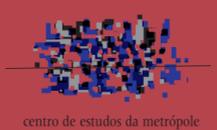
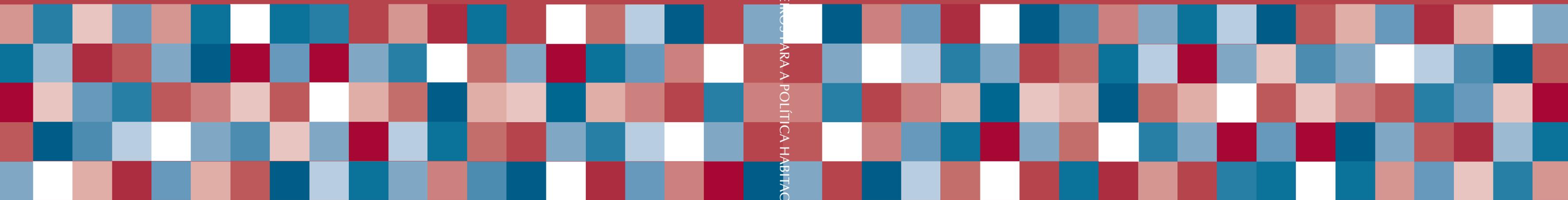


REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
 Presidenta da República
 Dilma Rousseff
 Vice-Presidente
 Michel Temer
 MINISTÉRIO DAS CIDADES
 Ministro de Estado
 Aguiinaldo Velloso Borges Ribeiro
 Secretário Executivo
 Alexandre Cordeiro Macedo
 Secretária Nacional de Habitação
 Inês Magalhães
 Secretário Nacional de Saneamento Ambiental
 Osvaldo Garcia
 Secretário Nacional de Transporte e da
 Mobilidade Urbana
 Julio Eduardo dos Santos
 Secretário Nacional de Acessibilidade e
 Programas Urbanos
 Leodegar da Cunha Tiscoski
 SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO
 Diretora do Departamento de Desenvolvimento
 Institucional e Cooperação Técnica
 Junia Santa Rosa
 Diretora do Departamento de Produção
 Habitacional
 Maria do Carmo Avesani
 Diretora do Departamento de Urbanização de
 Assentamentos Precários
 Mirna Quinderé Belmino Chaves

CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS PARA A POLÍTICA HABITACIONAL

CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS PARA A POLÍTICA HABITACIONAL

Marta Arretche (coord.), Berenice de Souza Cordeiro,
Edgard Fusaro, Edney Cielici Dias, Mariana Bittar



Secretaria Nacional de Habitação

Ministério das Cidades



ISBN 978-85-7958-027-7

Apresentação

A criação Ministério das Cidades, em 2003, representou um marco na rearticulação da política urbana, que consolidou em nível federal uma série de aprimoramentos institucionais, na forma de regulamentação jurídica e capacitação organizacional. Ao longo desses quase dez anos desde sua criação, o Ministério tem buscado qualificar informações que sirvam de subsídios para a realização de políticas habitacionais eficientes, eficazes e socialmente inclusivas.

O Ministério das Cidades, no papel de difusor de conhecimentos e informações sobre os assuntos correlatos à habitação e visando a dar continuidade à série de estudos iniciada com a publicação dos livros *Assentamentos precários no Brasil urbano* e *Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional*, está lançando um novo volume, intitulado *Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional*.

A criação do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS e FNHIS), pela lei federal nº 11.124/2005, pode ser considerada a sinalização institucional mais forte com relação à moradia de interesse social. Esse marco tem o objetivo de integrar todos os programas destinados à habitação de interesse social de todas as esferas de governo.

Este estudo analisa o impacto desse processo de indução vertical na capacitação administrativa dos municípios brasileiros para a política habitacional. Desenvolvido pelo Centro de Estudos da Metrópole (CEM/Cebrap), integra um conjunto de iniciativas da Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades, que visam a dotar o Estado brasileiro de informações abrangentes e metodologicamente consistentes para a implementação de políticas públicas de habitação assentadas nos princípios da descentralização, da participação social e da cooperação intergovernamental.

Alguns pressupostos analíticos orientaram o trabalho, sobretudo, acerca do papel do governo federal. Este, no contexto do SNH, não executa diretamente programas e ações habitacionais, que, por sua vez, são executadas por estados e municípios. O governo federal, contudo, emprega sua autoridade para regular e seu poder de gasto para induzir a criação de capacidades administrativas no plano local. A indução federal, portanto, não se resume à implementação de programas, ainda que estes sejam centrais para a execução da política.

A proposta desta publicação é dar continuidade ao estudo anterior, publicado em 2007, mas o trabalho também possui um valor em si mesmo, pois a metodologia proposta buscou mensurar as capacidades administrativas na área habitacional considerando as dimensões previstas no Sistema Nacional de Habitação, bem como os fatores que afetam sua trajetória da implantação nacional, em particular o papel de indução do governo federal.

Por essa razão, além de apresentar os resultados do estudo, este livro detalha as técnicas de investigação adotadas, na esperança de que elas sejam úteis para trabalhos futuros.

Desta forma, espera-se que este livro contribua de modo decisivo para subsidiar futuras decisões, no que concerne ao planejamento e à gestão de políticas de habitação. Boa leitura!

Inês Magalhães
Secretária Nacional de Habitação

CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS PARA A POLÍTICA HABITACIONAL

Marta Arretche (coord.)
Berenice de Souza Cordeiro
Edgard Fusaro
Edney Cielici Dias
Mariana Bittar

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE / CEBRAP
SECRETARIA NACIONAL DE HABITAÇÃO / MINISTÉRIO DAS CIDADES

Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional é uma publicação da Secretaria Nacional de Habitação / Ministério das Cidades e do Centro de Estudos da Metrópole / Cebrap.

MINISTÉRIO DAS CIDADES

MINISTRO DE ESTADO
Aguinaldo Velloso Borges Ribeiro

SECRETÁRIO EXECUTIVO
Alexandre Cordeiro Macedo

SECRETÁRIA NACIONAL DE HABITAÇÃO
Inês Magalhães

DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE DESENVOLVIMENTO
INSTITUCIONAL E COOPERAÇÃO TÉCNICA
Júnia Santa Rosa

DIRETORA DO DEPARTAMENTO
DE PRODUÇÃO HABITACIONAL
Maria do Carmo Avesani

DIRETORA DO DEPARTAMENTO DE URBANIZAÇÃO
DE ASSENTAMENTOS PRECÁRIOS
Mirna Quinderé Belmiro Chaves

EQUIPE DO PROJETO

Argelina Figueiredo
Berenice de Souza Cordeiro
Daniel Waldvogel Thomé da Silva
Edgard Fusaro
Edney Cielici Dias
Eduardo Cesar Marques
Fernando Celso Garcia de Freitas
José Donizete Cassolato
Júlio da Costa
Mariana Bittar
Marta Arretche
Natália Salgado
Patrick Silva
Rodrigo Delanhesea
Rogério Schlegel
Ytalo Rosendo do Amaral

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE

COORDENAÇÃO
Marta Arretche

PESQUISADORES
Berenice de Souza Cordeiro
Edney Cielici Dias
Mariana Bittar

ANÁLISE ESTATÍSTICA
Edgard Fusaro

SUPORTE DE BANCO DE DADOS
Daniel Waldvogel Thomé da Silva
José Donizete Cazzolato
Julio da Costa
Patrick Silva

PRODUÇÃO EDITORIAL

Quatro Edições

PROJETO GRÁFICO
Vanessa Sayuri Sawada

CAPA
Germana Monte-Mór

REVISÃO
Otacílio Nunes
Sergio Campanella

EDITORIAÇÃO
Manuel Rebelato Miramontes

ISBN: 978-85-7598-027-7

CENTRO DE ESTUDOS DA METRÓPOLE: www.centrodametropole.org.br / contato@centrodametropole.org.br
MINISTÉRIO DAS CIDADES: www.cidades.gov.br / cidades@cidades.gov.br

Sumário

Resumo	7
Tabelas, gráficos e mapas	11
Introdução	17
PARTE I	
TRAJETÓRIA DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	25
1. A ação do Estado brasileiro na política habitacional	27
1.1. ANTECEDENTES	27
1.2. O SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO	29
2. Capacidades administrativas dos municípios para a política habitacional	35
2.1. INSTRUMENTOS DE GESTÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	37
2.2. DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DAS CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS MUNICIPAIS.....	41
2.3. EVOLUÇÃO ESPACIAL DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO	44
2.3.1. Cadastro para identificação do déficit municipal de moradias	44
2.3.2. Órgão de gestão da política habitacional	49
2.3.3. Conselho municipal de habitação	54
2.3.4. Fundo municipal de habitação	59
3. Heterogeneidade e importância do órgão gestor da política habitacional.....	67
3.1. A CONFIGURAÇÃO DOS ÓRGÃOS MUNICIPAIS DE GESTÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL	68
3.2. A EFETIVIDADE DOS ÓRGÃOS DE GESTÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL.....	76

3.3. DIFICULDADES ENFRENTADAS PELOS MUNICÍPIOS NA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DO PAC.....	82
4. A trajetória das capacidades administrativas em habitação.....	85
4.1. FATORES EXPLICATIVOS DA TRAJETÓRIA DAS CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS.....	90
4.1.1. Órgão para gestão da política habitacional.....	93
4.1.2. Conselho municipal de habitação.....	95
4.1.3. Fundo municipal de habitação.....	97
5. O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.....	101
5.1. A INSTITUIÇÃO DO SNHIS.....	102
5.2. A ADESÃO DOS MUNICÍPIOS AO SNHIS.....	103
5.2.1. Distribuição espacial da adesão ao SNHIS.....	104
5.3. A TRAJETÓRIA DA ADESÃO AO SNHIS.....	113
5.4. FATORES QUE AFETARAM A ADESÃO DOS MUNICÍPIOS AO SNHIS.....	116
PARTE II	
A POLÍTICA HABITACIONAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS	
E SUAS FORMAS DE COOPERAÇÃO.....	121
1. A política habitacional dos municípios brasileiros.....	123
1.1. OS PROGRAMAS HABITACIONAIS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS.....	123
2. Há cooperação para as ações habitacionais?.....	131
2.1. COM QUEM COOPERAM OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS?.....	135
2.2. DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA COOPERAÇÃO.....	138
2.2.1. Padrões de cooperação para a produção habitacional.....	139
2.2.2. Padrões de cooperação para a intervenção fundiária.....	147
3. Os programas próprios dos municípios brasileiros.....	155
ANEXO 1	
ANEXO ESTATÍSTICO.....	163
ANEXO 2	
DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS CONSÓRCIOS MUNICIPAIS	
DE HABITAÇÃO.....	211

Resumo

Este estudo confirma a importância de um sistema nacional que dê ancoragem à política nacional de habitação no Brasil. As evidências encontradas sugerem que a coordenação federal tornou-se mais efetiva a partir da instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), criado pela lei nº 11.124, de 2005.

A trajetória dos instrumentos municipais de gestão da política habitacional na segunda metade da década de 2000 fornece evidências nesta direção. A proporção de municípios brasileiros que declararam contar com fundo local e conselho municipal de habitação de interesse social é significativamente superior no final da década. Em 2009:

- 80% dos municípios brasileiros contavam com um instrumento para identificação do déficit municipal de moradia, sendo o cadastro a capacidade administrativa mais disseminada;
- cerca de 2/3 dos municípios brasileiros contavam com um órgão para a gestão da política habitacional;
- aproximadamente 43% contavam com conselho municipal de habitação e/ou fundo municipal de habitação.

O instrumento para identificação do déficit municipal de moradia apresentou, para todas as categorias de municípios, elevada incidência e alta taxa de sobrevivência ao longo do tempo.

Com relação à decisão dos municípios de instalar um órgão gestor da política habitacional:

- a ausência de um órgão de gestão é um fenômeno concentrado nos municípios pequenos (de até 20.000 habitantes) da região Sudeste;

- a morte institucional do órgão – categoria analítica adotada para designar a situação em que o governo municipal decide fechar uma secretaria ou departamento de habitação – está fortemente associada à região geográfica, sendo mais verificada nas regiões Norte e Centro-Oeste e nos municípios do Nordeste fora de Regiões Metropolitanas;
- municípios pequenos têm menor presença de órgãos de gestão da política habitacional, ao passo que estes estão presentes com alta frequência nos municípios de porte grande e médio e mais urbanizados.

Quanto à trajetória do conselho municipal de habitação:

- a ausência do conselho é um fenômeno concentrado em municípios das regiões Norte e Nordeste, com até 20.000 habitantes e pouco urbanizados;
- a morte institucional dos conselhos está concentrada nos municípios das regiões Nordeste e Centro-Oeste;
- a presença do conselho, independentemente dos incentivos federais para sua criação, está concentrada nos municípios de porte médio e grande da região Sul.

Com relação à trajetória do fundo municipal de habitação:

- sua ausência está concentrada nos municípios pequenos da região Nordeste;
- a morte institucional dos fundos é maior em municípios pequenos;
- sua presença, independentemente dos incentivos federais, está concentrada nos municípios de porte médio e grande da região Sul.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi menos efetivo que o SNHIS para induzir a instalação das capacidades administrativas municipais. Contar com um órgão municipal de gestão não foi condição necessária para obter os recursos do PAC, ainda que tenha aumentado as chances de sucesso na captação de recursos e no planejamento das ações habitacionais. Por outro lado, os dados indicam que até o início de 2012:

- mais de 95% dos municípios brasileiros firmaram o termo de adesão ao SNHIS;
- cerca de 72% constituíram o fundo local de habitação de interesse social;
- cerca de 68% criaram o conselho municipal de habitação de interesse social.

Resultado menos favorável diz respeito à elaboração do plano local de habitação de interesse social (PLHIS). Do universo dos municípios brasileiros, apenas 633 protocolaram uma cópia do PLHIS junto à Caixa Econômica Federal, como determina a lei.

No que diz respeito aos programas habitacionais implementados pelos municípios:

- a construção de unidades habitacionais é a ação mais frequente nos municípios brasileiros: 61% dos municípios implementaram programas de construção de moradias em 2007-2008; a cooperação com outros órgãos públicos é a forma predominante de

realização desses programas: 41% do total de municípios o fizeram em cooperação com o governo federal, ao passo que 29% deles cooperaram com os estados;

- a melhoria de unidades habitacionais é a segunda categoria de programa mais adotada pelos municípios: em 2007-2008, 47% dos municípios brasileiros adotaram esse tipo de política. A incidência de municípios que declararam ter realizado o programa por iniciativa exclusiva (26%) foi semelhante à dos que declararam cooperar com outros órgãos públicos: 17% o fizeram em cooperação com o governo federal e 11% em cooperação com os estados;
- a oferta de material de construção ficou em terceira posição em 2007-2008, tendo sido adotada por 36% do total de municípios. Estes são programas realizados, em larga medida, por iniciativa exclusiva dos municípios;
- em quarto lugar, 25% do total de municípios declararam ter executado programas de oferta de lotes no biênio 2007-2008, sendo a maioria por iniciativa exclusiva da prefeitura;
- a urbanização de assentamentos é o tipo de programa habitacional que apresenta mais baixa frequência no biênio, tendo sido adotada por 14% dos municípios: 8% declararam convênio com o governo federal e 6% declararam ser este programa iniciativa exclusiva do município.

Tabelas, gráficos e mapas

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1: Municípios com presença de instrumentos para política habitacional – Brasil, 2004/2005/2008/2009

Tabela 1.2: Municípios segundo presença de órgão específico para política habitacional – Brasil, 2008/2009

Tabela 1.3: Municípios segundo evolução da presença de órgão específico para política habitacional – Brasil, 2008/2009

Tabela 1.4: Distribuição dos municípios, segundo presença de órgão específico para política habitacional, por Unidade da Federação – Brasil, 2008

Tabela 1.5: Distribuição dos municípios, segundo presença de órgão específico para política habitacional, por Unidade da Federação – Brasil, 2009

Tabela 1.6: Municípios segundo presença de órgão específico para política habitacional e características do PAC-Habitação – Brasil, 2007/2008/2009

Tabela 1.7: Municípios segundo presença de órgão específico para política habitacional e presença de plano municipal de habitação – Brasil, 2008

Tabela 1.8: Evolução da presença de instrumentos para política habitacional – Brasil, 2004/2008/2009 e 2005/2008/2009

Tabela 1.9: Evolução da presença de instrumentos para política habitacional (trajetória) – Brasil, 2004/2008/2009 e 2005/2008/2009

Tabela 1.10: Resumo do CHAID para ausência de órgão para a gestão da política habitacional

Tabela 1.11: Resumo do CHAID para presença de órgão para a gestão da política habitacional após os incentivos

Tabela 1.12: Resumo do CHAID para morte institucional do órgão para a gestão da política habitacional

Tabela 1.13: Resumo do CHAID para presença de órgão para a gestão da política habitacional antes dos incentivos

Tabela 1.14: Resumo do CHAID para ausência de conselho municipal de habitação

Tabela 1.15: Resumo do CHAID para presença de conselho municipal de habitação após os incentivos

Tabela 1.16: Resumo do CHAID para morte institucional do conselho municipal de habitação

Tabela 1.17: Resumo do CHAID para presença de conselho municipal de habitação antes dos incentivos

Tabela 1.18: Resumo do CHAID para ausência de fundo municipal de habitação

Tabela 1.19: Resumo do CHAID para presença de fundo municipal de habitação após os incentivos

Tabela 1.20: Resumo do CHAID para morte institucional do fundo municipal de habitação

Tabela 1.21: Resumo do CHAID para presença de fundo municipal de habitação antes dos incentivos

Tabela 1.22: Municípios com termo de adesão publicado no DOU e com presença de instrumentos para política habitacional – Brasil, 2012

Tabela 1.23: Municípios segundo termo de adesão e presença de instrumentos para política habitacional – Brasil, 2012

Tabela 1.24: Resumo do CHAID para “apenas adesão”

Tabela 1.25: Resumo do CHAID para “adesão, fundo e conselho”

Tabela 1.26: Resumo do CHAID para “adesão, fundo, conselho e plano”

Tabela 2.1: Municípios com realização de programas ou ações na área de habitação – Brasil, 2001-2004/2005/2007-2008

Tabela 2.2: Distribuição de programas ou ações na área de habitação – Brasil, 2001-2004/2005/2007-2008, em %

Tabela 2.3: Municípios com realização de programas ou ações na área de habitação, segundo tipo de convênio – Brasil, 2001-2004/2005/2007-2008

Tabela 2.4: Distribuição dos programas ou ações na área de habitação, segundo tipo de convênio % – Brasil, 2001-2004/2005/2007-2008

Tabela 2.5: Municípios com realização de programas ou ações na área de habitação, segundo tipo de convênio – Brasil, 2007-2008

Tabela 2.6: Municípios com construção de unidades habitacionais, segundo Unidade da Federação e tipo de convênio – Brasil, 2007-2008

Tabela 2.7: Municípios com melhoria de unidades habitacionais, segundo Unidade da Federação e tipo de convênio – Brasil, 2007-2008

Tabela 2.8: Municípios com programas de aquisição de unidades habitacionais, segundo Unidade da Federação e tipo de iniciativa – Brasil, 2007-2008

Tabela 2.9: Municípios com regularização fundiária, segundo Unidade da Federação e forma de cooperação – Brasil, 2007-2008

Tabela 2.10: Municípios com urbanização de assentamentos, segundo Unidade da Federação e tipo de iniciativa – Brasil, 2007-2008

Tabela 2.11: Municípios com oferta de material de construção, segundo Unidade da Federação e tipo de iniciativa – Brasil, 2007-2008

Tabela 2.12: Municípios com oferta de lotes, segundo Unidade da Federação e tipo de iniciativa – Brasil, 2007-2008

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1: Proporção de municípios com instrumentos para política habitacional – Brasil, 2009

Gráfico 1.2: Proporção de municípios com presença de cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais – Brasil, 2004/2008/2009

Gráfico 1.3: Proporção de municípios com órgão específico para política habitacional – Brasil, 2004/2008/2009

Gráfico 1.4: Proporção de municípios com conselho municipal de habitação – Brasil, 2004/2008/2009

Gráfico 1.5: Proporção de municípios com fundo municipal de habitação – Brasil, 2005/2008/2009

Gráfico 1.6: Percentual de gasto em políticas selecionadas sobre o gasto total – Municípios brasileiros, 2002 a 2009 (em média)

Gráfico 1.7: Percentual de gasto em políticas selecionadas sobre o gasto total – Municípios brasileiros, 2002 a 2009 (boxplot)

Gráfico 1.8: Proporção de municípios com termo de adesão no DOU e com presença de instrumentos para política habitacional – Brasil, 2012

Gráfico 1.9a: Número de municípios segundo ano de publicação do termo de adesão no DOU – Brasil, 2012

Gráfico 1.9b: Número de municípios segundo ano de entrega na Caixa da cópia da lei de criação do Fundo Local de Habitação de Interesse Social – Brasil, 2012

Gráfico 1.9c: Número de municípios segundo ano de entrega na Caixa da cópia da lei de criação do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social – Brasil, 2012

Gráfico 1.9d: Número de municípios segundo ano de entrega na Caixa da cópia do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) – Brasil 2012

Gráfico 2.1: Número de empréstimos habitacionais do FGTS

Gráfico 2.2: Volume de empréstimos habitacionais do FGTS – R\$ bilhões

Gráfico 2.3: Proporção de municípios com construção de unidades habitacionais – Brasil, 2007-2008

Gráfico 2.4: Proporção de municípios com programas de melhoria de unidades habitacionais – Brasil, 2007-2008

Gráfico 2.5: Proporção de municípios com regularização fundiária – Brasil, 2007-2008

Gráfico 2.6: Proporção de municípios com urbanização de assentamentos – Brasil, 2007-2008

Gráfico 2.7: Proporção de municípios com oferta de material de construção – Brasil, 2007-2008

Gráfico 2.8: Proporção de municípios com oferta de lotes – Brasil, 2007-2008

LISTA DE MAPAS

Mapa 1.1a: Municípios com cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais – Brasil, 2004

Mapa 1.1b: Municípios com cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais – Brasil, 2009

Mapa 1.2a: Proporção de municípios com cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais – Brasil, 2004

Mapa 1.2b: Proporção de municípios com cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais – Brasil, 2009

Mapa 1.3a: Municípios com presença de órgão específico para política habitacional – Brasil, 2004

Mapa 1.3b: Municípios com presença de órgão específico para política habitacional – Brasil, 2009

Mapa 1.4a: Proporção de municípios com órgão específico para política habitacional – Brasil, 2004

Mapa 1.4b: Proporção de municípios com órgão específico para política habitacional – Brasil, 2009

Mapa 1.5a: Municípios com presença de conselho municipal de habitação – Brasil, 2004

Mapa 1.5b: Municípios com presença de conselho municipal de habitação – Brasil, 2009

Mapa 1.6a: Proporção de municípios com conselho municipal de habitação – Brasil, 2004

Mapa 1.6b: Proporção de municípios com conselho municipal de habitação – Brasil, 2009

Mapa 1.7a: Municípios com presença de fundo municipal de habitação – Brasil, 2005

Mapa 1.7b: Municípios com presença de fundo municipal de habitação – Brasil, 2009

Mapa 1.8a: Proporção de municípios com fundo municipal de habitação – Brasil, 2005

Mapa 1.8b: Proporção de municípios com fundo municipal de habitação – Brasil, 2009

Mapa 1.9: Municípios com presença de Fundo Local de Habitação de Interesse Social – Brasil, 2012

Mapa 1.10: Municípios com presença de Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social – Brasil, 2012

Mapa 1.11: Municípios com presença de Plano Local de Habitação de Interesse Social – Brasil, 2012

Mapa 1.12: Proporção de municípios com presença de Fundo Local de Habitação de Interesse Social – Brasil, 2012

Mapa 1.13: Proporção de municípios com presença de Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social – Brasil, 2012

Mapa 1.14: Proporção de municípios com presença de Plano Local de Habitação de Interesse Social – Brasil, 2012

Mapa 2.1: Proporção de municípios com construção de unidades habitacionais – Brasil, 2007-2008

Mapa 2.2: Proporção de municípios com programas de melhoria de unidades habitacionais – Brasil, 2007-2008

Mapa 2.3: Proporção de municípios com regularização fundiária – Brasil, 2007-2008

Mapa 2.4: Proporção de municípios com urbanização de assentamentos – Brasil, 2007-2008

Mapa 2.5: Proporção de municípios com oferta de material de construção – Brasil, 2007-2008

Mapa 2.6: Proporção de municípios com oferta de lotes – Brasil, 2007-2008

Introdução

É sabido que a moradia é o bem mais caro da cesta de necessidades das famílias. Sem sistemas de financiamento de longo prazo e sem subsídios, a esmagadora maioria dos cidadãos comuns jamais teria acesso a uma habitação decente, seja ela própria ou alugada. Em outras palavras, uma política pública é condição necessária para o amplo acesso à habitação.

O Ministério das Cidades adotou um modelo de política habitacional para enfrentar esse problema. Este é, em parte, herdeiro de estruturas institucionais criadas pelo extinto Banco Nacional da Habitação (BNH) e, em parte, resultado de inovações institucionais introduzidas pela Secretaria de Habitação a partir de sua criação, em 2003.

O modelo incorpora características adotadas para as demais políticas sociais no Brasil. Tal como em muitos outros países, no Brasil instituiu-se uma espécie de divisão intergovernamental de responsabilidades na área social segundo a qual as políticas de garantia de renda (previdência, compensação ao desemprego e programas de transferência condicionada de renda) são executadas diretamente pela União, ao passo que as políticas de prestação de serviços são executadas pelos governos territoriais. Assim, no Sistema Nacional de Habitação vigente, estados e municípios são os executores da política, isto é, têm um papel relevante na produção dos empreendimentos habitacionais bem como no cadastramento e seleção dos beneficiários.

O fato de que a execução das políticas seja descentralizada não significa que o governo federal não tenha um papel a desempenhar. Para as políticas de oferta de serviços públicos, os níveis de governo têm competências concorrentes. Na prática, a União desempenha um papel importante de coordenação, regulação e supervisão das políticas a ser executadas pelos governos subnacionais, de tal modo que as prioridades dos governos subnacionais são fortemente afetadas pelas políticas federais e também dos governos estaduais, como

veremos neste livro. Além disso, as transferências obrigatórias e voluntárias têm impacto decisivo nas receitas dos governos locais, seja porque aportam quantia expressiva de recursos aos cofres municipais, seja porque reduzem desigualdades horizontais de receita.

A política habitacional está organizada como um sistema nacional. Além do papel de normatização e financiamento da União combinado à descentralização da execução, o modelo prevê duas instâncias adicionais de gestão: (i) fundos específicos a cada política setorial e (ii) conselhos gestores.

Pela consolidação dos primeiros, pretende-se proteger o gasto nas políticas sociais da disputa por recursos com outras áreas de política. Além disso, pretende-se que as transferências federais contem com garantias críveis de que os recursos serão efetivamente empregados para as políticas a que se destinam. Pela consolidação dos conselhos, pretende-se promover a participação e o controle social. Na verdade, tem sido pouco avaliada a extensão em que a obrigatoriedade imposta pela legislação federal está associada à generalização dos conselhos de políticas públicas na vida política brasileira.

O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), aprovado pela lei 11.124/2005, tem por objetivo mobilizar recursos e capacidade técnica dos três níveis de governo para enfrentar um problema de longa data: o acesso dos mais pobres à habitação. Para que este funcione, supõe-se que os governos municipais disponham de capacidade técnica para planejar e executar programas. É também desejável que instituem fundos e conselhos de gestão da política habitacional.

Com o Programa Minha Casa, Minha Vida, lançado em 2009, o governo pretende atender famílias de até 10 salários mínimos de renda; e o Programa adota um escalonamento de subsídios, em que as famílias com renda de até 3 salários mínimos têm subsídio próximo a 100%. Ainda que o Programa preveja que o setor da construção civil tenha um papel muito mais ativo na gestão dos empreendimentos habitacionais, os governos subnacionais devem ter capacidade de supervisionar os serviços oferecidos e selecionar beneficiários.

Municípios são, portanto, agentes importantes da política federal de acesso à habitação popular. Os municípios brasileiros e sua capacidade para implementar políticas habitacionais estão no centro da análise exposta neste livro.

Por que um município resolve fazer programas habitacionais voltados para os mais pobres? Qual a capacidade dos municípios brasileiros – cujo tamanho varia de 800 habitantes na cidade de Borá a 11 milhões na cidade de São Paulo – para fazer frente às necessidades habitacionais de seus cidadãos? Que obstáculos enfrentam para gerir programas desta natureza? As políticas de indução do governo federal tiveram algum resultado? Se não, por quê?

São raros os estudos sobre este assunto, ainda que o tema seja crucial. Os programas habitacionais são implementados por estados e municípios, mas suas políticas dependem em grande medida dos recursos federais. Também os governos estaduais executam suas políticas de habitação em estreita cooperação com os governos municipais. Em suma, neste modelo cooperativo, a política federal e as políticas estaduais de habitação dependem de que os governos municipais contem com capacidades locais de gestão.

Este livro pretende ser uma contribuição ao melhor entendimento desse problema. É um estudo detalhado sobre as capacidades dos municípios brasileiros para executar essas políticas, assim como examina com cuidado sua evolução recente e os fatores que a afetam. Entretanto, suas ambições são mais amplas. Ainda que o livro dê continuidade a estudo anterior, publicado em 2007, ele tem um valor em si mesmo. Pretende propor uma metodologia para a investigação de capacidades administrativas na área habitacional que seja simultaneamente capaz de mensurar essas capacidades, levando em conta as dimensões previstas no Sistema Nacional de Habitação, bem como os fatores que afetam sua trajetória da implantação nacional, em particular o papel de indução do governo federal. Por essa razão, além de apresentar os resultados do estudo, este livro detalha as técnicas de investigação adotadas, na esperança de que elas sejam úteis para trabalhos futuros.

O livro é composto de duas partes e dois anexos.

A Parte I é dedicada ao exame da trajetória dos instrumentos de gestão da política habitacional nos municípios brasileiros. No momento em que o governo federal, via Programa de Aceleração do Crescimento e Programa Minha Casa, Minha Vida, pretende produzir habitações sociais de forma massiva, qual é a capacidade das prefeituras para gerir programas habitacionais? O Sistema Nacional de Habitação prevê que as prefeituras contem com um cadastro, um órgão de gestão da política, um fundo e um conselho de habitação. Contam os municípios com órgãos municipais para desempenhar as funções de gestão que lhe foram conferidas?

A Parte I revela que a maioria dos municípios brasileiros possui um cadastro que lhe permite identificar famílias carentes. E também que mais de 70% dos municípios brasileiros contavam, em 2009, com alguma estrutura específica para gerir programas habitacionais, ainda que a esmagadora maioria destes tenha adotado o formato de um órgão subordinado a outro órgão ou a uma secretaria. Secretarias municipais exclusivas são um fenômeno raro. Por fim, em 2009, cerca de 40% dos municípios haviam implantado seu fundo e seu conselho municipal de habitação.

Que fatores estão associados ao fato de que um município institua essas instâncias de gestão? Alternativamente, que fatores estão associados ao fato de que municípios se recusem sistematicamente a adotar qualquer destes instrumentos de gestão?

A Parte I apresenta uma metodologia de investigação orientada a responder a essas questões bem como apresenta uma análise da trajetória recente das capacidades administrativas municipais na área habitacional. Embora haja uma tendência à expansão da adoção dos cadastros, dos órgãos de gestão e dos conselhos e fundos de habitação, sua trajetória varia bastante, assim como os fatores que as afetam.

Mais da metade dos municípios brasileiros já havia implantado um *cadastro* em 2004. Em 2009, 80% dos municípios contavam com um cadastro, sendo que a morte institucional – conceito que adotamos para descrever o fechamento de um instrumento de gestão – é relativamente baixa. Este comportamento pode ser explicado pelo fato de que a criação de um cadastro dos pobres é exigência também para outras políticas sociais federais.

Quarenta e dois por cento dos municípios brasileiros contavam com um órgão de gestão da política habitacional em 2004. Além disso, desde então mais 40% dos municípios o fizeram. Entretanto, em 2009, 67% contavam com alguma estrutura específica para o setor. Esta trajetória decorre do fato de que um instrumento de gestão cuja instalação apresenta suscetibilidade aos incentivos do governo federal ou estadual, mas que ao mesmo tempo apresentou a maior taxa de morte institucional. Na verdade, sua existência é afetada quando um novo prefeito toma posse, já que a principal decisão das administrações municipais oscila entre instalar um órgão subordinado ou conjunto com outras secretarias ou, alternativamente, não contar com nenhum órgão específico de gestão da política habitacional.

Esse resultado é em parte explicado pelo fato de que sua existência não é condição necessária nem suficiente para que os municípios possam implementar programas habitacionais. Além disso, o porte populacional é um fator explicativo muito importante na trajetória dos órgãos municipais de gestão desta política. Quanto menor o município, maior a concentração de casos de ausência sistemática de criação de uma secretaria ou departamento de política habitacional. Simetricamente, quanto maior o município, maior a tendência à existência de um órgão de gestão independentemente de qualquer incentivo federal. Os municípios de porte médio, por sua vez, são aqueles que tendem a instalar uma secretaria ou departamento de política habitacional na presença de incentivos externos. O fenômeno da morte institucional é a única trajetória em que a região geográfica aparece como fator mais importante, destacando-se as regiões Norte e Centro-Oeste pelo elevado percentual. Esse fenômeno também é mais encontrado nos municípios do Nordeste situados fora de Região Metropolitana e com baixa taxa de urbanização.

Os conselhos e os fundos municipais de habitação apresentam comportamentos similares. Um número muito pequeno de municípios havia instalado esses instrumentos em 2005 – 17% e 15%, respectivamente. Os incentivos para sua criação tiveram impacto sobre os governos locais, pois cerca de um terço dos municípios os havia implantado até 2009. Entretanto, o fato de que cerca de metade dos municípios ainda não conta com esses instrumentos, a despeito dos incentivos federais, significa que, do rol de instituições preconizadas pelo Sistema Nacional de Habitação, são eles os instrumentos que enfrentam maior resistência local. Por outro lado, uma vez instalados, apresentam menores taxas de morte institucional.

Diferentemente dos órgãos de gestão da política habitacional, a trajetória dos conselhos e fundos é mais afetada pela região geográfica. A região Sul é aquela cujos municípios os adotaram independentemente dos incentivos federais. Nesta região, apenas os municípios com menos de 20.000 habitantes apresentam taxas baixas de adoção desses instrumentos. Por outro lado, as regiões Norte e Nordeste são aquelas em que eles estão menos presentes. Nestas, apenas municípios com mais de 100.000 habitantes apresentam maior associação com a presença desses instrumentos.

As regiões geográficas também são importantes para a morte institucional dos conselhos. É nas regiões Nordeste e Centro-Oeste que esse fenômeno ocorre com maior frequência. Para os fundos municipais de habitação, a morte institucional é um fenômeno concentrado nos municípios de até 5.000 habitantes.

Entretanto, a existência de uma secretaria ou órgão municipal encarregado da política habitacional tem alguma importância? Ou, alternativamente, os municípios podem aderir aos programas federais e obter recursos sem a presença de uma burocracia especializada? A Parte I revela que sim. É possível responder afirmativamente a essa última pergunta. Contar com um órgão de política habitacional não foi condição necessária nem suficiente para obter recursos do PAC-Habitação. Contudo, contar com uma estrutura específica de gestão aumentou as chances de que um município obtivesse recursos do PAC. Assim, não é necessário ter um órgão municipal de gestão da política habitacional para que um município esteja apto a receber recursos federais. Entretanto, sua existência torna esse acesso mais provável.

Por outro lado, as políticas federais para induzir a criação de capacidades administrativas municipais têm algum impacto. Afetam a trajetória descrita acima?

A Parte I explora esse problema, examinando a adesão dos municípios ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social para tentar responder a essa pergunta. Os municípios, dado seu estatuto na Federação, são autônomos para aderir ou não. Entretanto, a

adesão está condicionada ao cumprimento de exigências legais. Por meio dessas exigências, a SNH pretendeu condicionar o acesso a recursos à implantação de conselhos e fundos bem como à elaboração de planos municipais de habitação de interesse social.

A resposta ao SNHIS foi praticamente universal. Noventa e sete por cento dos municípios declararam-se interessados em aderir ao SNHIS. Entretanto, 25% destes não implantaram seus conselhos e fundos municipais de habitação de interesse social. Que características têm esses municípios? Eles são tipicamente municípios pequenos (com até 20.000 habitantes), localizados nas regiões Norte e Sudeste, com baixo grau de urbanização. É interessante observar que, para a adesão ao SNHIS, os municípios pequenos da região Nordeste apresentaram elevada taxa de resposta ao SNHIS, criando conselhos e fundos municipais de habitação de interesse social. Os pequenos municípios do Sudeste apresentaram mais baixa taxa de resposta que a região Nordeste. A região Sul, por sua vez, mais uma vez revelou sua capacidade de resposta a demandas por institucionalização. Ali está concentrada a adesão à demanda por elaboração de planos municipais de habitação de interesse social.

Por fim, que programas habitacionais adotam os municípios brasileiros? Estes são executados por iniciativa própria? Ou a cooperação entre níveis de governo é o padrão usualmente adotado? Se existe cooperação, com quem cooperam os municípios para produzir suas políticas habitacionais? Este é o tema central da Parte II deste livro.

Também para o tratamento desse tema, desenvolvemos uma metodologia inovadora que esperamos seja útil para estudos futuros sobre as relações intergovernamentais no Brasil.

A década de 2000 apresentou um padrão bastante típico da organização federativa dos programas habitacionais adotados pelos municípios. De um lado, há programas implementados em parceria com níveis superiores de governo. Estes são os programas de construção e de melhoria de unidades habitacionais. São de modo consistente os mais frequentes entre os municípios brasileiros.

Programas de construção de moradias são largamente realizados em cooperação com o governo federal. Entretanto, alguns estados mais ricos, particularmente nas regiões Sudeste e Sul, têm presença importante na cooperação com os municípios para produzir unidades residenciais. Ainda que a melhoria de unidades residenciais seja bastante disseminada, sua importância relativa no rol de programas implementados pelos municípios brasileiros é fortemente puxada por sua adoção por iniciativa exclusiva em alguns estados com grande número de municípios.

De outro lado, há programas que são realizados por iniciativa praticamente exclusiva dos municípios. A oferta de material de construção e/ou de lotes tem marcada presença

entre os municípios brasileiros, mas são iniciativas que se caracterizam como tipicamente exclusivas dos municípios. As iniciativas de regularização fundiária bem como de urbanização de assentamentos são as menos frequentes nos programas habitacionais, e sua presença está claramente associada a iniciativas exclusivas dos municípios. Entretanto, a presença do governo federal foi crescentemente importante, ao longo da década, nos estados em que os programas de urbanização de assentamentos permaneceram como relevantes.

O estudo aqui apresentado utilizou extensivamente os dados da Pesquisa de Informações Municipais (Munic) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Esta é sem dúvida um censo dos municípios brasileiros, que se constitui em uma fonte relevante para os estudos sobre a vida política municipal. Além disso, o estudo se beneficiou de fontes de dados fornecidas pelo próprio Ministério das Cidades, tais como os da realização das conferências municipais de habitação, do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC-Habitação) e do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Sem a contribuição dessas fontes de dados, teria sido simplesmente impossível realizar este livro. Agradecemos, portanto, ao IBGE, à Secretaria de Habitação do Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal pela organização e cessão desses dados.

É nosso sincero desejo que este livro represente uma contribuição ao melhor entendimento das engrenagens do Estado brasileiro para popularizar o acesso a um bem tão valioso como é a unidade residencial. O olhar sobre os municípios conduz todo o estudo. Estes são atores centrais na política habitacional brasileira, pois têm autoridade para decidir se farão (ou não) programas habitacionais, ao mesmo tempo em que, no Sistema Nacional de Habitação, são eles os entes responsáveis pela gestão da política habitacional em nível local.

Entendemos que é papel do Centro de Estudos da Metrópole (CEM) propor metodologias para tornar mais consistente a construção de diagnósticos, explorar adequadamente e aperfeiçoar as bases de dados e informações disponíveis e, sobretudo, produzir análises e indicadores que contribuam efetivamente para orientar a ação dos órgãos públicos na tomada de decisões quanto ao propósito de induzir o fortalecimento das capacidades administrativas dos municípios brasileiros, particularmente no que tange à política de habitação.

PARTE I

TRAJETÓRIA DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO DA POLÍTICA
HABITACIONAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

1

A ação do Estado brasileiro na política habitacional

A política federal de habitação é o resultado da evolução gradual, ainda que marcada por rupturas importantes, da ação do Estado brasileiro nesta área, cuja origem data dos anos 40 do século XX, com a Fundação da Casa Popular. Nos anos 60, a Fundação do Banco Nacional de Habitação (BNH) deu grande impulso à produção habitacional, mas esse modelo apresentou sintomas de esgotamento na década de 80. O Estatuto da Cidade, de 2001, disciplinou o papel dos municípios na gestão urbana, em conformidade com a Constituição Federal de 1988. A criação do Ministério das Cidades, em 2003, representou um marco institucional na rearticulação da política de habitação. A partir de então, esta passou a ser organizada como um Sistema Nacional de Habitação, em que a regulação federal, o financiamento via fundos, a participação de atores sociais em conselhos e o papel executor dos municípios constituem os pilares centrais.

1.1. ANTECEDENTES

Um sistema de provisão de moradia de grande escala foi implantado em 1964, como parte das reformas estruturais da economia e da expansão das políticas sociais. Assim foi criado o Sistema Financeiro da Habitação (lei nº 4.380, de 1964), que representa até hoje o principal instrumento de captação de recursos de crédito imobiliário. Nesse sistema, a captação de fundos se dá por dois instrumentos: as cadernetas de poupança e o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). As cadernetas captam a poupança voluntária e integram o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), destinado ao financiamento

de imóveis da classe média. O FGTS é o instrumento de poupança compulsória do sistema – instituído para substituir o estatuto da estabilidade no emprego. Trata-se de um fundo de indenizações trabalhistas em que parte da arrecadação é destinada à concessão de crédito habitacional para as famílias de baixa renda e ao financiamento do saneamento básico e da infraestrutura urbana. O Banco Nacional da Habitação (BNH) foi concebido como operador do sistema, constituindo-se então no principal órgão da política habitacional, responsável pelas diretrizes, gestão e financiamento do sistema.

Na origem da política habitacional brasileira, portanto, a União desempenhava um papel decisivo, como indutora da produção habitacional privada e da produção social de habitação, que era, por sua vez, executada por estados e municípios. O esgotamento das bases de financiamento deste modelo ocorreu paralelamente ao processo de democratização e teve como um de seus reflexos o fechamento do BNH em 1986, o que representou a desmobilização da burocracia estatal responsável pelo sistema habitacional. Com o fim do BNH, a competência pela política habitacional foi diluída em diferentes órgãos do governo. A Caixa Econômica Federal passou a ser a controladora do FGTS, mas não dispunha de instrumentos para planejar, formular e articular políticas capazes de dar conta dos desafios que se impunham. A fragmentação institucional enfraqueceu o poder de negociação de cada um dos órgãos encarregados da aplicação dos recursos da habitação.

A política pública de moradias desarticulou-se e não encontrou base de sustentação nas décadas seguintes, o que se refletiu diretamente na oferta de empréstimos habitacionais e, portanto, na produção regular de habitação.¹

A rearticulação da política habitacional se deu lenta e gradualmente, por meio de uma série de aprimoramentos institucionais, na forma de regulamentação jurídica e capacitação organizacional. Do ponto de vista legal, o principal marco foi a inclusão, a partir de emenda popular, do capítulo sobre política urbana na Constituição Federal de 1988. O texto constitucional estabeleceu princípios de reforma urbana no âmbito dos municípios, tornando, por exemplo, obrigatório os planos diretores para os municípios com mais de 20.000 habitantes. O Estatuto da Cidade (lei nº 10.257, de 2001) regulamentou a seção de política urbana da Constituição, colocando os planos diretores como instrumentos centrais para ordenamento urbano, e estabeleceu instrumentos de atuação do poder público.²

¹ Para se ter ideia da dimensão desse impacto, basta verificar que o Sistema Financeiro da Habitação, que envolve as operações da Poupança e do FGTS, concedeu mais de 600 mil empréstimos em 1980. Esse número caiu para uma média de 170 mil empréstimos no período 1983-2003. A marca de 600 mil empréstimos ao ano só voltou a ser atingida em 2009.

² Segundo Nabil Bonduki, a Constituinte “municipalizou”, por meio dos planos diretores, a maneira como a propriedade urbana deve ser utilizada socialmente. A reforma urbana no processo de participação popular na Constituinte. Disponível em: http://www.nabil.org.br/publicacoes_ver.php?idConteudo=454.

Portanto a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade conferiram aos municípios um papel central na política urbana, fator que condiciona a formulação das iniciativas habitacionais. Com a vitória do Partido dos Trabalhadores nas eleições presidenciais de 2002, a política habitacional passa a ser orientada por uma proposta que enfatiza a ação complementar do setor privado e do Estado, de tal forma que o mercado deveria ampliar o atendimento às famílias que pudessem contratar empréstimos, cabendo ao governo a provisão de moradia social, utilizando para isso recursos orçamentários, além dos empréstimos concedidos pelo FGTS. O impulso à moradia social se dá, como visto, em um contexto em que a implementação da política urbana é competência dos municípios. Suas ações, no entanto, são realizadas em estreita cooperação com o governo federal, em particular na dotação de recursos e regulamentação das ações de habitação e saneamento.

1.2. O SISTEMA NACIONAL DE HABITAÇÃO

A criação, em 2003, do Ministério das Cidades – com secretarias nacionais responsáveis pelas políticas de habitação, de programas urbanos (planejamento territorial e política fundiária), de saneamento ambiental e de transporte e mobilidade urbana – representou um marco na capacidade de rearticulação da política urbana em nível federal. É criado o Conselho Nacional das Cidades, como instrumento de gestão da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Trata-se de um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, em que os atores sociais participam do processo de tomada de decisão sobre as políticas formuladas e executadas pelo ministério.³

O Conselho Nacional das Cidades definiu como pontos temáticos principais, válidos até os dias de hoje: i) a criação de conselhos das cidades, planos, fundos e seus conselhos gestores nos níveis federal, estadual e municipal; ii) a aplicação do Estatuto da Cidade, dos planos diretores e a efetivação da função social da propriedade do solo urbano; iii) a integração da política urbana no território – política fundiária, mobilidade e acessibilidade urbana, habitação e saneamento; e iv) a relação entre os programas governamentais e a política de desenvolvimento urbano.

³ O Conselho das Cidades (ConCidades) é constituído por 86 titulares – 49 representantes de segmentos da sociedade civil e 37 dos poderes públicos federal, estadual e municipal –, além de 86 suplentes, com mandato de dois anos. A composição do ConCidades inclui, ainda, 9 observadores representantes dos governos estaduais que possuem Conselho das Cidades em sua respectiva unidade da Federação.

Trata-se de vetores de política selecionados e desenvolvidos nas Conferências Municipais, Estaduais e Nacionais das Cidades.⁴ Estas catalisam um processo de discussões e formulação de propostas entre o poder público e os segmentos da sociedade civil interessados na política urbana (representantes de empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano, representantes de prestadores e concessionários de serviços públicos, militantes de movimentos sociais, dirigentes de entidades sindicais de trabalhadores, representantes de ONGs e de entidades acadêmicas e de pesquisa). Em 2004, o Conselho Nacional das Cidades aprovou a Política Nacional de Habitação, que enfatizava a urbanização, regularização fundiária e inserção de assentamentos precários, a provisão da habitação e a integração da política de habitação à política de desenvolvimento urbano.

No campo da provisão habitacional de mercado, a lei nº 10.931/2004, identificada como marco regulatório do setor imobiliário, teve um papel fundamental na ampliação do volume de empréstimos à classe média. Ela alterou dispositivos do decreto-lei nº 911/69, facilitando a recuperação de imóveis em alienação fiduciária em caso de atraso nas prestações. A definição do patrimônio de afetação, nessa mesma lei, visou proteger o adquirente de imóveis em caso de insolvência ou negligência do incorporador, evitando a perda dos recursos pagos no período de construção. A lei também possibilitou a continuidade de pagamento do valor incontroverso das obrigações decorrentes de operações imobiliárias.⁵ *Esse instrumento legal teve o papel de conferir maior segurança jurídica aos construtores e financiadores, o que se refletiu no aumento do número de empréstimos no SBPE (Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos), que saltou de um patamar de 36 mil, em 2003, para 300 mil, em 2008.*

No que se refere à habitação das famílias de renda mais baixa, foi instituído o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social (PSH), em 2003-2004, regulamentado pela lei nº 10.998 e pelo decreto nº 5.247, que passou a utilizar recursos orçamentários para subsidiar operações de financiamento e parcelamento habitacionais de interesse social, com base em projetos desenvolvidos por estados e municípios – o que implica uma indução do governo federal para que os entes federativos formulem programas de moradia. Paralelamente, a destinação de financiamentos do FGTS para a habitação social dobrou em termos nominais entre os anos de 2002 e 2007. Assim, em conformidade com sua diretriz geral, o governo passou a alocar recursos orçamentários (subsídios) à moradia social. Portanto, o marco regulatório do

⁴ Foram realizadas quatro Conferências Nacionais das Cidades (2003, 2005, 2007 e 2010). Como preparação a esses eventos, são realizadas conferências municipais, regionais e estaduais.

⁵ Antes dessa regulamentação, o mutuário, ao questionar judicialmente o valor das prestações, deixava de pagar ao credor todo o valor da prestação, depositando-o integralmente em juízo. Com a lei, o mutuário passou a ser obrigado a discriminar na petição inicial as parcelas das obrigações com as quais não concorda e as que não são objeto de questionamento e, portanto, devem ser pagas no vencimento.

setor imobiliário, com expansão do financiamento à classe média, e uma maior oferta de recursos para o atendimento das famílias de baixa renda dão consequência ao projeto inicial do governo federal, de ampliação da oferta de financiamentos às famílias que podem contratá-los, paralelamente a um maior volume de recursos voltados à moradia social.

A resposta institucional com relação à moradia de interesse social veio, no entanto, por meio do Sistema e do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS e FNHIS), criados pela lei federal nº 11.124/2005 com o objetivo de integrar todos os programas destinados à habitação de interesse social de todas as esferas de governo. O sistema é integrado pelo Ministério das Cidades, pelo Conselho Gestor do FNHIS, pela Caixa Econômica Federal, pelo Conselho Nacional das Cidades, pelos conselhos, órgãos e instituições ligados às questões urbanas e habitacionais da administração pública direta e indireta dos estados, Distrito Federal e municípios, por entidades privadas que desempenham atividades na área habitacional e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional.

O FNHIS centraliza os recursos orçamentários dos programas de Urbanização de Assentamentos Subnormais e de Habitação de Interesse Social, inseridos no SNHIS. O fundo é composto por recursos do Orçamento Geral da União, do Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, dotações e recursos de empréstimos externos e internos, contribuições e doações de pessoas físicas ou jurídicas, entidades e organismos de cooperação nacionais ou internacionais e receitas de operações realizadas com recursos do FNHIS. Esses recursos são utilizados na aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais, na produção de lotes urbanizados para fins habitacionais, na regularização fundiária e urbanística de áreas de interesse social, na implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos.

A adesão ao SNHIS é condição para que estados e municípios recebam recursos federais. Para estar em conformidade, é necessário que, após a adesão, os municípios tenham estabelecido um Fundo Local de Habitação de Interesse Social, um Conselho Gestor do Fundo e um Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).⁶ Assim, o *governo federal pretendeu induzir a capacitação dos municípios para executar a política de habitação em conformidade com princípios de participação e planejamento integrado*. Este livro analisa o impacto dessa estratégia de indução federal.

⁶ Os prazos para que os municípios se enquadrassem, sob pena de não receberem recursos, foram junho de 2010 para o estabelecimento do Fundo Municipal de Habitação e do Conselho Municipal de Habitação e dezembro de 2010 para elaboração do Plano Municipal de Habitação. No entanto, por meio da Resolução nº 48, de 21/12/2011, o Conselho Gestor decidiu prorrogar o prazo de apresentação dos PLHIS para 31 de dezembro de 2012, excetuado o caso dos municípios com população limitada a 50.000 habitantes e que venham a optar pela elaboração do PLHIS Simplificado, cujo prazo se encerra em 30 de junho de 2012, de acordo com a Instrução Normativa nº 15, de 10 de março de 2011, do MCidades.

No contexto de aplicação da lei nº 11.124/2005, foi elaborado o Plano Nacional de Habitação (PlanHab), instrumento para a implementação da Política Nacional de Habitação. Para a elaboração do Plano, foram organizados pela Secretaria Nacional de Habitação debates regionais e setoriais, envolvendo representantes do Conselho das Cidades e do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social. O PlanHab é parte de um processo de planejamento de longo prazo, com horizonte em 2023, para o setor habitacional. Ele pressupõe revisões periódicas e articulação com outros instrumentos de planejamento orçamentário-financeiro do governo federal, como os planos plurianuais, de forma que suas metas de produção física e de avanços institucionais possam estar associadas ao planejamento dos recursos.

Assim, no Sistema Nacional de Habitação, o governo federal cria estímulos para que os estados e os municípios se instrumentalizem para a elaboração e implementação de programas e ações de habitação. *Este estudo analisa o impacto dessa política de indução vertical na capacitação administrativa dos municípios.*

O estudo está baseado nos seguintes pressupostos analíticos. No Sistema Nacional de Habitação, o governo federal não executa diretamente programas e ações habitacionais. Estas são executadas por estados e municípios. O governo federal, contudo, emprega sua autoridade para regular e seu poder de gasto para induzir a criação de capacidades administrativas no plano local. A indução federal, contudo, não se resume à implementação de programas, ainda que estes sejam centrais para a execução da política. Antes, pretende também mobilizar a instalação de recursos institucionais que darão suporte à continuidade da política pública no plano local. Paralelamente, pretende também criar espaço de deliberação em arenas decisórias locais. Em suma, uma visão ampla de desenvolvimento institucional orienta a indução federal.

Os estudos comparados⁷ revelam que a indução vertical pode ser decisiva para alterar o *status quo* no plano local. Dado um contexto em que determinados atores ou interesses dominam uma política pública no plano local, incentivos externos (do tipo *top-down*) podem alterar este contexto, criando condições para mudança, isto é, criando oportunidades para que atores ou interesses excluídos desta coalizão local possam ser considerados. Entretanto, a indução externa tende a ser bem-sucedida se conseguir mobilizar atores que darão

⁷ Ver: Cristofoli, Daniela; Nasi, Greta; Turrini, Alex; Valotti, Giovanni (2011). "Civil Service Reforms in Italy: The Importance of External Endorsement and Administrative Leadership", *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 24, No. 2, April 2011 (pp. 261–283); Weir, Margaret; Rongerude, Jane; Ansell, Christopher K. (2008). "Collaboration Is Not Enough. Virtuous Cycles of Reform in Transportation Policy", *Urban Affairs Review*, Vol. 44, No. 4, March 2009, pp. 455–489; Gerber, Elisabeth R. and Daniel J. Hopkins (2011). "When Mayors Matter: Estimating the Impact of Mayoral Partisanship on City Policy", *American Journal of Political Science*, Vol. 55, No. 2, April 2011, pp. 326–339.

suporte à implementação da “nova” política pública. Assim, mudanças no plano local não são um mero desdobramento da indução dos níveis superiores de governo. Antes, tendem a alterar o cálculo dos atores públicos e privados no plano local. Só serão efetivas se alterarem a coalizão de suporte à política pública local. Portanto, a criação de instrumentos meramente formais não é suficiente: é necessário que atores antes excluídos da política pública em questão passem a dar-lhe suporte.

Este estudo analisa a extensão em que a indução federal alterou as capacidades administrativas dos municípios brasileiros, entendidas dentro da concepção mais ampla destas capacidades, tal como preconizadas pelo Sistema Nacional de Habitação, bem como o papel das relações intergovernamentais neste processo.

2 Capacidades administrativas dos municípios para a política habitacional

Neste capítulo, é feito um diagnóstico das capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a gestão da política habitacional.⁸ Tais capacidades são medidas com base em estruturas institucionais existentes, as quais supõe-se que afetem a possibilidade de oferta e gestão de unidades residenciais e serviços de infraestrutura urbana. Esse diagnóstico foi realizado com base em cinco variáveis que permitem analisar a existência e a trajetória de instrumentos de gestão da política municipal de habitação:

1. órgãos destinados à gestão da política habitacional e urbana;
2. cadastros próprios e/ou fontes de informação para a identificação do déficit municipal de moradias;
3. consórcios intermunicipais de habitação;
4. instâncias de participação popular para o planejamento de políticas habitacionais (conselhos municipais de habitação ou similares);
5. fundos específicos para a política habitacional e urbana.

Essa investigação foi realizada com base nos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (doravante denominada como Munic) do IBGE. Esta, como se sabe, se constitui no mais amplo censo dos municípios brasileiros. Dada sua regularidade e abrangência, é a fonte mais confiável para estudos de capacidades administrativas municipais.

A inclusão da variável “*órgão de política habitacional*” no estudo está baseada no suposto de que a existência de uma secretaria exclusiva revelaria que esta política teria espaço institucional similar ao de outras políticas sociais na agenda municipal. No modelo analítico,

⁸ Este estudo consiste, na realidade, em atualização e ampliação de estudo anterior: Arretche, Vazquez e Fusaro (2007). *Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional*, Brasília: Centro de Estudos da Metrópole-CEM/Ministério das Cidades-Secretaria Nacional da Habitação.

esta variável permitiria medir a existência de burocracias especializadas na gestão de programas habitacionais bem como a centralidade do problema habitacional na agenda municipal. Na mesma direção, a hipótese a ser testada neste estudo é que a existência de uma secretaria própria permitiria maior efetividade às políticas habitacionais, dada a existência de burocracias especializadas e dedicadas à captação de recursos, produção e gestão de serviços. A mensuração desta variável, por sua vez, é feita com base em pergunta da Munic referente à existência de um órgão governamental. Ela permite identificar o estatuto jurídico deste órgão, incluindo desde um setor subordinado a outra secretaria até uma secretaria exclusiva.⁹

A existência (ou não) de *cadastros ou fonte de informações* para a identificação do déficit municipal de moradias permitiria, por sua vez, avaliar em que extensão as prefeituras dispõem de recursos institucionais para mensurar a demanda por produção de moradias nos municípios. Neste caso, mesmo não dispondo de uma secretaria específica, a prefeitura poderia identificar potenciais beneficiários e produzir habitações em colaboração com os demais níveis de governo. Nestas condições, dada a possibilidade de cooperação com o governo estadual ou o governo federal, a existência de um cadastro poderia ser uma capacidade institucional tão ou mais necessária do que um órgão municipal de gestão. Na Munic, a pergunta que permite a mensuração desta capacidade institucional possibilita que cadastros municipais não exclusivos da área habitacional sejam computados. Nesse caso, uma resposta afirmativa pode incluir cadastros dos programas de distribuição de renda ou de outros benefícios.¹⁰

A terceira variável, o *consórcio intermunicipal*, permitiria identificar padrões de cooperação intermunicipal para a produção de políticas habitacionais. No questionário da Munic, este é definido como:

“(...) a pessoa jurídica de direito privado ou associação pública entre dois ou mais municípios, visando à execução de projetos, obras e/ou serviços de interesse comum voltados para o desenvolvimento regional” (Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 2008).

Por fim, as duas últimas variáveis, *fundo municipal de habitação* e *conselho municipal de habitação*, permitiriam examinar dois instrumentos de gestão específicos do modelo de provisão de serviços sociais adotado no Brasil desde a Constituição de 1988. A criação de fundos municipais específicos, acompanhados de conselhos de participação popular, é uma

⁹ No questionário da Munic de 2004, a pergunta era: “Esta prefeitura dispõe de algum órgão específico (secretaria ou departamento) para implementação de programas ou ações na área de habitação?”. Em 2005, a informação não foi coletada. Em 2008 e 2009, ela foi desmembrada em quatro tipos de órgão: secretaria municipal exclusiva, setor subordinado a outra secretaria, secretaria em conjunto com outras políticas setoriais e setor subordinado diretamente à chefia do Executivo. Para que se pudessem comparar as informações, consideramos todas as modalidades incluídas no questionário da Munic.

¹⁰ Com pequenas alterações de forma, nos questionários da Munic de 2004, 2005, 2008 e 2009, a pergunta era: “A prefeitura possui cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais?”.

característica das políticas sociais brasileiras. O governo federal adotou este modelo para a política habitacional e instituiu um conjunto de incentivos para sua expansão. O modelo analítico deste estudo pretende mensurar os fatores que explicam a trajetória recente destes dois instrumentos de gestão. Com base no questionário da Munic, é possível mensurar a trajetória dos fundos e conselhos municipais nos anos recentes.¹¹

O modelo analítico explora as capacidades administrativas dos municípios em questões habitacionais com base em duas dimensões distintas: a existência destes instrumentos de gestão e sua trajetória recente. Assim, o estudo distingue sua distribuição no território nacional bem como os fatores que afetam sua permanência ao longo do tempo. Para tanto, uma vez instalados os instrumentos, observamos se eles são mantidos ou não.

Para observar a evolução e estabilidade dos instrumentos administrativos, comparamos os dados da Munic coletados em 2004 ou 2005, 2008 e 2009. Os questionários apresentam formato ligeiramente distinto nas diferentes edições da Munic. O reconhecimento desse fato exige certas cautelas no tratamento e na interpretação dos dados. Em 2004, o fluxo do questionário só permitia captar a existência de fundos para a política habitacional nos municípios que declaravam possuir conselhos municipais de habitação. Isso, provavelmente, resultou em subestimação da variável “fundo”. Para contornar este fato, tomou-se o ano de 2005 como ponto de partida para a análise da evolução do fundo municipal de habitação. Em 2005, por sua vez, o questionário não incluiu a pergunta relativa à existência (ou não) de órgãos destinados à gestão da política habitacional. Assim, para o ano de 2005 não dispomos de dados sobre esta variável. Dado que o ponto de partida de série é o ano de 2004, esta não representou um obstáculo para a análise da evolução dos instrumentos municipais de gestão da política habitacional.

2.1. INSTRUMENTOS DE GESTÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Esta seção apresenta a trajetória recente das capacidades administrativas dos municípios brasileiros na gestão da política habitacional. A Tabela 1.1 apresenta o número e a

¹¹ No questionário da Munic de 2004, a pergunta sobre a existência de Conselho Municipal de Habitação era: “Existe conselho municipal de habitação?”. Em 2005 e 2009, era “O município possui conselho municipal de habitação?”. Em 2008, era: “O município possui conselho municipal de habitação ou similar?”. Já a pergunta sobre a existência de Fundo Municipal de Habitação, em 2004 e 2005 era: “O município possui fundo municipal especial na área de habitação?”. Em 2008, ela sofreu uma pequena alteração e manteve o formato em 2009: “O município possui fundo municipal de habitação?”. Como veremos, o fluxo da pergunta afeta a mensuração da variável.

proporção de municípios brasileiros que declararam possuir os instrumentos selecionados para estudo, a saber:

1. Órgão responsável pela habitação no município;
2. Cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais;
3. Consórcio intermunicipal de habitação;
4. Conselho municipal de habitação ou similar;
5. Fundo municipal de habitação.

As informações estão apresentadas de acordo com o ano em que foram coletadas. Cada linha da tabela diz respeito a um instrumento específico e cada coluna a um determinado ano. Para cada ano, estão apresentadas informações referentes ao número e à proporção de municípios que declararam possuir cada instrumento.

Optou-se por excluir da tabela a informação sobre a existência de fundo municipal de habitação em 2004, pois, como já como comentado anteriormente, o fluxo do questionário só permitia identificar a presença do fundo nos municípios que declaravam possuir conselho municipal de habitação. Isso pode ter gerado uma subestimação deste indicador. Por sua vez, para o ano de 2005, não consta na tabela o dado sobre a existência de órgão responsável pela habitação no município, pois esta informação não foi coletada pela Munic naquele ano.

Tabela 1.1
Municípios com presença de instrumentos para política habitacional
Brasil — 2004/2005/2008/2009

Instrumento	2004		2005		2008		2009	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Órgão	2.319	41,7	-	-	3.916	70,4	3.723	66,9
Cadastro	4.075	73,3	4.341	78,0	4.645	83,5	4.498	80,8
Consórcio	84	1,5	106	1,9	75	1,3	170	3,1
Conselho	779	14,0	979	17,6	1.709	30,7	2.373	42,6
Fundo	409	7,4	854	15,3	1.723	31,0	2.384	42,8

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Nota: Para 2004 existe uma subestimação da variável "Fundo", uma vez que o fluxo do questionário só permitia identificar a presença de "Fundo" para os municípios que declararam possuir "Conselho".

Os dados da Tabela 1.1 indicam que o instrumento mais presente nos municípios é o cadastro ou fonte de informação para a identificação do déficit municipal de moradia: em 2009, 80,8% dos municípios declararam possuí-lo. Entre 2004 e 2009, este instrumento de gestão não apresentou expansão expressiva, como observado para as demais capacidades administrativas. Na verdade, em 2004, a proporção de municípios que declaravam possuí-lo

já era elevada: 73,3%. A forte presença desse instrumento nos municípios brasileiros pode ser explicada pelo fato de, muitas vezes, ele estar associado a outros instrumentos de coleta de informações, como os cadastros dos programas de transferência de renda ou de outros benefícios.

O segundo instrumento mais presente nos municípios brasileiros é o órgão destinado à gestão da política habitacional e urbana. Em 2009, 66,9% dos municípios declararam possuir órgão destinado à gestão da política habitacional. O número não é pequeno. Revela que dois terços dos municípios brasileiros têm a política habitacional em sua agenda. Além disso, entre 2004 e 2009, verificou-se um forte crescimento da proporção de municípios com o instrumento. Em 2004, menos da metade dos municípios declarou possuir algum órgão específico de gestão. Um crescimento de 25 pontos percentuais na presença deste instrumento de gestão indica maior centralidade dessa política na agenda dos municípios brasileiros.

Esta expansão, contudo, deve ser examinada com cautela. Em primeiro lugar, pode estar associada à forma abrangente da definição do instrumento na coleta de dados. A pergunta da Munic permitia que fossem considerados como órgãos de gestão estruturas que são na verdade muito distintas: desde um departamento subordinado a uma outra secretaria até uma secretaria exclusiva de habitação. A seção 3.1 examinará as diferentes modalidades de organização municipal do órgão de gestão da política habitacional, dada sua importância para a compreensão das capacidades administrativas municipais.

Além disso, vale notar que, entre 2008 e 2009, ocorreu uma ligeira queda na frequência desses dois instrumentos de gestão. A proporção de municípios que declararam possuir órgão de gestão da política habitacional caiu de 70,4% em 2008 para 66,9% em 2009. O mesmo ocorre com os que declararam possuir cadastro, de 83,5% para 80,8%. Esta queda pode estar relacionada às eleições municipais de 2008. Os executivos municipais que tomaram posse em 2009 podem ter alterado o desenho da administração municipal bem como o lugar da política habitacional na agenda municipal.

De todo modo, a comparação entre os dados para 2004 e 2008-2009 indica que a política habitacional passou para um outro patamar nas administrações municipais, de vez que se, no primeiro período, um órgão para a política habitacional estava presente em menos da metade dos municípios brasileiros, em 2008-2009 este estava presente em mais de dois terços deles. Entretanto, com os dados disponíveis – vale dizer, observações para apenas três pontos no tempo – não é possível afirmar com segurança quão duradoura é esta mudança.

A trajetória dos conselhos municipais de habitação e dos fundos municipais de habitação apresenta comportamento bastante similar. De um lado, sua frequência não atingiu em 2009 patamares tão elevados quanto aqueles observados para os instrumentos analisados anteriormente. Em 2009, menos da metade dos municípios brasileiros declarou ter

instalado estas duas capacidades administrativas. Por outro lado, apresentaram forte e contínua expansão no período analisado. A incidência de conselhos nos municípios passa de 14,0% em 2004 para 42,6% em 2009. A presença de fundos municipais de habitação passa de 15,3% em 2005 para 42,8% em 2009. Em ambos os casos, a expansão destes dois instrumentos apresentou taxas muito próximas àquelas dos órgãos de gestão: 25 pontos percentuais.

Em conjunto, estes dados revelam crescente institucionalização das capacidades administrativas para a gestão da política habitacional nos municípios brasileiros. Mais adiante, exploraremos os fatores explicativos dessa trajetória. Ela pode ser explicada tanto por fatores internos ao município, tais como a presença de movimentos de reivindicação, como pela indução do governo federal.¹² A aprovação da lei nº 11.124, em junho de 2005, que prevê a aplicação descentralizada dos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e atrela o repasse à constituição pelos municípios, estados e Distrito Federal desses instrumentos pode ser um fator explicativo desta trajetória.

Por fim, temos o consórcio intermunicipal de habitação. Apesar de identificarmos uma pequena variação da incidência do instrumento nos municípios ao longo do tempo, ela permanece muito baixa: em 2009, apenas 3% dos municípios declararam sua existência.

Em suma, em 2009, 80% dos municípios brasileiros contavam com um instrumento para identificação do déficit municipal de moradia, sendo o cadastro a capacidade administrativa mais disseminada. Cerca de dois terços dos municípios contavam com um órgão para gestão da política habitacional. Quarenta e três por cento dos municípios contavam com conselho e fundo municipal de habitação. Além disso, os instrumentos específicos da política habitacional – órgão de gestão, fundo e conselho – apresentaram trajetória bastante semelhante de expressiva e contínua expansão ao longo do período analisado.

A incidência do consórcio intermunicipal de habitação nos municípios é, entretanto, muito baixa. Isso indica que a cooperação entre municípios não é de forma alguma relevante para a produção de habitações e serviços urbanos. Por esta razão, a análise dos consórcios foi excluída de nosso modelo analítico.¹³

¹² Embora seja plausível supor que a indução das políticas estaduais de habitação também tenha afetado essa trajetória, não dispomos de dados para testar empiricamente tal hipótese.

¹³ O Anexo 2 apresenta informações sobre a distribuição espacial dos consórcios para os anos de 2004 e 2009.

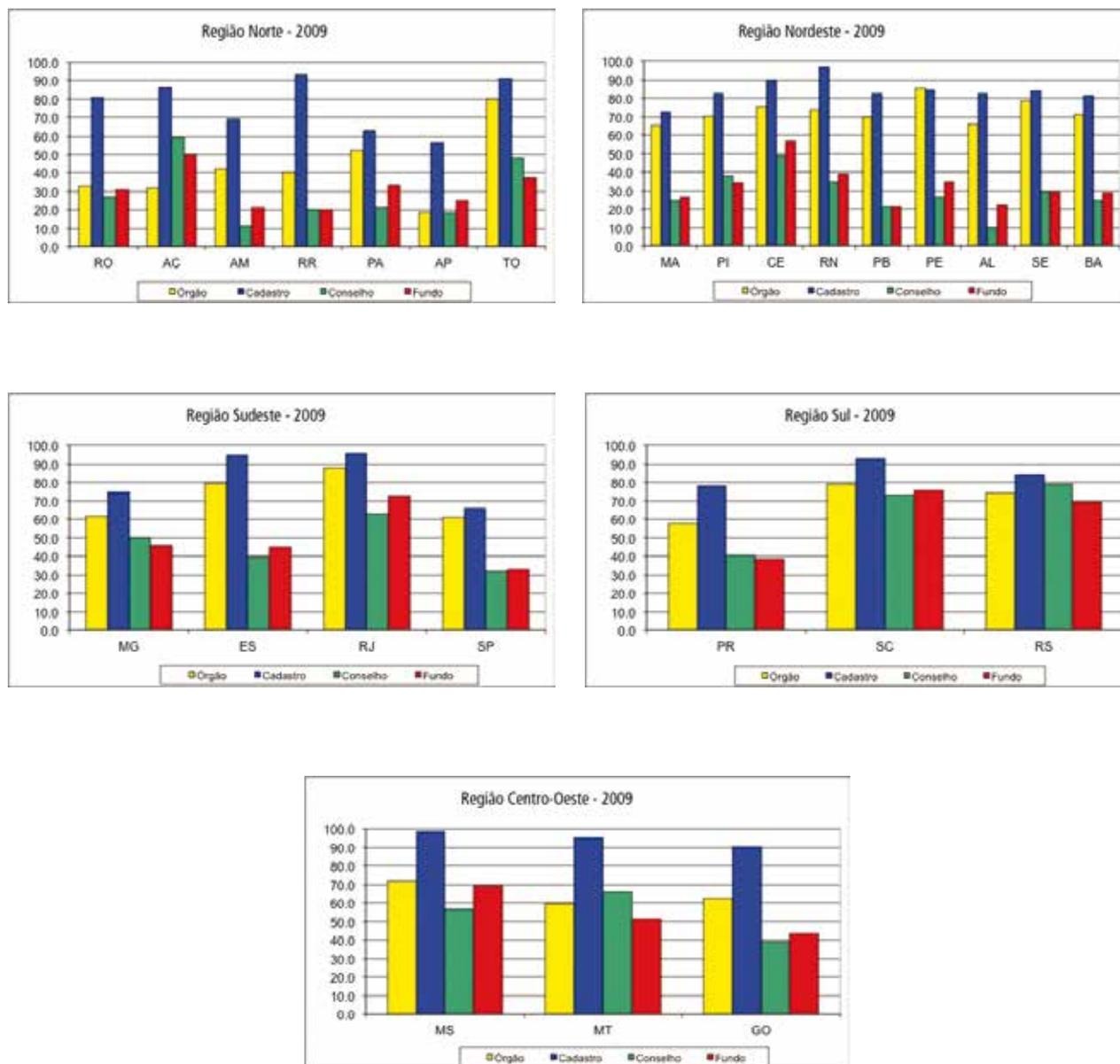
2.2. DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DAS CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS MUNICIPAIS

Nesta seção será analisada a distribuição espacial dos instrumentos de gestão de programas habitacionais em 2009. As informações do Gráfico 1.1, a seguir, estão apresentadas por estado. Cada coluna representa um instrumento de gestão da política habitacional. A altura da coluna, por sua vez, indica a proporção naquele estado dos municípios que declararam possuir cada instrumento analisado. Por exemplo, a primeira coluna da esquerda para a direita no gráfico da região Norte, referente a Rondônia, deve ser lida da seguinte forma: aproximadamente 30% dos municípios de Rondônia declararam possuir órgão de gestão da política habitacional em 2009. Os estados estão agregados por região.

Gráfico 1.1

Proporção de municípios com instrumentos para política habitacional

Brasil — 2009



Fonte: Pesquisa de Informações Municipais do IBGE.

Como pode ser observado no Gráfico 1.1, o instrumento de gestão da política habitacional que apresenta maior incidência em todas as regiões e praticamente todos os estados¹⁴ é o cadastro para identificação do déficit municipal de habitação. Sua incidência varia mais no interior de cada região do que entre as regiões. Os estados que apresentam menor proporção de municípios com presença do instrumento são: Amapá, Pará e São Paulo. Já no Rio Grande do Norte, no Espírito Santo, no Rio de Janeiro, em Roraima, em Mato Grosso do Sul e em Mato Grosso, quase a totalidade dos municípios declarou possuir cadastro. Excetados estes casos, em grande parte dos estados, o percentual de municípios que declararam possuir o instrumento é superior a 60%.

O segundo instrumento mais presente nos estados brasileiros é o órgão destinado à gestão da política de habitação. Nesse caso, as regiões Nordeste, Sudeste e Sul se destacam pela elevada incidência do instrumento e a região Norte, pela menor incidência. Há, entretanto, grande variação entre os estados, independente da região de origem. Tocantins, Pernambuco, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Santa Catarina apresentam mais de 80% dos municípios com presença de órgão de gestão da política habitacional.

Na maioria dos estados, o fundo municipal de habitação e o conselho municipal de habitação apresentam comportamento semelhante. As regiões Sul e Centro-Oeste e o estado do Rio de Janeiro, de forma isolada, se destacam pela elevada proporção de municípios que apresentam os dois instrumentos de gestão da política habitacional. A incidência nos estados das regiões Norte e Nordeste – com exceção do Acre e do Ceará – é menor do que nas outras regiões.

Em suma, a análise desagregada por estado confirma que a distribuição da frequência dos instrumentos de gestão da política habitacional nos estados acompanha de perto a distribuição agregada para o País como um todo. Entretanto, a desagregação por estado revela também grande variação no interior das regiões. Isto implica que as regiões não são uma unidade de observação adequada para entender o comportamento das capacidades administrativas municipais na área habitacional.

¹⁴ Com exceção de Pernambuco, em que a presença de órgão destinado à gestão da política de habitação é ligeiramente maior do que a do cadastro.

2.3. EVOLUÇÃO ESPACIAL DOS INSTRUMENTOS DE GESTÃO

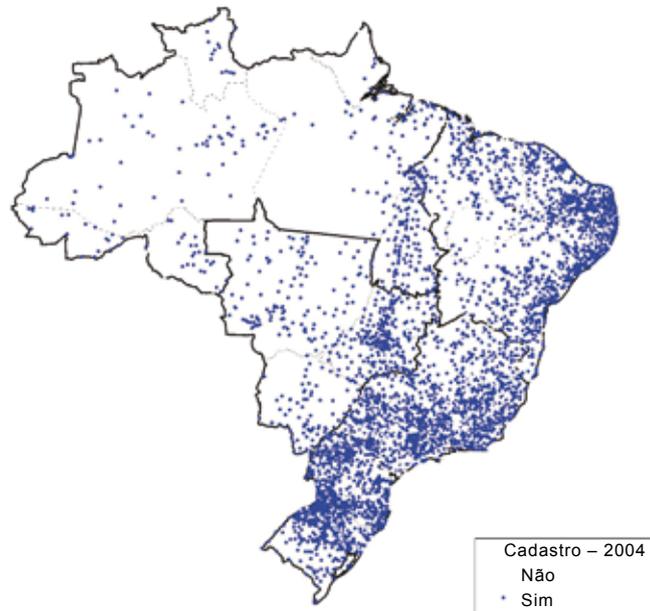
Esta seção investiga a trajetória de cada uma das capacidades administrativas deste estudo, explorando sua concentração por estado e região. Analisaremos a distribuição espacial de cada um dos instrumentos de gestão, além da sua evolução ao longo do tempo. Como já vimos, entre 2004/2005 e 2009, houve, de um modo geral, expansão do número de municípios que declararam possuir os instrumentos de gestão da política habitacional. Contudo, o ritmo de expansão variou de acordo com o instrumento, a região e o estado analisados. Os mapas e gráficos permitem uma análise mais detalhada desse processo. Cada instrumento será tratado individualmente.

2.3.1. Cadastro para identificação do déficit municipal de moradias

Vimos anteriormente que o cadastro (ou fonte de informação) para a identificação do déficit municipal de moradias é o instrumento mais presente nos municípios brasileiros. Em 2004, 73% dos municípios já declaravam possuí-lo. Como resultado, no período analisado, a variação na proporção de municípios com o instrumento foi relativamente pequena: de 8 pontos percentuais. Além disso, vimos que sua incidência nos estados não é uniforme.

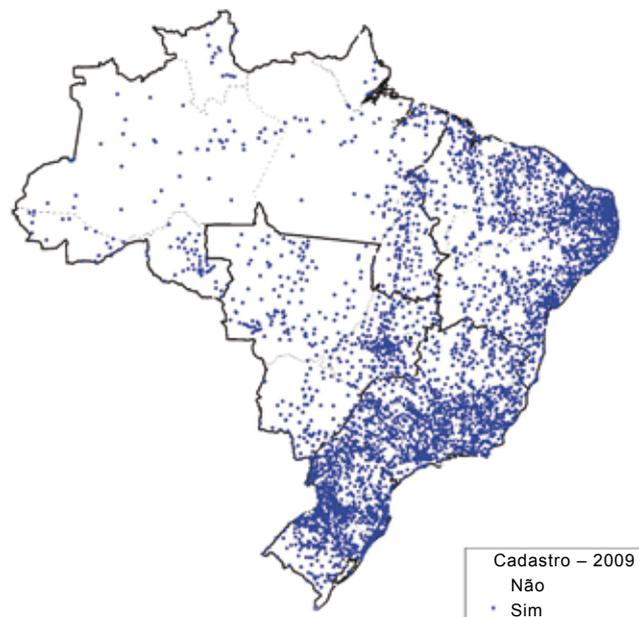
Os mapas 1.1a e 1.1b apresentam a distribuição espacial dos municípios que declararam possuir cadastro em 2004 e 2009, respectivamente. Cada ponto desses mapas representa um município com a presença do instrumento.

Mapa 1.1a
Municípios com cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais — Brasil — 2004



Fonte: Pesquisa de Informações Municipais do IBGE.

Mapa 1.1b
Municípios com cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais — Brasil — 2009



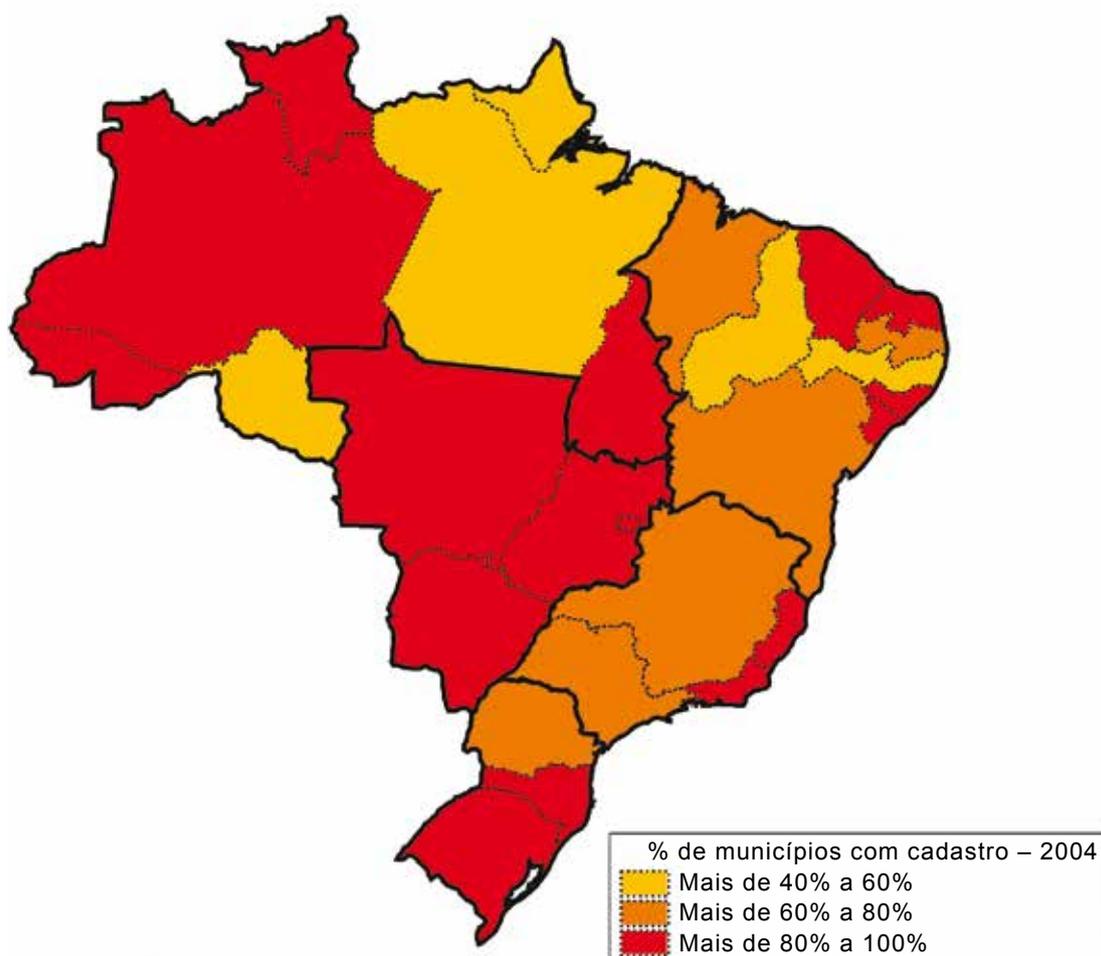
Fonte: Pesquisa de Informações Municipais do IBGE.

O Mapa 1.1a confirma a informação anterior de que, em 2004, a presença deste instrumento já era muito elevada nos municípios brasileiros. Como decorrência disso, esse é o instrumento que apresenta menor variação ao longo do tempo. Por outro lado, a distribuição dos pontos no mapa mostra forte concentração nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul.

Nos mapas 1.2a e 1.2b, cada estado foi preenchido com a cor correspondente à faixa percentual de municípios que declararam possuir cadastro em 2004 e 2009, respectivamente. Essa forma de apresentação da informação possibilita a análise da evolução no período da proporção de municípios com cadastro por estado e região.

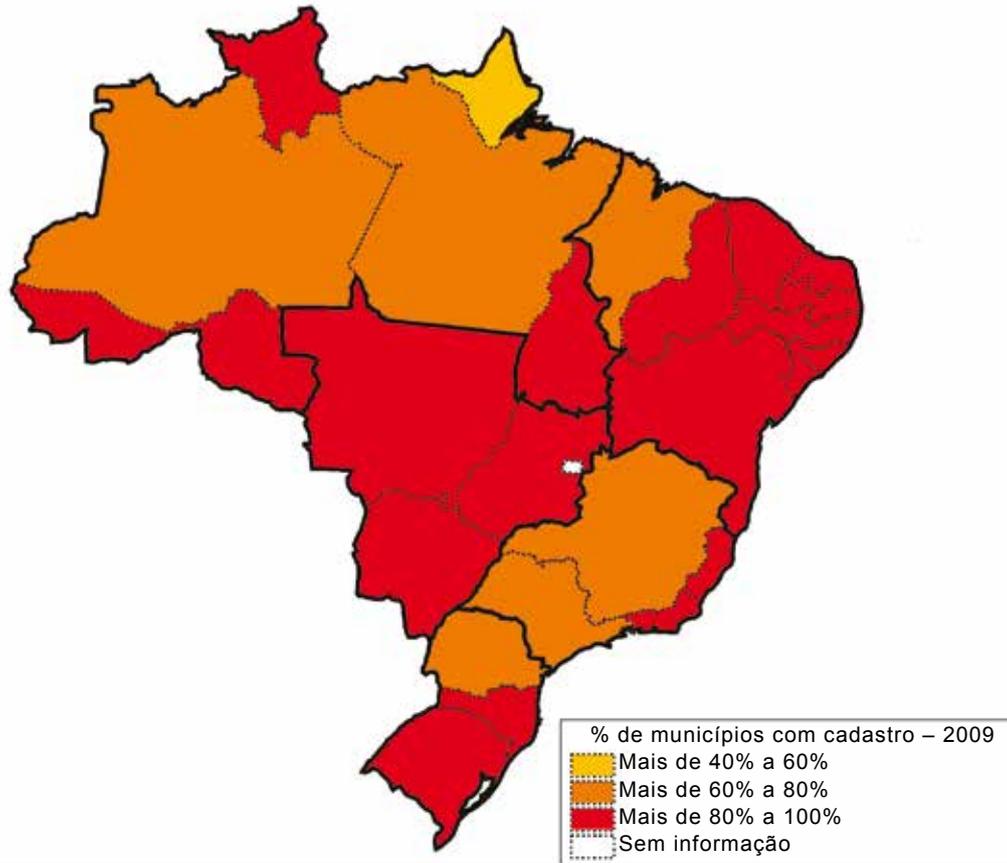
Mapa 1.2a

Proporção de municípios com cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais — Brasil — 2004



Fonte: Pesquisa de Informações Municipais do IBGE.

Mapa 1.2b
Proporção de municípios com cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais — Brasil — 2009



Fonte: Pesquisa de Informações Municipais do IBGE.

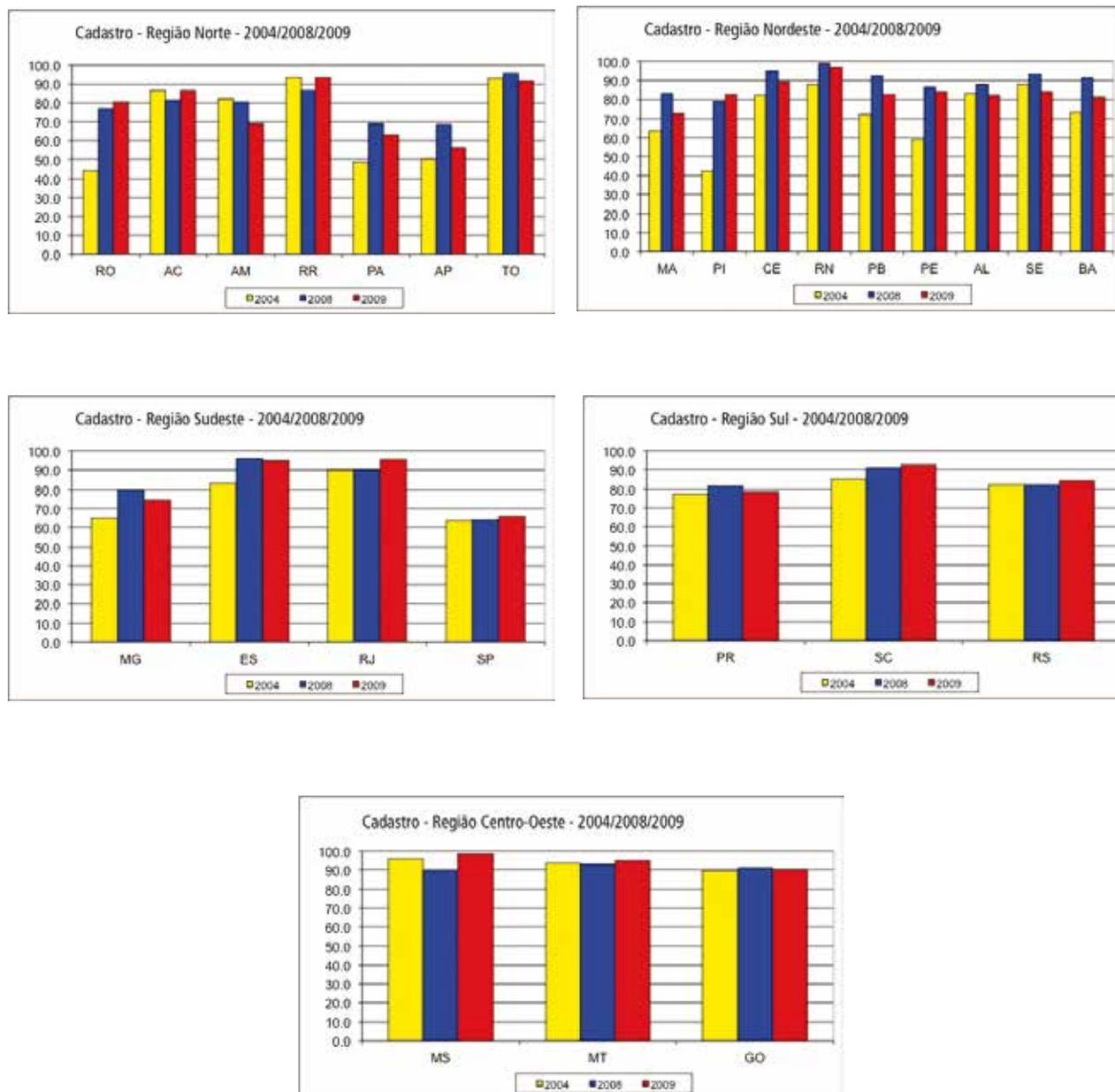
Os mapas indicam que os estados do Sul, Sudeste e Centro-Oeste apresentam comportamento similar ao da média brasileira – entre 2004 e 2009, não há variação expressiva quanto à proporção de municípios que declararam possuir cadastro. Já os estados das regiões Nordeste e Norte apresentam comportamento distinto da média brasileira. Enquanto os primeiros apresentam ligeira expansão quanto à proporção de municípios com o instrumento, os da região Norte sofreram pequena retração.

O Gráfico 1.2 detalha as informações dos mapas 1.2a e 1.2b, além de incluir o ano de 2008. O gráfico mostra a proporção, por estado, de municípios com presença de cadastro (ou levantamento) de famílias interessadas em programas habitacionais em 2004, 2008 e 2009. Cada coluna representa o ano de coleta das informações. A altura da coluna, por sua vez, indica a proporção no estado dos municípios que declararam possuir cadastro. Por exemplo, a primeira coluna da esquerda para a direita no gráfico da região Norte (estado de Rondônia) deve ser lida da seguinte forma: aproximadamente 45% dos municípios de

Rondônia declararam possuir cadastro de famílias interessadas em programas habitacionais em 2004. Os estados são agrupados por região.

Gráfico 1.2

Proporção de municípios com presença de cadastro ou levantamento de famílias interessadas em programas habitacionais — Brasil — 2004/2008/2009



Fonte: Pesquisa de Informações Municipais do IBGE.

Com exceção das regiões Centro-Oeste e Sul, os estados pertencentes a uma mesma região não apresentam comportamento similar, embora a variação seja pequena. No Sudeste, destacam-se o Rio de Janeiro e o Espírito Santo; na região Norte, Tocantins e Roraima; e no Nordeste, Rio Grande do Norte e Ceará – todos com mais de 90% dos municípios com cadastro em 2009. No outro extremo, encontramos estados como São Paulo, no Sudeste, o Amapá e o Pará, no Norte, com menos de 70% dos municípios com cadastro naquele ano.

Quanto à evolução da proporção de municípios com cadastro, há dois movimentos. Entre 2004 e 2008, a maioria dos estados apresenta um ligeiro crescimento dessa taxa. Entre 2008 e 2009, por sua vez, diversos estados das regiões Nordeste e Norte apresentam uma ligeira queda na proporção de municípios com o instrumento. Já os estados das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste apresentam comportamento relativamente estável.¹⁵

Em resumo, a maioria dos municípios brasileiros possui cadastro para identificação das necessidades habitacionais. Este patamar já era elevado em 2004, ano de início da série sob análise. Não há grande variação da proporção de municípios que declararam possuir o instrumento desde 2004. A distribuição espacial do instrumento, em 2009, indica forte concentração nos estados das regiões Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste. Com poucas exceções, a variação entre os estados brasileiros da proporção de municípios com cadastro não é muito expressiva.

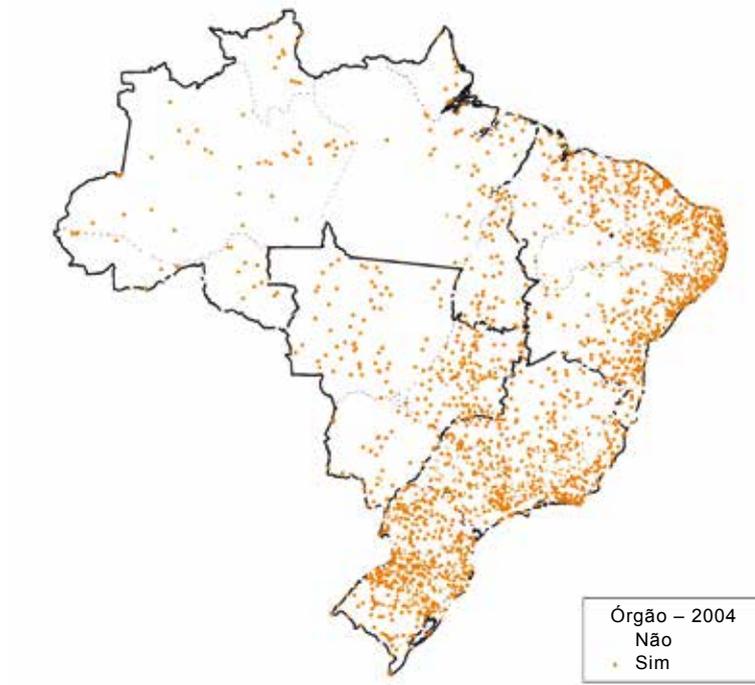
2.3.2. Órgão de gestão da política habitacional

Como demonstrado anteriormente, o órgão destinado à gestão da política habitacional é o segundo instrumento mais presente nos municípios brasileiros. Entre 2004 e 2009, ocorreu forte expansão desta capacidade administrativa. Contudo, esse comportamento não apresenta trajetória e patamares similares entre os estados e regiões.

Os mapas 1.3a e 1.3b permitem a análise da distribuição dos municípios que declararam possuir órgão de gestão da política habitacional no território brasileiro em 2004 e 2009, respectivamente. Cada ponto desses mapas representa um município com a presença do instrumento.

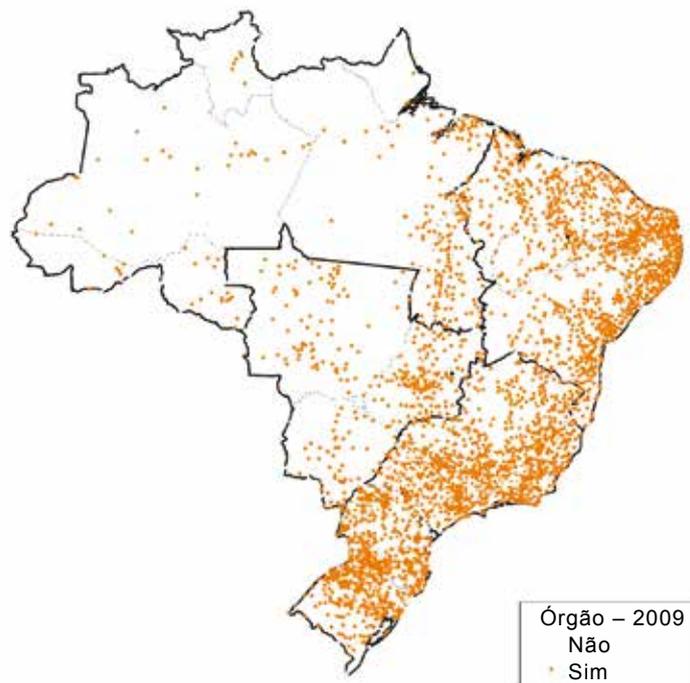
¹⁵ Com exceção do Rio de Janeiro e de Mato Grosso do Sul, que apresentaram pequeno crescimento, e de Minas Gerais e do Paraná, que apresentaram pequena queda.

Mapa 1.3a

Municípios com presença de órgão específico para política habitacional — Brasil — 2004

Fonte: Pesquisa de Informações Municipais do IBGE.

Mapa 1.3b

Municípios com presença de órgão específico para política habitacional — Brasil — 2009

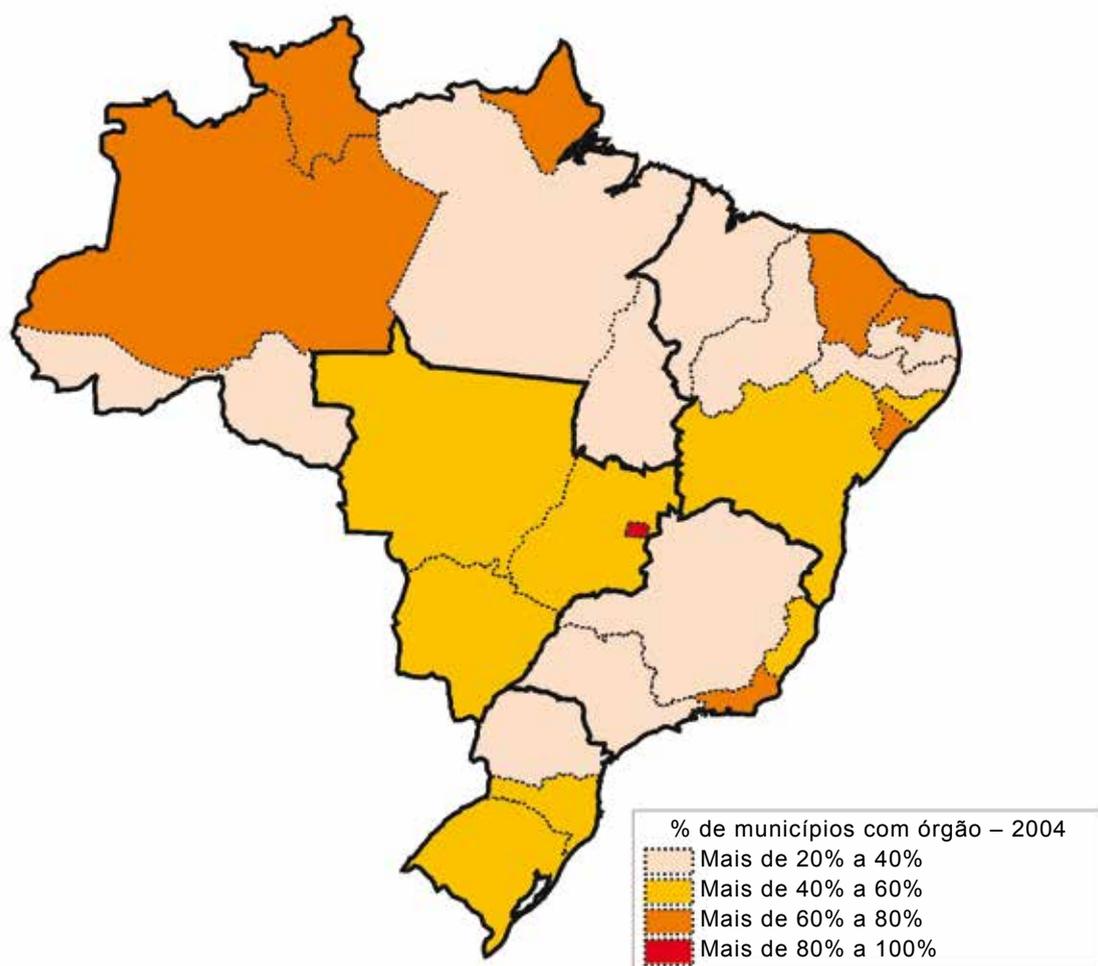
Fonte: Pesquisa de Informações Municipais do IBGE.

A análise dos mapas mostra que houve um adensamento da presença deste instrumento, especialmente nas regiões Nordeste, Sudeste e Sul.

Nos mapas 1.4a e 1.4b, cada estado foi preenchido com a cor correspondente à faixa percentual de municípios que declararam possuir órgão de gestão da política habitacional em 2004 e 2009, respectivamente. Essa forma de apresentação da informação possibilita a análise da variação da proporção de municípios com o instrumento nos estados e regiões.

Mapa 1.4a

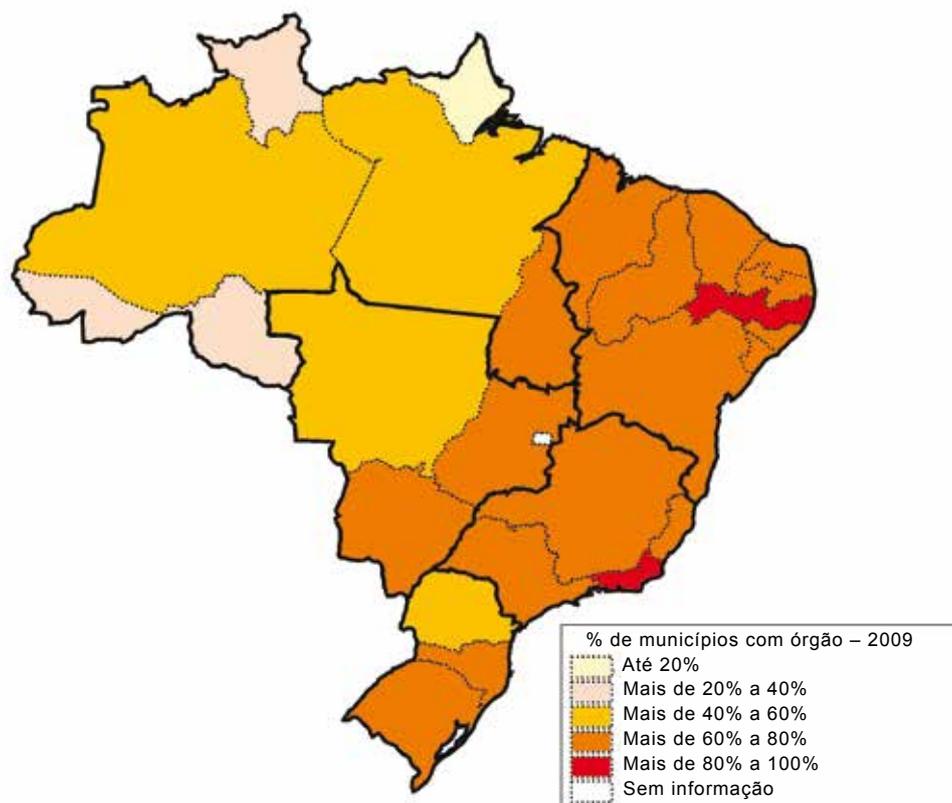
Proporção de municípios com órgão específico para política habitacional — Brasil — 2004



Fonte: Pesquisa de Informações Municipais do IBGE.

Mapa 1.4b

Proporção de municípios com órgão específico para política habitacional — Brasil — 2009



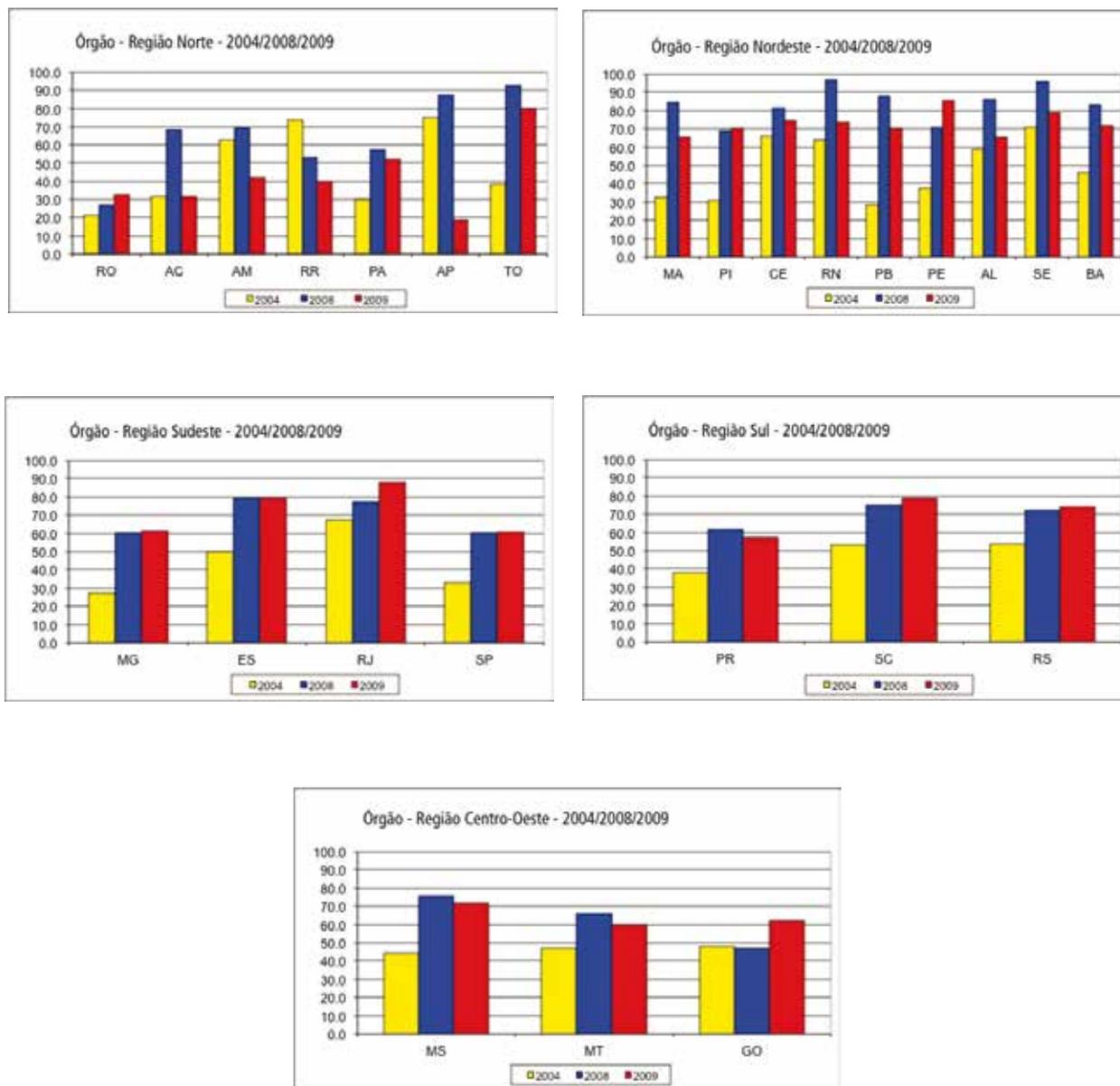
Fonte: Pesquisa de Informações Municipais do IBGE.

Com exceção da região Norte, que apresentou queda no indicador, as demais regiões brasileiras apresentaram expansão da frequência de municípios que declararam possuir órgão de gestão da política habitacional. Em 2009, os estados do Rio de Janeiro e de Pernambuco foram os que apresentaram a maior proporção de municípios com o instrumento, e o Amapá o que apresentou a menor concentração, com queda entre 2004 e 2009. Vale destacar a forte expansão nesse período da adoção do instrumento pelos municípios localizados nos estados de Pernambuco, São Paulo, Minas Gerais, Paraíba, Piauí, Maranhão e Tocantins.

O Gráfico 1.3 detalha as informações dos mapas 1.4a e 1.4b, além de incluir o ano de 2008. O gráfico apresenta a proporção por estado de municípios que declararam possuir órgão de gestão para a política habitacional em 2004, 2008 e 2009. Cada coluna do estado representa o ano de coleta das informações. A altura da coluna, por sua vez, indica a proporção naquele estado dos municípios que declararam possuir órgão de gestão da política habitacional. Por exemplo, a primeira coluna da esquerda para a direita no gráfico da região Norte (estado de Rondônia) deve ser lida da seguinte forma: aproximadamente 20% dos

municípios de Rondônia declararam possuir órgão de gestão da política habitacional em 2004. Os estados são agrupados por região.

Gráfico 1.3
Proporção de municípios com órgão específico para política habitacional
Brasil — 2004/2008/2009



Fonte: Pesquisa de Informações Municipais do IBGE.

A análise do gráfico indica que a trajetória da expansão do órgão de gestão da política habitacional apresenta um padrão regional de comportamento. Há três situações distintas. Em todas as regiões há expressivo crescimento da presença dos órgãos de gestão da política habitacional entre 2004 e 2008. Entretanto, há variação regional com relação à trajetória posterior, entre 2008 e 2009. Nos estados das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, segue-se certa estabilidade na frequência de municípios em cada estado que contam com órgãos de política habitacional. Já nos estados do Nordeste, aquele crescimento é seguido por uma queda entre 2008 e 2009, embora a taxa de frequência ainda esteja em 2009 num patamar acima da encontrada em 2004. Nos estados da região Norte, contudo, ocorreu forte queda entre 2008 e 2009, o que fez com que, em vários estados do Norte, o patamar em 2009 fosse inferior ao identificado em 2004.

Em resumo, um órgão de gestão da política habitacional é o segundo instrumento mais frequente nos municípios brasileiros. Esta presença se deveu à forte expansão entre 2004 e 2009. Contudo, a presença do órgão e sua evolução variam de acordo com o estado e região. A forte expansão ocorreu entre 2004 e 2008. A partir de então há duas tendências regionais distintas. De 2008 para 2009, os estados das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste apresentam certa estabilidade. Já nos estados da região Nordeste e, principalmente, da região Norte, um número expressivo dos novos prefeitos empossados em 2009 decidiu não ter órgão especializado na gestão da política habitacional. Na região Norte, a forte queda fez com que em vários estados o patamar de 2009 fosse inferior ao observado em 2004.

2.3.3. Conselho municipal de habitação

Como vimos anteriormente, até 2004, o conselho municipal de habitação era um instrumento de gestão da política habitacional pouco adotado pelos municípios brasileiros. Naquele ano, apenas 14% dos municípios declararam a presença de conselho. Contudo, o período entre 2004 e 2009 foi marcado por forte e contínua expansão. Em 2009, 42,6% dos municípios declararam possuir um conselho municipal de habitação.

Além disso, há variações estaduais importantes no que diz respeito à proporção de municípios com a presença de conselho. As regiões Sul e Centro-Oeste e o estado do Rio de Janeiro, de forma isolada, destacam-se pela elevada proporção de municípios com o instrumento. A incidência nos estados das regiões Norte e Nordeste – com exceção do Acre e do Ceará – é menor do que nas outras regiões.

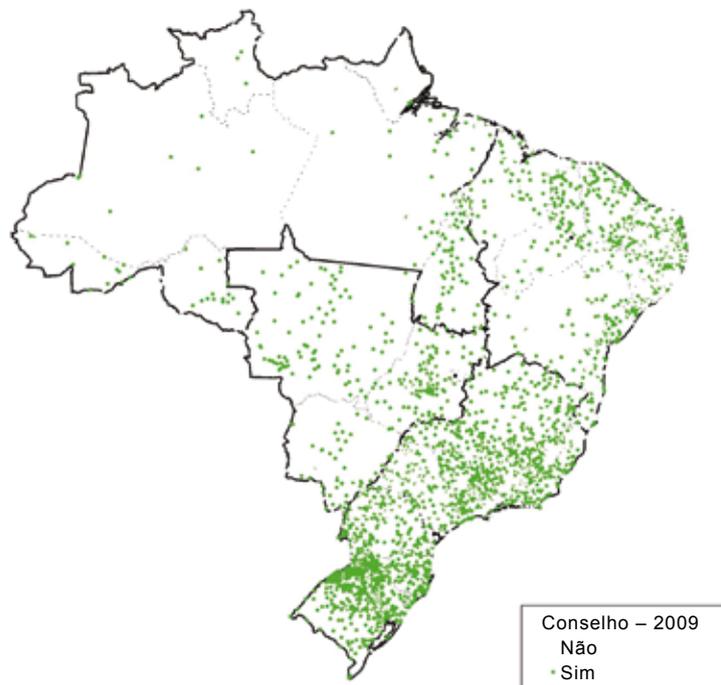
Os mapas 1.5a e 1.5b apresentam a distribuição espacial dos municípios que declararam possuir conselho municipal de habitação em 2004 e 2009, respectivamente. Cada ponto desses mapas representa um município com conselho municipal de habitação.

Mapa 1.5a
Municípios com presença de conselho municipal de habitação — Brasil — 2004



Fonte: Pesquisa de Informações Municipais do IBGE.

Mapa 1.5b
Municípios com presença de conselho municipal de habitação — Brasil — 2009



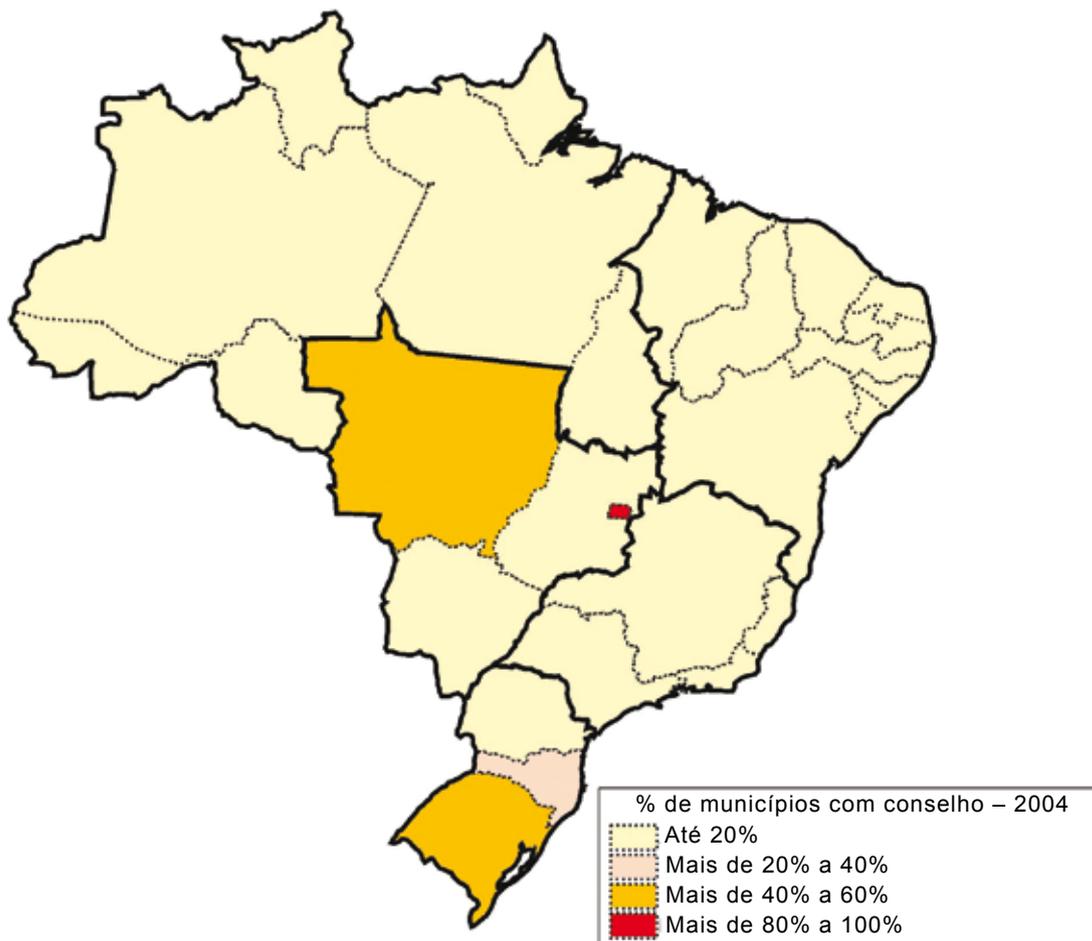
Fonte: Pesquisa de Informações Municipais do IBGE.

Os mapas revelam que, entre 2004 e 2009, houve expressiva expansão dos conselhos municipais em todas as regiões, com crescimento um pouco menos acelerado apenas no Norte.

Nos mapas 1.6a e 1.6b, cada estado foi preenchido com a cor correspondente à faixa percentual de municípios que declararam possuir conselho municipal de habitação em 2004 e 2009, respectivamente. Essa forma de apresentação da informação confirma a conclusão de que ocorreu expansão generalizada dos conselhos em todos os estados.

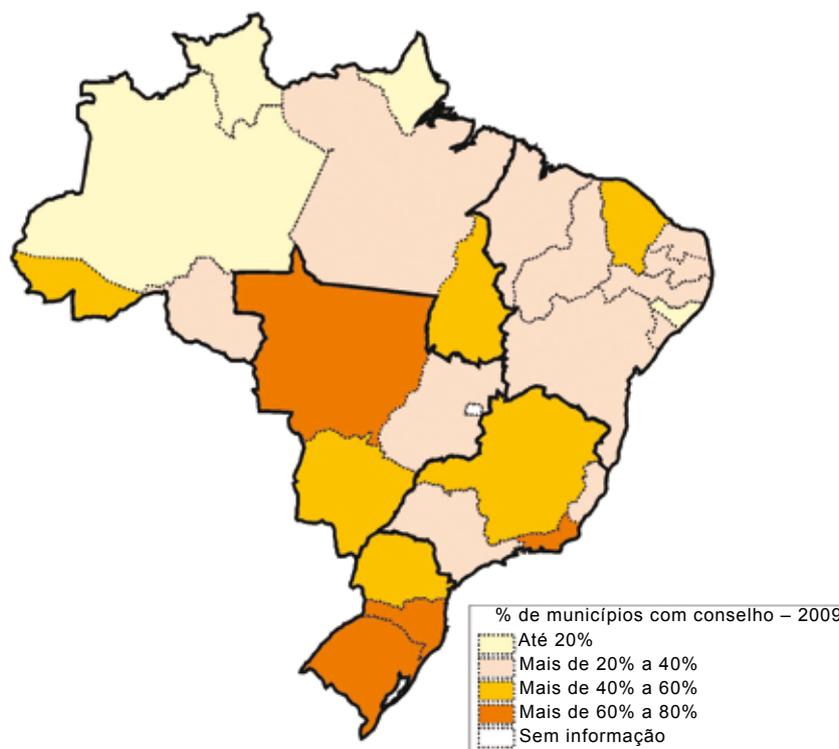
Mapa 1.6a

Proporção de municípios com conselho municipal de habitação — Brasil — 2004



Fonte: Pesquisa de Informações Municipais do IBGE.

Mapa 1.6b
 Proporção de municípios com conselho municipal de habitação — Brasil — 2009



Fonte: Pesquisa de Informações Municipais do IBGE.

Em 2004, com exceção de Mato Grosso e Rio Grande do Sul, os estados brasileiros apresentavam uma situação relativamente homogênea de reduzida presença de conselhos de política habitacional.

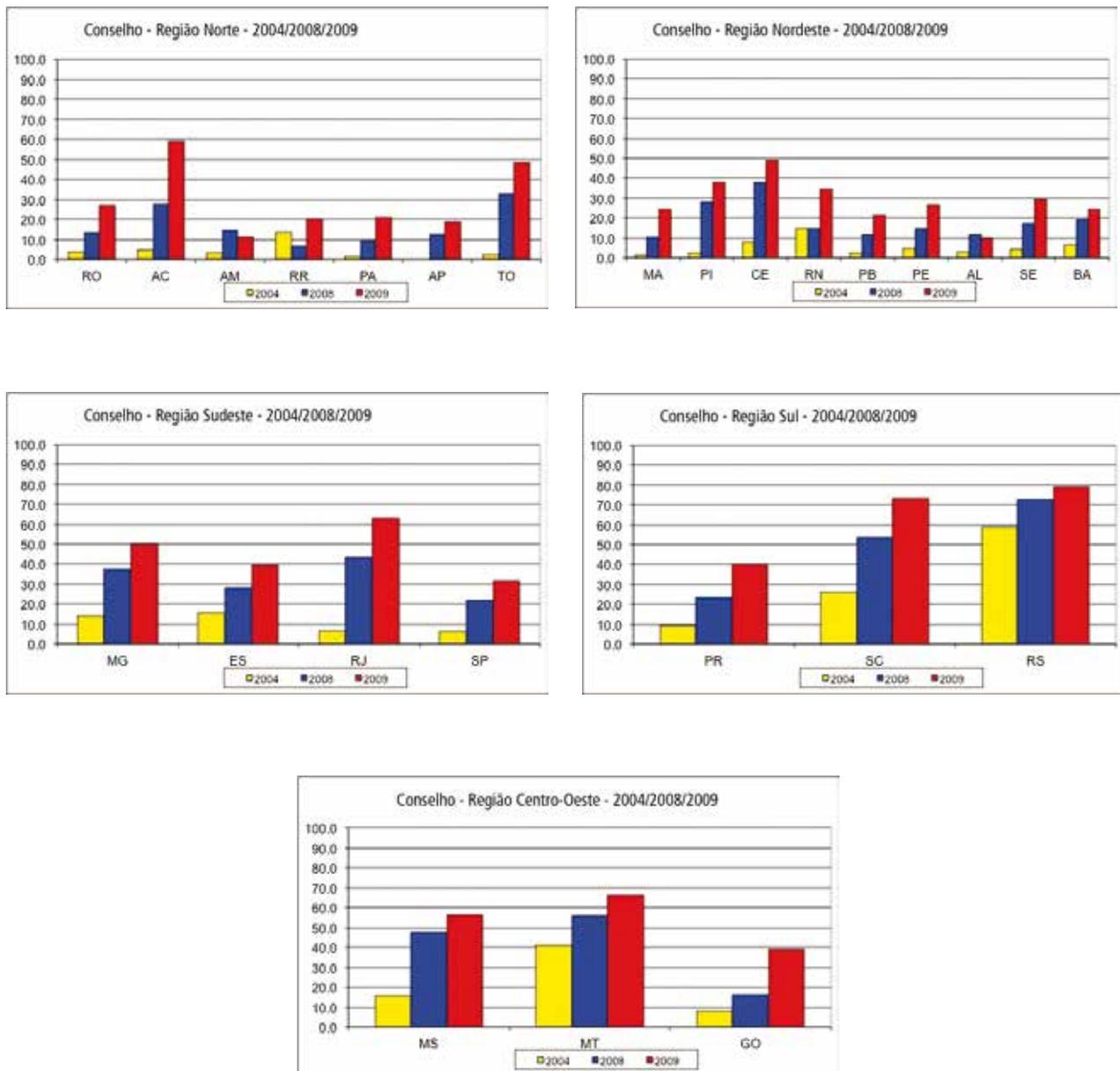
Entre 2004 e 2009, com exceção do Amazonas, de Roraima e do Amapá, há uma ampliação da proporção de municípios com presença de conselhos. Contudo, o ritmo desta expansão é desigual. Como resultado, 2009 apresenta maior heterogeneidade entre os estados e regiões. A região Sul é a que apresenta maior concentração de municípios com conselho, seguida pelo Centro-Oeste e pelo Sudeste. A região Norte é a que apresenta menor concentração de municípios com conselho. Vale destacar a forte expansão do instrumento nos estados de Santa Catarina, do Paraná, do Rio de Janeiro, de Minas Gerais, de Mato Grosso do Sul, do Acre, do Ceará e do Tocantins.

O Gráfico 1.4 detalha as informações dos mapas 1.6a e 1.6b. Mostra a proporção de municípios que declararam possuir conselho municipal de habitação em 2004, 2008 e 2009. As informações são apresentadas por estado. Cada coluna do estado representa o ano de coleta das informações. A altura da coluna, por sua vez, indica a proporção naquele estado

e naquele ano dos municípios que declararam possuir conselho municipal de habitação. Por exemplo, a primeira coluna da esquerda para a direita no gráfico da região Norte (estado de Rondônia) deve ser lida da seguinte forma: aproximadamente 4% dos municípios de Rondônia declararam possuir conselho municipal de habitação em 2004. Os estados são reunidos por região.

Gráfico 1.4

Proporção de municípios com conselho municipal de habitação — Brasil — 2004/2008/2009



Fonte: Pesquisa de Informações Municipais do IBGE.

O gráfico indica um movimento contínuo de expansão da frequência de municípios com conselho. Embora todos os estados apresentem crescimento, o ritmo de expansão não foi o mesmo. Com exceção dos estados de Mato Grosso, Santa Catarina e Rio Grande do Sul, a situação em 2004 era relativamente homogênea. Em 2009, o ritmo desigual de expansão fez com que o País passasse a apresentar forte heterogeneidade quanto aos patamares.

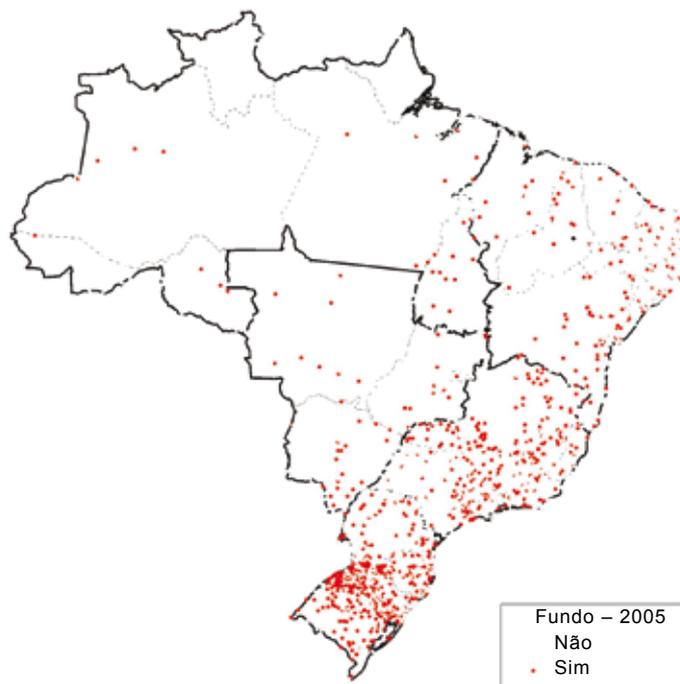
Em conclusão, o conselho municipal de habitação era um instrumento de gestão da política habitacional pouco adotado pelos municípios brasileiros até 2004. Com poucas exceções, os estados apresentavam reduzida proporção de municípios com conselhos municipais de habitação. O período entre 2004 e 2009 foi marcado por forte e contínua expansão da adoção do instrumento pelos municípios brasileiros. Todos os estados apresentaram crescimento da proporção de municípios com o conselho. Contudo, o ritmo da expansão foi desigual. Os estados da região Norte foram os que apresentaram ritmo mais lento. Como resultado desse processo, o País passou de uma situação relativamente homogênea em 2004, com reduzida presença do instrumento em praticamente todos os estados, para uma situação heterogênea entre os estados e regiões. Alguns poucos estados apresentam, em 2009, mais de 60% de seus municípios com conselho.

2.3.4. Fundo municipal de habitação

A trajetória dos fundos municipais de habitação apresenta um comportamento similar ao dos conselhos. Em 2005, apenas 15,3% dos municípios havia implantado o fundo. O período entre 2005 e 2009 foi marcado, no entanto, por forte e contínua expansão desse instrumento de gestão da política habitacional, de modo que, em 2009, 42,8% dos municípios declararam possuí-lo.

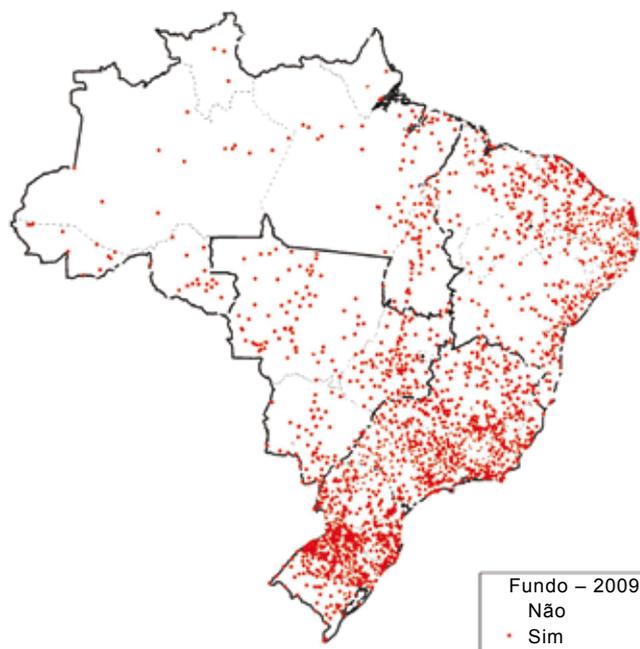
Os mapas 1.7a e 1.7b mostram a distribuição espacial dos municípios que declararam possuir fundo municipal de habitação em 2005 e 2009, respectivamente. Cada ponto desses mapas representa um município com fundo municipal de habitação.

Mapa 1.7a
Municípios com presença de fundo municipal de habitação — Brasil — 2005



Fonte: Pesquisa de Informações Municipais do IBGE.

Mapa 1.7b
Municípios com presença de fundo municipal de habitação — Brasil — 2009



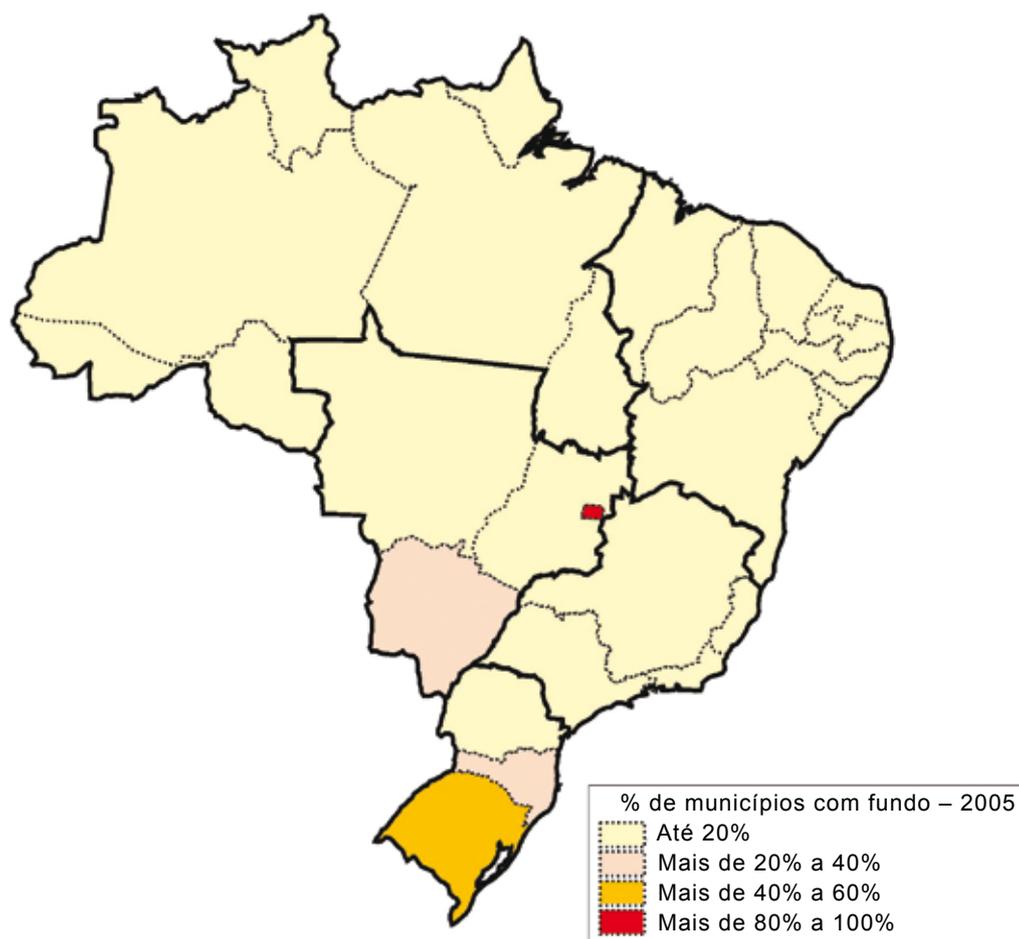
Fonte: Pesquisa de Informações Municipais do IBGE.

Os mapas revelam que, entre 2005 e 2009, houve expressiva expansão da presença do instrumento em todas as grandes regiões, com crescimento um pouco menos acelerado apenas na região Norte.

Os mapas 1.8a e 1.8b, por sua vez, permitem detalhar a evolução da proporção de municípios com fundo municipal de habitação. Nesses mapas, cada estado foi preenchido com a cor correspondente à faixa percentual de municípios que declararam possuir fundo municipal de habitação em 2005 e 2009, respectivamente.

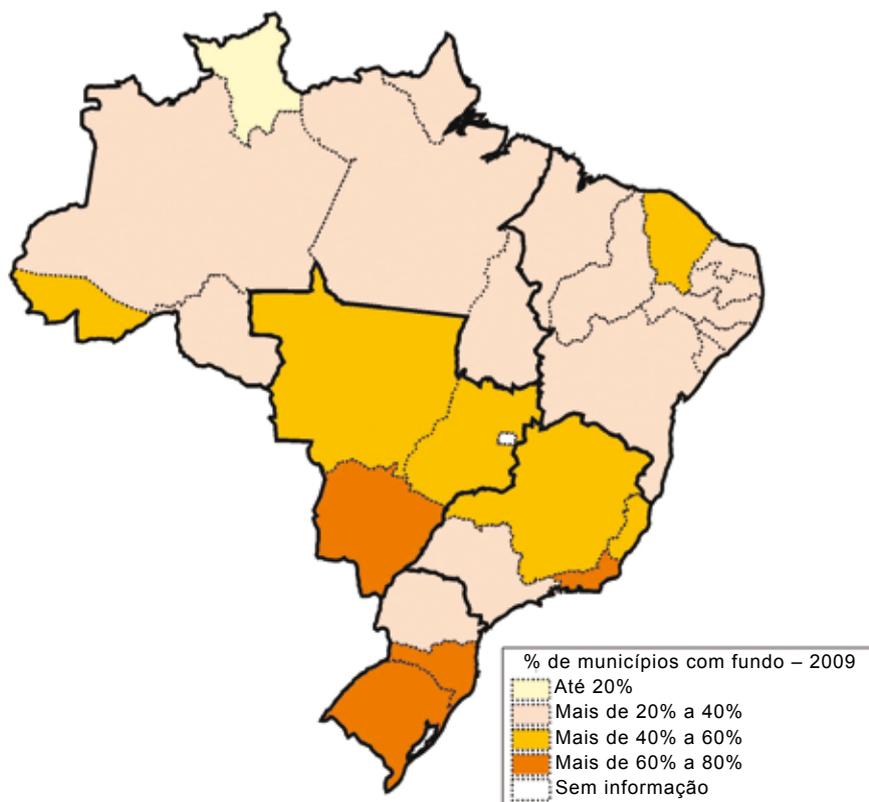
Mapa 1.8a

Proporção de municípios com fundo municipal de habitação — Brasil — 2005



Fonte: Pesquisa de Informações Municipais do IBGE.

Mapa 1.8b
Proporção de municípios com fundo municipal de habitação — Brasil — 2009



Fonte: Pesquisa de Informações Municipais do IBGE.

Em 2005, o País apresentava, assim como no caso dos conselhos, comportamento bastante homogêneo com relação à presença de fundos municipais de habitação. Com exceção do Rio Grande do Sul e, em menor escala, Santa Catarina e Mato Grosso do Sul, menos de 20% dos municípios de cada estado possuíam fundo de habitação.

No período entre 2005 e 2009, houve expansão da taxa de municípios com fundos municipais de habitação em todos os estados, com exceção de Rondônia. Mas o ritmo de expansão foi desigual.¹⁶ Esse processo provocou uma mudança na caracterização estadual e configurou uma situação marcada pela relevância do fator região para a presença deste instrumento de gestão. Os estados das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste passaram a apresentar as maiores concentrações do instrumento. Os estados do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina, de Mato Grosso do Sul e do Rio de Janeiro foram os que apresentaram, em

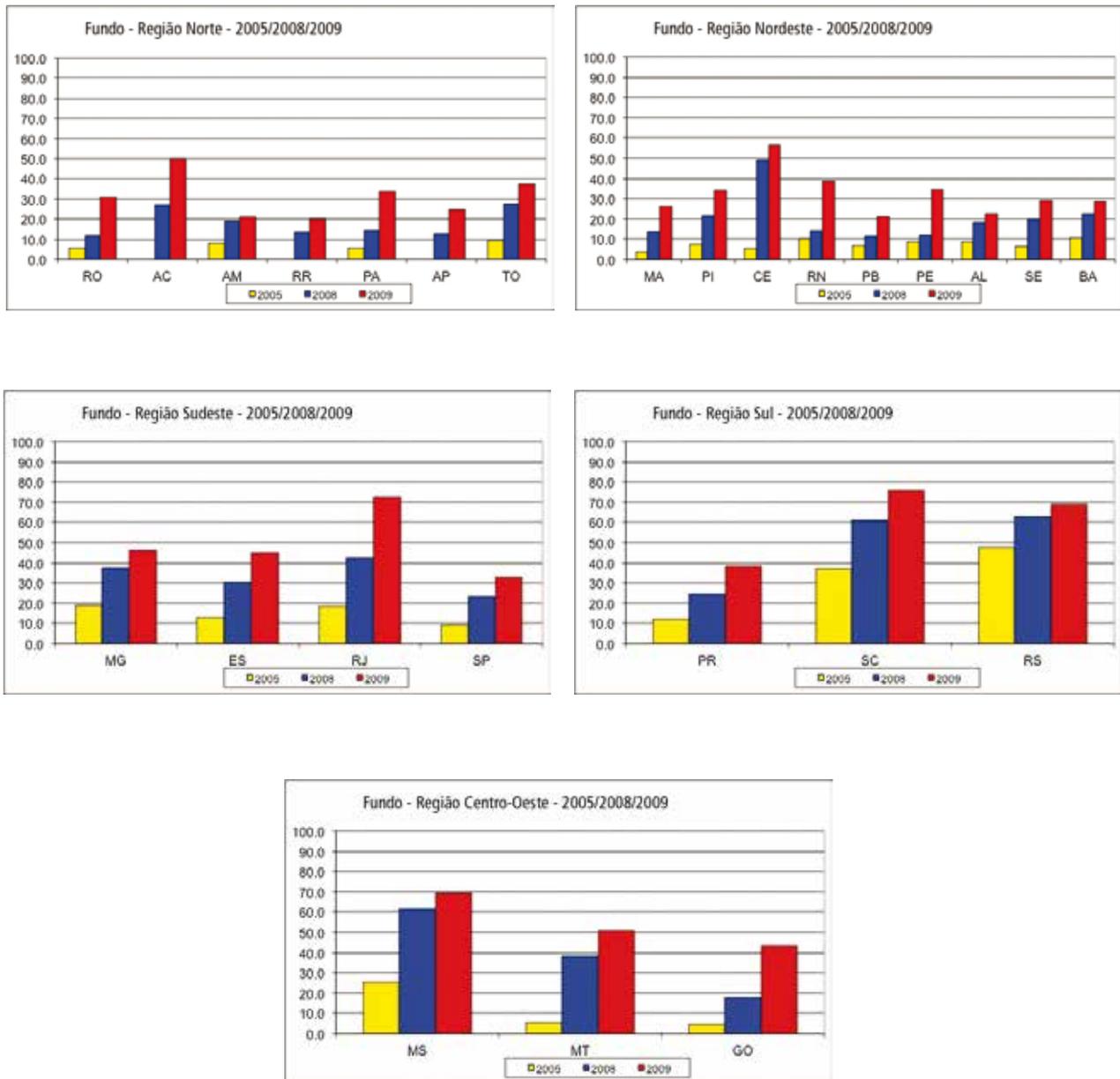
¹⁶ Vale destacar a acelerada expansão do número de municípios com o instrumento nos estados do Rio de Janeiro, do Ceará, do Espírito Santo, de Mato Grosso do Sul, de Santa Catarina, de Minas Gerais, de Goiás, de Mato Grosso e do Acre.

2009, a maior proporção de municípios com fundo municipal de habitação. De modo geral, os estados das regiões Norte e Nordeste ainda apresentavam menos de 40% de seus municípios com fundo habitacional.

O Gráfico 1.5, a seguir, detalha as informações dos mapas 1.8a e 1.8b, além de incluir 2008. Nele encontramos a proporção em cada estado brasileiro dos municípios que declararam possuir fundo municipal de habitação em 2005, 2008 e 2009. Cada coluna de um estado representa o ano de coleta das informações. A altura da coluna, por sua vez, indica a proporção naquele estado dos municípios que declararam possuir fundo municipal de habitação. Por exemplo, a primeira coluna da esquerda para a direita no gráfico da região Norte deve ser lida da seguinte forma: aproximadamente 6% dos municípios de Rondônia declararam possuir fundo municipal de habitação em 2005. Os estados são agregados por região.

Gráfico 1.5

Proporção de municípios com fundo municipal de habitação — Brasil — 2005/2008/2009



Fonte: Pesquisa de Informações Municipais do IBGE.

Os dados confirmam que a trajetória dos fundos municipais de habitação é similar à dos conselhos. Com exceção do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, os estados brasileiros apresentavam, em 2005, baixa proporção de municípios com presença do fundo. Entre 2005 e 2009, há um movimento contínuo de expansão da taxa de municípios com fundo nos diversos estados. Os estados divergem, contudo, quanto ao ritmo de expansão. As regiões Sudeste e Centro-Oeste se destacam pelo acelerado crescimento no período. Nos estados do Sul, o ritmo de crescimento é menos acelerado, inclusive por partirem de patamares iniciais mais elevados. Com exceção do Acre e do Ceará, os estados do Norte e Nordeste não conseguem atingir os mesmos patamares encontrados nas outras regiões brasileiras.

Em resumo, os fundos municipais de habitação apresentaram comportamento similar ao dos conselhos. O País passa de uma situação relativamente homogênea em 2005 – a maioria dos estados com baixa proporção de municípios com fundo – para uma situação heterogênea em 2009. A expansão do número de municípios com fundo não ocorreu no mesmo ritmo nos estados. Como resultado, em 2009, os estados eram distintos quanto à proporção de municípios que declararam possuir fundo municipal de habitação. Com exceção do Paraná e de São Paulo, nos estados das regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste, de 40% a 80% dos municípios possuíam fundo. Já nos estados das regiões Norte e Nordeste, com exceção do Ceará e do Acre, menos de 40% dos municípios possuíam fundo municipal de habitação.

3 Heterogeneidade e importância do órgão gestor da política habitacional

A teoria institucionalista sustenta que a existência de uma burocracia especializada para planejar, administrar e extrair recursos é uma pré-condição para a emergência de programas sociais.¹⁷ Paralelamente, o modelo de descentralização adotado no Brasil supõe regulação, financiamento e supervisão federais de políticas sociais implementadas por estados e municípios. O governo federal, com a criação do Ministério das Cidades, em 2003, estendeu este modelo à política habitacional e estabeleceu um conjunto de incentivos para sua expansão, principalmente a partir de 2006, com a instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e a busca de sua efetiva capilaridade nos municípios.

Em outras palavras, o Ministério das Cidades adotou políticas orientadas à criação de capacidades administrativas nos governos subnacionais, em particular, os municípios. Este capítulo visa investigar os resultados dessa política, examinando a configuração dos órgãos municipais na área de habitação e sua importância para a gestão das políticas habitacional e urbana.

Uma das hipóteses consideradas neste estudo imputa a efetividade da política habitacional bem como sua centralidade na agenda municipal à existência de burocracia especializada. A efetividade da política habitacional estaria relacionada à capacidade instalada no nível municipal para captação de recursos, implementação de programas, ações e prestação de serviços. A centralidade da política habitacional na agenda municipal, por sua vez, estaria revelada no espaço institucional dedicado a essa política na estrutura organizacional da administração pública local. Nessa perspectiva, a existência de um órgão especializado,

¹⁷ Ver: Orloff, Ann Shola (1993). *The Politics of Pensions*. Wisconsin, Wisconsin University Press; Evans, P. B.; Rueschemeyer, e Skocpol, Theda (1985). *Bringing the State Back in*. Cambridge, Cambridge University Press.

com status de secretaria exclusiva, demonstraria que a política habitacional teria prioridade similar a outras políticas sociais do município.

3.1. A CONFIGURAÇÃO DOS ÓRGÃOS MUNICIPAIS DE GESTÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL

Os dados da Munic permitem examinar a configuração do órgão municipal de política habitacional, já que a pergunta sobre a existência deste último está desagregada em distintas modalidades, como mostra a Tabela 1.2, a seguir. Para examinar o impacto das políticas de capacitação administrativa municipal conduzidas pelo Ministério das Cidades, adotamos as edições de 2008 e 2009 como unidade de observação.

Tabela 1.2
Municípios segundo presença de órgão específico para política habitacional
Brasil — 2008/2009

Atributos	2008		2009	
	N	%	N	%
Não possui estrutura específica	1.647	29,6	1.841	33,1
Órgão da administração indireta	-	-	37	0,7
Secretaria municipal em conjunto com outras políticas	507	9,1	604	10,9
Secretaria municipal exclusiva	127	2,3	226	4,1
Setor subordinado à chefia do Executivo	519	9,3	463	8,3
Setor subordinado a outra secretaria	2.763	49,7	2.393	43,0
Recusa	1	0,0	-	-
Ignorado	-	-	1	0,0

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Os dados da Tabela 1.2 revelam que um baixo número de municípios brasileiros conta com secretaria exclusiva para a política habitacional. Em 2009, apenas 4,1% dos municípios declararam contar com uma secretaria exclusiva. Comparativamente ao ano de 2008, a evolução deste atributo sinaliza um pequeno aumento, da ordem de 1,8 ponto percentual (o que equivale a mais 99 municípios em relação aos 127 existentes em 2008).

No outro extremo, em 2009, cerca de 1/3 dos municípios brasileiros – 33,1% do total – não contava com nenhum instrumento específico de gestão da política habitacional municipal.

Como pode ser observado na tabela, a configuração mais comum é a da existência de um setor subordinado a outra secretaria, situação esta que correspondia a quase metade dos municípios em 2008 – 49,7% do total – e 43% do total de municípios em 2009. Se

admitimos que “secretaria municipal em conjunto com outras políticas”, “setor subordinado à chefia do Executivo” e “setor subordinado a outra secretaria” configuram situações semelhantes de inserção da política habitacional no interior de um outro órgão, temos que a grande maioria dos municípios brasileiros – 68% em 2008 e 62% em 2009 – prefere não instituir uma secretaria municipal exclusiva.

Estes dados indicam que o ordenamento de preferências é bastante similar entre os dois períodos. Isto é, a modalidade mais adotada é a de um setor subordinado a outra secretaria. Além disso, a segunda modalidade mais adotada é a da ausência de qualquer órgão voltado à gestão da política habitacional no município. Das opções possíveis na administração direta, a secretaria municipal exclusiva é seguramente a menos preferida pelas administrações municipais.

Observados de modo agregado, estes dados sugerem razoável estabilidade nos órgãos de gestão da política habitacional municipal e refutariam a hipótese da morte institucional apresentada no já mencionado estudo original de Arretche et alii (2007). Contudo, os dados da Tabela 1.3, apresentada a seguir, permitem examinar melhor a questão. A tabela mostra dados sobre a presença dos tipos de órgão para política habitacional cruzando as informações para os anos de 2008 e 2009.

Dos 1.647 municípios que declararam não possuir estrutura específica de gestão da política habitacional em 2008, apenas 947 mantiveram esta condição em 2009. Portanto, 700 deles migraram para uma situação em que instituíram um órgão orientado a gerir esta política. Em outras palavras, entre os 29,6% de municípios brasileiros sem nenhuma burocracia para o setor em 2008, uma parcela correspondente a 17% permaneceu nesta condição. Os demais, correspondentes a 12%, fizeram algum investimento no sentido de criar tais capacidades. A grande maioria deste grupo – mais precisamente, 79 % do total de municípios brasileiros – migrou da condição de não possuir nenhuma estrutura específica para a criação de um setor subordinado a outra secretaria. Nesse sentido, ocorreu uma trajetória positiva de expansão das capacidades administrativas, já que supomos que nesta segunda opção estaria sendo criada uma burocracia para o setor.

Por outro lado, contudo, entre os 33% de municípios que declararam não contar com nenhuma estrutura específica em 2009, o que correspondia a 1.841 municípios, constavam 659 – 11,8% dos municípios brasileiros – que dispunham de um setor subordinado a outra secretaria, mas cuja nova administração decidiu fechá-lo. Nestes casos, a existência de uma burocracia especializada não foi condição suficiente para impedir a morte institucional do departamento existente que havia gerido a política até 2008.

Em suma, os dados indicam que as decisões das administrações municipais oscilam principalmente entre instalar ou fechar um setor subordinado a outra secretaria. Nestas

opções, está concentrada a trajetória da maioria dos municípios brasileiros entre 2008 e 2009. Os valores relativos às demais opções raramente são superiores a 5%.

Tabela 1.3
Municípios segundo evolução da presença de órgão específico para política habitacional Brasil — 2008/2009

Caracterização do órgão gestor 2008	Caracterização do órgão gestor 2009													
	Não possui estrutura		Órgão da administração indireta		Secretaria em conjunto com outra política		Secretaria exclusiva		Setor subordinado a outra secretaria		Setor subordinado diretamente à chefia do Executivo		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Não possui estrutura específica	947	17,0	15	0,3	80	1,4	31	0,6	441	7,9	133	2,4	1.647	29,6
Secretaria municipal em conjunto com outras políticas	67	1,2	0	0,0	258	4,6	35	0,6	132	2,4	14	0,3	506	9,1
Secretaria municipal exclusiva	12	0,2	4	0,1	18	0,3	66	1,2	20	0,4	7	0,1	127	2,3
Setor subordinado à chefia do Executivo	154	2,8	12	0,2	23	0,4	19	0,3	150	2,7	161	2,9	519	9,3
Setor subordinado a outra secretaria	659	11,8	6	0,1	225	4,0	75	1,3	1.650	29,7	148	2,7	2.763	49,7
Total	1.839	33,1	37	0,7	604	10,9	226	4,1	2.393	43,0	463	8,3	5.562	100,0

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

A Tabela 1.4 apresenta a distribuição dos municípios segundo presença do órgão específico para a política habitacional, por Unidade da Federação, para o ano de 2008.

Tabela 1.4
Distribuição dos municípios, segundo presença de órgão específico
para política habitacional, por Unidade da Federação
Brasil — 2008

Unidade da Federação (1)	Total		Não possui estrutura específica		Secretaria municipal em conjunto com outras políticas		Secretaria municipal exclusiva		Setor subordinado à chefia do Executivo		Setor subordinado a outra secretaria		Recusa	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Total	5.564	100,0	1.647	29,6	507	9,1	127	2,3	519	9,3	2.763	49,7	1	0,0
Rondônia	52	100,0	38	73,1	6	11,5	0	0,0	2	3,8	6	11,5	0	0,0
Acre	22	100,0	7	31,8	5	22,7	0	0,0	3	13,6	7	31,8	0	0,0
Amazonas	62	100,0	19	30,6	3	4,8	1	1,6	3	4,8	36	58,1	0	0,0
Roraima	15	100,0	7	46,7	1	6,7	0	0,0	0	0,0	7	46,7	0	0,0
Pará	143	100,0	61	42,7	7	4,9	7	4,9	13	9,1	55	38,5	0	0,0
Amapá	16	100,0	2	12,5	4	25,0	1	6,3	4	25,0	5	31,3	0	0,0
Tocantins	139	100,0	10	7,2	24	17,3	4	2,9	7	5,0	94	67,6	0	0,0
Maranhão	217	100,0	34	15,7	10	4,6	3	1,4	1	0,5	169	77,9	0	0,0
Piauí	223	100,0	69	30,9	14	6,3	4	1,8	29	13,0	107	48,0	0	0,0
Ceará	184	100,0	34	18,5	19	10,3	0	0,0	5	2,7	126	68,5	0	0,0
Rio Grande do Norte	167	100,0	5	3,0	47	28,1	1	0,6	2	1,2	112	67,1	0	0,0
Paraíba	223	100,0	26	11,7	6	2,7	2	0,9	5	2,2	184	82,5	0	0,0
Pernambuco	185	100,0	54	29,2	14	7,6	2	1,1	6	3,2	109	58,9	0	0,0
Alagoas	102	100,0	14	13,7	17	16,7	2	2,0	4	3,9	65	63,7	0	0,0
Sergipe	75	100,0	3	4,0	8	10,7	0	0,0	4	5,3	60	80,0	0	0,0
Bahia	417	100,0	71	17,0	11	2,6	6	1,4	21	5,0	308	73,9	0	0,0
Minas Gerais	853	100,0	339	39,7	35	4,1	9	1,1	95	11,1	375	44,0	0	0,0
Espírito Santo	78	100,0	16	20,5	4	5,1	2	2,6	3	3,8	53	67,9	0	0,0
Rio de Janeiro	92	100,0	21	22,8	21	22,8	6	6,5	3	3,3	41	44,6	0	0,0
São Paulo	645	100,0	257	39,8	39	6,0	35	5,4	135	20,9	179	27,8	0	0,0
Paraná	399	100,0	153	38,3	38	9,5	11	2,8	83	20,8	114	28,6	0	0,0
Santa Catarina	293	100,0	73	24,9	38	13,0	7	2,4	12	4,1	163	55,6	0	0,0
Rio Grande do Sul	496	100,0	136	27,4	104	21,0	17	3,4	20	4,0	218	44,0	1	0,2
Mato Grosso do Sul	78	100,0	19	24,4	6	7,7	1	1,3	9	11,5	43	55,1	0	0,0
Mato Grosso	141	100,0	48	34,0	10	7,1	3	2,1	4	2,8	76	53,9	0	0,0
Goiás	246	100,0	131	53,3	15	6,1	3	1,2	46	18,7	51	20,7	0	0,0

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

(1) Exclusive Distrito Federal.

Para 2008, em 21 dos 26 estados brasileiros (81% do total), um setor subordinado a outra secretaria era a condição de gestão preferida pela maioria dos municípios. Paralelamente, em 5 estados, a ausência de estrutura específica para a política habitacional é o atributo que apresenta o maior percentual de frequência. Isto ocorre nos estados de: Rondônia (73,1%), Goiás (53,3%), Pará (42,7%), São Paulo (38,3%), Paraná (39,8%) e Acre (31,8%). Observe-se, portanto, que a presença de uma maioria de municípios cujas administrações optaram por não contar com um órgão específico de política habitacional não está associada a nenhuma região em particular. Por fim, em 2 estados, as opções “órgão subordinado a outra secretaria” e “não possui estrutura específica” apresentaram exatamente os mesmos valores de frequência: Roraima (46,7%) e Acre (31,8%).

A Tabela 1.5, a seguir, permite examinar o comportamento da distribuição de frequência do órgão específico para política habitacional, por Unidade de Federação, para o ano de 2009.

Como já evidenciado anteriormente, de 2008 para 2009, aumentou ligeiramente o número de municípios cujas administrações optaram por não contar com qualquer órgão de gestão da política habitacional – de 29,6% para 33,1% –, ao passo que diminuiu também ligeiramente o número de municípios cujas administrações adotaram um setor subordinado a outra secretaria como órgão de gestão – de 49,7% para 43%. Por consequência, o número de estados em que esta última opção era a preferida pela maioria dos municípios caiu de 19 para 17, assim como aumentou o número de estados em que não possuir estrutura própria era a opção predominante: de 7 para 9 estados. Estão localizados na região Norte os 2 estados em que a maioria dos municípios optou em 2009 por não contar com um órgão de política habitacional: Amazonas (com 58,1% com esta escolha) e Amapá (em que 81,3% optaram por não possuir estrutura própria em 2009).

Tabela 1.5
Distribuição dos municípios, segundo presença de órgão específico
para política habitacional, por Unidade da Federação
Brasil — 2009

Unidade da Federação (1)	Total		Não possui estrutura específica		Órgão da administr. indireta		Secretaria municipal em conjunto com outras políticas		Secretaria municipal exclusiva		Setor subordinado à chefia do Executivo		Setor subordinado a outra secretaria		Ignorado	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Total	5.565	100,0	1.841	33,1	37	0,7	604	10,9	226	4,1	463	8,3	2.393	43,0	1	0,0
Rondônia	52	100,0	35	67,3	0	0,0	1	1,9	2	3,8	2	3,8	12	23,1	0	0,0
Acre	22	100,0	15	68,2	0	0,0	1	4,5	0	0,0	0	0,0	6	27,3	0	0,0
Amazonas	62	100,0	36	58,1	0	0,0	7	11,3	3	4,8	4	6,5	12	19,4	0	0,0
Roraima	15	100,0	9	60,0	0	0,0	2	13,3	0	0,0	0	0,0	4	26,7	0	0,0
Pará	143	100,0	68	47,6	1	0,7	12	8,4	11	7,7	6	4,2	45	31,5	0	0,0
Amapá	16	100,0	13	81,3	0	0,0	1	6,3	0	0,0	0	0,0	2	12,5	0	0,0
Tocantins	139	100,0	28	20,1	0	0,0	18	12,9	8	5,8	7	5,0	78	56,1	0	0,0
Maranhão	217	100,0	75	34,6	0	0,0	21	9,7	10	4,6	21	9,7	90	41,5	0	0,0
Piauí	224	100,0	67	29,9	1	0,4	25	11,2	7	3,1	38	17,0	86	38,4	0	0,0
Ceará	184	100,0	46	25,0	2	1,1	15	8,2	3	1,6	3	1,6	115	62,5	0	0,0
Rio Grande do Norte	167	100,0	44	26,3	0	0,0	46	27,5	4	2,4	1	0,6	72	43,1	0	0,0
Paraíba	223	100,0	67	30,0	0	0,0	11	4,9	3	1,3	6	2,7	136	61,0	0	0,0
Pernambuco	185	100,0	27	14,6	1	0,5	20	10,8	5	2,7	3	1,6	129	69,7	0	0,0
Alagoas	102	100,0	35	34,3	0	0,0	15	14,7	4	3,9	3	2,9	45	44,1	0	0,0
Sergipe	75	100,0	16	21,3	0	0,0	4	5,3	1	1,3	1	1,3	53	70,7	0	0,0
Bahia	417	100,0	119	28,5	0	0,0	27	6,5	11	2,6	13	3,1	247	59,2	0	0,0
Minas Gerais	853	100,0	330	38,7	5	0,6	46	5,4	11	1,3	95	11,1	366	42,9	0	0,0
Espírito Santo	78	100,0	16	20,5	0	0,0	16	20,5	4	5,1	4	5,1	38	48,7	0	0,0
Rio de Janeiro	92	100,0	11	12,0	3	3,3	25	27,2	11	12,0	3	3,3	39	42,4	0	0,0
São Paulo	645	100,0	252	39,1	13	2,0	43	6,7	56	8,7	122	18,9	159	24,7	0	0,0
Paraná	399	100,0	170	42,6	6	1,5	33	8,3	15	3,8	68	17,0	107	26,8	0	0,0
Santa Catarina	293	100,0	62	21,2	1	0,3	42	14,3	13	4,4	14	4,8	161	54,9	0	0,0
Rio Grande do Sul	496	100,0	129	26,0	2	0,4	112	22,6	23	4,6	14	2,8	216	43,5	0	0,0
Mato Grosso do Sul	78	100,0	22	28,2	0	0,0	18	23,1	3	3,8	4	5,1	31	39,7	0	0,0
Mato Grosso	141	100,0	57	40,4	1	0,7	3	2,1	7	5,0	2	1,4	71	50,4	0	0,0
Goiás	246	100,0	92	37,4	1	0,4	40	16,3	11	4,5	29	11,8	73	29,7	0	0,0

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.
 (1) Exclusive Distrito Federal.

O que indicam essas evidências acerca da centralidade da política habitacional na agenda dos governos municipais? Isoladamente, a natureza do órgão local de política habitacional é insuficiente para afirmações conclusivas. *As informações agregadas para o conjunto do País bem como aquelas desagregadas por estado indicam que, de modo geral, a principal decisão das administrações municipais oscila entre instalar um órgão subordinado ou conjunto com outras secretarias ou, alternativamente, não contar com nenhum órgão específico de gestão da política habitacional.* Ainda que a primeira opção tenha sido a preferida por aproximadamente 60% dos municípios em 2008 e 2009 e a segunda opção tenha sido eleita por cerca de 1/3 deles nestes mesmos anos, nenhuma dessas escolhas parece ser estável. As administrações municipais podem migrar de uma condição para outra, por ocasião de mudanças no comando do Executivo municipal.

A questão da centralidade da política habitacional e urbana na agenda dos governos municipais no Brasil pode ser melhor respondida pelos dados apresentados no Gráfico 1.6, que apresenta o percentual de gasto médio em políticas selecionadas sobre o gasto total, para os anos 2002 a 2009. As políticas habitacional e urbana são a terceira prioridade de gasto dos governos municipais no Brasil. Em termos de prioridade, perdem apenas para as políticas que contam com vinculações constitucionais: saúde e educação. Estes dados permitem afirmar que habitação e urbanismo contam com razoável centralidade na agenda municipal, a despeito da inexistência de qualquer determinação constitucional que obrigue as administrações municipais a conferir prioridade a estas políticas.

O boxplot apresentado no Gráfico 1.7, contudo, indica que há grande variação entre os municípios no que diz respeito à prioridade de gasto em habitação e urbanismo.¹⁸ Ainda que a mediana oscile em torno de 10% sobre o gasto total e o patamar de gasto em 50% dos municípios oscile entre 5% e 15% sobre o gasto total, 25% dos municípios gastam menos de 5% e há casos em que o percentual de gasto em habitação e urbanismo é “zero”. De outro lado, 25% dos municípios realizam mais que aproximadamente 15% do total de seus gastos em habitação e urbanismo.

¹⁸ Ressalta-se que a rubrica urbanismo abarca, particularmente nos municípios menores, um conjunto mais amplo de atividades, como praças, fontes, operações de tapa-buraco, entre outras, que não têm correlação direta com a política habitacional.

Gráfico 1.6
Percentual de gasto em políticas selecionadas sobre o gasto total
municípios brasileiros — 2002 a 2009 (em média)

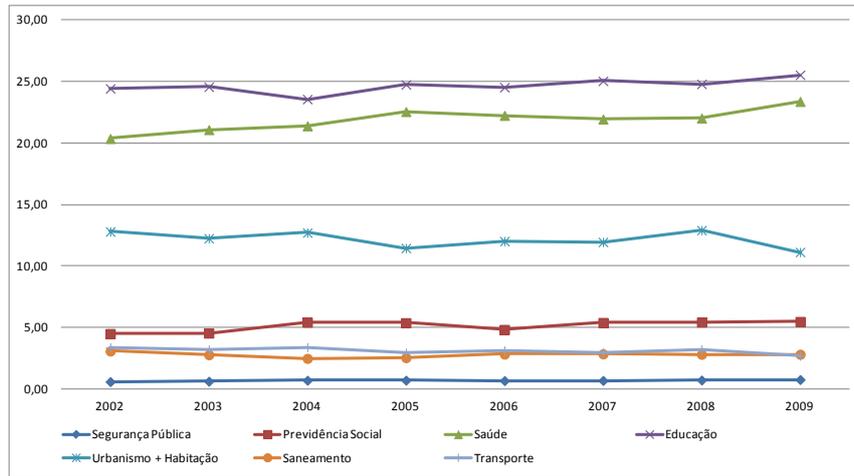
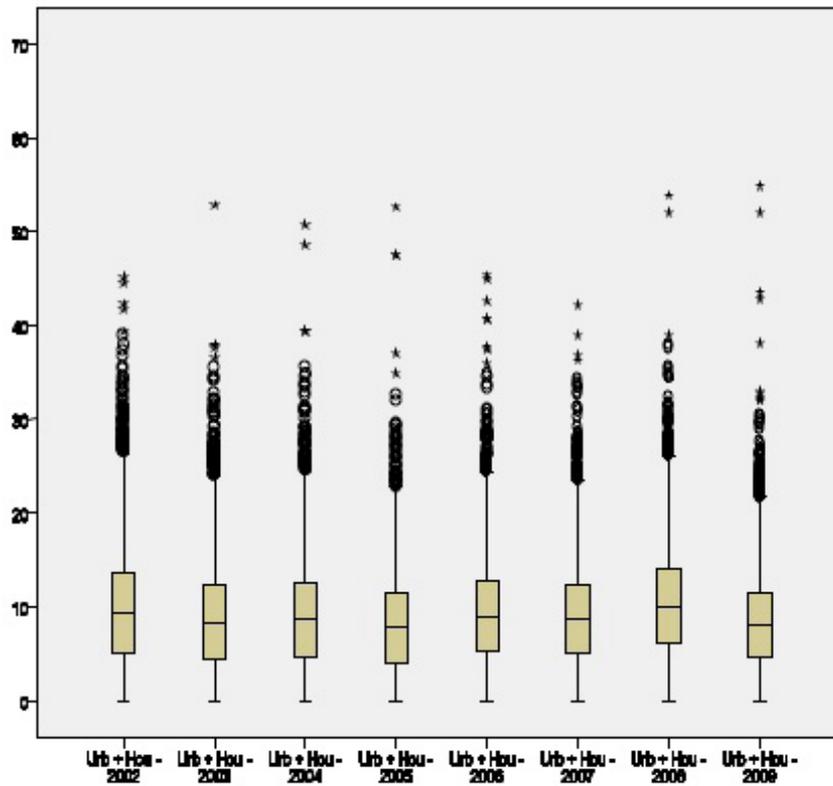


Gráfico 1.7
Percentual de gasto em políticas selecionadas sobre o gasto total
municípios brasileiros — 2002 a 2009 (boxplot)



3.2. A EFETIVIDADE DOS ÓRGÃOS DE GESTÃO DA POLÍTICA HABITACIONAL

Como vimos até aqui, tentamos responder à questão da centralidade da política habitacional na agenda das administrações municipais brasileiras por um método aproximativo, supondo que a instalação de órgãos específicos de gestão bem como os patamares de gasto possam ser tomados como indicadores desta prioridade. Concluimos que a política habitacional e urbana é a terceira prioridade de gasto dos municípios brasileiros, a despeito da inexistência de qualquer obrigação constitucional nesta direção. Porém, do ponto de vista institucional, as administrações municipais oscilam entre instalar um setor subordinado a outra secretaria ou simplesmente não contar com nenhum órgão específico de gestão desta política. Mais que isso, também constatamos que a existência de um setor ou outra estrutura similar no interior de uma secretaria não é condição suficiente para sua sobrevivência, pois uma nova administração pode optar por reformas que impliquem sua extinção.

Para melhor entender as razões destas escolhas, precisamos saber se a existência de um órgão de gestão da política é condição necessária para a efetividade da política habitacional, qual seja, para a capacidade de um município captar recursos bem como implementar programas e ações habitacionais.

Com este objetivo, examinamos a associação entre a presença no município das distintas modalidades de capacidade administrativa municipal e a capacidade para captar recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC-Habitação. Para examinar as capacidades administrativas, adotamos as categorias da Munic para o ano de 2008. Para examinar a efetividade da política habitacional, adotamos como indicador cinco distintas situações em relação ao PAC: (i) a capacidade de apresentar pelo menos uma proposta para a Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades; (ii) a capacidade de ter pelo menos uma proposta selecionada, o que seria um indicador da qualidade da proposta apresentada; (iii) ter tido pelo menos uma proposta não selecionada, o que seria indicador de problemas na preparação das propostas; (iv) a capacidade de obter pelo menos um contrato aprovado; e (v) a capacidade de ter pelo menos um contrato com valor desbloqueado. Cada situação configuraria exigências distintas em termos de efetividade para captar recursos e implementar ações habitacionais. Foram considerados todos os municípios brasileiros para os anos de 2007 a 2009.¹⁹ Os resultados estão apresentados na Tabela 1.6, a seguir.

Do total de 5.564 municípios brasileiros, 5.040 apresentaram pelo menos uma proposta para o PAC-Habitação. Observe-se a coluna (1) dos municípios que apresentaram pelo menos uma proposta para o PAC-Habitação. Oitenta e seis por cento dos municípios que não

¹⁹ Dados cedidos pela Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades.

Tabela 1.6
Municípios segundo presença de órgão específico para política habitacional e características do PAC-Habituação
Brasil — 2007/2008/2009

Caracterização do órgão gestor 2008	Características do PAC-Habituação 2007/2008/2009																	
	Total de municípios		Municípios com pelo menos uma proposta apresentada		Municípios com pelo menos uma proposta selecionada		Municípios com pelo menos uma proposta não selecionada		Municípios com pelo menos um contrato		Municípios com pelo menos um contrato com valor desbloqueado							
	N	% (1)	% (2)	N	% (1)	% (2)	N	% (1)	% (2)	N	% (1)	% (2)	N	% (1)	% (2)			
Não possui estrutura específica	1.647	100,0	29,6	1.421	86,3	25,5	496	30,1	8,9	1.395	84,7	25,1	477	29,0	8,6	190	11,5	3,4
Secretaria municipal em conjunto com outras políticas	507	100,0	9,1	481	94,9	8,6	276	54,4	5,0	475	93,7	8,5	280	55,2	5,0	165	32,5	3,0
Secretaria municipal exclusiva	127	100,0	2,3	119	93,7	2,1	87	68,5	1,6	116	91,3	2,1	91	71,7	1,6	71	55,9	1,3
Setor subordinado à chefia do Executivo	519	100,0	9,3	457	88,1	8,2	180	34,7	3,2	452	87,1	8,1	175	33,7	3,1	62	11,9	1,1
Setor subordinado a outra secretaria	2.763	100,0	49,7	2.562	92,7	46,1	1.201	43,5	21,6	2.528	91,5	45,4	1.186	42,9	21,3	507	18,3	9,1
Total	5.563	100,0	100,0	5.040	90,6	90,6	2.240	40,3	40,3	4.966	89,3	89,3	2.209	39,7	39,7	995	17,9	17,9

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

(1) Proporção de municípios em relação ao total de municípios segundo a caracterização do órgão gestor.

(2) Proporção de municípios em relação ao total de municípios.

possuíam uma estrutura específica de gestão da política habitacional se encontram nesta categoria, isto é, apresentaram pelo menos uma proposta de captação de recursos. Ainda que as demais categorias de órgão local de gestão tenham obtido valores relativos um pouco superiores, é evidente que contar com um órgão responsável pela política habitacional não foi condição necessária para apresentar propostas de captação de recursos federais. Em outras palavras, os dados revelam que o atributo da burocracia especializada não é relevante para a capacidade de resposta dos municípios ao incentivo do governo federal, ao menos no que tange à etapa inicial do processo de seleção que envolve a apresentação de propostas.

Passemos então a uma exigência adicional de efetividade, que diz respeito à capacidade de ter pelo menos uma proposta selecionada. Nesse sentido, é plausível supor que um município seja capaz de apresentar uma proposta de captação de recursos, mas que a burocracia municipal não seja suficientemente especializada de modo a elaborar uma proposta capaz de ser aprovada em um processo de seleção.

Os dados da Tabela 1.6 revelam que menos da metade dos 5.040 municípios que apresentaram propostas ao PAC-Habitação – mais precisamente, 2.240 – tiveram pelo menos uma proposta selecionada. Se 90,6% do total de municípios apresentaram propostas para o PAC-Habitação, apenas 40,3% do total de municípios tiveram pelo menos uma proposta selecionada. De um lado, contar com um órgão de política habitacional revelou não ser condição necessária para ter uma proposta selecionada, dado que 30,1% dos municípios que em 2008 não contavam com nenhum órgão para o setor tiveram pelo menos uma proposta selecionada. De outro lado, estes são os municípios que, juntamente com aqueles que contam com um setor subordinado diretamente ao Executivo municipal, obtiveram a mais baixa taxa de sucesso na seleção de propostas. Observe-se que os municípios que contavam com uma secretaria exclusiva para o setor habitacional obtiveram a maior taxa de sucesso na seleção de suas propostas, já que 68,5% deles tiveram pelo menos uma proposta selecionada. Os municípios que contam com ao menos um setor habitacional – seja subordinado a outra secretaria ou em uma estrutura conjunta com outras políticas em uma mesma secretaria – apresentaram taxas de sucesso superiores aos municípios que não contam com uma burocracia local. Em outras palavras, ainda que a existência de um órgão específico de política habitacional não seja uma condição necessária para a captação de recursos, sua existência aumenta as chances de sucesso nesta empreitada.

Contar com uma burocracia especializada não parece ser, contudo, condição suficiente para ter uma proposta selecionada. A coluna sobre os municípios que tiveram pelo menos uma proposta não selecionada revela que a quase totalidade daqueles que apresentaram propostas tiveram pelo menos uma proposta rejeitada. Dos 5.040 que apresentaram propostas, 4.966 tiveram pelo menos uma proposta não selecionada. Para todas as categorias de órgão de gestão da política habitacional, a quase totalidade dos municípios teve pelo menos uma proposta não selecionada. A diferença na taxa de sucesso entre as categorias é muito pequena.

Passemos à análise dos municípios que firmaram pelo menos um contrato. Ressalte-se, porém, que, nessa etapa do processo de contratação, o resultado denota tanto a capacidade do município para avançar positivamente como o desempenho do governo federal no que diz respeito à sua capacidade de firmar contratos e viabilizar os primeiros desembolsos.

Do total de 2.240 municípios que tiveram pelo menos uma proposta selecionada, 2.209 tiveram pelo menos um contrato assinado. Mais uma vez, contudo, um órgão de política habitacional não revelou ser condição necessária para obter os recursos do PAC-Habitação, pois 29% daqueles municípios que não contavam com nenhuma estrutura específica conseguiram firmar pelo menos um contrato. Por outro lado, os municípios que contavam com uma secretaria exclusiva – aqui entendida como uma burocracia mais especializada – tiveram nítida vantagem sobre os demais, pois 71% deles firmaram pelo menos um contrato para obter os recursos do PAC-Habitação. Do mesmo modo, contar com um setor subordinado a outra secretaria ou inserido em uma secretaria com outras políticas públicas aumenta as chances de obter recursos, pois a associação entre os municípios que contavam com estas capacidades administrativas e a capacidade de firmar pelo menos um contrato varia entre 42,9% e 55,2%.

Passemos, finalmente, ao indicador mais exigente de efetividade em nosso modelo de análise, aquele que diz respeito a ter pelo menos um contrato com valor desbloqueado. Na verdade, este é o indicador mais seguro de capacidade de captação de recursos, pois significa a efetiva obtenção de receitas para a implementação de programas habitacionais. Dos 5.040 municípios que apresentaram propostas ao PAC-Habitação entre 2007 e 2009, apenas 995 – menos de 20% do total – conseguiram que os recursos fossem desbloqueados até 2009. Mais uma vez, ainda que contar com uma estrutura específica para a gestão da política habitacional não tenha sido condição necessária para obter recursos, dado que, entre estes 995, 190 não contavam com nenhuma burocracia especializada, os municípios que contavam com uma secretaria exclusiva apresentaram nítida vantagem sobre os demais: 55,9% deles tiveram sucesso na captação de recursos. Na mesma direção, contar com uma secretaria, mesmo que articulada com outras políticas, aumenta as chances de captação de

recursos: 32,5% dos municípios com este tipo de órgão de gestão conseguiram desbloquear os recursos do PAC-Habitação até 2009. Por outro lado, contar com uma burocracia especializada não é condição suficiente para obter recursos, pois, para qualquer das categorias, um número expressivo de municípios não havia conseguido a liberação de recursos até 2009, mesmo tendo assinado o contrato.

Uma outra maneira de verificar a efetividade dos órgãos locais de gestão da política habitacional é examinar a relação entre sua existência e a capacidade de planejar as ações habitacionais de âmbito municipal. Para analisar esta questão, cruzamos duas informações disponíveis na edição de 2008 da *Munic*: o tipo de órgão de gestão da política habitacional e a elaboração do plano municipal de habitação. Estes dados estão apresentados na Tabela 1.7, a seguir.

Os dados da Tabela 1.7 apresentam um panorama pouco favorável com relação à elaboração dos planos municipais de habitação. Do total de 5.563 municípios que responderam ao questionário, mais de dois terços (67,2%) declararam não ter o plano e que o instrumento não estava em elaboração. Um grupo de 1.221 municípios (21,9%) relatou que se encontrava na situação de não dispor do plano, mas que ele estava em processo de elaboração. Apenas 10,9% do total declararam ter o plano municipal de habitação (606 municípios).

Contar com um órgão específico de gestão da política não parece ser condição necessária para elaborar o plano municipal de habitação. Em 2008, do universo de 10,9% dos municípios brasileiros que declaram ter elaborado o plano, 2% relataram não possuir estrutura própria. Entretanto, a maioria destes municípios – 6,2% dos que haviam elaborado o plano – contavam com um setor subordinado a outra secretaria. Se supusermos que ter uma secretaria em conjunto com outras políticas configuraria uma situação institucional semelhante a ter um setor ou estrutura similar no interior de outra secretaria, concluímos que 7,6% dos municípios que elaboraram o plano municipal de habitação até 2008 contavam com uma burocracia especializada. Neste caso, contar com uma burocracia especializada, mais uma vez, aumenta as chances de efetividade da política.

Entretanto, contar com uma secretaria municipal exclusiva parece ter desfavorecido a elaboração do plano municipal de habitação, dado que apenas 0,4% dos municípios que o haviam elaborado estavam nesta categoria (equivalente a 20 municípios dos 606 que declararam possuir o plano em 2008).

Tabela 1.7
Municípios segundo presença de órgão específico para política habitacional e presença de plano municipal de habitação — Brasil — 2008

Caracterização do órgão gestor – 2008	Plano municipal de habitação – 2008							
	Sem plano e não está elaborando		Sem plano, mas está elaborando		Com plano		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Não possui estrutura específica	1.298	23,3	237	4,3	112	2,0	1.647	29,6
Secretaria municipal em conjunto com outras políticas	270	4,9	157	2,8	80	1,4	507	9,1
Secretaria municipal exclusiva	49	0,9	58	1,0	20	0,4	127	2,3
Setor subordinado à chefia do Executivo	382	6,9	90	1,6	47	0,8	519	9,3
Setor subordinado a outra secretaria	1.737	31,2	679	12,2	347	6,2	2.763	49,7
Total	3.736	67,2	1.221	21,9	606	10,9	5.563	100,0

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Em conjunto, estes dados revelam que as decisões municipais em política habitacional não são um mero reflexo das diretrizes federais. A adesão ao PAC-Habitação, que envolvia a captação de recursos, obteve taxas de adesão muito superiores às da elaboração do plano municipal de habitação. Fatores específicos à natureza destas ações tornaram a elaboração do plano menos atraente que a adesão ao PAC-Habitação para a esmagadora maioria dos municípios brasileiros.

Portanto, contar com um órgão específico para o setor não foi condição necessária seja para o desbloqueio dos recursos do PAC-Habitação, seja para elaborar o plano municipal de habitação. Um órgão específico de política habitacional também não parece ser condição suficiente para a efetividade da política. Um número expressivo de municípios com esta capacidade não obteve sucesso em nenhuma dessas ações. Entretanto, contar com uma burocracia local aumenta as chances de que um município obtenha sucesso na captação de recursos e no planejamento de suas ações habitacionais.

3.3. DIFICULDADES ENFRENTADAS PELOS MUNICÍPIOS NA EXECUÇÃO DOS CONTRATOS DO PAC

As análises realizadas pela Secretaria Nacional de Habitação,²⁰ com base nas avaliações dos agentes governamentais que atuam na assistência técnica aos municípios pelo governo federal, indicam as possíveis razões para esse resultado.

²⁰ Parte integrante do documento apresentado pelo MCidades/Subchefia de Assuntos Federativos/SRI/Ministério do Planejamento no workshop Assistência Técnica, de 30 de junho de 2011. Anexo 03/Fluxos das

Estas seriam:

Os avanços legais e administrativos instituídos pelo PAC com vistas a simplificar o repasse dos recursos e a execução dos investimentos pelos governos subnacionais não têm refletido em melhoria concreta do desempenho dos contratos firmados.

A análise dos dados dos contratos do PAC – habitação e saneamento – mostra que os governos municipais:

- (i) quando selecionados, levam em média 1 ano e meio para dar início às obras; e*
- (ii) executaram menos do que 50% dos investimentos, passados 4 anos da seleção das propostas.*

No processo de seleção, os municípios:

- (i) desconhecem boa parte do conteúdo dos manuais de instrução dos programas do Ministério das Cidades;*
- (ii) apresentam propostas sem condições de enquadramento e seleção.*

Na assinatura dos contratos, os governos municipais:

- (i) apresentam documentação institucional incompleta;*
- (ii) apresentam Projeto Básico em desacordo às determinações da lei nº 8666;*
- (iii) não observam os parâmetros de orçamento (SINAPI, BDI);*
- (iv) não apresentam documentação que comprove a titularidade das áreas de intervenção;*
- (v) não apresentam licença prévia (LP) da intervenção.*

Para o início e execução das obras, os governos municipais:

- (i) não dispõem de conhecimento e equipe técnica especializada para preparação e realização dos procedimentos licitatórios (editais; termos de referência; e demais procedimentos);*
- (ii) não apresentam licença de instalação (LI);*
- (iii) não dispõem de conhecimento e equipe técnica especializada para gerenciamento, fiscalização e medição das fases de execução das obras;*
- (iv) não dispõem de conhecimento e equipe técnica especializada para prestação de contas e atendimento às exigências dos órgãos de controle.*

Avalia-se que esse rol de dificuldades remete à falta ou insuficiência de capacidade institucional instalada nos municípios. Como não cabe ao governo federal equacionar integralmente a deficiência técnica das prefeituras, entende-se que a forma de minimizar este quadro – sem extrapolar as competências da Federação – seria associar a cada edital lançado pela União um consistente . Esse componente ofereceria aos municípios uma oportunidade para fortalecer a burocracia especializada na área habitacional, pelo menos no que diz respeito aos empreendimentos executados em cooperação com o governo federal. Saliente-se, ainda, que o componente de capacitação não pode estar restrito à realização de seminários e oficinas, entre outras atividades de caráter eventual.

4 A trajetória das capacidades administrativas em habitação

Em estudo anterior, Arretche, Vazquez e Fusaro (2007) constataram que o fenômeno da morte institucional não é irrelevante na política habitacional dos municípios brasileiros, isto é, embora ocorra expansão das capacidades administrativas, esta não é marcada pela estabilidade na presença de instrumentos de política habitacional. A elevação do número absoluto de municípios que contam com instrumentos de política habitacional está combinada ao fechamento destes mesmos instrumentos. Em outras palavras, a expansão não é resultado da incorporação de novos municípios ao universo dos já capacitados. Antes, municípios podem instalar e fechar esses instrumentos, fato este que parece estar fortemente associado à troca do Executivo municipal, por ocasião de um novo mandato eletivo.

Este capítulo retoma e atualiza essa análise e está desdobrado em duas dimensões distintas. A primeira pretende descrever o fenômeno, isto é, identificar o grau de estabilidade de cada instrumento de gestão da política habitacional. Em outras palavras, pretende avaliar em que medida, uma vez criado, cada instrumento pode ser extinto por uma nova administração.

A segunda dimensão da análise pretende explorar os fatores explicativos deste comportamento, de modo a entender por que, uma vez criados, instrumentos municipais de gestão da política habitacional sobrevivem no tempo.

A Tabela 1.8 apresenta dados que permitem examinar a primeira dimensão, aquela que diz respeito à sobrevivência dos instrumentos de gestão da política habitacional entre 2004 e 2009. Nesse período, duas novas gestões municipais se iniciaram nas prefeituras brasileiras. Os prefeitos eleitos em 2004 tomaram posse em 2005 e os prefeitos eleitos em 2008 o fizeram em 2009. Para o nosso problema analítico, duas oportunidades de morte institucional se colocaram, pois as novas administrações poderiam ter alterado os instrumentos de

gestão da política habitacional. A Tabela 1.8 apresenta a presença (ou não) de cada instrumento de gestão para cada ano da série, distinguindo combinações possíveis desta frequência. Em cada linha, é apresentada a situação do município em 2004 ou 2005, em 2008 e 2009. A informação “não” significa que o município declarou não possuir o instrumento e “sim”, que o município declarou possuí-lo. Cada coluna diz respeito a um dos instrumentos analisados e reúne duas informações: o número e a proporção de municípios naquela situação.²¹

Tabela 1.8
Evolução da presença de instrumentos para política habitacional
Brasil — 2004/2008/2009 e 2005/2008/2009

Evolução	Órgão (1)		Cadastro (1)		Conselho (1)		Fundo (2)	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Total	5.565	100,0	5.565	100,0	5.565	100,0	5.565	100,0
Não – Não – Não	721	13,0	296	5,3	2.856	51,3	2.775	49,9
Não – Não – Sim	452	8,1	156	2,8	781	14,0	855	15,4
Não – Sim – Não	582	10,5	168	3,0	174	3,1	216	3,9
Não – Sim – Sim	1.483	26,6	862	15,5	967	17,4	862	15,5
Sim – Não – Não	224	4,0	223	4,0	134	2,4	126	2,3
Sim – Não – Sim	247	4,4	243	4,4	78	1,4	83	1,5
Sim – Sim – Não	310	5,6	378	6,8	21	0,4	62	1,1
Sim – Sim – Sim	1.537	27,6	3.230	58,0	545	9,8	582	10,5
Sem informação	9	0,2	9	0,2	9	0,2	4	0,1

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

(1) Corresponde ao número de municípios com presença ou não do instrumento para política habitacional nos anos de 2004, 2008 e 2009.

(2) Corresponde ao número de municípios com presença ou não do instrumento para política habitacional nos anos de 2005, 2008 e 2009.

A Tabela 1.8 revela que, embora tenha ocorrido expansão da adoção dos instrumentos de gestão da política habitacional pelos municípios brasileiros, seu ritmo de implantação e sobrevivência ao longo do tempo diferiu de acordo com o instrumento de gestão. Por esse motivo, o comportamento de cada instrumento é examinado individualmente.

Cinquenta e oito por cento dos municípios já haviam implantado seu cadastro em 2004 e o mantiveram ao longo do tempo (identificado pela coluna “sim-sim-sim”). Quinze por cento, por sua vez, implantaram o cadastro em 2008 e o mantiveram em 2009 (identificado pela coluna “não-sim-sim”). A proporção de municípios que nunca tiveram sequer um

²¹ Por exemplo, o cruzamento da terceira linha com a primeira informação da primeira coluna deve ser lido da seguinte forma: 452 municípios brasileiros não possuíam órgão de gestão da política habitacional em 2004 e 2008 e passaram a tê-lo em 2009.

cadastro de identificação de carências habitacionais é bastante baixa: apenas 5,3% (representada pela coluna “não-não-não”).

No caso do órgão específico para gestão da política habitacional, o comportamento dos municípios é um pouco distinto. A proporção de municípios que já contavam com um órgão de política habitacional em 2004 e o mantiveram ao longo do tempo, embora bem mais baixa do que no caso do cadastro, era de cerca de um quarto dos municípios: 27,6% (identificado pela coluna “sim-sim-sim”). Por outro lado, 26,6% dos municípios implantaram o órgão em 2008 e o mantiveram em 2009 (identificado pela coluna “não-sim-sim”). Já a proporção de municípios que nunca implantaram o instrumento (13%) é mais elevada do que no caso do cadastro (identificado pela coluna “não-não-não”).

Os dados indicam, mais uma vez, que as trajetórias dos conselhos e dos fundos municipais de habitação apresentam comportamentos semelhantes. Por isso, os dois instrumentos são analisados de forma conjunta. Um elemento importante é que, até 2009, uma parcela expressiva dos municípios nunca havia implantado estes instrumentos – 51,3% no caso do conselho e 49,9% no caso do fundo (identificado pela coluna “não-não-não”). Na mesma direção, apenas uma pequena parcela dos municípios conta com estes instrumentos desde o início da série: cerca de 10% deles já contam com conselhos e fundos desde 2004 (identificada pela coluna “sim-sim-sim”). Essa situação se modifica a partir de 2008. Uma proporção elevada dos municípios implantou os instrumentos em 2008 ou 2009 – 34,5% no caso do conselho e 34,8% no caso do fundo.

Para simplificar a análise, os dados da Tabela 1.8 foram agregados de forma a reduzir o rol de situações referentes à trajetória de cada instrumento de gestão ao longo da série. Foram encontradas quatro categorias de análise:

- a) situação de “ausência do instrumento”: identifica os municípios que nunca desenvolveram o instrumento de gestão da política habitacional;²²
- b) situação de “presença do instrumento após incentivos”: identifica os municípios que implantaram o instrumento em 2008 (e o mantiveram em 2009) ou em 2009.²³ A criação desta categoria está baseada no pressuposto de que o único fator novo, capaz de ter afetado a situação prévia seriam os incentivos derivados da política de habitação do governo federal;
- c) situação de “morte institucional”: identifica os municípios que implantaram o instrumento, mas que não o mantiveram;²⁴

²² São aqueles identificados pela linha: “Não – Não – Não”.

²³ Situações “Não – Não – Sim”, “Não – Sim – Sim”, “Sim – Não – Sim”.

²⁴ Situações “Não – Sim – Não”, “Sim – Não – Não”, “Sim – Sim – Não”.

d) situação de “presença dos instrumentos antes dos incentivos”: identifica os municípios que contavam com o recurso institucional sob análise desde o início da série, em 2004.²⁵ A criação desta categoria supõe que estes municípios implantaram essa capacidade administrativa independentemente da existência de incentivos federais e, que por essa razão, as circunstâncias locais seriam suficientes para que instrumentos de gestão habitacional fossem instalados.

Os resultados estão dispostos na Tabela 1.9. Nas linhas, estão apresentadas as distintas trajetórias e nas colunas, cada um dos instrumentos analisados. A primeira informação de cada coluna diz respeito ao número de municípios encontrados naquela situação e a segunda informação à sua proporção sobre o total de municípios brasileiros.²⁶

Tabela 1.9
Evolução da presença de instrumentos para política habitacional (trajetória)
Brasil — 2004/2008/2009 e 2005/2008/2009

Evolução	Órgão (1)		Cadastro (1)		Conselho (1)		Fundo (2)	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Total	5.565	100,0	5.565	100,0	5.565	100,0	5.565	100,0
Ausência do instrumento	721	13,0	296	5,3	2.856	51,3	2.775	49,9
Presença do instrumento após incentivos	2.182	39,2	1.261	22,7	1.826	32,8	1.800	32,3
Morte institucional	1.116	20,1	769	13,8	329	5,9	404	7,3
Presença do instrumento antes dos incentivos	1.537	27,6	3.230	58,0	545	9,8	582	10,5
Sem informação	9	0,2	9	0,2	9	0,2	4	0,1

(1) Corresponde ao número de municípios com presença ou não do instrumento para política habitacional nos anos de 2004, 2008 e 2009.

(12) Corresponde ao número de municípios com presença ou não do instrumento para política habitacional nos anos de 2005, 2008 e 2009.

Como pode ser notado, a trajetória é distinta para cada instrumento. Cinquenta e oito por cento dos municípios já contavam com cadastro em 2004 e o mantiveram ao longo do tempo. Contudo, uma proporção elevada de municípios (22,7%) implantou o cadastro em 2008 ou 2009. Apenas 13,8% dos municípios apresentam morte institucional, ou seja, declararam, num primeiro momento, possuir o cadastro e, posteriormente, tê-lo desativado.

No caso do órgão específico para gestão da política habitacional, a trajetória é outra. A proporção de municípios que implantaram o instrumento anteriormente à criação dos

²⁵ Os municípios que se encontram na situação “d” são aqueles que desenvolveram o instrumento anteriormente à aprovação da lei nº 11.124. Linha: “Sim – Sim – Sim”.

²⁶ Por exemplo, o cruzamento da terceira linha com a primeira informação da primeira coluna deve ser lido da seguinte forma: 2.182 municípios implantaram órgão de gestão da política habitacional após a criação dos incentivos do governo federal.

incentivos institucionais e o mantiveram ao longo do tempo também pode ser considerada elevada – 27,6%. Contudo, 39,2% dos municípios implantaram o órgão em 2008 ou 2009, provavelmente, como resposta aos incentivos institucionais. A morte institucional, nesse caso, é elevada, representando 20,1% dos casos, o que pode ser explicado pelo fato de que esse instrumento não parece ser condição necessária para captar recursos ou elaborar planos de ação, como vimos no capítulo anterior. Nestes termos, esse é um instrumento de gestão mais suscetível à mudança em caso de alternância de poder.

Pelos motivos expostos anteriormente, analisaremos o conselho e o fundo municipal de habitação em conjunto. Uma pequena parcela dos municípios declarou possuir estes instrumentos antes de 2008 – 9,8% declararam dispor de conselho e 10,5% declararam contar com um fundo municipal de habitação. Por outro lado, a despeito dos incentivos institucionais do governo federal, uma parcela significativa dos municípios não implantou estes instrumentos até 2009 – 51,3%, no caso do conselho e 49,9%, no caso do fundo.

Contudo, um terço dos municípios parece ter respondido aos incentivos institucionais – 32,8% implantaram o conselho em 2008 ou 2009 e o mantiveram, sendo que para o fundo o percentual foi de 32,3%. É importante ressaltar que, embora a lei esteja em vigor desde 2004, a obrigatoriedade de implantar os instrumentos para receber recursos do SNHIS só passou a vigorar em junho de 2010.

Em suma, embora haja uma tendência à expansão do cadastro, do órgão, do conselho e do fundo de habitação por parte dos municípios, o momento e o ritmo em que estes têm sido implantados bem como sua permanência diferem de acordo com o instrumento em questão. Mais da metade dos municípios brasileiros já contava com um cadastro em 2004, sendo este o instrumento de gestão com maior taxa de sobrevivência ao longo do tempo. A morte institucional, nesse caso, é relativamente baixa. Este comportamento pode ser explicado pelo fato de que a criação de um cadastro dos pobres é exigência também para outras políticas sociais federais.

Embora a proporção de municípios que contavam com um órgão para a política habitacional em 2004 seja relativamente alta, quase 40% destes instalaram um órgão para a gestão dessa política posteriormente aos incentivos postos em marcha pelo governo federal. Assim, essa parece ser uma capacidade administrativa cuja instalação apresenta suscetibilidade aos incentivos federais. Ao mesmo tempo, este instrumento de gestão apresentou a maior taxa de morte institucional. Como vimos anteriormente, mesmo seu lugar institucional é alterado quando um novo prefeito toma posse, já que a principal decisão das administrações municipais oscila entre instalar um órgão subordinado ou conjunto com outras secretarias ou, alternativamente, não contar com nenhum órgão específico de gestão da política habitacional.

Por fim, o conselho e o fundo municipal de habitação apresentam comportamentos similares. Sua instalação parece ser suscetível aos incentivos derivados das políticas federais, uma vez que um terço

dos municípios instalou estes instrumentos posteriormente à adoção daqueles incentivos. Por outro lado, o fato de que mais da metade dos municípios não tenham implantado estes instrumentos indica que eles encontram maior resistência no plano local.

4.1. FATORES EXPLICATIVOS DA TRAJETÓRIA DAS CAPACIDADES ADMINISTRATIVAS

Esta seção está orientada a entender se as políticas federais de incentivo à instalação de capacidades administrativas nos municípios teve algum impacto na trajetória que acabamos de descrever. Desde 2004, a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades tem implantado uma série de medidas visando fortalecer a capacidade de gestão da política habitacional nos municípios brasileiros. Foram criadas regras de indução que buscam estimular a criação de instrumentos que fortaleçam a capacidade dos municípios para conduzir os programas habitacionais. O sistema prevê a aplicação descentralizada dos recursos do FNHIS e atrela o repasse à constituição pelos municípios, estados e Distrito Federal do conselho municipal de habitação e do fundo municipal de habitação.

Como vimos na seção anterior, embora haja uma tendência à expansão da adoção de cadastros, órgãos de gestão, conselhos e fundos municipais de habitação, a trajetória dessa expansão e sua permanência não têm sido homogêneas.

O interesse do governo municipal em implantar e manter instrumentos para gestão da política habitacional pode ser influenciado por fatores distintos. Um importante fator para a implantação de instrumentos de gestão da política habitacional é, por certo, a existência de carências habitacionais no município. Estas podem expressar-se (ou não) sob a forma de movimentos sociais. Pressões locais podem não ser, contudo, suficientes para que o Executivo municipal tome a decisão de instalar uma secretaria de habitação, ou mesmo um conselho ou fundo municipal de habitação. É possível ainda que a vontade política do Executivo municipal seja limitada pela capacidade fiscal do município. Em suma, os fatores locais podem estar associados a (i) pressões políticas locais – como a capacidade de organização e de pressão dos movimentos sociais, (ii) características do município – como tamanho e localização – e/ou (iii) capacidade de gasto da prefeitura.

Além disso, as circunstâncias locais não esgotam o elenco de fatores que afetam a agenda dos governos locais. Diferentemente, diversos estudos²⁷ revelam que fatores externos,

²⁷ A este respeito, ver: Weir, Margaret; Rongerude, Jane; Ansell, Christopher K. (2008). "Collaboration Is Not Enough: Virtuous Cycles of Reform in Transportation Policy", *Urban Affairs Review*; Arretche, Marta (2000). *Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização*. Rio de Janeiro, Revan;

em particular as políticas das esferas estadual e federal de governo, podem desempenhar um papel crucial nesse processo, criando incentivos aos governos locais ou dando apoio técnico para a implantação dos instrumentos. Adicionalmente, a execução direta de programas habitacionais por outras esferas de governo pode funcionar como um desestímulo à implantação de instrumentos de gestão por parte dos municípios.

Para explorar a importância dos fatores locais na instalação de instrumentos de gestão da política habitacional, selecionamos variáveis socioeconômicas e políticas, a saber:

1. Pertencimento (ou não) a uma das Regiões Metropolitanas (RMs)²⁸ identificadas pelo IBGE;
2. Região geográfica²⁹ em que o município está localizado;
3. Porte populacional em 2009: os municípios foram reunidos em cinco grupos – até 5.000 habitantes; de 5.001 a 20.000 habitantes; de 20.001 a 100.000 habitantes; de 100.001 a 500.000 habitantes; mais de 500.000 habitantes;
4. Taxa de urbanização em 2000: os municípios foram reunidos em cinco categorias – taxa de urbanização de até 20%; taxa de urbanização de mais de 20 a 40%; taxa de urbanização de mais de 40% a 60%; taxa de urbanização de mais de 60% a 80%; taxa de urbanização de mais de 80%;
5. Realização da Conferência das Cidades no município nos anos de 2009 e 2010:³⁰ indicador que pretende medir a capacidade de organização e de pressão dos movimentos sociais locais.

Supomos que os incentivos do governo federal estiveram submetidos ao princípio da universalidade de procedimentos, isto é, foram conhecidos por todos os participantes e implementados independentemente de quaisquer outros fatores políticos. Em outras palavras, supomos que este é um fator constante, disponível para todos os municípios pesquisados.

A técnica estatística utilizada para medir a associação dos atributos locais com as diferentes situações encontradas nos municípios foi o CHAID, que permite determinar a hierarquia de diferentes influências (variáveis) sobre um dado fenômeno. Neste estudo, isso

Arretche, Marta (2010). "Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos?", *Dados*, 53 (3): 587-620.

²⁸ Foram consideradas as RMs adotadas pelo IBGE em 2008, a saber: Manaus, Belém, Macapá, São Luís, RIDE Teresina, Fortaleza, Natal, João Pessoa, Recife, Polo Petrolina/PE-Juazeiro/BA, Maceió, Aracaju, Salvador, Belo Horizonte, Vale do Aço, Vitória, Rio de Janeiro, São Paulo, Baixada Santista, Campinas, Curitiba, Londrina, Maringá, Florianópolis, Vale do Itajaí, Norte/Nordeste Catarinense, Foz do Rio Itajaí, Região Carbonífera, Tubarão, Porto Alegre, Goiânia e Entorno de Brasília.

²⁹ Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste.

³⁰ As conferências municipais, regionais e estaduais são preparatórias para a Conferência Nacional das Cidades.

significou identificar quais dos atributos analisados têm maior influência sobre a trajetória das capacidades administrativas municipais examinadas na seção anterior.³¹ Em suma, a técnica de CHAID permite hierarquizar os atributos considerados na análise – pertencimento (ou não) à região metropolitana, região geográfica onde está localizado, porte populacional, taxa de urbanização e realização (ou não) de conferência municipal das cidades –, para medir qual destes fatores está mais associado à trajetória das capacidades administrativas em cada município.³²

Três esclarecimentos de ordem metodológica precisam ser feitos antes de passarmos à análise dos resultados. Em primeiro lugar, como a trajetória de cada instrumento de gestão revelou-se distinta, foi necessário adotar uma estratégia de análise separada para cada uma das capacidades administrativas que estamos examinando. Em segundo lugar, nossos testes preliminares revelaram que as categorias de trajetória que identificamos não são afetadas pelos mesmos fatores. Por exemplo, o fato de que um município jamais tenha instalado um conselho ou fundo de política habitacional (categoria “ausência do instrumento”) não está associado aos mesmos fatores da categoria “morte institucional”. Em outras palavras, os municípios que jamais instalam um conselho ou fundo de habitação não têm as mesmas características que aqueles que os instalam e posteriormente os fecham. Por esta razão, rodamos testes separados para cada um dos instrumentos de gestão e cada uma das categorias de trajetória.³³ Por fim, dada a disseminação do cadastro para todas as categorias de município, este foi excluído desta parte do estudo.

³¹ A técnica de CHAID é utilizada para estudar a relação entre uma variável dependente e uma série de variáveis preditoras que interagem entre si. A partir de uma tabela de dupla entrada entre a variável preditora e a dependente, o modelo testa para a variável preditora todas as partições possíveis de suas categorias, procurando aquela que apresenta o maior valor para a estatística χ^2 , em um processo analítico semelhante a uma decomposição. A partir da escolha da partição, os dados são agrupados segundo essa partição e uma nova análise é realizada dentro de cada subgrupo, repetindo-se o procedimento anterior para a variável dependente e os demais preditores, de forma a identificar o que é mais relevante.

³² Para facilitar a leitura, optamos por manter no texto os resultados encontrados para cada um dos instrumentos e remeter os diagramas do CHAID para o Anexo Estatístico.

³³ Há quatro modelos diferentes para cada instrumento de gestão. Cada um deles considera apenas duas alternativas para a variável resposta (uma categoria de interesse *versus* todas as demais categorias juntas). Por exemplo, para a situação “ausência de órgão para gestão da política habitacional” foram consideradas as seguintes categorias como variável dependente: ausência de órgão e demais situações. Na categoria “demais casos”, foram agrupadas as seguintes situações: municípios que implantaram o instrumento após a criação dos incentivos; municípios que implantaram o instrumento, mas que não o mantiveram (“morte institucional”) e municípios que implantaram o instrumento antes da criação dos incentivos e o mantiveram.

4.1.1. Órgão para gestão da política habitacional

Que tipos de município já contavam com um órgão para gestão da política habitacional em 2004, isto é, antes que o Ministério das Cidades adotasse políticas de incentivo à sua instalação? Esta trajetória está fortemente associada ao porte populacional. Quanto maior o porte populacional, maior a proporção de municípios que declararam já contar com um órgão para gerir seus programas habitacionais antes da criação do Ministério das Cidades. Entre os municípios de porte médio (20.000 a 100.000 habitantes), apenas a região Norte apresenta menor proporção de municípios nesta condição. Em terceiro lugar em relevância, a taxa de urbanização tem algum efeito.³⁴

Que atributos estão associados à ausência de órgão para gestão da política habitacional? Nesta situação, encontram-se os municípios que nunca haviam adotado esse instrumento, ou seja, 13% dos municípios brasileiros. O porte populacional do município³⁵ é o fator mais importante para a decisão de não implantar uma estrutura específica para gestão da política habitacional. Quanto menor o porte populacional do município, maior a proporção de casos com ausência de órgão. Apenas 1,5% dos municípios com mais de 100.000 habitantes nunca implantou órgão.

Para os municípios pequenos (até 20.000 habitantes), o fato de pertencer à região Sudeste faz diferença,³⁶ assim como a taxa de urbanização importa. A proporção de casos com ausência de órgão entre os municípios com taxa de urbanização de até 40% é consideravelmente superior à dos municípios com taxa de urbanização maior do que 40%.

Quais tipos de município tendem a instalar um órgão para gestão da política habitacional na presença dos incentivos federais? Nessa situação, encontram-se os municípios que não contavam com uma estrutura de gestão em 2004 mas haviam adotado algum órgão de gestão até 2009. Este foi o caso de 39,3% dos municípios brasileiros, o que é, sem dúvida, um número expressivo.³⁷

Mais uma vez, o porte populacional do município³⁸ indica ser o fator mais importante para essa trajetória. Em segundo lugar, a taxa de urbanização e a região geográfica também têm um peso importante. Em particular, os municípios de 20.001 a 100.000 habitantes com

³⁴ Figura 8 do CHAID – Anexo Estatístico.

³⁵ Figura 1 do CHAID – Anexo Estatístico.

³⁶ Ver tabela 1.10, Figura 2 do CHAID e Figura 3 do CHAID, no Anexo Estatístico.

³⁷ Analisamos duas categorias para a variável dependente: presença após incentivos e demais casos. Na categoria “demais casos”, foram agrupadas as seguintes situações: municípios que nunca implantaram o instrumento; municípios que implantaram o instrumento, mas que não o mantiveram (“morte institucional”); e municípios que implantaram o instrumento antes da criação dos incentivos e o mantiveram.

³⁸ Figura 6 do CHAID – Anexo Estatístico.

taxa de urbanização de até 80% da região Sudeste foram os mais suscetíveis aos incentivos federais. Em outras palavras, a decisão de instalar um órgão municipal para a gestão da política de habitação como resposta aos incentivos federais está concentrada em municípios pequenos. Contudo, a decisão de não criar uma estrutura específica está concentrada na região Sudeste.

Que atributos municipais estão associados à *morte institucional do órgão para gestão da política habitacional*, isto é, à decisão de fechar este órgão em continuidade a uma decisão anterior de sua criação?³⁹ Essa é uma pergunta importante, pois vimos que a maior parte dos prefeitos oscila entre instalar um órgão de gestão desta política no interior de uma outra secretaria ou simplesmente fechá-lo. Em 2009, 20% dos municípios brasileiros haviam decidido fechar uma secretaria ou departamento de política habitacional.

Mais interessante é o fator associado a essa trajetória.⁴⁰ A decisão de fechar a secretaria ou departamento de política habitacional está associada à região geográfica. As regiões Norte e Centro-Oeste apresentam percentuais de municípios nessa situação bem mais elevados do que a média nacional. Apenas na região Nordeste o fato de pertencer a uma Região Metropolitana e a taxa de urbanização fazem diferença.⁴¹

Em resumo, o porte populacional é um fator explicativo muito importante na trajetória dos órgãos municipais de gestão da política habitacional. Quanto menor o município, maior a concentração de casos de ausência sistemática de criação de uma secretaria ou departamento de política habitacional. Simetricamente, quanto maior o município, maior a tendência à existência de um órgão de gestão independentemente de qualquer incentivo federal. Os municípios de porte médio, por sua vez, são aqueles que tendem a instalar uma secretaria ou departamento de política habitacional na presença dos incentivos federais. O fenômeno da morte institucional é a única trajetória em que a região geográfica aparece como fator mais importante, destacando-se as regiões Norte e Centro-Oeste pelo elevado percentual. Esse fenômeno também é mais encontrado nos municípios do Nordeste situados fora de Região Metropolitana e com baixa taxa de urbanização.

³⁹ Na categoria “demais casos” foram agrupadas as seguintes situações: municípios que nunca implantaram o instrumento; municípios que implantaram o instrumento após os incentivos; e municípios que implantaram o instrumento antes da criação dos incentivos e o mantiveram.

⁴⁰ Figura 7 do CHAID – Anexo Estatístico.

⁴¹ Ver Tabela 1.12 no Anexo Estatístico.

4.1.2. Conselho municipal de habitação

Que tipos de município *dispensam os incentivos federais para criar conselhos municipais de habitação*, isto é, já haviam criado seus conselhos em 2004, anteriormente à política de incentivos do Ministério das Cidades?⁴² A região geográfica é mais uma vez o fator mais importante.⁴³ A região Sul se destaca por apresentar uma concentração de municípios com presença do conselho em 2004 muito superior à taxa nacional, ao passo que as regiões Norte e Nordeste apresentam um baixo percentual de municípios nesta situação (1,5%). Nas regiões Norte e Nordeste, o porte populacional e o pertencimento a uma Região Metropolitana⁴⁴ favorecem a criação de conselhos. Municípios com menos de 100.000 habitantes e fora das Regiões Metropolitanas apresentam muito baixa presença de casos com essa trajetória. Nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, o porte populacional também é importante.⁴⁵ Entretanto, a faixa populacional é outra, isto é, municípios com população superior a 20.000 habitantes apresentam maior associação com a criação de conselhos independentemente dos incentivos federais. Nestes casos, os municípios que realizaram a conferência apresentaram maior concentração de ocorrências com presença do conselho em 2004.⁴⁶

Que tipos de município tendem a *não instalar seu conselho municipal de habitação mesmo que o governo federal adote incentivos* para que o façam? Nesta situação encontravam-se 51,4% dos municípios brasileiros em 2009.⁴⁷ A região geográfica parece ser o fator mais importante para este resultado.⁴⁸ As regiões Norte e Nordeste concentram os municípios que nunca implantaram conselho. Nestas, o fenômeno está mais concentrado nos municípios com até 20.000 habitantes.⁴⁹ O porte populacional é um fator relevante também nas regiões Sudeste e Sul,⁵⁰ isto é, quanto menor o porte populacional dos municípios da região Sudeste,

⁴² Na categoria “demais casos”, foram agrupadas as seguintes situações: municípios que nunca implantaram o instrumento; municípios que implantaram o instrumento após os incentivos; e municípios que implantaram o instrumento, mas que não o mantiveram (“morte institucional”).

⁴³ Figura 21 do CHAID – Anexo Estatístico.

⁴⁴ Figura 22 do CHAID – Anexo Estatístico.

⁴⁵ Figura 23 do CHAID – Anexo Estatístico.

⁴⁶ Tabela 1.17 – Anexo Estatístico.

⁴⁷ Na categoria “demais casos”, foram agrupadas as seguintes situações: municípios que implantaram o Instrumento após a criação dos Incentivos; municípios que implantaram o instrumento, mas que não o mantiveram (“morte institucional”); e municípios que implantaram o instrumento antes da criação dos incentivos e o mantiveram.

⁴⁸ Figura 12 do CHAID – Anexo Estatístico.

⁴⁹ Figura 13 do CHAID – Anexo Estatístico.

⁵⁰ Figuras 14, 15 e 16 do CHAID e Tabela 1.14 – Anexo Estatístico.

maior a proporção de casos de ausência sistemática da criação de conselhos municipais de habitação.

Quais atributos estão associados à *criação do conselho municipal de habitação uma vez que o Ministério das Cidades adotou políticas de incentivo para sua implantação?* Cerca de um terço dos municípios adotaram esta estratégia entre 2004 e 2009.⁵¹ Mais uma vez, o porte populacional parece ser o fator mais importante.⁵² Para os municípios com população de até 20.000 habitantes, os fatores mais importantes, contudo, são a região geográfica e a realização da conferência das cidades.⁵³ Os municípios pequenos da região Nordeste se destacam pela baixa concentração de casos. Já entre os municípios médios e grandes, a região Norte é a que apresenta menor concentração de casos. Em contrapartida, os municípios com mais de 20.000 habitantes situados nas regiões Sudeste e Centro-Oeste são aqueles que apresentam maior concentração de casos. Por fim, ter realizado a conferência municipal de habitação foi um fator relevante para a instalação dos conselhos municipais de habitação.⁵⁴

Quais atributos estão associados à *morte institucional* do conselho municipal de habitação? Nessa situação encontram-se os municípios que implantaram o instrumento, mas que, a despeito das pressões locais e dos incentivos institucionais do governo federal, não o mantiveram.⁵⁵ Esse é o caso de 5,9% dos municípios brasileiros.

Esse dado é em si mesmo relevante. A taxa de morte institucional dos conselhos é mais baixa do que a do órgão de gestão da política habitacional, cuja taxa de fechamento (20%) foi quatro vezes superior à dos conselhos no período. Este dado pode indicar que, uma vez criado, o conselho propicia o surgimento atores sociais que lutam por sua preservação, ao passo que os custos de fechamento do órgão de política habitacional seriam menores.

A região geográfica é a única variável estatisticamente significativa associada à morte institucional dos conselhos.⁵⁶ As regiões Nordeste e Centro-Oeste apresentam maior concentração de municípios com morte institucional do que as regiões Norte, Sul e Sudeste (4,8%).⁵⁷

⁵¹ Na categoria “demais casos”, foram agrupadas as seguintes situações: municípios que nunca implantaram o instrumento; municípios que implantaram o instrumento, mas que não o mantiveram (“morte institucional”); e municípios que implantaram o instrumento antes da criação dos incentivos e o mantiveram.

⁵² Figura 12 do CHAID – Anexo Estatístico.

⁵³ Figura 18 do CHAID – Anexo Estatístico.

⁵⁴ Tabela 1.15 – Anexo Estatístico.

⁵⁵ Na categoria “demais casos” foram agrupadas as seguintes situações: municípios que nunca implantaram o Instrumento; municípios que implantaram o instrumento após os incentivos; e municípios que implantaram o instrumento antes da criação dos incentivos e o mantiveram.

⁵⁶ Figura 20 do CHAID – Anexo Estatístico.

⁵⁷ Tabela 1.16 – Anexo Estatístico.

4.1.3. Fundo municipal de habitação

Quais atributos estão associados à *existência do fundo municipal de habitação a despeito de qualquer incentivo externo*? Esse foi o caso de 10,5% dos municípios brasileiros no período.⁵⁸ A região geográfica parece ser o fator mais importante nesta trajetória.⁵⁹ A região Sul apresenta uma concentração de municípios com existência precoce do fundo municipal de habitação muito superior à taxa nacional. No outro extremo, as regiões Norte e Nordeste apresentam a mais baixa concentração de municípios nesta situação.

O porte populacional é também fator importante.⁶⁰ Em qualquer das regiões, os municípios com mais de 20.000 habitantes apresentam maior concentração de casos com presença de fundo municipal de habitação independentemente dos incentivos federais.⁶¹ Ter realizado a conferência municipal de habitação é um fator adicional para a criação dos fundos.⁶²

Que atributos estão associados à sistemática *ausência de fundo municipal de habitação*?⁶³ Nesta situação encontram-se os municípios que nunca adotaram esse instrumento. O número não é irrelevante: quase metade dos municípios brasileiros.

Nosso modelo de análise indica que o porte populacional é o fator mais importante nesta trajetória.⁶⁴ Quanto menor o porte populacional do município, maior a concentração de casos em que nunca houve implantação de fundo. Entre os municípios com até 20.000 habitantes, a região geográfica é o fator mais importante.⁶⁵ A ausência de fundo municipal de habitação é muito maior entre os municípios com até 20.000 habitantes situados na região Nordeste. Nas regiões Norte e Sudeste, são os municípios com menos de 5.000 habitantes que declararam nunca ter criado um fundo municipal de habitação. Não ter realizado a Conferência das Cidades também afeta a decisão de não criar o fundo.⁶⁶

⁵⁸ Na categoria “demais casos”, foram agrupadas as seguintes situações: municípios que nunca implantaram o instrumento; municípios que implantaram o instrumento após os incentivos; e municípios que implantaram o instrumento, mas que não o mantiveram (“morte institucional”).

⁵⁹ Figura 32 do CHAID – Anexo Estatístico.

⁶⁰ Figura 33 do CHAID – Anexo Estatístico.

⁶¹ Figuras 34, 35 e 36 do CHAID – Anexo Estatístico.

⁶² Tabela 1.21 – Anexo Estatístico.

⁶³ Na categoria “demais casos”, foram agrupadas as seguintes situações: municípios que implantaram o instrumento após a criação dos incentivos; municípios que implantaram o instrumento, mas que não o mantiveram (“morte institucional”); e municípios que implantaram o instrumento antes da criação dos incentivos e o mantiveram.

⁶⁴ Figura 25 do CHAID – Anexo Estatístico.

⁶⁵ Figura 26 do CHAID – Anexo Estatístico.

⁶⁶ Tabela 1.18 – Anexo Estatístico.

Que tipos de município *implantam um fundo municipal de habitação, caso o Ministério das Cidades adote incentivos para tal?* Um terço dos municípios brasileiros adotou esta estratégia no período analisado.⁶⁷

O porte populacional é, mais uma vez, o fator mais importante.⁶⁸ Municípios com até 20.000 habitantes são os menos suscetíveis à adesão às normas federais neste caso. Entretanto, entre estes, aqueles localizados na região Centro-Oeste apresentaram maiores taxas de adesão à política do Ministério das Cidades, ao passo que as regiões Norte, Nordeste e Sudeste foram as que apresentaram menor proporção de municípios nesta situação.⁶⁹ A realização da conferência das cidades no município parece ser mais uma vez um fator adicional na decisão pela criação de um fundo municipal de habitação.

Entre os municípios com população superior a 20.000 habitantes,⁷⁰ a região geográfica também parece ser um fator relevante na trajetória do fundo municipal de habitação. Mais uma vez, a região Centro-Oeste se destaca pela maior proporção de casos, ao passo que as regiões Sul e Norte são aquelas cujos municípios tendem a não criar fundos municipais de habitação mesmo que o Ministério das Cidades adote incentivos para tal.⁷¹

Que atributos municipais estão associados à *morte institucional dos fundos municipais de habitação?* Tal como encontrado para os conselhos, este fenômeno foi pouco frequente no período: foi o caso de 7,3% dos municípios brasileiros.⁷² Apenas uma variável revelou-se estatisticamente significativa: o porte populacional. Só municípios com até 5.000 habitantes apresentam maior tendência a fechar seus fundos de habitação uma vez que estes tenham sido instalados.⁷³

Em suma, a trajetória dos fundos e dos conselhos municipais de habitação parece estar bastante associada. Sua expansão revelou-se muito semelhante. Aproximadamente um terço dos municípios instalou estes instrumentos em resposta aos incentivos do Ministério das Cidades, ao passo que mais da metade dos municípios não o fez, a despeito dos incentivos federais. Em outras palavras, sua implantação encontra maior resistência no plano local. Por outro lado, uma vez instalados, apresentam menores taxas de morte institucional.

⁶⁷ Na categoria “demais casos”, foram agrupadas as seguintes situações: municípios que nunca implantaram o instrumento; municípios que implantaram o instrumento, mas que não o mantiveram (“morte institucional”); e municípios que implantaram o instrumento antes da criação dos incentivos e o mantiveram.

⁶⁸ Figura 28 do CHAID – Anexo Estatístico.

⁶⁹ Figura 29 do CHAID – Anexo Estatístico.

⁷⁰ Figura 30 do CHAID – Anexo Estatístico.

⁷¹ Tabela 1.19 – Anexo Estatístico.

⁷² Na categoria “demais casos” foram agrupadas as seguintes situações: municípios que nunca implantaram o instrumento; municípios que implantaram o instrumento após os incentivos; e municípios que implantaram o instrumento antes da criação dos incentivos e o mantiveram.

⁷³ Tabela 1.20 – Anexo Estatístico.

Diferentemente dos órgãos de gestão da política habitacional, a trajetória dos conselhos e fundos é mais afetada pela região geográfica. A região Sul é aquela cujos municípios os adotaram independentemente dos incentivos federais. Nestas regiões, apenas os municípios com menos de 20.000 habitantes apresentam taxas baixas de adoção destes instrumentos. Por outro lado, as regiões Norte e Nordeste são aquelas em que eles estão menos presentes. Nestas, apenas municípios com mais de 100.000 habitantes apresentam maior associação com a presença destes instrumentos.

As regiões geográficas também são importantes para o fechamento dos conselhos, fenômeno este que denominamos de morte institucional. É nas regiões Nordeste e Centro-Oeste que ela ocorre com mais frequência. Para os fundos municipais de habitação, a morte institucional é um fenômeno concentrado nos municípios de até 5.000 habitantes.

Por fim, a adesão aos incentivos federais é maior entre os municípios com mais de 20.000 habitantes, em particular nas regiões Sudeste e Centro-Oeste.

Ter realizado a conferência das cidades é um fator adicional tanto para a criação dos conselhos quanto para a criação dos fundos municipais de habitação. Entretanto, ou nossos dados estão equivocados ou este não é um fator decisivo para a criação de formas participativas de gestão da política habitacional.

5 O Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

Uma das perguntas centrais deste livro diz respeito à capacidade da União para induzir a instalação de capacidades administrativas nos municípios brasileiros. O modelo cooperativo adotado pela Constituição de 1988, segundo o qual as políticas de prestação de serviços são executadas pelos governos territoriais, supõe que os municípios tenham um papel relevante na execução dos programas habitacionais. Para tanto, espera-se que contem com estruturas específicas para gestão, bem como com conselhos e fundos municipais de habitação, tal como preconizado pelo Sistema Nacional de Habitação.

Esta seção de nosso estudo dá um passo adicional em relação à análise desenvolvida com base nos dados da Pesquisa de Informações Municipais (Munic) do IBGE, apresentada no capítulo anterior. A pergunta que a orienta é bastante similar, isto é, supondo que o Ministério das Cidades adotou uma política de incentivos à capacitação administrativa dos municípios, quais os fatores locais que afetam esta decisão por parte dos municípios? Para responder a ela, a análise está focada na adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e na instalação dos instrumentos de gestão requeridos por esta adesão, a saber: a criação do fundo e do conselho municipal de habitação de interesse social bem como a elaboração do plano local de habitação de interesse social. Para isto, trabalhamos com o banco de dados do SNHIS, atualizado até janeiro de 2012.⁷⁴ Portanto, esta fonte de informação cobre um período maior do que aquele examinado pela Munic.

⁷⁴ Esse banco de dados, gerenciado pelo MCidades/SNH/DICT/Caixa, contém, para cada um dos 5.565 municípios brasileiros, as seguintes informações sobre a situação dos municípios no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social:

- data de publicação do Termo de Adesão no DOU
- data de entrega na Caixa da cópia da lei de criação do Fundo Local de Habitação de Interesse Social

5.1. A INSTITUIÇÃO DO SNHIS

A lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, que institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), consiste na primeira lei aprovada pelo Congresso Nacional que tem como antecedente um projeto de lei de iniciativa popular, o PL 2.710/92. Regulamentado pelo Decreto nº 5.796, de 6 de junho de 2006, o SNHIS tem como objetivo principal implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda.

O sistema opera sob uma estrutura integrada de gestão que centraliza os programas e projetos destinados à habitação de interesse social. Participam, além do Ministério das Cidades: o Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social; a Caixa Econômica Federal (Caixa); o Conselho das Cidades; conselhos, órgãos e instituições da administração pública direta e indireta dos estados, Distrito Federal e municípios, relacionados à questão urbana e habitacional; entidades privadas que desempenham atividades na área habitacional e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional.

A lei nº 11.124 também institui o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) que, a partir de 2006, centraliza os recursos orçamentários destinados à execução dos programas habitacionais de interesse social. Os recursos do fundo têm aplicação definida pela lei e submetem-se às resoluções do Conselho Gestor (CGFHIS), cujo objetivo principal é atribuir transparência e controle social à gestão do fundo. Tendo a Caixa como seu agente operador e de maneira a garantir a implantação descentralizada da política, os recursos do FNHIS são repassados para os estados, Distrito Federal e municípios a título de transferências voluntárias da União, condicionadas a garantias de contrapartida e nas condições estabelecidas pelo Conselho Gestor do Fundo. Os segmentos que compõem o Conselho Nacional das Cidades estão representados no CGFHIS, que possui caráter deliberativo.

O termo de adesão ao SNHIS é o meio pelo qual os municípios, assim como os demais entes federados, formalizam sua intenção de participar do sistema. O documento é enviado à Caixa, que, na condição de agente operador do SNHIS, analisa a conformidade com as diretrizes definidas em lei. O processo de adesão ao SNHIS contempla ainda a criação, por meio de leis, do fundo local e do conselho municipal de habitação de interesse social.

A Caixa verifica a conformidade dessas leis municipais com os princípios e diretrizes da lei nº 11.124/2005 e, após análise, efetiva o seu arquivamento e encaminha os termos de adesão à Secretaria Nacional de Habitação (SNH), do Ministério das Cidades.

-
- data de entrega na Caixa da cópia da lei de criação do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social
 - data de entrega na Caixa da cópia do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Sob essa perspectiva, os incentivos do governo federal abarcaram um conjunto de medidas de capacitação e de difusão da informação por meio de realização de oficinas de sensibilização e produção de peças técnicas sobre a lei e o sistema. Dentro do contexto mais amplo da campanha nacional pelo Direito à Moradia, a SNH/MCidades, em parceria com a Caixa, realizou a partir de 2006 dezesseis oficinas de sensibilização nos principais polos regionais do País, que contaram com a participação de gestores municipais, representantes de governos estaduais, movimentos populares, instituições de pesquisa e de assessoria técnica e organizações não governamentais. No âmbito dos materiais para promover a difusão e apropriação da informação sobre o SNHIS foram produzidos, entre outras peças técnicas: o kit Direito à Moradia; o Guia de Orientação para Adesão dos Estados e Municípios ao SNHIS/FNHIS; o livro com o relato de experiências em habitação de interesse social, além de uma série de outros documentos de fácil entendimento e divulgação.

5.2. A ADESÃO DOS MUNICÍPIOS AO SNHIS

A Tabela 1.22 apresenta dados sobre a adesão dos municípios brasileiros ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

Tabela 1.22
Municípios com termo de adesão publicado no DOU e com presença de instrumentos para política habitacional — Brasil — 2012

Adesão e Instrumento	N	%
Termo de Adesão no DOU	5.392	96,9
Fundo Local de Habitação de Interesse Social	3.989	71,7
Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social	3.797	68,2
Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS)	633	11,4

Fonte: MCidades/SNH/DCIT; Caixa.

A disposição para integrar o SNHIS foi praticamente universal. Os dados da Tabela 1.22 informam que, até o início de 2012, a grande maioria dos municípios brasileiros (96,9%) firmou o termo de adesão junto ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Ou seja, dos 5.565 municípios existentes no País, 5.392 aderiram. O dado revela que a quase totalidade dos municípios formalizou perante o Ministério das Cidades sua decisão de integrar o SNHIS.

O passo seguinte,⁷⁵ uma vez firmado o termo de adesão, seria o ente federativo constituir um fundo e um conselho de habitação de interesse social bem como elaborar o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). A Tabela 1.22 revela que esta exigência reduziu a taxa de resposta para algo em torno de 70% do universo. Entretanto, a despeito da queda no nível de resposta, mais de dois terços dos municípios que aderiram ao SNHIS cumpriu os compromissos com relação à constituição do fundo e do conselho. Do total de 5.565 municípios brasileiros, 3.989 (71,7%) constituíram o Fundo Local de Habitação de Interesse Social, ao passo que 3.797 (68,2%) implementaram o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social.

Nos capítulos anteriores, examinamos o mesmo fenômeno com base nos dados da edição de 2009 da *Munic*, que revelou que 42,6% dos municípios declararam possuir conselho, enquanto 42,8% possuíam fundo de habitação. Portanto, a taxa de sucesso do SNHIS para induzir a criação de fundos e conselhos foi superior à obtida até então.

Entretanto, o passo seguinte, referente à elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social, ficou muito aquém. Do total dos municípios brasileiros, apenas 633 (11,4%) protocolaram a cópia do PLHIS junto à Caixa, tal como estabelecido em lei.

É plausível supor que este resultado seja explicado pelo fato de que a criação do fundo e do conselho é condição suficiente para formalizar a adesão do município ao SNHIS. Já a elaboração do plano envolve a complexidade própria de um instrumento de planejamento que *per se* requer um tempo mais dilatado para sua concepção e desenvolvimento, além da necessidade de atender a requisitos legais no sentido de conduzir o processo de forma participativa e integrada com outras políticas públicas que fazem interface com a questão habitacional.

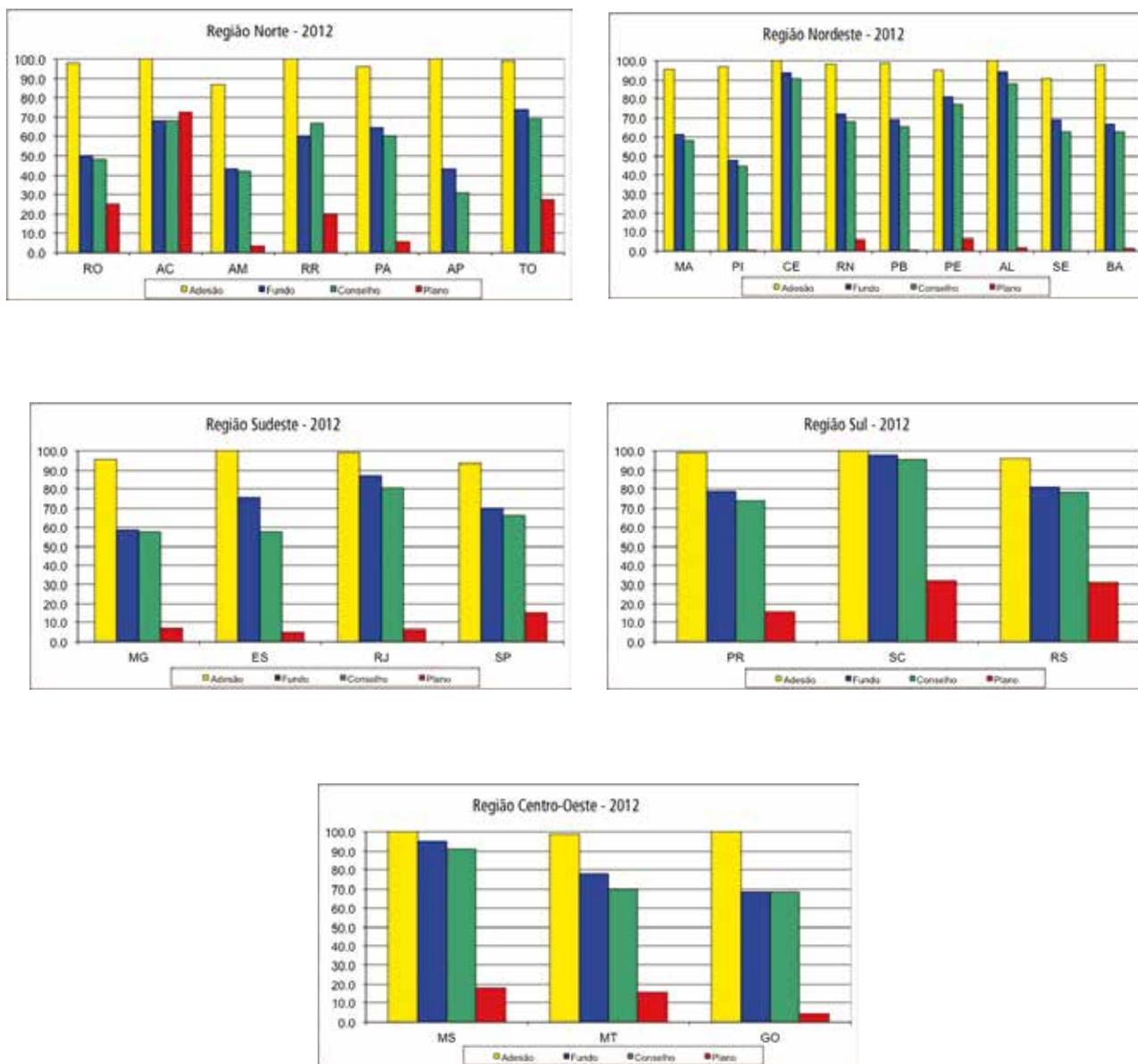
Observe-se que o patamar de 11,4% para municípios que elaboraram o PLHIS não se diferencia muito dos resultados obtidos para a edição de 2009 da *Munic*. Nesta, 18,8% dos municípios brasileiros declararam possuir um plano municipal de habitação.

5.2.1. Distribuição espacial da adesão ao SNHIS

Esta seção examina a distribuição espacial da adesão ao SNHIS. O Gráfico 1.8 apresenta as informações por região geográfica e desagregadas por estado, para as seguintes situações: a) termo de adesão publicado; b) fundo local criado por lei; c) conselho municipal criado por lei; d) plano local elaborado. O eixo “y” indica a proporção em cada estado dos municípios que aderiram à situação analisada. Por exemplo, as primeiras colunas da esquerda para a

⁷⁵ De acordo com a Resolução nº 2/2007 do CGFNHIS e o art. 12 da lei nº 11.124.

Gráfico 1.8
 Proporção de municípios com termo de adesão no DOU e com presença de instrumentos
 para política habitacional — Brasil — 2012



Fonte: MCidades/SNH/DICT; Caixa.

direita no gráfico da região Norte, referentes ao estado de Rondônia, devem ser lidas da seguinte forma: mais de 95% dos municípios publicaram o termo de adesão ao SNHIS, 50% constituíram o fundo, quase 50% implementaram o conselho e 25% elaboraram o PLHIS.

O gráfico desagrega as informações apresentadas na Tabela 1.22. De modo geral, cada estado apresentou uma alta adesão ao sistema, ao passo que a criação dos conselhos e fundos apresenta comportamento bastante semelhante, isto é, a frequência da adesão é reduzida quando comparada à declaração inicial de integrar-se ao sistema. Observe-se, entretanto, que esta redução é bastante variável entre os estados e entre as regiões. Como já observado anteriormente, a criação de conselhos e fundos é bem mais alta na região Sul. Alguns estados também apresentam comportamento destacado no interior das regiões cujo comportamento-padrão não é o mesmo da região Sul, tais como Ceará, Alagoas e Mato Grosso do Sul, cujas proporções de municípios do estado com criação de conselhos e de fundos são superiores a 80%.

Nos estados brasileiros, os percentuais de municípios com elaboração de planos municipais de habitação de interesse social são, como já sabemos, muito inferiores aos da constituição de conselhos e fundos. Entretanto, mais uma vez, esta resposta aos requerimentos do SNHIS varia muito entre os estados. A região Nordeste apresenta uma situação particular. Nos estados de Maranhão, Ceará e Sergipe nenhum município protocolou uma cópia de seu PLHIS junto à Caixa. Esta resposta também foi baixíssima no Piauí e na Bahia. Isto significa muito provavelmente que esses municípios não formularam o plano ou, ainda, que este se encontrava em processo de elaboração. Por outro lado, no Ceará, em Pernambuco e em Alagoas, mais de 70% dos municípios criaram seus fundos e conselhos, contrariando tendência encontrada com base nos dados da *Munic*, na seção anterior.

Desempenho semelhante é encontrado no estado do Acre, na região Norte, com um percentual superior a 70% para a elaboração do PLHIS, contrariando o comportamento típico da região Norte e, em particular, do estado do Amapá, onde nenhum município protocolou a cópia do PLHIS junto à Caixa.

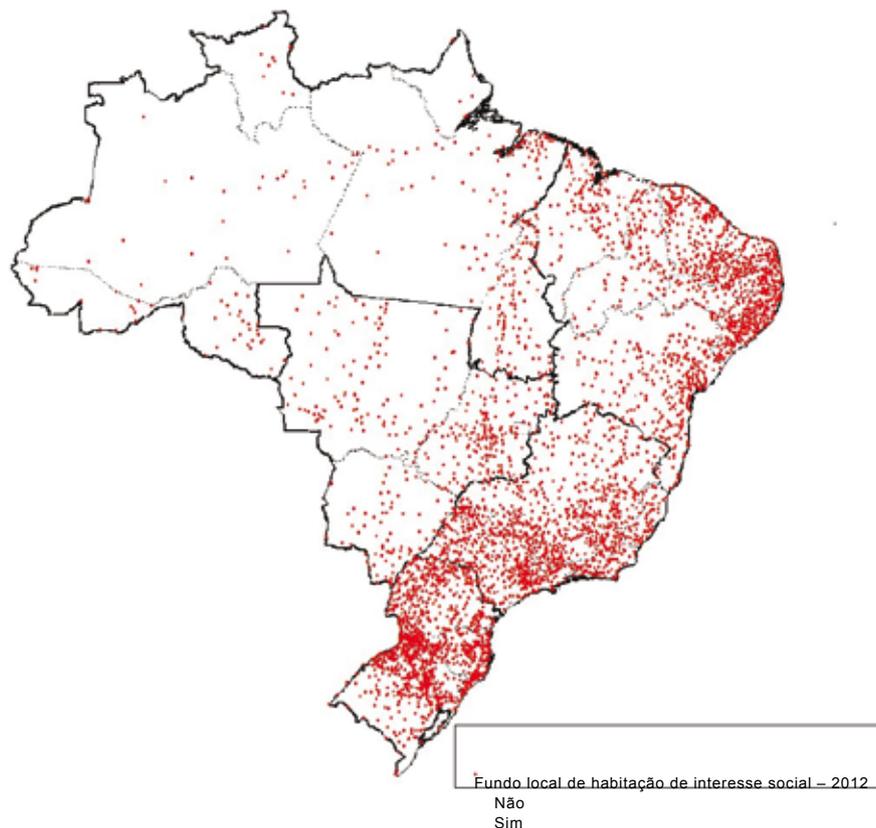
Na região Sudeste, o estado do Rio de Janeiro apresenta o maior patamar de municípios que criaram fundo e conselho, inclusive acima da média nacional.

A distribuição espacial da adesão ao SNHIS pode também ser observada nos mapas.

Tal como vimos constatando ao longo deste livro, a trajetória dos fundos e dos conselhos municipais apresenta comportamento similar. Os mapas 1.9 e 1.10 mostram a distribuição espacial dos municípios que criaram o fundo e o conselho municipal de habitação de interesse social até janeiro de 2012. Cada ponto no mapa representa um município com a presença do instrumento.

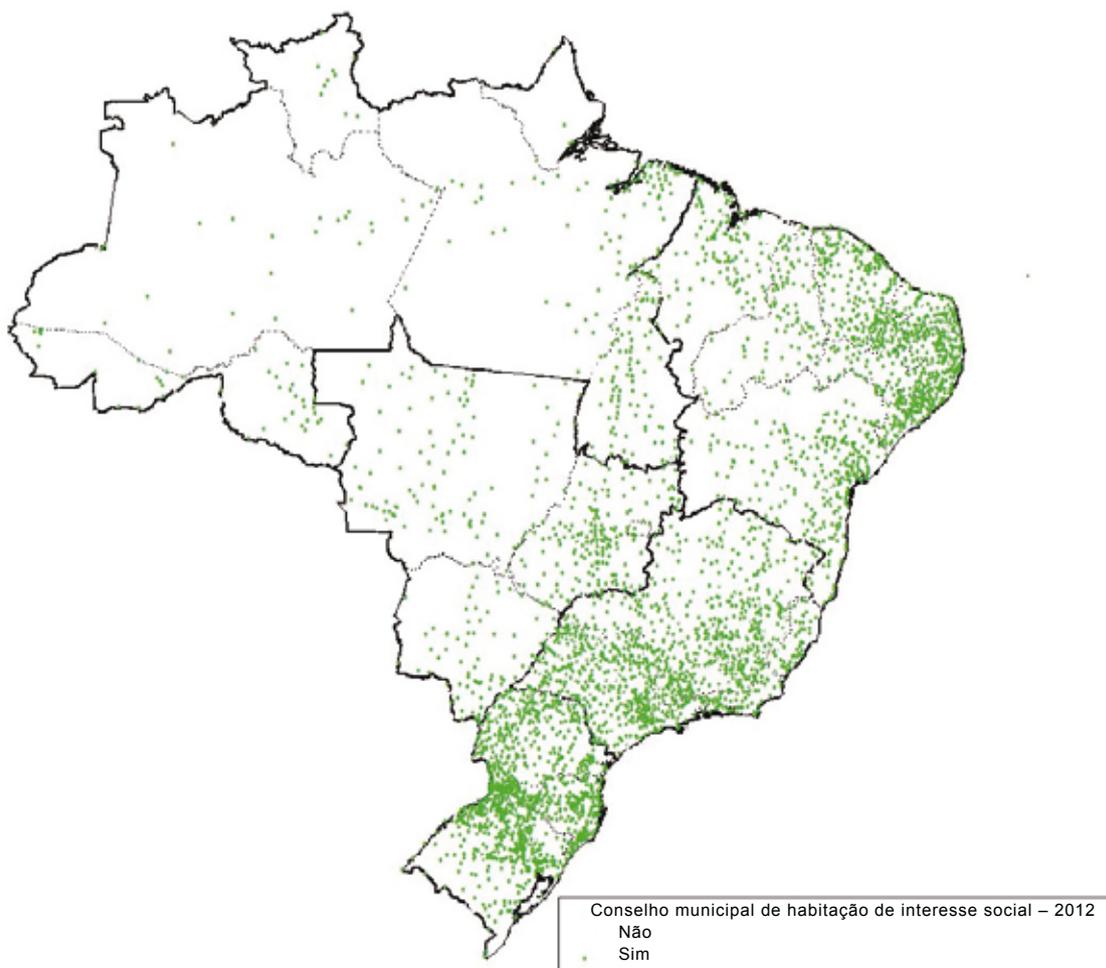
Como já sabemos, a região Sul apresenta concentração mais expressiva dos dois instrumentos. Contudo, os mapas também revelam a presença do fundo e do conselho municipal de habitação de interesse social em todas as grandes regiões, com exceção da região Norte, na qual praticamente todos os estados apresentam patamar bastante baixo de criação de fundos e conselhos.

Mapa 1.9
Municípios com presença de Fundo Local de Habitação de Interesse Social
Brasil — 2012



Fonte: MCidades/SNH/DICT; Caixa.

Mapa 1.10
Municípios com presença de Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social
Brasil — 2012

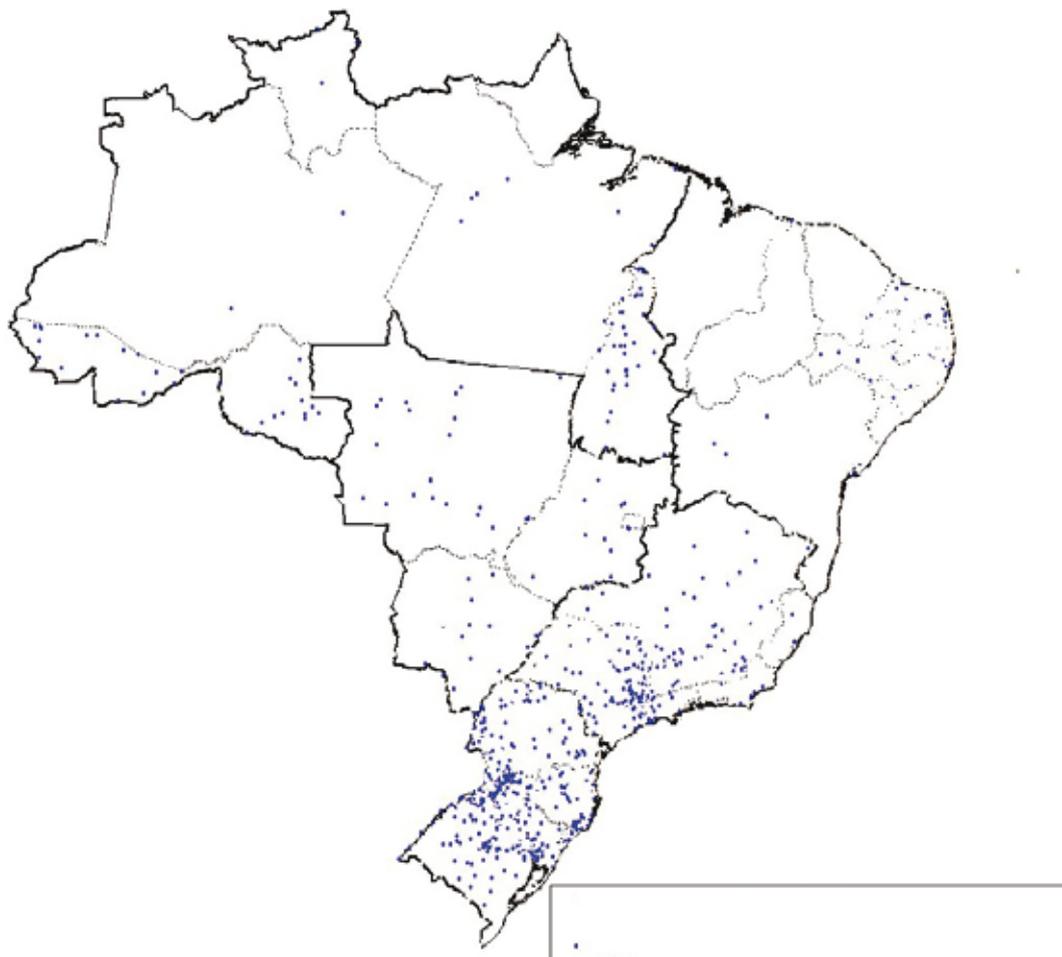


Fonte: MCidades/SNH/DICT; Caixa.

A distribuição dos planos municipais de habitação de interesse social pode ser visualizada no Mapa 1.11, que expressa espacialmente os dados apresentados no Gráfico 1.8. Este revela que há maior concentração da elaboração dos PLHIS nos estados da região Sul, acompanhada da inexistência deste instrumento nos estados do Maranhão, Ceará e Sergipe, bem como no estado do Amapá, na região Norte. Ressalta-se, particularmente, a situação encontrada no estado do Acre, que é o único caso em que a elaboração dos PLHIS é similar à dos fundos e conselhos municipais de habitação de interesse social.

Mapa 1.11
Municípios com presença de Plano Local de Habitação de Interesse Social

Brasil — 2012



Fonte: MCidades/SNH/DICT; Caixa.

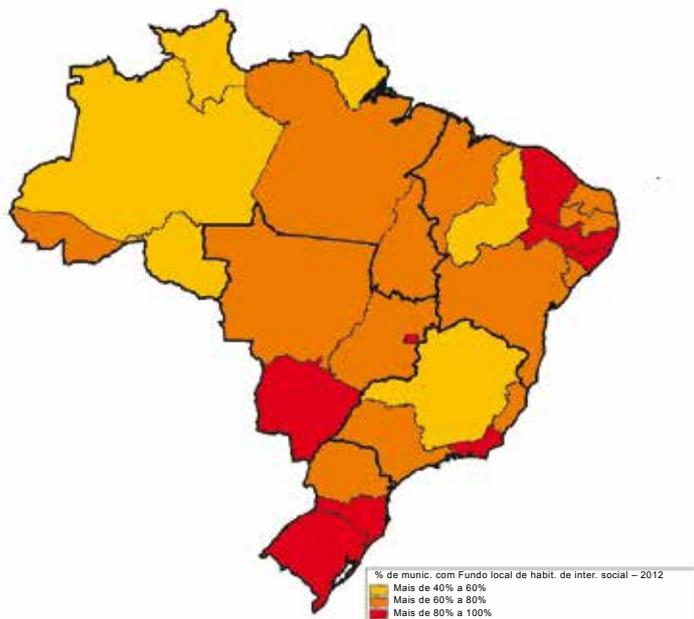
Os mapas 1.12 e 1.13, por sua vez, permitem detalhar a proporção de municípios com Fundo Local e com Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social em cada estado. Nesses mapas, cada estado foi preenchido com a cor correspondente à faixa percentual de municípios que apresentaram à Caixa a cópia da lei de criação do fundo local e do conselho municipal de habitação de interesse social.

Essa forma de apresentação reafirma, por um lado, a ocorrência de expansão generalizada dos dois instrumentos em todos os estados. No entanto, revela uma concentração na menor faixa (mais de 40% a 60%) da presença de municípios com Fundo Local de Habitação de Interesse Social no estado de Minas Gerais (na região Sudeste), no Piauí (na região Nordeste) e nos estados de Rondônia, Amazonas, Roraima e Amapá (na região Norte).

Com relação ao Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social, as situações encontradas que destoam do comportamento do fundo, referem-se à concentração na menor faixa (mais de 20% a 40%) no estado do Amapá (na região Norte); o estado do Maranhão (na região Nordeste), que apresenta uma proporção de municípios com conselho (mais de 40% a 60%) em uma faixa menor do que a observada para o fundo (mais de 60% a 80%), resultado similar ao verificado no estado do Espírito Santo (na região Sudeste); e os estados de Pernambuco (na região Nordeste) e do Rio Grande do Sul (na região Sul), onde o percentual de municípios com conselho (mais de 60% a 80%) também se situa em uma faixa inferior à observada para o fundo (mais de 80% a 100%). Por outro lado, no caso do estado de Roraima, a proporção de municípios com conselho é superior à de municípios com fundo.

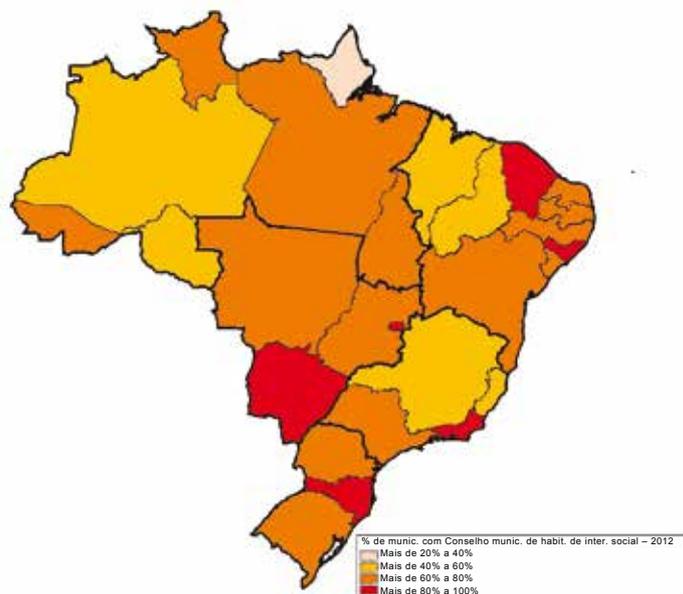
O Mapa 1.14 apresenta a proporção de municípios com presença de Plano Local de Habitação de Interesse Social em cada estado. Essa forma de representação permite visualizar a situação anteriormente analisada por meio de gráficos. A maior concentração de municípios com plano (mais de 60% a 80%) ocorre apenas no estado do Acre, na região Norte. Secundariamente, na faixa de mais de 20% a 40%, verifica-se a concentração de municípios com Plano Local de Habitação de Interesse Social nos estados de Rondônia e de Tocantins (na região Norte) e nos estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina (na região Sul).

Mapa 1.12
Proporção de municípios com presença de Fundo Local de Habitação de Interesse Social
Brasil — 2012



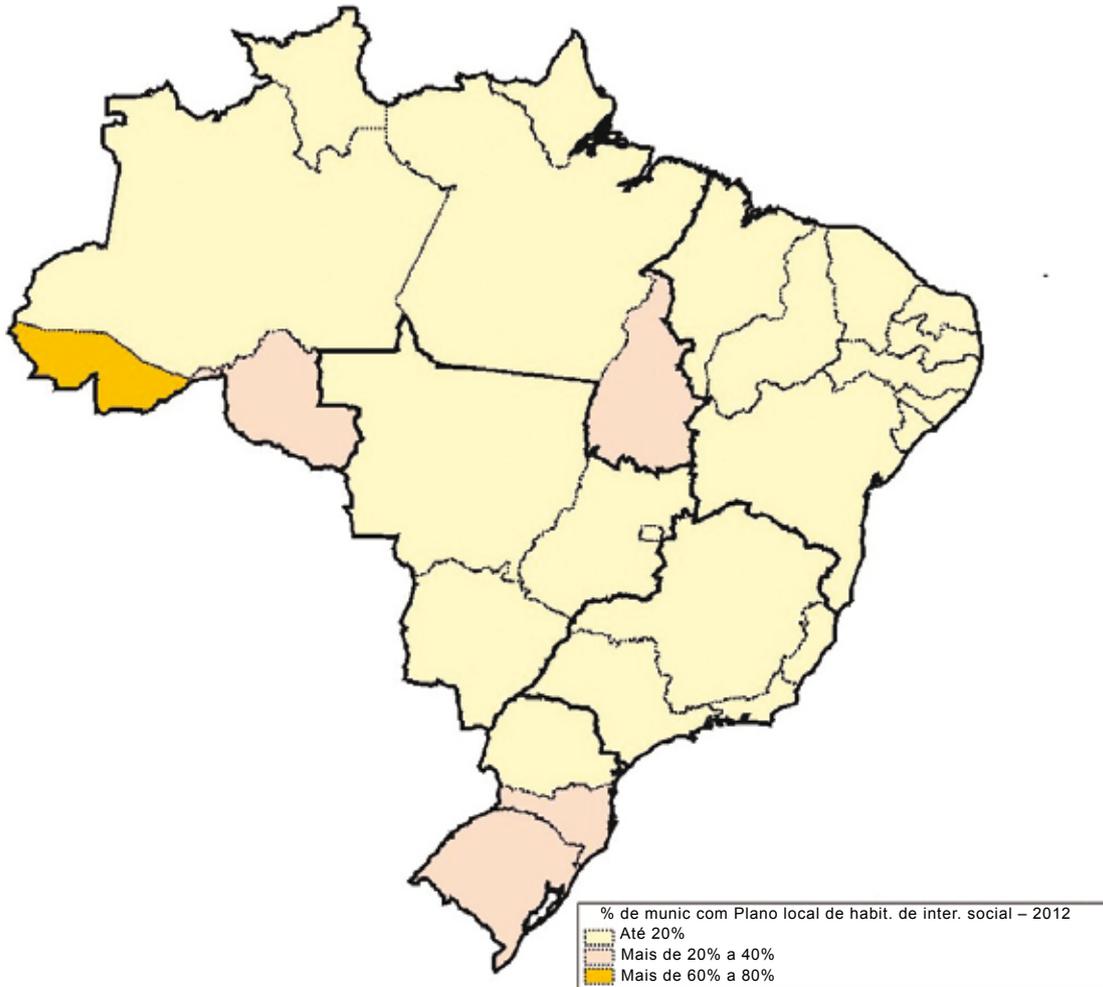
Fonte: MCidades/SNH/DICT; Caixa.

Mapa 1.13
Proporção de municípios com presença de Conselho Municipal
de Habitação de Interesse Social
Brasil — 2012



Fonte: MCidades/SNH/DICT; Caixa.

Mapa 1.14

**Proporção de municípios com presença de Plano Local de Habitação de Interesse Social
Brasil — 2012**

Fonte: MCidades/SNH/DICT; Caixa.

5.3. A TRAJETÓRIA DA ADESÃO AO SNHIS

Esta seção analisa a trajetória da adesão a cada um dos instrumentos requeridos pelo Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. Toma como ponto de partida o ano de 2005, quando foi aprovada a lei nº 11.124, e examina o tempo requerido para que a criação de cada instrumento de gestão se concretize.

O Gráfico 1.9 apresenta informações anualizadas sobre a adesão dos municípios ao SNHIS de 2006 a 2012. Como pode ser observado no Gráfico 1.9a, o ano de 2007 representa o pico de publicação do Termo de Adesão no *Diário Oficial da União* (DOU), procedimento efetivado por mais de 4.500 municípios naquele ano. Em outras palavras, esta resposta foi bastante rápida, dado que essa declaração de intenções apresenta muito baixo custo para os municípios, fato este já evidenciado pelo fato de que 97,9% deles publicaram Termo de Adesão no DOU (Tabela 1.22).

O Gráfico 1.9b apresenta a trajetória da criação dos Fundos Municipais de Habitação de Interesse Social. Esta é bastante diferente da do Termo de Adesão. A criação do fundo se distribui entre três anos (2008, 2009 e 2010), sendo que a maior concentração encontra-se em 2008 e 2009. Comportamento muito similar à trajetória dos fundos é comprovado no Gráfico 1.9c, que demonstra a trajetória dos Conselhos Municipais de Habitação de Interesse Social. Mais uma vez, os gráficos (1.9b e 1.9c) demonstram a similaridade de trajetória dos dois instrumentos. Isto ocorre porque o fundo, para ser operado como instrumento de gestão dos recursos repassados pelo SNHIS, depende necessariamente da existência do conselho. Por sua vez, o conselho, como instância gestora do fundo, materializa os atributos da transparência e do controle social na aplicação dos recursos e na condução da política local de habitação de interesse social.

Por fim, o Gráfico 1.9d demonstra a trajetória dos Planos locais de habitação de interesse social (PLHIS) ao longo do período. Fica evidente o comportamento fortemente distinto deste instrumento comparativamente aos demais. A adesão é muito mais baixa. Do conjunto de municípios brasileiros, apenas 11,4% elaboraram o plano. O ano de 2011 representa claramente o pico de entrega pelos municípios da cópia do PLHIS à Caixa, mas este foi o comportamento de pouco mais de 450 municípios.

Gráfico 1.9a
Número de municípios segundo ano de publicação do Termo de Adesão no DOU
Brasil — 2012



Gráfico 1.9b
Número de municípios segundo ano de entrega na Caixa da cópia da lei criação do Fundo
Local de Habitação de Interesse Social — Brasil — 2012

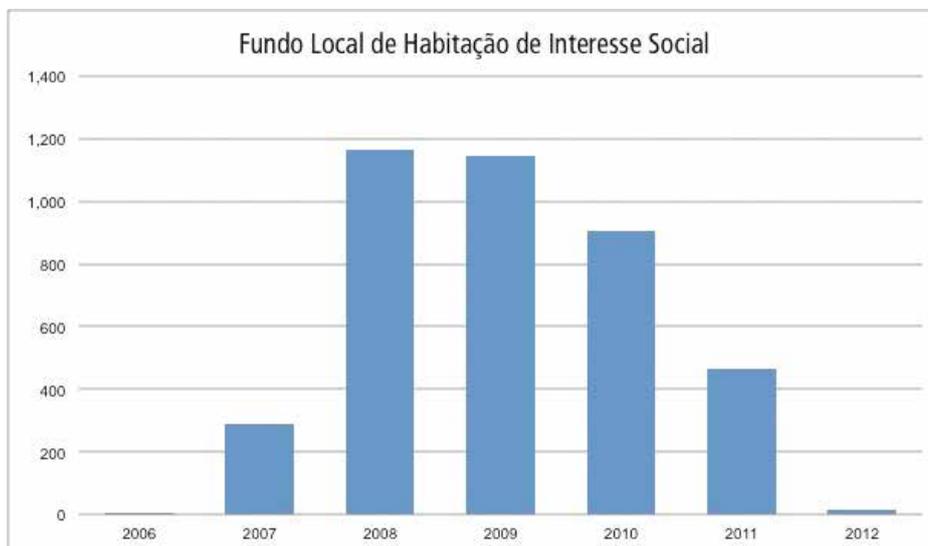


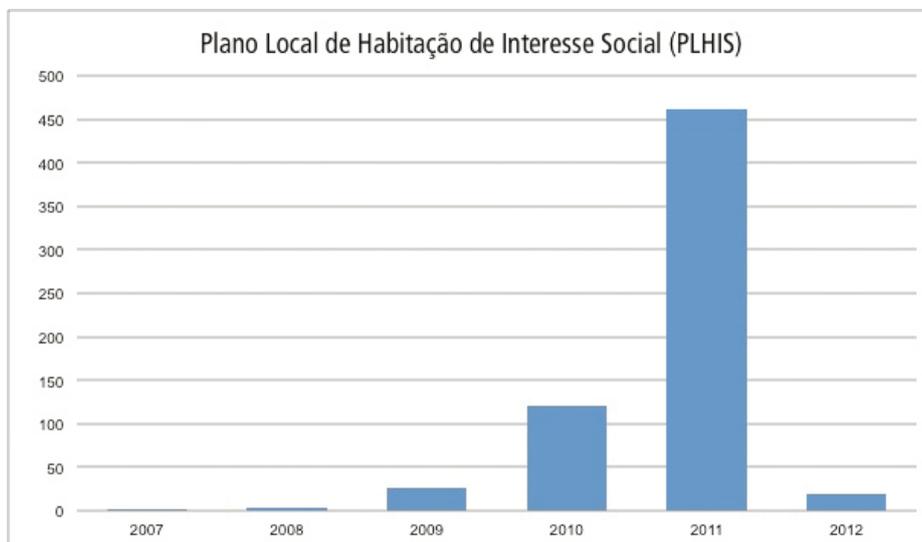
Gráfico 1.9c

Número de municípios segundo ano de entrega na Caixa da cópia da lei de criação do Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social — Brasil — 2012



Gráfico 1.9d

Número de municípios segundo ano de entrega na Caixa da cópia do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) — Brasil — 2012



5.4. FATORES QUE AFETARAM A ADESÃO DOS MUNICÍPIOS AO SNHIS

Que fatores explicam a trajetória identificada na seção anterior? Que tipos de município declaram interesse em aderir a um programa federal, mas não conseguem cumprir com os requerimentos desta política? Que atributos estão associados à adesão integral ao SNHIS, isto é, a constituição de todos os instrumentos de gestão requeridos?

Para responder a essas questões, elaboramos uma tipologia de municípios segundo sua resposta ao SNHIS. Os dados para os 5.565 municípios brasileiros estão apresentados na Tabela 1.23, que pretende esgotar todas as combinações logicamente possíveis de integração ao SNHIS. Os dados da tabela revelam que apenas três situações são relevantes para análise,⁷⁶ dada sua alta frequência, a saber:

- municípios com apenas adesão;
- municípios com adesão, fundo e conselho;
- municípios com adesão, fundo, conselho e plano.

Tabela 1.23
Municípios segundo termo de adesão e presença de instrumentos
para política habitacional — Brasil — 2012

Tipologia	N	%
Total de municípios	5.565	100,0
Apenas Adesão	1.326	23,8
Adesão e Plano	42	0,8
Adesão e Conselho	48	0,9
Adesão, Conselho e Plano	1	0,0
Adesão e Fundo	219	3,9
Adesão, Fundo e Plano	19	0,3
Adesão, Fundo e Conselho	3.166	56,9
Adesão, Fundo, Conselho e Plano	571	10,3
Nada	158	2,8
Sem Adesão, mas com Conselho	1	0,0
Sem Adesão, mas com Fundo	4	0,1
Sem Adesão, mas com Fundo e Conselho	10	0,2

Fonte: MCidades/SNH/DICT; Caixa.

⁷⁶ Dos 5.565 municípios, 158 não entraram no SNHIS, ou seja, nem sequer formalizaram sua adesão. Existe também a situação de municípios que, embora não tenham aderido ao SNHIS, constituíram o conselho (1 município), ou constituíram o fundo (4 municípios), ou, ainda, possuem fundo e conselho (10 municípios). Trata-se de um universo muito reduzido, constituído por 15 municípios que, mesmo sem adesão ao SNHIS, possuem fundo e/ou conselho locais de habitação de interesse social. Observa-se, ainda, que 42 municípios situam-se no tipo “adesão e plano”, o que talvez explique a alta proporção de municípios da região Norte com planos elaborados sem, contudo, contar com fundo e conselho.

Nestas categorias, destacam-se, portanto:

- 23,8% (1.326 municípios) apenas formalizaram a adesão ao SNHIS, sem avançar nas demais etapas de inserção no sistema;
- 56,9% (3.166 municípios) formalizaram a adesão ao SNHIS e constituíram o Fundo Local e o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social;
- 10,3% (apenas 571 municípios) formalizaram a adesão ao SNHIS, constituíram o Fundo Local e o Conselho Municipal de Habitação de Interesse Social e também elaboraram o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).

Este último grupo, portanto, apesar de expressivamente menor, reúne os municípios brasileiros que se encontram no estágio mais avançado de inserção no SNHIS e de implementação da política de habitação de interesse social no nível local.

Para analisar quais atributos dos municípios estão associados a estas diferentes situações, adotamos mais uma vez a técnica de CHAID. Os atributos municipais incluídos na análise são:

- Pertencimento (ou não) a uma das Regiões Metropolitanas identificadas pelo IBGE em 2008;
- Região geográfica em que o município está localizado;
- Porte populacional em 2009: os municípios foram reunidos em cinco grupos – até 5.000 habitantes; de 5.001 a 20.000 habitantes; de 20.001 a 100.000 habitantes; de 100.001 a 500.000 habitantes; mais de 500.000 habitantes;
- Taxa de urbanização em 2000: os municípios foram reunidos em cinco categorias – taxa de urbanização de até 20%; taxa de urbanização de mais de 20% a 40%; taxa de urbanização de mais de 40% a 60%; taxa de urbanização de mais de 60% a 80%; taxa de urbanização de mais de 80%;
- Realização da conferência das cidades no município nos anos 2009 e 2010: indicador que pretende medir a capacidade de organização e de pressão dos movimentos sociais locais.

Que atributos estão associados ao grupo de municípios que *apenas declararam sua intenção de aderir ao SNHIS*, sem seguir adiante nas etapas de constituição do fundo local, do conselho municipal e na elaboração do plano local de habitação de interesse social?⁷⁷ O porte populacional é o fator mais importante.⁷⁸ Ou seja, quanto menor o porte populacional do município, maior o percentual de casos com “apenas adesão”.

⁷⁷ Mais uma vez, adotamos o procedimento de tomar como variável resposta apenas duas alternativas, ou seja, uma categoria de interesse (no caso, “apenas adesão”) *versus* todas as demais categorias juntas.

⁷⁸ Figura 37 do CHAID – Anexo Estatístico.

Para os municípios com até 20.000 habitantes, a região geográfica é o fator mais importante.⁷⁹ Os municípios com até 20.000 habitantes das regiões Norte e Sudeste são aqueles em que este comportamento – “apenas adesão” – foi o mais frequente. Nesses casos, não ter realizado a conferência das cidades em 2009-2010 foi um fator adicional para que o município não tenha ido adiante na criação de seu fundo e seu conselho, bem como na elaboração do plano de habitação de interesse social. Entre os municípios de porte populacional entre 20.001 e 100.000 habitantes, a taxa de urbanização é um fator importante.⁸⁰ Municípios menos urbanizados – com até 40% de taxa de urbanização – tendem a não ir adiante na criação dos demais instrumentos de gestão.⁸¹

Quais atributos estão associados aos municípios que *constituíram o fundo e o conselho municipal de habitação de interesse social*? Este número não é irrelevante, uma vez que representa 56,9% dos municípios brasileiros.⁸² O porte populacional é, mais uma vez, o fator mais importante.⁸³ Quanto maior o porte populacional do município, maior o percentual de casos em que a adesão se traduziu na criação do fundo e do conselho.

Para os municípios com até 5.000 habitantes, a realização da conferência das cidades está positivamente associada à criação de conselhos e fundos.⁸⁴ Contudo, entre os que realizaram a conferência, estar nas regiões Norte e Nordeste traduziu-se em menor presença dos conselhos e fundos.

Para os municípios de 5.001 a 20.000 habitantes, a região geográfica⁸⁵ é o fator mais importante: grande presença do fenômeno em tela entre os municípios da região Centro-Oeste e também entre os das regiões Nordeste e Sul, sendo, mais uma vez, a região Norte aquela que apresenta a menor proporção de municípios com criação de fundo e conselho. Entre os municípios deste porte, situados nas regiões Nordeste e Sul ou na região Sudeste, a realização da conferência das cidades tende a aumentar a participação.

Para os municípios com mais de 20.000 habitantes, a região geográfica⁸⁶ é também o fator mais importante. Desta vez, contudo, é a região Nordeste que comparece com as mais altas taxas de resposta. Destaca-se ainda que, no caso das regiões Norte e Sul, a realização

⁷⁹ Figura 38 do CHAID – Anexo Estatístico.

⁸⁰ Figura 39 do CHAID – Anexo Estatístico.

⁸¹ Tabela 1.24 – Anexo Estatístico.

⁸² Mais uma vez, a variável resposta do modelo apresenta apenas duas alternativas, ou seja, uma categoria de interesse (no caso, “adesão, fundo e conselho”) *versus* todas as demais categorias juntas.

⁸³ Figura 40 do CHAID – Anexo Estatístico.

⁸⁴ Figura 41 do CHAID – Anexo Estatístico.

⁸⁵ Figura 42 do CHAID – Anexo Estatístico.

⁸⁶ Figura 43 do CHAID – Anexo Estatístico.

da conferência foi um fator importante. O percentual de adesão dos municípios que realizaram a conferência é maior do que o daqueles que não a realizaram.⁸⁷

Por fim, que fatores estão associados ao *ingresso dos municípios no estágio mais avançado de participação no SNHIS?*⁸⁸ Dos 5.565 municípios brasileiros, apenas 10,3% encontram-se nesta situação, ou seja: são 571 municípios brasileiros com termo de adesão publicado, fundo local e conselho municipal constituídos por lei e plano local de habitação de interesse social elaborado.

É interessante destacar que para este resultado o fator mais importante é a região geográfica.⁸⁹ Os municípios da região Sul apresentam o maior percentual de casos (24,4%).

Em seguida, aparecem os municípios da região Norte, onde a realização da conferência das cidades foi um fator importante. Os municípios que realizaram a conferência apresentam uma proporção de adesão, fundo, conselho e plano superior à verificada entre aqueles que não a realizaram. No caso dos municípios do Nordeste, o pertencimento a uma Região Metropolitana foi o fator mais importante. Para os municípios das regiões Sudeste e Centro-Oeste, o fator mais importante foi o porte populacional.⁹⁰ Nestas, municípios com mais de 100.000 habitantes apresentam maior nível de resposta do que os municípios pequenos.

Já para os municípios com até 100.000 habitantes destas mesmas regiões, a realização da conferência foi um fator adicional para essa resposta, mas, como vimos, não é o fator mais importante.

Por fim, entre os municípios da região Sul, o porte populacional é a variável mais relevante, de forma que quanto maior o tamanho do município, maior a proporção de adesão, fundo, conselho e plano.

As evidências coletadas com relação à resposta dos municípios brasileiros ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social confirmam os achados da Parte I, obtidos com base nos dados da Pesquisa de Informações Municipais do IBGE, em suas edições de 2004, 2005, 2008 e 2009. Entretanto, fornecem informações adicionais que nos permitem melhor entender diferentes trajetórias de inserção dos municípios em um modelo de política habitacional em que se pretende que a execução dos programas seja feita pelos municípios sob regulamentação, financiamento e supervisão da União; neste caso, a Secretaria de Habitação do Ministério das Cidades.

⁸⁷ Tabela 1.25 – Anexo Estatístico

⁸⁸ A variável resposta do modelo apresenta apenas duas alternativas: uma categoria de interesse (“adesão, fundo, conselho e plano”) *versus* todas as demais categorias juntas.

⁸⁹ Figuras 44, 46 e 47 do CHAID e Tabela 1.26 – Anexo Estatístico.

⁹⁰ Figura 46 do CHAID – Anexo Estatístico.

O SNHIS é tipicamente uma política orientada a criar mecanismos para facilitar o acesso dos mais pobres à habitação decente. Nele, a Secretaria de Habitação instituiu fontes de financiamento e regras de acesso aos programas habitacionais financiados pela União. Os municípios, dado seu estatuto na federação, são autônomos para aderir ou não. Entretanto, a adesão está condicionada ao cumprimento de exigências legais. Por meio dessas exigências, a SNH condiciona o acesso a recursos à implantação de conselhos e fundos bem como à elaboração de planos municipais de habitação de interesse social.

Como vimos, a disposição para adesão revelou-se praticamente universal. A exigência de constituição de conselhos e fundos, porém, eliminou do sistema cerca de 25% daqueles municípios que haviam declarado a intenção de integrar-se a ele. Que características têm estes municípios? São tipicamente municípios pequenos (com até 20.000 habitantes), localizados nas regiões Norte e Sudeste, baixamente urbanizados.

Já havíamos observado que o porte populacional de um município é um fator importante para a decisão de instalar uma secretaria ou departamento de habitação. Observamos agora que o porte populacional foi o fator mais importante na adesão ao SNHIS, seguido da região geográfica.

Para a constituição dos conselhos e fundos, a região Norte apresentou comportamento similar àquele encontrado com os dados da Munic, isto é, os municípios da região Norte apresentaram mais baixa resposta à exigência de constituição de conselhos e fundos municipais de habitação de interesse social.

É interessante, contudo, observar que as regiões Nordeste e Sudeste apresentaram um comportamento distinto daquele encontrado com os dados da Munic. Municípios pequenos da região Nordeste apresentavam menor frequência de conselhos e fundos de habitação, ao passo que esse mesmo tipo de município apresentou mais elevada taxa de resposta ao SNHIS. Comportamento distinto foi revelado pelos pequenos municípios do Sudeste e do Centro-Oeste, cuja resposta à exigência pelo SNHIS de constituição de conselhos e fundos de habitação de interesse social foi mais baixa que a da região Nordeste. A Parte II explorará com mais cuidado as razões dessas diferentes trajetórias.

A região Sul mais uma vez revela sua capacidade de resposta a demandas por institucionalização. Ali está concentrada a adesão à demanda por elaboração de planos municipais de habitação de interesse social.

A resposta da região Norte a essa demanda deve ser examinada com cautela, pois ela reflete de fato a alta taxa de resposta dos municípios do estado do Acre.

Por fim, mais uma vez, a realização de conferências e o pertencimento a Regiões Metropolitanas revelaram ter um efeito apenas marginal na resposta a incentivos do governo federal na área habitacional. Em si mesmos, não foram fatores primordiais para a adesão ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

PARTE II

A POLÍTICA HABITACIONAL DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS
E SUAS FORMAS DE COOPERAÇÃO

1 A política habitacional dos municípios brasileiros

Esta parte tem o objetivo de analisar os programas habitacionais implementados pelos municípios brasileiros. Na primeira seção, são examinados dados para o Brasil como um todo, de forma a avaliar os programas mais frequentes, bem como as formas de cooperação entre os níveis de governo. Na segunda, as ações habitacionais são desagregadas, de modo a analisar as grandes regiões e os estados.

1. 1. OS PROGRAMAS HABITACIONAIS NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

Nesta seção, são analisados os programas habitacionais implementados pelos municípios brasileiros.¹ A análise emprega as edições de 2004, 2005 e 2008 da Munic como fonte primária de dados, já que nessas edições se encontram informações relacionadas aos programas e ações² habitacionais.

Preliminarmente, é importante salientar que as três edições não trazem informações diretamente comparáveis entre si. Isso ocorre porque o conjunto de ações pesquisadas em

¹ Os dados da Munic referem-se à presença de programas ou ações e não à produção habitacional. As unidades de análise são os programas implementados em cada município independentemente do volume de unidades oferecidas. Uma iniciativa que tenha construído 10 casas é equivalente a uma iniciativa que tenha construído 1.000 unidades.

² No bloco sobre Habitação, o questionário da Munic adota os termos programas ou ações. A terminologia usada no PPA e na estrutura programática do Orçamento Público faz a distinção entre “programas” e “ações”. Os programas podem ser finalísticos ou de apoio às políticas públicas e áreas especiais. As ações, que necessariamente geram resultados, são classificadas em: atividades, projetos e operações especiais. Neste capítulo, os termos “programas” e/ou “ações” designam atividades da política habitacional.

cada ano é diferente, assim como são desiguais os períodos cobertos por cada uma das edições.

Na pesquisa de 2004, foram considerados cinco programas/ações (*construção de unidades habitacionais, oferta de material de construção, oferta de lotes, regularização fundiária e urbanização de assentamentos*) ocorridos no período 2001-2004, ou seja, durante os quatro anos da gestão municipal então em curso.

A pesquisa de 2005, por sua vez, traz um conjunto de apenas três tipos de programas/ações (*construção de unidades habitacionais, oferta de material de construção e oferta de lotes*) verificados no próprio ano de realização do trabalho, ou seja, o primeiro ano de novas administrações municipais.

De forma inovadora, a pesquisa de 2008 abordou um conjunto detalhado e abrangente de programas/ações, no total de sete (*construção de unidades habitacionais, melhoria de unidades habitacionais, oferta de material de construção, oferta de lotes, regularização fundiária, aquisição de unidades habitacionais e urbanização de assentamentos*), acrescentando, portanto, novas modalidades de intervenção governamental. Essa edição trouxe também um importante aperfeiçoamento no que se refere ao detalhamento dos tipos de cooperação. A partir de então, é possível saber se uma iniciativa é de responsabilidade do governo municipal, estadual ou federal, bem como de outros agentes, ou então de associação entre esses agentes. O período de referência do questionário abrange os anos de 2007 e 2008, ou seja, os dois anos finais das gestões municipais iniciadas em 2005.

Por razões de precisão na interpretação, as tabelas e gráficos desta seção se referem aos períodos pesquisados nos diferentes questionários. Assim, em vez de 2004 para designar o ano de realização da pesquisa, designa-se “De 2001 a 2004”, ou seja, o período pesquisado. Da mesma maneira, o período “2007 e 2008” se refere à pesquisa de 2008. Quanto a 2005, ano e período coincidem.

A pesquisa pergunta sobre a presença de programas habitacionais em dado período.³ Como se sabe, iniciativas de política habitacional têm um ciclo que costuma se estender por períodos superiores a um ano. Assim, é possível que determinado programa iniciado no

³ No que se refere aos programas e ações habitacionais, a Pesquisa Básica de Informações Municipais questionou na edição de 2004: “Foram realizados ao longo desta gestão, até a presente data, ações ou programas na área de habitação?”. Uma vez respondido “sim”, questionava-se sobre os cinco tipos de programa/ação pesquisados e se eles eram de iniciativa exclusiva da prefeitura ou executados por meio de algum convênio. Em 2005, foi efetuada uma estrutura semelhante de perguntas, mas para apenas três tipos de iniciativas habitacionais. Em 2008, foram pesquisados sete tipos de programas/ações habitacionais, e, para cada um deles, pedia-se que fossem discriminados os tipos de associação: governo federal, governo estadual, outro município, iniciativa privada, outros e por iniciativa da prefeitura. A indicação do tipo de associação admite dupla marcação.

período 2001 a 2004 tenha sido relatado também em 2005, por se encontrar ainda em andamento. Isso também pode ter ocorrido no último período (2007-2008) em relação a 2005, mas em menor intensidade, pois há um intervalo de um ano entre os dois períodos.

Que programas habitacionais os municípios implementam?

Esta subseção descreve os programas habitacionais implementados pelos municípios brasileiros durante quase toda a década de 2000. Constitui, portanto, uma descrição bastante abrangente da produção habitacional municipal dessa década recente.

A Tabela 2.1 apresenta essas informações com base nas três edições da Munic. Os programas estão expostos nas linhas e os períodos pesquisados, nas colunas. Nesta tabela, os percentuais são calculados tomando o total de municípios como o universo da análise.

Tabela 2.1
Municípios com realização de programas ou ações na área de habitação
Brasil — 2001-2004/2005/2007-2008

Programas / ações	Períodos					
	De 2001 a 2004 (1)		2005 (2)		2007 e 2008 (3)	
	N	%	N	%	N	%
Construção de unidades habitacionais	3.696	66,5	2.697	48,5	3.377	60,7
Melhoria de unidades habitacionais	-	-	-	-	2.586	46,5
Oferta de material de construção	2.416	43,5	1.939	34,8	1.986	35,7
Oferta de lotes	1.906	34,3	1.047	18,8	1.368	24,6
Regularização fundiária	903	16,2	-	-	1.133	20,4
Aquisição de unidades habitacionais	-	-	-	-	864	15,5
Urbanização de assentamentos	1.044	18,8	-	-	766	13,8

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

(1) Programas ou ações na área de habitação realizados ao longo da gestão 2001-2004.

(2) Programas ou ações na área de habitação realizados no ano de 2005.

(3) Programas ou ações na área de habitação realizados no ano de 2007 e/ou 2008.

A *construção de unidades habitacionais* é o tipo de programa mais frequente, ou seja, ocorreu em 66,5% dos municípios em 2001-2004 (3.696 menções); em 48,5% dos municípios em 2005 (2.697 menções); e em 60,7% em 2007-2008 (3.377 menções). Essa preferência é consistente ao longo do tempo, ou seja, este é o tipo de programa mais adotado em todos os períodos da série.

A *melhoria de unidades habitacionais* apresentou o segundo percentual mais elevado em 2007-2008, ou seja, foi verificada em 46,5% dos municípios brasileiros (2.586 casos).

Entretanto, nada sabemos sobre seu comportamento ao longo da década, porque este tipo de ação foi pesquisado somente nesse período.⁴

A *oferta de material de construção* foi o segundo programa/ação mais relatado pelos municípios nas duas primeiras edições da Munic (com uma incidência de 43,5% e 34,8%, respectivamente) e ficou em terceira posição na última edição da pesquisa (com 35,7%).

Observe-se, portanto, que a unidade residencial é o principal objeto da atenção nos programas habitacionais, a julgar pela frequência de sua presença nas ações habitacionais das prefeituras.

Na sequência aparece a *oferta de lotes*, o terceiro programa mais mencionado nos municípios nos dois primeiros períodos (com uma incidência de 34,3% e 18,8%, respectivamente) e o quarto na última edição da Munic (com 24,6%).

A *regularização fundiária* foi o quarto programa mais relatado pelos municípios no primeiro período (com uma incidência de 16,2%) e o quinto no último (com 20,4%). Pesquisada somente no último período, a *aquisição de unidades habitacionais* foi a sexta iniciativa mais frequente. Por fim, a urbanização de assentamentos é o tipo de programa habitacional que apresenta mais baixa taxa de frequência nas edições da pesquisa em que foi investigado, com 18,8% e 13,8%, respectivamente.

Tabela 2.2
Distribuição de programas ou ações na área de habitação
Brasil — 2001-2004/2005/2007-2008, em %

Programas / ações	Períodos		
	De 2001 a 2004 (1)	2005 (2)	2007 e 2008 (3)
	%	%	%
Construção de unidades habitacionais	37,1	47,5	28,0
Melhoria de unidades habitacionais	-	-	21,4
Oferta de material de construção	24,2	34,1	16,4
Oferta de lotes	19,1	18,4	11,3
Regularização fundiária	9,1	-	9,4
Aquisição de unidades habitacionais	-	-	7,2
Urbanização de assentamentos	10,5	-	6,3
Total de programas / ações	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

(1) Programas ou ações na área de habitação realizados ao longo da gestão 2001-2004.

(2) Programas ou ações na área de habitação realizados no ano de 2005.

(3) Programas ou ações na área de habitação realizados no ano de 2007 e/ou 2008.

⁴ O alto percentual verificado para a melhoria de unidades habitacionais ressalta a importância do critério mais detalhado adotado na edição de 2008. Esse tipo de programa/ação, cuja frequência e importância estão reveladas na edição de 2008, não havia sido pesquisado nas edições anteriores da Munic.

Uma forma complementar de interpretação desses dados é considerá-los em relação ao total de programas implementados em cada período, conforme mostra a Tabela 2.2, que possibilita a avaliação do peso de cada tipo de iniciativa no conjunto de respostas em cada edição. Dessa forma, o total de declarações dos municípios passa a ser o denominador utilizado para obter um total de 100% em cada período pesquisado. Lida desse modo, a construção de unidades habitacionais representou 28,0% dos programas/ações relatados pelos municípios em 2007-2008, de tal sorte que as demais respostas somam 72,0%.

Observe-se que as taxas de frequência diminuem à medida que aumenta o número de alternativas, dado que sua soma deve totalizar 100%. Entretanto, o ranking de preferências se mantém e reafirma o ordenamento apresentado pela Tabela 2.1. Assim, no primeiro período da série, a construção de unidades habitacionais correspondeu a 37,1% dos programas/ações executados. No segundo, representou um percentual maior (47,5%), uma vez que se referia a um número menor de programas pesquisados (apenas três). No último período, em que é pesquisado um conjunto amplo e detalhado de tipos de programas/ações, tem-se igualmente que a construção de unidades habitacionais é a iniciativa mais frequente, mas representa um percentual menor (28,0%) no universo amplo de iniciativas pesquisadas. Na mesma direção, a urbanização de assentamentos é a alternativa menos frequente no universo de programas habitacionais implementados pelos municípios brasileiros.

A política habitacional municipal na década de 2000

Esta subseção analisa a evolução da oferta de serviços habitacionais dos municípios brasileiros nos anos 2000. A análise pode ser feita com base nos dados expostos na Tabela 2.1, desta vez pela comparação entre os períodos.⁵

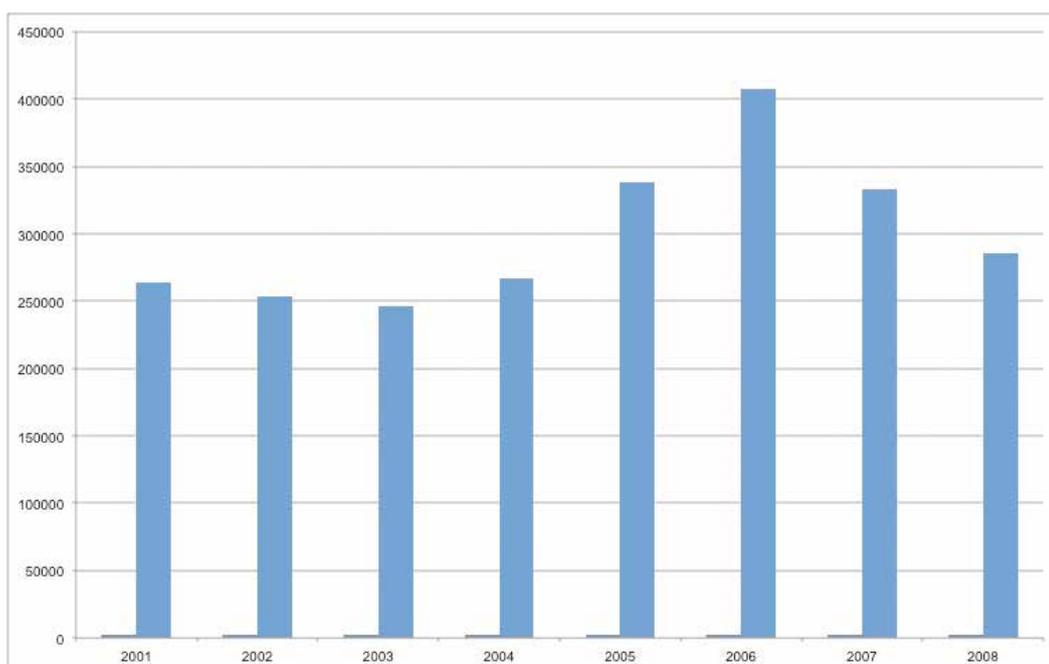
No primeiro período, de quatro anos (2001-2004), 66,5% dos municípios declararam ter implementado programas de construção de moradias; no terceiro, de dois anos, 60,7%. Também parece haver uma expansão notável em 2005, quando, em apenas um ano, 48,5% dos municípios relataram a construção de moradias (2.697 municípios). Mas, como ressaltado anteriormente, esse número pode considerar a sobreposição de iniciativas do período anterior. Considerando-se o primeiro e o último períodos, parece factível apontar uma expansão, pois 3.696 municípios declararam esse tipo de iniciativa em quatro anos. Para o período 2007-2008, 3.377 apontaram esse tipo de ação.

Embora nada se possa afirmar sobre o número médio de programas, em razão das dificuldades de comparação entre os períodos, é importante ressaltar que um aumento do

⁵ A melhoria de unidades habitacionais e a aquisição de unidades habitacionais só foram pesquisadas no último período e, portanto, estão excluídas da análise.

número de programas/ações (ou da intensidade deles) é coerente com o aumento do número de empréstimos habitacionais do FGTS verificado nos anos considerados. Conforme mostra o Gráfico 2.1, o número de empréstimos habitacionais do FGTS dá um salto em 2005 e em 2006, com uma queda em 2007 e 2008, mas mantendo-se em um patamar superior ao verificado em 2004.⁶

Gráfico 2.1
Número de empréstimos habitacionais do FGTS (1)



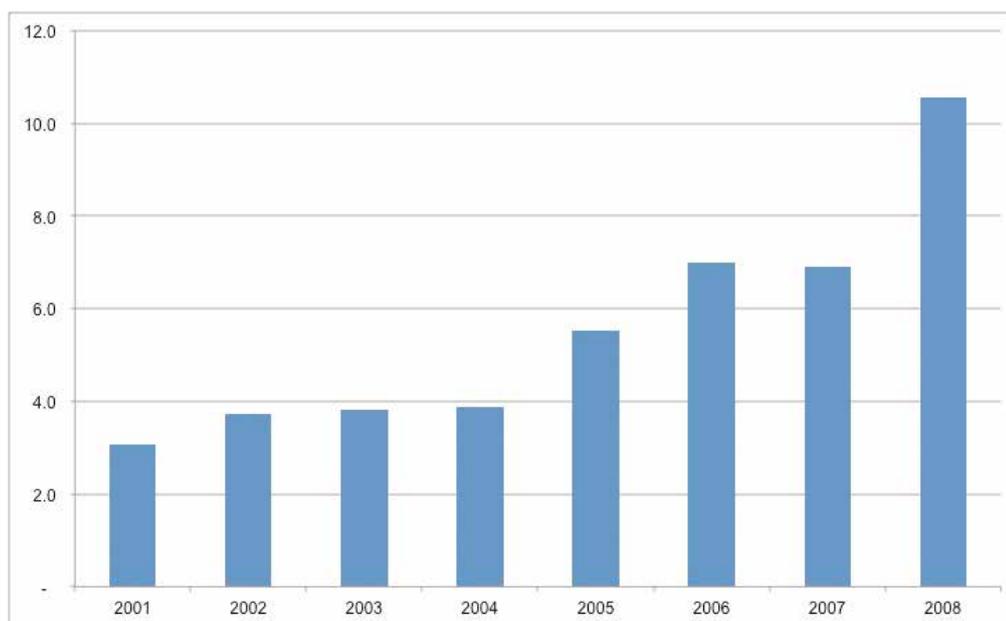
Fonte: Caixa Econômica Federal.
(1) Inclui materiais de construção.

Extrapolando o que os dados nos permitem inferir, sugere-se que o salto de recursos verificado no período 2005/2006 poderia ser creditado a um ambiente de estabilidade regulatória, no qual em tese haveria maior propensão de fluxo de recursos. A lei federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, institui o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que a partir de 2006 passam a centralizar os recursos orçamentários dos programas de Urbanização de Assentamentos Subnormais e de Habitação de Interesse Social.

⁶ Apenas parte dos programas de construção de habitação utiliza recursos de financiamento de moradia provenientes do FGTS, mas trata-se do principal indicador do volume de recursos destinados ao financiamento da habitação social, o que possibilita um referencial do ocorrido em termos de construção de unidades habitacionais nos anos considerados.

Como ilustra o Gráfico 2.2, foi forte a evolução de recursos no período. Em 2004, o FGTS destinou R\$ 3,9 bilhões para habitação. Esse valor saltou para R\$ 5,5 bilhões em 2005, R\$ 7 bilhões em 2006, R\$ 6,9 bilhões em 2007 e R\$ 10,6 bilhões em 2008. O contexto de crescente disponibilidade de recursos verificado a partir de 2005 certamente se refletiu nos programas postos em prática no período, em especial em convênios com o governo federal. Os dados da Munic parecem refletir isso.

Gráfico 2.2
Volume de empréstimos habitacionais do FGTS, R\$ bilhões



Fonte: Caixa Econômica Federal.

Voltando à Tabela 2.1, 2.416 municípios declararam ter implementado programas de oferta de material de construção entre 2001 e 2004. Para os anos 2007 e 2008, 1.986 apontaram esse tipo de ação. Como será demonstrado mais adiante, tal modalidade de iniciativa é declarada pela maioria dos municípios como exclusiva; logo, para esse tipo de ação municipal, não se pode tomar como referência o montante de recursos do FGTS voltado ao financiamento de materiais de construção, pois isso implicaria uma associação do município com o governo federal. Portanto, as ações de distribuição de materiais de construção abordadas referem-se principalmente a circunstâncias locais e não a processos que envolvem a participação dos governos federal e estadual ou outros agentes.

A *oferta de lotes* também se refere em larga escala a iniciativas exclusivas dos municípios, o que pode refletir contextos locais de disponibilidade de terras.

A implementação de programas municipais de *regularização fundiária* apresentou expansão ao longo do período, dado que o número de municípios que relatou esse tipo de ação aumentou de forma absoluta. Para os anos 2001 a 2004, 16,2% dos municípios (903) registraram esse tipo de iniciativa, ao passo que no biênio 2007-2008 foram 20,4% (1.133). Observe-se que o primeiro período envolve quatro anos de gestão, enquanto o segundo envolve apenas dois anos. Logo, é razoável supor que a chance de ocorrência de pelo menos um programa de regularização fundiária num período de quatro anos é maior do que em um biênio. Se o período da comparação fosse exatamente igual, é plausível supor que a taxa de expansão do primeiro para o segundo período seria ainda maior.

Cautela semelhante deve ser tomada para analisar a trajetória dos programas municipais de *urbanização de assentamentos*. Um percentual de 18,8% dos municípios relatou iniciativas desse tipo entre os anos 2001 e 2004, ao passo que para o biênio 2007-2008 esse percentual caiu para 13,8%. É plausível supor que a redução nas taxas seja afetada pela disparidade na extensão dos dois períodos comparados, e não necessariamente reflita queda nas taxas médias de adoção desse tipo de programa.

Em resumo, é possível afirmar que os municípios brasileiros apresentam um padrão consistente de ordenação de preferências em seus programas habitacionais. Para a década de 2000, o tipo de programa habitacional mais adotado é, de longe, a construção de unidades habitacionais, seguida da melhoria de unidades residenciais. A oferta de materiais de construção foi, de modo consistente ao longo da década, uma das opções mais frequentes. Esse é um dado que pode ser preocupante, caso ele reflita ausência de conexão seja com a qualidade das construções, seja com a regularização fundiária, cuja frequência é bastante inferior, de modo consistente ao longo da década. Por fim, a urbanização de assentamentos é a última preferência entre os municípios.

2 Há cooperação para as ações habitacionais?

Pouco se sabe sobre como cooperam os municípios brasileiros para a oferta de serviços habitacionais. É plausível supor que, dados os custos da mercadoria habitação, poucos municípios brasileiros teriam recursos suficientes para implementar programas habitacionais de larga escala e, portanto, dependeriam de níveis superiores de governo para tal. Mas, até o momento, pouco foi examinado acerca dessas relações e sua importância para a oferta habitacional, em grande parte devido à indisponibilidade de informação. A edição de 2009 da *Munic* permite examinar com razoável detalhe esses padrões de cooperação.

Neste livro, adotamos os termos “cooperação” ou “associação” para designar programas/ações executados por meio de convênio entre os entes federados (governos federal, estadual e municipal). O termo “parceria” designa apenas os convênios da prefeitura com a iniciativa privada ou da prefeitura com outros.⁷

A Tabela 2.3 apresenta dados sobre a produção habitacional por programa e tipo de cooperação para os anos 2001 a 2008. Os percentuais estão calculados sobre o total de municípios brasileiros, de forma que é possível diferenciar a frequência dos programas que são realizados por iniciativa exclusiva da prefeitura daqueles que são resultado de cooperação.⁸

⁷ Esta decisão implicou um ajuste em relação à terminologia adotada no questionário da *Munic* (2009), que adota o termo convênio para designar formas de cooperação ou associação.

⁸ O questionário da *Munic* permite respostas múltiplas. Portanto, no interior de cada tipo de programa, um mesmo município pode estar contado duas vezes, caso tenha implementado mais de um programa sob diferentes formas de associação no período considerado. Assim, por exemplo, um município que tenha implementado um programa de construção de unidades habitacionais por iniciativa exclusiva e um programa de construção de unidades habitacionais em cooperação entre 2001 e 2004 foi registrado em cada uma destas alternativas. É por essa razão que a soma dos valores apresentados nas duas linhas da Tabela 2.3 (1.424 e 3.187, respectivamente) não é 3.696, que é o total de municípios que declararam ter implementado este tipo de programa no período.

Tabela 2.3
Municípios com realização de programas ou ações na área de habitação,
segundo tipo de convênio — Brasil — 2001-2004/2005/2007-2008

Programas / ações	Períodos					
	De 2001 a 2004 (1)		2005 (2)		2007 e 2008 (3)	
	N	%	N	%	N	%
Construção de unidades habitacionais	3.696	66,5	2.697	48,5	3.377	60,7
Por iniciativa exclusiva da prefeitura	1.424	25,6	1.027	18,5	740	13,3
Em convênio(s) da prefeitura com outro(s) órgão(s) público(s) ou privado(s)	3.187	57,3	1.942	34,9	3.107	55,8
Oferta de material de construção	2.416	43,5	1.939	34,8	1.986	35,7
Por iniciativa exclusiva da prefeitura	1.966	35,4	1.612	29,0	1.749	31,4
Em convênio(s) da prefeitura com outro(s) órgão(s) público(s) ou privado(s)	757	13,6	447	8,0	349	6,3
Oferta de lotes	1.906	34,3	1.047	18,8	1.368	24,6
Por iniciativa exclusiva da prefeitura	1.740	31,3	939	16,9	1.216	21,9
Em convênio(s) da prefeitura com outro(s) órgão(s) público(s) ou privado(s)	287	5,2	140	2,5	202	3,6
Regularização fundiária	903	16,2	-	-	1.133	20,4
Por iniciativa exclusiva da prefeitura	656	11,8	-	-	734	13,2
Em convênio(s) da prefeitura com outro(s) órgão(s) público(s) ou privado(s)	344	6,2	-	-	538	9,7
Urbanização de assentamentos	1.044	18,8	-	-	766	13,8
Por iniciativa exclusiva da prefeitura	581	10,4	-	-	358	6,4
Em convênio(s) da prefeitura com outro(s) órgão(s) público(s) ou privado(s)	667	12,0	-	-	534	9,6

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

(1) Programas ou ações na área de habitação realizados ao longo da gestão 2001-2004.

(2) Programas ou ações na área de habitação realizados no ano de 2005.

(3) Programas ou ações na área de habitação realizados no ano de 2007 e/ou 2008.

Na Tabela 2.4, por sua vez, os percentuais estão calculados sobre o total de ações relacionadas em cada período, distinguindo ações por iniciativa exclusiva dos municípios das que foram resultado de alguma forma de convênio. As colunas de percentual indicam quanto cada uma das modalidades (iniciativa exclusiva e convênio) representa na soma das iniciativas.⁹

⁹ A Tabela 2.4 foi calculada com base nos dados apresentados na Tabela 2.3. Os percentuais foram calculados a partir da soma dos valores brutos das duas modalidades de implementação de programas. Assim, por exemplo, para a construção de unidades habitacionais, foram somados os valores 1.424 e 3.187, de modo a obter o total de alternativas de ação. Os percentuais foram calculados tendo o resultado dessa soma como denominador.

Tabela 2.4
Distribuição dos programas ou ações na área de habitação, segundo tipo de convênio — %
Brasil — 2001-2004/2005/2007-2008

Programas / ações	Períodos		
	De 2001 a 2004 (1)	2005 (2)	2007 e 2008 (3)
	%	%	%
Construção de unidades habitacionais			
Por iniciativa exclusiva da prefeitura	30,9	34,6	19,2
Em convênio(s) da prefeitura com outro(s) órgão(s) público(s) ou privado(s)	69,1	65,4	80,8
Total	100,0	100,0	100,0
Oferta de material de construção			
Por iniciativa exclusiva da prefeitura	72,2	78,3	83,4
Em convênio(s) da prefeitura com outro(s) órgão(s) público(s) ou privado(s)	27,8	21,7	16,6
Total	100,0	100,0	100,0
Oferta de lotes			
Por iniciativa exclusiva da prefeitura	85,8	87,0	85,8
Em convênio(s) da prefeitura com outro(s) órgão(s) público(s) ou privado(s)	14,2	13,0	14,2
Total	100,0	100,0	100,0
Regularização fundiária			
Por iniciativa exclusiva da prefeitura	65,6	-	57,7
Em convênio(s) da prefeitura com outro(s) órgão(s) público(s) ou privado(s)	34,4	-	42,3
Total	100,0	100,0	100,0
Urbanização de assentamentos			
Por iniciativa exclusiva da prefeitura	46,6	-	40,1
Em convênio(s) da prefeitura com outro(s) órgão(s) público(s) ou privado(s)	53,4	-	59,9
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

(1) Programas ou ações na área de habitação realizados ao longo da gestão 2001-2004.

(2) Programas ou ações na área de habitação realizados no ano de 2005.

(3) Programas ou ações na área de habitação realizados no ano de 2007 e/ou 2008.

Sessenta e seis e meio por cento municípios brasileiros declararam ter adotado programas de *construção de unidades habitacionais* entre os anos 2001 e 2004. Do total de municípios brasileiros, 25,6% o fizeram como iniciativa exclusiva da prefeitura e 57,3%, em cooperação com outros órgãos públicos ou ainda em parceria com a iniciativa privada ou outros (Tabela 2.3). Logo, o tipo de ação mais típico da política habitacional dos municípios brasileiros é a construção de unidades residenciais em cooperação. Além disso, ao final da década de

2000, a alternativa da iniciativa exclusiva foi bastante reduzida. O percentual de municípios que declararam a construção de unidades por conta própria cai de 25,6% no início da série para 13,3% no biênio 2007-2008. A cooperação permaneceu em um patamar similar em termos absolutos, isto é, 3.187 e 3.107 municípios declararam ter realizado este tipo de programa em cooperação no primeiro e no último períodos da série, respectivamente. Como resultado, a participação relativa das formas de cooperação aumentou ao longo do período (Tabela 2.4).

A *oferta de material de construção*, por sua vez, parece ser tipicamente uma iniciativa exclusiva das prefeituras. O número absoluto de municípios que declararam adotar este tipo de programa por iniciativa exclusiva permanece relativamente constante ao longo da série. Foram 1.966 entre 2001 e 2004, 1.612 em 2005 e 1.749 no biênio 2007-2008. Por outro lado, cai bastante o número de municípios que declararam adotar este tipo de programa sob a forma de convênio. Eram 757 no início da série e apenas 349 no final da década (Tabela 2.3). Logo, o peso relativo das duas alternativas altera-se bastante ao longo da década de 2000. Se, no início da série, 72,2% dessas ações eram realizadas por iniciativa exclusiva, no final da série, estas representavam 83,4% do total de ações realizadas (Tabela 2.4). Assim, a *iniciativa exclusiva dos municípios tornou-se a forma mais típica de programas de oferta de material de construção*.

É possível que a *oferta de lotes* tenha perdido importância na agenda dos municípios ao longo da década de 2000, pois foi adotada por cerca de um terço dos municípios (34,3%) entre 2001 e 2004, ao passo que foi adotada por um quarto deles no biênio 2007-2008 (24,6%) (ver Tabela 2.3).¹⁰ De todo modo, este é um programa cuja iniciativa é tipicamente realizada por ações exclusivas (Tabela 2.4). É a desaceleração das ações por iniciativa exclusiva das prefeituras que explica a queda na frequência deste tipo de programa ao longo da série. O número de municípios que declararam realizar esta modalidade do programa passou de 1.740 no início da série para 1.216 no biênio 2007-2008 (Tabela 2.3). Logo, a *oferta de lotes é uma iniciativa típica dos municípios, e essa situação não se altera ao longo do período*.

A *regularização fundiária*, por sua vez, parece ter mobilizado um número crescente de prefeituras. Estas passam de 903 no início da série para 1.133 no biênio 2007-8 (Tabela 2.3). Essa expansão é mais explicada pela cooperação com outros órgãos do que pela iniciativa exclusiva das prefeituras, já que é a alternativa do convênio que aumenta mais em números absolutos entre o início e o final da série (Tabela 2.3). Logo, em termos proporcionais, é a ação por convênio que se expande ao longo do período (Tabela 2.4). Portanto, ainda que programas de regularização sejam adotados por uma minoria de municípios, pois estes

¹⁰ Como os dois períodos não são diretamente comparáveis, é necessário cautela nesta comparação.

representavam 20% do total em 2007-8 (Tabela 2.3), essa expansão parece ser explicada por *um crescimento de modalidades de cooperação dos municípios com outros agentes*.

Por fim, tal como a oferta de lotes, a *urbanização de assentamentos* parece ter perdido centralidade na agenda dos municípios ao longo da série. Cerca de 14% dos municípios adotaram este tipo de programa no biênio 2007-8, caindo de um patamar de quase 20% no início da série (Tabela 2.3). Entretanto, essa queda foi menor nas iniciativas por convênio (Tabela 2.3). Por esta razão, o peso relativo da urbanização de assentamentos pela via da cooperação aumentou ligeiramente ao longo do período (Tabela 2.4).

Em outras palavras, *a construção de unidades habitacionais em cooperação é o programa mais típico da política habitacional dos municípios brasileiros. A oferta de material de construção e/ou de lotes por iniciativa exclusiva das prefeituras está em segundo lugar, no que diz respeito à sua centralidade na agenda dos governos municipais. Por fim, a regularização fundiária e a urbanização são adotadas por uma minoria de governos municipais, e sua expansão ao longo da década esteve mais associada à ação por convênios*.

2.1. COM QUEM COOPERAM OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS?

Se existe cooperação, com quem cooperam os municípios brasileiros para oferecer programas habitacionais?

Mais uma vez, a pesquisa da Munic para o período 2007-2008 permite responder a essa pergunta, em razão do detalhamento dos tipos de cooperação praticados. A Tabela 2.5 apresenta esta informação, discriminada por tipo de programa e por tipo de cooperação.

Municípios com realização de programas ou ações na área de habitação, segundo tipo de convênio — Brasil — 2007-2008 (1)
Tabela 2.5

Programas / ações	Total		Por iniciativa exclusiva da prefeitura		Em convênio da prefeitura com o governo federal		Em convênio da prefeitura com o governo estadual		Em convênio da prefeitura com outro município		Em convênio da prefeitura com a iniciativa privada		Em convênio da prefeitura com outros	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Construção de unidades habitacionais	3.377	60,7	740	13,3	2.289	41,1	1.615	29,0	19	0,3	108	1,9	114	2,0
Melhoria de unidades habitacionais	2.586	46,5	1.438	25,8	967	17,4	583	10,5	6	0,1	43	0,8	59	1,1
Oferta de material de construção	1.986	35,7	1.749	31,4	168	3,0	158	2,8	7	0,1	19	0,3	33	0,6
Oferta de lotes	1.368	24,6	1.216	21,9	119	2,1	71	1,3	5	0,1	32	0,6	11	0,2
Regularização fundiária	1.133	20,4	734	13,2	293	5,3	274	4,9	3	0,1	29	0,5	34	0,6
Aquisição de unidades habitacionais	864	15,5	213	3,8	560	10,1	358	6,4	4	0,1	34	0,6	31	0,6
Urbanização de assentamentos	766	13,8	358	6,4	448	8,1	166	3,0	5	0,1	19	0,3	18	0,3

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

(1) Programas ou ações na área de habitação realizados no ano de 2007 e/ou 2008.

Para a *construção de unidades habitacionais*, os municípios cooperam preferencialmente com o governo federal. Quarenta e um por cento dos municípios brasileiros se associaram ao governo federal para entregar unidades residenciais no biênio 2007-2008. Entretanto, a cooperação com governos estaduais não é irrelevante. Representou 29% dos casos no período. A iniciativa exclusiva, como já vimos, também não foi irrelevante: 13,3% do total. As demais formas de convênio (com a iniciativa privada, outros municípios e outros) parecem ser irrelevantes, não ultrapassando 2% dos municípios em cada caso.¹¹ *Portanto, para a construção de habitações, a cooperação predominante é com o governo federal e, em menor medida, com os governos estaduais.*

Padrão de parceria semelhante ocorre com os programas de *melhoria de unidades habitacionais* e com a *aquisição de unidades habitacionais*. Para a primeira, ainda que 25,8% dos municípios tenham declarado ter implementado este tipo de programa por iniciativa exclusiva, 17,4% o adotaram por meio de convênio com o governo federal e 10,5%, com o governo estadual. Para a segunda, a presença do governo federal ocorreu em 10% do total de municípios, ao passo que 6,4% dos municípios declararam convênios com os governos estaduais. As demais formas de cooperação são irrelevantes em ambos os casos.

Portanto, os programas que envolvem as unidades residenciais, quais sejam, *construção, aquisição ou melhoria das habitações* são realizados predominantemente com o governo federal e, em segundo plano, com os governos estaduais. *É fato, contudo, que a cooperação com o governo federal e os governos estaduais ocorre para os programas que requerem mais elevados montantes de recursos, isto é, a construção e a aquisição da casa própria. Quando se trata de melhorar uma unidade já existente, aumenta a proporção de iniciativas exclusivas das prefeituras.*

Como já vimos anteriormente, a *oferta de material de construção e a oferta de lotes*¹² se caracterizam como ações que os municípios tipicamente empreendem por si mesmos. As associações com outros agentes, públicos ou privados, são irrelevantes para estes tipos de programa.

¹¹ É importante frisar que um município pode ter tido simultaneamente mais de um tipo de ação, e, portanto, a soma das ocorrências isoladas é maior que o número total de municípios que declararam a presença desse tipo de programa/ação.

¹² O fato de o município simplesmente doar terreno pode sugerir que se trata de uma iniciativa de política habitacional mais precária, pois pode envolver um encargo excessivo em construção para as famílias beneficiadas. Dessa mesma perspectiva, a simples doação de terreno pela prefeitura, sem nenhum amparo em instrumentos da política urbana, interfere na dinâmica da cidade sem, contudo, induzir a uma apropriação mais inclusiva na dimensão social e sustentável na dimensão ambiental. A Munic de 2008, no bloco específico sobre Legislação e Instrumentos do Planejamento Municipal, investiga a existência de alguns importantes instrumentos da política urbana. No nível da legislação, levanta dados sobre a existência de: plano diretor; lei de parcelamento do solo; lei de zoneamento; código de obras; além dos instrumentos de solo criado, contribuição de melhorias, operações urbanas e estudos de impacto de vizinhança. No bloco específico sobre Habitação, a pesquisa amplia a investigação para outros instrumentos

Intervenções na questão fundiária têm claramente menor prioridade na agenda dos municípios brasileiros. A *regularização fundiária* ocorreu em 20,4% deles, ao passo que apenas 13,8% dos municípios declararam ter implementado programas de *urbanização de assentamentos*. Quando ocorre, a *regularização fundiária* se dá, predominantemente, por atuação exclusiva dos municípios (13,2% do total), enquanto convênios com o governo federal (5,3%) e com o governo estadual (4,9%) têm igualmente pequena importância relativa.

A *urbanização de assentamentos*, contudo, revela maior importância relativa da *cooperação com o governo federal* (8,1% dos casos), sendo a cooperação com os governos estaduais praticamente irrelevante.

Em suma, a iniciativa habitacional mais frequente nos municípios brasileiros é a *construção de unidades habitacionais*, para a qual a cooperação é um elemento decisivo, sobretudo com o governo federal e com governos estaduais, com destaque para o primeiro. A *melhoria de moradias*, a segunda ação habitacional mais frequente, é composta de iniciativas que os municípios empreendem em grande medida por conta própria, mas para a qual a cooperação não é irrelevante. A *oferta de material de construção* e a *oferta de lotes* caracterizam-se como iniciativas exclusivas dos municípios, ao passo que a *aquisição de unidades habitacionais* e a *urbanização de assentamentos* são as ações habitacionais menos adotadas pelos municípios. Para o primeiro caso, a cooperação com o governo federal e com os governos estaduais, nessa ordem de importância, revela-se relevante. Para o segundo tipo de ação, é a cooperação com o governo federal que predomina.

2.2. DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DA COOPERAÇÃO

Até aqui, vimos que programas relacionados às unidades residenciais, isto é, sua construção, melhoria e/ou aquisição, são realizados pelos municípios em associação com o governo federal, mas também com os governos estaduais. Além disso, as intervenções de tipo fundiário são realizadas em boa medida por iniciativa exclusiva dos municípios, mas aí também o governo federal e os governos estaduais têm uma presença relativamente importante.

Há estados cujas políticas são mais orientadas para a cooperação com municípios, de modo que possamos afirmar que o peso relativo dos estados está na verdade concentrado

da política urbana: existência de legislação específica sobre regularização fundiária e do plano municipal da habitação. O recorte “interesse social” somente aparece como parte da política pública de habitação na Munic de 2009.

em alguns deles? Há estados ou regiões em que a presença do governo federal é mais importante? Essas são as perguntas a ser respondidas nesta seção.¹³ Inicialmente, serão analisados os padrões de cooperação para os programas de construção e melhoria de unidades residenciais,¹⁴ que são de longe os programas mais adotados pelos municípios brasileiros. Em seguida, passaremos à análise das políticas de intervenção fundiária dos municípios, dada a importância relativa da cooperação com o governo federal e os governos estaduais para sua implementação.

2.2.1. Padrões de cooperação para a produção habitacional

A construção e a melhoria de unidades residenciais são os programas mais adotados pelos municípios. Para tanto, eles estabelecem convênios com o governo federal e os governos estaduais. Resta saber se este é um padrão homogêneo ou se está concentrado em termos regionais.

Construção de unidades habitacionais

Dada sua importância para as políticas municipais, a construção de unidades habitacionais merece ser destacada na análise. O Gráfico 2.3 mostra a proporção de municípios em cada estado¹⁵ que declararam a construção de moradias como programa/ação habitacional no período 2007-2008.

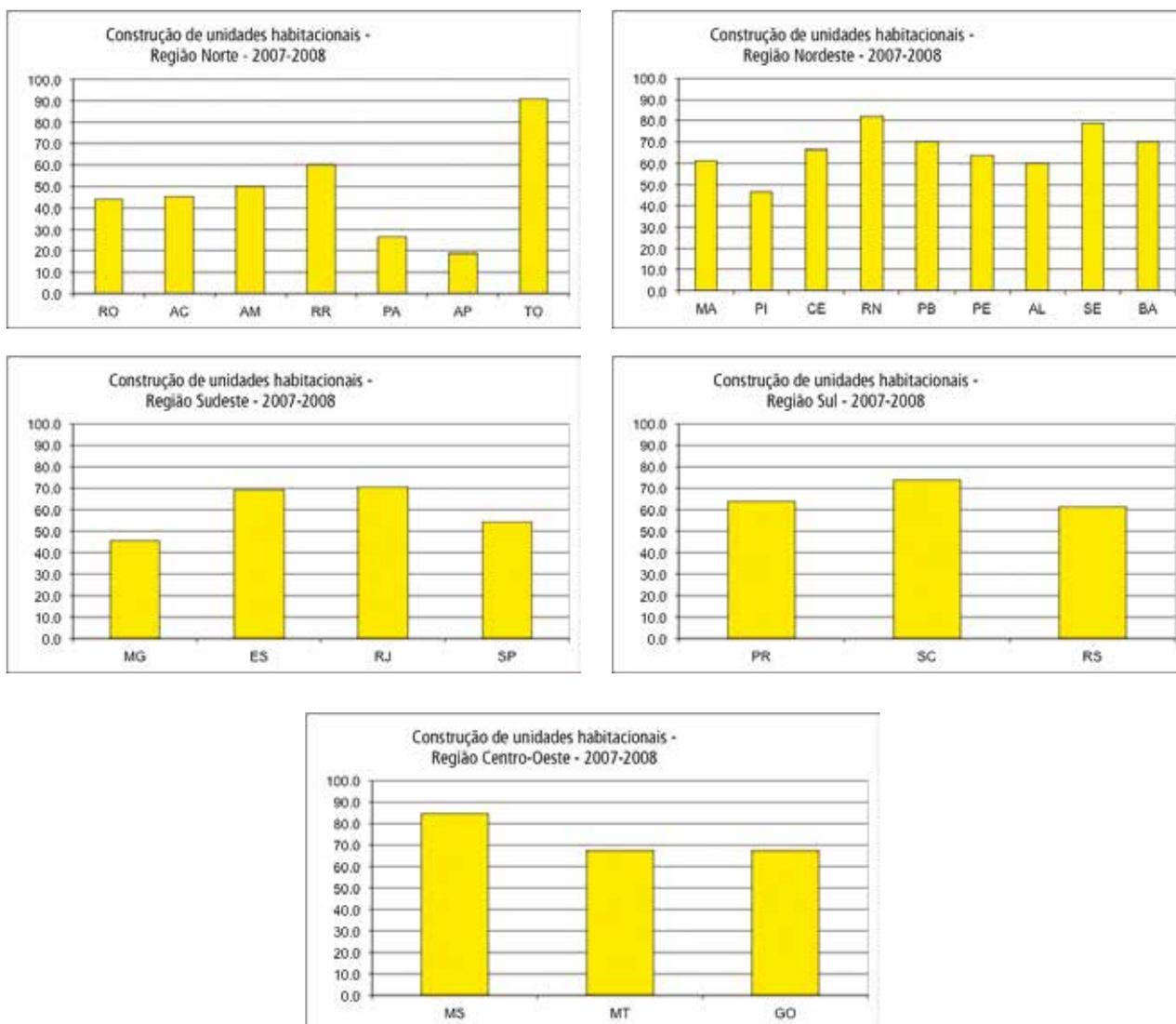
¹³ Como visto na seção anterior, o período 2007-2008 é o único para o qual a Munic oferece informações sobre a cooperação entre os três níveis de governo na política habitacional. Assim, por se tratar de um único período, não é possível inferir se as evidências apresentadas a seguir constituem um padrão.

¹⁴ Serão excluídos desta análise os programas de aquisição de unidades residenciais, dada sua provável associação com os programas de construção de moradias e o possível viés da distribuição dos valores decorrente dessa associação (ver Tabela 2.8 no Anexo Estatístico).

¹⁵ O Distrito Federal não é considerado, pois contém apenas um município.

Gráfico 2.3

Proporção de municípios com construção de unidades habitacionais — Brasil — 2007-2008



Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Na região Norte, o percentual de municípios que declararam iniciativas de construção habitacional ficou abaixo de 50% na maioria dos estados, exceto no Amazonas (com 50%), em Roraima (60%) e em Tocantins (90,6%). Comportamento distinto é apresentado pela região Nordeste, onde se verificam percentuais acima de 60% em quase todos os estados, menos no Piauí (com 46,6%) e em Alagoas (59,8%). No Sudeste, percentuais comparativamente mais baixos foram verificados em Minas Gerais (45,3%) e São Paulo (54%), ao passo que Rio de Janeiro (70,7%) e Espírito Santo (69,2%) apresentam percentuais comparativamente mais elevados de municípios que declararam programas de construção habitacional no período.

Santa Catarina destacou-se no Sul, pois 73,7% dos municípios do estado declararam ter realizado programas de construção habitacional no período. O Rio Grande do Sul e o Paraná registraram percentuais um pouco acima de 60%. Por fim, no Centro-Oeste, Goiás e Mato Grosso registram a mesma faixa percentual (67%), destacando-se Mato Grosso do Sul, com 84,6%.

Em suma, no biênio 2007-2008, a construção de unidades residenciais era uma atividade bastante bem distribuída entre os municípios brasileiros de todos os estados, como pode ser observado no mapa superior esquerdo do conjunto de mapas 2.1.¹⁶ Na presença de patamares tão elevados, são apenas os estados da região Norte, em particular Pará e Amapá, bem como o estado de Minas Gerais, que apresentam taxas de participação municipal na oferta de programas de construção residencial bem inferiores à média nacional, que era de 60,7% (ver Tabela 2.3).

Entretanto, a distribuição espacial das modalidades de produção é muito desigual no território nacional. A iniciativa exclusiva das prefeituras está concentrada em três estados: Amazonas, Rio Grande do Sul e Espírito Santo, sendo que mesmo nesses casos não ultrapassa 30% dos municípios. É necessário ainda muita cautela na interpretação do significado dessas evidências, dado que elas se referem ao número de municípios que declararam ter adotado este tipo de iniciativa, e não ao número de unidades residenciais entregues. Neste caso, um programa habitacional que tenha entregado 10 residências tem o mesmo peso que um programa que tenha entregado 1.000 unidades.

A associação com o governo federal tem peso relativamente mais importante nos municípios dos estados nordestinos e da região Norte, bem como em Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Espírito Santo e Mato Grosso do Sul (mapa inferior direito do Mapa 2.1). Em três estados, a taxa de associação com o governo federal é inferior à de associação com o governo estadual: Paraná, São Paulo e Mato Grosso (metade inferior do Mapa 2.1). Por fim, governos estaduais e o governo federal são igualmente relevantes para a produção municipal de habitações em um número concentrado de estados: Tocantins e Mato Grosso do Sul (Tabela 2.6, no Anexo Estatístico).

Alguns estados se destacam por sua presença na associação com os municípios para produzir unidades residenciais. A região Centro-Oeste foi a única a apresentar um comportamento homogêneo entre os estados: Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás podem ser caracterizados como tendo alta participação nas políticas de construção residencial de seus municípios. O mesmo pode ser dito de Tocantins (na região Norte), Espírito Santo, Rio

¹⁶ O Mapa 2.1. foi elaborado com base nos dados da Tabela 2.6, no Anexo Estatístico, que apresenta o percentual de municípios em cada estado que declararam ter implementado programas de construção de moradias nas distintas modalidades de análise.

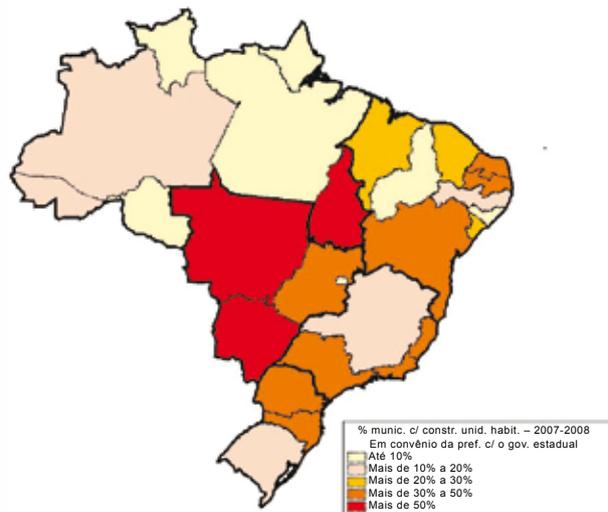
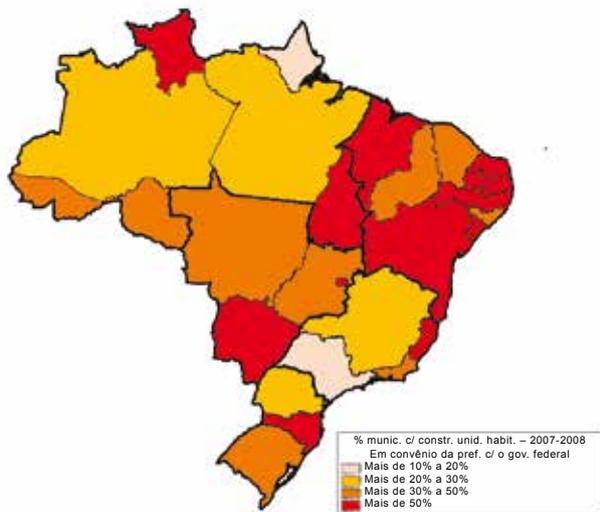
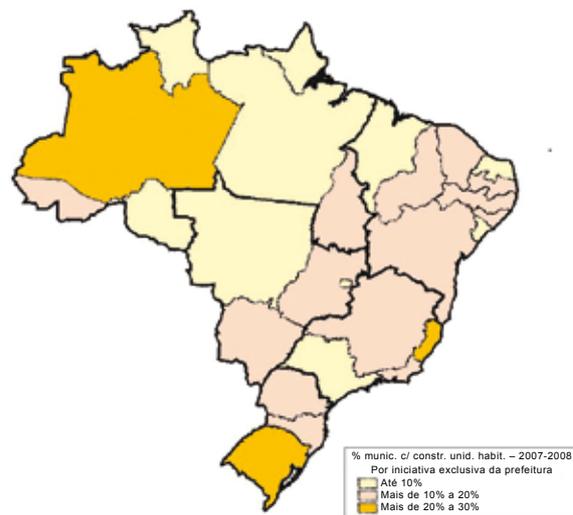
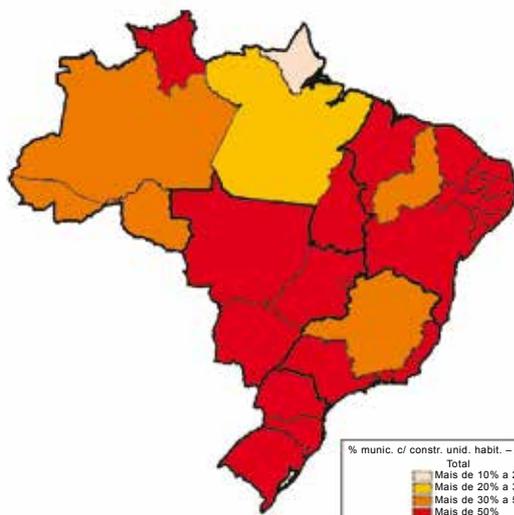
de Janeiro e São Paulo (na região Sudeste), Paraná e Santa Catarina (na região Sul). Nas regiões Norte (com exceção de Tocantins) e Nordeste (exceto Rio Grande do Norte e Paraíba), por sua vez, a presença dos governos estaduais é de modo geral bastante fraca na produção de unidades residenciais (mapa inferior direito do Mapa 2.1).

No âmbito de cada estado, um percentual mais elevado de municípios com construção de unidades habitacionais é resultado, em vários estados, da soma de elevados percentuais de programas/ações em cooperação tanto com o governo federal como com o governo estadual (Tabela 2.6, no Anexo Estatístico).

É de destacar o peso das ações conjuntas com a iniciativa privada, que apresentam percentuais, em regra, bem pequenos em todo o País, em Mato Grosso do Sul (7,7%) e em Mato Grosso (4,3%), verificadas em seis municípios em cada estado. Porém, de uma forma geral, as parcerias com a iniciativa privada e as associações entre as prefeituras têm uma frequência pequena na construção de unidades habitacionais (Tabela 2.6).

Mapa 2.1

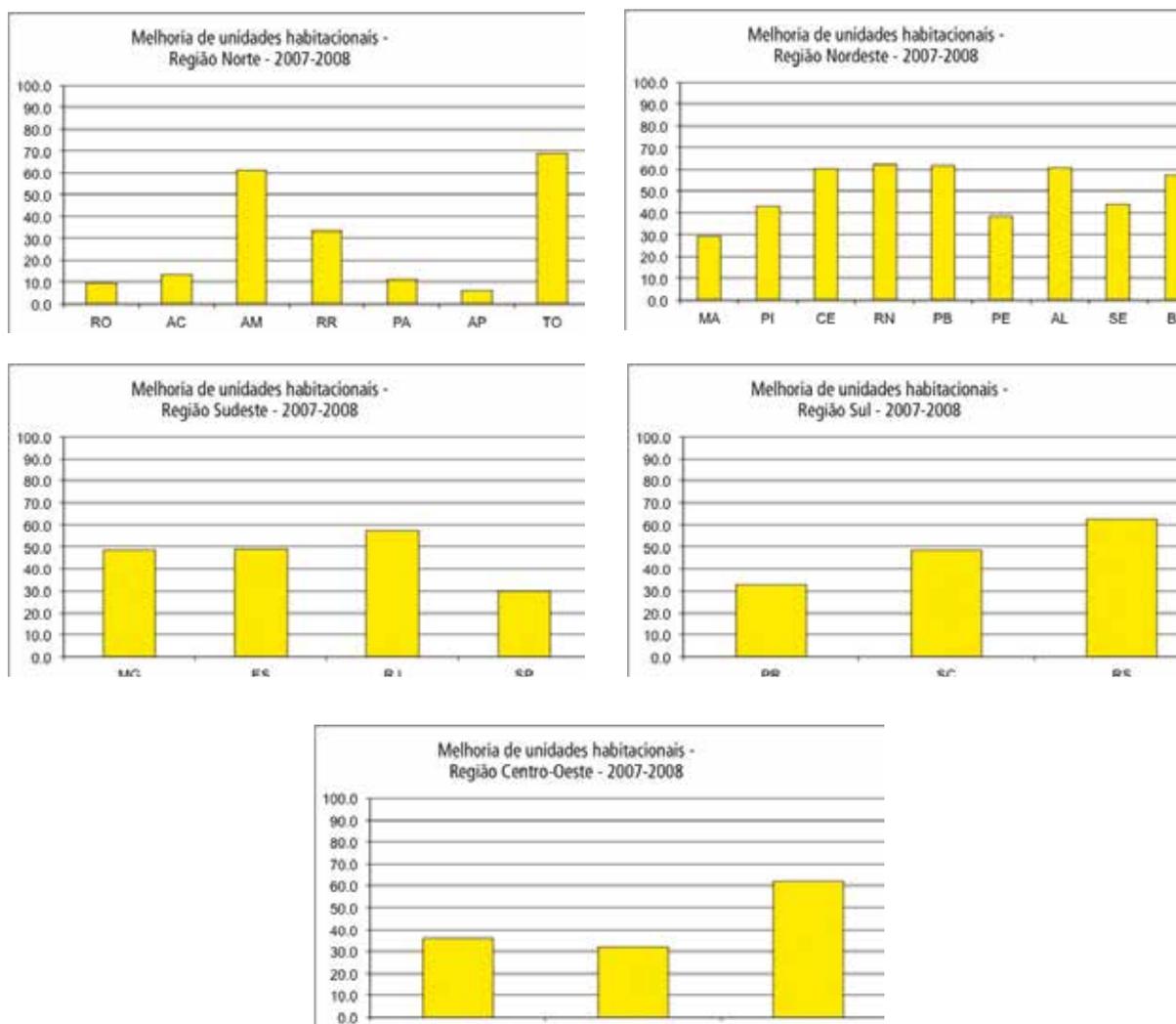
Proporção de municípios com construção de unidades habitacionais — Brasil — 2007-2008



Melhoria de unidades habitacionais

A melhoria de unidades habitacionais é a segunda ação mais frequente entre os municípios brasileiros de 2007 a 2008. Sabemos até o momento que esta é realizada em grande medida por iniciativa exclusiva dos municípios, mas com presença considerável do governo federal e dos estaduais. O Gráfico 2.4 permite visualizar a distribuição espacial dessas associações, pois apresenta o percentual de municípios em cada estado que declararam ter implementado este tipo de ação no período 2007-2008.

Gráfico 2.4
Proporção de municípios com programas de melhoria de unidades habitacionais
Brasil — 2007-2008



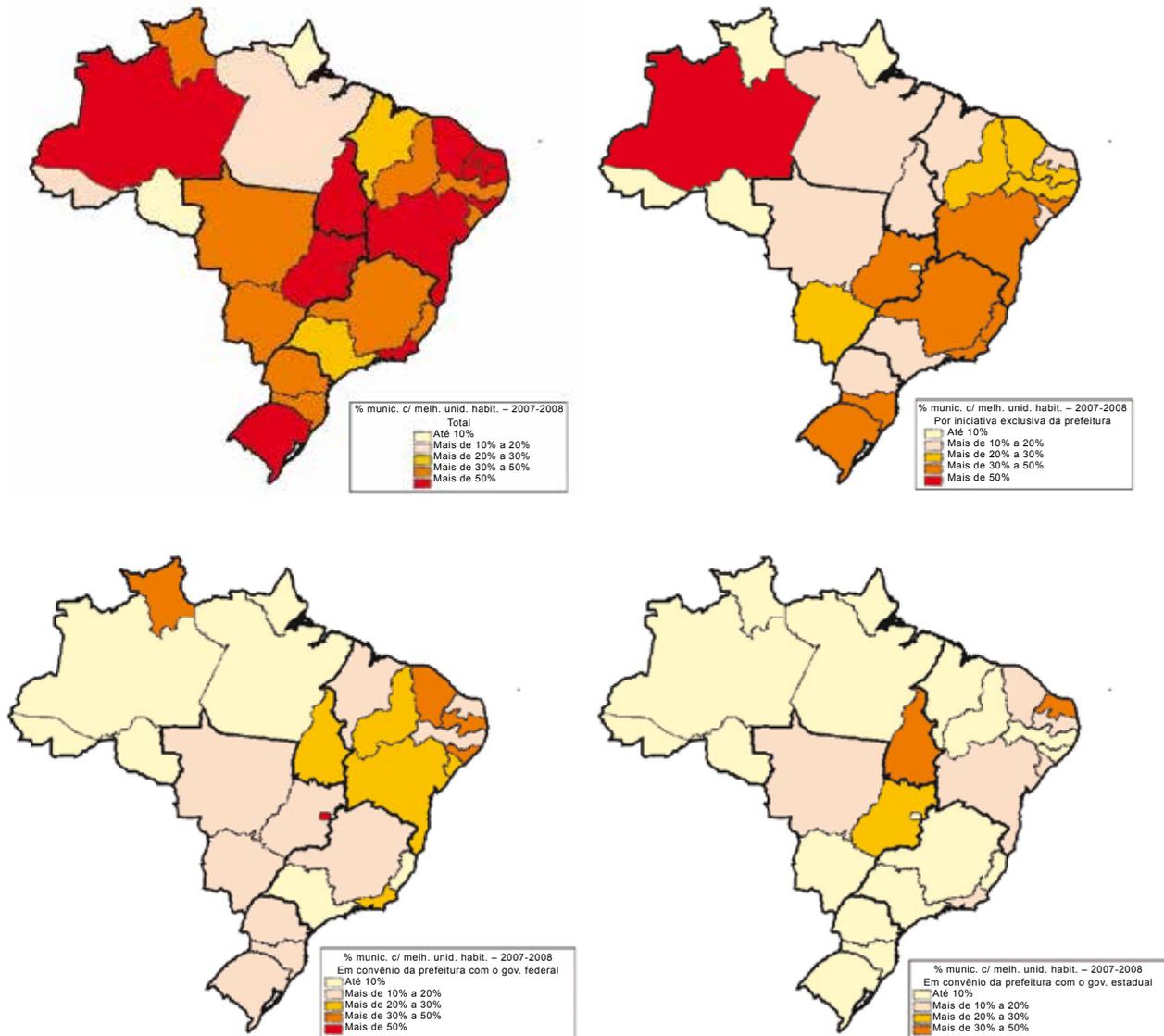
Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

É evidente que este tipo de programa está concentrado nos municípios de alguns estados. Em outras palavras, esse não é um tipo de ação disseminado entre as prefeituras brasileiras. Na região Norte, são os municípios dos estados de Amazonas e Tocantins que adotam essa política. Na região Nordeste, estes programas são mais disseminados, mas estão concentrados no Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas e Bahia. No Sudeste, cerca de metade das prefeituras de cada estado declarou a adoção deste tipo de programa, à exceção de São Paulo, em que apenas 29,8% dos municípios declararam esse tipo de ação. Na região Sul, o Rio Grande do Sul aparece com 62,7% de municípios que declararam ter empreendido este tipo de programa. Por fim, no Centro-Oeste, um estado se destaca em relação aos demais: Goiás.

O Mapa 2.2, elaborado com base nos dados da Tabela 2.7 (do Anexo Estatístico), apresenta os dados sobre o percentual de municípios que adotaram este tipo de programa, segundo as modalidades de cooperação, isto é, por iniciativa exclusiva da prefeitura ou por meio de associações com o governo federal ou o governo estadual.

Mapa 2.2

Proporção de municípios com programas de melhoria de unidades habitacionais
Brasil — 2007-2008



Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Ainda que este tipo de programa seja bastante disseminado, está claro que não é adotado pela maioria das prefeituras em boa parte dos estados da região Norte bem como nos estados do Maranhão e São Paulo (mapa superior esquerdo). Sua importância relativa no rol de programas implementados pelos municípios brasileiros é influenciada, em parte, por sua adoção em alguns estados com grande número de municípios, tais como Minas Gerais, Bahia e Rio Grande do Sul (mapa superior direito). Por outro lado, a presença do governo federal neste tipo de programa está concentrada em uns poucos estados: Roraima,

Ceará, Paraíba e Alagoas (mapa inferior esquerdo). Por fim, apenas os estados de Tocantins e Rio Grande do Norte têm presença importante na associação dos governos municipais com seus governos estaduais para implementar programas de melhoria de unidades residenciais (mapa inferior direito). De todo modo, a presença mais marcante deste tipo de programa nos municípios da região Nordeste pode ser explicada tanto por uma marcada associação com o governo federal como pela iniciativa própria das prefeituras (mapas superior direito e inferior esquerdo). Definitivamente, com exceção de Tocantins e Rio Grande do Norte, este não é um programa através do qual os governos estaduais fazem tipicamente parcerias com seus municípios (mapa inferior direito).

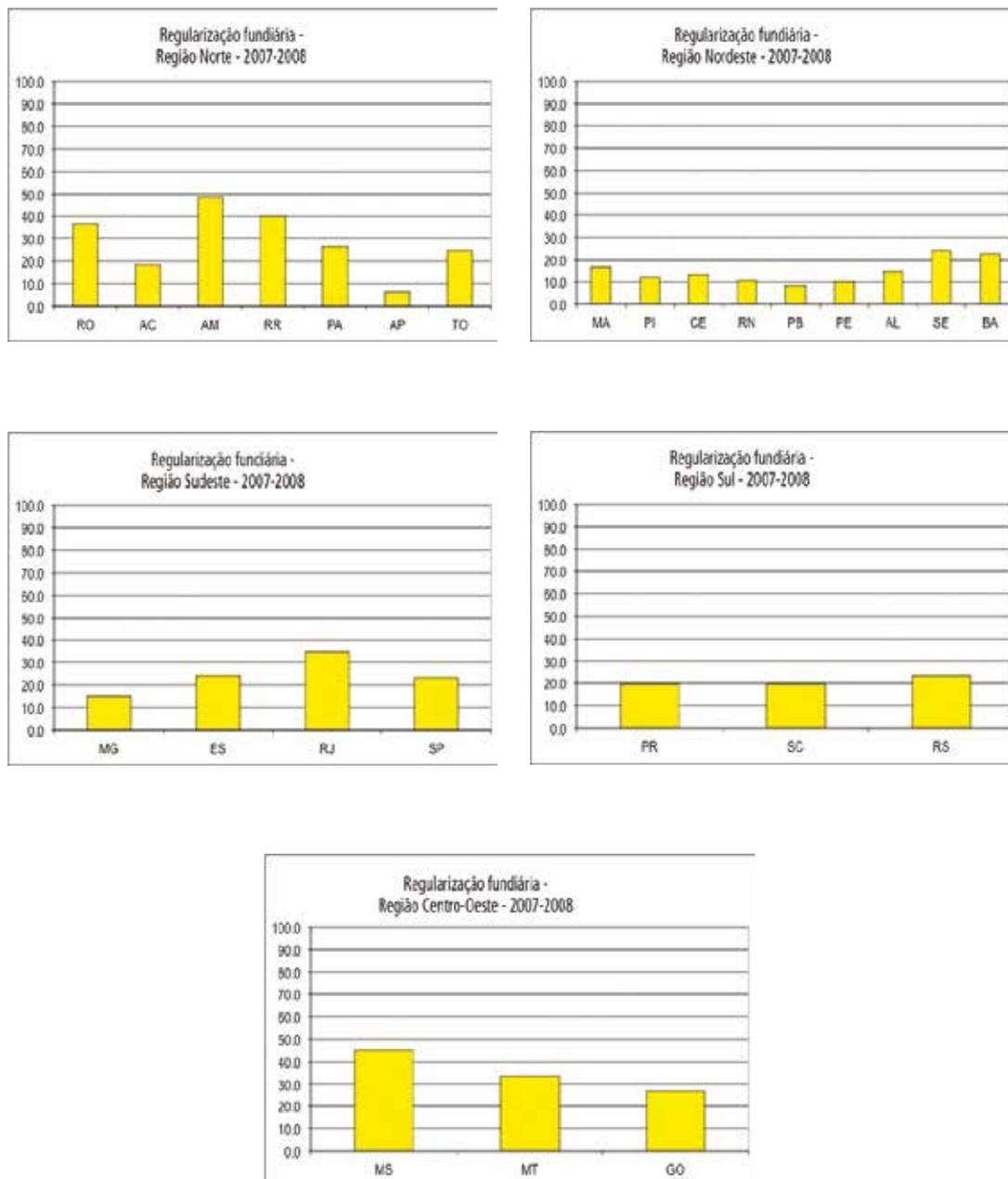
2.2.2. Padrões de cooperação para a intervenção fundiária

Os municípios brasileiros adotam programas de intervenção na área fundiária, ainda que estes não estejam no centro da agenda habitacional municipal. Ao contrário, foram objeto de uma minoria de municípios no biênio 2007-8. Pouco mais de 20% dos municípios (1.133) adotaram programas de regularização fundiária, ao passo que apenas 766 (13,8% do total) adotaram programas de urbanização de assentamentos. Ambos os tipos de programa, contudo, apresentam evidências de associação com o governo federal e os governos estaduais. Mas, este é um padrão homogêneo ou desigualmente distribuído no território nacional?

Regularização fundiária

O Gráfico 2.5 permite analisar a proporção de municípios em cada estado que declararam ter implementado programas de regularização fundiária no período 2007-2008.

Gráfico 2.5
Proporção de municípios com regularização fundiária — Brasil — 2007-2008



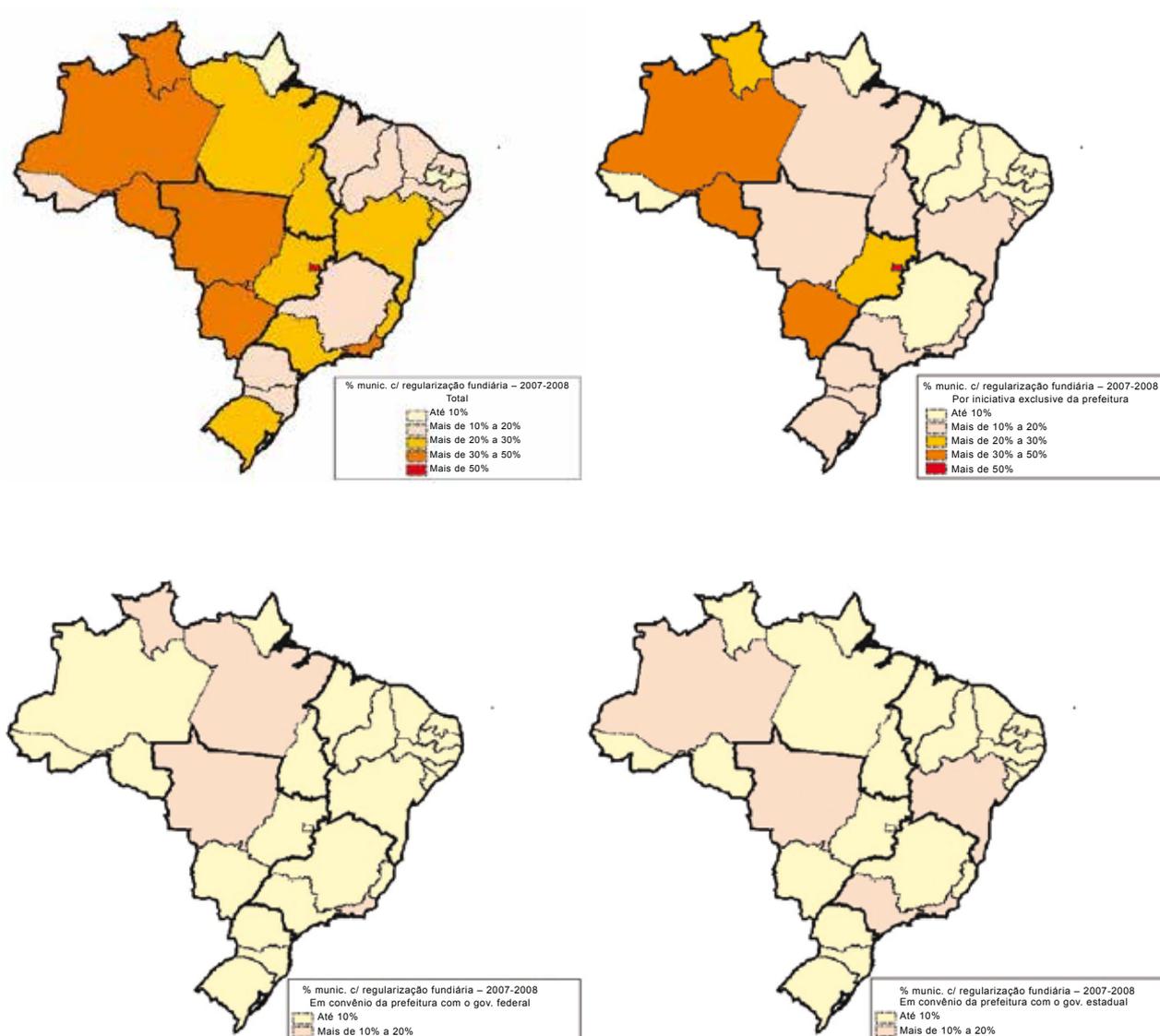
Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

A implementação destes programas está concentrada nas regiões Norte e Centro-Oeste. São os municípios dos estados do Amazonas, Roraima e Rondônia bem como de Mato Grosso do Sul (com percentuais próximos a 40% dos municípios do estado) que mais implementam programas de regularização fundiária. No Sudeste, apenas o estado do Rio de Janeiro, com 34,8% dos municípios do estado tendo declarado sua adoção, também apresenta forte presença destes programas.

Essa informação pode ser confirmada no Mapa 2.3, cuja fonte é a Tabela 2.9 (no Anexo Estatístico). Embora estes programas estejam presentes em todo o país, apresentam uma clara concentração regional no Norte e no Centro-Oeste (mapa superior esquerdo). Nesses estados em que sua concentração é maior, a iniciativa é tipicamente exclusiva das prefeituras (mapa superior direito). Ainda que o governo federal e os governos estaduais estejam associados a essas iniciativas, sua presença, embora variável em frequência de um estado para outro, não é tão expressiva quanto a das próprias prefeituras (mapas inferiores direito e esquerdo). Isto é, o padrão de associação não parece ser relevante nos programas de regularização fundiária implementados pelas prefeituras municipais.

Mapa 2.3

Proporção de municípios com regularização fundiária — Brasil — 2007-2008



Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

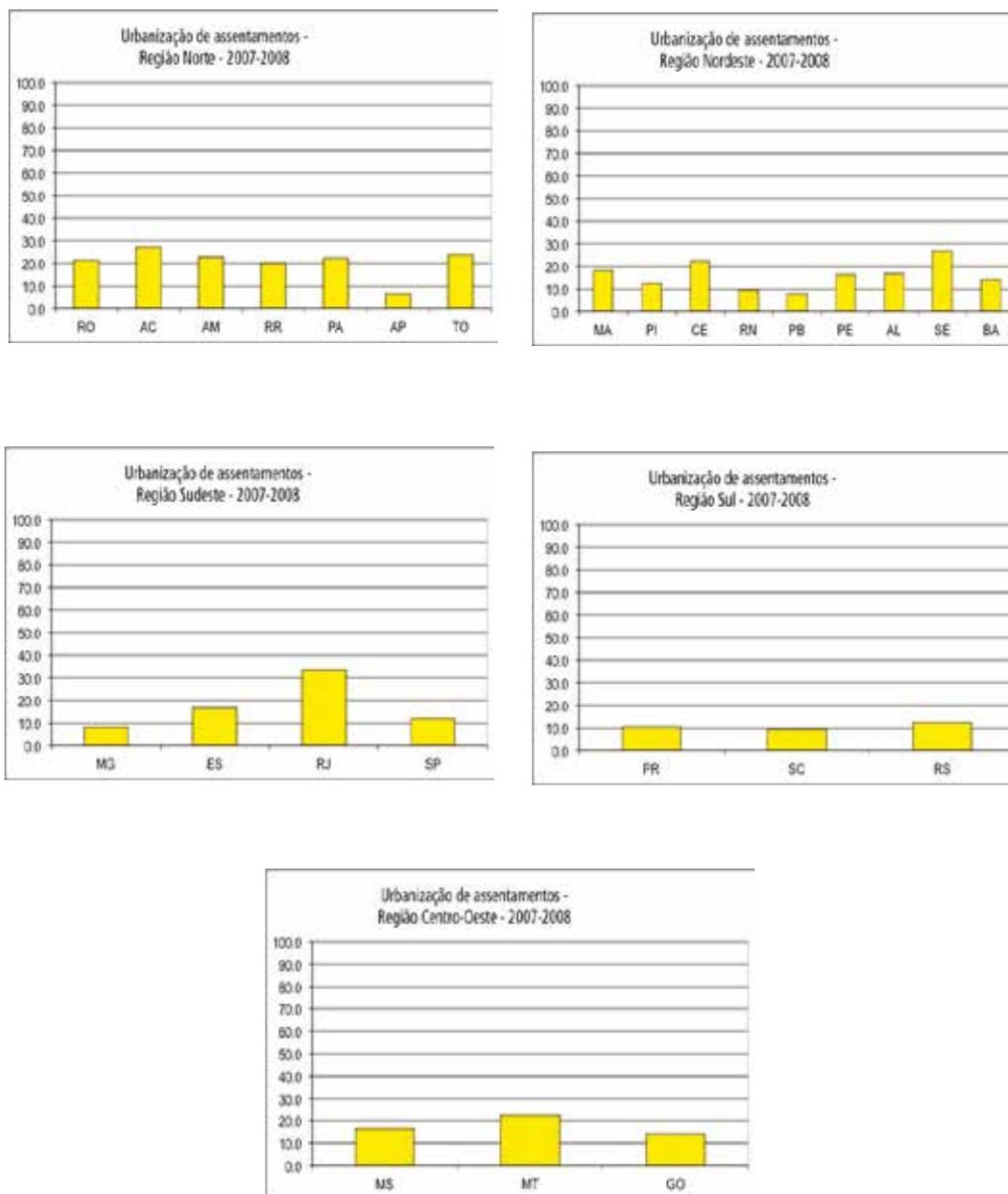
As associações com o governo federal são superiores a 10% dos municípios em Roraima, no Pará, no Rio de Janeiro e em Mato Grosso (mapa inferior à esquerda). As associações com o governo estadual, por sua vez, são superiores a 10% no Amazonas, em Mato Grosso, Bahia, São Paulo e Rio de Janeiro (mapa inferior à direita).

Portanto, a frequência da regularização fundiária é concentrada regionalmente e expressa iniciativas exclusivas dos municípios. As ações em cooperação com os governos federal e estadual são pouco relevantes nos programas de regularização fundiária.

Urbanização de assentamentos

A urbanização de assentamentos foi o programa menos adotado entre os municípios brasileiros no biênio 2007-2008. Foram 766 municípios que declararam este tipo de programa. O Gráfico 2.6 permite analisar a proporção de municípios de cada estado que declararam ter implementado esse tipo ação habitacional no período 2007-2008.

Gráfico 2.6
Proporção de municípios com urbanização de assentamentos — Brasil — 2007-2008



Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

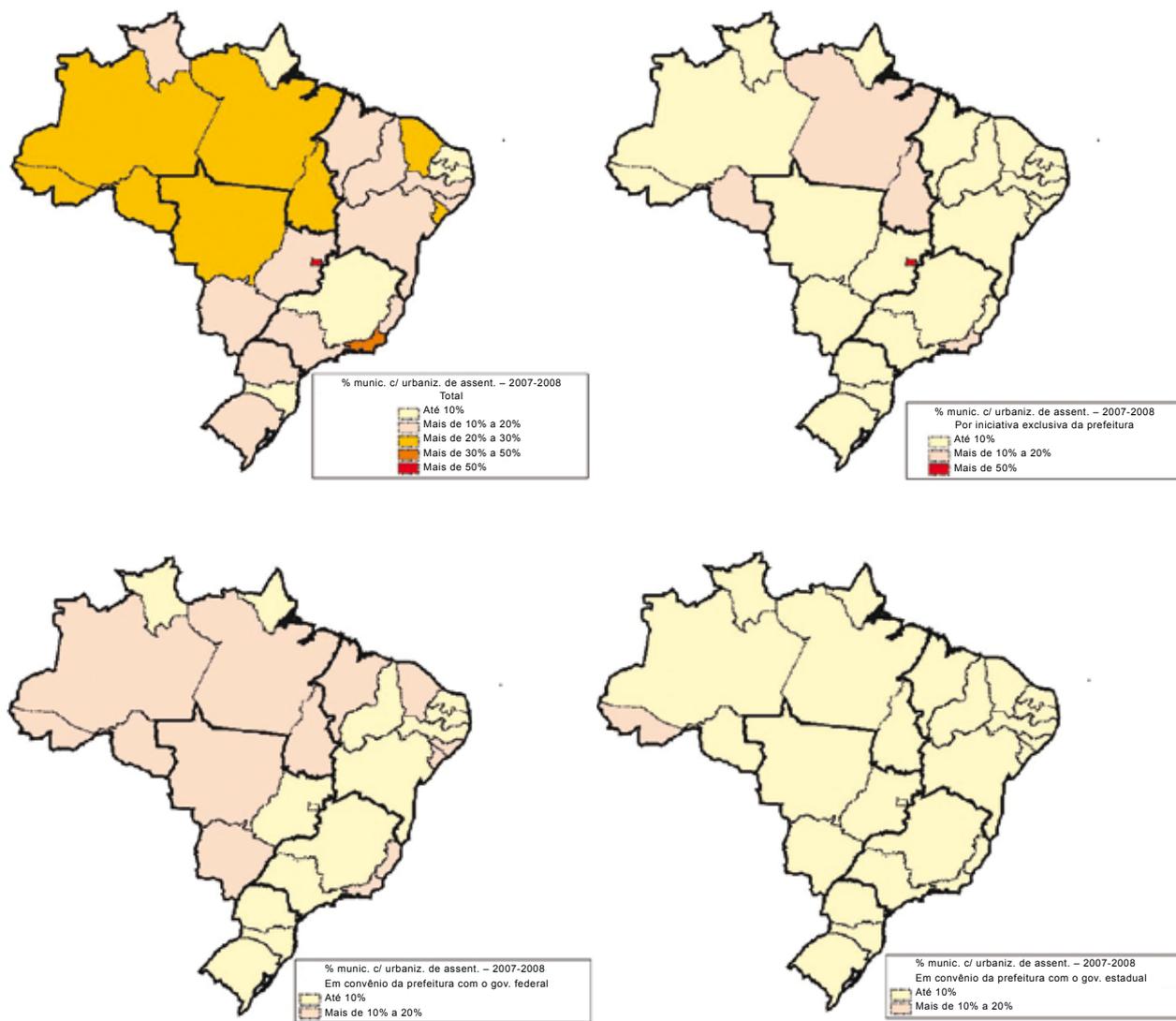
Na região Norte, ações municipais de urbanização de assentamentos foram realizadas por cerca de 20% dos municípios de cada estado, com exceção do Amapá. Na região Nordeste, a proporção de municípios em cada estado variou entre 7,6% (Paraíba) e 26,7% (Sergipe). Na região Sudeste, encontra-se o único caso em que cerca de um terço das prefeituras estaduais adotou essa ação habitacional: o estado do Rio de Janeiro. No Sul, todos os estados apresentaram percentual em torno de 10%. No Centro-Oeste, Mato Grosso destacou-se com 22,7%.

O Mapa 2.4, elaborado a partir dos dados da Tabela 2.10 (no Anexo Estatístico) permite a visualização da distribuição espacial das políticas municipais de urbanização de assentamentos. Este é um fenômeno concentrado nas regiões Norte e Centro-Oeste e no estado do Rio de Janeiro (mapa superior direito). Além disso, nos estados em que há concentração desse tipo de programa, a associação com o governo federal é a forma mais frequente de implementação do programa (mapa inferior esquerdo). Ainda que no Pará, em Rondônia, Tocantins e Rio de Janeiro ocorra presença importante de programas por iniciativa exclusiva da prefeitura (mapa superior direito), o governo federal é também muito presente, em termos comparativos. Também é clara a quase ausência dos governos estaduais na associação com as prefeituras para implementação de programas desse tipo (mapa inferior direito).

Portanto, programas de urbanização de assentamentos são implementados pelas prefeituras exclusivamente ou em cooperação com o governo federal.

Mapa 2.4

Proporção de municípios com urbanização de assentamentos — Brasil — 2007-2008



Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

3 Os programas próprios dos municípios brasileiros

Vimos que programas de oferta de lotes e/ou de material de construção são mais tipicamente implementados por iniciativa exclusiva das prefeituras. Ainda que possa ser expressiva em termos numéricos – tendo envolvido, respectivamente, 24,6% e 35,7% dos municípios brasileiros no biênio 2007-2008 –, a modalidade da associação foi limitada ao longo da década de 2000 (ver Tabela 2.3).

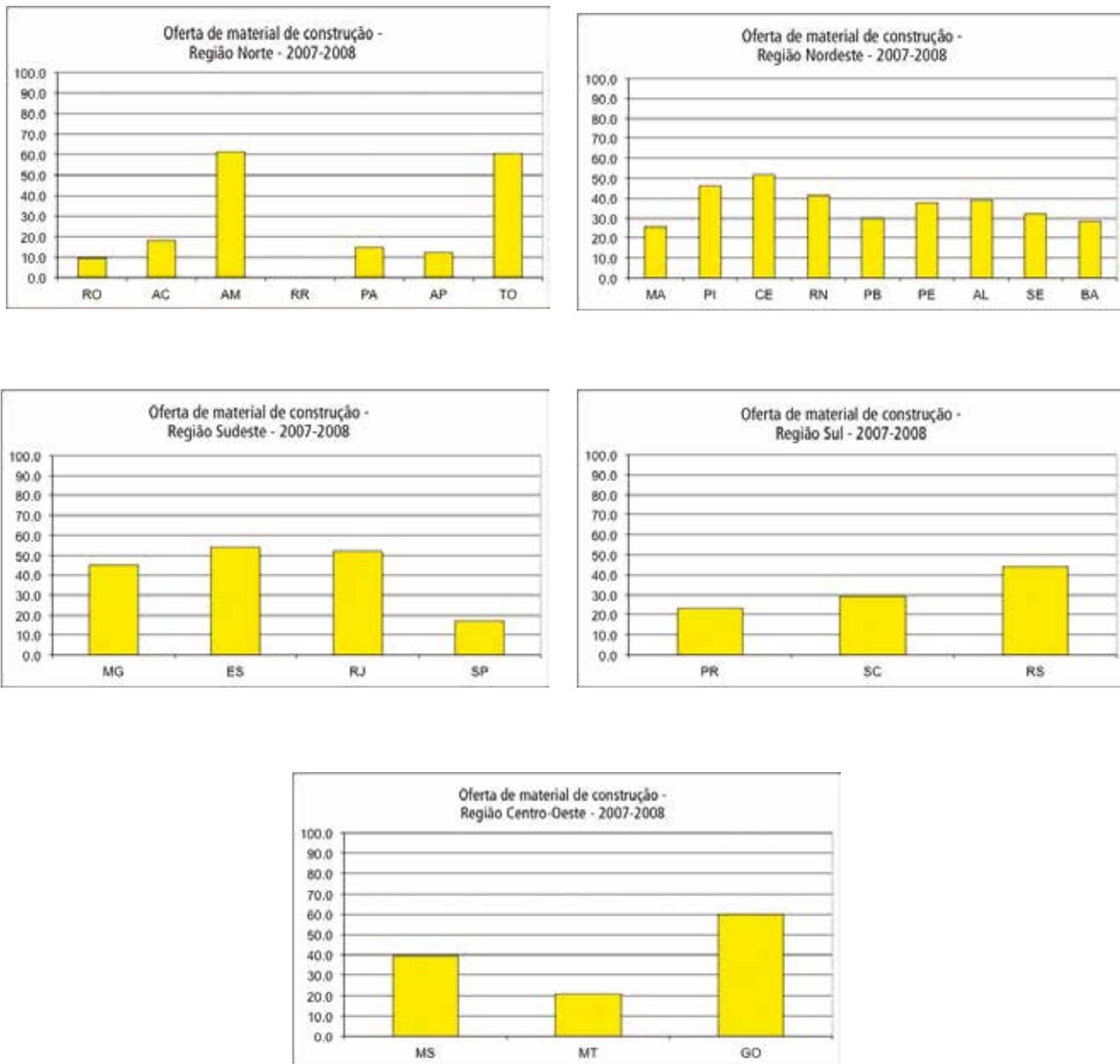
É possível identificar um padrão espacial de frequência deste tipo de programa?

Oferta de material de construção

A terceira iniciativa habitacional mais presente nos municípios brasileiro, no biênio 2007-2008, é a oferta de material de construção. Esse tipo de programa ocorre preponderantemente por meio de ações que os municípios empreendem por si mesmos, com baixíssima frequência de associação ou de parceria com as outras esferas de governo e outros agentes.

O Gráfico 2.7 permite visualizar a proporção de municípios em cada estado que declararam ter adotado a oferta de material de construção como ação habitacional no período 2007-2008.

Gráfico 2.7
 Proporção de municípios com oferta de material de construção — Brasil — 2007-2008



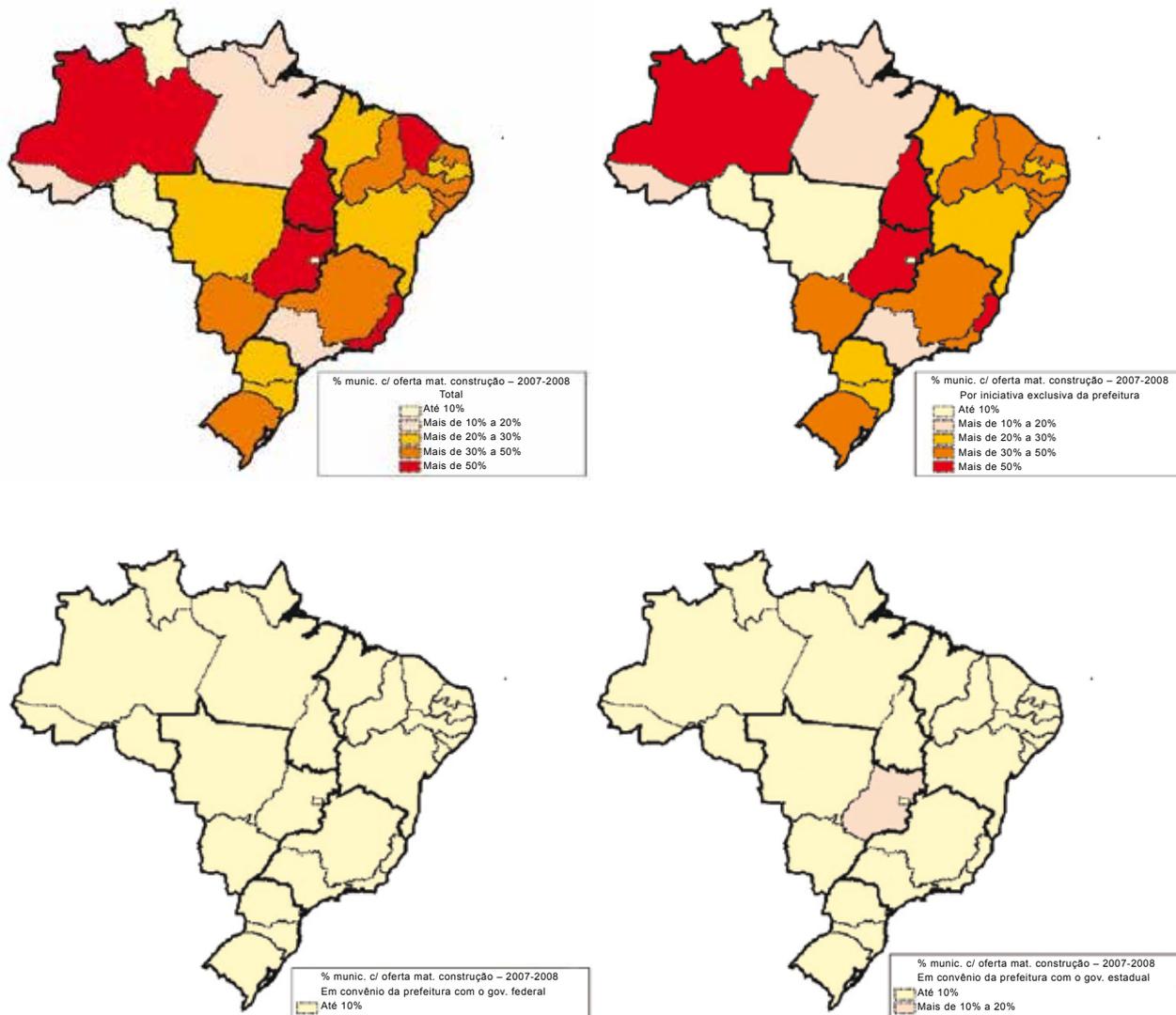
Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Na região Norte, Amazonas (com 61,3% dos municípios) e Tocantins (60,4%) contrastam fortemente com os demais estados, nos quais a frequência não atinge 20% dos municípios do estado. A região Nordeste apresenta comportamento mais homogêneo, variando, entretanto, de 25,8% de municípios no Maranhão a 51,6% no Ceará. No Sudeste, a distribuição de materiais de construção é uma ação frequente entre as prefeituras, com percentuais em torno de 50% em quase todos os estados. São Paulo, mais uma vez, apresenta um comportamento atípico na região, pois apenas 17,1% dos municípios paulistas declararam esse tipo de iniciativa. Na região Sul, o Rio Grande do Sul destaca-se mais uma vez em sua região, com 44,2% dos municípios com distribuição de materiais de construção, contra percentuais de 23,3% no Paraná e 29,4% em Santa Catarina. No Centro-Oeste, Goiás é o destaque, com cerca de 60%, percentual bem superior aos verificados em Mato Grosso do Sul (39,7%) e Mato Grosso (20,6%).

O Mapa 2.5, elaborado com base nos dados da Tabela 2.11 (no Anexo Estatístico) permite visualizar tanto a distribuição espacial desse tipo de programa quanto confirmar que esta é uma política tipicamente municipal, realizada sem associação com o governo federal ou os estaduais. Em cada região, há estados que se destacam pela frequência dos programas de oferta de material de construção: Amazonas e Tocantins (na região Norte), Ceará (na região Nordeste), Goiás (na região Centro-Oeste), Rio de Janeiro e Espírito Santo (na região Sudeste). Além disso, em Mato Grosso do Sul, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Piauí, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Alagoas e Sergipe, mais de um terço de seus municípios ofereceram materiais de construção no período (mapa superior esquerdo). A distribuição espacial dos programas praticamente coincide com a distribuição espacial de sua implementação por iniciativa exclusiva da prefeitura (mapa superior direito), ao passo que a presença do governo federal e dos governos estaduais é irrelevante nesses estados (mapas inferiores direito e esquerdo).

Portanto, a oferta de materiais de construção é essencialmente exclusiva dos municípios. Assim, essas ações referem-se principalmente a circunstâncias locais, e não a processos que envolvem a participação dos governos federal e estadual ou outros agentes.

Mapa 2.5
 Proporção de municípios com oferta de material de construção — Brasil — 2007-2008

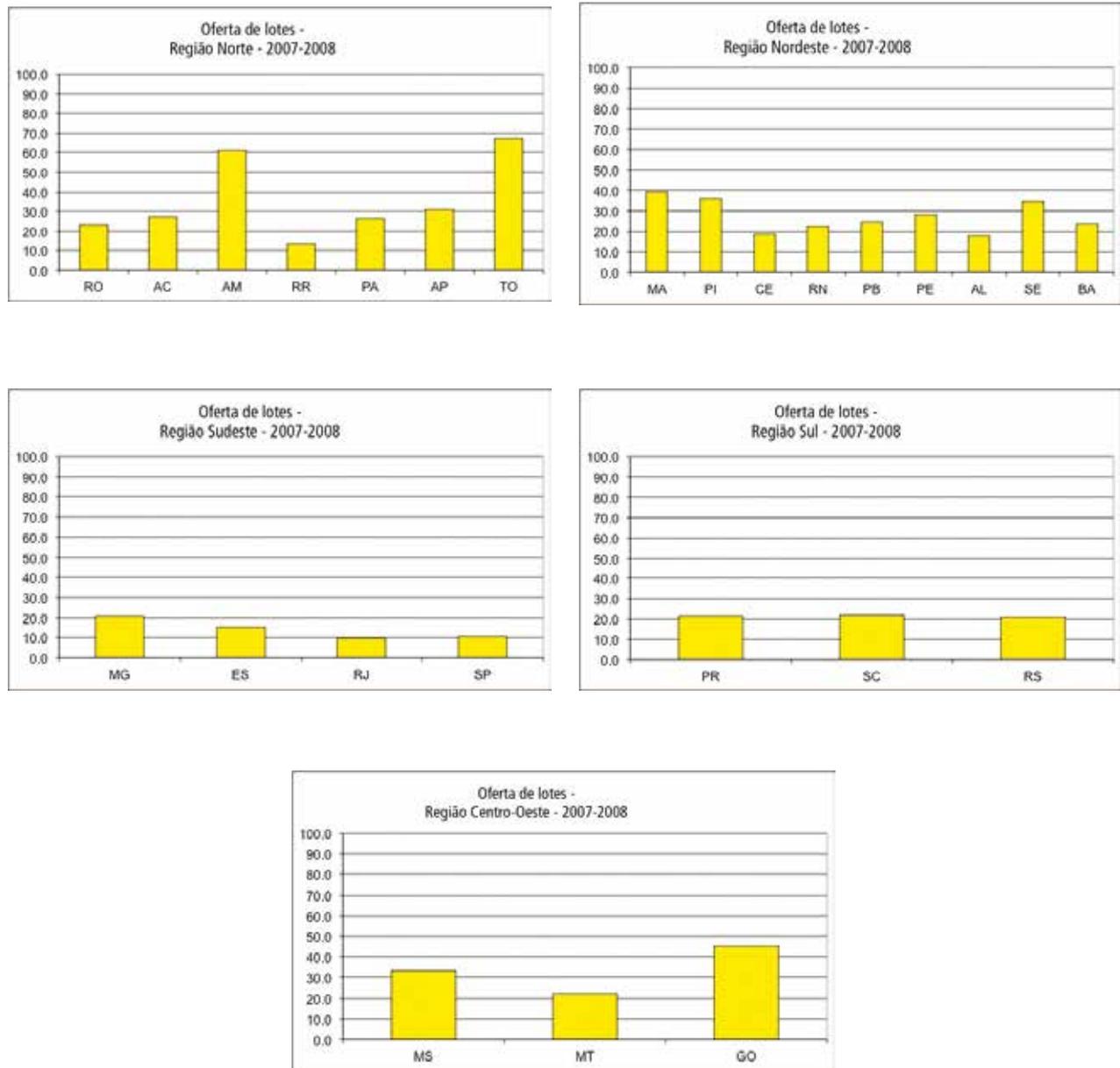


Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Oferta de lotes

A oferta de lotes é outra iniciativa que se caracteriza como típica exclusivamente dos municípios. O Gráfico 2.8 permite visualizar sua distribuição em cada estado no biênio 2007-2008.

Gráfico 2.8
Proporção de municípios com oferta de lotes — Brasil — 2007-2008

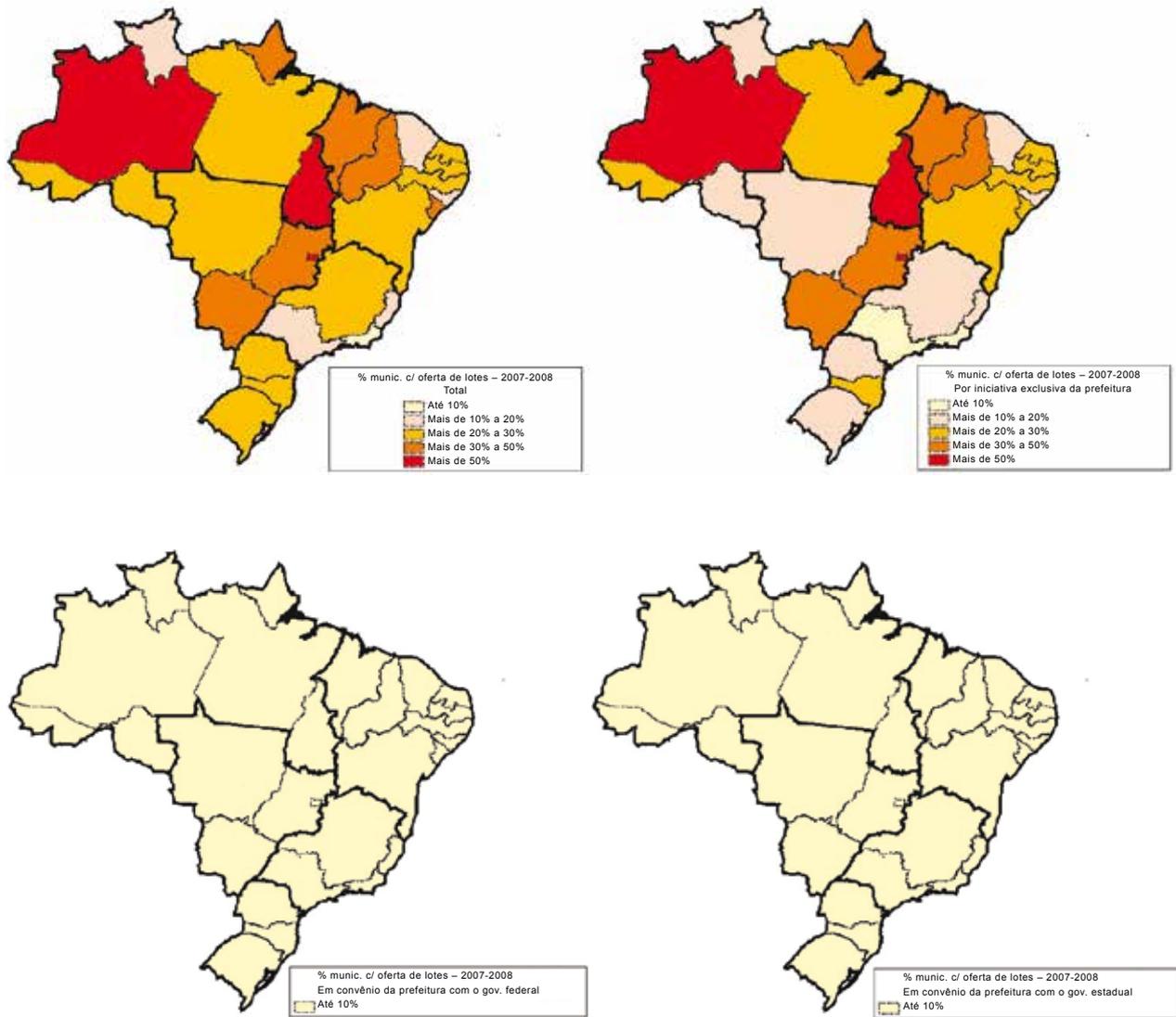


Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Na região Norte, há grandes diferenças de estado para estado. Os maiores percentuais de municípios que declararam oferecer lotes como ação habitacional são o do Tocantins e o do Amazonas, com, respectivamente, 66,9% e 61,3%, ao passo que a menor frequência é apresentada por Roraima, com 13,3% de casos. No Nordeste, as diferenças são muito menos marcantes, com o máximo verificado no Maranhão (39,2%) e o mínimo, em Alagoas (17,6%). No Sudeste, o maior peso relativo dessa ação habitacional é notado em Minas Gerais (20,5%) e o menor, no Rio de Janeiro (9,8%). No Sul, todos os estados apresentam percentual na faixa de 21%. No Centro-Oeste, o estado de maior percentual é Goiás (45,5%); o de menor, Mato Grosso (22%).

O Mapa 2.6, elaborado com base nos dados da Tabela 2.12 (no Anexo Estatístico), mostra que a distribuição de lotes esteve concentrada em alguns estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Amazonas e Tocantins apresentam a maior frequência de municípios que adotaram esse tipo de ação habitacional, ainda que ele seja também bastante frequente no Amapá, Maranhão, Piauí, Sergipe, Mato Grosso do Sul e Goiás (mapa superior esquerdo). Sua frequência, contudo, está claramente associada a ações exclusivas das prefeituras (mapa superior direito).

Mapa 2.6
Proporção de municípios com oferta de lotes — Brasil — 2007-2008



Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

Os dois mapas na metade inferior da figura, por sua vez, mostram que as ações em cooperação com os governos federal e estadual não atingem isoladamente 10% dos municípios em todos os estados.

Os dados da Munic não permitem identificar o contexto em que a doação do terreno pela prefeitura é feita – o que pode ocorrer em forma de contrapartida a um investimento em construção. Há que se considerar que o fato de o município fazer a doação do terreno sem nenhuma forma de cooperação, por sua vez, sugere uma iniciativa de política habitacional mais precária, pois pode envolver um encargo excessivo em construção para as famílias beneficiadas.

A alta frequência de distribuição de lotes em estados como Amazonas, Tocantins, Amapá e Maranhão, entre outros, sugere que a disponibilidade de terras é um fator relevante. Mas cabe considerar que a frequência verificada na região Sul é relativamente elevada, acima de 20%, o que pode indicar um certo contexto de política que transcende a questão da mera disponibilidade de áreas urbanizadas ou para urbanização.

Em resumo, programas de construção e melhoria de unidades habitacionais são os mais frequentes entre os municípios brasileiros. Para os primeiros, há estreita cooperação com o governo federal, ainda que alguns estados, particularmente nas regiões Sudeste e Sul, tenham presença destacada na cooperação com os municípios. A melhoria de unidades residenciais é também bastante disseminada, mas sua importância relativa no rol de programas implementados pelos municípios brasileiros é influenciada, em parte, por sua adoção por iniciativa exclusiva em alguns estados com grande número de municípios, tais como Minas Gerais, Bahia e Rio Grande do Sul. Também a presença do governo federal nesse tipo de programa está concentrada em uns poucos estados (Roraima, Ceará, Paraíba e Alagoas), bem como em outros estados da região Nordeste. Assim, a presença mais marcante desse tipo de programa no total dos municípios pode ser explicada por combinação de associação com o governo federal e iniciativa própria das prefeituras. Definitivamente, este não é um programa através do qual os governos estaduais fazem tipicamente parcerias com seus municípios.

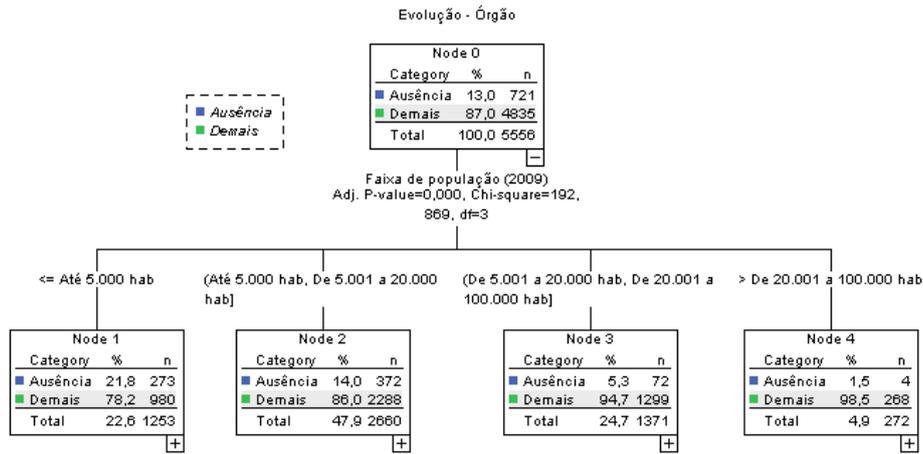
A oferta de material de construção e/ou de lotes tem marcada presença entre os municípios brasileiros, mas estas são iniciativas que se caracterizam como tipicamente exclusivas dos municípios.

As iniciativas de regularização fundiária e de urbanização de assentamentos são as menos frequentes nos programas habitacionais, e sua presença está claramente associada a iniciativas exclusivas dos municípios. Entretanto, a presença do governo federal foi crescentemente importante, ao longo da década, nos estados em que os programas de urbanização de assentamentos permaneceram como relevantes.

ANEXO 1

ANEXO ESTADÍSTICO

Figura 1
CHAID para evolução do órgão específico para política habitacional¹ (primeira partição)



(1) A presença de um “+” na parte inferior do boxe indica que o modelo criou novas partições.

Figura 2
CHAID para evolução do órgão específico para política habitacional (partição para municípios com até 5.000 habitantes)

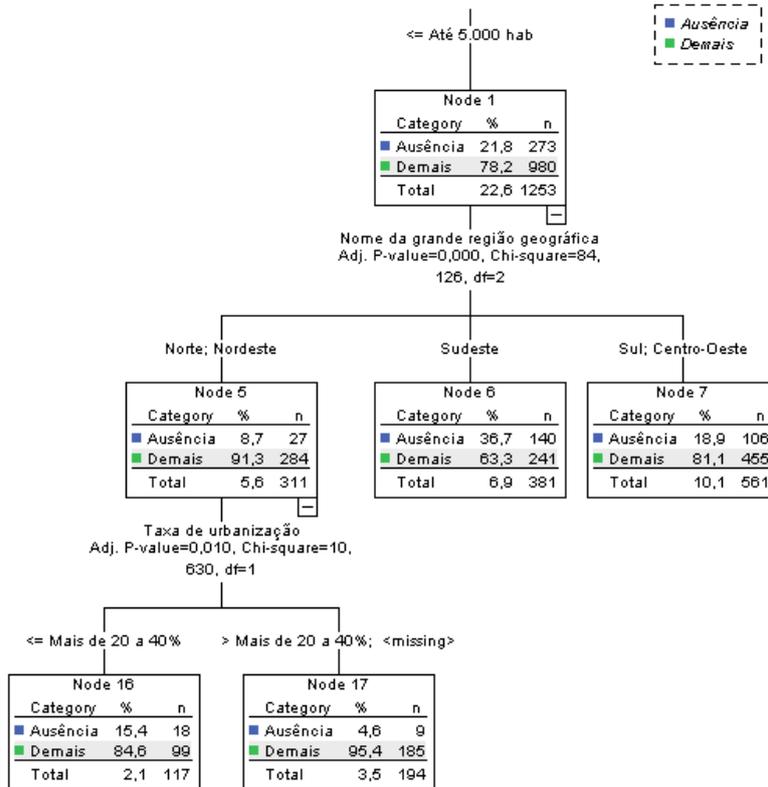


Figura 3
CHAID para evolução do órgão específico para política habitacional
(partição para municípios de 5.001 a 20.000 habitantes)

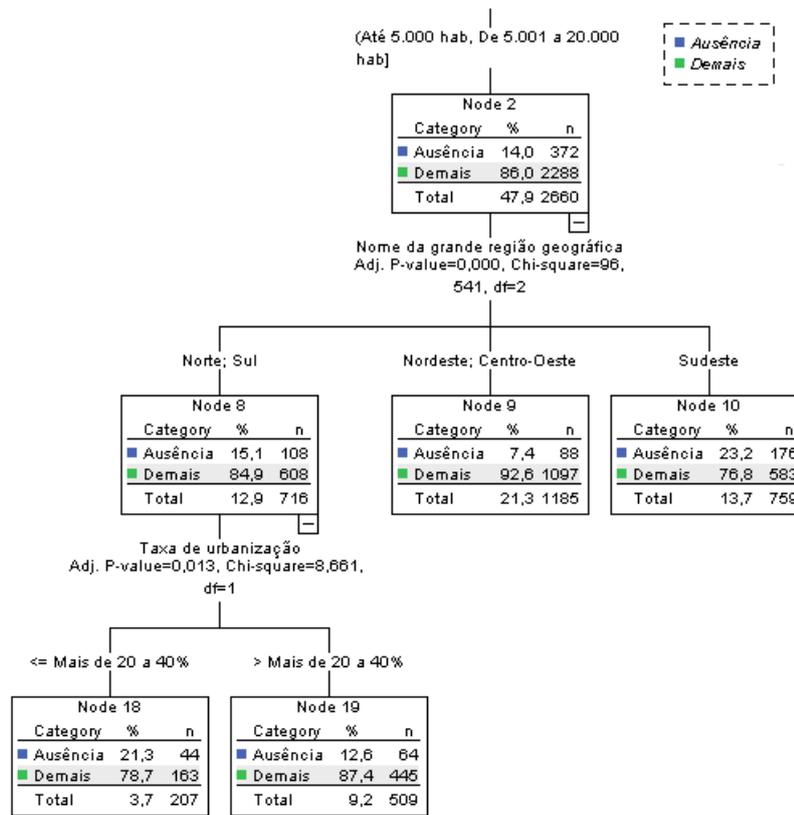


Figura 4
CHAID para evolução do órgão específico para política habitacional
(partição para municípios de 20.001 a 100.00 habitantes)

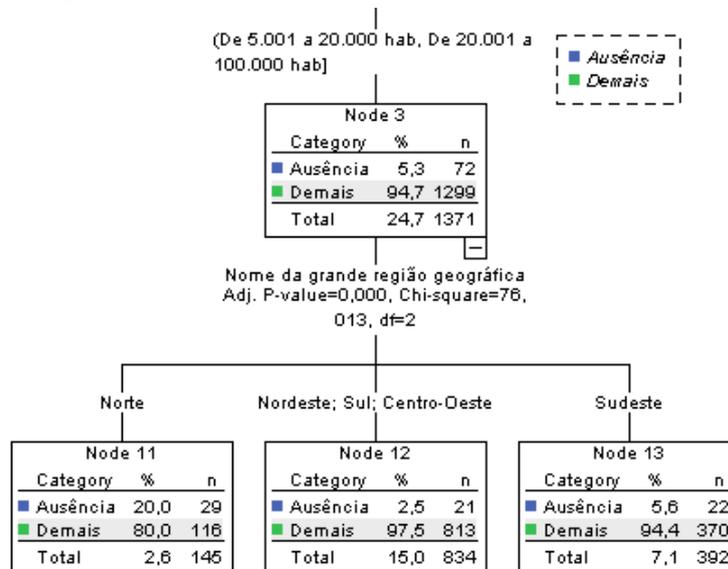


Figura 5
CHAID para evolução do órgão específico para política habitacional (partição para municípios de mais de 100.00 habitantes)

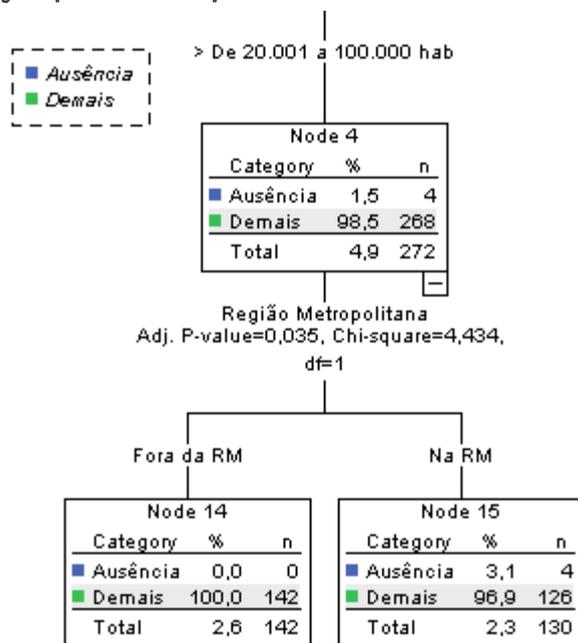


Figura 6
CHAID para evolução do órgão específico para política habitacional

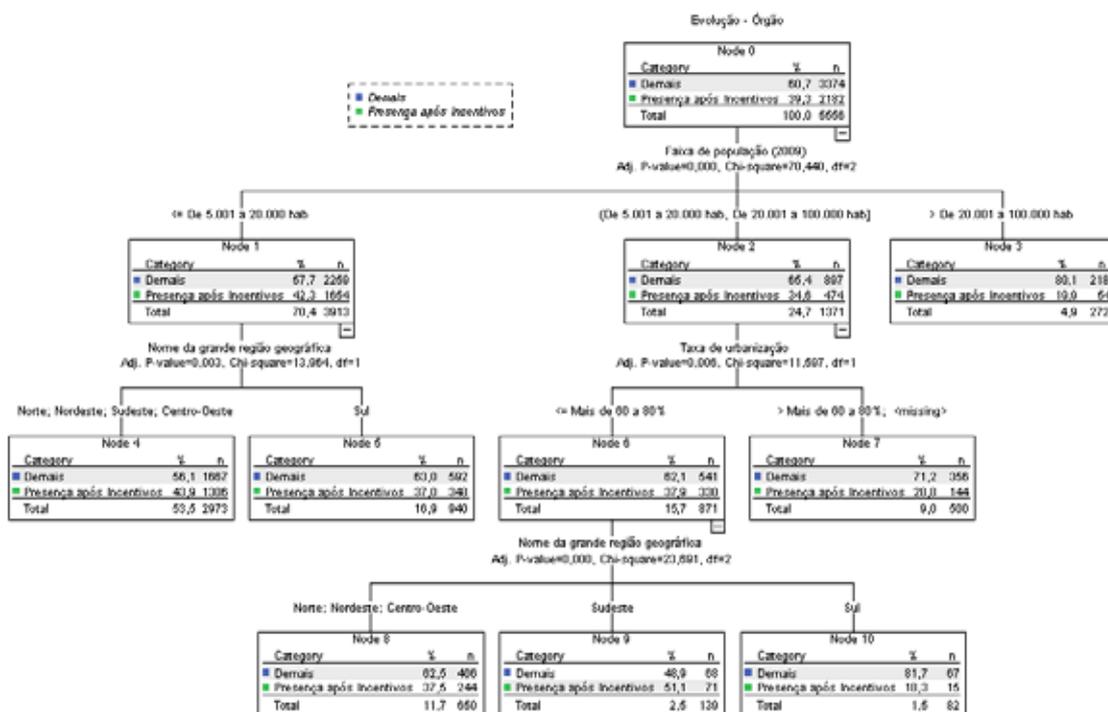


Figura 7
CHAID para evolução do órgão específico para política habitacional

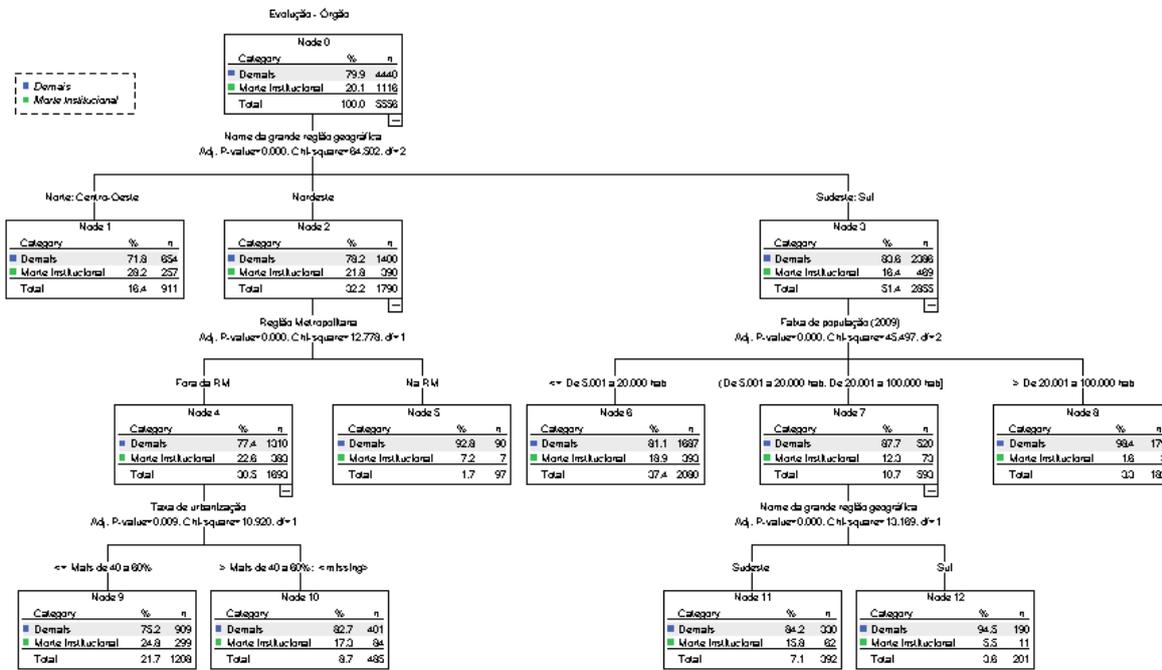
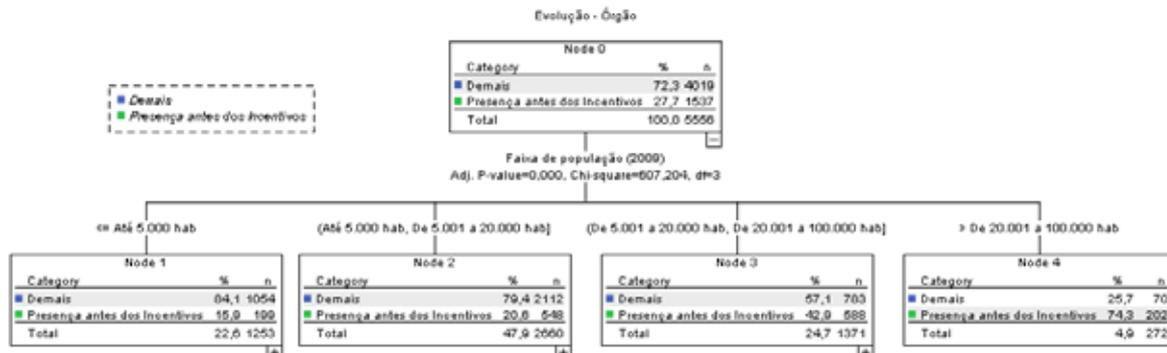


Figura 8
CHAID para evolução do órgão específico para política habitacional¹
(primeira partição)



(1) A presença de um "+" na parte inferior do box indica que o modelo criou novas partições.

Figura 9
CHAID para evolução do órgão específico para política habitacional
(partição para municípios com até 5.000 habitantes)

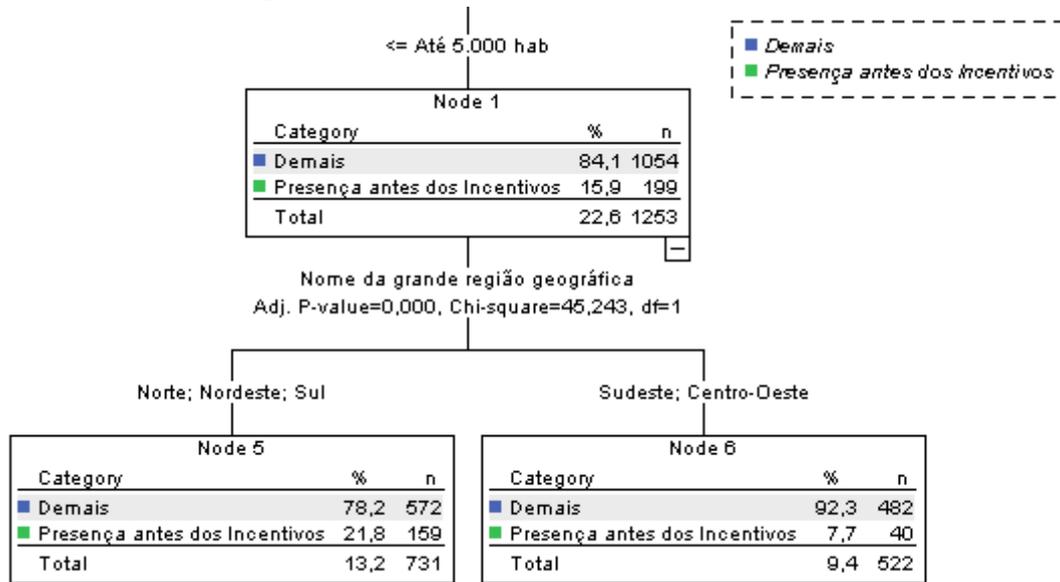


Figura 10
CHAID para evolução do órgão específico para política habitacional
(partição para municípios de 5.001 a 20.000 habitantes)

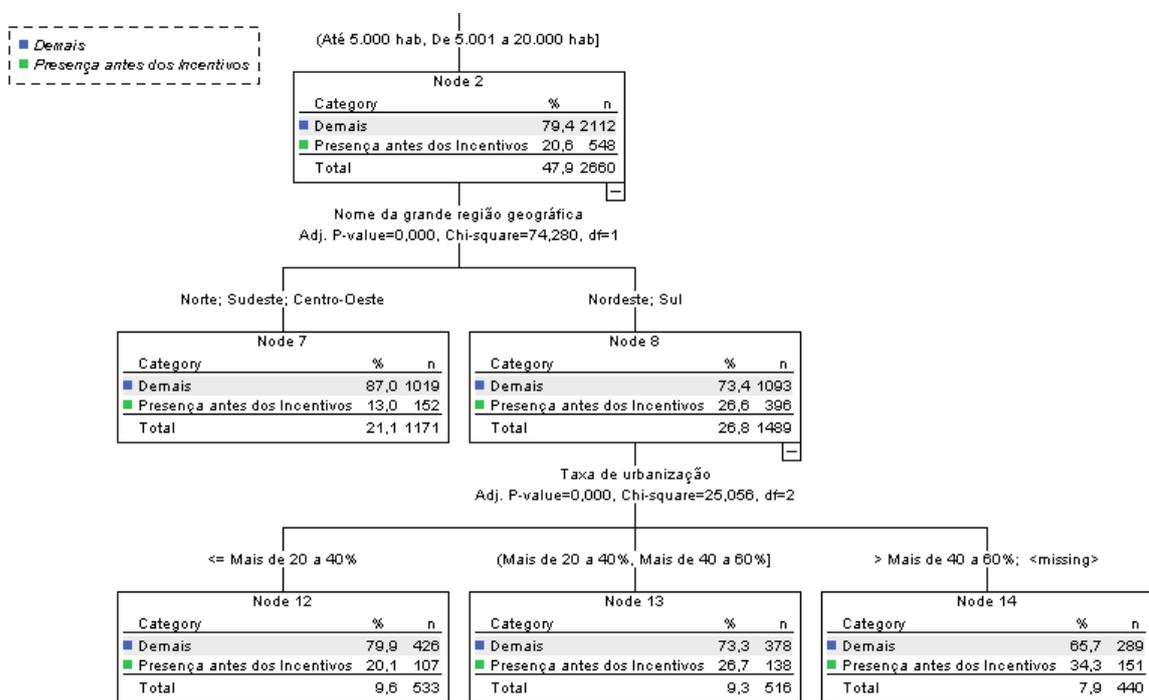


Figura 11
CHAID para evolução do órgão específico para política habitacional
(partição para municípios de 20.001 a 100.000 habitantes)

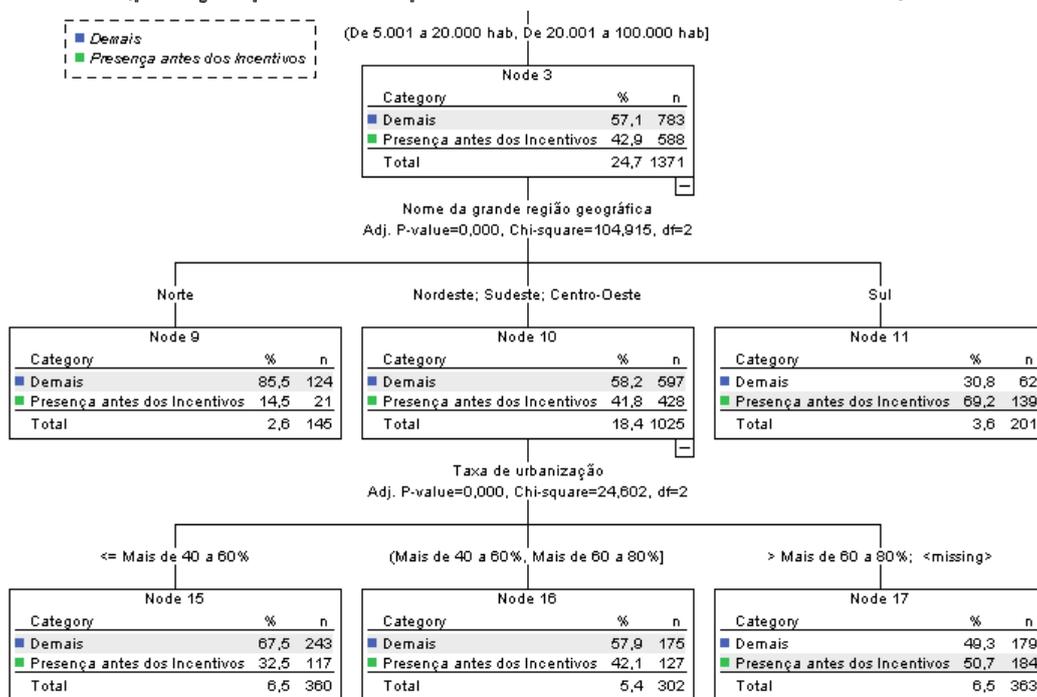
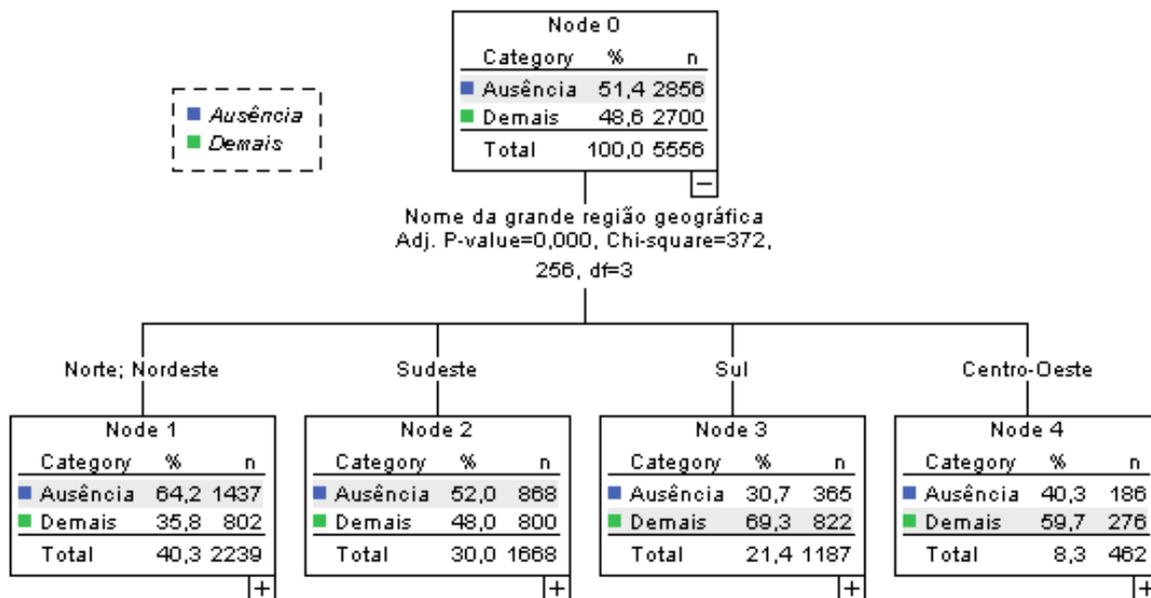


Figura 12
CHAID para evolução do conselho municipal de habitação¹
(primeira partição)
Evolução - Conselho



(1) A presença de um "+" na parte inferior do boxe indica que o modelo criou novas partições.

Figura 13
CHAID para evolução do conselho municipal de habitação (partição para municípios das regiões Norte e Nordeste)

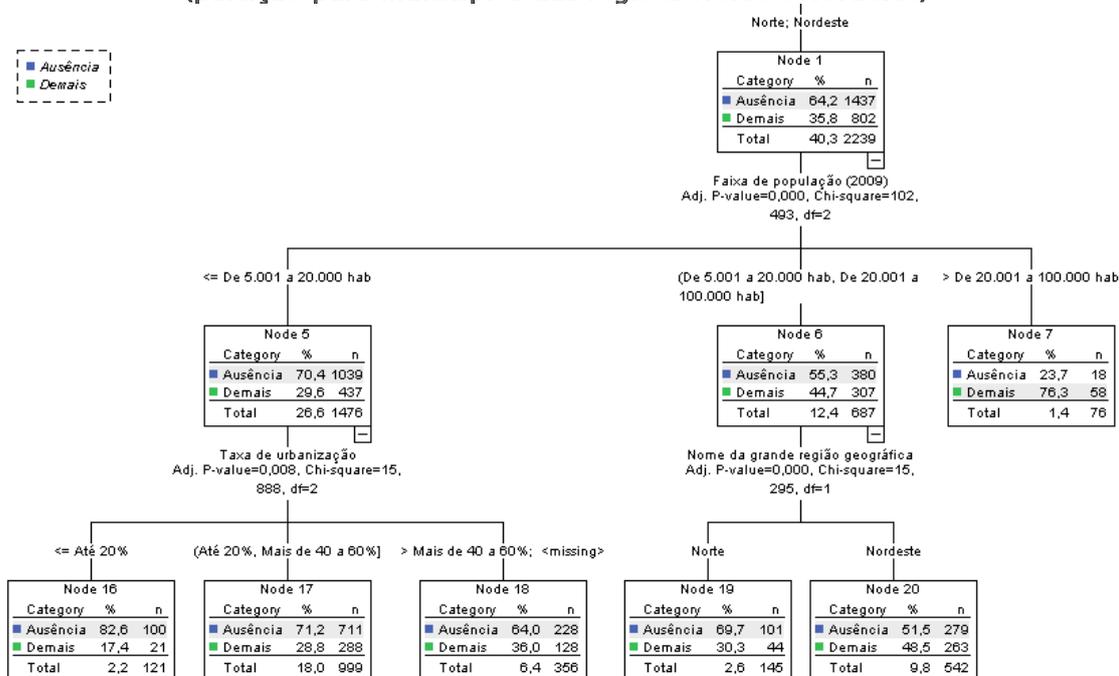


Figura 14
CHAID para evolução do conselho municipal de habitação (partição para municípios da região Sudeste)

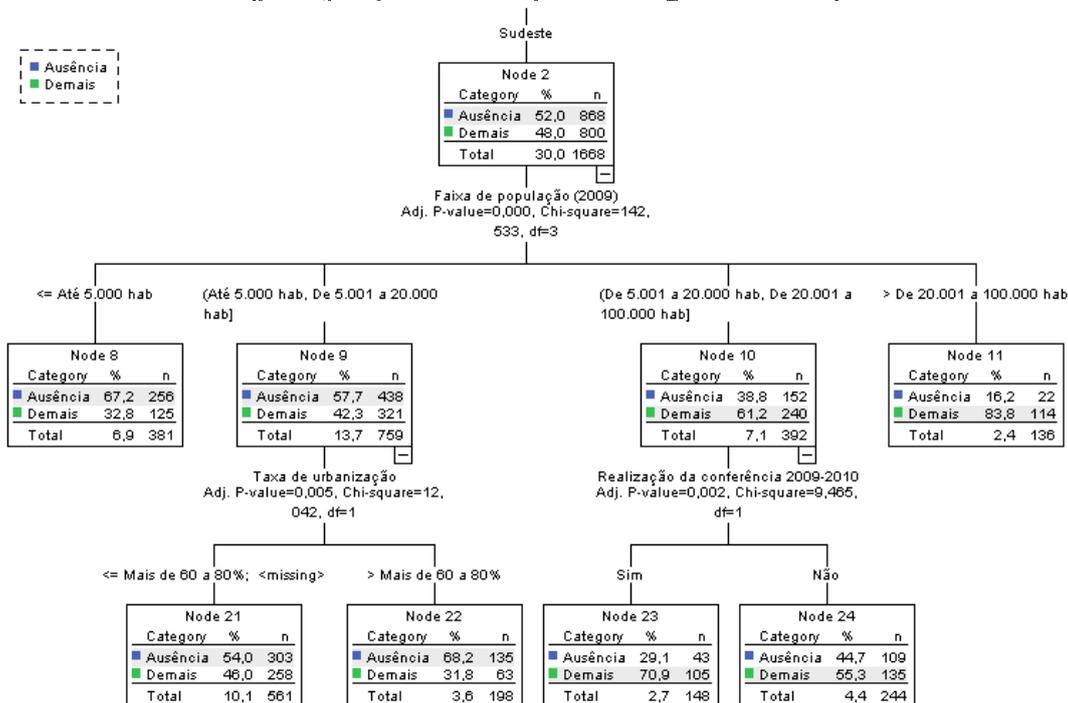


Figura 15
CHAID para evolução do conselho municipal de habitação
(partição para municípios da região Sul)

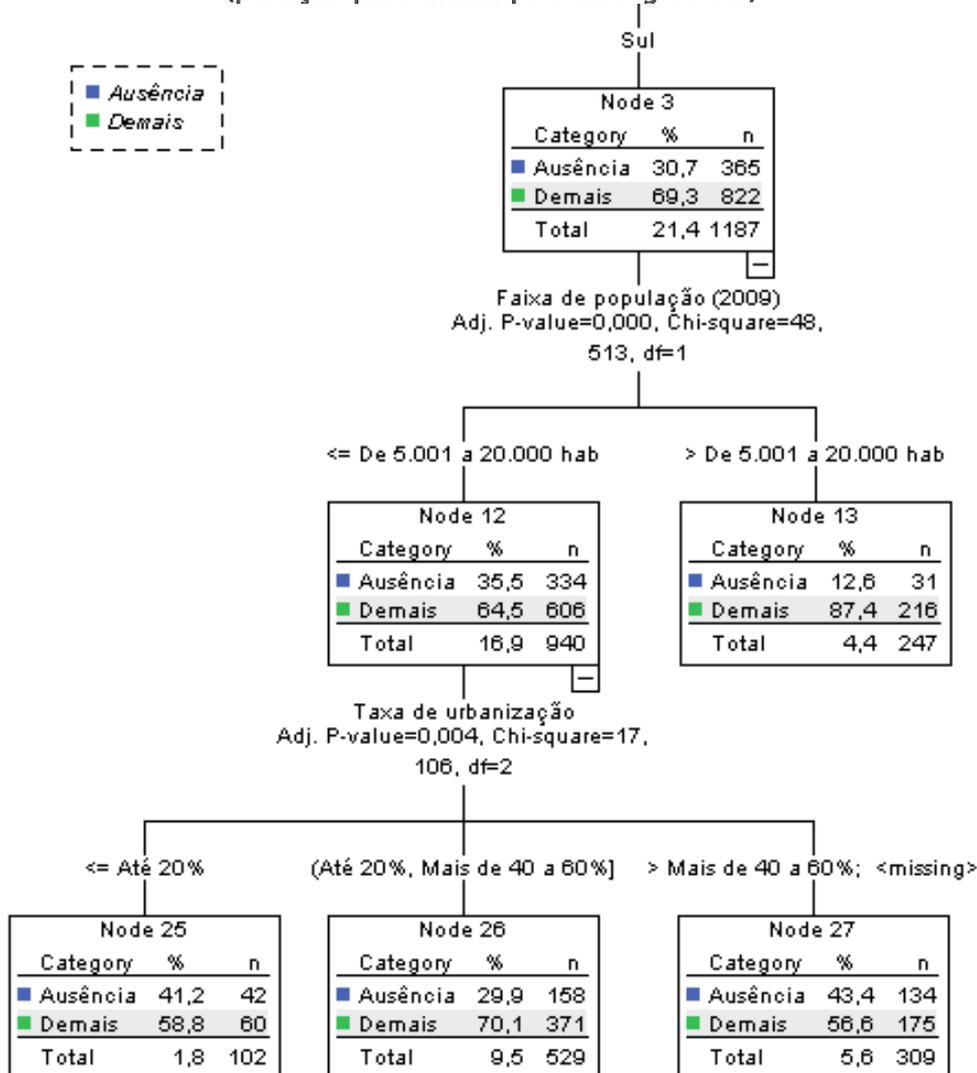


Figura 16
CHAID para evolução do conselho municipal de habitação
(partição para municípios da região Centro-Oeste)

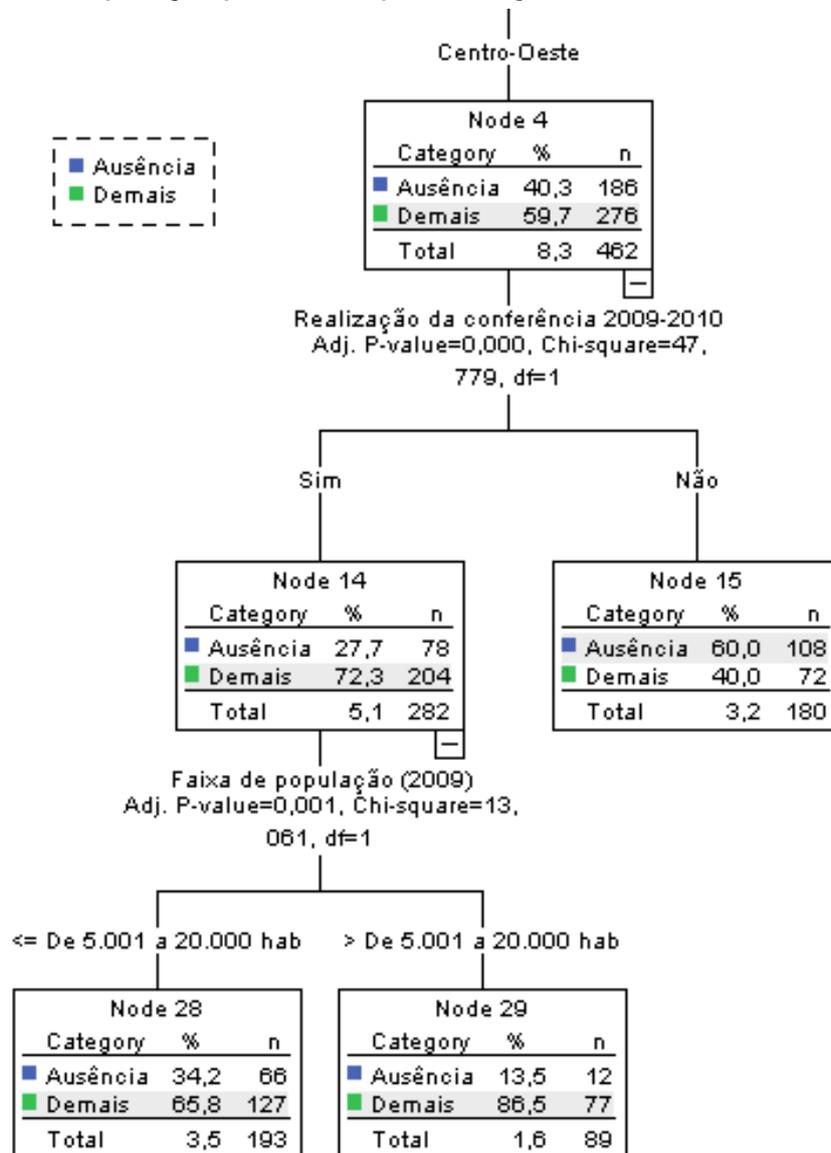


Figura 17
CHAID para evolução do conselho municipal de habitação
(primeira partição)

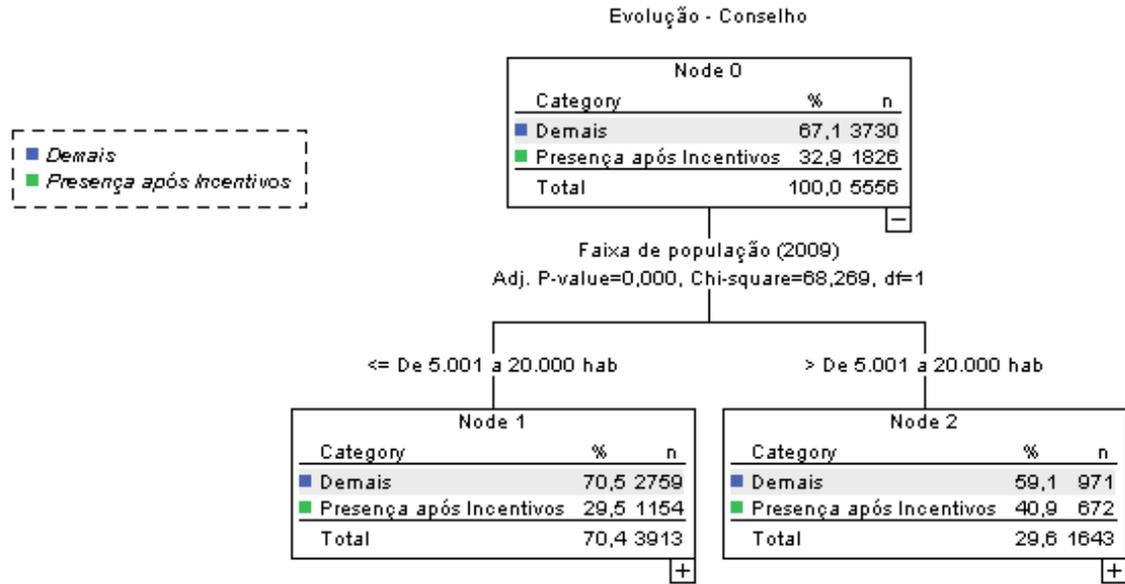


Figura 18
CHAID para evolução do conselho municipal de habitação
(partição para municípios de até 20.000 habitantes)

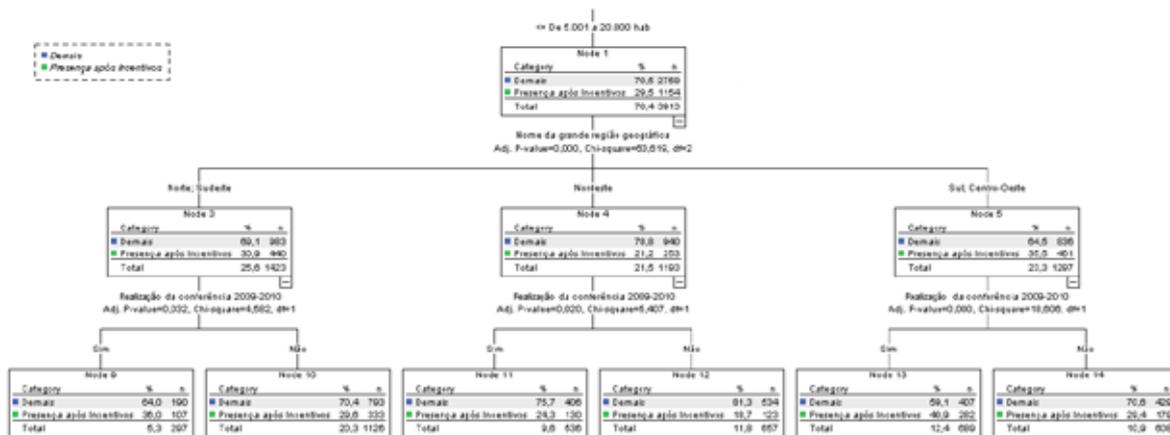


Figura 19
CHAID para evolução do conselho municipal de habitação
(partição para municípios com mais de 20.000 habitantes)

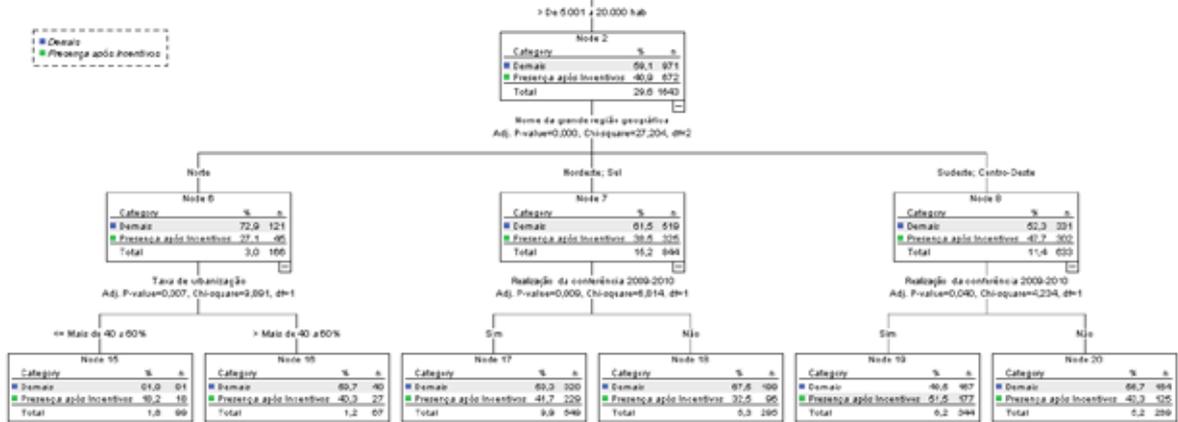


Figura 20
CHAID para evolução do conselho municipal de habitação

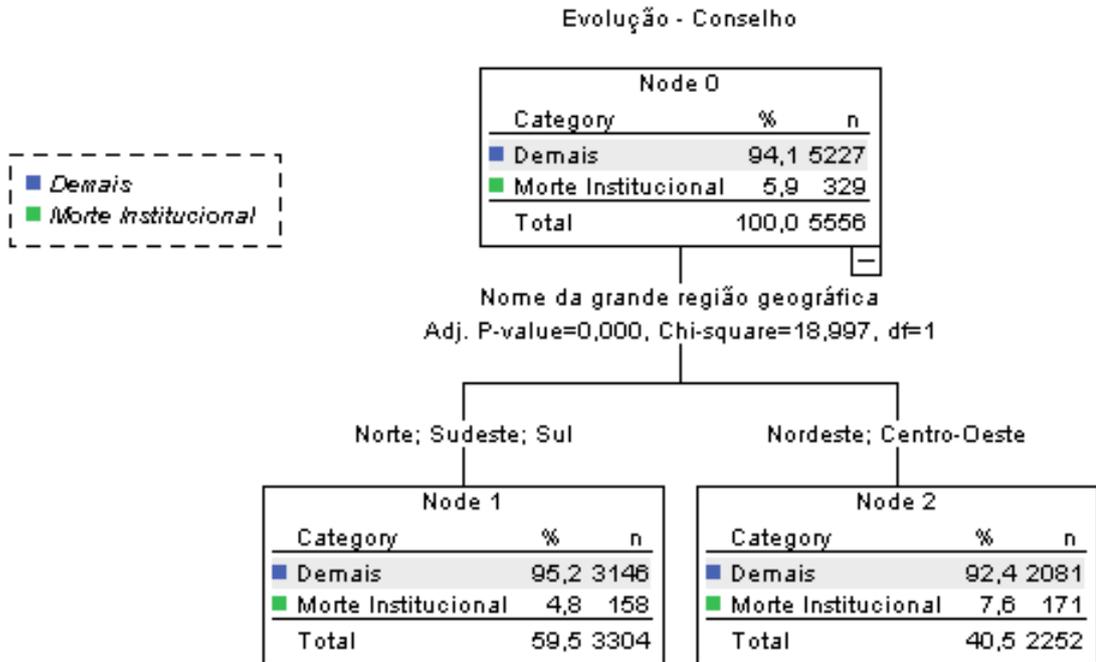
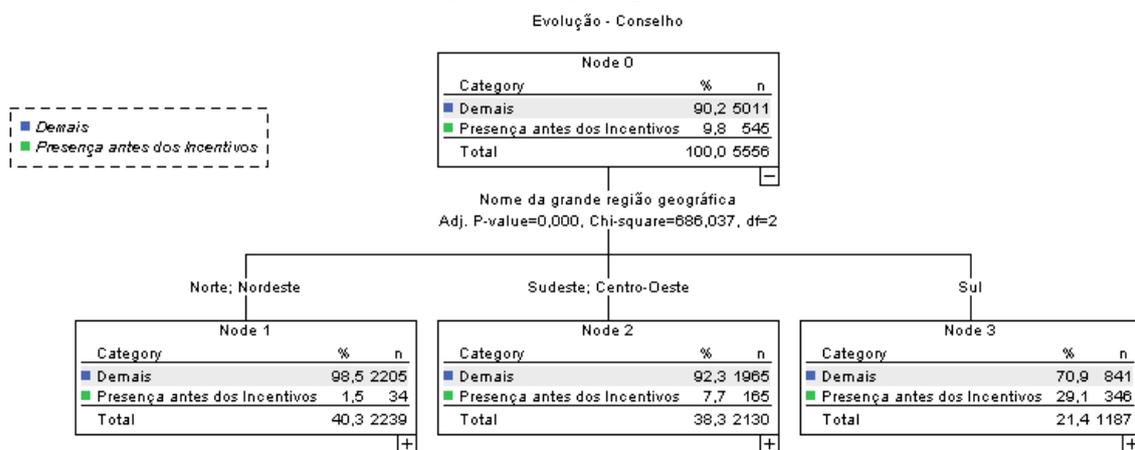


Figura 21
CHAID para evolução do conselho municipal de habitação¹
(primeira partição)



(1) A presença de um "+" na parte inferior do boxe indica que o modelo criou novas partições.

Figura 22
CHAID para evolução do conselho municipal de habitação
(partição para municípios das regiões Norte e Nordeste)

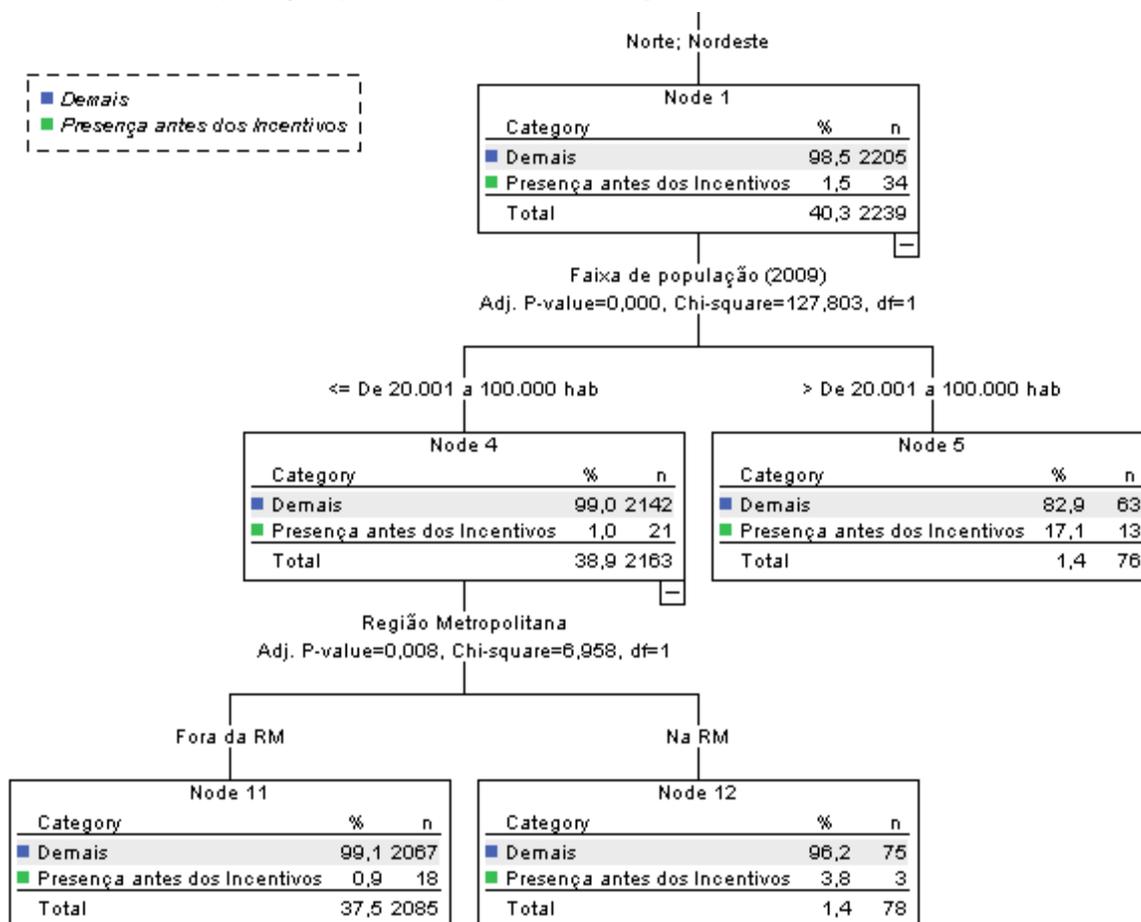


Figura 23
CHAID para evolução do conselho municipal de habitação
(partição para municípios das regiões Sudeste e Centro-Oeste)

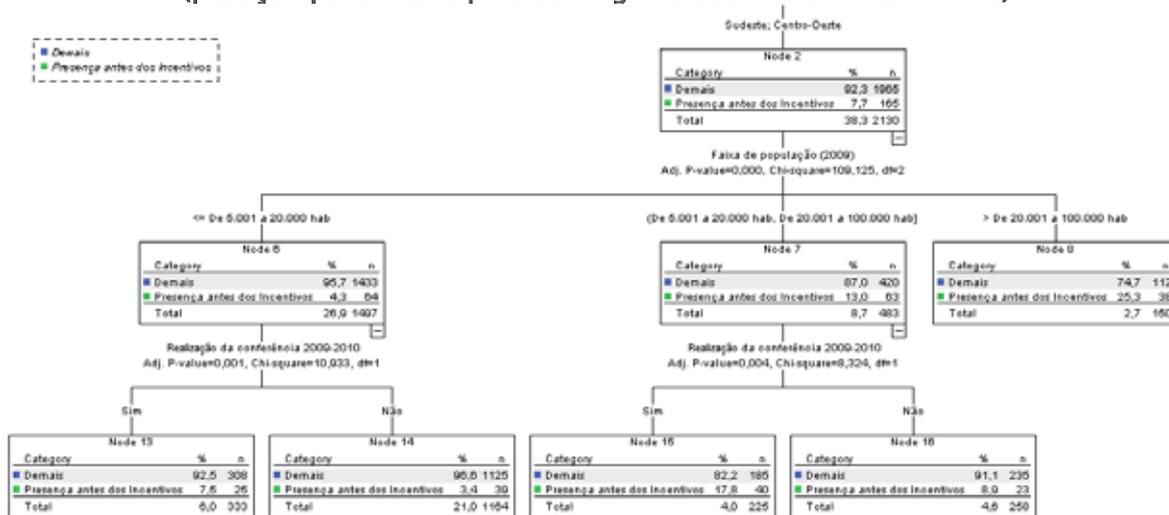


Figura 24
CHAID para evolução do conselho municipal de habitação
(partição para municípios da região Sul)

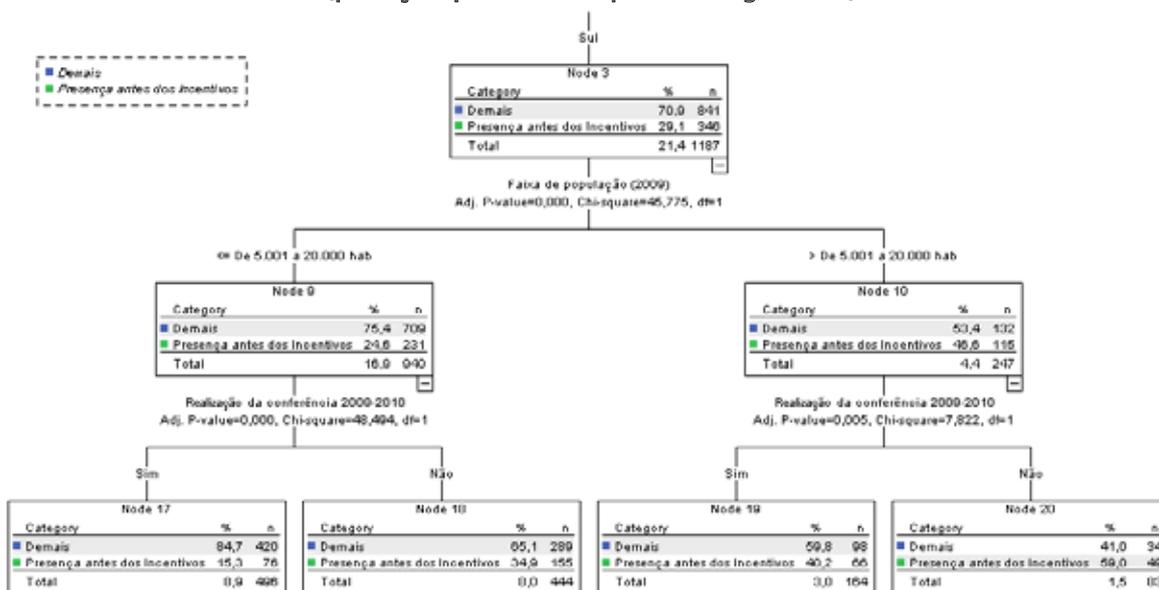
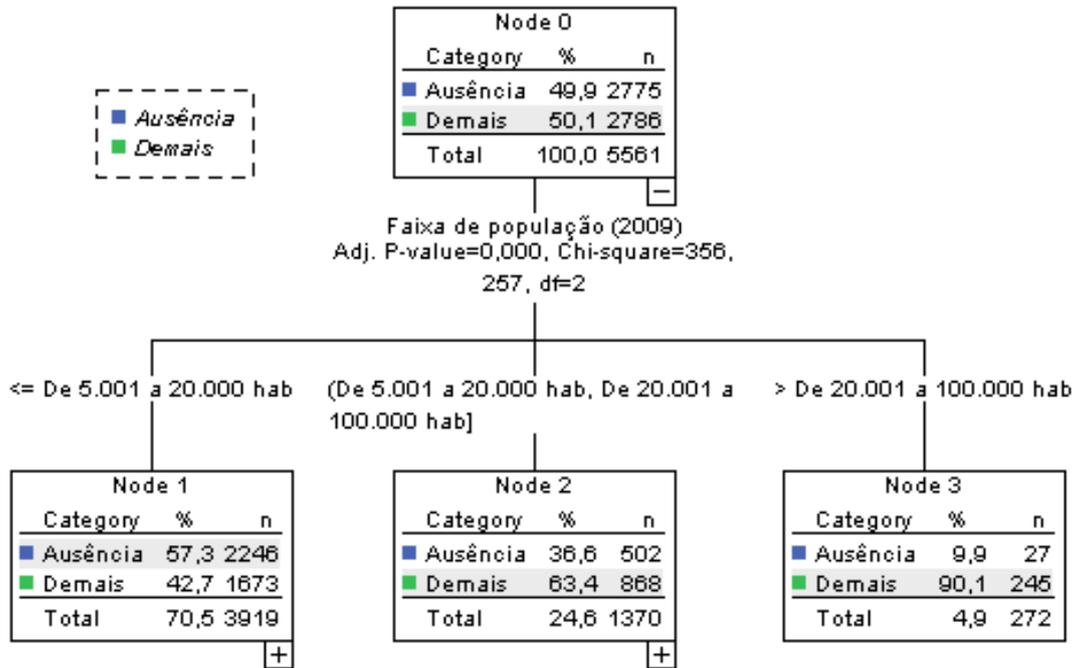


Figura 25
CHAID para evolução do fundo municipal de habitação¹
(primeira partição)

Evolução - Fundo



(1) A presença de um “+” na parte inferior do boxe indica que o modelo criou novas partições.

Figura 26
CHAID para evolução do fundo municipal de habitação
(partição para municípios de até 20.000 habitantes)

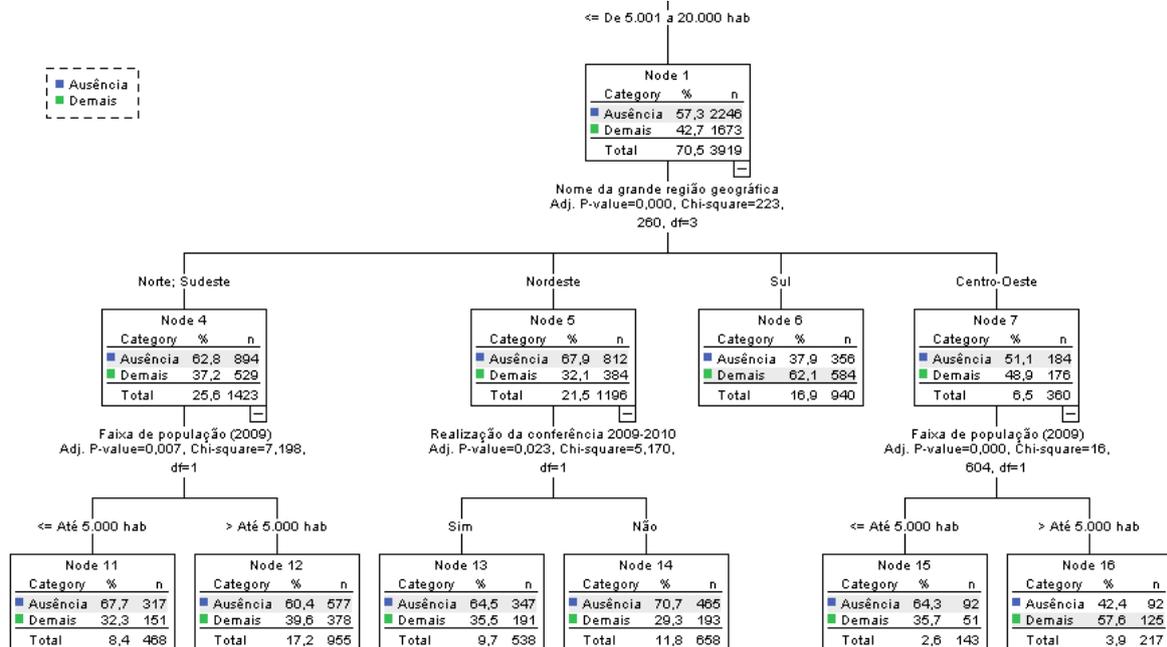


Figura 27
CHAID para evolução do fundo municipal de habitação
(partição para municípios de 20.001 a 100.000 habitantes)

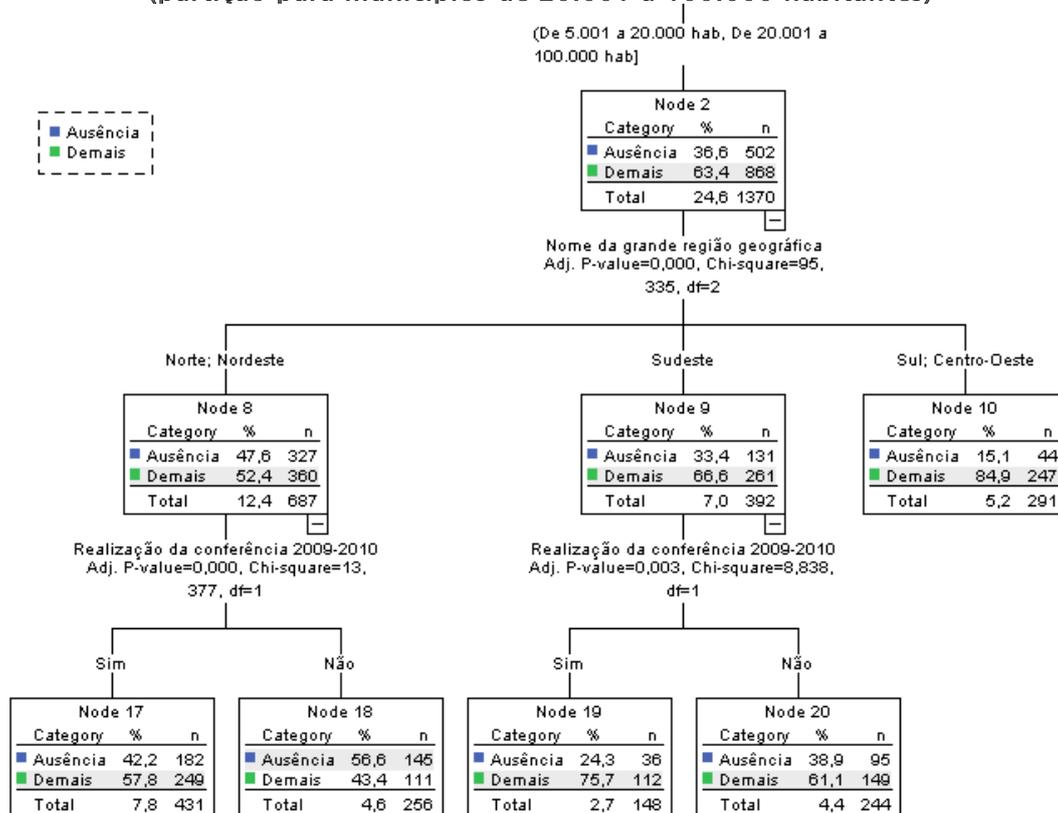


Figura 28
CHAID para evolução do fundo municipal de habitação¹
(primeira partição)

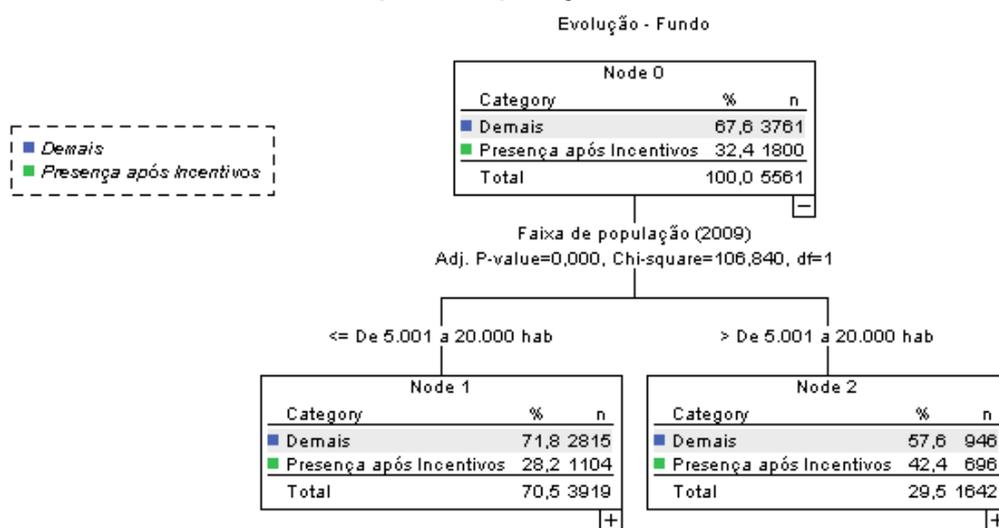


Figura 29
CHAID para evolução do fundo municipal de habitação
(partição para municípios de até 20.000 habitantes)

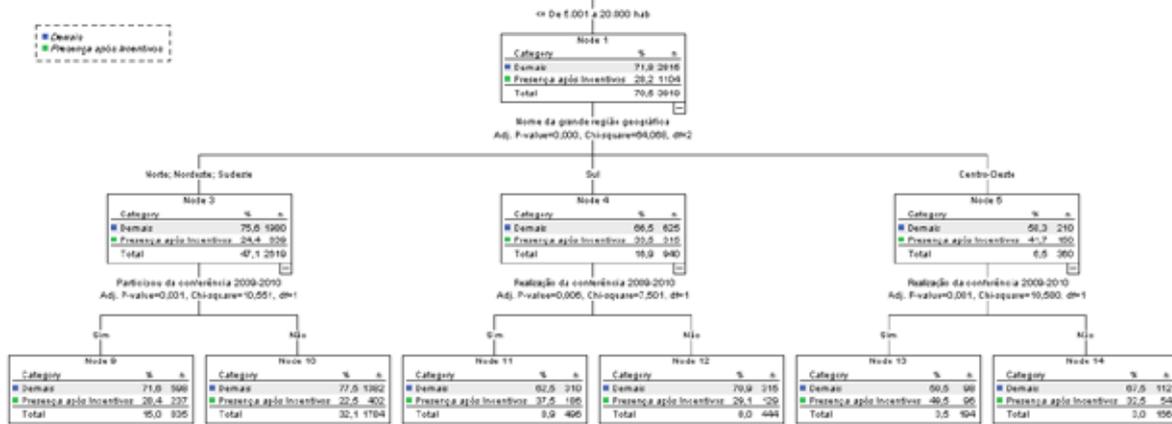


Figura 30
CHAID para evolução do fundo municipal de habitação
(partição para municípios com mais de 20.000 habitantes)

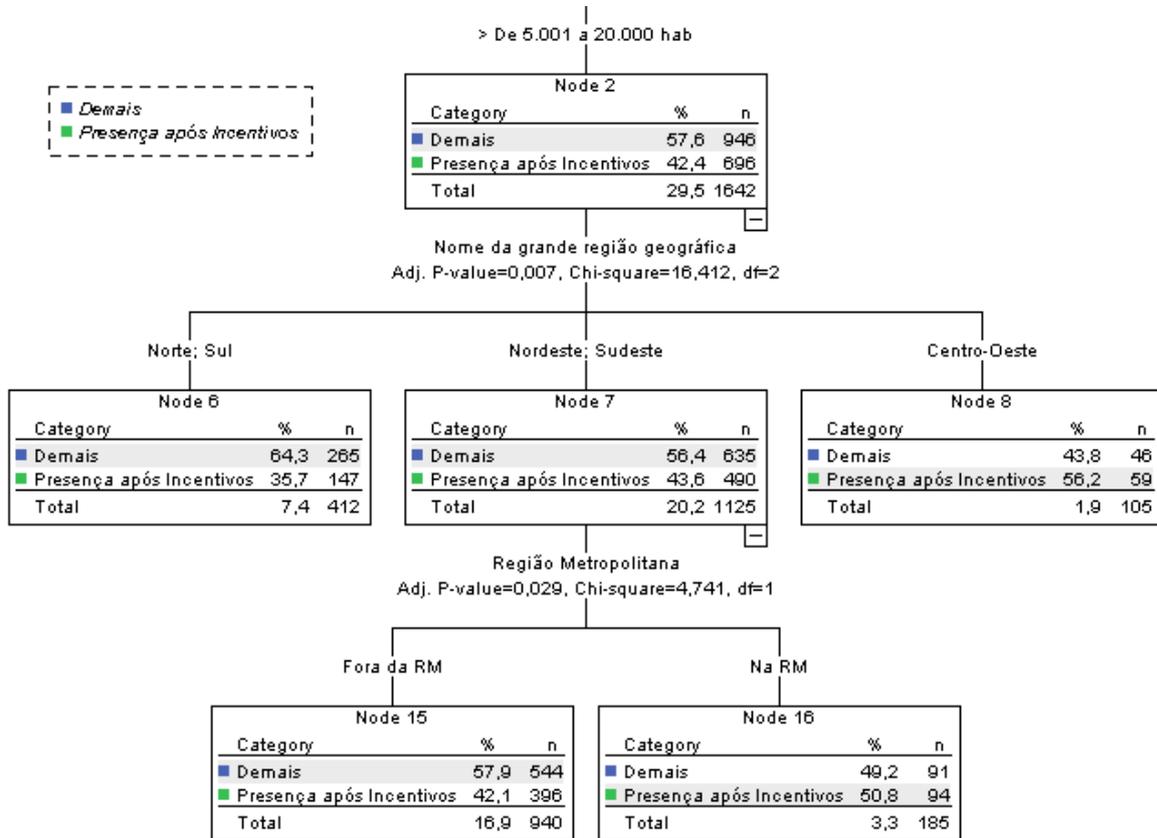


Figura 31
CHAID para evolução do fundo municipal de habitação

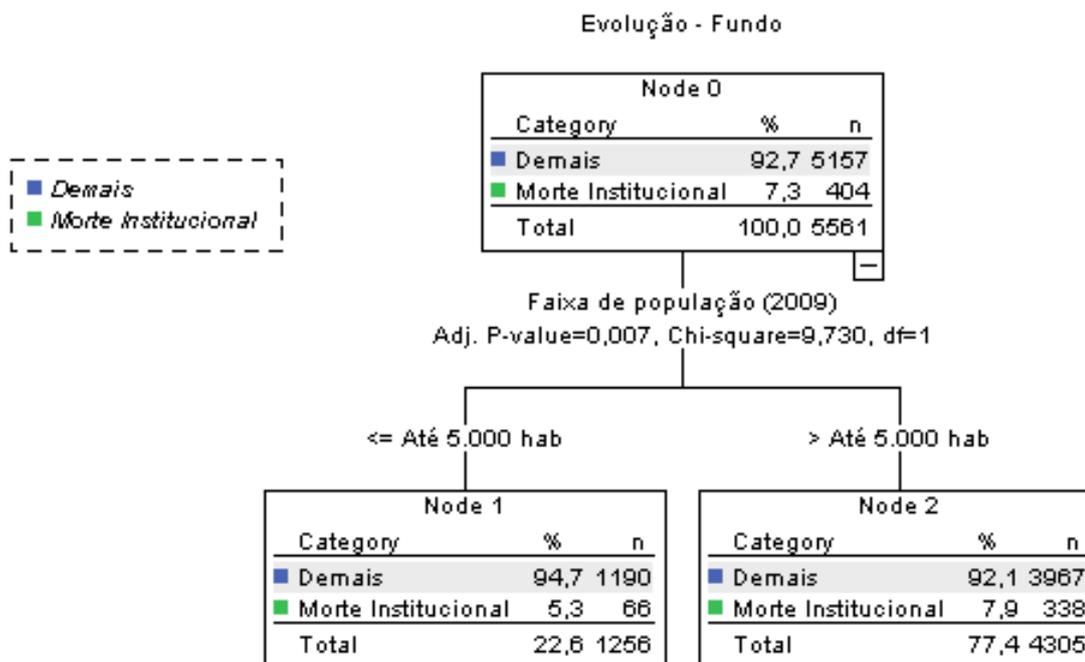
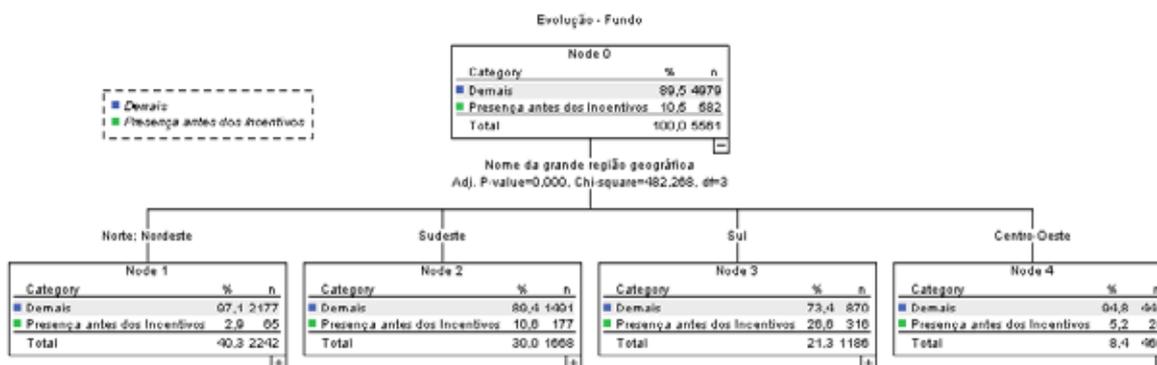


Figura 32
CHAID para evolução do fundo municipal de habitação¹
(primeira partição)



(1) A presença de um "+" na parte inferior do box indica que o modelo criou novas partições.

Figura 33
CHAID para evolução do fundo municipal de habitação
(partição para municípios das regiões Norte e Nordeste)

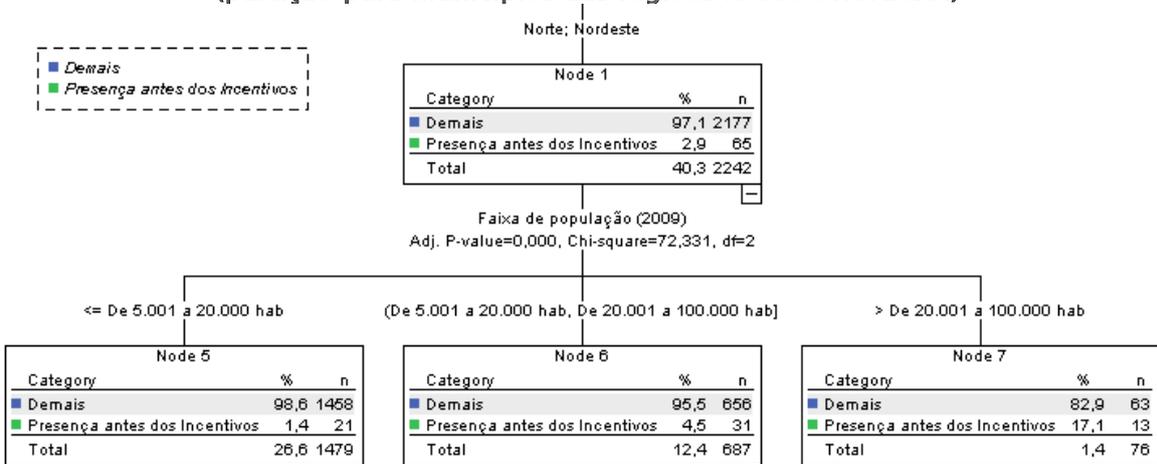


Figura 34
CHAID para evolução do fundo municipal de habitação
(partição para municípios da região Sudeste)

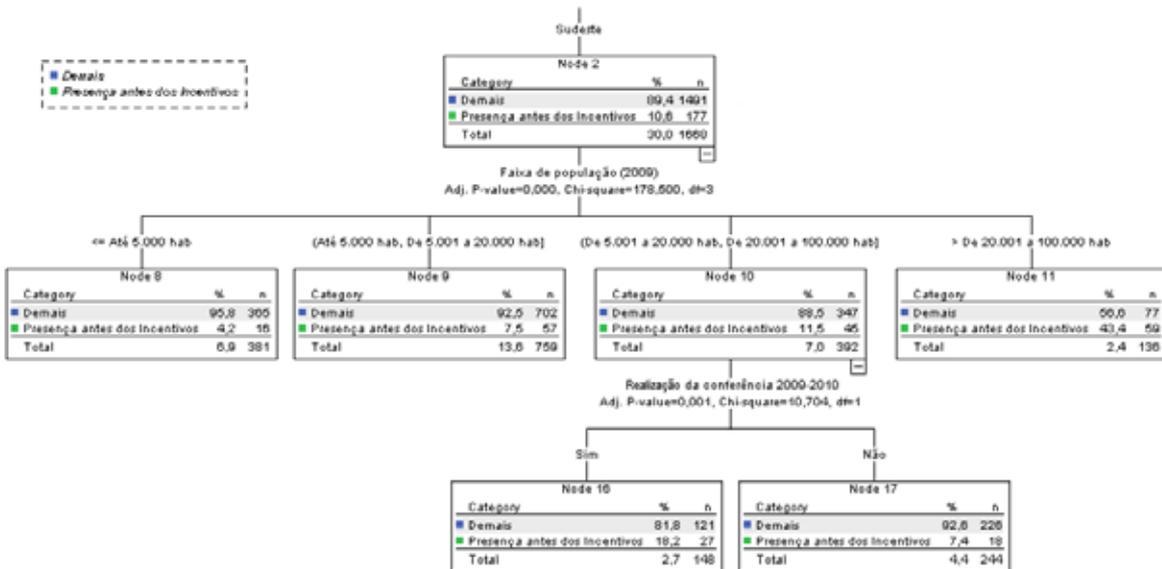


Figura 35
CHAID para evolução do fundo municipal de habitação
(partição para municípios da região Sul)

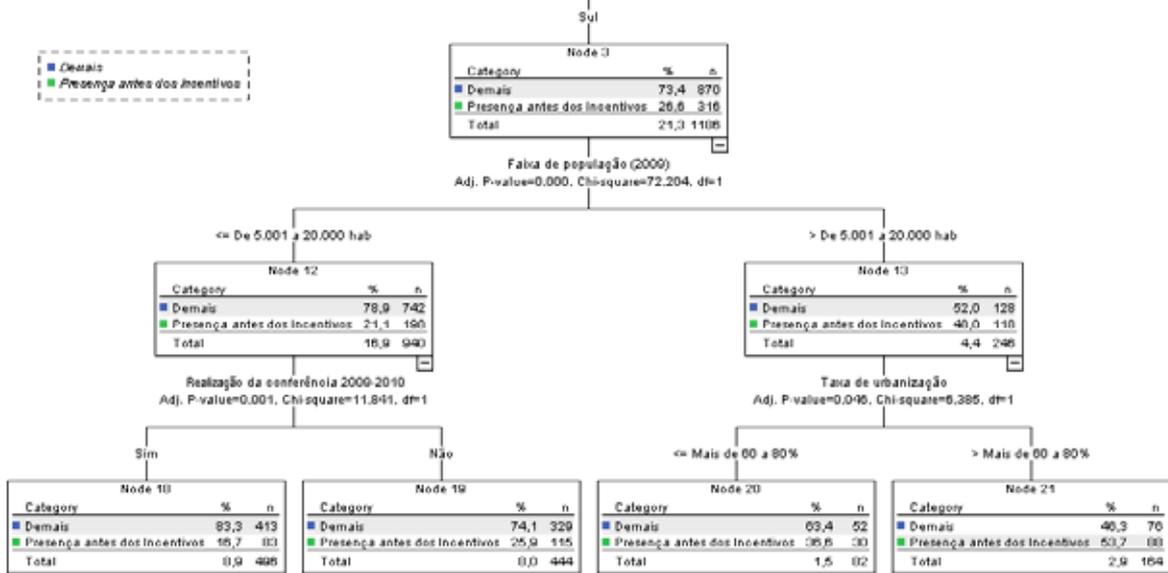


Figura 36
CHAID para evolução do fundo municipal de habitação
(partição para municípios da região Centro-Oeste)

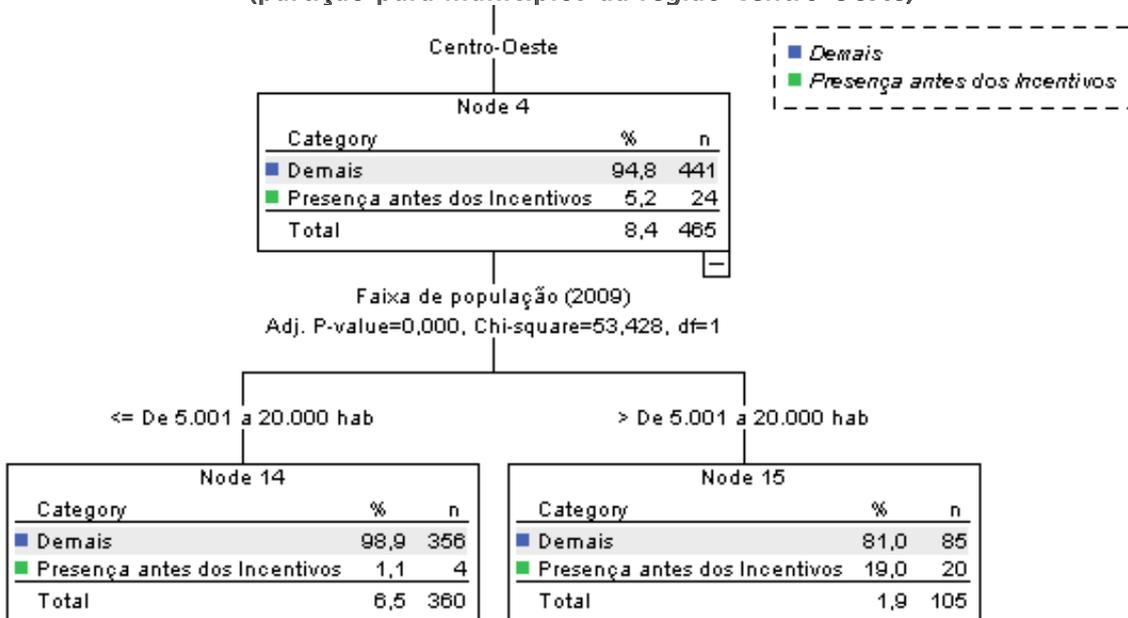
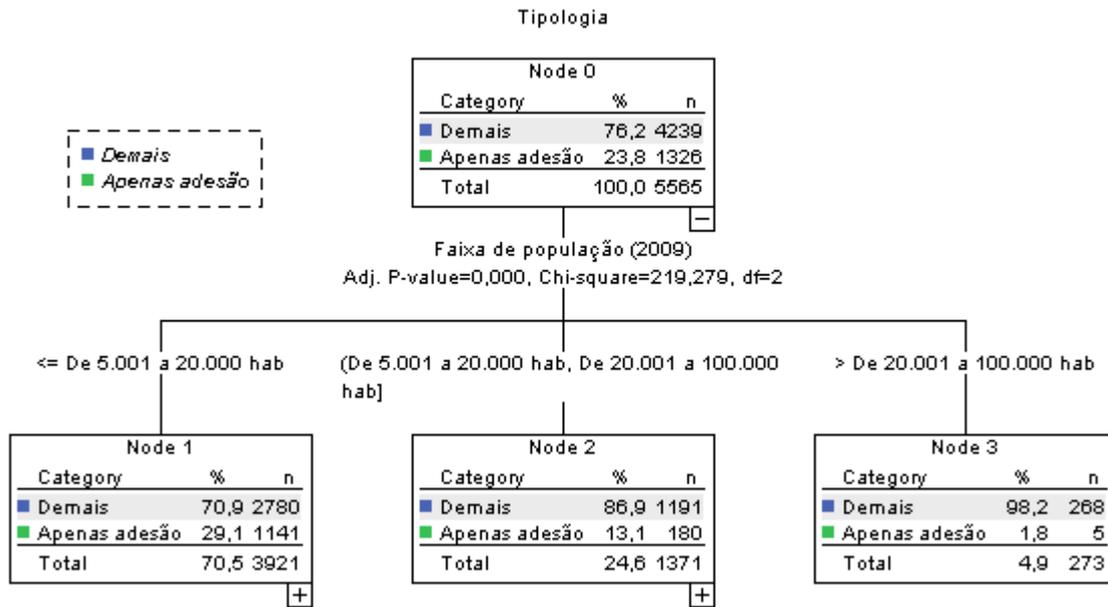


Figura 37
CHAID para "apenas adesão"¹
(primeira partição)



(1) A presença de um "+" na parte inferior do boxe indica que o modelo criou novas partições.

Figura 38
CHAID para "apenas adesão"
(partição para municípios com até 20.000 habitantes)

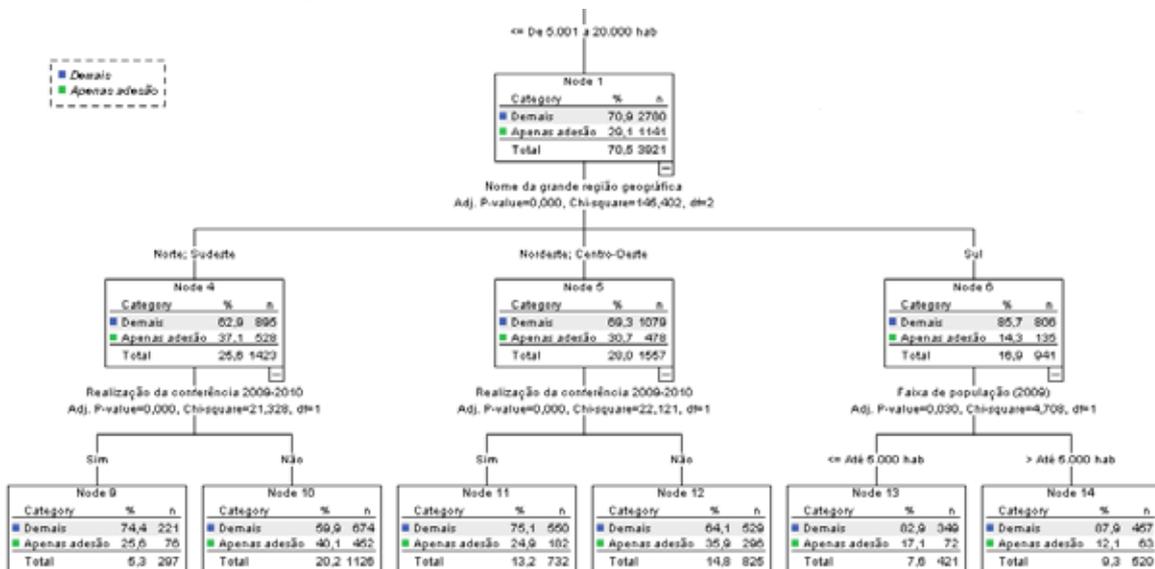


Figura 39
CHAID para "apenas adesão"
 (partição para municípios de 20.001 a 100.000 habitantes)

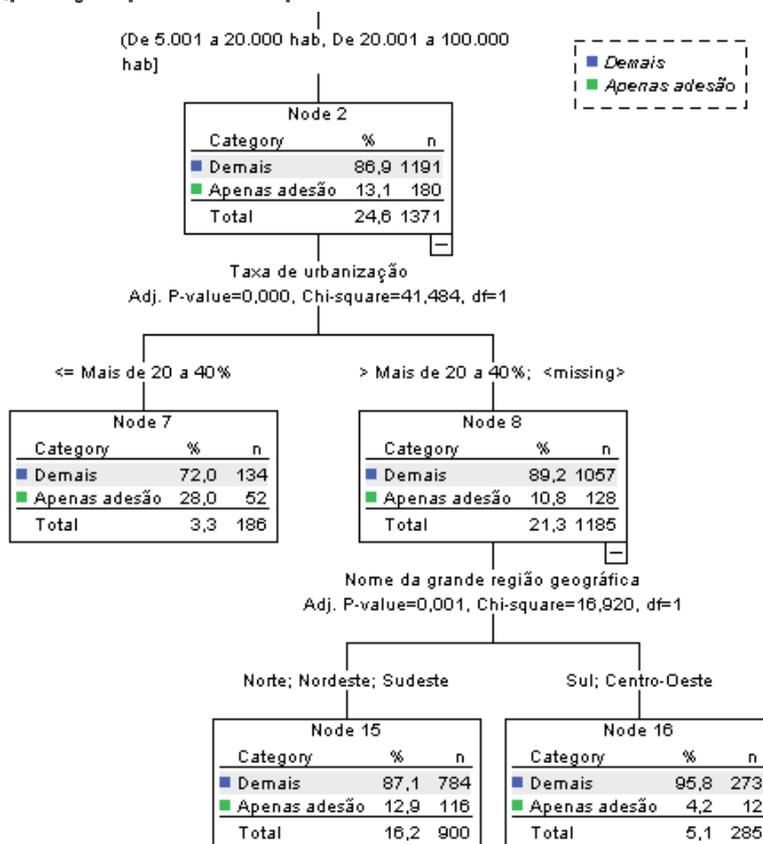
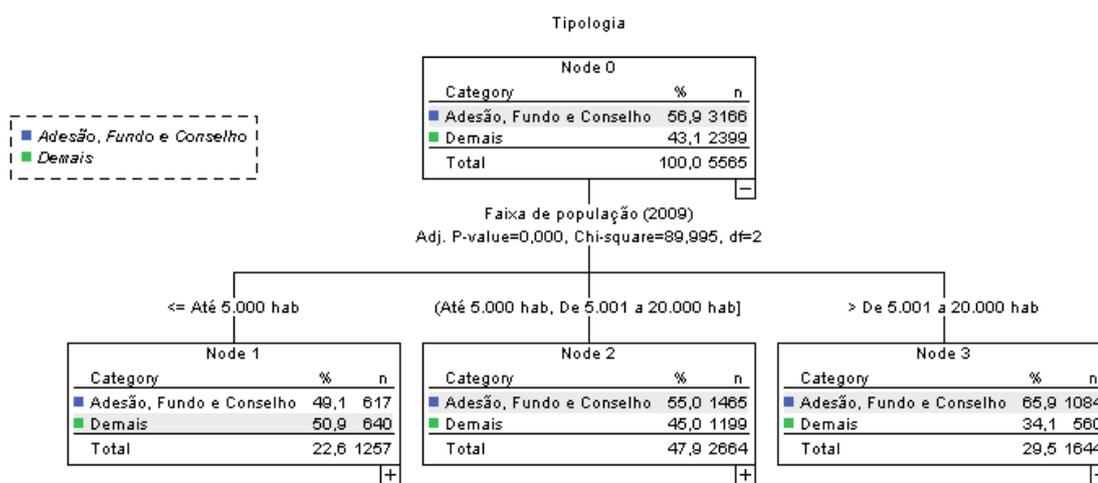


Figura 40
CHAID para "adesão, fundo e conselho"¹
 (primeira partição)



(1) A presença de um "+" na parte inferior do box indica que o modelo criou novas partições.

Figura 41
CHAID para “adesão, fundo e conselho”
(partição para municípios com até 5.000 habitantes)

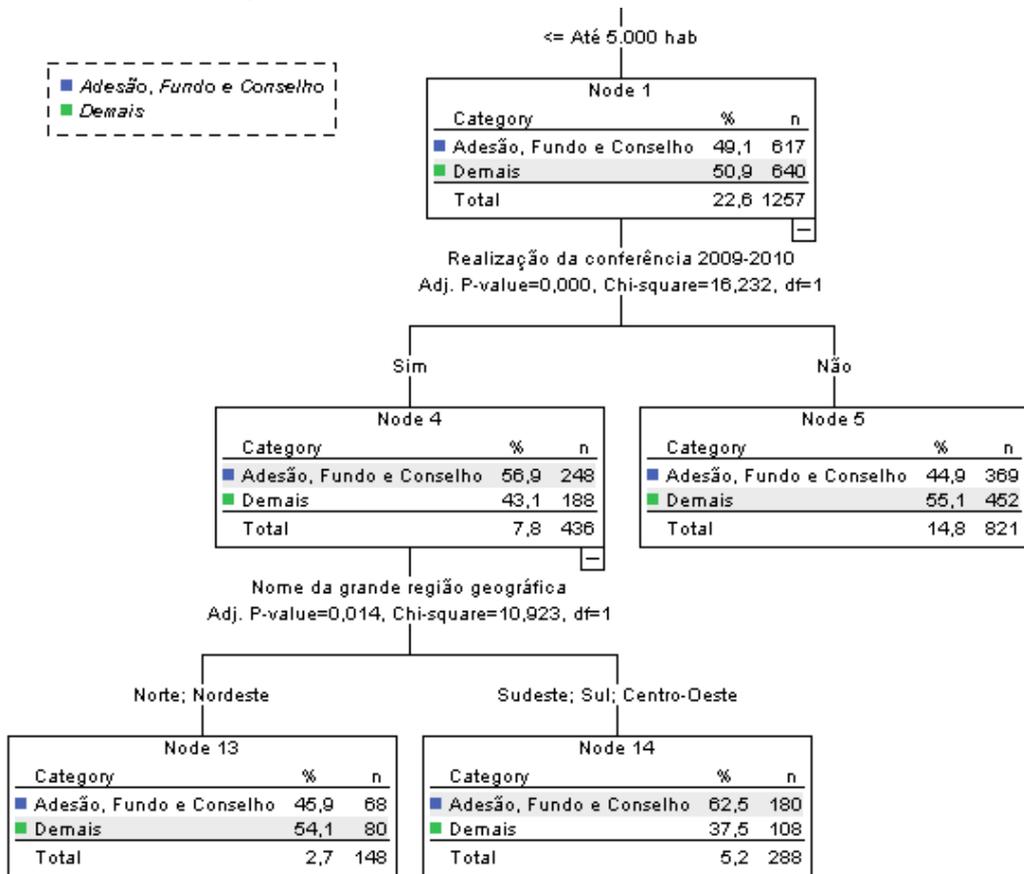


Figura 42
CHAID para “adesão, fundo e conselho”
(partição para municípios de 5.001 a 20.000 habitantes)

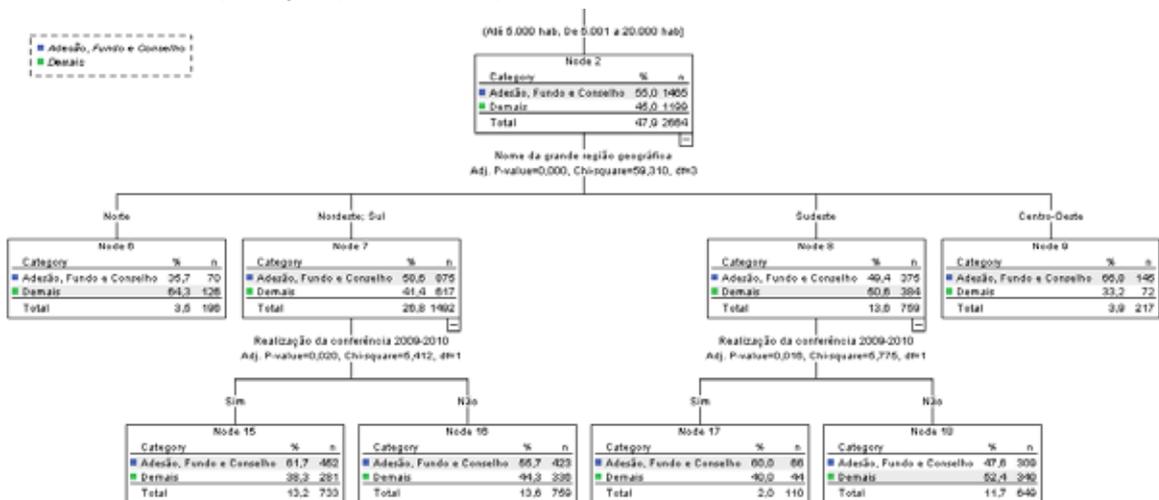


Figura 43
CHAID para “adesão, fundo e conselho”
(partição para municípios de mais de 20.000 habitantes)

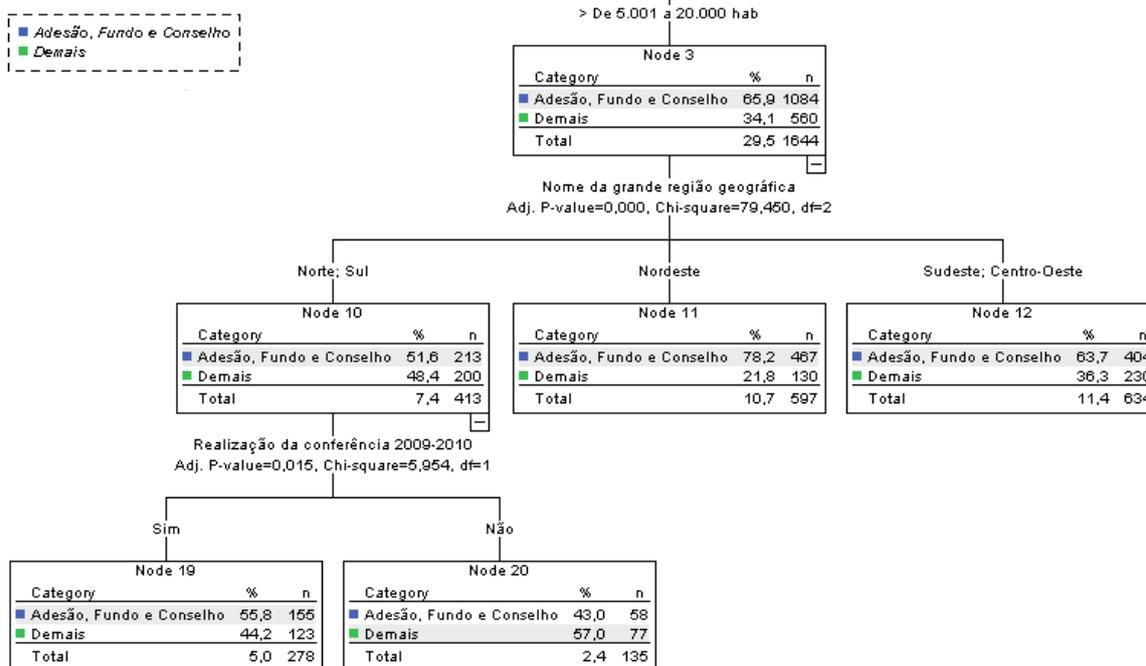
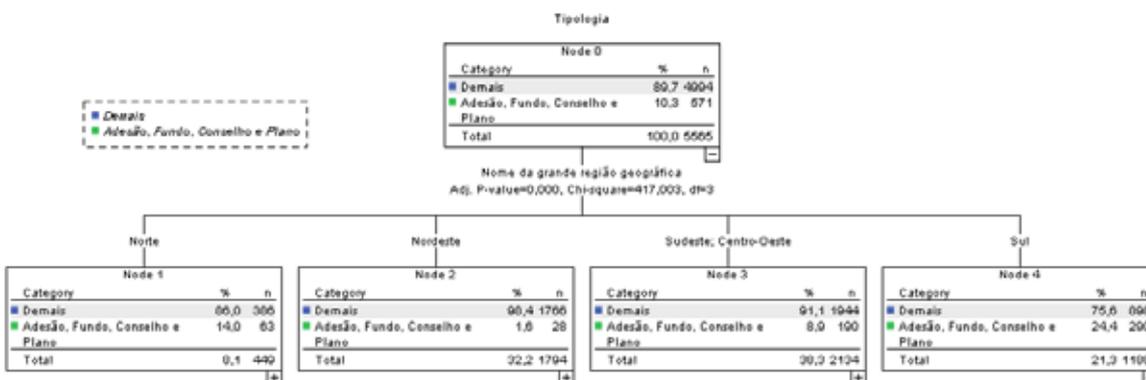


Figura 44
CHAID para “adesão, fundo, conselho e plano”¹
(primeira partição)



(1) A presença de um “+” na parte inferior do boxe indica que o modelo criou novas partições.

Figura 45
CHAID para “adesão, fundo, conselho e plano”
 (partição para municípios da região Norte e municípios da região Nordeste)

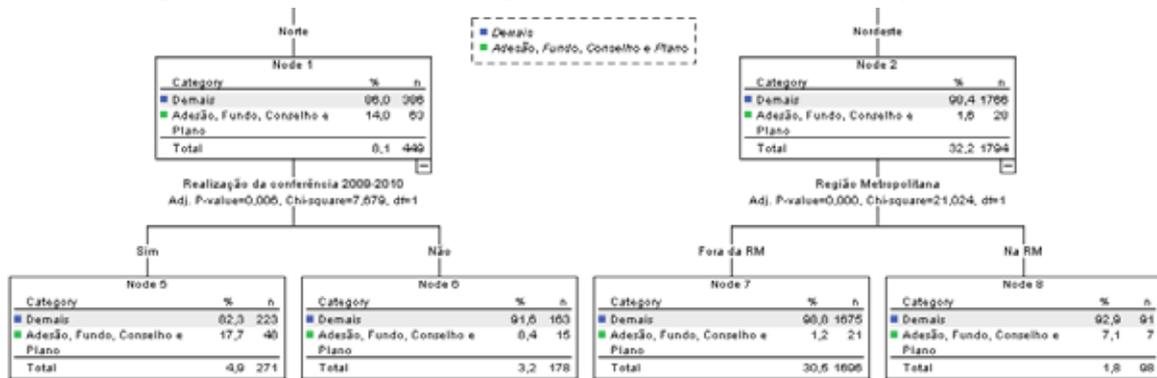


Figura 46
CHAID para “adesão, fundo, conselho e plano”
 (partição para municípios das regiões Sudeste e Centro-Oeste)

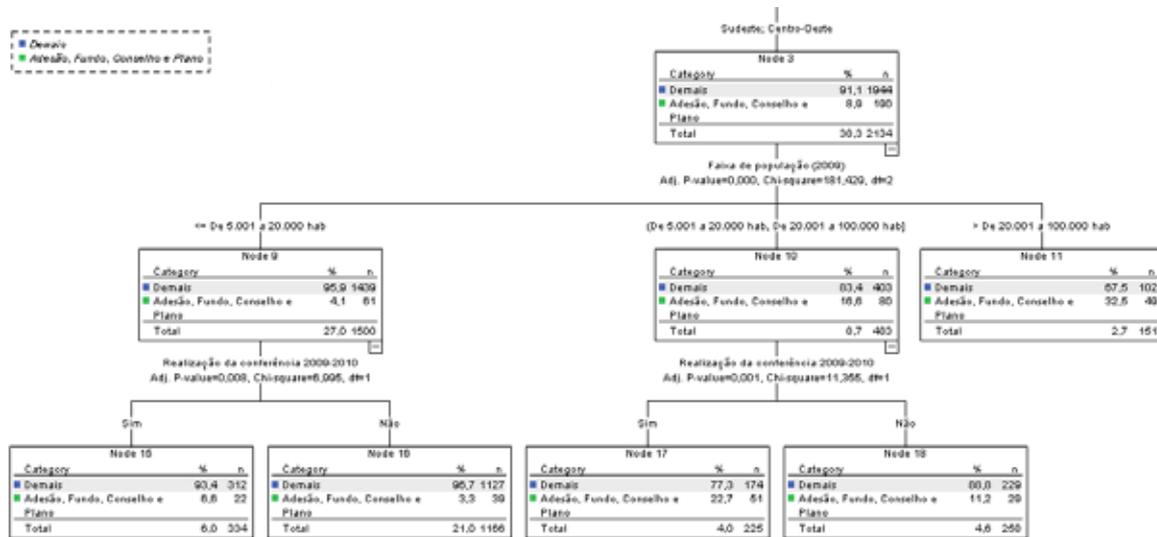


Figura 47
CHAID para “adesão, fundo, conselho e plano”
(partição para municípios da região Sul)



Tabela 1.10
Resumo do CHAID para “ausência de órgão”

Grupo	% de municípios do grupo com ausência de órgão	Participação do grupo no total de municípios do Brasil ¹ (%)
Municípios de até 5.000 habitantes da região Sudeste	36,7	6,9
Municípios de 5.001 a 20.000 habitantes da região Sudeste	23,2	13,7
Municípios de até 5.000 habitantes	21,8	22,6
Municípios de 5.001 a 20.000 habitantes das regiões Norte e Sul com taxa de urbanização de até 40%	21,3	3,7
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes da região Norte	20,0	2,6
Municípios de até 5.000 habitantes das regiões Sul e Centro-Oeste	18,9	10,1
Municípios de até 5.000 habitantes das regiões Norte e Nordeste com taxa de urbanização de até 40%	15,4	2,1
Municípios de 5.001 a 20.000 habitantes das regiões Norte e Sul	15,1	12,9
Municípios de 5.001 a 20.000 habitantes	14,0	47,9
Municípios de 5.001 a 20.000 habitantes das regiões Norte e Sul com taxa de urbanização superior a 40%	12,6	9,2
Municípios de até 5.000 habitantes das regiões Norte e Nordeste	8,7	5,6
Municípios de 5.001 a 20.000 habitantes das regiões Nordeste e Centro-Oeste	7,4	21,3
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes da região Sudeste	5,6	7,1
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes	5,3	24,7
Municípios de até 5.000 habitantes das regiões Norte e Nordeste com taxa de urbanização superior a 40%	4,6	3,5
Municípios com mais de 100.000 habitantes localizados na RM	3,1	2,3
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes das regiões Nordeste, Sul e Centro-Oeste	2,5	15,0
Municípios com mais de 100.000 habitantes	1,5	4,9
Municípios com mais de 100.000 habitantes localizados fora de RM	0,0	2,6

(1) Exclusive os municípios sem informação.

Nota: Nível de significância de 5%.

Tabela 1.11
Resumo do CHAID para “presença de órgão após os incentivos”

Grupo	% de municípios do grupo com presença de órgão após os incentivos	Participação do grupo no total de municípios do Brasil ¹ (%)
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes com taxa de urbanização de até 80% da região Sudeste	51,1	2,5
Municípios de até 20.000 habitantes das regiões Norte, Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste	43,9	53,5
Municípios de até 20.000 habitantes	42,3	70,4
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes com taxa de urbanização de até 80%	37,9	15,7
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes com taxa de urbanização de até 80% das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste	37,5	11,7
Municípios de até 20.000 habitantes da região Sul	37,0	16,9
Municípios de 20.001 a 100.00 habitantes	34,6	24,7
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes com taxa de urbanização superior a 80%	28,8	9,0
Municípios com mais de 100.000 habitantes	19,9	4,9
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes com taxa de urbanização de até 80% da região Sul	18,3	1,5

(1) Exclusive os municípios sem informação.

Nota: Nível de significância de 5%.

Tabela 1.12
Resumo do CHAID para “morte institucional”

Grupo	% de municípios do grupo com morte institucional	Participação do grupo no total de municípios do Brasil ¹ (%)
Municípios das regiões Norte e Centro-Oeste	28,2	16,4
Municípios da região Nordeste localizados fora da RM com taxa de urbanização de até 60%	24,8	21,7
Municípios da região Nordeste localizados fora da RM	22,6	30,5
Municípios da região Nordeste	21,8	32,2
Municípios das regiões Sudeste e Sul com até 20.000 habitantes	18,9	37,4
Municípios da região Nordeste localizados fora da RM com taxa de urbanização superior a 60%	17,3	8,7
Municípios das regiões Sudeste e Sul	16,4	51,4
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes da região Sudeste	15,8	7,1
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes das regiões Sudeste e Sul	12,3	10,7
Municípios da região Nordeste localizados na RM	7,2	1,7
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes da região Sul	5,5	3,6
Municípios com mais de 100.000 habitantes das regiões Sudeste e Sul	1,6	3,3

(1) Exclusive os municípios sem informação.

Nota: Nível de significância de 5%.

Tabela 1.13
Resumo do CHAID para “presença de órgão antes dos incentivos”

Grupo	% de municípios do grupo com presença de órgão antes dos incentivos	Participação do grupo no total de municípios do Brasil ¹ (%)
Municípios com mais de 100.000 habitantes	74,3	4,9
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes da região Sul	69,2	3,6
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes das regiões Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste com taxa de urbanização superior a 80%	50,7	6,5
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes	42,9	24,7
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes das regiões Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste com taxa de urbanização de mais de 60% a 80%	42,1	5,4
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes das regiões Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste	41,8	18,4
Municípios de 5.001 a 20.000 habitantes das regiões Nordeste e Sul com taxa de urbanização de mais de 60%	34,3	7,9
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes das regiões Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste com taxa de urbanização de até 60%	32,5	6,5
Municípios de 5.001 a 20.000 habitantes das regiões Nordeste e Sul com taxa de urbanização de mais de 40% a 60%	26,7	9,3
Municípios de 5.001 a 20.000 habitantes das regiões Nordeste e Sul	26,6	26,8
Municípios de até 5.000 habitantes das regiões Norte, Nordeste e Sul	21,8	13,2
Municípios de 5.001 a 20.000 habitantes	20,6	47,9
Municípios de 5.001 a 20.000 habitantes das regiões Nordeste e Sul com taxa de urbanização de até 40%	20,1	9,6
Municípios de até 5.000 habitantes	15,9	22,6
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes da região Norte	14,5	2,6
Municípios de 5.001 a 20.000 habitantes das regiões Norte, Sudeste e Centro-Oeste	13,0	21,1
Municípios de até 5.000 habitantes das regiões Sudeste e Centro-Oeste	7,7	9,4

(1) Excluídos os municípios sem informação.

Nota: Nível de significância de 5%.

Tabela 1.14
Resumo do CHAID para “ausência de conselho”

Grupo	% de municípios do grupo com ausência de conselho	Participação do grupo no total de municípios do Brasil ¹ (%)
Municípios das regiões Norte e Nordeste com até 20.000 habitantes e taxa de urbanização de até 20%	82,6	2,2
Municípios das regiões Norte e Nordeste com até 20.000 habitantes e taxa de urbanização de mais de 20% a 60%	71,2	18,0
Municípios das regiões Norte e Nordeste com até 20.000 habitantes	70,4	26,6
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes da região Norte	69,7	2,6
Municípios da região Sudeste de 5.001 a 20.000 habitantes e taxa de urbanização de mais de 80%	67,8	3,6
Municípios da região Sudeste com até 5.000 habitantes	67,2	6,9
Municípios das regiões Norte e Nordeste	64,2	40,3
Municípios das regiões Norte e Nordeste com até 20.000 habitantes e taxa de urbanização de mais de 60%	64,0	6,4
Municípios da região Centro-Oeste que não realizaram a conferência municipal 2009-2010	60,0	3,2
Municípios da região Sudeste de 5.001 a 20.000 habitantes	57,7	13,7
Municípios das regiões Norte e Nordeste de 20.001 a 100.000 habitantes	55,3	12,4
Municípios da região Sudeste de 5.001 a 20.000 habitantes e taxa de urbanização de até 80%	54,1	10,1
Municípios da região Sudeste	52,0	30,0
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes da região Nordeste	51,5	9,8
Municípios da região Sudeste de 20.001 a 100.000 habitantes que não realizaram a conferência municipal 2009-2010	44,7	4,4
Municípios da região Sul com até 20.000 habitantes e taxa de urbanização de mais de 60%	43,4	5,6
Municípios da região Sul com até 20.000 habitantes e taxa de urbanização de até 20%	41,2	1,8
Municípios da região Centro-Oeste	40,3	8,3
Municípios da região Sudeste de 20.001 a 100.000 habitantes	38,8	7,1
Municípios da região Sul com até 20.000 habitantes	35,5	16,9
Municípios da região Centro-Oeste que realizaram a conferência municipal 2009-2010 e com população de até 20.000 habitantes	34,2	3,5
Municípios da região Sul	30,7	21,4
Municípios da região Sul com até 20.000 habitantes e taxa de urbanização de mais de 20% a 60%	29,9	9,5
Municípios da região Sudeste de 20.001 a 100.000 habitantes que realizaram a conferência municipal 2009-2010	29,1	2,7
Municípios da região Centro-Oeste que realizaram a conferência municipal 2009-2010	27,7	5,1
Municípios das regiões Norte e Nordeste com mais de 100.000 habitantes	23,7	1,4
Municípios da região Sudeste com mais de 100.00 habitantes	16,2	2,4
Municípios da região Centro-Oeste que realizaram a conferência municipal 2009-2010 e com população de mais de 20.000 habitantes	13,5	1,6
Municípios da região Sul com mais de 20.000 habitantes	12,6	4,4

(1) Exclui os municípios sem informação.

Nota: Nível de significância de 5%.

Tabela 1.15
Resumo do CHAID para “presença de conselho após os incentivos”

Grupo	% de municípios do grupo com presença de conselho após os incentivos	Participação do grupo no total de municípios do Brasil ¹ (%)
Municípios com mais de 20.000 habitantes das regiões Sudeste e Centro-Oeste que realizaram a conferência municipal – 2009-2010	51,5	6,2
Municípios com mais de 20.000 habitantes das regiões Sudeste e Centro-Oeste	47,7	11,4
Municípios com mais de 20.000 habitantes das regiões Sudeste e Centro-Oeste que realizaram a conferência municipal – 2009-2010	43,3	5,2
Municípios com mais de 20.000 habitantes das regiões Nordeste e Sul que realizaram a conferência municipal – 2009-2010	41,7	9,9
Municípios com até 20.000 habitantes das regiões Sul e Centro-Oeste que realizaram a a conferência municipal – 2009-2010	40,9	12,4
Municípios com mais de 20.000 habitantes	40,9	29,6
Municípios com mais de 20.000 habitantes da região Norte com taxa de urbanização de mais de 60%	40,3	1,2
Municípios com mais de 20.000 habitantes das regiões Nordeste e Sul	38,5	15,2
Municípios com até 20.000 habitantes das regiões Norte e Sudeste que realizaram a conferência municipal – 2009-2010	36,0	5,3
Municípios com até 20.000 habitantes das regiões Sul e Centro-Oeste	35,5	23,3
Municípios com mais de 20.000 habitantes das regiões Nordeste e Sul que realizaram a conferência municipal – 2009-2010	32,5	5,3
Municípios com até 20.000 habitantes das regiões Norte e Sudeste	30,9	25,6
Municípios com até 20.000 habitantes das regiões Norte e Sudeste que realizaram a conferência municipal – 2009-2010	29,6	20,3
Municípios com até 20.000 habitantes	29,5	70,4
Municípios com até 20.000 habitantes das regiões Sul e Centro-Oeste que realizaram a conferência municipal – 2009-2010	29,4	10,9
Municípios com mais de 20.000 habitantes da região Norte	27,1	3,0
Municípios com até 20.000 habitantes da região Nordeste que realizaram a conferência municipal – 2009-2010	24,3	9,6
Municípios com até 20.000 habitantes da região Nordeste	21,2	21,5
Municípios com até 20.000 habitantes da região Nordeste que realizaram a conferência municipal – 2009-2010	18,7	11,8
Municípios com mais de 20.000 habitantes da região Norte com taxa de urbanização de até 60%	18,2	1,8

(1) Excluídos os municípios sem informação.

Nota: Nível de significância de 5%.

Tabela 1.16
Resumo do CHAID para “morte institucional”

Grupo	% de municípios do grupo com morte institucional	Participação do grupo no total de municípios do Brasil ¹ (%)
Municípios das regiões Nordeste e Centro-Oeste	7,6	40,5
Municípios das regiões Norte, Sudeste e Sul	4,8	59,5

(1) Exclusive os municípios sem informação.

Nota: Nível de significância de 5%.

Tabela 1.17
Resumo do CHAID para “presença de conselho antes dos incentivos”

Grupo	% de municípios do grupo com presença de conselho antes dos incentivos	Participação do grupo no total de municípios do Brasil ¹ (%)
Municípios da região Sul com mais de 20.000 habitantes que não realizaram a conferência municipal – 2009-2010	59,0	1,5
Municípios da região Sul com mais de 20.000 habitantes	46,6	4,4
Municípios da região Sul com mais de 20.000 habitantes que realizaram a conferência municipal – 2009-2010	40,2	3,0
Municípios da região Sul com até 20.000 habitantes que não realizaram a conferência municipal – 2009-2010	34,9	8,0
Municípios da região Sul	29,1	21,4
Municípios das regiões Sudeste e Centro-Oeste com mais de 100.000 habitantes	25,3	2,7
Municípios da região Sul com até 20.000 habitantes	24,6	16,9
Municípios das regiões Sudeste e Centro-Oeste de 20.001 a 100.000 habitantes que realizaram a conferência municipal – 2009-2010	17,8	4,0
Municípios das regiões Norte e Nordeste com mais de 100.000 habitantes	17,1	1,4
Municípios da região Sul com até 20.000 habitantes que realizaram a conferência municipal – 2009-2010	15,3	8,9
Municípios das regiões Sudeste e Centro-Oeste de 20.001 a 100.000 habitantes	13,0	8,7
Municípios das regiões Sudeste e Centro-Oeste de 20.001 a 100.000 habitantes que não realizaram a conferência municipal – 2009-2010	8,9	4,6
Municípios das regiões Sudeste e Centro-Oeste	7,7	38,3
Municípios das regiões Sudeste e Centro-Oeste com até 20.000 habitantes que realizaram a conferência municipal 2009-2010	7,5	6,0
Municípios das regiões Sudeste e Centro-Oeste com até 20.000 habitantes	4,3	26,9
Municípios das regiões Norte e Nordeste com até 100.000 habitantes localizados na RM	3,8	1,4
Municípios das regiões Sudeste e Centro-Oeste com até 20.000 habitantes que não realizaram a conferência municipal – 2009-2010	3,4	21,0
Municípios das regiões Norte e Nordeste	1,5	40,3
Municípios das regiões Norte e Nordeste com até 100.000 habitantes	1,0	38,9
Municípios das regiões Norte e Nordeste com até 100.000 habitantes localizados fora da RM	0,9	37,5

(1) Exclusive os municípios sem informação.

Nota: Nível de significância de 5%.

Tabela 1.18
Resumo do CHAID para “ausência de fundo”

Grupo	% de municípios do grupo com ausência de fundo	Participação do grupo no total de municípios do Brasil ¹ (%)
Municípios de até 20.000 habitantes da região Nordeste que não realizaram a conferência municipal – 2009-2010	70,7	11,8
Municípios de até 20.000 habitantes da região Nordeste	67,9	21,5
Municípios das regiões Norte e Sudeste com até 5.000 habitantes	67,7	8,4
Municípios de até 20.000 habitantes da região Nordeste que realizaram a conferência municipal – 2009-2010	64,5	9,7
Municípios da região Centro-Oeste com até 5.000 habitantes	64,3	2,6
Municípios de até 20.000 habitantes das regiões Norte e Sudeste	62,8	25,6
Municípios das regiões Norte e Sudeste de 5.000 a 20.000 habitantes	60,4	17,2
Municípios de até 20.000 habitantes	57,3	70,5
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes das regiões Norte e Nordeste que não realizaram a conferência municipal – 2009-2010	56,6	4,6
Municípios de até 20.000 habitantes da região Centro-Oeste	51,1	6,5
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes das regiões Norte e Nordeste	47,6	12,4
Municípios da região Centro-Oeste de 5.000 a 20.000 habitantes	42,4	3,9
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes das regiões Norte e Nordeste que realizaram a conferência municipal – 2009-2010	42,2	7,8
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes da região Sudeste que não realizaram a conferência municipal – 2009-2010	38,9	4,4
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes	36,6	24,6
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes da região Sudeste	33,4	7,0
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes da região Sudeste que realizaram a conferência municipal – 2009-2010	24,3	2,7
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes das regiões Sul e Centro-Oeste	15,1	5,2
Municípios com mais de 100.000 habitantes	9,9	4,9

(1) Exclui os municípios sem informação.

Nota: Nível de significância de 5%.

Tabela 1.19
Resumo do CHAID para “presença de fundo após os incentivos”

Grupo	% de municípios do grupo com presença de fundo após os incentivos	Participação do grupo no total de municípios do Brasil ¹ (%)
Municípios com mais de 20.000 habitantes da região Centro-Oeste	56,2	1,9
Municípios com mais de 20.000 habitantes das regiões Nordeste e Sudeste localizados na RM	50,8	3,3
Municípios com até 20.000 habitantes da região Centro-Oeste que realizaram a conferência municipal – 2009-2010	49,5	3,5
Municípios com mais de 20.000 habitantes das regiões Nordeste e Sudeste	43,6	20,2
Municípios com mais de 20.000 habitantes	42,4	29,5
Municípios com mais de 20.000 habitantes das regiões Nordeste e Sudeste localizados fora da RM	42,1	16,9
Municípios com até 20.000 habitantes da região Centro-Oeste	41,7	6,5
Municípios com até 20.000 habitantes da região Sul que realizaram a conferência municipal – 2009-2010	37,5	8,9
Municípios com mais de 20.000 habitantes das regiões Norte e Sul	35,7	7,4
Municípios com até 20.000 habitantes da região Sul	33,5	16,9
Municípios com até 20.000 habitantes da região Centro-Oeste que não realizaram a conferência municipal – 2009-2010	32,5	3,0
Municípios com até 20.000 habitantes da região Sul que não realizaram a conferência municipal – 2009-2010	29,1	8,0
Municípios com até 20.000 habitantes das regiões Norte, Nordeste e Sudeste que realizaram a conferência municipal – 2009-2010	28,4	15,0
Municípios com até 20.000 habitantes	28,2	70,5
Municípios com até 20.000 habitantes das regiões Norte, Nordeste e Sudeste	24,4	47,1
Municípios com até 20.000 habitantes das regiões Norte, Nordeste e Sudeste que não realizaram a conferência municipal – 2009-2010	22,5	32,1

(1) Excluídos os municípios sem informação.

Nota: Nível de significância de 5%.

Tabela 1.20
Resumo do CHAID para “morte institucional”

Grupo	% de municípios do grupo com morte institucional	Participação do grupo no total de municípios do Brasil ¹ (%)
Municípios com mais de 5.000 habitantes	7,9	77,4
Municípios de até 5.000 habitantes	5,3	22,6

(1) Exclui os municípios sem informação.

Nota: Nível de significância de 5%.

Tabela 1.21
Resumo do CHAID para “presença de fundo antes dos incentivos”

Grupo	% de municípios do grupo com presença de fundo antes dos incentivos	Participação do grupo no total de municípios do Brasil ¹ (%)
Municípios da região Sul com mais de 20.000 habitantes	48,0	4,4
Municípios da região Sul com mais de 20.000 habitantes que não realizaram a conferência municipal – 2009-2010	46,3	2,9
Municípios da região Sudeste com mais de 100.000 habitantes	43,4	2,4
Municípios da região Sul com mais de 20.000 habitantes que realizaram a conferência municipal – 2009-2010	36,6	1,5
Municípios da região Sul	26,6	21,3
Municípios da região Sul com até 20.000 habitantes que não realizaram a conferência municipal – 2009-2010	25,9	8,0
Municípios da região Sul com até 20.000 habitantes	21,1	16,9
Municípios da região Centro-Oeste com mais de 20.000 habitantes	19,0	1,9
Municípios da região Sudeste de 20.001 a 100.000 habitantes que realizaram a conferência municipal – 2009-2010	18,2	2,7
Municípios das regiões Norte e Nordeste com mais de 100.000 habitantes	17,1	1,4
Municípios da região Sul com até 20.000 habitantes que realizaram a conferência municipal – 2009-2010	16,7	8,9
Municípios da região Sudeste 20.001 a 100.000 habitantes	11,5	7,0
Municípios da região Sudeste	10,6	30,0
Municípios da região Sudeste de 5.001 a 20.000 habitantes	7,5	13,6
Municípios da região Sudeste de 20.001 a 100.000 habitantes que não realizaram a conferência municipal – 2009-2010	7,4	4,4
Municípios da região Centro-Oeste	5,2	8,4
Municípios das regiões Norte e Nordeste de 20.001 a 100.000 habitantes	4,5	12,4
Municípios da região Sudeste com até 5.000 habitantes	4,2	6,9
Municípios das regiões Norte e Nordeste	2,9	40,3
Municípios das regiões Norte e Nordeste com até 20.000 habitantes	1,4	26,6
Municípios da região Centro-Oeste com até 20.000 habitantes	1,1	6,5

(1) Exclui os municípios sem informação.

Nota: Nível de significância de 5%.

Tabela 1.24
Resumo do CHAID para “apenas adesão”

Grupo	% de municípios do grupo com apenas adesão	Participação do grupo no total de municípios do Brasil (%)
Municípios de até 20.000 habitantes das regiões Norte e Sudeste que não realizaram a conferência municipal – 2009-2010	40,1	20,2
Municípios de até 20.000 habitantes das regiões Norte e Sudeste	37,1	25,6
Municípios de até 20.000 habitantes das regiões Nordeste e Centro-Oeste que não realizaram a conferência municipal – 2009-2010	35,9	14,8
Municípios de até 20.000 habitantes das regiões Nordeste e Centro-Oeste	30,7	28,0
Municípios de até 20.000 habitantes	29,1	70,5
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes com taxa de urbanização de até 40%	28,0	3,3
Municípios de até 20.000 habitantes das regiões Norte e Sudeste que realizaram a conferência municipal – 2009-2010	25,6	5,3
Municípios de até 20.000 habitantes das regiões Nordeste e Centro-Oeste que realizaram a conferência municipal – 2009-2010	24,9	13,2
Municípios de até 5.000 habitantes da região Sul	17,1	7,6
Municípios de até 20.000 habitantes da região Sul	14,3	16,9
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes	13,1	24,6
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes com taxa de urbanização superior a 40% das regiões Norte, Nordeste e Sudeste	12,9	16,2
Municípios de 5.001 a 20.000 habitantes da região Sul	12,1	9,3
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes com taxa de urbanização superior a 40%	10,8	21,3
Municípios de 20.001 a 100.000 habitantes com taxa de urbanização superior a 40% das regiões Sul e Centro-Oeste	4,2	5,1
Municípios de mais de 100.000 habitantes	1,8	4,9

Nota: Nível de significância de 5%.

Tabela 1.25
Resumo do CHAID para “adesão, fundo e conselho”

Grupo	% de municípios do grupo com adesão, fundo e conselho	Participação do grupo no total de municípios do Brasil (%)
Municípios de mais de 20.000 habitantes da região Nordeste	78,2	10,7
Municípios de 5.001 a 20.000 habitantes da região Centro-Oeste	66,8	3,9
Municípios de mais de 20.000 habitantes	65,9	29,5
Municípios de mais de 20.000 habitantes das regiões Sudeste e Centro-Oeste	63,7	11,4
Municípios de até 5.000 habitantes, que realizaram a conferência municipal – 2009-2010, das regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste	62,5	5,2
Municípios de 5.001 a 20.000 habitantes das regiões Nordeste e Sul que realizaram a conferência municipal – 2009-2010	61,7	13,2
Municípios de 5.001 a 20.000 habitantes da região Sudeste que realizaram a conferência municipal – 2009-2010	60,0	2,0
Municípios de 5.001 a 20.000 habitantes das regiões Nordeste e Sul	58,6	26,8
Municípios de até 5.000 habitantes que realizaram a conferência municipal – 2009-2010	56,9	7,8
Municípios de mais de 20.000 habitantes das regiões Norte e Sul que realizaram a conferência municipal – 2009-2010	55,8	5,0
Municípios de 5.001 a 20.000 habitantes das regiões Nordeste e Sul que não realizaram a conferência municipal – 2009-2010	55,7	13,6
Municípios de 5.001 a 20.000 habitantes	55,0	47,9
Municípios de mais de 20.000 habitantes das regiões Norte e Sul	51,6	7,4
Municípios de 5.001 a 20.000 habitantes da região Sudeste	49,4	13,6
Municípios de até 5.000 habitantes	49,1	22,6
Municípios de 5.001 a 20.000 habitantes da região Sudeste que não realizaram a conferência municipal – 2009-2010	47,6	11,7
Municípios de até 5.000 habitantes, que realizaram a conferência municipal – 2009-2010, das regiões Norte e Nordeste	45,9	2,7
Municípios de até 5.000 habitantes que não realizaram a conferência municipal – 2009-2010	44,9	14,8
Municípios de mais de 20.000 habitantes das regiões Norte e Sul que não realizaram a conferência municipal – 2009-2010	43,0	2,4
Municípios de 5.001 a 20.000 habitantes da região Norte	35,7	3,5

Nota: Nível de significância de 5%.

Tabela 1.26
Resumo do CHAID para “adesão, fundo, conselho e plano”

Grupo	% de municípios do grupo com adesão, fundo, conselho e plano	Participação do grupo no total de municípios do Brasil (%)
Municípios da região Sul com mais de 20.000 habitantes que não realizaram a conferência municipal – 2009-2010	53,0	1,5
Municípios da região Sul com mais de 20.000 habitantes	43,3	4,4
Municípios da região Sul com mais de 20.000 habitantes que realizaram a conferência municipal – 2009-2010	38,4	2,9
Municípios das regiões Sudeste e Centro-Oeste com mais de 100.000 habitantes	32,5	2,7
Municípios da região Sul	24,4	21,3
Municípios das regiões Sudeste e Centro-Oeste de 20.001 a 100.000 habitantes que realizaram a conferência municipal – 2009-2010	22,7	4,0
Municípios da região Sul de 5.001 a 20.000 habitantes	22,1	9,3
Municípios da região Sul com até 5.000 habitantes e taxa de urbanização de até 60%	19,3	5,9
Municípios da região Norte que realizaram a conferência municipal 2009-2010	17,7	4,9
Municípios das regiões Sudeste e Centro-Oeste de 20.001 a 100.000 habitantes	16,6	8,7
Municípios da região Sul com até 5.000 habitantes	16,2	7,6
Municípios da região Norte	14,0	8,1
Municípios das regiões Sudeste e Centro-Oeste de 20.001 a 100.000 habitantes que não realizaram a conferência municipal – 2009-2010	11,2	4,6
Municípios das regiões Sudeste e Centro-Oeste	8,9	38,3
Municípios da região Norte que não realizaram a conferência municipal – 2009-2010	8,4	3,2
Municípios da região Nordeste localizados na RM	7,1	1,8
Municípios das regiões Sudeste e Centro-Oeste de até 20.000 habitantes que realizaram a conferência municipal – 2009-2010	6,6	6,0
Municípios da região Sul com até 5.000 habitantes e taxa de urbanização superior a 60%	4,4	1,6
Municípios das regiões Sudeste e Centro-Oeste de até 20.000 habitantes	4,1	27,0
Municípios das regiões Sudeste e Centro-Oeste de até 20.000 habitantes que não realizaram a conferência municipal – 2009-2010	3,3	21,0
Municípios da região Nordeste	1,6	32,2
Municípios da região Nordeste localizados fora de RM	1,2	30,5

Nota: Nível de significância de 5%.

Tabela 2.6
Municípios com construção de unidades habitacionais,
segundo Unidade da Federação e tipo de convênio
Brasil 2007-2008 (1)

Unidade da Federação (2)	Total		Por iniciativa exclusiva da prefeitura		Em convênio da prefeitura com o governo federal		Em convênio da prefeitura com o governo estadual		Em convênio da prefeitura com outro município		Em convênio da prefeitura com a iniciativa privada		Em convênio da prefeitura com outros	
	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)
Total	3.377	60,7	740	13,3	2.289	41,1	1.615	29,0	19	0,3	108	1,9	114	2,0
Rondônia	23	44,2	4	7,7	23	44,2	4	7,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Acre	10	45,5	4	18,2	7	31,8	4	18,2	0	0,0	1	4,5	0	0,0
Amazonas	31	50,0	15	24,2	16	25,8	8	12,9	0	0,0	1	1,6	0	0,0
Roraima	9	60,0	0	0,0	9	60,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Pará	38	26,6	11	7,7	34	23,8	6	4,2	1	0,7	2	1,4	2	1,4
Amapá	3	18,8	1	6,3	3	18,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Tocantins	126	90,6	22	15,8	114	82,0	89	64,0	1	0,7	3	2,2	4	2,9
Maranhão	133	61,3	10	4,6	119	54,8	47	21,7	0	0,0	1	0,5	2	0,9
Piauí	104	46,6	26	11,7	88	39,5	10	4,5	0	0,0	4	1,8	6	2,7
Ceará	122	66,3	31	16,8	90	48,9	53	28,8	2	1,1	1	0,5	1	0,5
Rio Grande do Norte	137	82,0	10	6,0	104	62,3	83	49,7	1	0,6	3	1,8	3	1,8
Paraíba	156	70,0	24	10,8	117	52,5	70	31,4	0	0,0	3	1,3	3	1,3
Pernambuco	118	63,8	20	10,8	108	58,4	29	15,7	1	0,5	1	0,5	4	2,2
Alagoas	61	59,8	15	14,7	51	50,0	6	5,9	2	2,0	0	0,0	1	1,0
Sergipe	59	78,7	1	1,3	55	73,3	22	29,3	0	0,0	5	6,7	3	4,0
Bahia	293	70,3	56	13,4	225	54,0	146	35,0	1	0,2	9	2,2	9	2,2
Minas Gerais	386	45,3	137	16,1	185	21,7	161	18,9	1	0,1	6	0,7	7	0,8
Espírito Santo	54	69,2	19	24,4	44	56,4	24	30,8	0	0,0	2	2,6	2	2,6
Rio de Janeiro	65	70,7	15	16,3	41	44,6	36	39,1	0	0,0	3	3,3	2	2,2
São Paulo	348	54,0	49	7,6	127	19,7	253	39,2	2	0,3	20	3,1	9	1,4
Paraná	254	63,7	43	10,8	117	29,3	179	44,9	4	1,0	10	2,5	9	2,3
Santa Catarina	216	73,7	51	17,4	157	53,6	98	33,4	1	0,3	5	1,7	14	4,8
Rio Grande do Sul	304	61,3	105	21,2	243	49,0	72	14,5	1	0,2	13	2,6	23	4,6
Mato Grosso do Sul	66	84,6	11	14,1	58	74,4	48	61,5	1	1,3	6	7,7	2	2,6
Mato Grosso	95	67,4	13	9,2	58	41,1	71	50,4	0	0,0	6	4,3	3	2,1
Goiás	165	67,1	47	19,1	95	38,6	96	39,0	0	0,0	2	0,8	5	2,0

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

(1) Programas ou ações na área de habitação realizados no ano de 2007 e/ou 2008.

(2) Exclusive Distrito Federal.

(3) Proporção de municípios em relação ao total de municípios da Unidade da Federação.

Tabela 2.7
Municípios com melhoria de unidades habitacionais,
segundo Unidade da Federação e tipo de convênio
Brasil — 2007-2008 (1)

Unidade da Federação (2)	Total		Por iniciativa exclusiva da prefeitura		Em convênio da prefeitura com o governo federal		Em convênio da prefeitura com o governo estadual		Em convênio da prefeitura com outro município		Em convênio da prefeitura com a iniciativa privada		Em convênio da prefeitura com outros	
	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)
Total	2.586	46,5	1.438	25,8	967	17,4	583	10,5	6	0,1	43	0,8	59	1,1
Rondônia	5	9,6	2	3,8	4	7,7	1	1,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Acre	3	13,6	2	9,1	1	4,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Amazonas	38	61,3	32	51,6	6	9,7	0	0,0	0	0,0	1	1,6	0	0,0
Roraima	5	33,3	0	0,0	5	33,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Pará	16	11,2	15	10,5	2	1,4	1	0,7	0	0,0	1	0,7	0	0,0
Amapá	1	6,3	1	6,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Tocantins	96	69,1	25	18,0	34	24,5	69	49,6	0	0,0	0	0,0	3	2,2
Maranhão	64	29,5	23	10,6	38	17,5	14	6,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Piauí	96	43,0	49	22,0	49	22,0	12	5,4	0	0,0	3	1,3	0	0,0
Ceará	111	60,3	53	28,8	70	38,0	23	12,5	1	0,5	1	0,5	2	1,1
Rio Grande do Norte	104	62,3	28	16,8	32	19,2	54	32,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Paraíba	138	61,9	58	26,0	76	34,1	26	11,7	0	0,0	1	0,4	2	0,9
Pernambuco	71	38,4	42	22,7	35	18,9	5	2,7	0	0,0	0	0,0	2	1,1
Alagoas	62	60,8	31	30,4	40	39,2	2	2,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Sergipe	33	44,0	12	16,0	19	25,3	8	10,7	0	0,0	1	1,3	1	1,3
Bahia	239	57,3	128	30,7	99	23,7	61	14,6	1	0,2	3	0,7	3	0,7
Minas Gerais	411	48,2	284	33,3	113	13,2	57	6,7	1	0,1	10	1,2	7	0,8
Espírito Santo	38	48,7	34	43,6	7	9,0	5	6,4	0	0,0	3	3,8	0	0,0
Rio de Janeiro	53	57,6	29	31,5	25	27,2	14	15,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0
São Paulo	192	29,8	93	14,4	60	9,3	60	9,3	0	0,0	3	0,5	4	0,6
Paraná	130	32,6	71	17,8	46	11,5	23	5,8	0	0,0	3	0,8	5	1,3
Santa Catarina	142	48,5	89	30,4	43	14,7	21	7,2	1	0,3	2	0,7	9	3,1
Rio Grande do Sul	311	62,7	220	44,4	88	17,7	47	9,5	2	0,4	8	1,6	15	3,0
Mato Grosso do Sul	28	35,9	16	20,5	11	14,1	5	6,4	0	0,0	0	0,0	1	1,3
Mato Grosso	45	31,9	15	10,6	22	15,6	15	10,6	0	0,0	1	0,7	3	2,1
Goias	153	62,2	86	35,0	41	16,7	60	24,4	0	0,0	1	0,4	1	0,4

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

(1) Programas ou ações na área de habitação realizados no ano de 2007 e/ou 2008.

(2) Exclusive Distrito Federal.

(3) Proporção de municípios em relação ao total de municípios da Unidade da Federação.

Tabela 2.8
Municípios com programas de aquisição de unidades habitacionais,
segundo Unidade da Federação e tipo de iniciativa
Brasil — 2007-2008 (1)

Unidade da Federação (2)	Total		Por iniciativa exclusiva da prefeitura		Em convênio da prefeitura com o governo federal		Em convênio da prefeitura com o governo estadual		Em convênio da prefeitura com outro município		Em convênio da prefeitura com a iniciativa privada		Em convênio da prefeitura com outros	
	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)
Total	864	15,5	213	3,8	560	10,1	358	6,4	4	0,1	34	0,6	31	0,6
Rondônia	5	9,6	0	0,0	4	7,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	1,9
Acre	1	4,5	1	4,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Amazonas	24	38,7	14	22,6	9	14,5	4	6,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Roraima	5	33,3	0	0,0	5	33,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Pará	11	7,7	7	4,9	6	4,2	2	1,4	0	0,0	0	0,0	2	1,4
Amapá	1	6,3	0	0,0	1	6,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Tocantins	17	12,2	3	2,2	14	10,1	7	5,0	0	0,0	0	0,0	1	0,7
Maranhão	33	15,2	4	1,8	27	12,4	12	5,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Piauí	34	15,2	5	2,2	31	13,9	3	1,3	0	0,0	0	0,0	2	0,9
Ceará	48	26,1	17	9,2	32	17,4	21	11,4	1	0,5	1	0,5	3	1,6
Rio Grande do Norte	41	24,6	9	5,4	31	18,6	20	12,0	0	0,0	2	1,2	0	0,0
Paraíba	18	8,1	1	0,4	12	5,4	8	3,6	0	0,0	0	0,0	1	0,4
Pernambuco	25	13,5	6	3,2	19	10,3	7	3,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Alagoas	16	15,7	4	3,9	13	12,7	1	1,0	1	1,0	0	0,0	0	0,0
Sergipe	24	32,0	2	2,7	23	30,7	7	9,3	0	0,0	2	2,7	0	0,0
Bahia	69	16,5	19	4,6	48	11,5	27	6,5	0	0,0	3	0,7	4	1,0
Minas Gerais	94	11,0	29	3,4	48	5,6	43	5,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Espírito Santo	11	14,1	2	2,6	10	12,8	3	3,8	0	0,0	2	2,6	0	0,0
Rio de Janeiro	19	20,7	5	5,4	13	14,1	7	7,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0
São Paulo	99	15,3	12	1,9	37	5,7	61	9,5	0	0,0	0	0,0	4	0,6
Paraná	74	18,5	9	2,3	40	10,0	52	13,0	1	0,3	5	1,3	0	0,0
Santa Catarina	65	22,2	23	7,8	44	15,0	22	7,5	0	0,0	3	1,0	7	2,4
Rio Grande do Sul	63	12,7	24	4,8	46	9,3	10	2,0	0	0,0	6	1,2	3	0,6
Mato Grosso do Sul	20	25,6	4	5,1	19	24,4	13	16,7	1	1,3	2	2,6	1	1,3
Mato Grosso	22	15,6	3	2,1	16	11,3	15	10,6	0	0,0	1	0,7	1	0,7
Goiás	25	10,2	10	4,1	12	4,9	13	5,3	0	0,0	0	0,0	1	0,4

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

(1) Programas ou ações na área de habitação realizados no ano de 2007 e/ou 2008.

(2) Exclusive Distrito Federal.

(3) Proporção de municípios em relação ao total de municípios da Unidade da Federação.

Tabela 2.9

Municípios com regularização fundiária, segundo Unidade da Federação e forma de cooperação Brasil — 2007-2008 (1)

Unidade da Federação (2)	Total		Por iniciativa exclusiva da prefeitura		Em convênio da prefeitura com o governo federal		Em convênio da prefeitura com o governo estadual		Em convênio da prefeitura com outro município		Em convênio da prefeitura com a iniciativa privada		Em convênio da prefeitura com outros	
	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)
Total	1.133	20,4	734	13,2	293	5,3	274	4,9	3	0,1	29	0,5	34	0,6
Rondônia	19	36,5	18	34,6	4	7,7	1	1,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Acre	4	18,2	2	9,1	2	9,1	1	4,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Amazonas	30	48,4	19	30,6	6	9,7	11	17,7	1	1,6	1	1,6	2	3,2
Roraima	6	40,0	4	26,7	2	13,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Pará	38	26,6	27	18,9	18	12,6	10	7,0	0	0,0	1	0,7	2	1,4
Amapá	1	6,3	1	6,3	1	6,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Tocantins	34	24,5	27	19,4	10	7,2	5	3,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Maranhão	36	16,6	17	7,8	19	8,8	6	2,8	0	0,0	0	0,0	1	0,5
Piauí	27	12,1	20	9,0	8	3,6	3	1,3	0	0,0	0	0,0	1	0,4
Ceará	25	13,6	14	7,6	13	7,1	6	3,3	0	0,0	1	0,5	0	0,0
Rio Grande do Norte	18	10,8	11	6,6	5	3,0	2	1,2	0	0,0	1	0,6	1	0,6
Paraíba	18	8,1	12	5,4	7	3,1	2	0,9	0	0,0	1	0,4	0	0,0
Pernambuco	19	10,3	15	8,1	7	3,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Alagoas	15	14,7	4	3,9	8	7,8	5	4,9	0	0,0	0	0,0	3	2,9
Sergipe	18	24,0	12	16,0	4	5,3	4	5,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Bahia	95	22,8	46	11,0	12	2,9	50	12,0	0	0,0	1	0,2	1	0,2
Minas Gerais	128	15,0	75	8,8	26	3,0	41	4,8	0	0,0	4	0,5	2	0,2
Espírito Santo	19	24,4	13	16,7	6	7,7	2	2,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Rio de Janeiro	32	34,8	17	18,5	16	17,4	10	10,9	0	0,0	0	0,0	1	1,1
São Paulo	150	23,3	74	11,5	34	5,3	66	10,2	0	0,0	5	0,8	5	0,8
Paraná	78	19,5	56	14,0	21	5,3	6	1,5	1	0,3	3	0,8	1	0,3
Santa Catarina	58	19,8	41	14,0	16	5,5	7	2,4	1	0,3	2	0,7	7	2,4
Rio Grande do Sul	117	23,6	94	19,0	24	4,8	8	1,6	0	0,0	4	0,8	4	0,8
Mato Grosso do Sul	35	44,9	31	39,7	4	5,1	3	3,8	0	0,0	0	0,0	1	1,3
Mato Grosso	47	33,3	22	15,6	17	12,1	20	14,2	0	0,0	2	1,4	1	0,7
Goiás	65	26,4	61	24,8	3	1,2	5	2,0	0	0,0	3	1,2	1	0,4

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

(1) Programas ou ações na área de habitação realizados no ano de 2007 e/ou 2008.

(2) Exclusive Distrito Federal.

(3) Proporção de municípios em relação ao total de municípios da Unidade da Federação.

Tabela 2.10

Municípios com urbanização de assentamentos, segundo Unidade da Federação e tipo de iniciativa Brasil — 2007-2008 (1)

Unidade da Federação (2)	Total		Por iniciativa exclusiva da prefeitura		Em convênio da prefeitura com o governo federal		Em convênio da prefeitura com o governo estadual		Em convênio da prefeitura com outro município		Em convênio da prefeitura com a iniciativa privada		Em convênio da prefeitura com outros	
	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)
Total	766	13,8	358	6,4	448	8,1	166	3,0	5	0,1	19	0,3	18	0,3
Rondônia	11	21,2	6	11,5	8	15,4	1	1,9	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Acre	6	27,3	2	9,1	4	18,2	3	13,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Amazonas	14	22,6	4	6,5	8	12,9	4	6,5	1	1,6	0	0,0	1	1,6
Roraima	3	20,0	1	6,7	1	6,7	0	0,0	0	0,0	1	6,7	0	0,0
Pará	32	22,4	15	10,5	20	14,0	3	2,1	1	0,7	1	0,7	2	1,4
Amapá	1	6,3	1	6,3	1	6,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Tocantins	33	23,7	18	12,9	17	12,2	9	6,5	0	0,0	1	0,7	2	1,4
Maranhão	39	18,0	19	8,8	23	10,6	6	2,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Piauí	27	12,1	15	6,7	14	6,3	2	0,9	0	0,0	0	0,0	1	0,4
Ceará	41	22,3	12	6,5	31	16,8	8	4,3	0	0,0	2	1,1	2	1,1
Rio Grande do Norte	16	9,6	4	2,4	11	6,6	2	1,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Paraíba	17	7,6	7	3,1	12	5,4	5	2,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Pernambuco	30	16,2	15	8,1	18	9,7	7	3,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Alagoas	17	16,7	7	6,9	11	10,8	0	0,0	0	0,0	1	1,0	0	0,0
Sergipe	20	26,7	7	9,3	13	17,3	4	5,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Bahia	58	13,9	32	7,7	29	7,0	12	2,9	0	0,0	1	0,2	2	0,5
Minas Gerais	69	8,1	34	4,0	34	4,0	18	2,1	1	0,1	3	0,4	1	0,1
Espírito Santo	13	16,7	6	7,7	9	11,5	3	3,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Rio de Janeiro	31	33,7	17	18,5	14	15,2	9	9,8	1	1,1	2	2,2	1	1,1
São Paulo	76	11,8	36	5,6	44	6,8	31	4,8	0	0,0	2	0,3	1	0,2
Paraná	42	10,5	12	3,0	31	7,8	7	1,8	0	0,0	1	0,3	0	0,0
Santa Catarina	28	9,6	16	5,5	17	5,8	4	1,4	0	0,0	2	0,7	0	0,0
Rio Grande do Sul	61	12,3	35	7,1	32	6,5	7	1,4	1	0,2	1	0,2	3	0,6
Mato Grosso do Sul	13	16,7	7	9,0	10	12,8	2	2,6	0	0,0	1	1,3	0	0,0
Mato Grosso	32	22,7	12	8,5	16	11,3	12	8,5	0	0,0	0	0,0	1	0,7
Goiás	35	14,2	17	6,9	20	8,1	7	2,8	0	0,0	0	0,0	1	0,4

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

(1) Programas ou ações na área de habitação realizados no ano de 2007 e/ou 2008.

(2) Exclusive Distrito Federal.

(3) Proporção de municípios em relação ao total de municípios da Unidade da Federação.

Tabela 2.11

Municípios com oferta de material de construção, segundo Unidade da Federação e tipo de iniciativa Brasil — 2007-2008 (1)

Unidade da Federação (2)	Total		Por iniciativa exclusiva da prefeitura		Em convênio da prefeitura com o governo federal		Em convênio da prefeitura com o governo estadual		Em convênio da prefeitura com outro município		Em convênio da prefeitura com a iniciativa privada		Em convênio da prefeitura com outros	
	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)
Total	1.986	35,7	1.749	31,4	168	3,0	158	2,8	7	0,1	19	0,3	33	0,6
Rondônia	5	9,6	2	3,8	4	7,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Acre	4	18,2	4	18,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Amazonas	38	61,3	34	54,8	3	4,8	2	3,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Roraima	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Pará	21	14,7	18	12,6	4	2,8	1	0,7	0	0,0	1	0,7	1	0,7
Amapá	2	12,5	2	12,5	1	6,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Tocantins	84	60,4	76	54,7	2	1,4	7	5,0	0	0,0	1	0,7	1	0,7
Maranhão	56	25,8	54	24,9	3	1,4	2	0,9	0	0,0	0	0,0	1	0,5
Piauí	103	46,2	98	43,9	5	2,2	0	0,0	0	0,0	1	0,4	3	1,3
Ceará	95	51,6	88	47,8	12	6,5	4	2,2	1	0,5	0	0,0	1	0,5
Rio Grande do Norte	69	41,3	51	30,5	4	2,4	16	9,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Paraíba	66	29,6	64	28,7	1	0,4	1	0,4	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Pernambuco	70	37,8	62	33,5	8	4,3	2	1,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Alagoas	40	39,2	35	34,3	2	2,0	0	0,0	3	2,9	0	0,0	0	0,0
Sergipe	24	32,0	23	30,7	0	0,0	1	1,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Bahia	119	28,5	110	26,4	7	1,7	7	1,7	0	0,0	0	0,0	1	0,2
Minas Gerais	385	45,1	356	41,7	23	2,7	18	2,1	1	0,1	5	0,6	3	0,4
Espírito Santo	42	53,8	42	53,8	2	2,6	1	1,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Rio de Janeiro	48	52,2	39	42,4	8	8,7	7	7,6	1	1,1	1	1,1	1	1,1
São Paulo	110	17,1	78	12,1	16	2,5	16	2,5	0	0,0	3	0,5	3	0,5
Paraná	93	23,3	81	20,3	6	1,5	3	0,8	0	0,0	1	0,3	3	0,8
Santa Catarina	86	29,4	72	24,6	13	4,4	10	3,4	0	0,0	2	0,7	3	1,0
Rio Grande do Sul	219	44,2	196	39,5	28	5,6	12	2,4	1	0,2	3	0,6	8	1,6
Mato Grosso do Sul	31	39,7	30	38,5	4	5,1	3	3,8	0	0,0	0	0,0	1	1,3
Mato Grosso	29	20,6	10	7,1	7	5,0	14	9,9	0	0,0	0	0,0	2	1,4
Goiás	147	59,8	124	50,4	5	2,0	31	12,6	0	0,0	1	0,4	1	0,4

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

(1) Programas ou ações na área de habitação realizados no ano de 2007 e/ou 2008.

(2) Exclusive Distrito Federal.

(3) Proporção de municípios em relação ao total de municípios da Unidade da Federação.

Tabela 2.12
Municípios com oferta de lotes, segundo Unidade da Federação e tipo de iniciativa
Brasil — 2007-2008 (1)

Unidade da Federação (2)	Total		Por iniciativa exclusiva da prefeitura		Em convênio da prefeitura com o governo federal		Em convênio da prefeitura com o governo estadual		Em convênio da prefeitura com outro município		Em convênio da prefeitura com a iniciativa privada		Em convênio da prefeitura com outros	
	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)	N	% (3)
Total	1.368	24,6	1.216	21,9	119	2,1	71	1,3	5	0,1	32	0,6	11	0,2
Rondônia	12	23,1	10	19,2	2	3,8	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Acre	6	27,3	6	27,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Amazonas	38	61,3	38	61,3	0	0,0	1	1,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Roraima	2	13,3	2	13,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	1	6,7	0	0,0
Pará	38	26,6	35	24,5	4	2,8	0	0,0	0	0,0	4	2,8	1	0,7
Amapá	5	31,3	5	31,3	1	6,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Tocantins	93	66,9	92	66,2	1	0,7	1	0,7	0	0,0	0	0,0	1	0,7
Maranhão	85	39,2	83	38,2	1	0,5	2	0,9	1	0,5	0	0,0	2	0,9
Piauí	80	35,9	73	32,7	6	2,7	2	0,9	0	0,0	2	0,9	0	0,0
Ceará	34	18,5	32	17,4	1	0,5	2	1,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Rio Grande do Norte	37	22,2	36	21,6	1	0,6	1	0,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Paraíba	55	24,7	45	20,2	10	4,5	11	4,9	0	0,0	1	0,4	1	0,4
Pernambuco	52	28,1	42	22,7	8	4,3	3	1,6	0	0,0	2	1,1	0	0,0
Alagoas	18	17,6	13	12,7	3	2,9	0	0,0	2	2,0	3	2,9	0	0,0
Sergipe	26	34,7	20	26,7	3	4,0	2	2,7	0	0,0	1	1,3	0	0,0
Bahia	99	23,7	93	22,3	6	1,4	3	0,7	0	0,0	0	0,0	1	0,2
Minas Gerais	175	20,5	156	18,3	12	1,4	10	1,2	1	0,1	2	0,2	1	0,1
Espírito Santo	12	15,4	10	12,8	1	1,3	1	1,3	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Rio de Janeiro	9	9,8	7	7,6	1	1,1	1	1,1	0	0,0	0	0,0	0	0,0
São Paulo	67	10,4	49	7,6	9	1,4	7	1,1	0	0,0	5	0,8	2	0,3
Paraná	86	21,6	59	14,8	14	3,5	14	3,5	0	0,0	9	2,3	0	0,0
Santa Catarina	64	21,8	59	20,1	7	2,4	3	1,0	1	0,3	0	0,0	0	0,0
Rio Grande do Sul	105	21,2	94	19,0	14	2,8	4	0,8	0	0,0	2	0,4	1	0,2
Mato Grosso do Sul	26	33,3	25	32,1	2	2,6	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Mato Grosso	31	22,0	26	18,4	6	4,3	1	0,7	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Goias	112	45,5	105	42,7	6	2,4	2	0,8	0	0,0	0	0,0	1	0,4

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais.

(1) Programas ou ações na área de habitação realizados no ano de 2007 e/ou 2008.

(2) Exclusive Distrito Federal.

(3) Proporção de municípios em relação ao total de municípios da Unidade da Federação.

ANEXO 2

DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS CONSÓRCIOS
MUNICIPAIS DE HABITAÇÃO

Os mapas a seguir apresentam a distribuição espacial dos municípios que declararam possuir consórcio intermunicipal em 2004 e 2009, respectivamente. Cada ponto destes mapas representa um município com a presença do instrumento.

**Municípios com presença de consórcio intermunicipal de habitação
Brasil — 2004**



Fonte: Pesquisa de Informações Municipais do IBGE.

Municípios com presença de consórcio intermunicipal de habitação Brasil — 2009



Fonte: Pesquisa de Informações Municipais do IBGE.

A análise dos mapas confirma a baixa incidência do instrumento nos municípios em 2004 e 2009. Além disso, podemos notar a presença de diversos pontos isolados em ambos os mapas, o que significa que, numa determinada área, apenas um município declarou a presença de consórcio intermunicipal. Ou seja, além da reduzida presença do instrumento nos municípios, não é possível identificar com quem ele se consorcia. Essas são duas indicações da escassa utilização pelos municípios do consórcio como instrumento efetivo de política habitacional.

FONTE: Palatino Light
PAPEL: Couchê Matte
GRAMATURA: 90 g/m²
IMPRESSÃO: Yangraf
Julho de 2012