

PRÓ-ATIVIDADE MUNICIPAL EM HABITAÇÃO

Um recurso para gestão de políticas públicas de habitação

2012

PRÓ-ATIVIDADE MUNICIPAL EM HABITAÇÃO

Um recurso para gestão de políticas públicas de habitação



Governador do Estado
Geraldo Alckmin
Vice-Governador do Estado
Guilherme Afif Domingos

Secretaria da Habitação
Silvio Torres

Secretario Adjunto
Marcos Rodrigues Penido

Chefia de Gabinete
Amauri Gavião

**Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano
(CDHU)**

Presidência
Antônio Carlos do Amaral Filho

Diretoria Administrativa-Financeira
Henrique Shiguemi Nakagaki

Diretoria de Planejamento e Fomento
Reinaldo Iapequino

Diretoria de Atendimento Habitacional
Guaraci Fontes Monteiro Filho

Diretoria Técnica
Marcos Rodrigues Penido

**Diretoria de Assuntos Jurídicos e de Regularização
Fundiária**
Solange Aparecida Marques

Coordenador Executivo do PEH-SP
Eduardo Trani

Assessoria de Planejamento
Mônica Therezinha Bartié Rossi

Superintendência de Planejamento Habitacional
Maria Cláudia Pereira de Souza

Gerência de Pesquisa Habitacional
Mariana de Sylos Rudge

Analistas responsáveis
Miriam Murakami Hiroto
Rubens Ferreira

Estagiários
Luiza Yorioka Rodrigues

Fundação Seade

Diretora Executiva

Felícia Reicher Madeira

Diretor Adjunto Administrativo e Financeiro

Flávio Capello

**Diretor Adjunto de Análise e Disseminação
de Informações**

Sinésio Pires Ferreira

**Diretora Adjunta de Metodologia e Produção
de Dados**

Marise Borem Pimenta Hoffmann

Chefia de Gabinete

Ana Celeste de Alvarenga Cruz

Conselho de Curadores

Carlos Antonio Luque (Presidente)

Antonio de Pádua Prado Junior

Geraldo Biasoto Junior

Hubert Alquéres

José Paulo Zeetano Chahad

Luiz Antonio Vane

Marcia Furquim Almeida

Pedro Pereira Benvenuto

Sérgio Besserman Vianna

Conselho Fiscal

Inês Paz de Oliveira

Shigueru Kuzuhara

Gustavo Ogawa

Coordenação técnica

Sonia Nahas de Carvalho

Analistas responsáveis

Edna Yukiko Taira, Lília Belluzzo, Maria Alice Bezerra

Cutrim, Nádia Pinheiro Dini, Osvaldo Guizardi Filho

Analistas

Adriana Domanoski Gurniak, Amay Silvia Camazano, Cimar
Alejandro Prieto Aparicio, Gustavo de O. Coelho de Souza,
Margarida Burman Juliano, Mylene Guedes M. S. R. de
Athayde, Nair de Oliveira Marin, Neuma Maria de B.
Menegatti, Rita de Cassia Victorino, Rosana Azevedo
Miguel, Suzana Maria Frias Pereira

Estagiários

Ana Beatriz Santos, Bárbara Lellis de Sá Friso, Bruna dos
Santos Galicho, Danielle Regina de Oliveira, Fernando de
Lima Lopes, Leandro Ramos Gonçalves, Letícia Yumi
Shimoda, Marina S. Vieira, Marília Gabriela Paduan, Renan
Mendes Moraes, Ricardo de Melo Tamashiro, Suzana
Sanchez Guimarães, Thais Yiki Nakayama Nishimoto, Tiago
Barbosa D'Ambrosio, Paulo Sérgio Campos de Aguiar

Editoração e diagramação

Icléia Alves Cury (gerente),

Cristiane de Rosa Meira, Denise Yoshie Niy, Elisabeth

Magalhães Erharter, Maria Aparecida B. de Andrade,

Tânia Pinaffi Rodrigues, Vania Regina Fontanesi

Pró-atividade municipal em habitação: um recurso para gestão de políticas públicas de habitação. São Paulo: Secretaria da Habitação, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU); Fundação Seade, 2012. 55p.

ISBN [online] 978-85-85016-96-8

1. Política Governamental. 2. Gestão Habitacional. 3. Políticas Públicas – Habitação. I.T.

CDD 350.8161

SUMÁRIO

Apresentação.....	2
Construção metodológica da condição de pró-atividade municipal	4
Existência de problemas habitacionais	4
Ações públicas promovidas pelo governo municipal	11
Pró-atividade municipal em matéria habitacional	15
Qualificação dos municípios segundo pró-atividade municipal	21
Cadastro de inscritos para programas habitacionais	24
Articulação com a sociedade	29
Fundo municipal de habitação	32
Instrumentos de planejamento e legislação urbanística.....	34
Unidade de execução das ações no setor habitacional	40
Gastos informados na função habitação.....	45
Sistema de gestão de pleitos habitacionais	49
Considerações finais	52

APRESENTAÇÃO

Este estudo traz os resultados da análise sobre pró-atividade dos municípios paulistas na área habitacional, com base em metodologia especialmente desenvolvida a partir dos dados da Pesquisa Municipal Unificada – PMU Habitação. Executada durante o segundo semestre de 2010 via *web* nas 645 prefeituras do Estado de São Paulo, a pesquisa obteve retorno de 593 municípios, referência empírica para o presente estudo.¹

A construção metodológica adotada partiu do reconhecimento da heterogeneidade demográfica, social e econômica entre os municípios paulistas, bem como das diferenciações segundo posição regionalmente ocupada. Em decorrência, o tratamento analítico realizado distinguiu os municípios para, na sequência, agrupá-los segundo similaridade de suas características. Portanto, a construção do indicador de pró-atividade municipal em habitação inclui a heterogeneidade do Estado de São Paulo e a relaciona com a problemática da moradia. A questão habitacional configura-se de forma diversa no território paulista, suscitando desafios e definindo condições que diferem segundo regiões ou municípios.

Não há, portanto, um conceito único ou homogêneo de definição da pró-atividade em matéria habitacional,² pois não existe somente uma questão habitacional a ser enfrentada no território paulista. Como consequência, não há, no conceito de pró-atividade, um conteúdo estritamente gerencial, restrito à apuração da eficiência do município na aplicação de seus recursos ou na execução de programas ou ações. O que há é a capacidade de gerir problemas, expressa nas ações implementadas, confirmadas e qualificadas pela presença dos recursos mobilizados.

A operacionalização dessa abordagem consistiu na combinação entre os indicadores presença de problemas habitacionais e existência de ações municipais declaradas. O indicador existência de problemas habitacionais, de forma combinada à presença de loteamentos irregulares, foi construído considerando-se a existência de:

- *moradias em área de risco* – aquelas onde há ameaça de perda ou dano social e econômico, causado por condição ou processo geológico, de origem natural, que pode ser induzido ou potencializado por intervenções nos terrenos, construídas de maneira inadequada. Os riscos investigados foram: *enchentes; desmoronamentos, erosão; contaminação do solo.*
- *Favelas* – aglomerados de domicílios construídos irregularmente em áreas pública ou privada, sem a propriedade do terreno e sem loteamento prévio. As ocupações são precárias e as moradias normalmente são construídas com materiais inadequados.

¹ Portanto, apenas 52 municípios não responderam a pesquisa, dos quais 46 concentram-se entre aqueles de pequeno porte populacional, de até 30 mil habitantes.

² Outras possibilidades metodológicas e analíticas foram exploradas em estudo realizado pelo Cebrap/SP com base em dados da MUNIC/IBGE e contemplando um conjunto de informações relativas às condições de gestão dos municípios da federação. Sobre isso ver: ARRETCHE, M. (org.) – **Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional**. SNH – Ministério das Cidades; CEM/Cebrap/SP.2007.

- *Cortiços* – moradias multifamiliar caracterizadas por uma ou mais edificações em lote urbano; subdivisão em vários cômodos, alugados, subalugados ou cedidos a qualquer título; sobreposição de funções no mesmo cômodo; acesso e uso comum dos espaços não edificados e instalações sanitárias; circulação e infraestrutura, em geral, precárias; superlotação de pessoas.

A existência de ações ou programas habitacionais compreendeu aqueles executados com recursos exclusivamente municipais, no período 2005-2009. As ações que compuseram esse indicador foram:

- unidades habitacionais entregues, ou seja, produção de novas moradias;
- lotes urbanizados, com ou sem cesta de material de construção;
- financiamento ou fornecimento de cestas de material de construção;
- intervenção em favelas, com ações de urbanização, regularização ou remoção;
- intervenção em cortiços.

Esses dois indicadores, construídos, permitiram classificar os municípios segundo condição de existência de problema habitacional e de promoção de ações no campo habitacional no período investigado. Da relação entre eles, definiram-se cinco grupos de municípios segundo pró-atividade municipal em matéria habitacional, os quais compõem a análise que se segue.

Este estudo organiza-se em três partes, além dessa apresentação. A primeira desenvolve a metodologia construída a partir da classificação dos municípios quanto à existência de problemas habitacionais investigados e ações municipais promovidas. A segunda parte trata da qualificação dos grupos de municípios criados e os distingue segundo a existência de recursos institucionais, legais e financeiros. A última parte sintetiza os principais aspectos que caracterizam cada grupo segundo condição de pró-atividade municipal.

O estudo desenvolvido é o primeiro, e inicial, esforço de reflexão sobre o tema. O diálogo com os gestores da política habitacional orientará revisões posteriores, refinando os procedimentos metodológicos de construção do indicador de pró-atividade e estimulando a melhoria do registro dos dados sobre a política, os programas e as ações habitacionais executadas, em particular pela esfera municipal de governo, principal fonte de dados utilizada por este estudo.

CONSTRUÇÃO METODOLÓGICA DA CONDIÇÃO DE PRÓ-ATIVIDADE MUNICIPAL

A pró-atividade municipal no campo da habitação foi construída mediante tratamento das variáveis sobre a existência de problemas habitacionais e de ações habitacionais executadas exclusivamente com recursos municipais em dois indicadores específicos. Cada um desses indicadores possibilitou classificar os municípios segundo presença de problemas habitacionais e de promoção de ações públicas habitacionais com recursos próprios. Na sequência, procedeu-se à intersecção dessas classificações, o que resultou na classificação final dos municípios segundo condição de pró-atividade em matéria habitacional.

Os tópicos a seguir detalham esses procedimentos e apresentam os resultados de classificação dos municípios paulistas que responderam à PMU Habitação, segundo as dimensões analíticas consideradas para o presente estudo.

Existência de problemas habitacionais

O indicador *existência de problemas habitacionais* foi construído mediante o tratamento das variáveis investigadas pela Pesquisa Municipal Unificada de Habitação de precariedade habitacional no município. Essas variáveis referem-se à existência de áreas de risco, favelas, cortiços e loteamentos irregulares, captadas tendo por referência o momento da pesquisa, ou seja, 2010. Considerado o universo dos 593 municípios que responderam à pesquisa, a Tabela 1 mostra a frequência de municípios por fenômeno investigado.

Tabela 1
Número de municípios segundo existência de problema habitacional investigado
Estado de São Paulo – 2010

Problema habitacional	Municípios
Total	593
Loteamento irregular	277
Área de risco	232
Favela	133
Cortiço	104

Fonte: CDHU; Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU Habitação.

Para compor o indicador de pró-atividade municipal em matéria habitacional, as variáveis foram tratadas considerando-se a presença e a combinação dos problemas área de risco, favela ou cortiço, acrescidas da distinção relativa à existência de loteamentos irregulares. Como resultado, formaram-se quatro grupos, cada um deles passível de desagregação em dois subgrupos, quando os municípios são também distinguidos pela presença de loteamentos irregulares, que assim se descrevem:

- **Grupo 1:** ausência de área de risco, favela ou cortiço, com ou sem presença de loteamentos irregulares.
- **Grupo 2:** presença de um dos problemas investigados (área de risco, favela ou cortiço), com ou sem presença de loteamentos irregulares.
- **Grupo 3:** presença de dois dos problemas investigados (área de risco, favela ou cortiço), com ou sem presença de loteamentos irregulares.
- **Grupo 4:** presença dos três problemas investigados (área de risco, favela ou cortiço), com ou sem presença de loteamentos irregulares.

Cada grupo criado é adiante descrito segundo quantidade de municípios, porte populacional e localização no território do Estado de São Paulo.³ Para este último aspecto, adotou-se o recorte regional elaborado para o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social em nove regiões de planejamento habitacional. Esclarece-se que o recurso a esses indicadores não visou analisar processos, nem investigar os fatores que influem na emergência das situações de precariedade habitacional pesquisadas, além de não se pretender esgotar outras possibilidades na identificação da questão habitacional, como existência e diferenciação da demanda pela aquisição de moradia. De qualquer forma, esses dados estão disponíveis e, com isso, passíveis de outras reflexões (Tabela 2 e Mapa 1).

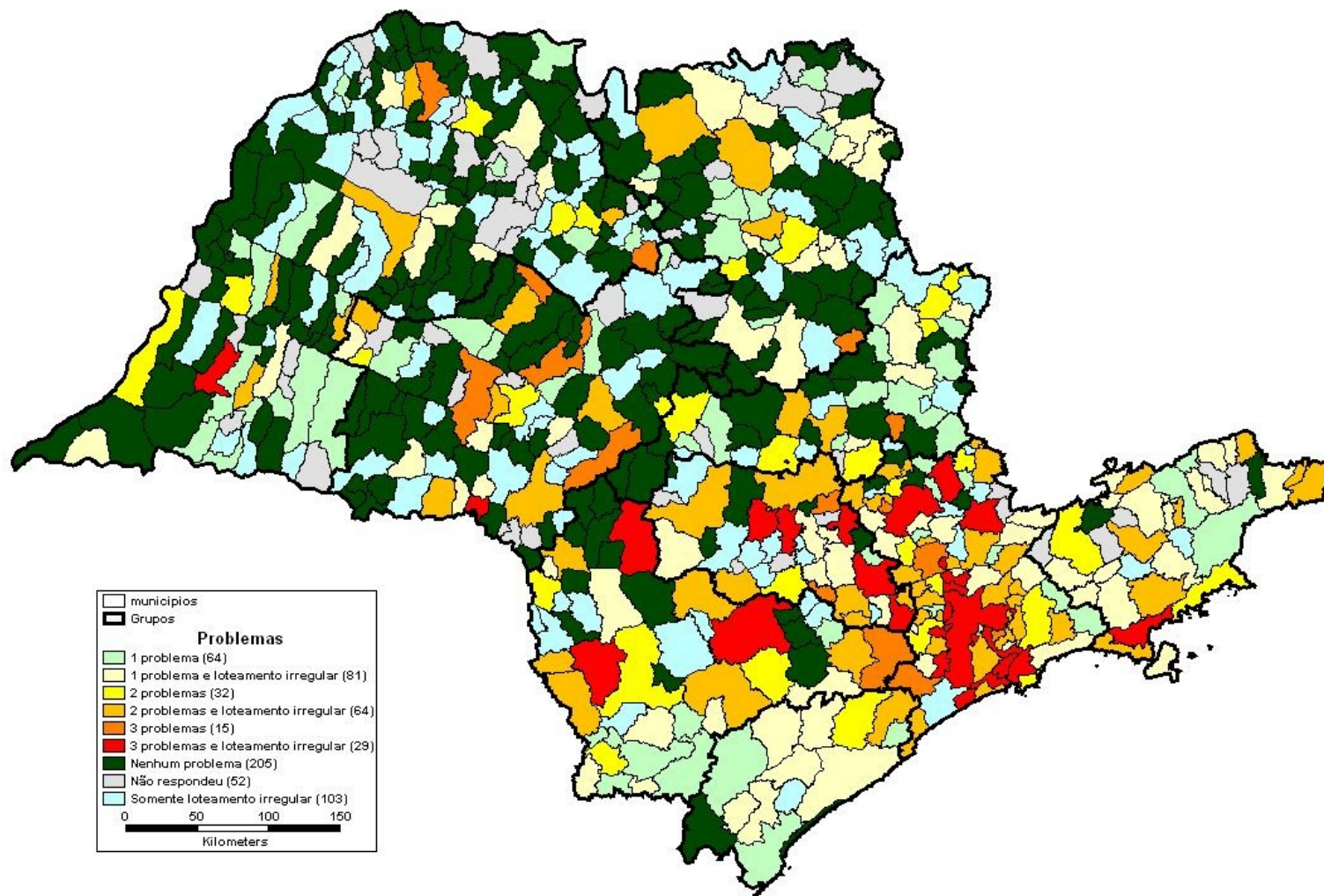
³ A taxa de crescimento demográfico foi inicialmente considerada para a análise. Contudo, as explorações feitas mostraram que esse indicador pouco auxilia para entender o comportamento dos municípios segundo problemas habitacionais, pelo menos não com a mesma ênfase encontrada com o indicador porte populacional. Diante disso, não foi utilizado para analisar os grupos criados.

Tabela 2
Distribuição dos municípios, por parte populacional, segundo existência de problemas habitacionais
Estado de São Paulo – 2010

Indicador	Condição de existência de loteamentos irregulares	Total		Até 30 mil habitantes		Mais de 30 a 50 mil habitantes		Mais de 50 a 100 mil habitantes		Mais de 100 a 500 mil habitantes		Mais de 500 mil habitantes		Município de São Paulo
		Nº abs.	%	Nº abs.	%	Nº abs.	%	Nº abs.	%	Nº abs.	%	Exceto MSP		
												Nº abs.	%	
Total	-	645	100,0	458	100,0	64	100,0	48	100,0	66	100,0	8	100,0	1
Não Responderam à PMU	-	52	8,1	46	10,0	4	6,3	2	4,2	0	0,0	0	0,0	0
Responderam à PMU	-	593	91,9	412	90,0	60	93,8	46	95,8	66	100,0	8	100,0	1
Ausência de área de risco, favela ou cortiço	0 – Não	205	31,8	182	39,7	11	17,2	8	16,7	4	6,1	0	0,0	-
	1 -Sim	103	16,0	88	19,2	10	15,6	4	8,3	1	1,5	0	0,0	-
Presença de um problema: área de risco ou favela ou cortiço	0 – Não	64	9,9	47	10,3	6	9,4	6	12,5	5	7,6	0	0,0	-
	1 -Sim	81	12,6	49	10,7	14	21,9	7	14,6	11	16,7	0	0,0	-
Presença de dois problemas: área de risco ou favela ou cortiço	0 – Não	32	5,0	10	2,2	7	10,9	6	12,5	7	10,6	2	25,0	-
	1 -Sim	64	9,9	24	5,2	9	14,1	7	14,6	21	31,8	3	37,5	-
Presença de três problemas: área de risco, favela e cortiço	0 – Não	15	2,3	7	1,5	1	1,6	3	6,3	4	6,1	0	0,0	0
	1 -Sim	29	4,5	5	1,1	2	3,1	5	10,4	13	19,7	3	37,5	1

Fonte: CDHU; Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU Habitação.

Mapa 1
Municípios segundo existência de problemas habitacionais



Grupo I – Ausência de área de risco, favela ou cortiço

O Grupo 1 reúne o maior número de municípios (308), que corresponde a 47,8% do total de municípios paulistas e a 52% dos que responderam à pesquisa. Consoante aos procedimentos definidos, 205 desses municípios, além da ausência de áreas de risco, favelas ou cortiços, não têm também loteamentos irregulares. Nos demais 103 municípios, apesar da ausência desses três problemas, há loteamentos irregulares.

Os municípios sem nenhum dos problemas investigados concentram-se entre os de menor porte populacional, de até 30 mil habitantes, correspondendo a 182 (ou 88,8% dos 205 municípios desse subgrupo). Esse comportamento se repete com o subgrupo dos que têm loteamentos irregulares, com 88 dos 103 municípios (85,4%).

Esses dados corroboram o suposto de ausência de problemas habitacionais com as características dos investigados em municípios pequenos e que desenvolvem processos sociourbanos menos complexos. Em contraposição, chama atenção a presença de municípios de porte populacional mais elevado classificados no subgrupo de municípios que não contêm áreas de risco, favelas ou cortiços e, nem mesmo, loteamentos irregulares. É o caso de Andradina, Batatais, Bebedouro, Ibitinga, Lençóis Paulista, Mogi Mirim, Penápolis e Pirassununga, com população entre mais de 50 mil e 100 mil, e de Americana, Araras, Ourinhos e São José do Rio Preto, com mais de 100 mil a 500 mil habitantes. Esses resultados se relativizam, ao se constatar que esses municípios, apesar de não conterem loteamentos irregulares, informaram ter loteamentos regularizados ou em processo de regularização. A única exceção foi Lençóis Paulista.

Onde se localizam os municípios paulistas que não apresentam os problemas habitacionais investigados, ou somente loteamentos irregulares? Consideradas as nove regiões de planejamento habitacional, percebe-se um comportamento que parte do noroeste/nordeste do Estado e se dirige para sua porção leste. Nas regiões de planejamento Noroeste e Centro-Oeste, 68,3% e 60,9% dos municípios, respectivamente, enquadram-se nesse grupo; a região Nordeste aproxima-se dessas duas, com 54,9% dos municípios nessa condição.

Outro conjunto é composto pelas regiões nas quais a parcela de municípios nessas condições é ainda elevada, mas não tanto quanto a observada no conjunto anterior: Sudoeste, Médio Tietê e Mogiana que, grosso modo, situam-se na porção central do Estado de São Paulo. Nestas regiões, 43,8%, 34,3% e 49,0% dos municípios, respectivamente, classificam-se nesse grupo.

Por fim, têm-se as regiões onde é mais reduzida a participação de municípios sem problemas ou apenas com loteamentos irregulares. É o caso da região que integra as três áreas metropolitanas e as regiões do Vale do Ribeira e Vale do Paraíba, com 12,1%, 21,4% e 10,2% dos municípios, respectivamente, nessas condições.

Em suma, a distribuição dos municípios com ausência dos problemas habitacionais investigados mostra, de um lado, a grande mancha territorial na qual predominam municípios desse grupo, independentemente da presença de loteamentos irregulares e, de outro, a parcela mais reduzida do território do Estado de São Paulo onde municípios dessa categoria praticamente não são localizados.

Grupo 2 – Presença de um problema: área de risco, favela ou cortiço

Esse grupo é formado por 145 municípios, que representam 22,5% dos municípios paulistas e 24,4% dos respondentes da pesquisa. É mais elevado o número de municípios que combinam um problema e loteamentos irregulares (81) do que o daqueles que declararam a ausência de loteamentos nessa condição (64).

O problema mais frequente corresponde às áreas de risco, independentemente de o município abrigar loteamentos irregulares. Com essa característica, somam-se 93 municípios, dos quais 55 contam também com loteamento irregular. Os problemas favela e cortiço isoladamente comparecem em número bem mais reduzido de municípios e sem diferenças segundo presença de loteamentos irregulares (Tabela 3).

Tabela 3
Número de municípios com problemas habitacionais, segundo tipo de problema
Estado de São Paulo – 2010

Tipo de problema	Um problema, sem loteamento irregular	Um problema, com loteamento irregular	Total
Total	64	81	145
Área de risco	38	55	93
Favela	11	13	24
Cortiço	15	13	28

Fonte: CDHU; Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU Habitação.

Por tamanho populacional, os municípios desse grupo, a exemplo do grupo 1, são predominantemente de pequeno porte. Este comportamento é mais acentuado entre aqueles que não têm loteamentos irregulares, com 73,4% dos 64 municípios desse subgrupo dispo de até 30 mil habitantes. Entre os que declararam ter loteamento irregular, situam-se 60,5% do total de 81 municípios. Isto, contudo, não exclui a presença de municípios mais populosos nesse grupo, como é o caso de Barueri, Guaratinguetá, Mogi Guaçu, Salto e São Caetano do Sul, com população entre 100 e 500 mil habitantes, que declararam um problema e ausência de loteamento irregular.

Apesar de os municípios desse grupo se espalharem por todo o território paulista, observa-se alguma concentração nas regiões Noroeste (13,6%) e Centro-Oeste (13,0%) – típicas do grupo 1 – e alta presença no Vale do Ribeira (64,3%) e Vale do Paraíba (48,7%).

Grupo 3 – Presença de dois problemas: área de risco, favela ou cortiço

O grupo 3 reúne 96 municípios que apresentam dois dos três problemas investigados, com ou sem loteamento irregular, correspondendo a 14,9% do total de municípios do Estado e a 16,2% daqueles que responderam à pesquisa.

A presença dos problemas investigados combinada à existência de loteamentos irregulares ocorre em 64 municípios, número que é o dobro dos que declararam não apresentar loteamento irregular – 32 municípios.

A combinação mais frequente de problema habitacional é aquela que relaciona a favela ou o cortiço com áreas de risco (95 municípios). O 96º município – Carapicuíba – informou a presença de favela e cortiço e ausência de áreas de risco. Portanto, repetindo o observado no grupo 2, o fenômeno mais frequente nos municípios paulistas é área de risco, que ocorre de forma isolada ou junto com outros problemas habitacionais (Tabela 4).⁴

Tabela 4
Número de municípios com problemas habitacionais, segundo tipos de problema
Estado de São Paulo – 2010

Tipos de problema	Dois problemas, sem loteamento irregular	Dois problemas, com loteamento irregular	Total
Total	32	64	96
Área de risco e favela	21	43	64
Área de risco e cortiço	11	20	31
Favela e cortiço	--	1	1

Fonte: CDHU; Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU Habitação.

Neste grupo já se nota maior participação de municípios mais populosos, com cinco dos nove municípios respondentes à PMU com população superior a 500 mil habitantes e 28 dos 66 que abrigam mais de 100 mil a 500 mil habitantes. A proporção deste grupo é bem mais reduzida entre os municípios entre 50 mil e 100 mil habitantes, com 13 municípios, de um total de 48.

Não obstante a predominância dos municípios com população mais elevada, os de pequeno ou médio portes são também identificados neste grupo de dois problemas habitacionais. A análise que considere a distribuição espacial desses municípios poderá confirmar ou não sua localização em áreas de conurbação urbana, de entorno de municípios de maior complexidade urbana.

Os municípios desse grupo não são numericamente representativos das regiões Noroeste, Centro-Oeste e Nordeste. Por outro lado, marcam as regiões Sudoeste (20,8%) e Médio Tietê (18,4%) e, de forma acentuada, o Vale do Paraíba (25,6%) e o Complexo Metropolitano (37,4%). À medida que se intensificam os problemas habitacionais investigados, a tendência é a de classificação dos municípios localizados nas porções central e leste do Estado de São Paulo.

⁴ As respostas dadas pela Prefeitura de Carapicuíba basearam-se em registros oficiais e não incluíram eventos constatados no município não registrados.

Grupo 4 – Presença dos três problemas investigados

O grupo 4 agrega os municípios com condições habitacionais graves ou complexas, pois em seu território identificam-se simultaneamente favelas, áreas de risco e cortiços. Totalizam 44 municípios paulistas, inclusive a capital do Estado, dos quais 15 não apresentam loteamentos irregulares e 29 declararam sua existência. Os municípios desse grupo respondem por 6,8% do total paulista e por 7,4% dos respondentes da pesquisa.

Quase a metade desses municípios abriga mais de 100 mil habitantes e, nesse grupo, estão quatro, incluída a capital, dos nove municípios paulistas com mais de 500 mil habitantes. Esta concentração, contudo, não exclui o fato de terem sido identificados municípios com as características desse grupo entre os de menor porte populacional, inclusive entre aqueles classificados no estrato de até 30 mil habitantes, com 12 municípios. De qualquer forma, vale a observação feita para o grupo 3, de possibilidade de sua localização próxima ou no entorno de municípios de porte populacional mais elevado e de dinâmicas urbanas mais intensas.

No território paulista, os municípios do grupo 4 tendem a se concentrar em sua porção leste, em particular nas áreas que conformam as regiões metropolitanas, notadamente a de São Paulo. Segundo as regiões de planejamento habitacional, o Complexo Metropolitano reúne metade dos municípios desse grupo e, na sequência, tem-se a região do Médio Tietê, que lhe é contígua, com sete municípios. Os demais municípios estão dispersos no restante do território do Estado.

Assim, encerrada a análise de distribuição dos municípios paulistas segundo existência de problemas habitacionais, observa-se que a maioria dos municípios sem presença dos problemas habitacionais investigados localiza-se em toda a área central do Estado estendendo-se para o noroeste/nordeste. Em contrapartida, os municípios com problemas habitacionais são predominantes nos territórios que se aproximam da capital.

Ações públicas promovidas pelo governo municipal

O indicador ações públicas promovidas pelo governo municipal foi construído com as variáveis sobre promoção habitacional com recursos exclusivamente municipais, discriminadas por modalidade de ação e período de implantação. As ações consideradas foram: unidades habitacionais de interesse social entregues; lotes urbanizados; fornecimento ou financiamento de cesta de material de construção; urbanização, regularização ou erradicação de favela; intervenção em cortiço; e regularização de lotes. Os dados considerados na análise referem-se ao período 2005-2009, que, para efeitos do indicador construído, foi distinguido em dois subperíodos: 2005-08 e 2009.⁵

Em parte decorrente do modelo de política centralizada nas esferas federal e, mais recentemente, estadual de São Paulo, a proposição de programas ou ações habitacionais não é comum entre os municípios paulistas e, dependendo da ação, sua presença é bem pouco expressiva.⁶

⁵ A captação dos dados foi anual para o período 2004-2009. Para efeito de análise, desconsideraram-se as ações promovidas apenas em 2004.

⁶ Foi o que se verificou com a concessão de carta de crédito habitacional, uma ação promovida por número inexpressivo de municípios; em 2009, apenas dois municípios desenvolveu essa ação.

Entre as ações analisadas, duas são mais frequentes entre os municípios, mas com comportamentos ligeiramente diferentes entre elas. A produção de unidades habitacionais de interesse social, de 2005 a 2009, foi realizada por 131 municípios, ou 20,3% do total estadual, dos quais, 75 executaram essa ação até 2008, interrompendo-a em 2009; portanto, menor número de municípios (56) a desenvolviam neste último ano investigado.

A segunda ação mais frequente é a de regularização de lotes, com 115 municípios, ou 18,7% do total do Estado. Sua distribuição ao longo do tempo pesquisado parece indicar expansão no período recente, pois, em 2009, esta ação era executada em 87 municípios, contra 61, em 2005-08. De qualquer forma, estes números não cobrem a parcela de municípios que declararam conviver com esse problema, identificado, como visto, em 277 municípios.

A baixa presença de ações associada à existência de problemas habitacionais é mais flagrante em relação a favelas e cortiços. O período 2005-09 totaliza 62 municípios, dos quais 32 declararam intervenção em favela, em 2009, sejam ações de urbanização, regularização fundiária ou remoção de famílias. Em contrapartida, 133 municípios informaram a existência desse fenômeno.

Situação ainda mais grave é verificada em relação a cortiços. Para o período investigado, essa modalidade de intervenção ocorria em somente dez municípios, dos quais oito atuavam em 2009. A presença de cortiços, por sua vez, abrangia 104 municípios do Estado de São Paulo em 2010, ano da coleta dos dados. A Tabela 5 sumaria esses resultados.

Tabela 5
Número de municípios, segundo tipo de ação pública promovida com recursos exclusivamente municipal Estado de São Paulo – 2010

Tipo de ação pública	Número de municípios			
	Não realizou	Em 2005-08	Em 2009	Em 2005-08 e em 2009
Unidades habitacionais entregues	462	75	24	32
Lotes urbanizados, com ou sem cesta de material de construção	550	26	6	11
Fornecimento ou financiamento de material de construção	556	8	4	25
Urbanização, regularização ou erradicação de favela	531	30	13	19
Intervenção em cortiço	583	2	4	4
Regularização de lotes	478	28	59	28

Fonte: CDHU; Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU Habitação.

Para efeitos do estudo de pró-atividade municipal, o indicador ações habitacionais promovidas com recursos exclusivamente municipais privilegiou o período de sua execução, independentemente do tipo de ação. Com isso, foram gerados quatro grupos de municípios, dos quais 348 declararam ausência de ações ao longo de

todo o período pesquisado. Entre os 245 restantes, a promoção de ações teve continuidade ao longo do período pesquisado para 156 municípios (Tabela 6).

Tabela 6
Número de municípios, segundo grupos de municípios criados com o indicador ações públicas promovidas pelo governo municipal Estado de São Paulo – 2010

Promoção de ações habitacionais		Número de municípios
Total		593
Grupo 1	Nenhuma ação	348
Grupo 2	Nenhuma ação em 2009 e pelo menos uma em 2005-08	89
Grupo 3	Alguma ação em 2009 e nenhuma em 2005-08	52
Grupo 4	Alguma ação em 2009 e pelo menos uma em 2005-08	104

Fonte: CDHU; Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU Habitação.

Portanto, segundo promoção de ações com recursos próprios municipais, os municípios que responderam à pesquisa foram classificados também em quatro grupos. A maior presença ocorre entre aqueles de porte populacional mais elevado, um comportamento que se assemelha ao da presença de problemas habitacionais, também mais frequente entre municípios maiores, com população de mais de 50 mil habitantes (Tabela 7).

Tabela 7
Distribuição de municípios, por porte populacional, segundo promoção de ações municipais
Estado de São Paulo – 2010

Promoção de ações municipais	Total		Até 30 mil habitantes		Mais de 30 a 50 mil habitantes		Mais de 50 a 100 mil habitantes		Mais de 100 a 500 mil habitantes		Mais de 500 mil habitantes		Município de São Paulo
	Nº abs.	%	Nº abs.	%	Nº abs.	%	Nº abs.	%	Nº abs.	%	Exceto MSP		
											Nº abs.	%	
Total	645	100,0	458	100,0	64	100,0	48	100,0	66	100,0	8	100,0	1
Não responderam à PMU	52	8,1	46	10,0	4	6,3	2	4,2	0	0,0	0	0,0	0
Responderam à PMU	593	91,9	412	90,0	60	93,8	46	95,8	66	100,0	8	100,0	1
Nenhuma ação entre 2005 e 2009	348	54,0	271	59,2	35	54,7	21	43,8	20	30,3	1	12,5	0
Nenhuma ação em 2009 e pelo menos uma entre 2005 e 2008	89	13,8	54	11,8	13	20,3	6	12,5	15	22,7	1	12,5	0
Alguma ação em 2009 e nenhuma entre 2005 e 2008	52	8,1	41	9,0	2	3,1	6	12,5	3	4,5	0	0,0	0
Alguma ação em 2009 e pelo menos uma entre 2005 e 2008	104	16,1	46	10,0	10	15,6	13	27,1	28	42,4	6	75,0	1

Fonte: CDHU; Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU Habitação.

Pró-atividade municipal em matéria habitacional

Consoante aos parâmetros definidos, a operacionalização da noção de pró-atividade municipal em matéria habitacional se deu pela classificação dos municípios a partir da combinação dos indicadores problemas habitacionais investigados e ações públicas promovidas pelo governo municipal. Aos quatro grupos de municípios criados segundo promoção de ações no período investigado relacionaram-se, também em número de quatro, os grupos definidos pela existência de problemas habitacionais (Tabela 8).

Este cruzamento gerou um grupo de municípios que declararam ausência de problemas habitacionais e, simultaneamente, existência de ações públicas. Para se entender esse resultado, aparentemente contraditório, é preciso esclarecer: primeiro, os problemas investigados se restringiram a áreas de risco, favelas ou cortiços, além de loteamentos irregulares; segundo, as ações públicas pesquisadas não se limitaram às que visam solucionar esses problemas e incluem ações de provisão habitacional, como oferta de novas moradias e de lotes urbanizados e fornecimento de material de construção. Essas características se explicitam com os dados da Tabela 9, que revelam que, em 2009, entre os municípios sem os problemas habitacionais pesquisados, predominam ações de provisão habitacional (novas unidades, lotes urbanizados ou cestas de material de construção) e de regularização de lotes. Em contrapartida, intervenções em cortiço ou em favela não ocorrem neste grupo de municípios.⁷

⁷ De acordo com a Tabela 9, um município declarou intervenção em favela em 2009 e que pode ter se encerrado e sido suficiente para eliminação do fenômeno.

Tabela 8
Distribuição dos municípios, por situação de realização de ações públicas, segundo existência de problema habitacional
Estado de São Paulo – 2010

Existência de problema habitacional	Condição de existência de loteamentos irregulares	Total		Nenhuma ação entre 2005 e 2009		Nenhuma ação em 2009 e pelo menos uma entre 2005 e 2008		Alguma ação em 2009 e nenhuma entre 2005 e 2008		Alguma ação em 2009 e pelo menos uma entre 2005 e 2008	
		Nº abs.	%	Nº abs.	%	Nº abs.	%	Nº abs.	%	Nº abs.	%
Total	-	593	100,0	348	100,0	89	100,0	52	100,0	104	100,0
Não tem área de risco, favela ou cortiço	Não	205	34,6	138	39,7	28	31,5	16	30,8	23	22,1
	Sim	103	17,4	71	20,4	15	16,9	8	15,4	9	8,7
Tem um problema: área de risco ou favela ou cortiço	Não	64	10,8	36	10,3	7	7,9	8	15,4	13	12,5
	Sim	81	13,7	49	14,1	15	16,9	7	13,5	10	9,6
Tem dois problemas: área de risco ou favela ou cortiço	Não	32	5,4	11	3,2	1	1,1	7	13,5	13	12,5
	Sim	64	10,8	28	8,0	14	15,7	4	7,7	18	17,3
Tem os três problemas: área de risco, favela e cortiço	Não	15	2,5	5	1,4	3	3,4	1	1,9	6	5,8
	Sim	29	4,9	10	2,9	6	6,7	1	1,9	12	11,5

Fonte: CDHU; Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU Habitação.

Tabela 9
Número de municípios (1) que declararam a realização de ações municipais em 2009,
por tipo de ação segundo existência de problemas habitacionais
Estado de São Paulo – 2010

Existência de problemas habitacionais	Municípios com ações municipais em 2009, com ou sem ações no período 2005-08					
	UH entregue	Lote urbanizado	Cesta de material de construção	Regularização de lotes	Intervenção em favela	Intervenção em cortiço
Total de municípios	56	17	29	87	32	8
Sem problema e sem loteamento irregular	15	7	8	17	1	0
Sem problema e com loteamento irregular	5	1	5	11	0	0
Um problema e sem loteamento irregular	8	3	2	11	1	1
Um problema e com loteamento irregular	7	2	5	9	3	1
Dois problemas e sem loteamento irregular	10	1	1	11	8	0
Dois problemas e com loteamento irregular	6	2	5	12	9	4
Três problemas e sem loteamento irregular	2	0	1	6	3	1
Três problemas e com loteamento irregular	3	1	2	10	7	1

Fonte: CDHU; Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU Habitação.

(1) Em razão da sobreposição de ações executadas, um município pode ser contado mais de uma vez nessa classificação.

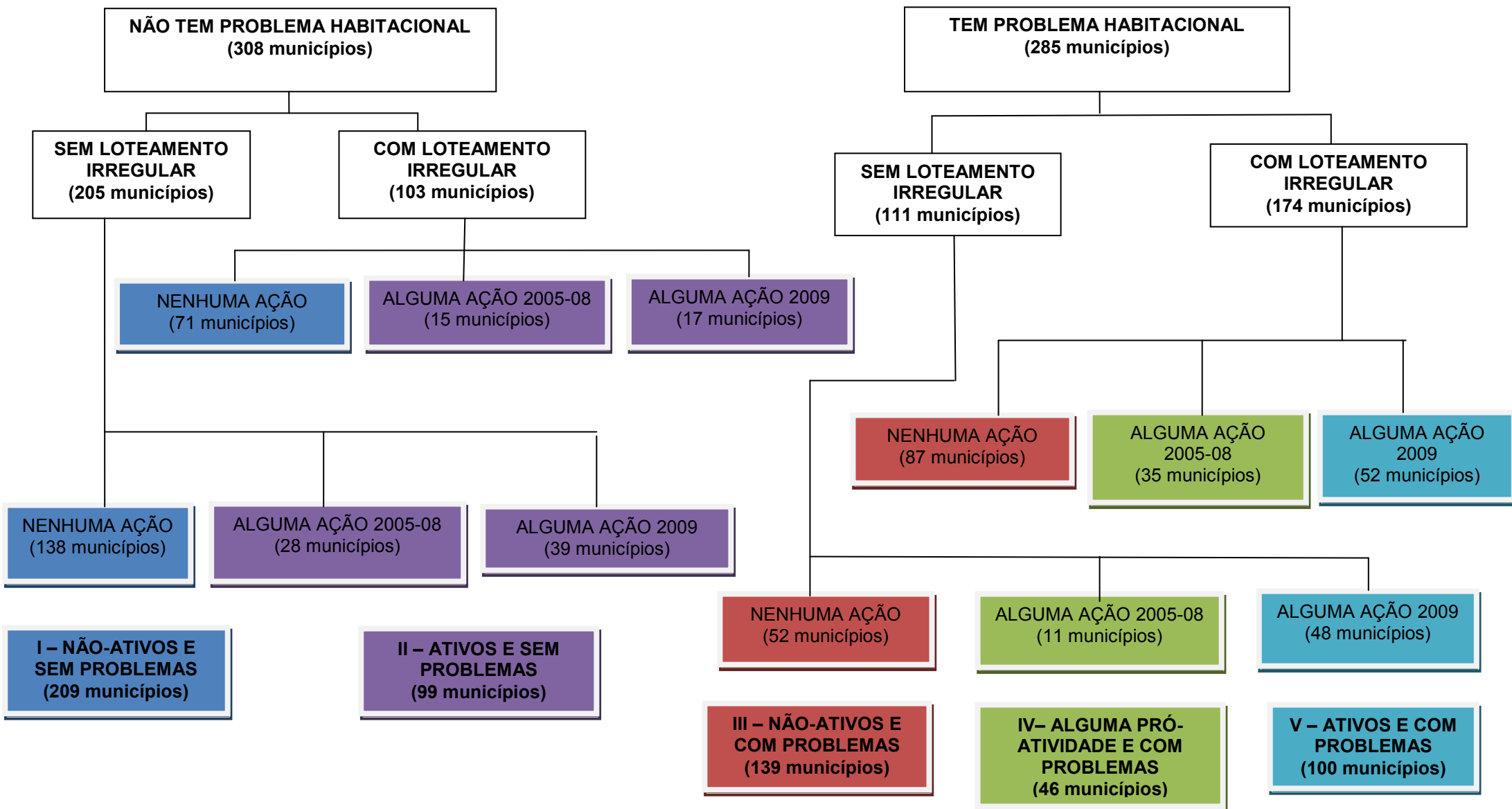
Nota: Exclui-se o município de São Paulo, com ação em todas as modalidades.

A tipologia de pró-atividade municipal em matéria habitacional resultou do cruzamento dos dois grupos de municípios criados com os indicadores de existência de problemas habitacionais e de promoção de ações habitacionais. Os procedimentos utilizados foram:

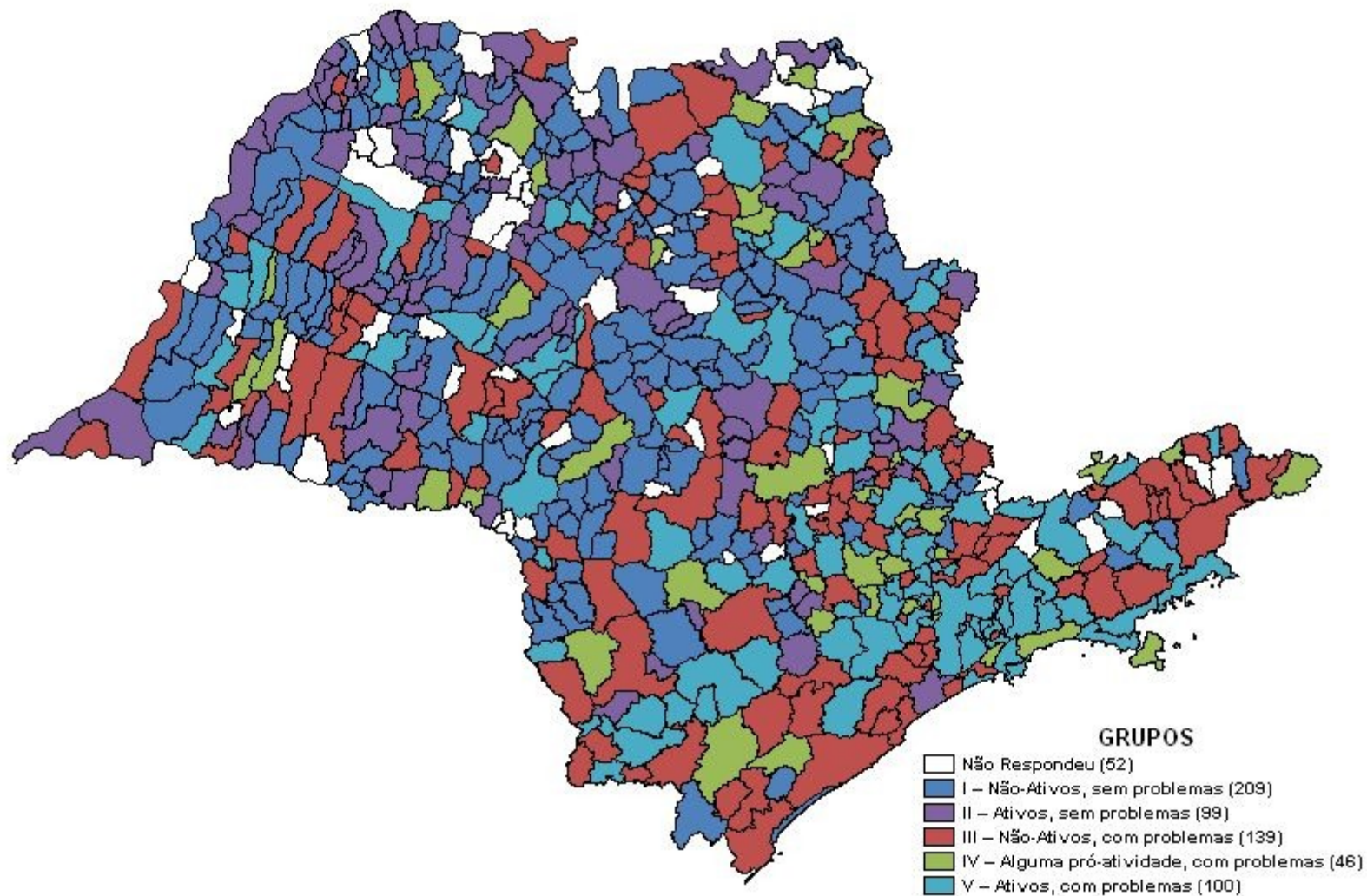
- distinção dos municípios segundo existência em seu território dos problemas habitacionais associados a áreas de risco, favelas ou cortiços. Loteamento irregular não foi considerado critério classificatório, uma vez que esse fenômeno dissemina-se entre os municípios paulistas. Consoante a esta distinção, os municípios foram reunidos em dois grupos: sem e com problema habitacional;
- para cada grupo aplicaram-se critérios específicos segundo promoção de ações habitacionais com recursos próprios municipais:
 - os municípios sem problema habitacional foram distinguidos em dois agrupamentos: municípios sem ação no período; e municípios com alguma ação, independente do período de promoção;
 - os municípios com problema habitacional foram classificados em três grupos: municípios sem ação no período; municípios com ação entre 2005 e 2008; municípios com ação em 2009, com ou sem promoção de ações no período anterior.

A adoção destes procedimentos levou à formação de cinco grupos de municípios (Figura 1). Os grupos em que constaram ações no setor foram conceituados como *ativos* e aqueles em que estas eram ausentes denominaram-se *não-ativos*.

Figura 1
Classificação dos grupos segundo pró-atividade municipal em matéria habitacional



Mapa 2
Municípios segundo indicador de pró-atividade municipal em matéria habitacional



QUALIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS SEGUNDO PRÓ-ATIVIDADE MUNICIPAL

No esforço de compreender os grupos de análise de pró-atividade, investigou-se um conjunto de recursos de âmbito municipal relacionados às condições institucionais, legais e financeiras dos governos. Originários da PMU Habitação, a análise considerou a existência dos recursos: cadastro de demanda de ações e ou de programas; disponibilidade de terras públicas para habitação; existência de conselho e de fundo gestor; existência de plano de habitação e de instrumentos urbanísticos; órgão executor responsável pela política no setor. Incluíram-se também a participação do município no sistema de pleitos da CDHU e a disponibilidade de recursos financeiros para habitação. Antes de apresentar essa análise, os grupos criados são descritos segundo classificação dos municípios por porte populacional.

Desde logo é importante notar as diferenças, entre os grupos de pró-atividade, relativas ao porte populacional dos municípios. Tanto o grupo I como o II formam-se, predominantemente, por municípios de pequeno porte populacional (até 30 mil habitantes) – compatível com a característica de ausência dos problemas habitacionais investigados. Se o grupo I refere-se à ausência tanto de problema habitacional quanto de ação municipal, o grupo II alia a ausência de problemas à promoção de ações no campo habitacional, sugerindo um perfil de atuação que vale ser investigado (Tabela 10).

A presença de municípios pequenos é também significativa no grupo III, mas inferior à sua participação no total dos municípios que responderam à pesquisa. A eles se somam os de porte um pouco mais elevado – entre 30 e 50 mil habitantes –, totalizando pouco mais de três quartos dos municípios caracterizados pela presença de problemas habitacionais e ausência de promoção de ações. De qualquer forma, este grupo reúne 32 municípios com pelo menos 50 mil habitantes, dos quais 18 têm 100 mil ou mais moradores, que aliam existência de problemas habitacionais e ausência de ações no período investigado. Trata-se, portanto, de situações a merecer atenção da política pública, diante dos riscos de intensificação do problema habitacional em contextos de dinâmica urbana acentuada. A presença neste grupo de um município acima de 500 mil habitantes – Sorocaba – representa, na comparação com os municípios de porte similar, a principal “exceção” verificada. Mas, sobretudo, corrobora a urgência de investigações mais aprofundadas dos fatores definidores do perfil de atuação do governo municipal.⁸

Os grupos IV e V diferenciam-se dos anteriores em razão da presença de municípios mais populosos, com pelo menos 100 mil habitantes. O grupo V, de forma específica, concentra sete dos nove municípios acima de 500 mil habitantes, entre eles a capital do Estado, e que se caracterizam pela continuidade das ações municipais no setor no período de análise. Esse comportamento não dispensa, evidentemente, a necessidade de detalhar a contribuição das ações públicas, em face da magnitude e complexidade adquirida pela questão habitacional em ambiente urbano-metropolitano.

⁸ Há referências de ausência de ação municipal no setor, desde 1997. Ver MEIRA, S. I. Planejamento e gestão urbanos em Sorocaba – SP: análise das políticas públicas de habitação popular. *RAE GA – O Espaço Geográfico em Análises*, Curitiba, n.12, p.59-72, 2006.

Há que se notar também, nesses grupos IV e V, a presença de municípios de pequeno e médio portes populacionais, sinalizando sua pró-atividade diante de existência de problemas habitacionais. Nessa direção, talvez constituam parâmetros importantes na comparação com os municípios do grupo III.

Tabela 10
Distribuição dos municípios, por porte populacional, segundo grupos de pró-atividade municipal em matéria habitacional
Estado de São Paulo – 2010

Grupos de pró-atividade municipal	Total		Até 30 mil habitantes		Mais de 30 mil a 50 mil habitantes		Mais de 50 mil a 100 mil habitantes		Mais de 100 mil a 500 mil habitantes		Mais de 500 mil habitantes			
											Exceto MSP		Município de São Paulo	
	Nº abs.	%	Nº abs.	%	Nº abs.	%	Nº abs.	%	Nº abs.	%	Nº abs.	%	Nº abs.	%
Grupo I – Não ativos e sem problemas habitacionais	209	100,0	186	89,0	13	6,2	8	3,8	2	1,0	0	0,0	0	0
Grupo II – Ativos e sem problemas habitacionais	99	100,0	84	84,8	8	8,1	4	4,0	3	3,0	0	0,0	0	0
Grupo III – Não ativos e com problemas habitacionais	139	100,0	85	61,2	22	15,8	13	9,4	18	12,9	1	0,7	0	0
Grupo IV – Alguma pró-atividade e com problemas habitacionais	46	100,0	18	39,1	8	17,4	5	10,9	14	30,4	1	2,2	0	0
Grupo V – Ativos e com problemas habitacionais	100	100,0	39	39,0	9	9,0	16	16,0	29	29,0	6	6,0	1	1,0

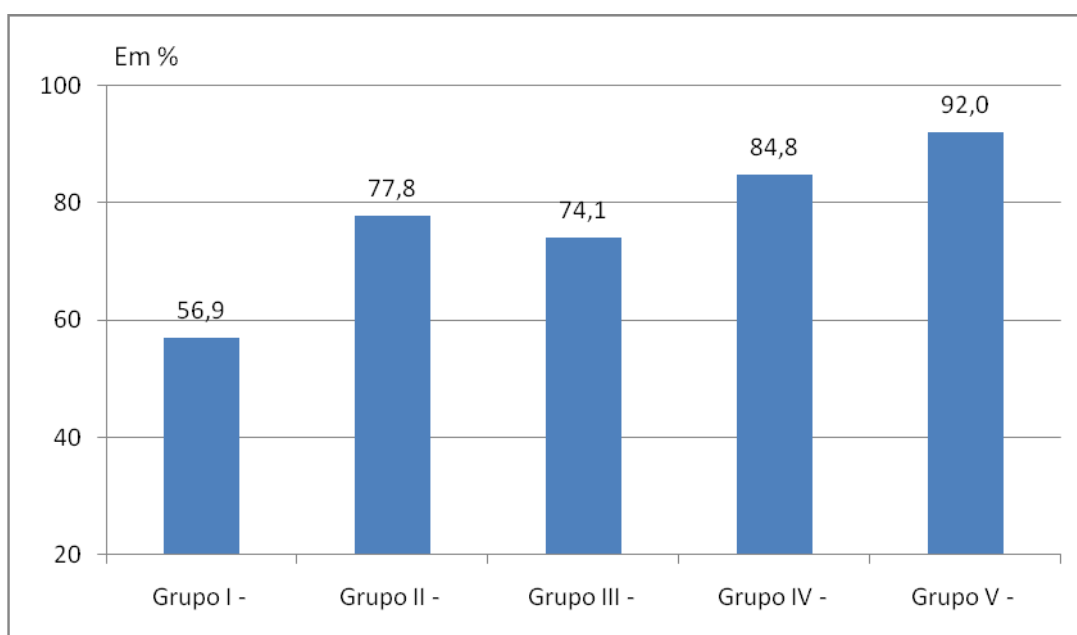
Fonte: CDHU; Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU Habitação.

Nota: Refere-se aos 593 municípios que responderam à pesquisa.

Cadastro de inscritos para programas habitacionais

O fato de o município dispor de cadastro de inscritos não significa promover ações de iniciativa municipal no campo habitacional, pois este recurso pode ter sido implementado pelas esferas estadual ou federal de governo e disponibilizado nas prefeituras. Mesmo assim, a existência de cadastro segue comportamento compatível à configuração dos grupos de municípios segundo pró-atividade. Dessa forma, é bem maior a proporção de municípios com cadastro nos grupos IV (84,8% dos municípios) e V (92,0% dos municípios), seguidos pelos grupos II e III (75% de seus municípios). No grupo I, a disponibilidade de cadastro atinge menor proporção de municípios (56,9%), coerente às características que combinam ausência de problemas de habitação e de ação municipal no setor.

Gráfico 1
Municípios com cadastros de inscritos em programas habitacionais, segundo grupos de pró-atividade municipal em matéria habitacional
Estado de São Paulo – 2010



Fonte: CDHU; Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU Habitação.

Nota: Refere-se aos 593 municípios que responderam à pesquisa

Os cadastros disponíveis nos municípios pesquisados distinguem-se quanto à esfera de governo responsável, sendo mais comum aqueles de iniciativa estadual ou federal.⁹ Os dados da pesquisa indicam 116 municípios com cadastro de inscritos sob a competência municipal, 305 de iniciativa do governo estadual, 207 municípios com cadastro específico do Programa Minha Casa Minha Vida e 96 municípios com cadastro federal, sem especificação da modalidade de ação (Tabela 11).

⁹ De acordo com os procedimentos de coleta de dados, a investigação sobre a existência de cadastro possibilitava resposta múltipla.

Esses resultados reiteram o modelo de política habitacional brasileira, de centralização nas esferas superiores de governo, ou seja, são elas que provêem moradia à sua população. No Estado de São Paulo, além do governo federal, o estadual atua com regularidade desde meados da década de 1980 e, por essa razão, a existência de cadastros estaduais é de longe a mais frequente entre os municípios paulistas. Com exceção do grupo I, com 45,9%, mais da metade dos municípios classificados nos demais grupos declarou dispor de cadastro sob responsabilidade do governo estadual.

A incidência de cadastro municipal, por sua vez, é mais evidente nos grupos IV e V, de forma compatível à relativa pró-atividade atribuída a ambos, com 38% e 30,4% dos municípios, respectivamente. Não obstante a menor participação, no grupo II, também formado por municípios ativos, cadastros municipais alcançam 23,2% dos municípios que o integram. Em contraposição, a menor presença se dá no grupo I (9,1%), seguido pelo grupo III (15,8%), configurando, nesse último, clara desvantagem diante da constatada presença de problemas habitacionais nesses municípios.

Tabela 11
Distribuição dos municípios, por condição de existência de cadastros governamentais de inscritos em programas/ações habitacionais, segundo grupos de pró-atividade municipal em matéria habitacional
Estado de São Paulo – 2010

Grupos de pró-atividade municipal	Municipal			Estadual			Federal (Programa Minha Casa Minha Vida)			Federal (outros programas)		
	Total	Sim	Não	Total	Sim	Não	Total	Sim	Não	Total	Sim	Não
<i>Em números absolutos</i>												
Grupo I – Não ativos e sem problemas habitacionais	209	19	187	209	96	111	209	36	170	209	12	194
Grupo II – Ativos e sem problemas habitacionais	99	23	75	99	55	43	99	33	65	99	17	81
Grupo III – Não ativos e com problemas habitacionais	139	22	117	139	70	69	139	58	81	139	26	113
Grupo IV – Alguma pró-atividade e com problemas habitacionais	46	14	32	46	25	21	46	25	21	46	13	33
Grupo V – Ativos e com problemas habitacionais	100	38	61	100	59	39	100	55	43	100	28	70
<i>Em porcentagem</i>												
Grupo I – Não ativos e sem problemas habitacionais	100,0	9,1	89,5	100,0	45,9	53,1	100,0	17,2	81,3	100,0	5,7	92,8
Grupo II – Ativos e sem problemas habitacionais	100,0	23,2	75,8	100,0	55,6	43,4	100,0	33,3	65,7	100,0	17,2	81,8
Grupo III – Não ativos e com problemas habitacionais	100,0	15,8	84,2	100,0	50,4	49,6	100,0	41,7	58,3	100,0	18,7	81,3
Grupo IV – Alguma pró-atividade e com problemas habitacionais	100,0	30,4	69,6	100,0	54,3	45,7	100,0	54,3	45,7	100,0	28,3	71,7
Grupo V – Ativos e com problemas habitacionais	100,0	38,0	61,0	100,0	59,0	39,0	100,0	55,0	43,0	100,0	28,0	70,0

Fonte: CDHU; Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU Habitação.

Nota: Refere-se aos 593 municípios que responderam à pesquisa.

Disponibilidade de terras públicas para habitação de interesse social

A disponibilidade de terras públicas para programas de habitação de interesse social é recurso fundamental, particularmente para promover a oferta de novas moradias. Além disso, é reconhecidamente um desafio, seja pelo atendimento de condições propícias à fixação de moradias nessas áreas, seja pela necessidade de preservação de espaços de uso coletivo, sobretudo, em contextos de concentração urbana acentuada.

Os dados coletados pela PMU Habitação indicam diferenças entre os grupos de análise, sendo a disponibilidade de terras públicas menor no grupo I (28,7%) e mais frequente nos demais, de modo a alcançar pouco mais da metade dos municípios dos grupos IV e V. O reverso dessa situação é preocupante, pois a quantidade de municípios para os quais esse recurso não se encontra disponível é significativa, correspondendo a cerca da metade daqueles classificados nos grupos III, IV e V, que declararam a presença de problemas de moradia de diferentes tipos (Tabela 12).

Outra constatação refere-se ao fato de os municípios ativos, em particular os localizados nos grupos IV e V, promoverem ações de atendimento habitacional, mas não disporem de estoque de terras para a implantação de seus projetos. Um aspecto que provavelmente dificulta o planejamento habitacional, não obstante tratar-se de municípios considerados ativos em matéria habitacional.

Tabela 12
Distribuição dos municípios, por condição de disponibilidade de terras públicas para habitação de interesse social, segundo grupos de pró-atividade municipal em matéria habitacional
Estado de São Paulo – 2010

Grupos de pró-atividade municipal	Total		Sim		Não	
	Nº abs.	%	Nº abs.	%	Nº abs.	%
Grupo I – Não ativos e sem problemas habitacionais	209	100,0	60	28,7	147	70,3
Grupo II – Ativos e sem problemas habitacionais	99	100,0	41	41,4	58	58,6
Grupo III – Não ativos e com problemas habitacionais	139	100,0	64	46,0	75	54,0
Grupo IV – Alguma pró-atividade e com problemas habitacionais	46	100,0	25	54,3	21	45,7
Grupo V – Ativos e com problemas habitacionais	100	100,0	56	56,0	44	44,0

Fonte: CDHU; Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU Habitação.

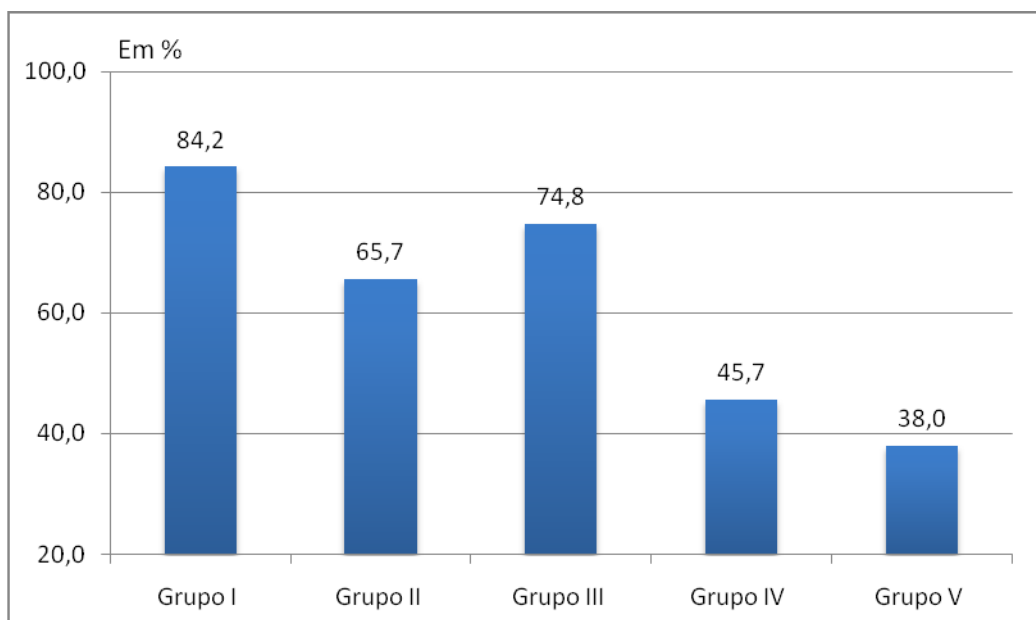
Nota: Refere-se aos 593 municípios que responderam à pesquisa.

Articulação com a sociedade

O mecanismo institucional mais usual de articulação do governo com a sociedade corresponde aos conselhos de representação, que se estruturam segundo áreas da atuação pública e com atribuições diferenciadas. A PMU Habitação investigou a existência legal de Conselhos de Habitação, de Desenvolvimento Urbano e da Cidade. Para os Conselhos de Habitação, pesquisou-se também a data de realização da última reunião, tratado como indicador de regularidade de participação social na política.

De modo geral, é baixa a incidência desses conselhos no Estado de São Paulo e o comportamento observado é coerente às características dos grupos de pró-atividade criados. Ou seja, a baixa presença de conselhos é flagrante entre os municípios dos grupos não ativos e se relativiza entre os demais. Assim, 84,2% dos municípios do grupo I e 74,8% do grupo III não dispõem de conselhos. No grupo II, esta ausência é relativamente menor (65,7%). Já no grupo IV e principalmente no V, o número de municípios com conselho é mais elevado, em comparação aos demais grupos: 25 dos 46 municípios do grupo IV e 62 dos 100 municípios do grupo V encontram-se nessa situação (Gráfico 2).

Gráfico 2
Municípios que não possuem Conselhos de Habitação, de Desenvolvimento Urbano ou da Cidade, segundo grupos de pró-atividade municipal em matéria habitacional
Estado de São Paulo – 2010



Fonte: CDHU; Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU Habitação.

Nota: Refere-se aos 593 municípios que responderam à pesquisa.

Entre os três conselhos investigados, a incidência do Conselho de Habitação é maior, em qualquer grupo de análise. A existência dos três conselhos em um mesmo município foi registrada em nove deles, dos quais sete integram o grupo V.

À baixa incidência de conselhos nos municípios paulistas, mesmo daqueles com atribuições relativas à habitação, soma-se a também baixa incidência de reuniões em 2010, inclusive no grupo V. Neste, cerca da metade dos municípios com Conselho de Habitação realizou reunião nesse ano, indicando, com isso, pouca atividade dessa instância.

Tabela 13
Distribuição dos municípios, por condição existência de Conselho de Habitação,
segundo grupos de pró-atividade municipal em matéria habitacional
Estado de São Paulo – 2010

Grupos de pró-atividade municipal	Total	Tem os três conselhos	Somente de Desenvolvimento Urbano	Somente de Habitação	Somente da Cidade	Desenvolvimento Urbano e Habitação	Desenvolvimento Urbano e Cidade	Habitação e Cidade	Nenhum
<i>Em números absolutos</i>									
Grupo I – Não ativos e sem problemas habitacionais	209	1	3	16	5	4	1	3	176
Grupo II – Ativos e sem problemas habitacionais	99	1	6	16	5	2	1	2	65
Grupo III – Não ativos e com problemas habitacionais	139	0	6	16	2	7	0	3	104
Grupo IV – Alguma pró-atividade e com problemas habitacionais	46	0	3	15	4	3	0	0	21
Grupo V – Ativos e com problemas habitacionais	100	7	6	18	9	17	0	5	38
<i>Em porcentagem</i>									
Grupo I – Não ativos e sem problemas habitacionais	100,0	0,5	1,4	7,7	2,4	1,9	0,5	1,4	84,2
Grupo II – Ativos e sem problemas habitacionais	100,0	1,0	6,1	16,2	5,1	2,0	1,0	2,0	65,7
Grupo III – Não ativos e com problemas habitacionais	100,0	0,0	4,3	11,5	1,4	5,0	0,0	2,2	74,8
Grupo IV – Alguma pró-atividade e com problemas habitacionais	100,0	0,0	6,5	32,6	8,7	6,5	0,0	0,0	45,7
Grupo V – Ativos e com problemas habitacionais	100,0	7,0	6,0	18,0	9,0	17,0	0,0	5,0	38,0

Fonte: CDHU; Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU Habitação.

Nota: Refere-se aos 593 municípios que responderam à pesquisa.

Fundo municipal de habitação

A criação de Fundo de Habitação de Interesse Social (FMHIS) pelos governos municipais é requisito estabelecido pelo governo federal para adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e consequente acesso aos recursos federais. A investigação feita visou identificar sua existência e os fatores que orientaram sua instituição: se conforme definido pelo SNHIS, ou como resultado de adequação de fundo / legislação existente no município.

Muitos são os municípios que dispõem de fundo habitacional em resposta às exigências federais e, para alguns, o fundo em vigência decorreu de alteração de lei existente. Entre os grupos de análise, a quantidade de municípios que dispõem de fundo é relativamente maior nos grupos IV e V, com cerca de 80% e 70%, respectivamente, de seus municípios nessa situação. No grupo V, apesar de haver relativamente mais municípios sem fundo, em 12 municípios o fundo atual resulta de alteração de lei anterior. No grupo III, quase 60% dos municípios contam com fundo habitacional, enquanto nos grupos I e II é bem mais reduzida a proporção de municípios com fundo, de cerca de um terço do total de cada grupo (Tabela 14).

A comparação entre a quantidade de municípios com fundo e com Conselho de Habitação é favorável ao primeiro. Em outras palavras, o número de municípios no Estado que criaram FMHIS é maior do que o daqueles com Conselho de Habitação.¹⁰ Esta constatação permite supor ser mais uma exigência da política nacional de habitação e de adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, do que atuação dos conselhos locais ou necessidades localmente geradas. Esse comportamento se confirma em todos os grupos de análise, sendo mais acentuado nos grupos III e V, mas, sobretudo, no IV, em face da quantidade de municípios com fundo criado.

¹⁰ O Conselho Municipal de Habitação investigado pela PMU Habitação não corresponde ao conselho gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social.

Tabela 14
Distribuição dos municípios, por condição de existência de Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS), segundo grupos de pró-atividade municipal em matéria habitacional Estado de São Paulo – 2010

Grupos de pró-atividade municipal	Total	Sim, criado conforme definido no SNHIS	Sim, resultado de alteração de lei já existente	Não
<i>Em números absolutos</i>				
Grupo I – Não ativos e sem problemas habitacionais	209	70	3	136
Grupo II – Ativos e sem problemas habitacionais	99	32	6	61
Grupo III – Não ativos e com problemas habitacionais	139	73	7	59
Grupo IV – Alguma pró-atividade e com problemas habitacionais	46	35	2	9
Grupo V – Ativos e com problemas habitacionais	100	59	12	29
<i>Em porcentagem</i>				
Grupo I – Não ativos e sem problemas habitacionais	100,0	33,5	1,4	65,1
Grupo II – Ativos e sem problemas habitacionais	100,0	32,3	6,1	61,6
Grupo III – Não ativos e com problemas habitacionais	100,0	52,5	5,0	42,4
Grupo IV – Alguma pró-atividade e com problemas habitacionais	100,0	76,1	4,3	19,6
Grupo V – Ativos e com problemas habitacionais	100,0	59,0	12,0	29,0

Fonte: CDHU; Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU Habitação.

Nota: Refere-se aos 593 municípios que responderam à pesquisa.

Instrumentos de planejamento e legislação urbanística

A investigação de legislação urbanística destacou, além do plano diretor municipal e de zoneamento de interesse social, um conjunto de leis específicas aplicadas à questão urbana e com potencial de impacto sobre os problemas habitacionais.¹¹ Esse conjunto, evidentemente, não esgota os recursos legais destinados ao setor, tampouco garante sua utilização, mas configura dispositivos importantes em matéria habitacional no âmbito do município. Assim, entre as leis específicas, investigaram-se: usucapião especial de imóvel urbano; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; e parcelamento, edificação ou utilização compulsórios.

Plano diretor municipal

A existência de plano diretor segue comportamento diverso entre os grupos de pró-atividade, sendo maior entre aqueles com presença de problemas habitacionais: 87% dos municípios do grupo IV; e 77% daqueles pertencentes ao grupo V. De modo geral, esses são os grupos que concentram municípios mais populosos, para os quais o Estatuto da Cidade estabelece a obrigatoriedade de elaboração de plano diretor (Tabela 15).

No grupo III, a proporção de municípios com plano diretor é mais reduzida (58,3%), mas se mantém significativa. A parcela restante (41,7%) corresponde a municípios que não dispõem de plano diretor e tampouco de ações recentes no setor. Com isso, parece encontrar-se em desvantagem diante dos demais municípios do Estado, o que tende a confirmar as dificuldades de atuação acumuladas pela política habitacional nesses municípios, a despeito da já mencionada existência de problemas de moradia.

Nos grupos I e II prevalecem municípios que não dispõem deste instrumento de planejamento, em contexto de ausência de declaração dos problemas habitacionais investigados. Nesse caso, seguem relativizadas as condições de orientação da política urbana com vistas a propósitos estratégicos de mais longo prazo, mas em parte atenuada pela prevalência de municípios de pequeno porte populacional nos grupos destacados, fator provavelmente associado à ausência de plano diretor municipal.¹²

Lei de zoneamento de interesse social – ZEIS

Comportamento ainda mais modesto é observado em relação à existência do recurso do zoneamento especial de interesse social. Em padrão semelhante ao da existência de lei de plano diretor, a ZEIS é mais frequente entre os municípios dos grupos V (48,0%) e IV (39,1%), mas não alcança a maioria deles, cujas ações declaradas, a despeito dos problemas habitacionais existentes, não se beneficiam das soluções propiciadas pela referida lei. É, no entanto, no grupo III que essa contradição se intensifica, sendo esse recurso legal inexistente para 77,7% ou 108 municípios, apesar da presença de significativos problemas habitacionais (Tabela 15).

¹¹ Sobre isso ver: Governo Federal. Estatuto das Cidades. Lei n.10.257, de 10/07/2001.

¹² Vale lembrar que a obrigatoriedade do plano diretor municipal aplica-se aos municípios com mais de 20 mil habitantes.

Tabela 15
Distribuição dos municípios, por condição de existência de plano diretor (1), ZEIS e lei específica, com perímetro das zonas, segundo grupos de pró-atividade municipal em matéria habitacional
Estado de São Paulo – 2010

Grupos de pró-atividade municipal	Total		Sim		Não	
	Nº abs.	%	Nº abs.	%	Nº abs.	%
<i>Condição de existência de plano diretor</i>						
Grupo I – Não ativos e sem problemas habitacionais	209	100,0	58	27,8	150	71,8
Grupo II – Ativos e sem problemas habitacionais	99	100,0	34	34,3	65	65,7
Grupo III – Não ativos e com problemas habitacionais	139	100,0	81	58,3	58	41,7
Grupo IV – Alguma pró-atividade e com problemas habitacionais	46	100,0	40	87,0	6	13,0
Grupo V – Ativos e com problemas habitacionais	100	100,0	77	77,0	23	23,0
<i>Condição de existência de ZEIS</i>						
Grupo I – Não ativos e sem problemas habitacionais	209	100,0	20	9,6	189	90,4
Grupo II – Ativos e sem problemas habitacionais	99	100,0	17	17,2	82	82,8
Grupo III – Não ativos e com problemas habitacionais	139	100,0	31	22,3	108	77,7
Grupo IV – Alguma pró-atividade e com problemas habitacionais	46	100,0	18	39,1	28	60,9
Grupo V – Ativos e com problemas habitacionais	100	100,0	48	48,0	52	52,0

Fonte: CDHU; Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU Habitação.

(1) Inclui plano diretor em fase de elaboração ou de revisão, conforme declaração do município.

Nota: Refere-se aos 593 municípios que responderam à pesquisa.

Lei de usucapião especial de imóvel urbano

Entre os demais instrumentos legais destinados às normas de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana, visando o bem coletivo, destaca-se a lei de usucapião especial de imóvel urbano. Aplicável de modo coletivo, a lei representa, entre outros instrumentos da legislação urbana,¹³ um facilitador à urbanização de favelas e regularização de loteamentos irregulares. Apesar de seu potencial, sua presença é extremamente restrita entre os grupos, ainda que mostre ligeiro acréscimo nos grupos IV e V, com 11 e 21 municípios, respectivamente. Porém, mesmo esses municípios não contam, na maioria dos casos, com esta lei regulamentada, o que de fato reduz as oportunidades de intervenção na solução de problemas habitacionais já instalados (Tabela 16).

Lei de transferência do direito de construir

Presença ainda menos relevante se verifica em relação à lei de transferência do direito de construir, apesar do potencial redistributivo aliado a esse instrumento. Sua maior incidência está, uma vez mais, nos grupos IV e V, representada por cerca de um terço dos municípios em cada um dos grupos. À existência restrita acrescentam-se os poucos municípios em que a lei foi regulamentada. Nesse caso, apresentando diferenças pouco significativas entre os grupos criados, o próprio grupo V conta com apenas dez municípios em condições de aplicar a referida lei (Tabela 16).

¹³ Sobre isso ver: REFINETTI, M.L.M. São Paulo: além do Plano Diretor. *Estudos Avançados*, v.17, n.47, 2003.

Tabela 16
Distribuição dos municípios, por condição de existência e regulamentação de leis relacionadas a usucapião especial de imóvel urbano e a transferência do direito de construir, segundo grupos de pró-atividade municipal em matéria habitacional
Estado de São Paulo – 2010

Grupos de pró-atividade municipal	Total	Sim			Não
		Total	Regulamentada	Não regulamentada	
<i>Lei de usucapião especial de imóvel urbano</i>					
Grupo I – Não ativos e sem problemas habitacionais	209	7	3	4	200
Grupo II – Ativos e sem problemas habitacionais	99	5	2	3	93
Grupo III – Não ativos e com problemas habitacionais	139	9	4	5	130
Grupo IV – Alguma pró-atividade e com problemas habitacionais	46	11	1	10	35
Grupo V – Ativos e com problemas habitacionais	100	21	8	13	78
<i>Lei de transferência do direito de construir</i>					
Grupo I – Não ativos e sem problemas habitacionais	209	11	7	4	196
Grupo II – Ativos e sem problemas habitacionais	99	10	6	4	88
Grupo III – Não ativos e com problemas habitacionais	139	22	7	15	117
Grupo IV – Alguma pró-atividade e com problemas habitacionais	46	15	3	12	31
Grupo V – Ativos e com problemas habitacionais	100	31	10	21	68

Fonte: CDHU; Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU Habitação.

Nota: Refere-se aos 593 municípios que responderam à pesquisa.

Lei do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Semelhante ao comportamento observado para as demais leis, a existência da lei de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios segue com baixa frequência e de modo heterogêneo entre os grupos de pró-atividade. Mesmo entre os grupos IV e V, cuja existência alcança, respectivamente, 13 e 41 municípios, sua regulamentação é bastante restrita (Tabela 17).

Lei de operações urbanas consorciadas

Situação similar se observa em relação à lei de operações urbanas consorciadas, seja quanto à sua prevalência no grupo V, com 33 municípios, representando cerca de um terço do grupo, mas com baixa regulamentação (apenas 11 municípios), seja quanto à vigência restrita desse recurso nos demais grupos. Os grupos III e IV chamam a atenção pelas diferenças entre as situações relativas à aprovação e regulamentação desta lei (Tabela 17).

Tabela 17
Distribuição dos municípios, por condição de existência e regulamentação das leis de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e de operações urbanas consorciadas, segundo grupos de pró-atividade municipal em matéria habitacional
Estado de São Paulo – 2010

Grupos de pró-atividade municipal	Total	Sim			Não
		Total	Regulamentada	Não regulamentada	
<i>Lei de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios</i>					
Grupo I – Não ativos e sem problemas habitacionais	209	13	7	6	194
Grupo II – Ativos e sem problemas habitacionais	99	12	7	5	86
Grupo III – Não ativos e com problemas habitacionais	139	23	7	16	116
Grupo IV – Alguma pró-atividade e com problemas habitacionais	46	13	1	12	33
Grupo V – Ativos e com problemas habitacionais	100	41	14	27	58
<i>Lei de operações urbanas consorciadas</i>					
Grupo I – Não ativos e sem problemas habitacionais	209	10	5	5	197
Grupo II – Ativos e sem problemas habitacionais	99	8	4	4	90
Grupo III – Não ativos e com problemas habitacionais	139	21	6	15	118
Grupo IV – Alguma pró-atividade e com problemas habitacionais	46	13	2	11	33
Grupo V – Ativos e com problemas habitacionais	100	33	11	22	66

Fonte: CDHU; Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU Habitação.

Nota: Refere-se aos 593 municípios que responderam à pesquisa.

Unidade de execução das ações no setor habitacional

A investigação sobre a existência de unidade da estrutura da administração municipal responsável pela execução de ações na área habitacional mostrou-se altamente complexa, pelo menos em dois aspectos. O primeiro refere-se à designação da natureza dessa unidade, para o que foram encontradas denominações, como, entre outras, secretaria, coordenadoria, diretoria, departamento, divisão e setor, além de empresa pública e fundação. As denominações informadas, contudo, não explicitam a posição ocupada pela unidade executora no organograma da administração municipal, que pode seguir procedimentos organizacionais específicos para cada município.

Assim, deste aspecto extraiu-se tão somente o dado que distingue a unidade executora das ações em habitação por unidades da administração indireta, compreendida pelas empresas públicas e fundações. Pareceria que este aspecto não distingue os municípios segundo pró-atividade, pois não há diferenças entre os grupos, nos quais é pequena a presença de empresas públicas ou fundações respondendo pela execução de ações no setor. Esta é uma condição que não atingiu 20 municípios e, portanto, para todos os demais o órgão executor situa-se no âmbito da administração direta e, como mencionado, sob variadas denominações.

Em segundo lugar, a mencionada complexidade se manifesta, com mais força, no campo funcional sob o qual as ações habitacionais foram atribuídas. As denominações registradas reúnem amplo leque, que se estende muito além da “função” habitação, e apresentam combinações também as mais diversas. Note-se, inclusive, que não foram poucos os casos em que a execução de ações habitacionais é atribuição de mais de uma unidade administrativa. Compreendido também por esse aspecto, a pesquisa informou número bastante reduzido de municípios que declararam não dispor de unidade de execução de ações no setor e, dessa forma, em quadro bastante distante do observado em relação à promoção de ações habitacionais investigadas no período coberto pela pesquisa. Por fim, alguns municípios informaram que o órgão público responsável pela execução das ações habitacionais é a própria CDHU.¹⁴

Em face dessas considerações, as possibilidades analíticas deste indicador têm sentido exploratório e procuram qualificar os grupos de pró-atividade criados, sem a preocupação de se proceder à quantificação precisa. Mediante a recuperação agregada da designação funcional do órgão executor das ações em habitação, o esforço empreendido foi o de identificar as características que parecem marcar os grupos de análise e, com isso, apontar diferenças ou similaridades entre eles.

Não obstante o grupo I caracterizar-se pela ausência das ações habitacionais pesquisadas, somente pequena parcela dos municípios informou não dispor de unidade executora (ou quesito não informado). Entre os municípios desse grupo, predominam as unidades sob a designação de *obras*, isoladas ou combinadas com outra função, às quais somam as de *engenharia*, também isolada ou combinada. Na sequência, para parcela relevante é o *gabinete do prefeito* a unidade responsável pela execução de ações no campo habitacional. A

¹⁴ Os municípios que atribuíram aos escritórios regionais da CDHU a responsabilidade pelas ações foram: Alto Alegre, Avaí, Jarinu, Lupércio, Macaúbal, Promissão, São Manuel, Turiúba, Lindóia, Tabapuã, Poloni, Sabino, Cravinho, Fernandópolis, Getulina, Guareí e Presidente Alves.

situação de ausência de órgão específico para habitação indica que a chefia do Executivo municipal assume formalmente as ações. Pode também ser compatível a modelos organizacionais bastante simples no atendimento das necessidades locais.

A unidade administrativa que cuida das questões relacionadas à *assistência social* foi também assinalada por municípios do grupo I, porém em pequena quantidade. Por fim, mesmo na ausência de ações habitacionais no período estudado (2005-09), 13 municípios (6% do total desse grupo) indicaram unidade existente na estrutura da administração municipal sob a designação de *habitação*.

Os municípios do grupo II são ativos em matéria habitacional, apesar da ausência dos problemas habitacionais investigados. A execução das ações ocorre, a exemplo do grupo I, predominantemente por órgãos da administração municipal responsáveis por *obras* (35 municípios), aos quais se juntam os de *engenharia* (12 municípios). Em apenas dois municípios as ações habitacionais são executadas por unidades da assistência social.¹⁵ O *gabinete do prefeito*, tal como no grupo I, é ainda a unidade de execução para parcela relevante de municípios. Aqueles que dispõem de uma unidade sob a designação *habitação* adquirem alguma significação em comparação ao grupo I: 17 municípios, ou 17% do total deste grupo.

Os municípios do grupo III caracterizam-se pela existência de problemas habitacionais e ausência de ações públicas de habitação no período de análise. Apesar de essas ações continuarem sendo, para boa parte dos municípios, executadas em *obras*, *engenharia* ou pelo *gabinete do prefeito* – comportamento semelhante ao dos grupos I e II –, verifica-se ampliação da participação de órgãos de habitação. Assim designados, estes já estão presentes na estrutura de vários municípios, isoladamente ou combinado a outras funções, em geral, de desenvolvimento urbano ou planejamento.

Destes resultados é possível supor que os municípios desses três grupos reconhecem a execução de ações no setor habitacional em seu território, pois a maioria declarou conter alguma unidade em sua estrutura organizacional para esse fim. Desta suposição outra é feita e refere-se ao entendimento do que sejam ações municipais executadas em habitação, identificando-as, entre outras, com obras de infraestrutura urbana e de pavimentação ou implantação de equipamentos urbanos de uso coletivo.

Por sua vez, os dados dos municípios do grupo IV parecem apontar para outra direção, conformando perfil específico e distinto dos grupos I, II e III. Há menor participação das unidades designadas de *obras* e do *gabinete do prefeito*, além da ausência daquelas de *engenharia*. Ao mesmo tempo, é mais evidente a presença de órgãos denominados por *habitação*, muitas vezes combinados com desenvolvimento urbano ou planejamento urbano. Além disso, essas unidades são, em boa parte dos casos, secretarias municipais, o que talvez possa significar modelo organizacional mais próximo ao de municípios mais populosos e de maior complexidade socioeconômica.

O suposto de perfil específico construído para o grupo IV acentua-se ao se observarem os dados do grupo V. Sob a designação *obras* ou *engenharia*, a presença de unidades de execução de ações habitacionais é

¹⁵ Outros dois municípios declararam a execução de ações habitacionais em secretaria ou departamento de obras em parceria com Secretaria de Assistência Social. Estes municípios foram classificados em *obras*.

pequena e bem mais reduzida em comparação aos grupos I, II e III. Em contraposição, para praticamente a metade dos municípios, a denominação utilizada é *habitação*, ou de forma bastante próxima, *regularização fundiária*. Para 24 municípios, a unidade responsável é simplesmente *habitação*, sem a agregação de função complementar, havendo, inclusive, predomínio de secretarias municipais. A combinação entre habitação e outra função é diversificada, para o que se relacionam as designações encontradas:

➤ Planejamento e Habitação	➤ Obras, Serviços Públicos e Habitação
➤ Desenvolvimento Urbano e Habitação	➤ Obras Públicas, Planejamento Urbano e Habitação
➤ Habitação e Urbanismo	➤ Obras, Serviços e Habitação , com ou sem Planejamento
➤ Habitação e Meio Ambiente	➤ Indústria, Comércio e Habitação
➤ Desenvolvimento Habitacional Popular	➤ Planejamento e Desenvolvimento Econômico e Habitacional
➤ Obras e Habitação	➤ Ação Social, Cidadania e Habitação

Como mencionado, em alguns municípios, as unidades que respondem pela execução de ações habitacionais carregam a expressão *regularização fundiária*. A título de ilustração, as situações encontradas assim se descrevem:

➤ Habitação e Regularização Fundiária
➤ Habitação Popular e Regularização Fundiária
➤ Regularização Fundiária
➤ Produção Habitacional e Regularização Fundiária

Ainda com o intuito de descrever o grupo V, duas outras características se assinalam. A primeira refere-se aos municípios que declararam mais de um órgão responsável pela execução das ações de habitação – comportamento que não é exclusividade desse grupo. Entre eles, contudo, não se identifica padrão aparente, pois se trata de municípios com características socioeconômicas diversas, como se pode constatar no quadro a seguir.

Municípios	Órgãos responsáveis pela execução das ações habitacionais
Campinas	Secretaria Municipal de Habitação e Companhia de Habitação Popular de Campinas
Riversul	Departamento de Obras, Departamento de Assistência Social, Departamento de Administração
São Luís do Paraitinga	Departamento de Obras e Departamento de Planejamento
Taubaté	Departamento de Ação Social e Departamento de Planejamento e Desenvolvimento Territorial do Município
Tietê	Gabinete do Prefeito; Assessoria de Habitação e Desenvolvimento

A segunda característica diz respeito aos municípios nos quais uma empresa pública ou fundação responde pela execução das ações habitacionais. Nesta situação encontram-se, além de Campinas com a Companhia de Habitação Popular, outros seis municípios.

Municípios	Órgãos responsáveis pela execução das ações habitacionais
Embu	Companhia Pública Municipal Pró-Habitação
Ribeirão Preto	Companhia Habitacional Regional de Ribeirão Preto
Santos	Companhia de Habitação da Baixada Santista – Cohab-ST
São Carlos	Progresso e Habitação de São Carlos S/A – Prohab
Votorantim	Companhia Municipal de Habitação Popular de Votorantim
Jundiaí	Fundação Municipal de Ação Social – Fumas

Quadro 1
Municípios, por grupos de pró-atividade municipal em matéria habitacional, segundo designação genérica da unidade responsável pela execução das ações habitacionais
Estado de São Paulo – 2010

Designação genérica da unidade responsável pela execução das ações habitacionais	Grupos					Observações complementares
	I	II	III	IV	V	
Gabinete do prefeito	40	13	15	5	4	Pode incluir declaração genérica de Prefeitura.
Obras	76	35	46	17	8	Designação que comparece sozinha ou combinada com outras, como: viação; serviços públicos; urbanismo; vias públicas; planejamento; infraestrutura.
Engenharia	21	12	8	--	2	Designação que comparece sozinha ou combinada.
Assistência social	10	2	2	--	2	Ou designações equivalentes, como ação social, promoção social ou inclusão social.
Habitação	13	17	38	20	42	Designação que comparece sozinha ou combinada.
Habitação e ou regularização fundiária	--	--	--	--	5	
Outras designações	32	15	27	4	16	
<i>Não disponível</i>	17	5	3	--	--	<i>Inclui declaração de ausência de unidade</i>

Fonte: CDHU; Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU Habitação.

Nota: Valores aproximados.

Gastos informados na função habitação¹⁶

Na estrutura das finanças públicas municipais, gastos na função *habitação* em 2009 foram informados por somente 230 municípios paulistas.¹⁷ As diferenças entre os grupos de pró-atividade corroboram as características que definem os municípios componentes dos mesmos. É o que se constata mediante o exame dos dados para 2008 e 2009.

Enquanto nos grupos IV e V a maior parte dos municípios teve gastos com habitação nesses anos, o mesmo não ocorreu entre os integrantes do Grupo II, não obstante reunir municípios também promotores de ações habitacionais. Neste grupo, composto por 99 municípios, 36 deles registraram gastos com habitação em 2009, dois municípios a mais em relação a 2008.

Nos grupos I e III, compostos pelos municípios que não promoveram ação no período de análise, a quantidade de municípios com gastos em habitação é pequena, tendo havido ainda redução no período 2008-09. Dos 209 municípios do grupo I, 56 e 40 municípios registraram esses gastos em 2008 e 2009, respectivamente. No Grupo III, dos 139 municípios, 60 informaram gastos na função habitação em 2008 e 52 em 2009 (Tabela 18).

¹⁶ Os dados utilizados foram extraídos do Sistema de Finanças do Brasil – Finbra, Secretaria do Tesouro Nacional – STN do Ministério da Fazenda.

¹⁷ Este dado varia entre os anos. Em 2008, por exemplo, 256 municípios declararam gastos com habitação. Além disso, alguns municípios não informam se realizaram esse gasto, tendo sido 20, em 2008, e 16, em 2009.

Tabela 18
Distribuição dos Municípios, por faixas de gastos com habitação, segundo grupos de pró-atividade municipal em matéria habitacional
Estado de São Paulo – 2008-2009

Grupos de pró-atividade municipal	Total	2008			2009		
		Com gastos	Gastos = zero	Sem informação	Com gastos	Gastos = zero	Sem informação
Total	645	256	369	20	230	399	16
Municípios que não responderam a pesquisa	52	17	35	0	14	37	1
Grupo I – Não ativos e sem problemas habitacionais	209	56	144	9	40	161	8
Grupo II – Ativos e sem problemas habitacionais	99	36	60	3	38	61	0
Grupo III – Não ativos e com problemas habitacionais	139	60	76	3	52	83	4
Grupo IV – Alguma pró-atividade e com problemas habitacionais	46	29	15	2	27	18	1
Grupo V – Ativos e com problemas habitacionais	100	58	39	3	59	39	2

Fonte: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Fundação Seade.

O volume de recursos municipais gastos com habitação concentra-se no grupo V e, neste, no município de São Paulo. Em 2009, por exemplo, 73% dos gastos ocorridos no Estado de São Paulo efetuaram-se nesse grupo. A cidade de São Paulo, por sua vez, respondeu por pelo menos 40% do total estadual dos gastos municipais com habitação em cada ano analisado (2005-09), alcançando, em 2009, praticamente 50%.

Ao lado dessa característica, constata-se crescimento de 249% nos gastos com recursos municipais em habitação entre 2005 e 2009, no Estado de São Paulo. Entre os grupos, o IV chama a atenção, com variação de 439% neste período. Apesar de se definir pela existência de ações em 2005-08, o grupo IV apresentou forte elevação dos gastos com habitação entre 2008 e 2009, decorrente de maior volume de gastos realizado pelos municípios de Cubatão, Jacareí e Osasco – o que pode significar, provavelmente, a promoção de ações habitacionais distintas das investigadas pela PMU.

Na sequência, também com crescimento acentuado (263%) entre 2005 e 2009, tem-se o grupo V. Essa variação positiva fica mais reduzida ao se excluir a capital paulista (197,7%).

Aos municípios dos grupos I, II e III cabe pequena parcela dos gastos municipais com habitação realizados no Estado, não somando 10% em 2009. Com exceção do grupo III, com crescimento de 126% entre 2005 e 2009, os gastos dos municípios do grupo I variaram apenas 31% e do grupo II tiveram variação negativa, de -4,9% (Tabela 19).

Tabela 19
Gastos informados na função habitação, segundo grupos de pró-atividade municipal em matéria habitacional
Estado de São Paulo – 2005-09

Grupos de pró-atividade municipal	Gastos informados na função habitação (em reais)					Variação real 2009-05 (%)
	2005	2006	2007	2008	2009	
Total	305.592.388,82	464.370.274,81	573.405.098,96	776.889.262,46	1.066.366.971,32	249,0
Grupo I – Não ativos e sem problemas habitacionais	8.533.857,87	14.572.417,60	11.811.415,10	23.452.612,31	11.216.672,91	31,4
Grupo II – Ativos e sem problemas habitacionais	13.976.157,96	15.441.694,69	12.686.391,09	11.029.576,67	13.291.649,15	-4,9
Grupo III – Não ativos e com problemas habitacionais	31.697.790,68	47.139.220,47	59.926.518,17	73.891.426,87	71.804.626,85	126,5
Grupo IV – Alguma pró-atividade e com problemas habitacionais	33.580.910,55	57.129.450,89	55.980.391,27	92.009.587,48	181.206.203,95	439,6
Grupo V – Ativos e com problemas habitacionais	215.379.754,74	327.086.928,55	426.961.882,59	572.181.610,01	782.883.248,23	263,5
Grupo V – exceto Município de São Paulo	86.867.781,43	102.381.699,05	156.054.946,48	231.605.867,49	258.610.624,75	197,7
Somente Município de São Paulo	128.511.973,31	224.705.229,50	270.906.936,12	340.575.742,52	524.272.623,48	308,0
Municípios que não responderam a pesquisa	2.423.917,04	3.000.562,62	6.038.500,75	4.324.449,13	5.964.570,23	146,1

Fonte: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Fundação Seade.

Nota: Valores a preços de 2009, corrigidos pelo IPCA.

Sob a denominação da função *habitação*, os gastos realizados são provavelmente diversificados entre os municípios. Para qualificar as subfunções e os programas relacionados à função habitação, tomou-se o demonstrativo de despesas da prefeitura da cidade de São Paulo, exercício 2009, como exemplo.

As despesas com habitação são desagregadas em cinco subfunções. De um lado, situam-se Administração Geral e Tecnologia da Informação, de características mais instrumentais ou de viabilização dos meios necessários às atividades-fim. De outro lado, têm-se as subfunções de Defesa Civil, Infraestrutura Urbana e Habitação Urbana, as quais se decompõem em programas de atendimento à população. São estas que interessa descrever, no suposto de possibilitar identificar as modalidades de ação habitacional desenvolvidas. Isto, contudo, não é alcançado com a descrição dos programas relacionados às subfunções de Defesa Civil e Infraestrutura Urbana, designados simplesmente como programa de Investimento Habitacional. Já a subfunção Habitação Urbana foi desagregada em quatro programas e, apesar de um deles ser também de Investimento Habitacional, os demais permitem intuir, minimamente, alguma característica da natureza da intervenção. É o caso do programa Ação Centro – BID, que prevê moradias na área central da cidade em projeto de intervenção urbana mais ampla, e do programa Mananciais, com características que aliam ação habitacional e ambiental no território das áreas de mananciais da cidade. Já a designação do programa Produção de Soluções de Moradia é mais vaga, tornando mais arriscada a especulação do(s) tipo(s) de ação prevista.

Até por haver dimensões da questão habitacional que se confundem e/ou se superpõem com a urbana, identificam-se subfunções e programas inscritos na função Urbanismo que podem ser vistos também como de habitação. É nesse sentido que se classificariam, por exemplo, os programas Investimento Habitacional e de Loteamentos Irregulares da subfunção Infraestrutura Urbana. Em esforço de ampliação da noção de questão habitacional, caberia igualmente considerar os diferentes programas da prefeitura de São Paulo destinados à revitalização de áreas urbanas e de bairros.

Sistema de gestão de pleitos habitacionais

Por fim, como recurso adicional à compreensão das características dos municípios classificados entre os grupos de pró-atividade, recorreu-se à verificação de sua presença no sistema de gestão de pleitos habitacionais da SEH/CDHU-SP.

Esse sistema, em sua finalidade de origem, se propõe a unificar e divulgar procedimentos para recebimento e análise das demandas dos municípios no setor. Embora a especificidade de suas informações não integre diretamente os objetivos dessa análise, o registro da adesão do município ao referido sistema de pleitos resulta bastante relevante diante dos propósitos desse estudo. Para este, a busca por tal sistema, por ser de caráter voluntário, constitui-se em indicador de esforços de articulação do município na solução de problemas ou atendimento de demandas no campo habitacional.¹⁸

¹⁸ De acordo com o informado, municípios mais bem estruturados ou de porte populacional elevado não acessam esse sistema e os procedimentos para solicitação de recursos estaduais para habitação são distintos.

De posse das informações da adesão dos municípios ao sistema de pleitos, datado em 2010, partiu-se para a sua identificação entre os grupos de pró-atividade em matéria habitacional propostos nesse projeto.¹⁹ Em termos relativos, verifica-se pouca discrepância quanto à presença de pleitos realizados entre os grupos de análise, embora com alguma vantagem relativa por parte dos municípios identificados como não ativos. Tanto no grupo I quanto no grupo III, esses municípios correspondem a 20%, indicando maior presença na apresentação de pleitos. Em termos absolutos, essas proporções também representam as maiores concentrações verificadas: 42 e 29 municípios, respectivamente, nos grupos I e III. Diante disso, conclui-se que os grupos com maior adesão de municípios ao sistema de pleitos são também os menos ativos na execução de ações no setor habitacional, lembrando-se que os citados grupos diferem quanto à existência de problemas habitacionais investigados pela PMU, ausentes entre os municípios do grupo I. Esse perfil pode indicar caráter diverso entre a demanda expressa por esse grupo e aquela do grupo III, sugerindo a importância de análises que considerem as informações tratadas ao longo desse relatório (Tabela 20).

Aqueles com problemas habitacionais e que finalizaram o cadastramento no sistema de pleitos somam 53 municípios. Desses, apenas 17 classificam-se, como ativos, segundo o conceito adotado, correspondendo a 17% dos municípios do grupo V. A esses, acrescentam-se sete municípios, classificados no grupo IV, com alguma ação no setor entre 2005 e 2008, portanto sem atuação recente.

As informações relativas ao perfil de pró-atividade de parcela dos municípios que aderem ao sistema de pleitos promovido pela SEH/CDHU reiteram sua pertinência como recurso à tomada de decisões pelo gestor estadual. Nesse sentido, a presença de municípios que não registram problemas habitacionais, mas solicitam recursos e participação do Estado merece ser repensada, inclusive em razão do expressivo conjunto de municípios que aliam à existência dos problemas investigados a ausência de atuação no setor e a adesão ao sistema de pleitos.

¹⁹ Seis municípios com pleito finalizado não foram classificados, segundo os grupos de pró-atividade, por não terem participado da PMU-2010.

Tabela 20
Municípios, por condição de finalização dos pleitos, segundo grupos de pró-atividade municipal em matéria habitacional
Estado de São Paulo – 2010

Grupos de pró-atividade municipal	Total		Sim	
	Nº abs.	%	Nº abs.	%
Grupo I – Não ativos e sem problemas habitacionais	209	100,0	42	20,1
Grupo II – Ativos e sem problemas habitacionais	99	100,0	18	18,2
Grupo III – Não ativos e com problemas habitacionais	139	100,0	29	20,9
Grupo IV – Alguma pró-atividade e com problemas habitacionais	46	100,0	7	15,2
Grupo V – Ativos e com problemas habitacionais	100	100,0	17	17,0
Não responderam à PMU	52	100,0	6	11,5

Fonte: CDHU; Fundação Seade. Pesquisa Municipal Unificada – PMU Secretaria de Estado da Habitação/Sistema de Pleitos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Além de se proceder à síntese dos principais traços que marcam os grupos criados, o estudo desenvolvido permite duas grandes constatações. A primeira associa-se à especificidade dos dados utilizados, originários do que comumente se denomina *registro administrativo*. Esta constatação diz respeito a aspectos intrínsecos a esses dados e que se situam para além do propósito original do registro para fins de prestação de contas a instituições de controle ou fiscalização e à sociedade em geral por parte das fontes geradoras.²⁰ Esta é uma preocupação bastante clara quando se trata dos dados de finanças públicas em particular, para os quais há o esforço de estabelecer procedimentos e inclusive conceitos que sejam comuns a todos os respondentes. Mesmo assim, a função habitação especificada nos balanços financeiros pode esconder diferenças quanto ao benefício visado com a alocação dos recursos, como se buscou ilustrar com a análise dos dados de gastos com habitação na cidade de São Paulo. No caso de outras variáveis utilizadas e extraídas das bases de registro municipal, a unificação de conceitos e a padronização de procedimentos de registro parecem ser ainda mais difíceis e complexas. E isto se deve à ausência de definições, bem como e especialmente, à diversidade de recursos de diferentes ordens e de necessidades sociais existentes entre os municípios paulistas.

A segunda constatação relaciona-se ao esforço analítico de construção do modelo de pró-atividade municipal em matéria habitacional. A configuração obtida com a composição dos grupos de municípios permite afirmar que os pressupostos e os procedimentos metodológicos utilizados foram adequados. Os cinco grupos criados mostram-se consistentes, com relativa homogeneidade interna a cada um e diferenciação entre os mesmos.

Disto decorrem alguns aspectos que sumariam a análise feita. Em primeiro lugar, os resultados alcançados indicam a especificidade dos cinco grupos de pró-atividade. É clara a distinção das posições ocupadas, de um lado, pelos grupos IV e V e, de outro, pelo grupo I. Dependendo do recurso observado, uma hierarquização relativa entre os grupos pode ser identificada, como no caso da existência de legislação de zoneamento de habitação de interesse social.

Além disso, a qualificação dos recursos analisados confirma a heterogeneidade entre os grupos, com especificidades relacionadas às condições institucionais, articulações intergovernamentais e com a sociedade, recursos financeiros gastos com habitação e instrumentos legais urbanísticos.

A seguir, descrevem-se as principais características dos grupos criados.

Grupo I – Não ativos e sem problemas habitacionais

- ✓ Baixa disponibilidade de terras públicas para habitação, em comparação aos demais grupos.

²⁰ Osvaldo Guizzardi Filho coloca: “embora os registros administrativos não sejam originariamente concebidos com o fim da produção de estatísticas, constituem-se num manancial imenso de anotações que podem ser exploradas para esse fim”. In: **A produção de estatísticas com base em registros administrativos**. Dissertação de mestrado. Universidade de São Paulo. 2004, p.62.

- ✓ A esfera estadual de governo é a principal responsável pelos cadastros de inscritos nos programas/ações no setor.
- ✓ Um terço dos municípios dispõe de fundo municipal de habitação, mas a instituição de conselhos no setor é inexpressiva.
- ✓ A existência de plano diretor municipal é declarada para cerca de um quarto dos municípios. Os demais mecanismos de legislação urbana são pouco frequentes.
- ✓ Poucos municípios informaram alocação de recursos próprios na função habitação e o volume desses recursos é comparativamente reduzido. Mesmo assim, houve crescimento entre 2005 e 2009.
- ✓ Trata-se de grupo com predominância de municípios de pequeno porte populacional, nos quais é menos provável a emergência dos problemas habitacionais investigados. Contudo, a participação no sistema de pleitos é a mais elevada, com maior número de adesões.

Grupo II – Ativos e sem problemas habitacionais

- ✓ Quase metade dos municípios declarou dispor de terras públicas para habitação.
- ✓ A esfera estadual é a principal responsável pelos cadastros de inscritos nos programas ou ações no setor.
- ✓ Pouco mais de um terço dos municípios possui fundo municipal de habitação, enquanto cerca de um terço instituiu Conselho de Habitação e/ou de Desenvolvimento Urbano.
- ✓ O plano diretor municipal é instrumento de planejamento urbano para cerca de um terço dos municípios. Há decréscimo expressivo na presença dos demais mecanismos de legislação urbana analisados.
- ✓ Apesar da ausência dos problemas habitacionais investigados, este grupo se compõe de municípios que tomam iniciativas no setor. Não obstante a variação negativa dos gastos informados na função habitação pode-se afirmar, sem maiores aprofundamentos, que esta integra a agenda de governo dos municípios desse grupo.

Grupo III – Não ativos e com problemas habitacionais

- ✓ Quase metade dos municípios dispõe de terras públicas para implantação de projetos habitacionais.
- ✓ Os governos federal e estadual respondem pela expressiva maioria dos cadastros de inscritos em programas habitacionais.
- ✓ Mais da metade dos municípios dispõe de fundo municipal de habitação. A presença de conselhos situa-se em torno de 25% dos municípios.

- ✓ É elevada a proporção de municípios com plano diretor. Menos de um quarto declararam ter aprovado lei de ZEIS e, entre as demais leis urbanísticas investigadas, há diminuição significativa de municípios que delas dispõem.
- ✓ A despeito da presença de problemas habitacionais e da ampliação dos gastos em habitação informados, não se registrou nenhuma ação municipal entre 2005 e 2009 nos municípios desse grupo. Isto sinaliza situação de extrema atenção. Diante disso, impõe-se a necessidade de aprofundar as análises regionais, de modo a distinguir a diversidade de contextos que influem na problemática habitacional dos municípios desse grupo.

Grupo IV – Alguma pró-atividade e com problemas habitacionais

- ✓ Mais da metade dos municípios dispõe de terras públicas para habitação.
- ✓ Embora as esferas federal e estadual de governo respondam pela maior parcela dos cadastros de inscritos no setor, quase um terço dos municípios possui seu próprio cadastro.
- ✓ Registra-se a maior presença de municípios com fundo municipal de habitação. Mais da metade dispõe de Conselho de Habitação e/ou de Desenvolvimento Urbano.
- ✓ Agrega a maior parcela de municípios com plano diretor municipal e significativa parcela declarou a existência de lei de ZEIS. Os demais instrumentos legais, embora presentes em mais de um quarto dos municípios, não estão, na maior parte, regulamentados. Este é o comportamento mais díspare em comparação com os demais.
- ✓ Trata-se de grupo composto por menor número de municípios, com destaque para aqueles com 100 mil a 500 mil habitantes. Apesar de declararem ausência de ações em 2009, este grupo foi o que apresentou maior variação real de gastos na função habitação entre 2005 e 2009.

Grupo V – Ativos e com problemas habitacionais

- ✓ Proporção elevada de municípios dispõe de terras públicas para fins habitacionais.
- ✓ Registra-se a maior presença de municípios com cadastro próprio de inscritos, embora sem perda da prevalência dos geridos pelos governos federal e estadual.
- ✓ Mais de dois terços dos municípios dispõem de fundo municipal de habitação e cerca de 60% declararam ter Conselho de Habitação e/ou de Desenvolvimento Urbano.
- ✓ Quase 80% dos municípios contam com plano diretor municipal e muitos informaram a existência de lei de ZEIS. Parcelas decrescentes são verificadas em relação aos demais instrumentos, sobretudo se considerados quanto à sua regulamentação. A maior ocorrência de regulamentação, comparativamente aos

demais grupos, refere-se às leis de *parcelamento, edificação ou utilização compulsórias* (14 municípios) e de *transferência do direito de construir* (dez municípios).

- ✓ Este grupo compõe-se dos maiores e mais complexos municípios do Estado e com mais intensidade de presença dos problemas habitacionais pesquisados. É, também, nesse grupo que se constatou maior diversidade dos recursos analisados e em maior número de municípios. Em tendência de crescimento, estes municípios respondem por mais de dois terços dos gastos informados em habitação no Estado de São Paulo, dos quais a maior parte é realizada no município da capital.

ISBN 978-85-85016-96-8



9 788585 016968

EM HABITAÇÃO



Secretaria Estadual
da Habitação

SEADE
Fundação Sistema Estadual
de Análise de Dados

