




XVII ENANPUR

SÃO PAULO • 2017



Execução orçamentária de programas habitacionais desenvolvidos pelo governo do Estado de São Paulo na Região Metropolitana de São Paulo

Budgetary expenditure of housing programs developed by the São Paulo State Government on the São Paulo metropolitan area

*Lucas Piaia Petrocino¹, graduando da FAUUSP,
piaia.light@gmail.com*

¹ Lucas Piaia é aluno de graduação do curso de Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP, cursa o oitavo semestre.

RESUMO

O artigo tem como tema os programas habitacionais desenvolvidos pelo Estado de São Paulo. O enfoque da pesquisa será dado na alocação dos recursos destinados ao desenvolvimento da política habitacional e seus programas, por meio de sua execução orçamentária, a origem e captação desses recursos e resultados dessa aplicação. A pesquisa foi guiada por trabalhos acadêmicos relacionados ao tema, e visou aprofundar o assunto sob a ótica das políticas públicas estaduais e gestão de seus recursos orçamentários. Foi proposta a pesquisa de dados nos meios disponíveis, análises dos programas de aplicação dos recursos e pesquisa de dados primários, secundários e entrevistas qualificadas. Em seguida, a pesquisa buscou analisar a quantidade de empreendimentos, as famílias que são beneficiadas pelo serviço, e atingiu uma avaliação sobre o desempenho, tanto positiva quanto negativa, das políticas públicas e outra sobre a eficiência da gestão dos recursos. A conclusão foi estruturada ao analisar a sequência histórica de investimentos em políticas públicas habitacionais, ao longo do recorte histórico de 2000-2014, ao analisar exclusivamente o orçamento do Governo do Estado e dos municípios escolhidos da Região Metropolitana de São Paulo, sendo eles Guarulhos, São Bernardo e São Paulo.

Palavras Chave: Execução; Orçamentária; Governo; São Paulo; Metropolitana.

ABSTRACT/RESUMEN

The article has as its theme the housing programs developed by the State of São Paulo. The research focus was on the allocation of resources destined to the development of the housing policy and its programs, through its budget expenditure, the origin and capture of these resources and results of this application. The research was guided by academic works related to the theme, and aimed to deepen the subject from the perspective of state public policies and management of its budgetary resources. The research of data was proposed through the available means, analysis of application programs of resources, research of primary and secondary data and qualified interviews. Then, the research sought to analyze the number of housing units constructed, the families that benefit from the service, and reached an evaluation on the performance, both positive and negative, of public policies and another on the efficiency of resource management. The conclusion was structured when analyzing the historical sequence of investment in public housing policies, during the period of 2000-2014, when analyzing exclusively the budget of the State Government and the chosen municipalities of the Metropolitan Region of São Paulo, Guarulhos, São Bernardo and São Paulo.

Keywords/Palabras Clave: Expenditure; budgetary; Government; São Paulo; Metropolitan.

INTRODUÇÃO

O artigo aqui apresentado faz referência a uma pesquisa de iniciação científica, que possuiu diferentes etapas necessárias de coleta, revisão bibliográfica e análise. O grande objetivo nesta publicação foi exemplificar o que foi levantado na pesquisa, com análises orçamentárias e gráficos pontuais. Para esta pesquisa, foi necessário realizar análise de execução orçamentária de municípios e Governo do Estado de São Paulo, entender como se dava o funcionamento e estruturação da alocação de recursos, analisar a sequência histórica de investimento e compreender a estruturação financeira das políticas públicas habitacionais, como a estrutura institucional da Secretaria Estadual de Habitação.

AS ETAPAS DE PESQUISA REALIZADAS

A pesquisa concentrou-se no sentido de confirmar a hipótese de que é preferível a atuação não apenas localizada do Governo do Estado incidente sobre a RMSP, mas sim uma política integrada em todos os níveis de governo, colaborando para resolver problemas que têm características locais e municipais e têm também características que afetam mais de um município ao mesmo tempo, sendo indissociáveis entre municípios adjacentes.

A atuação do Governo do Estado e sua estrutura institucional sob a ótica da política habitacional no território é realizada pela Secretaria Estadual de Habitação – SH e seus dois braços, a CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano e a Agência Paulista de Habitação Social, a chamada Casa Paulista.

As Secretarias de Habitação, suas agências e empresas públicas relacionadas atuam em diversas linhas programáticas de políticas públicas, como por exemplo a produção de unidades habitacionais e a regularização fundiária, em conjunto com muitas outras, sejam Programas de Reforma, Acesso ao Microcrédito, Programas de Mananciais (que tem escala metropolitana). O Governo do Estado atua também em parcerias com municípios, com a esfera privada no caso de Parceria Público-Privada e com o Governo Federal através da parceria SH-Casa Paulista/Governo Federal-PMCMV na tentativa de expandir a incidência de ações conjuntas sobre o enfrentamento do déficit habitacional.

Valentina Denizo, em seu texto “O Foco do Problema Habitacional na RMSP e sua Repercussão para a Formulação da Política Metropolitana de Habitação” afirma que a prioridade do Governo deve ser, além da produção e entrega, a manutenção de unidades, a inserção no espaço-território em contato com os serviços da cidade formal. Os programas criados, por mais variados que sejam, não conseguem acompanhar o desenvolvimento crescente da demanda por moradia e mais serviços básicos em geral, como saúde, e em situações extremas de moradia, como cortiços, favelas sobre área de risco, e outras situações que incorporam a categoria de inadequação habitacional. A falta de participação popular no desenvolvimento de política que os afetam diretamente também é um problema a ser superado com instrumentos participativos cada vez mais efetivos e definidores das diretrizes que a política seguirá. Além de atuação popular na formação de políticas, é imprescindível a participação também no monitoramento contínuo e na avaliação das ações.

A questão arquitetônica, debate que se estende para muitas outras áreas, sempre está presente no intuito de discutir a qualidade projetual, espacial, de conforto da moradia, desconstruindo o conceito de que moradia para baixa renda deve ser centrada na questão do custo apenas. Outros aspectos de projeto continuam em debate, trazidos pela produção habitacional em larga escala, onde se debate se a mínima variação projetual como solução à monótona produção das unidades

desconexas da realidade inseridas causa impacto e melhoria real, se a universalização do projeto é uma característica favorável pelo custo reduzido ou desfavorável em termos de produção do espaço. (FERREIRA, 2012)

Repasse de recursos, ainda que seja algo legal e esperado por parte do ente governamental, é compreendido por funcionários da máquina pública em empresas públicas como a CDHU como uma ação clientelista que entrega recursos ao município sem participar de fato da ação final, como se percebeu ao entrevistar duas funcionárias de grande importância na Companhia, Mônica Bartié Rossi e Maria Cláudia Pereira Souza. Já, um convênio entre a CDHU e a SEHAB, ou diretamente com a COHAB em São Paulo, por exemplo, representa uma ligação institucional em outro nível de formalização, ainda segundo as entrevistas. A Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano atua em escala estadual, focando na presença de elementos estaduais como cursos d'água, bacias hidrográficas, mananciais, na esfera do desenvolvimento urbano, políticas integradas com situações e problemas, questões físicas, sociais, projetuais e territoriais, segundo as entrevistas e o material consultado.

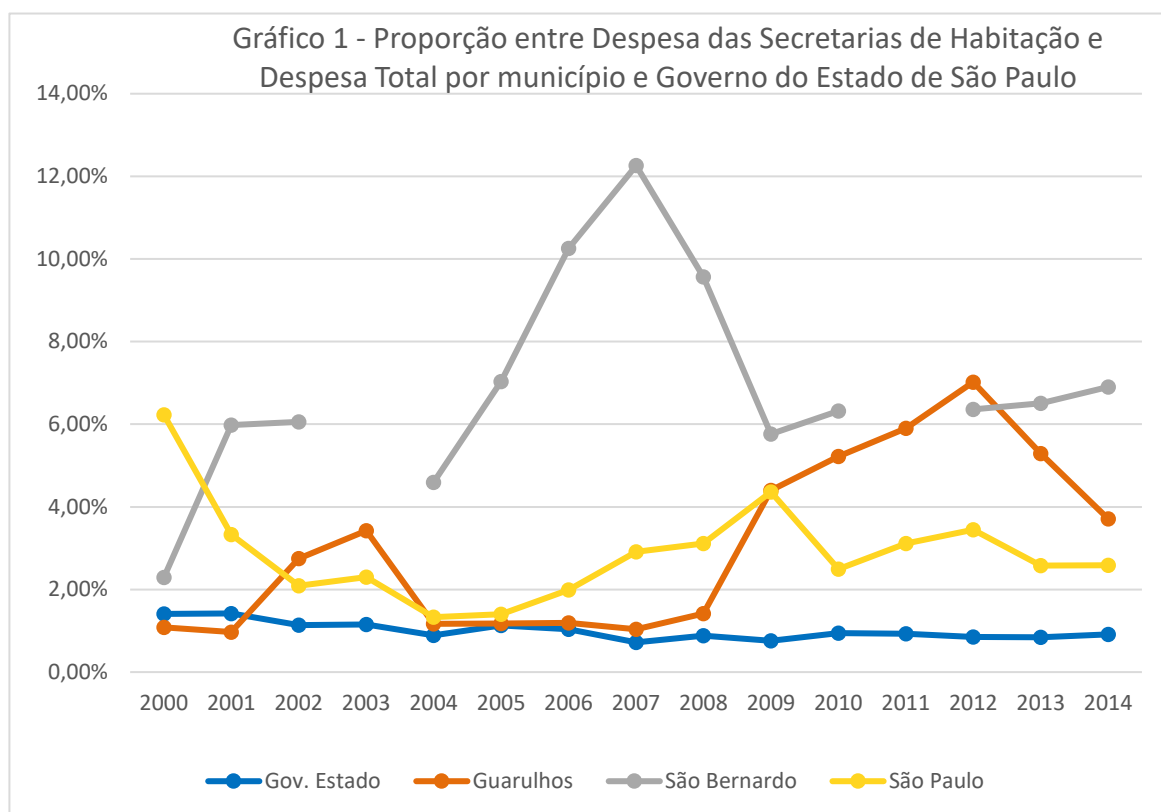
Para analisar as políticas públicas habitacionais sob o aspecto do orçamento, foi necessário primeiramente compreender como o orçamento era organizado, quais os instrumentos e a linguagem utilizada, compreender as rubricas orçamentárias e seus códigos nas planilhas orçamentárias, a fim de realizar ao longo da pesquisa uma série de análises temporais para entender a variação de montante de recursos orçados para habitação ao longo dos anos estudados, de 2000 a 2014.

Ao analisar o orçamento da despesa nas Leis Orçamentárias Anuais, é possível observar que as leis orçamentárias, cada uma a seu tipo, contém uma série de anexos demonstrativos, onde organizam as despesas realizando diversas relações. Demonstrativos da despesa por órgão, função, subfunção, programas, ações, com a fonte dos recursos, com a natureza da despesa, pelo programa de trabalho de cada órgão, entre outros. Para selecionar os valores destinados à habitação em 15 anos de 3 municípios diferentes e mais 15 do Governo do Estado, foi necessário rapidamente identificar e selecionar os demonstrativos que representassem a maior quantidade de dados possíveis, agilizando o processo de seleção, ao mesmo tempo que possibilitava visualizar melhor a relação que cada dado orçamentário tem com o outro.

O Governo do Estado, por exemplo, disponibiliza um anexo denominado Quadro A/B – Despesa da Unidade Orçamentária por Atividade e Projeto segundo os Grupos de Despesa. Neste exemplo de demonstrativo encontram-se elencadas as informações de Função Programática, que englobam o código de Função, Subfunção, Programa e Ação, por exemplo 16.482.2501.4010, onde 16 é a Função Habitação, 482 é a subfunção Habitação Urbana, 2501 é o Programa de Melhoria Habitacional, e 4010 é a Ação Vida Melhor, que vem acompanhada de seu descrito, objetivos e metas. Esse demonstrativo elenca também a Fonte do Recurso (1 - Recursos do Tesouro do Estado; 2 - Recursos Vinculados Estaduais; 3 - Recursos Vinculados - Fundo Especial de Despesa; 4 - Recursos Próprios - Administração Indireta; 5 - Recursos Vinculados Federais; 6 - Outras Fontes de Recursos; 7 - Recursos de Operações de Crédito), o total da despesa também por função, subfunção, programa e ação, e divide a despesa total em outras Categorias Econômicas, como despesas com Pessoal e Encargos, Outras Despesas Correntes, Inversões Financeiras e Investimentos. Em apenas um demonstrativo, se obtém um bom panorama da organização e dos valores destinados à Habitação. O mesmo ocorre nos outros municípios, com diferentes tipos de demonstrativos e quadros. Observa-se o grande número de informações em um anexo demonstrativo possíveis de se fazer uma avaliação de sequência história de investimento, comparando a despesa em cada uma dessas categorias ao longo

dos anos. Por isso, a pesquisa se propôs a concentrar suas atenções para comparativos de despesa envolvendo majoritariamente Órgão, Função, Subfunção.

A seguir está descrita uma parte da análise dos valores orçamentários destacados relacionados a habitação, observando as despesas da Secretaria Estadual de Habitação, os principais programas em cada um dos 3 municípios selecionados (Guarulhos, São Bernardo e São Paulo) e no Governo do Estado, escolhendo uma linha programática e observando através dos gráficos sua evolução ao longo dos anos, analisando sua trajetória no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Os gráficos também verificam a despesa fixada para este programa ao longo do tempo, fazendo também comparações sobre a despesa com habitação de cada município, o impacto dos gastos com habitação nas despesas totais, exemplificados com dados das Leis de Orçamento Anual. Como comparamos aqui valores passados, é necessário corrigir estes valores tendo como base o ano de 2014 e utilizando o índice IPCA, convertendo o valor do montante da época em um valor comparável com o ano de 2014. Para isso, após a coleta de todos os dados orçamentários e o recorte espacial, escolheu-se observar os valores fixados para Habitação, e então convertê-los para valores comparáveis, no intuito de estruturar séries históricas de fixação de despesas. A correção foi feita com base no cálculo da variação em % do IPCA ao longo dos anos, e realizando a soma do valor da variação monetária com o valor inicial publicado na LOA de cada ano, resultando no valor corrigido. A seguir, portanto, estão apresentados gráficos de sequências históricas selecionadas para esta publicação:



R\$1,00	Gov. Estado	Guarulhos	São Bernardo	São Paulo
2000	1,41%	1,08%	2,29%	6,23%
2001	1,42%	0,97%	5,98%	3,33%
2002	1,14%	2,75%	6,06%	2,09%
2003	1,15%	3,42%	Não disponível	2,30%
2004	0,89%	1,17%	4,59%	1,33%
2005	1,13%	1,18%	7,03%	1,40%
2006	1,04%	1,19%	10,26%	1,99%
2007	0,72%	1,04%	12,26%	2,91%
2008	0,88%	1,42%	9,57%	3,11%
2009	0,76%	4,40%	5,76%	4,36%
2010	0,94%	5,22%	6,32%	2,49%
2011	0,93%	5,90%	Não disponível	3,11%
2012	0,85%	7,02%	6,36%	3,45%
2013	0,83%	5,29%	6,51%	2,58%
2014	0,91%	3,71%	6,90%	2,59%
R\$1,00	Gov. Estado		Guarulhos	
	Secret. De Hab.	Despesa Total	Secret. De Hab.	Despesa Total
2000	1.312.302.982,20	92.743.699.182,56	21.133.967,75	1.939.886.196,93
2001	1.402.037.590,00	98.769.598.274,11	19.796.905,28	2.022.511.130,78
2002	1.195.389.723,85	104.334.541.020,40	54.257.691,79	1.969.149.058,28
2003	1.182.179.033,65	102.163.283.224,33	59.518.841,70	1.740.076.877,56
2004	949.285.241,70	106.476.567.453,64	22.245.047,07	1.887.362.020,37
2005	1.263.924.767,93	111.153.504.509,88	22.513.094,45	1.893.273.197,33
2006	1.263.408.409,49	120.599.288.648,86	24.762.618,48	2.066.545.924,51
2007	883.358.326,81	122.458.245.926,90	23.511.982,51	2.241.518.028,39
2008	1.198.854.997,64	135.308.534.362,45	35.387.001,69	2.481.584.998,92
2009	1.195.411.827,58	155.901.848.422,78	117.671.424,40	2.655.449.828,08
2010	1.501.013.643,37	158.940.166.756,95	167.155.879,98	3.196.550.072,77
2011	1.570.028.085,47	168.001.802.364,49	191.239.714,13	3.237.230.031,17
2012	1.505.327.647,07	175.649.711.421,65	243.615.425,28	3.466.164.136,08
2013	1.541.951.332,90	183.700.347.425,60	193.433.780,68	3.651.851.950,91
2014	1.736.840.772,00	189.112.038.732,00	164.193.760,00	4.424.213.723,00

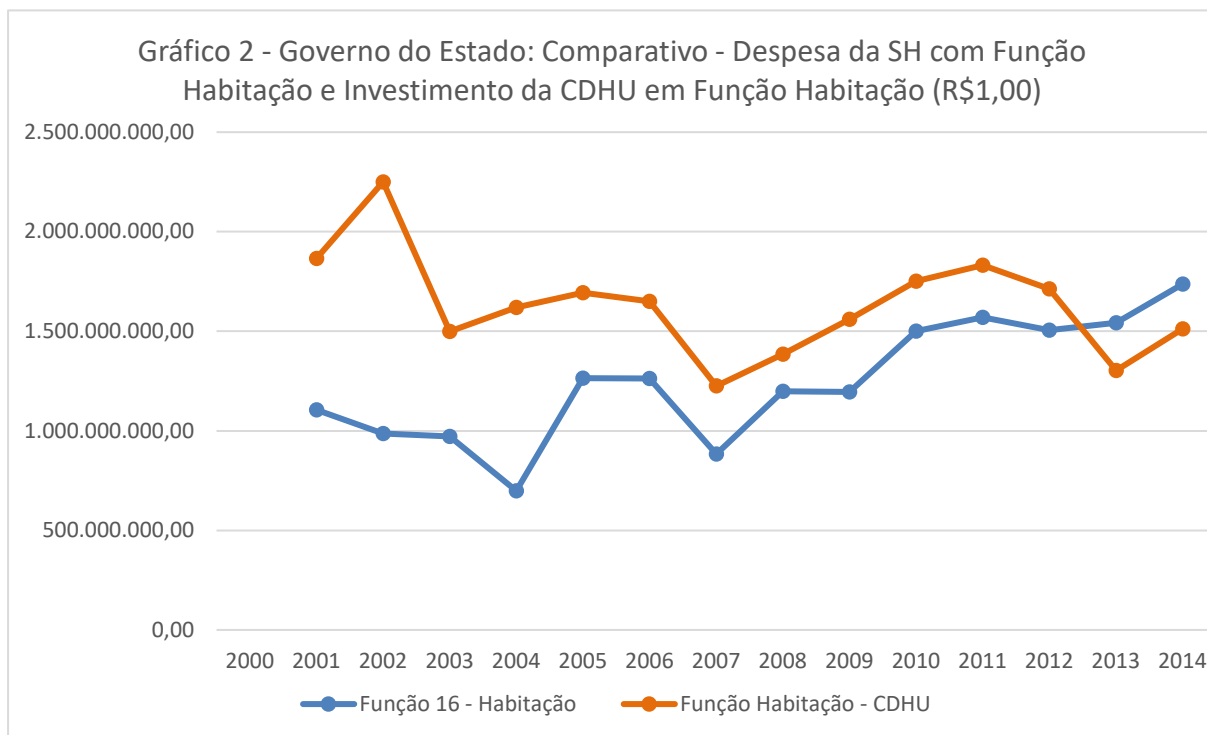
R\$1,00	São Bernardo do Campo		São Paulo	
	Secret. De Hab.	Despesa Total	Secret. De Hab.	Despesa Total
2000	53.370.210,25	2.322.784.626,30	1.287.740.604,47	20.652.840.411,81
2001	125.294.790,38	2.091.899.917,84	699.981.407,44	20.959.624.448,07
2002	124.646.106,54	2.055.856.698,12	522.346.287,36	24.914.120.469,48
2003	Não disponível	Não disponível	503.545.940,69	21.879.038.063,22
2004	110.952.278,44	2.416.570.538,45	404.750.689,32	30.341.835.530,21
2005	157.248.932,56	2.236.675.065,57	408.165.266,56	29.034.428.571,70
2006	296.749.880,27	2.891.551.597,25	650.758.489,34	32.656.262.049,10
2007	356.897.742,01	2.909.650.511,12	913.446.629,21	31.387.391.038,40
2008	304.502.655,24	3.178.766.753,46	1.100.425.830,07	35.316.531.257,48
2009	176.381.631,42	3.059.133.345,34	1.582.954.524,16	36.278.016.924,31
2010	236.406.778,21	3.737.112.038,15	881.665.719,86	35.273.549.596,83
2011	Não disponível	4.304.705.826,48	1.325.538.936,73	42.528.033.312,90
2012	265.115.536,28	4.165.553.783,37	1.490.565.686,62	43.177.524.270,60
2013	310.580.743,52	4.768.492.402,55	1.150.198.465,47	44.526.744.958,51
2014	330.139.000,00	4.780.825.000,00	1.314.412.428,00	50.569.325.587,00

Sobre o gráfico acima, pode-se observar a proporção da despesa total fixada para as Secretarias de Habitação, permitindo analisar os anos de maior expectativa de investimento durante as diversas gestões. Percebe-se que o Governo do Estado de São Paulo tende a fixar proporcionalmente uma fração de seu orçamento variando de 0,72% a 1,42%, durante o período estudado, mantendo-se relativamente próximo o grau de investimento planejado. Destaca-se o município de São Bernardo, que no ano de 2007 fixou a despesa no orçamento em um ápice de 12,26% para habitação, e mesmo em outros anos a proporção foi maior do que outros municípios. Encontra-se uma convergência proporcional entre São Paulo, Guarulhos e o Governo do Estado no ano de 2005, com valores próximos, não ultrapassando 1,40%, enquanto São Bernardo teve o início de um período de alta fixação de recursos orçamentários para a Secretaria de Habitação.

Quando se trata de valores absolutos, os municípios de São Bernardo e Guarulhos apresentam orçamentos de despesas totais próximas ao longo dos anos, porém fixam valores muito díspares para suas respectivas Secretarias de Habitação, coincidindo apenas no breve período de 2011-2012. São Paulo foi o município que fixou valores mais altos da despesa para habitação ao longo do período estudado, seguido de São Bernardo, com Guarulhos logo após, compreensível diante da capacidade de investimento da Capital. Neste tipo de análise orçamentária, destacou-se de fato o município de São Bernardo.

É importante explicitar que os valores descritos no orçamento para as Secretarias de Habitação não resumem toda a plenitude de investimentos em habitação, visto que o estudo não analisa neste momento investimentos e aportes de outras esferas de governo, restringindo apenas ao entendimento da alocação e execução orçamentária. A organização orçamentária pode ser feita de

diversas formas, e analisar a política habitacional de cada município baseado apenas dos recursos da secretaria de habitação pode ser limitado. No gráfico seguinte, por exemplo, explicita-se o montante que uma empresa pública investe em habitação, podendo não estar explícito no orçamento da secretaria de habitação, dependendo do modo que a gestão organiza seu orçamento.

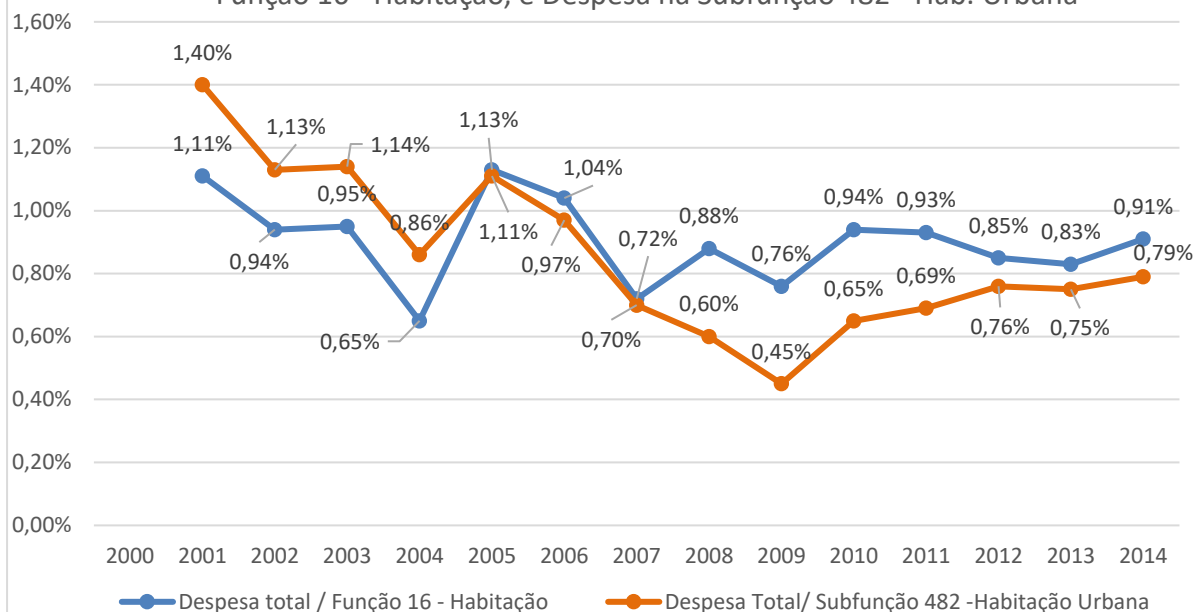


R\$1,00	Governo do Estado de São Paulo	
	Função 16 - Habitação	Função Habitação - CDHU
2000	Não disponível	Não disponível
2001	1.105.687.375,58	1.865.821.283,43
2002	986.062.650,17	2.250.213.946,59
2003	971.174.562,71	1.498.734.602,89
2004	698.628.653,02	1.619.611.654,84
2005	1.263.924.767,93	1.693.590.248,27
2006	1.263.408.409,49	1.650.999.528,36
2007	883.358.326,81	1.225.132.870,21
2008	1.198.854.997,64	1.384.950.170,70
2009	1.195.411.827,58	1.559.828.808,95
2010	1.501.013.643,37	1.751.981.155,49
2011	1.570.028.085,47	1.831.230.567,84
2012	1.505.327.647,07	1.712.572.314,80
2013	1.541.951.332,90	1.303.580.462,71
2014	1.736.840.772,00	1.512.022.000,00

O gráfico acima explicita justamente esta peculiaridade na organização orçamentária. As Leis orçamentárias do Governo do estado fazem dissociação entre o orçamento da Secretaria de Habitação investido na função habitação, e o quanto a CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano) investe na mesma função. É interessante perceber que a despesa fixada para habitação na CDHU, que é uma empresa pública, supera em praticamente todo o período estudado a despesa fixada no orçamento da Secretaria Estadual de Habitação para esta função, invertendo-se a partir de 2012. Isso demonstra a importância da Companhia para a política habitacional do Governo do Estado, e evidencia também nos anos mais recentes uma mudança de atuação da Companhia, atuando menos meramente na produção de unidades habitacionais, e mais em um caráter mais abrangente, envolvendo também saneamento, questões ambientais que se relacionam com os principais problemas de moradia, o que resulta em maiores despesas fixadas também para estas outras funções que dialogam com habitação mas não necessariamente estão contidas na Função 16 – Habitação.

É possível perceber que as curvas de despesa no gráfico atuam de maneira muito similar a partir de 2005, até o momento em que elas se invertem como já mencionado. O valor fixado pelo Governo do Estado para Habitação gira na casa do bilhão, como a maioria das despesas do orçamento estadual. Os valores fixados para a SH em função habitação vão desde R\$ 698.628.653,02 no ano de menor investimento (2004) até o ano final da pesquisa, em que o valor fixado para função habitação atinge R\$ 1.736.840.772,00. Vale ressaltar novamente a conversão de valores dos anos anteriores para se equivalerem aos valores de 2014, utilizando-se do índice IPCA.

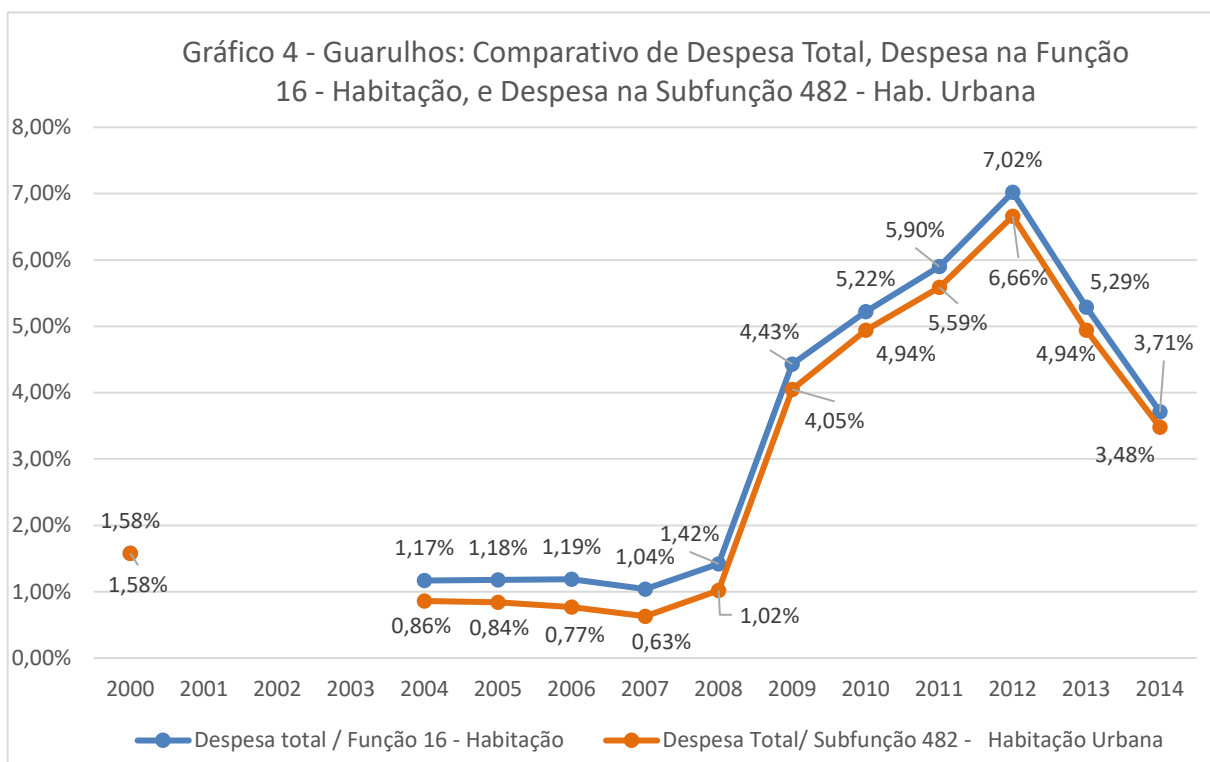
Gráfico 3 - Governo do Estado: Comparativo de Despesa Total, Despesa na Função 16 - Habitação, e Despesa na Subfunção 482 - Hab. Urbana



R\$1,00	Governo do Estado	
	Despesa total / Função 16 - Habitação	Despesa Total/ Subfunção 482 - Habitação Urbana
2000	Não disponível	Não disponível
2001	1,11%	1,40%
2002	0,94%	1,13%
2003	0,95%	1,14%
2004	0,65%	0,86%
2005	1,13%	1,11%
2006	1,04%	0,97%
2007	0,72%	0,70%
2008	0,88%	0,60%
2009	0,76%	0,45%
2010	0,94%	0,65%
2011	0,93%	0,69%
2012	0,85%	0,76%
2013	0,83%	0,75%
2014	0,91%	0,79%

O gráfico acima demonstra uma interessante constatação sobre a organização orçamentária e operações contábeis que são alteradas no orçamento ao longo das gestões. De 2000 até 2005, atendo-se exclusivamente ao recorte histórico da pesquisa, percebe-se um dado que justifica-se na maneira em que o orçamento estava disposto até então. O valor destinado à Subfunção 482 – Habitação Urbana era então maior do que o valor total destinado à Função 16 – Habitação. Isso se deve ao fato da Subfunção 482 estar presente em rubricas destinadas também à outras funções, como a Função 10 – Saúde, podendo ser exemplificado na situação em que haviam programas de rubrica 10.482 com seu código de programa em seguida, e também programas alocados na rubrica 16.482 seguido de seu código, o que resulta na subfunção 482 recebendo mais recursos, pois a Subfunção referente à Habitação Urbana não era restringido apenas à Função Habitação. A partir de 2005, isso muda, de maneira que todas as despesas fixadas para a Subfunção 482 estão incluídas na Função 16. A partir desse momento, dentro da Função Habitação está alocada toda a Subfunção Habitação Urbana, em conjunto com outras Subfunções relacionadas a habitação. São diferentes maneiras de organizar o orçamento.

Também é interessante destacar que a fração do Orçamento Total destinado à Função Habitação é a mesma fração destinada à Secretaria Estadual de Habitação a partir de 2005, como mostra o Gráfico 1, ou seja, todos os recursos destinados à Secretaria Estadual de Habitação a partir de 2005 passam a ser vinculados exclusivamente à Função 16 – Habitação. Isso novamente indica uma mudança de atuação da Secretaria, bem como outra operação contábil. Dados como este possibilitam compreender a evolução do orçamento e sua organização ao longo das diferentes gestões.



R\$1,00	Guarulhos	
	Despesa total / Função 16 - Habitação	Despesa Total/ Subfunção 482 - Habitação Urbana
2000	1,58%	1,58%
2001	Não Disponível	Não Disponível
2002	Não Disponível	Não Disponível
2003	Não Disponível	Não Disponível
2004	1,17%	0,86%
2005	1,18%	0,84%
2006	1,19%	0,77%
2007	1,04%	0,63%
2008	1,42%	1,02%
2009	4,43%	4,05%
2010	5,22%	4,94%
2011	5,90%	5,59%
2012	7,02%	6,66%
2013	5,29%	4,94%
2014	3,71%	3,48%

Nos municípios, a organização do orçamento da despesa em Função, Subfunção, Programa e Ação também ocorre de forma similar, verificando que o número da Função e Subfunção passam a se igualar à padronização do Governo do Estado. Isto ocorre em momentos diferentes para cada município da Região Metropolitana de São Paulo, não só apenas para os 3 estudados em detalhe. No caso acima, Função e Subfunção estão proporcionais desde 2004, e permanecem constantes

	Código	Programa/Ação	Despesa SH
PPA 1998 - 2001	10.2	Construção de casas populares	Não Disponível
PPA 2002 - 2005	10.4	Geração De Novas Moradias	Não Disponível
PPA 2006 - 2009	16.482.0029.1038	Empreendimentos Habitacionais	14.269.411,12
PPA 2010 - 2013	16.482.0054.1052	Empreendimentos Habitacionais	3.322.293,21
	16.482.0054.1077	Produção Pública de Unidades HIS	Não Disponível
PPA 2014 - 2017	16.482.0046.1049	Produção Pública de Unidades HIS	Não Disponível
LDO 2002	15	Construção de moradias populares	Não Disponível
LDO 2003	78	Moradias Populares	Não Disponível
LDO 2004	87	Moradias Populares	Não Disponível
LDO 2005	87	Moradias Populares	Não Disponível
LDO 2007	16.482.0029.1038	Empreendimentos Habitacionais	4.134.111,29
LDO 2009	16.482.0029.1038	Empreendimentos Habitacionais	3.207.387,86
LDO 2011	16.482.0054.1052	Empreendimentos Habitacionais	1.987.777,97
LDO 2012	16.482.0054.1077	Produção Pública de Unidades HIS	Não Disponível
LDO 2013	16.482.0054.1077	Produção Pública de Unidades HIS	Não Disponível
LOA 2004	16.482.0087.1114	Moradias Populares	7.666.752,13
LOA 2005	16.482.0087.1114	Moradias Populares	3.694.642,16
LOA 2006	16.482.0029.1038	Empreendimentos Habitacionais	5.610.046,89
LOA 2007	16.482.0029.1038	Empreendimentos Habitacionais	1.473.602,38
LOA 2008	16.482.0029.1038	Empreendimentos Habitacionais	630.418,18
LOA 2009	16.482.0029.1038	Empreendimentos Habitacionais	3.138.979,49
LOA 2010	16.482.0054.1052	Empreendimentos Habitacionais	1.192.313,33
LOA 2011	16.482.0054.1052	Empreendimentos Habitacionais	1.987.777,97
LOA 2014	16.482.0046.1049	Produção Pública de Unidades HIS	103.656.900,00



O gráfico acima exemplifica uma das diversas análises possíveis de evolução de despesa fixada para uma linha programática ao longo do tempo, procurando compreender como as três leis orçamentárias dialogam entre si para definir programas gerais de longa duração, diretrizes orçamentárias, e por fim, a delimitação real do orçamento para cada programa anualmente. No exemplo, foi escolhida a linha programática de Produção Habitacional, entendendo como essa linha foi estruturada de diferentes maneiras e com diferentes denominações ao longo das gestões.

Este quadro foi estruturado ao identificar um programa e suas ações realizado em determinado ano que dialogava com a temática da linha programática, e então constatar que não havia nenhum outro programa no ano em questão que se conectasse à temática, resultando em uma interpretação da evolução desta linha programática que diz que, analisando o município de Guarulhos a partir da LOA de 2004, a linha programática de Produção Habitacional foi iniciada com o programa Moradias Populares, existindo a partir de 2006 o programa Empreendimentos Habitacionais até 2011, quanto aparece no orçamento o programa Produção Pública de Unidades de Habitação de Interesse Social. Ao analisar a despesa fixada para cada um destes programas e ações, foi possível estruturar a evolução em sequência histórica desta linha programática. Como não foi encontrado na pesquisa informações disponíveis sobre os programas nos anos de 2012 e 2013, não é possível determinar exatamente como a mudança da linha programática ocorreu, até chegar em 2014 com um alto grau de investimento fixado para o programa e ações que mais se assemelha à temática em questão. Essas e muitas outras interpretações podem ser realizadas ao analisar o orçamento destes municípios e do Governo do Estado, documentos estes que possuem diversos detalhes que refletem e constroem as políticas públicas realizadas em cada gestão.

Após compreender como se deram a distribuição de recursos orçamentários para as políticas públicas habitacionais ao longo dos anos, entende-se melhor a atuação dos agentes públicos neste processo. A atuação majoritária da CDHU, desde 2000, se dá em linhas de urbanização e qualificação urbana, na tentativa de elaborar projetos estruturantes, sobre mananciais, políticas que promovem urbanidade integrada, se tratando da Região Metropolitana. Diferentemente da prática do interior do estado de São Paulo, onde a incidência se dá a partir de solicitação do município. Na escala da metrópole ocorre a regionalização do projeto, abarcando todos os fatores de seu impacto.

A Companhia entra como auxílio a municípios na contrapartida de parcerias com o Governo Federal, ou na urbanização de grandes favelas e projetos urbanos, como foi o caso de São Bernardo, um dos municípios escolhidos para serem estudados. Em Guarulhos, o Estado tem propriedade da terra da maior favela, a Pimentas, e realiza projeto urbano de recuperação do parque linear, enquanto que o município conseguiu conveniar-se com o Governo Federal pelo Programa Minha Casa Minha Vida. Com São Paulo, a CDHU possui uma parceria na atuação em cortiços, e em apoio a empreendimentos da COHAB e que estabeleceu um vínculo importante na tentativa de buscar soluções para a problemática urbana.

A Região Metropolitana de São Paulo concentra de 70% do déficit habitacional do Estado, e juntamente com as outras duas Regiões Metropolitanas, recebem 50% de todo o investimento. Qualquer empreendimento na Região Metropolitana só se viabilizaria mediante atuação conjunta com o Governo do Estado pelos altos custos envolvidos e pela escala de abrangência. Conclui-se, portanto ser inviável realizar Política Metropolitana sem a presença do Estado como elemento articulador, fomentador ou principal agente.

De acordo com informações oficiais disponibilizadas pela Comunicação Social da CDHU, a Secretaria de Habitação do Governo do Estado completou um total de 215.473 unidades habitacionais de

interesse social entregues no Estado de São Paulo, por meio da CDHU e da Casa Paulista, entre os anos 2000 e 2014, recorte histórico da pesquisa. Na Região Metropolitana de São Paulo, foram entregues 79.874 unidades habitacionais no mesmo período.

As diferenças nas estruturas de investimento de cada município são explícitas, além do poder de administração do território. Necessita-se então promover parcerias entre os entes federativos de todos os níveis, aliados à iniciativa privada quando necessário e benéfico para todas as partes, incluindo para a produção do espaço. Muitos dos instrumentos para atuação nesse território são de competência municipal, o que dificulta a atuação estadual pelo princípio legislativo das competências de cada ente.

Isso aponta para uma saída conjunta entre municípios e estado, podendo ser traduzida em um plano regional, que vem ocorrendo nas discussões sobre planejamento territorial. O PDUI, Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, segue nesta direção, visando ser por definição “a base para proposição e articulação de políticas públicas para a RMSP, incluindo a alocação de recursos orçamentários, do ponto de vista interfederativo”. Fóruns de debate sobre política regionalizada estão sendo abertos com a presença dos municípios e do estado, seguindo a indicação estabelecida no Estatuto da Metrópole, para contornar as questões legislativas limitantes e propor novas soluções mais próximas da realidade dos problemas urbanos e fazendo a conexão com os planos diretores, incentivando a prática, para que o planejamento urbano se dê de forma completa, integrada e atinja todos os pontos problemáticos nas diferentes escalas de atuação.

CONCLUSÃO

Conclui-se que o orçamento estadual e municipal se organizam de maneira semelhante e foram aprimorados, desde o início com a Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar 101/2000, até os tempos atuais. Mudanças organizacionais modificaram as rubricas orçamentárias, até chegarem na estrutura Função, Subfunção, Programa e Ação para despesas com as rubricas mais recentes, de onde foi possível fazer a seleção de estudo sobre programas relacionados à Subfunção 482 – Habitação Urbana. Ao analisar a série histórica de investimentos seja por função, subfunção ou linha programática, percebe-se que as despesas com habitação urbana nos municípios não vão além de 6% da despesa total, algo confirmado pelas profissionais da CDHU, reiterando a necessidade de política urbana integrada entre municípios, estado e união.

Ao estudar o orçamento do Governo do Estado, observa-se que possui as diretrizes e programas bem planejados e alinhados com os grandes conceitos de diminuição da precariedade, além de possuir um orçamento de grande arrecadação. Pela revisão bibliográfica e entrevistas feitas, também observa-se a dificuldade do Estado de realizar processos participativos com os beneficiários e de atuação em escala metropolitana muitas vezes devido a legislação municipal

Fica clara a importância de iniciativas como os Fóruns do PDUI, centrados na problemática da Região Metropolitana, para solução de problemas de maneira holística, política habitacional junto com ambiental, legislação que permita a incidência do Governo do Estado, que terá participação fundamental na consolidação dessas políticas, realizando a interlocução entre CDHU, COHAB (que trabalha em âmbito metropolitano) e secretarias de habitação de cada um dos 39 municípios da Região Metropolitana.

REFERÊNCIAS

DENIZO, Valentina. Aula sobre Política Estadual de Habitação.

Ministrada em: UFABC, 18 de julho de 2015.

DENIZO, Valentina. O Foco do Problema Habitacional na RMSP e sua Repercussão para a Formulação da Política Metropolitana de Habitação

Florianópolis, maio de 2009

EMPLASA, SECRETARIA DO ESTADO DE DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO, GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Por dentro da Região Metropolitana de São Paulo

São Paulo, junho de 2011.

FERREIRA, João Sette Whitaker. Produzir casas ou construir cidades? - Desafios para um novo Brasil Urbano

São Paulo, 2012.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, EMLASA. Plano de Ação da Macrometrópole Paulista 2013 – 2014: Uma visão da Macrometrópole.

São Paulo, 2015.

ROSSI, Mônica Therezinha Bartié. Habitação Social e Gestão Associativa – Avaliação dos programas promovidos pelo governo do Estado de São Paulo no período 1990 a 2008.

Dissertação (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2012

ROYER, Luciana de O. Estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo, CDHU. Política Habitacional no Estado de São Paulo.

Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.

SECRETARIA DE HABITAÇÃO, GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO, CDHU. Plano Estadual de Habitação de São Paulo PEDH-SP 2011 – 2023: Documento Final.

São Paulo, dezembro de 2012.