continuação).

Relação entre o PPA 2006–2009 e as LOAs a partir das EOs de 2006 a 2009. Elaboração própria (2021).

Programa do PPA2018–2021 associados	Metas	Linhas de Ação	Consta no PDE 2014?
3005/3008	27.500/14.166 famílias beneficiadas com Intervenção Integrada em Assentamentos Precários	27.500 famílias beneficiadas com Intervenção Integrada em Assentamentos Precários	executar/Programa de Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários
		atualizar/mapeamento/área de risco/IPT	georreferenciar/atualizar/levantamento de risco
		Iniciar/mapeamento/ricos hidrológicos e tecnológicos/ge-renciamento	elaborar/Plano Municipal de Riscos/Mapa 10
		elaborar/áreas prioritárias/ge-renciamento	implantar/sistema/fiscalização/risco
		fortalecer/380 NUDECs	aperfeiçoar/formação/servidores públicos municipais/cursos/risco
		criação/350 NUDECs/integração/gerenciamento/riscos mapeados	realizar/monitoramento participativos/Núcleos de Defesa Civil (NUDEC)
		implantar/Programa de Mobilização/áreas prioritizadas	implantar/protocolos/prevenção/ações emergenciais/desastres
		implantar/Programa Saúde/escolas municipais/áreas de alto risco	promover/atividades/capacitação/manejo/resíduos sólidos/áreas de desastre
Não consta	210 mil famílias beneficiadas por procedimentos de regularização fundiária	elaborar/896 Planos de Continência/áreas de alto risco/geológico/hidrológico/tecnológico	implantar/sistema/fiscalização/risco
		implantar/programa/coibição/implantação/áreas de risco	implantar/protocolos/prevenção/ações emergenciais/desastres
		entregar/títulos de garantia de posse	executar/Programa de Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários
		entregar/títulos de garantia de direito de propriedade	
		aprovação municipal do parcelamento em áreas particulares	

se escreve uma lei, cada artigo pode tratar de apenas um ponto ou tema, não pode ter adjetivos nem advérbios, não pode ter ambiguidades nem ambivalências, tem que ser muito preciso e cada ponto tem que estar completo (Wilheim *apud* CORTI, 2005, p.1, grifo nosso)

Pelo caráter pragmático, a elaboração da lei do plano diretor ocorreu em oito meses e, em seguida, a proposta foi submetida a diversas audiências públicas com o objetivo de atender aos dispositivos legais de processo participativo definidos pelo Estatuto da Cidade. O Plano Diretor foi aprovado na Câmara Municipal em sessão de 23 de agosto de 2002. As críticas ao PDE 2002 não tratam somente do breve diagnóstico realizado pelo plano, mas sobretudo da maneira como ocorreu o processo participativo⁸⁰. Uma vertente substantiva da produção intelectual de Flávio Villaça analisa os diversos problemas em torno da figura do plano diretor e seus textos tornam-se referência fundamental na crítica sobre a relevância ou não do plano⁸¹.

Uma primeira observação a ser mencionada sobre este plano em particular é a sua auto intitulação de Plano Diretor Estratégico. Há, destarte, um novo adjetivo incorporado ao nome. Viu-se anteriormente que o planejamento urbano paulistano sofreu influências das discussões realizadas na França e nos Estados Unidos em torno do urbanismo e do planejamento urbano. A partir da década de 1990, no contexto do neoliberalismo, o debate sobre planejamento urbano passa a girar em torno da ‘competitividade urbana’ entre as cidades para atração de capital⁸². Com base no suposto sucesso de Barcelona para os Jogos Olímpicos de 1992, o planejamento estratégico passa a ser disseminado por agências multi-

⁸⁰ VILLAÇA, Flávio. Sem os erros do presente. Folha de S. Paulo. São Paulo, 20 mai. de 2005. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz2005200510.htm>>. Acesso em: 23 jun. 2021.

⁸¹ ABRAHÃO, Sérgio Luís; ZIONI, Silvana Maria. Flávio Villaça. Uma trajetória dedicada ao planejamento urbano brasileiro. *Arquitextos*, São Paulo, ano 21, n. 246.01, Vitruvius, nov. 2020. Disponível em: <<https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/21.246/7952>>. Acesso em: 25/10/2021.

⁸² Cf. VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, Otília. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Editora Vozes, 2014. p. 76–77.

Tabela 31 (continua).

Articulação entre o PM 2017–2020, o PDE 2014 e a relação com o PPA 2018–2021. Elaboração própria (2021).

Não consta	210 mil famílias beneficiadas por procedimentos de regularização fundiária	aprovação municipal do parcelamento em áreas públicas	
		obtenção/licenciamento ambiental/áreas APRMs	
		registro do parcelamento em áreas particulares	executar/Programa de Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários
Não consta	25 mil unidades habitacionais entregues para atendimento via aquisição ou via locação social/**6.663 mil UH entregues para atendimento via aquisição ou via locação social. Esta versão da meta vale apenas se a Prefeitura Municipal não obter os repasses de outros entes. Este cenário conta apenas com recursos próprios da Prefeitura Municipal	registro do parcelamento em áreas públicas	
		Produzir 11000/1618 UHs de HIS/projetos de urbanização de assentamentos precários	
		Produzir 2500/368 UHs de HIS 1/ demanda aberta	
		Produzir 4000/2500 UHs de HIS/OUCs	executar/Programa de Provisão Habitacional
		Fomentar/produção HIS 2/ demanda aberta	
		Adquirir/imóveis/construção/reforma/HIS	implementar/política/aquisição de terras bem localizadas/HIS
		produzir continuamente 3750/1600 UH/ano após o término deste Programa de Metas	executar/Programa de Provisão Habitacional
		produzir 4000 UHs/HIS 1 – Entidades e associações de moradia	produzir/unidades habitacionais/HIS/áreas vazias/edifícios vazios/pop. baixa e média renda/regiões centrais/centralidades
3005	Reduzir em 100 mil toneladas/ano os resíduos de resíduos enviados a aterros municipais no ano de 2020, em relação à média 2013–2016	produzir 4000/2000 UHs/PPP	executar/Programa de Provisão Habitacional
		25 mil UHs entregues para atendimento via aquisição ou via locação social	revisar/implementar/locação social/HIS/Faixa 1 e 2
		realizar/diagnóstico/cadeia de reciclagem/SP	Não consta.
		implantar/programa/reaproveitamento dos resíduos orgânicos de podas e feiras	implementar/programa/sustentabilidade ambiental/feiras livres/Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
		criar/programa/profissionalização/cooperativas	definir/estratégia/formalização contratual do trabalho/cooperativas/associações

laterais e consultores internacionais em todo o mundo, inclusive no Brasil⁸³. No caso de São Paulo, esse modelo de planejamento se disseminou pela administração municipal a partir de intercâmbios internacionais e do conhecimento do debate no exterior por parte dos técnicos dos órgãos de planejamento⁸⁴. A origem do adjetivo estratégico advém da transposição de um conceito da administração empresarial para a administração pública: Drucker (1977) afirma que o “planejamento estratégico é um processo contínuo, sistemático, organizado e capaz de prever o futuro, de maneira a tomar decisões que minimizem os riscos”. Por sua vez, Oliveira (2007) conceitua que o “planejamento estratégico é um processo administrativo para se estabelecer a melhor direção a ser seguida pela empresa, diante dos cenários identificados e atuando de forma inovadora e diferenciada”. Antes normativo, orientado a objetivos e à oferta urbana, o planejamento urbano se torna estratégico, orientado ao custo-benefício e à demanda urbana⁸⁵.

Em relação ao processo participativo do PDE 2002, por um lado, “nunca um plano diretor foi tão debatido” se considerarmos o histórico de planos feitos no interior da administração por demanda de equipes técnicas, assim como episódios antidemocráticos na tramitação do plano pela esfera política municipal de São Paulo até então; por outro, não houve interesse das camadas populares na participação dos debates realizados pelas audiências municipais⁸⁶. Villaça esmiúça essa aparente contradição e identifica diferenças importantes entre as audiências realizadas nas periferias e nas áreas mais nobres da cidade⁸⁷. Nestas últimas, havia uma audiência pública para cada 300 mil habitantes, vereadores e técnicos municipais compareceram aos debates, as reuniões extrapolavam o horário limite e a pauta principal trazida pelo público dizia respeito ao zoneamento. As 338 ações estratégicas do plano diretor foram sistematicamente ignoradas. Na zona leste, a

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Cf. NOBRE, Eduardo. Do Plano Diretor às operações urbanas consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano. São Paulo: Annablume, 2019. p. 155–160.

⁸⁵ GUELL, 1997 apud NOBRE, 2019, p. 132.

⁸⁶ VILLAÇA, Flávio. Sem os erros do presente. Folha de S. Paulo. São Paulo, 20 mai. de 2005. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2005200510.htm>>. Acesso em: 23 jun. 2021.

⁸⁷ Áreas mais nobres da cidade agrupadas no termo quadrante sudoeste, utilizado na coluna referenciada na nota 86 acima.

Tabela 31 (continua).

Articulação entre o PM 2017–2020, o PDE 2014 e a relação com o PPA 2018–2021. Elaboração própria (2021).

		assinar/termo de comprovante/ logística reversa/fabricantes/ materiais previstos/Política Nacional de Resíduos Sólidos	
		assinar/parcerias/implantação/ logística reversa	
		ampliar/otimizar/coleta sele- tiva/SP	universalizar/coleta seletiva de resíduos secos e orgânicos/em cada distrito
3005	Reduzir em 100 mil toneladas/ano os rejeitos de resíduos enviados a aterros municipais no ano de 2020, em relação à média 2013-2016	implantar/coleta seletiva/edifícios públicos municipais	estabelecer/novas instalações públicas/destinação final de resíduos sólidos/Política Nacional de Resíduos Sólidos
		implementar/ações/educação ambiental	incentivar/acompanhar/implementação de ações/manejo/ Unidades Educacionais da Rede Municipal de Ensino do estado de SP/Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
		promover/conservação/ampliação/cobertura vegetal/parques	
		plantar/200 mil árvores/10 prefeituras regionais/prioridade	
		elaborar/relatórios/indicadores/sustentabilidade ambiental	
3005	Plantar 200 mil árvores no município, com prioridade para as 10 Prefeituras Regionais com menor cobertura vegetal	realizar/4500 projetos educativos	Não há ações estratégicas específicas para o verde e nem tais ações aparecem “articuladas diretamente com as diversas políticas públicas, sistemas e estratégias de desenvolvimento econômico que integram o PDE”.
		instituir/Plano de Arborização Municipal	
		instituir/Plano Municipal de Áreas Protegidas/Sistema SAPAVEL	
		plantar/175mil árvores de pequeno porte/linhas de alta tensão/faixas de dutos	
Não consta	Implantar um novo padrão de uso racional da água e eficiência energética em 100% dos novos projetos de edificações	implantar/projeto piloto de edificação/uso racional da água	Não consta.

Tabela 31 (continua).

Articulação entre o PM 2017-2020, o PDE 2014 e a relação com o PPA 2018-2021. Elaboração própria (2021).

proporção era de uma audiência para cada 3,3 milhões de habitantes, havia somente o presidente da mesa como representante do poder público, foram rápidas e esvaziadas. As reivindicações exigidas eram demandas antigas, como infraestrutura, manutenção, limpeza e legalização fundiária⁸⁸.

Em ambos os estratos sociais analisados, suas demandas não encontravam respaldo no PDE 2002, seja pelo fato do zoneamento historicamente arbitrar os conflitos de interesses entre diferentes agentes nas zonas onde este era bem detalhado, seja pelo fato das exigências serem as mesmas há décadas. Um argumento recorrente em uma série de textos de Villaça assinala que o plano diretor se refere ao discurso do Estado pela ideologia dominante das elites⁸⁹. Dessa forma, o plano diretor visaria somente a reprodução do discurso ideológico sobre os problemas urbanos⁹⁰ e não a ação efetiva de seus objetivos. Apesar dessa justificativa, nos parece que outros escritos do mesmo autor conseguem ir ao cerne do problema de maneira concreta e relevante para nossa análise aos quais nos referiremos em breve.

Com maior abertura política, os movimentos sociais da década de 1980 “entraram em cena”⁹¹ com as lutas pela Reforma Urbana, no qual a Assembleia Nacional Constituinte de 1987 possibilitou a unificação de diversas pautas desses grupos em torno de interesses comuns^{92,93}. Entre outros, o objetivo principal das entidades

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ Cf. VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp, 1999. p. 169-244; VILLAÇA, Flávio. Brecht e o Plano Diretor e VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor In: VILLAÇA, Flávio. Reflexões sobre cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

⁹⁰ Discursos como “o planejamento urbano não existe” ou “as cidades estão um caos” e, por isso, faz-se necessário elaborar um plano diretor para resolvê-los. Cf. VILLAÇA, Flávio. A lei... ora a Lei In: VILLAÇA, Flávio. Reflexões sobre cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

⁹¹ SADER, Eder. Quando novos personagens entram em cena. Experiências e lutas dos trabalhadores da Grande São Paulo, 1970-1980. Rio de Janeiro: Paz e terra, 4ª edição, 2001.

⁹² VILLAÇA, Flávio. Os limites da Participação Popular In: VILLAÇA, Flávio. Reflexões sobre cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 2012. p. 175

⁹³ Intelectuais importantes também enxergaram na elaboração da CF/88 uma possibilidade real de melhorar a abordagem para os problemas urbanos. Em um texto de 1987 para a Folha de São Paulo, Nestor Goulart chama enfaticamente a necessidade de se abordar o recém transformado Brasil Urbano, que até então vinha recebendo menos atenção na Constituinte. Cf. GOULART, Nestor. O Brasil Urbano na Constituição. Folha de S. Paulo. 19 de novembro de 1987.

3008	Reduzir em 15% as áreas inundáveis da cidade	Elaborar planos de bacias do município	Não diretamente. Consta: elaborar/Plano Diretor de Drenagem e Manejo de Águas Pluviais/considerar/Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos
		Elaborar projetos de obras prioritárias de controle de cheias	implantar/sistemas de detenção ou retenção temporária das águas pluviais
		Promover a limpeza de córregos, a desobstrução de galerias e o desassoreamento de reservatórios de retenção	desassorear/cursos d'água/canais/elementos/sistema de drenagem
		Atendimento habitacional para as populações atingidas	Não consta
		Aperfeiçoar o sistema de alerta a enchentes – CGE/FCTH	elaborar/aprimorar/mapeamento/área de risco de inundação/sistema de alerta e de emergência
		Instituir entidade municipal para gestão hídrica integrada	criar/órgão municipal de planejamento e gestão de drenagem
		Implantação de intervenções nas bacias hidrográficas do Município: Ribeirão Aricanduva, Riacho do Ipiranga, Córrego Uberaba, Córrego do Cordeiro, Córrego Zavuvus, Córrego Ponte Baixa, Ribeirão Perus, Córrego Tremembé e Córrego Paciência	Não consta. De ações de execução, há a ação implantar/sistemas de detenção ou retenção temporária das águas pluviais
		Implantação das intervenções do Programa do PRA – Programa de Redução de Alagamentos	
		Reavaliação do sistema de drenagem da Bacia do Córrego Anhangabaú	
		Implantação das intervenções em parceira com DAEE ou outros agentes	

Tabela 31 (continuação).

Articulação entre o PM 2017–2020, o PDE 2014 e a relação com o PPA 2018–2021. Elaboração própria (2021).

populares não era a elaboração de um novo plano diretor⁹⁴, mas assegurar instrumentos garantidores da função social da propriedade tais como o IPTU progressivo. Entretanto, com a aprovação da Constituição Federal de 1988, o artigo 182º, parágrafo 1 discorre sobre a necessidade da elaboração de um plano diretor para cidades de mais de 20 mil habitantes e a ele estão subordinados os instrumentos previstos para fazer valer a função social da propriedade. Tal solução representou “um verdadeiro aparato de proteção”⁹⁵ da reivindicação dos movimentos sociais e a resposta “apresentada por uma espécie de aliança entre tecnocratas do aparelho de Estado e Congressistas que se credenciaram como mediadores diante das resistências que ocorreram às propostas contidas na Emenda Popular de Reforma Urbana”⁹⁶.

Como mencionado anteriormente, o Plano Diretor de 1991 buscou se opor ao planejamento tradicional de visão técnica e neutra. O pressuposto de que a população conhece os seus problemas e o diagnóstico técnico (ou tecnicista) não é o meio pelo qual se revelará os problemas da cidade a priori guiou a elaboração do plano⁹⁷. Ao contrário, a participação popular ajudaria a desenhar as propostas para solucioná-los, de maneira *a posteriori*⁹⁸. É oportuno resgatar neste momento a fala do economista Paul Singer após sua experiência na elaboração do Plano Diretor de 1991:

“As pessoas querem planos porque eles aparentemente “garantem” um futuro melhor, o que significa que os planos, principalmente planos diretores, expressam o poder da comunidade politicamente organizada de decidir seu próprio destino. A pergunta é: será que a comunidade possui tal poder?”⁹⁹

⁹⁴ Este rejeitado na Iniciativa Popular Constitucional de Reforma Urbana. Cf. MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes, 2014. p. 174.

⁹⁵ Ibidem, p. 194.

⁹⁶ Rolnik, Raquel, 1994, apud Villaça, Flávio, 1999.

⁹⁷ Cf. VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp, 1999. p. 236.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ Cf. VILLAÇA, Flávio. Brecht e o Plano Diretor In: VILLAÇA, Flávio. Reflexões sobre cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

Por “pessoas” Paul Singer parece se referir a toda população, ao que Villaça critica, uma vez que a noção de plano diretor encontra uma difusão mais forte em determinadas parcelas da sociedade¹⁰⁰. Em relação a pergunta, “será que a comunidade possui tal poder?”, é possível afirmar que se concretizou maior democratização e participação da população no processo de elaboração do plano e do orçamento, com especial relevância para a experiência representada pelo PDE 2014 e pelo Ciclo Participativo de Planejamento e Orçamento (CPPO), tal como foi desdobrado nos capítulos anteriores. Entretanto, em última análise, se, por um lado, a CPPO e o Conselho de Planejamento e Orçamento Participativos (CPOP) permitiram a participação ‘de baixo para cima’, a territorialização e a atividade de monitoramento tal como vimos com as melhorias instituídas no Programa de Metas 2013-2016¹⁰¹; por outro, faltou capacidade para arbitrar conflitos orçamentários, ainda que se tenha garantido um espaço de escuta e fala a diferentes setores da sociedade civil¹⁰². A razão para essa incapacidade de poder decisório diz respeito não apenas a orientação do projeto político de governo, mas a existência de mecanismos que engessam o orçamento, além da setorialização e verticalização das políticas públicas¹⁰³. Dessa forma, apesar do CPPO ser uma instância de representação, as decisões orçamentárias e a alocação de recursos recaem sobre o Chefe do Executivo e sobre as estruturas-históricas-normativas das políticas públicas nos âmbitos municipal, estadual e federal¹⁰⁴.

Esta é uma pauta antiga da luta pela reforma urbana e de um “urbanismo que se pretende socialmente incluyente e democrático, comprometido com a (por falta de termo melhor) sustentabilidade ambiental”¹⁰⁵. Tais dificuldades ao processo orçamentário

¹⁰⁰ Ibidem, p. 213.

¹⁰¹ Rever **item 3.2** no capítulo 3 para recuperar a argumentação completa.

¹⁰² MATTOS, Bruna; PERES, Ursula. “A participação social e o conflito distributivo na planificação e orçamentação públicas: o caso do Município de São Paulo”. In: *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo, 2017, v. 22, n. 73, pp. 456-477.

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ Ibidem.

¹⁰⁵ Para além desta proposta, Ermínia Maricato elenca uma série de outras questões para o planejamento urbano que continuam em grande medida atuais mesmo após quase duas décadas desde a sua redação. De fato, se revelaria uma pesquisa interessante verificar o quanto se avançou e as trans

municipal não diminuem a importância de se melhorar a participação e democratização das ações orçamentárias para a população. Conhecer a natureza e a localização dos investimentos, bem como quem, quantos e onde ocorrerão a alocação desses recursos são fundamentais para que seja possível destinar as ações do planejamento urbano de acordo com o princípio da diminuição das desigualdades sócio-espaciais para aqueles que mais precisam. A experiência do Orçamento Participativo (OP) buscou responder a essas demandas e foram promissores os resultados alcançados no começo da implementação dos OPs¹⁰⁶. No entanto, tendo como referência o caso de Porto Alegre, apesar do aprendizado por parte da população de baixa renda sobre as conduções das ações do Estado, sua efetividade ficou comprometida por estar vinculado parcialmente aos recursos da LOA e sem articulação com o PPA¹⁰⁷. Para além do distanciamento com o sistema de planejamento, teria faltado a tal experiência participativa a “transferência de parte do poder decisório”¹⁰⁸. Para além do distanciamento com o sistema de planejamento, teria faltado a tal experiência participativa a “transferência de parte do poder decisório”. Este último ponto é fundamental para que a sociedade possa encaminhar a destinação desses recursos para não incorrer em “participativismo”¹⁰⁹ ou capacidade de decisão fragmentada sem atravessar as instâncias centrais capazes de concretizar os interesses da população.

formações ocorridas a luz da literatura mais recente para cada um dos fatores listados. Cf MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otília. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes, 2014, p. 179-187.

¹⁰⁶ AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander. (orgs.). A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

¹⁰⁷ Cf. MATTOS, Bruna; PERES, Ursula. “A participação social e o conflito distributivo na planificação e orçamentação públicas: o caso do Município de São Paulo”. In: Cadernos Gestão Pública e Cidadania. São Paulo, 2017, v. 22, n. 73, pp. 458-459.

¹⁰⁸ Ibidem. Essa observação está também fundamentada com base nos trabalhos de ABERS. R. Interesses e ideias em políticas participativas: reflexões a partir dos comitês de bacia hidrográfica e os orçamentos participativos. Sociedade e Estado, 18 (1/2). 2003 e Avritzer, L. Conferências nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil (Texto para discussão, n. 1739). Rio de Janeiro, 2012. Disponível em <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1137>>.

¹⁰⁹ MARICATO, Ermínia. Nunca fomos tão participativos. Carta Maior, 2007.

Outro fator importante a não se perder de vista foi tratado por Villaça em “A lei... ora a lei”. Acerca da seguinte frase proferida pelo bispo da Diocese de Petrópolis sobre um episódio que matou 741 pessoas por deslizamento de terra na região serrana do Rio de Janeiro: “o planejamento urbano não existe. A crítica deve ser feita.”¹¹⁰, o autor argumenta que o bispo tecniciza um problema cuja natureza é política, visto que, já naquela época, Petrópolis contava com uma série de leis que discorriam sobre o controle do uso do solo, além de um plano diretor que especificava a proibição de parcelamento do solo “em terrenos onde as condições geológicas não aconselham a edificação.”¹¹¹ Villaça, então, se faz a pergunta sobre a razão da não aplicação de leis e legislação suficiente sobre o tema há décadas¹¹². Entre os motivos, o autor cita serem as leis gerais, sem sanções, impossíveis de serem cumpridas, sem condições de aplicação e fiscalização ou todas as anteriores. A fragilidade do controle social, o não cumprimento da lei e a sua flexibilidade, prossegue, é resultado da desigualdade de poder político e econômico. As leis, finaliza, não foram feitas para a população e a luta de todos também deve ser contra a ilegalidade, a irregularidade e a clandestinidade¹¹³. Dessa forma, nota-se que, por um lado, as considerações acerca da aplicação da legislação e do orçamento participativo são fundamentais para articular o planejamento urbano e o planejamento orçamentário; por outro, tais questões sinalizam estar para além da capacidade instrumental de um plano diretor.

¹¹⁰ VILLAÇA, Flávio. A lei... ora a Lei In: VILLAÇA, Flávio. Reflexões sobre cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

¹¹¹ Ibidem, p. 220.

¹¹² Como diz exaustivamente Maricato em suas palestras numa frase que se tornou seu bordão: “não faltam planos, não faltam leis”.

¹¹³ VILLAÇA, Flávio. A lei... ora a Lei In: VILLAÇA, Flávio. Reflexões sobre cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 2012. p. 224-227.

8. Para além do Plano Diretor: conclusão e apontamentos

Verificou-se que, no município de São Paulo, o planejamento urbano paulistano apresenta dificuldades para orientar questões relativas a saneamento ambiental e HIS para o período entre 2002 e 2017. A não articulação do PDE com os planos setoriais subseqüentes e destes com o sistema orçamentário mostram que as ações relativamente executadas operaram apesar dos instrumentos de planejamento urbano. Ademais, a despeito da reorientação na política urbana em decorrência da transição do contexto dos estados de bem-estar social para o neoliberalismo¹¹⁴, a saber, do planejamento compreensivo para o planejamento estratégico, a implementação das ações do Plano Diretor Estratégico encontrou adversidades tratadas conforme as circunstâncias por diferentes gestões ao longo do período estudado, sendo comum a todas elas o foco na execução de parte das ações de HIS em oposição às ações de saneamento ambiental face às restrições fiscais, às crises atravessadas por alguns mandatos e à especificidade técnica de implementação de infraestruturas de saneamento.

Além disso, a “inserção brasileira no mundo como plataforma de valorização financeira” ao longo da década de 1990 exige uma política fiscal rígida de geração de superávits primários com impactos no cenário municipal em decorrência da busca pelo equilíbrio fiscal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 2001¹¹⁵. Levando em conta as despesas incomprimíveis do município, vinculadas a CF/88, as despesas discricionárias de manutenção dos serviços existentes e o incrementalismo, os poucos recursos que sobram são objeto de intensa disputa e barganha no processo orçamentário que, mesmo com a participação representada pela experiência da CPOP, infelizmente não resultou em poder decisório da população sobre o destino de parte desses

¹¹⁴ NOBRE, Eduardo. Do Plano Diretor às operações urbanas consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano. São Paulo: Annablume, 2019.

¹¹⁵ PAULANI, Leda. “A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre o papel do Estado e sobre a situação atual à luz da história”. IPEA, 2012.

recursos em disputa¹¹⁶.

Apesar disso, o controle sobre o orçamento público e seu acompanhamento é fundamental. Deve-se estar atento a todas as formas de captação e destinação do uso dos recursos públicos para políticas urbanas. A título de exemplo, as Operações Urbanas Consorciadas aprovadas em São Paulo arrecadaram 7,3 bilhões de reais para ser investido em 3% da área urbanizada da cidade e outros 2,4 bilhões de reais para ser alocado nos 97% restantes¹¹⁷. Tamanha diferença nos recursos disponíveis leva a desigualdades sócio-regionais consideráveis e comprometem o processo de planejamento como um todo. De resto, os recursos públicos reinvestidos valorizam ainda mais o capital imobiliário nos perímetros das operações, uma vez que a maior parte do dinheiro público foi alocado para obras viárias e desapropriações¹¹⁸.

No contexto que parece se desenhar, ao menos para as ações de curto prazo e no atual padrão sistêmico de acumulação em que o retorno dos investimentos em valorização financeira são mais significativos que os investimentos no setor produtivo¹¹⁹, assegurar o controle do orçamento público é central. Para o caso brasileiro a nível federal, Dowbor chama a atenção para o volume absoluto e relativo do orçamento público em relação ao PIB e a importância de orientar esse montante sob responsabilidade do Estado para políticas sustentáveis de desenvolvimento e de redução das desigualdades sociais, o que reforça o argumento para a necessidade de controle público e popular do orçamento¹²⁰.

À guisa de conclusão, ao longo do trabalho nota-se que a efetividade ou não do plano diretor está imbricada ao papel assumido pelo planejamento urbano no âmbito estatal de propor e solucionar os problemas da cidade de maneira compreensiva e eficiente,

¹¹⁶ MATTOS, Bruna; PERES, Ursula. “A participação social e o conflito distributivo na planificação e orçamentação públicas: o caso do Município de São Paulo”. In: *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*. São Paulo, 2017, v. 22, n. 73, pp. 456-477.

¹¹⁷ *Ibidem*.

¹¹⁸ *Ibidem*.

¹¹⁹ BRAGA, José Carlos de Souza. *Financeirização global: o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo*. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luis (Org.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997. p. 195-242 e HARVEY, David. *Os Limites do Capital*. Tradução: Magda Lopes. São Paulo: Boitempo, 2013.

¹²⁰ DOWBOR, Ladislau. *Os estranhos caminhos do nosso dinheiro*, 2013. p. 13.

isto é, de planejar e executar. No contexto paulistano, esses dois momentos distintos se contradizem historicamente na figura do plano diretor e do zoneamento. Se, por um lado, o primeiro deveria orientar todas as ações do Estado em diferentes aspectos da vida urbana; por outro, foi o zoneamento quem efetivamente arbitrou os conflitos entre os variados agentes e atores na produção da cidade. Desacreditado, o plano diretor ganha novo fôlego com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade de 2001, que obrigam a elaboração de plano diretor e a instituição de um processo participativo deste. Para além das dificuldades de implementação desse instrumento pelos Municípios brasileiros¹²¹, o presente trabalho revelou que a histórico descompasso entre planejar e executar se atualiza no conflito verificado entre planejamento urbano e planejamento orçamentário.

Dessa forma, olhar o financiamento público e pensar maneiras de articular ambos os planejamentos é necessário para garantir a continuidade entre as ações estratégicas, desde sua concepção até sua execução. As análises revelaram que tal descolamento entre o planejamento urbano e o planejamento orçamentário atravessam uma série de planos e instrumentos dos quais o plano diretor é apenas uma das instâncias que compõem de fato o sistema de planejamento urbano da cidade de São Paulo.

O problema entre executar e planejar é amplo e nos parece que está para além da redação mais detalhada das ações estratégicas de um Plano Diretor, desafio para além da capacidade instrumental deste. Repensar a articulação é o primeiro passo a ser dado, mas não só, no curto prazo para o planejamento urbano à luz de outras disciplinas. Enquanto o velho não se põe e novo não amanece, com o 'pessimismo da razão e o otimismo da vontade' nessa estreita travessia que configura o presente, como arquitetos e cidadãos, devemos nos valer de todas as armas políticas para realizar um mundo melhor pela simples constatação de que a vida humana vale a pena ser vivida^{122 123}. E deverá ser para todas as sociedades.

¹²¹ SANTOS JR., Orlando Alves dos (org.), Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. 2011.

¹²² MARCUSE, Herbert. A ideologia da sociedade industrial. O homem unidimensional. Rio de Janeiro: Zahar Editores. 1973.

¹²³ GRAMSCI, Antonio. Cadernos do cárcere, vol. 4. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

9. Referências bibliográficas

ARANTES, Otília. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes, 2014.

ARANTES, Paulo. O novo tempo do mundo: e outros estudos sobre a era da emergência. São Paulo: Boitempo, 2014.

BELMELMANS-VIDEC, Marie-Louise; RIST, Ray C; VEDUNG, Evert (org.). Carrots, sticks & sermons: policy instruments and their evaluation. New Jersey: Transaction, 2003.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. Comunicação apresentada para o Simpósio de Habitação da 27ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o

ARANTES, Otília. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Editora Vozes, 2014.

ARANTES, Paulo. O novo tempo do mundo: e outros estudos sobre a era da emergência. São Paulo: Boitempo, 2014.

BELMELMANS-VIDEC, Marie-Louise; RIST, Ray C; VEDUNG, Evert (org.). Carrots, sticks & sermons: policy instruments and their evaluation. New Jersey: Transaction, 2003.

BOLAFFI, Gabriel. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. Comunicação apresentada para o Simpósio de Habitação da 27ª Reunião Anual da Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência. Salvador: S.N., p. 1-34, 1975.

BRASIL. Constituição (1988). Estatuto da Cidade: Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, 1ª edição.

_____. Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001. Estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, 1ª edição.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

_____. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

BRENNER, Neil. Espaços da urbanização: o urbano a partir da teoria crítica. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2018.

DOWBOR, Ladislau. Os estranhos caminhos do nosso dinheiro. Coleção o que Saber. São Paulo, 2013.

DRUCKER, Peter F. Introdução à Administração. São Paulo; Pioneira, 1977.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. Power and Distributional Regimes. *Politics Society*, 1985; 14; 223.

FELDMAN, Sarah. Planejamento e zoneamento. São Paulo: 1947-1972. São Paulo: Edusp/Fapesp, 2005.

FILOCOMO, Giuseppe; ROYER, Luciana. Financiamento fiscal do desenvolvimento urbano: execução do Orçamento Geral da União 2002-2016. *Cadernos da Metrópole*, São Paulo, v. 22, n. 49, pp.811-839. set/dez 2020.

GIACOMONI, J. Orçamento público. São Paulo, SP: Atlas, 17ª edição, 2017.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana; PINTO, Sol Garson Braule. *Finanças públicas*. Elsevier Brasil, 2015.

LENCIONI, Sandra. (2011). “Referências analíticas para a discussão da metamorfose metropolitana contemporânea”. In: LENCIONI, Sandra. et al. (orgs.). *Transformações socio-territoriais nas metrópoles de Buenos Aires, São Paulo e Santiago*. São Paulo:

FAUUSP, 2011.

MARQUES, Eduardo. Notas críticas à literatura sobre Estado, Políticas Estatais e Atores Políticos, 1996.

MARCONDES, M. M.; CANATO, P. de C. “Participação social no planejamento e orçamento: A experiência do ciclo participativo na gestão municipal de São Paulo”. In: CARDOSO, J. C.; SANTOS, J. C.; PIRES, R. R. PPA 2012-2015: A experiência subnacional de planejamento no Brasil. Brasília: IPEA, 2015. pp. 291-209.

MATUS, Carlos. Teoria do Jogo Social. São Paulo: FUNDAP, 2005.

_____. Política, Planejamento e governo. Brasília: IPEA, 1993.

MOURA, Rosa. Configurações espaciais na metropolização brasileira. In: Revista E-metropolis, nº 13, ano 4, junho de 2013.

NOBRE, Eduardo. Do Plano Diretor às operações urbanas consorciadas: a ascensão do discurso neoliberal e dos grandes projetos urbanos no planejamento paulistano. São Paulo: Anna-blume, 2019.

OLIVEIRA, Djalma P. R. Planejamento estratégico: conceitos, metodologia, práticas. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

REIS FILHO, Nestor Goulart. Urbanização e Teoria. Contribuição ao estudo das perspectivas atuais para o conhecimento dos fenômenos de urbanização.

ROLNIK, Raquel. A cidade e a lei. Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.

ROYER, L. de O. “Municípios ‘autárquicos’ e região metropolitana: a questão habitacional e os limites administrativos”. In: FURTADO, B. A.; KRAUSE, C.; FRANÇA, K. C. B. de (ed.). Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano. Brasília: IPEA, 2013.

PAULANI, Leda. “A inserção da economia brasileira no cenário mundial: uma reflexão sobre o papel do Estado e sobre a situação atual à luz da história”. IPEA, 2012.

PERES, Ursula. “Análise da Governança do Orçamento Público”. In: Eduardo Cesar Leão Marques. (Org.). As políticas do

urbano em São Paulo. 1ª ed. São Paulo: Editora Unesp, 2018, v. 1, p. 111-140.

PERES, Ursula; SANTOS, Fábio. “Orçamento-programa: incrementalismo, racionalismo e política”. In: Valdemir Pires; André Rehbein Sathler. (Org.). Gestão Orçamentária inovadora: desafios e perspectivas no Brasil. 1ª ed. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018, v. 1, p. 99-139.

Pós graduação da FAUUSP, retrospectivas e prospectivas. Depoimento de Nestor Goulart Reis Filho. Revista do Programa de Pós-Graduação da FAUUSP, São Paulo, v. 1, n. 8, dezembro de 2000.

PRZEWORSKI, Adam. “A social-democracia como fenômeno histórico” In: PRZEWORSKI, Adam. Capitalismo e social-democracia. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

MARICATO, Ermínia. Nunca fomos tão participativos. Carta Maior. 26 nov. 2007.

MATTOS, Bruna; PERES, Ursula. “A participação social e o conflito distributivo na planificação e orçamentação públicas: o caso do Município de São Paulo”. In: Cadernos Gestão Pública e Cidadania. São Paulo, 2017, v. 22, n. 73, pp. 456-477.

PREFEITURA DE SÃO PAULO. Agenda 2012. Programa de Metas 2009-2012. São Paulo, 2009

_____. Programa de Metas 2013-2016: versão final participativa. São Paulo, 2013.

_____. Plano Municipal de Habitação. São Paulo, 2009.

_____. Plano Municipal de Saneamento Básico. Vol. I e II. São Paulo, 2010.

SANTOS JR., Orlando Alves dos, org., Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. 2011.

SÃO PAULO (Cidade). Lei nº 13.257, de 28 de dezembro de 2001. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2002/2005, e dá outras providências. Diário Oficial do Município, São Paulo, 29 dezembro, 2001.

_____. Lei nº 14.123, de 28 de dezem-

bro de 2005. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2006/2009.

_____. Lei nº 15.090, de 29 de dezembro de 2009. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2010/2013.

_____. Lei nº 15.949, de 30 de dezembro de 2013. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2014/2017.

_____. Lei nº 13.430, de 13 de setembro de 2002. Institui o Plano diretor estratégico. Diário Oficial do Município, São Paulo, 13 maio, 2004. Suplemento especial.

_____. Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014. Institui o Plano diretor estratégico.

SENA, Ygor. “Articulação entre planejamento urbano e planejamento orçamentário no Município de São Paulo de 2003 a 2016: ações de habitação de interesse social (HIS) e saneamento ambiental”. In: RIBEIRO, Luiz Cesar (org.) et all. Anais do Congresso Observatório das Metrôpoles 20 anos. As Metrôpoles e o direito à cidade: dilemas, desafios e esperanças. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ). Observatório das Metrôpoles, 2019.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp, 1999. p. 169-244.

VILLAÇA, Flávio. Sem os erros do presente. Folha de S. Paulo. São Paulo, 20 mai. de 2005. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2005200510.htm>>. Acesso em: 23 jun. 2021.

VILLAÇA, Flávio. Reflexões sobre cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

