

OS PRODUTOS DA POLÍTICA ESTADUAL DE HABITAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DE SÃO PAULO

VALENTINA DENIZO

RESUMO

Este artigo objetiva explicitar os produtos da Política Estadual de Habitação na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), de modo a comprovar a hipótese de que o crescimento da atuação estadual nesta região a partir da década de 90, reproduz a prática de promover conjuntos habitacionais localizados em setores periféricos de forma isolada de outras questões que circunscrevem os problemas da moradia para a população de baixa renda, apesar do discurso político e institucional reforçar o aumento da diversidade de programas, o crescimento da produção de habitações nas áreas centrais, especialmente do Município de São Paulo, e a integração da política habitacional com demais políticas com impacto na produção do espaço urbano e nas dinâmicas sócioterritoriais de abrangência metropolitana.

1 INTRODUÇÃO

Os dados e conclusões apresentadas neste artigo fazem parte da pesquisa realizada para o desenvolvimento da tese apresentada pela autora na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo em 2008 (Denizo, 2008). O período pesquisado vai de 1949, ano de criação do primeiro órgão responsável pelo setor habitacional do Estado de São Paulo, até a produção efetivada e compromissada pelo Governo do Estado, na data base de dezembro de 2004, a qual se repercute até os dias de hoje.

A partir de 1990 a produção habitacional da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), órgão executor da Política Estadual de Habitação do Estado de São Paulo, aumenta significativamente, conforme ilustra a tabela 1, e tende a concentrar sua ação na RMSP, com uma participação tendencial em torno de 50% do total de atendimentos habitacionais produzidos nos anos de 2003 e 2004, tendência que se mantém nos anos seguintes.

O discurso expresso pela Política Estadual de Habitação anuncia que o crescimento relativo de sua produção na RMSP foi acompanhado de uma maior diversificação de programas que se voltaram à oferta de moradia para a população metropolitana de baixa renda e para o equacionamento de diferentes problemas habitacionais, como por exemplo: as atuações em favelas, cortiços, áreas de risco ou áreas de influência de obras de infraestrutura urbana. Esse discurso também aponta para o crescimento da produção de habitações em setores mais centrais, especialmente do Município de São Paulo.

Tabela 1: Produção da Política Estadual de Habitação até dezembro de 2004

Período	Interior		RMSP		Produção total (em atendimentos-ver nota)	
De 1967 a 1989 (23 anos)	47.084 (78 %)	18%	13.432 (22 %)	13%	60.516 (100 %)	16%
De 1990 a 2004 (15 anos)	217.171 (71 %) (aumento de 461 % com relação ao período anterior)	82%	89.298 (29 %) (aumento de 565% com relação ao período anterior)	87%	306.469 (100 %) (aumento de 506% com relação ao período anterior)	84%
TOTAL	264.255 (72 %)	100%	102.730 (28%)	100%	366.985 (100 %)	100%

Nota: em atendimento habitacional consideram-se: número de habitações, de lotes urbanizados, de financiamentos para a compra de habitações no mercado, de famílias atendidas por obras de urbanização ou por ações de regularização fundiária.

Partindo das informações veiculadas, poderíamos supor que a partir da década de 90, a Política Estadual de Habitação na RMSP estaria desenvolvendo uma gama maior de soluções de atendimento habitacional para diferentes problemas de moradia e urbanos da região, bem como rompendo com o padrão de produção habitacional pública em setores urbanos periféricos, caracterizado pela produção de conjuntos habitacionais, monofuncionais e desvinculados de outras políticas de desenvolvimento social e urbano. Adotamos como hipóteses que:

- 1) A diversificação de soluções de atendimento habitacional a partir da década de 90 da Política Estadual de Habitação na RMSP foi modesta e não ocorreu com a abrangência anunciada;
- 2) A partir da década de 90, a produção desta na RMSP reproduz o padrão das políticas habitacionais de períodos anteriores, com o predomínio da construção de conjuntos habitacionais localizados em setores periféricos que não adotaram como premissa intervir nas questões habitacionais e urbanas destes setores, ou se relacionar com alguns de seus aspectos;
- 3) A produção de conjuntos habitacionais ocorre de forma independente de outras políticas de desenvolvimento urbano metropolitano, mesmo quando visava atender famílias em função de obras de outras políticas setoriais vinculadas a esse desenvolvimento, as quais exigiam a erradicação ou a urbanização de assentamentos habitacionais precários.

Para cumprir os objetivos da pesquisa, foi necessário proceder a três tarefas básicas: 1º) Estabelecer um quadro de referência sobre a atuação da Política Estadual de Habitação na RMSP, a partir da sua evolução na administração pública estadual, planos e programas realizados, 2º) Recuperar os dados da história da produção da Política Estadual de Habitação na RMSP, por meio do alinhamento do universo desta produção a definições que permitissem explicitar as soluções habitacionais efetivamente realizadas, e 3º) Apontar elementos para a análise de uma política de habitação, no âmbito estadual para a RMSP.

2. MARCOS PARA A HISTÓRIA DA POLÍTICA ESTADUAL DE HABITAÇÃO

Os marcos adotados para a análise e avaliação da Política Estadual de Habitação gravitam, em geral, entre três aspectos: (a) a situação do setor habitacional na estrutura da administração do Governo do Estado; (b) a fonte e o porte dos recursos disponíveis e, por

fim, (c) as características dos programas empreendidos, (São Paulo, 1991, 1996, 2006; Fundação Instituto de Administração, 2002, Fundação Economia de Campinas, 2004, Royer, 2002), aos quais acrescentamos (d) a forma de eleição de seu público-alvo.

Esses aspectos são estreitamente vinculados e mutuamente condicionados ao desenvolvimento dessa política e à determinação de seus principais períodos de atuação. Na maior parte das vezes, as mudanças de caráter institucional e administrativo foram decorrentes da origem ou porte de recursos, como a determinação e o desenvolvimento de programas habitacionais promovidos pelo Governo do Estado decorreram da origem ou porte de recursos e/ou da estrutura institucional e administrativa implantada.

2.1. Desenho Institucional e Recursos

Sobre o papel dos aspectos institucionais para o desempenho das políticas públicas, compartilha-se com as posições dos autores que enfatizam a sua importância para governança eficiente e a governabilidade democrática. Sobre esse tema apontamos as observações de Azevedo (2003, p. 3, sublinhado nosso):

“..Ainda que não seja uma panacéia capaz de garantir bom desempenho operacional a “engenharia institucional” tanto cria incentivos à ação de determinados atores, como pode potencializar constrangimentos para outros. Trata-se, portanto, de uma variável de grande centralidade na medida que as táticas e estratégia dos diversos atores são condicionadas pelo formato institucional da política.”

Com relação à inserção da Política Estadual de Habitação na administração do Governo do Estado de São Paulo, identificam-se cinco períodos:

- 1º) de 1949 a 1967 - Da criação da Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP) em 1949 e início de atuação em 1967;
- 2º) de 1967 a 1980 - Início da atuação da CECAP como agente promotor em 1967, passando a atuar como agente financeiro a partir de 1975 até sua desativação em 1980;
- 3º) de 1981 a 1987 - Consolidação do setor habitacional na administração do Governo do Estado, que vai da criação da Secretaria Executiva da Habitação em 1983 à criação da Secretaria de Estado da Habitação (SH) em 1987;
- 4º) de 1988 a 1990 – Mudanças na estrutura administrativa do Governo do Estado, promovendo aproximações e rupturas do setor habitacional com o setor de planejamento regional/metropolitano de 14 dezembro de 1988 a 15 março de 1991;
- 5º) após 1990 – Período estável com relação aos aspectos institucionais. Atualmente, anunciam-se mudanças institucionais na Secretaria de Habitação e na CDHU, órgão executor da Política Estadual de Habitação, porém ainda não há previsões e certeza da sua efetivação.

O primeiro órgão do Governo do Estado de São Paulo voltado especialmente para tratar da questão habitacional foi a Caixa Estadual de Casas para o Povo (CECAP), criada em 1949 como autarquia vinculada à Secretaria do Trabalho, porém a regulamentação das suas funções ocorre somente em 1964, após quinze anos, e sua atuação efetiva se inicia em 1967, com os recursos do Banco Nacional de Habitação (BNH), criado em 1964, a partir de regras estabelecidas pelo Sistema Federal de Habitação (SFH), criado em 1966. (Bonduki, 2000)

As crises econômicas que se sucederam após 1970, com repercussões no aumento da inflação, do desemprego, da inadimplência nos financiamentos habitacionais do BNH, entre outras, reduzem os recursos do Sistema Federal de Habitação e deflagram uma profunda crise nesse Sistema em um momento que as questões habitacionais se tornam mais complexas, com a proliferação de assentamento precários (Lago *et al*, 1996, p. 43).

Diante da escassez de recursos federais, o Governo do Estado de São Paulo promove mudanças na estrutura do setor habitacional, para viabilizar formas alternativas de obtenção de recursos. Em 1983 é criada a Secretaria Executiva de Habitação, subordinada diretamente ao Governador. Em 1987 esta se transforma em Secretaria de Estado da Habitação. Entre 1987 a 1991, ocorreram mudanças que visavam implantar ações integradas de infra-estrutura urbana, educação, transporte e habitação, para enfrentar o quadro de crise socioeconômica e urbana da época (São Paulo, 2004, p.10). Assim, em 1987 cria-se a Secretaria da Habitação e Desenvolvimento Urbano, que volta a redirecionar sua atuação apenas para o setor habitacional em 1991, adotando o nome de Secretaria da Habitação. Apesar das gestões de governos posteriores anunciarem mudanças na estrutura administrativa do setor habitacional, nenhuma alteração significativa se efetivou após 1991.

Com relação aos recursos utilizados no financiamento das ações da Política Estadual de Habitação, identificam-se três momentos significativos para as ações dessa política. Até 1980, o Estado de São Paulo depende totalmente de recursos federais. De 1981 a 1989 o Governo do Estado busca recursos alternativos e disponibiliza recursos orçamentários para habitação. Após 1990, o Governo do Estado de São Paulo passa a dispor de recursos próprios, não onerosos de origem tributária, advindo do Imposto de Circulação de Mercadorias, que passou a ser chamado de ICMS - Habitação.

2.2. Especificidades da Política Estadual de Habitação na RMSP

No Interior do Estado de São Paulo, a maioria das intervenções promovidas pela CDHU se deu em terrenos doados pelas Prefeituras Municipais e cabia ao poder local executar as obras de infraestrutura urbana (pavimentação de vias, execução de redes de água e esgoto, conforme o caso, entre outras). Na RMSP, ao contrário, a CDHU investiu na aquisição de áreas para a construção de conjuntos habitacionais, bem como coube a esta Cia. assumir, na maioria dos empreendimentos, a responsabilidade pela execução das obras de infraestrutura. Não há registro, nos documentos pesquisados, de argumentos que justifiquem a razão desta ação diferenciada na metrópole paulista, há, no entanto, um entendimento corrente no meio técnico e gerencial dessa Cia. que essa opção se devia às relações políticas entre os poderes executivos dos municípios da RMSP, nem sempre cordiais, que não propiciariam parcerias.

Além da construção de novas habitações, foram realizados no período analisado, programas com outros focos, mas com pouca expressão quantitativa. Na RMSP destacam-se a oferta de financiamento para a compra de moradias existentes no mercado, por meio de carta de crédito, a urbanização de favelas, seja em função da demanda de outros programas do Governo do Estado, seja em função da favelização de áreas públicas, ou, ainda, por pressão de movimentos por moradia, que também foram responsáveis pela introdução na agenda política do atendimento habitacional para famílias de cortiços e a ações de recuperação de imóveis encortiçados no centro do Município de São Paulo.

Por fim, para os objetivos deste texto, cabe frisar a forma de seleção da demanda. Até 1999 a CDHU buscava eleger critérios de seleção passíveis de classificar a demanda, segundo prioridade por meio da pontuação de variáveis, como faixas de renda, tempo de moradia no município, tipo de composição familiar, entre outros. Os resultados desses procedimentos nem sempre eram de fácil apreensão, como reservavam certo grau de discricionariedade à CDHU e Secretaria de habitação, dando margens para indicações externas a esses procedimentos.

Esta situação gerou conflitos e baixa legitimidade aos critérios e procedimentos de seleção da demanda, o que culminou com a promulgação de lei estadual que estabeleceu a obrigatoriedade de se realizar sorteio entre os potenciais beneficiários, previamente inscritos e selecionados. Esta lei, que nunca foi regulamentada, sofreu alterações pontuais, ficando, porém, à margem de interpretação a sua aplicação e pouco precisa a linha divisória entre o que se atende por obrigação da lei, por opção política ou por necessidades contingências.

Na RMSP, a partir da década de 90, inicia-se um aumento da produção habitacional voltada a segmentos específicos de população, que não passavam pelo sorteio, seja em razão de demandas de outros agentes públicos ou de pressões de movimentos sociais organizados para atendimentos à população de favelas, de cortiços e para obras em sistema de mutirão, gerenciados por entidades associativas por moradias. Cabe ainda destacar, a produção de novas moradias na RMSP para atender segmentos específicos representada, por idosos, funcionários públicos, entre outros segmentos.

Na RMSP, mais de 70% da população atendida de 1994 a 2004 não passou pela seleção, por meio de sorteio, percentual que tende a aumentar nos anos posteriores.

2.3. Terrenos e Custos da Produção Habitacional na RMSP

Especialmente a partir da década de 90 se expressam dificuldades para viabilizar terrenos para a produção habitacional na RMSP, em função da pouca disponibilidade de grandes glebas para este fim e do aumento dos custos relativos dos terrenos, que, a partir de 2000, passam a representar, em média, de 30 a 50% do valor total dos empreendimentos promovidos pela CDHU. Destaca-se que as alternativas adotadas para a superação dessas dificuldades não geraram mudanças estruturais para a execução e gestão da política habitacional, como não buscaram interagir no processo de desenvolvimento urbano e metropolitano, no controle de processos de especulação imobiliária, entre outros. As principais medidas adotadas foram as seguintes:

A) Busca de terrenos menores inseridos em setores urbanos já dotados de infra-estrutura, que embora de maior preço por metro quadrado, produziam habitações de interesse social de menor custo, do que aquelas produzidas em terrenos periféricos. Até meados da década de 90 cerca de 54% dos terrenos viabilizados pela Política Estadual de Habitação eram maiores do que 100 mil m² e no período posterior, até dezembro de 2004, os terrenos viabilizados acima deste porte representam apenas 5% do total.

Ressalta-se que a orientação para a aquisição de áreas menores a partir da década de 90 não partia de considerações sobre o impacto da implantação de grandes conjuntos habitacionais pelo poder público em áreas periféricas na dinâmica metropolitana, ou outras

considerações de caráter social ou urbano, mas buscava alternativas para produzir moradias de forma mais rápida e com menores custos totais (São Paulo, 1988).

B) Novas formas de obtenção de terrenos. Inicialmente a CDHU procura adotar medidas para favorecer processos de desapropriação amigável, de forma a economizar tempo e recursos com as custas dos processos de desapropriação judicial. Cerca de 30% dos terrenos desapropriados até dezembro de 2004 consumiram cerca de 10 anos, entre a publicação do Decreto de Desapropriação de Interesse Social e o registro do terreno em nome da CDHU e, em muitos casos, a diferença entre a avaliação do valor de mercado do terreno e o valor pago pela CDHU, em função dos custos processuais, era superior a 200%. A partir de meados dos anos 90, os prazos médios de desapropriações diminuíram, girando em torno de dois anos, sendo que atualmente esses prazos não passam de um ano.

Uma outra medida adotada foi a Empreitada Integral. Por meio desta modalidade de execução, a CDHU buscava contar com a parceria do setor privado, com o lançamento de licitação para a compra de conjuntos habitacionais prontos a serem construídos, envolvendo todos os itens pertinentes: terreno, projetos e obras.

C) Verticalização das construções visando aumentar o aproveitamento dos terrenos em função de sua escassez e do aumento de seus custos. Até 1989 a tipologia apartamento representava apenas 3% da produção habitacional da CDHU na RMSP. No período de 1990 a 1998 passa a representar 66% e de 1999 a 2004 salta para 88%, com aumento tendencial de tipologia vertical com o uso de elevador. Se de um lado o uso do elevador garante um bom aproveitamento do terreno, de outros gera despesas condominiais elevadas para à população alvo, o que acarreta outras conseqüências, tais como o abandono das moradias, revenda ilegal, inadimplência no pagamento das prestações de financiamento habitacional ou da taxa de condomínio, depredação dos imóveis, entre outros.

3. PRODUTOS DA POLÍTICA ESTADUAL DE HABITAÇÃO NA RMSP

A pesquisa realizada considera como produto da política estadual de habitação um tipo de resposta produzida por essa política para atender uma determinada demanda habitacional¹. Cada produto compõe-se por um ou mais tipo de atendimento habitacional, que tem uma expressão física e territorial concretizada em uma situação de terreno ou de imóvel. A definição de produto, portanto, é entendida a partir da conjugação da demanda habitacional, do atendimento habitacional e da situação de terreno ou imóvel utilizado. Foram considerados cinco tipos de produtos conforme Tabela 2.

Tabela 2 Produtos da Política Estadual de Habitação na RMSP

PRODUTO 1 Unidade habitacional nova em conjunto habitacional ou condomínio	<i>Tipo de atendimento habitacional:</i>	▪ unidade habitacional construída em conjunto ou condomínio habitacional.
	<i>Unidade de dimensionamento:</i>	▪ número de unidade habitacional.
	<i>Situação de terreno:</i>	▪ terreno vago inserido na malha urbana.

continua

¹ Entende-se por demanda habitacional a expressão, passível de identificação, mensuração e qualificação, de uma necessidade habitacional de interesse social a ser equacionada por política pública, como por exemplo, por oferta de moradia ou lote urbano, por serviços de urbanização ou obras de melhoria habitacional, por ações de regularização fundiária, entre outras.

continua

PRODUTO 2 Lote Urbanizado	<i>Tipo de atendimento habitacional:</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ lote urbano adquirido no mercado ou produzido pelo poder público por parcelamento ou condomínio residencial.
	<i>Unidade de dimensionamento:</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ número de lote urbano unifamiliar
	<i>Situação de terreno:</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ terreno vago inserido na malha urbana
PRODUTO 3 Intervenção em assentamento precário por meio da substituição de moradias (total ou parcial) e/ou da urbanização	<i>Tipo de atendimento habitacional:</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ unidade habitacional existente na área de intervenção, com melhorias, ou nova moradia construída em substituição na área de intervenção em conjunto ou condomínio habitacional ou em lote urbano ▪ obras de urbanização ▪ ações de regularização fundiária
	<i>Unidade de dimensionamento:</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ número de família ou de domicílio.
	<i>Situação de terreno/imóvel:</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ terreno inserido na malha urbana, ocupado com assentamento habitacional ou imóvel precário
PRODUTO 4 Regularização de assentamento consolidado	<i>Tipo de atendimento habitacional:</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ regularização de assentamento existente
	<i>Unidade de dimensionamento:</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ número de famílias ou domicílios.
	<i>Situação de terreno:</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ terreno inserido na malha urbana, ocupado com assentamento habitacional consolidado
PRODUTO 5 Unidade habitacional adquirida no mercado através de Carta de Crédito	<i>Tipo de atendimento habitacional:</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ unidade habitacional adquirida no mercado
	<i>Unidade de dimensionamento:</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ número de unidade habitacional
	<i>Situação de imóvel:</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ unidade habitacional, unifamiliar ou multifamiliar, regularizada, existente no mercado formal

3.1. Resultados da Pesquisa a Destacar

1º) A produção de novas unidades na RMSP atende prioritariamente famílias que não são selecionadas por meio de sorteio, oriundas de ações em favelas, cortiços, áreas de risco, entre outras, porém, mantêm-se o mesmo padrão de resposta habitacional e de intervenção de períodos anteriores, ou seja, o mesmo produto e a mesma forma de produção e gestão da produção habitacional.

2º) A produção total da Política Estadual de Habitação até dezembro de 2004 se concentra no Município de São Paulo (59% do total da RMSP), especificamente no recorte territorial identificado como anel periférico² (40% do total da RMSP e 67% do total do MSP), o que se observa no Gráfico 1.

3º) O produto 1, caracterizado pela construção de unidade habitacional nova, em conjunto ou condomínio, implantado em terreno vago, significa 91% total da produção da Política Estadual de Habitação na RMSP. A oferta desse produto foi predominante em todos os períodos da história da Política Estadual de Habitação, conforme ilustra o Gráfico 2.

² Ver nota no final do texto

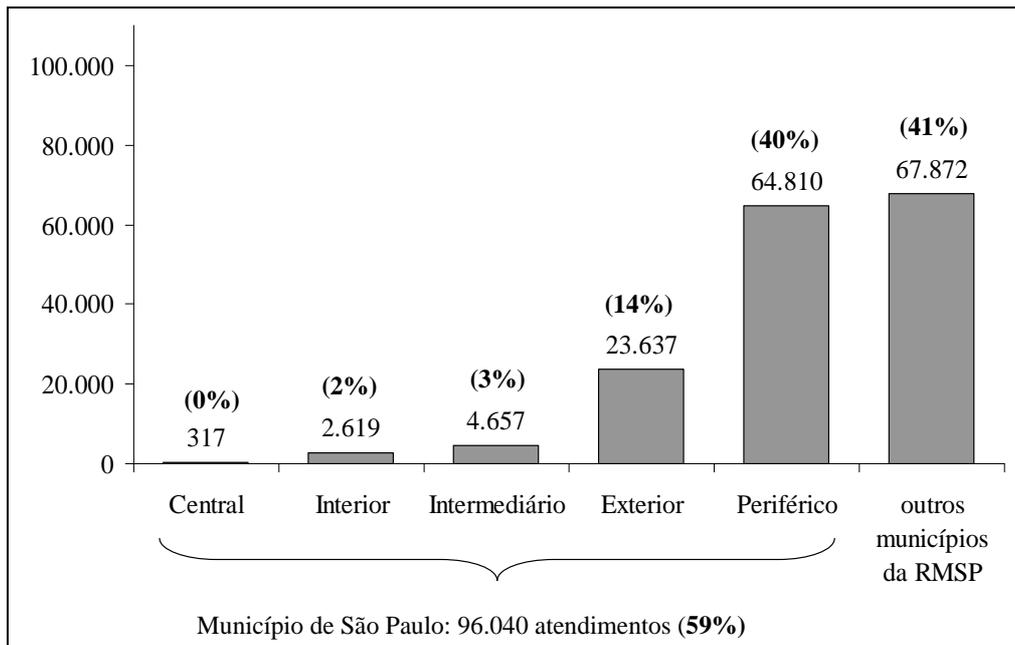


Gráfico 1 Produção da Política Estadual de Habitação até dezembro de 2004 no Município de São Paulo, segundo anel, e demais municípios da RMSP

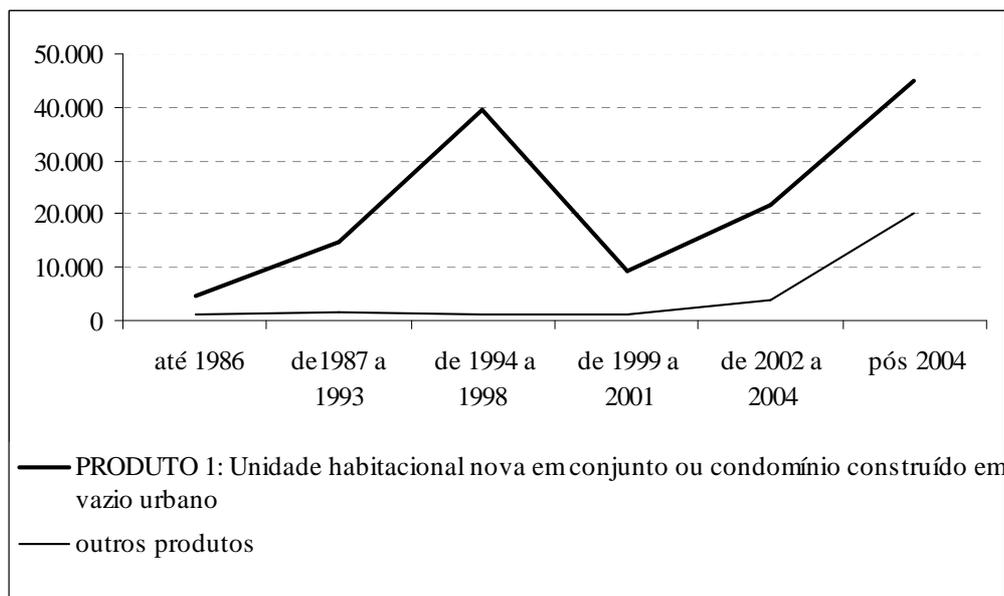


Gráfico 2 Evolução da produção da Política Estadual de Habitação na RMSP, por período, segundo produto

4º) Ao longo da história da Política Estadual de Habitação na RMSP houve maior abrangência territorial de todos os produtos, mas em termos quantitativos a produção expressiva dessa política ocorre no anel periférico leste do Município de São Paulo. Embora se verifique um aumento da oferta habitacional nos anéis central e interior do Município de São Paulo, este aumento é pouco expressivo, e não denota uma mudança de tendência locacional.

4. Considerações finais

A partir dos anos 90, quando a ação do Governo do Estado na Região Metropolitana de São Paulo no setor habitacional teve um aumento expressivo, os problemas socioambientais, expressos pela proliferação de cortiços, favelas, ocupação de áreas de risco, de proteção ambiental, entre outros, já faziam parte da vida cotidiana da metrópole, como se denotava a urgência de ações regionais abrangentes e integradas para o enfrentamento da questão da moradia na RMSP, vinculados a questões ambientais, sociais, econômicas, urbanas, entre outras. Porém, os resultados da pesquisa confirmam que a produção estadual de habitação nessa região ocorreu historicamente de forma praticamente autônoma, sem articulação com outras políticas estaduais de infra-estrutura e de desenvolvimento socioambiental e urbano e metropolitano, como não se vinculou ao equacionamento das questões habitacionais do setor leste da RMSP, onde se concentrou a sua produção de conjuntos habitacionais.

As articulações, quando promovidas, visaram responder lógicas setoriais objetivando, por parte do setor habitacional, obter os meios necessários para as suas obras de provisão de moradias ou de urbanização e, por parte de outros setores, obterem moradias para reassentar famílias a serem removidas de áreas de influência de suas intervenções ou urbanizações de favelas, para equacionar questões de caráter sanitário, ambiental, entre outros aspectos pertinentes a estes setores. As articulações com os municípios metropolitanos, por sua vez, também não conduziram à qualificação do produto ou para mudanças na sua forma de concepção e gestão. Em síntese, os espaços urbanos e sócioterritoriais da metrópole assumem apenas o papel de pano de fundo para os produtos da Política Estadual de Habitação.

A diversificação de programas habitacionais na RMSP, apresentada pelo discurso oficial do Governo do Estado, na realidade, voltou-se, fundamentalmente, à política de seleção e de atendimento do público-alvo e não para mudanças estruturais com relação ao conceito e aos processos de atuação e articulação com o desenvolvimento urbano em nível regional metropolitano, visando reverter tendências de geração de necessidades habitacionais. Atualmente, esta postura se mantém, cabendo ressaltar a adoção de medidas visando à melhoria das habitações produzidas pelo poder público com o aumento de área interna, melhoria nos acabamentos e economia energética (São Paulo, 2009).

Entende-se que a politização e participação do conjunto da sociedade, somado a um processo de implantação de políticas metropolitanas de desenvolvimento urbano e socioeconômico, sejam fatores determinantes para efetivar mudanças que possam ampliar a compreensão da questão habitacional e focar, além do déficit habitacional, o déficit de cidadania³, de ética⁴, de eficiência dos aparatos públicos⁵, entre tantos outros. Como

³ **Déficit de cidadania:** este conceito está relacionado aos conceitos de pobreza e de exclusão social e de suas manifestações no território. Conforme Koga (2003), o estabelecimento de referências para as condições mínimas a serem mantidas, sem as quais a condição de exclusão social, de déficit social, ou de cidadania estariam colocadas, teria como função a adoção de parâmetros normativos e indicadores que pudessem apontar prioridades às políticas públicas de modo a garantir essas condições ao conjunto da sociedade.

⁴ **Déficit de ética:** ocorre quando um número expressivo de indivíduos de uma sociedade não se sente obrigado a adotar determinados valores que, segundo sua própria consciência, deveriam ser os valores corretos, ressaltando que esse déficit tende a aumentar quanto menor for o controle social sobre os indivíduos. Segundo Oliva (2000, p. 88): "... A introjeção de normas fundamentais de boa convivência ocorre na esfera da consciência individual. Mas o descaso pelo outro e pelo que é comum (a todos) deve ser tratado como um problema que se manifesta no espaço da vida comunitária".

⁵ **Déficit de eficiência:** ocorreria quando um ou mais objetivos esperados pela intervenção pública, seja com relação aos seus resultados, seja com relação às formas de obtê-lo, não fossem alcançados. Assim, mesmo quando um resultado fosse alcançado, mas à custa de desgaste político, adoção de formas autoritárias de ação, desrespeito à ordem jurídica, entre outros meios de abuso de poder, estaria também caracterizado o déficit de eficiência (Gabardo, 2003, pp. 48-56).

dificuldade à efetivação da articulação concreta de políticas, aponta-se a ausência na agenda política de programas mais abrangentes, concebidos a partir de eixos que sejam estratégicos ou aglutinadores de problemas socioambientais da RMSP, com vistas a deflagrar ações integradas em curto prazo e estratégias de integração de médio e longo prazo. Identifica-se, ainda, a ausência de pressões com a maturidade e força suficiente para provocar a efetivação de programas dessa natureza.

A expectativa por mudanças se generaliza nos fóruns em que a sociedade se representa como nos meios técnicos e políticos. O desejo é pelo anúncio de um tempo de inflexão de tendências históricas e não apenas a reedição de medidas conjunturais visando obter meios, recursos ou garantia de legitimidade para a atuação pública, sob o lema de mudar para permanecer a mesma. Quem sabe, o futuro da história da Política Estadual de Habitação na RMSP possa nos reservar um outro enredo. Quem sabe?

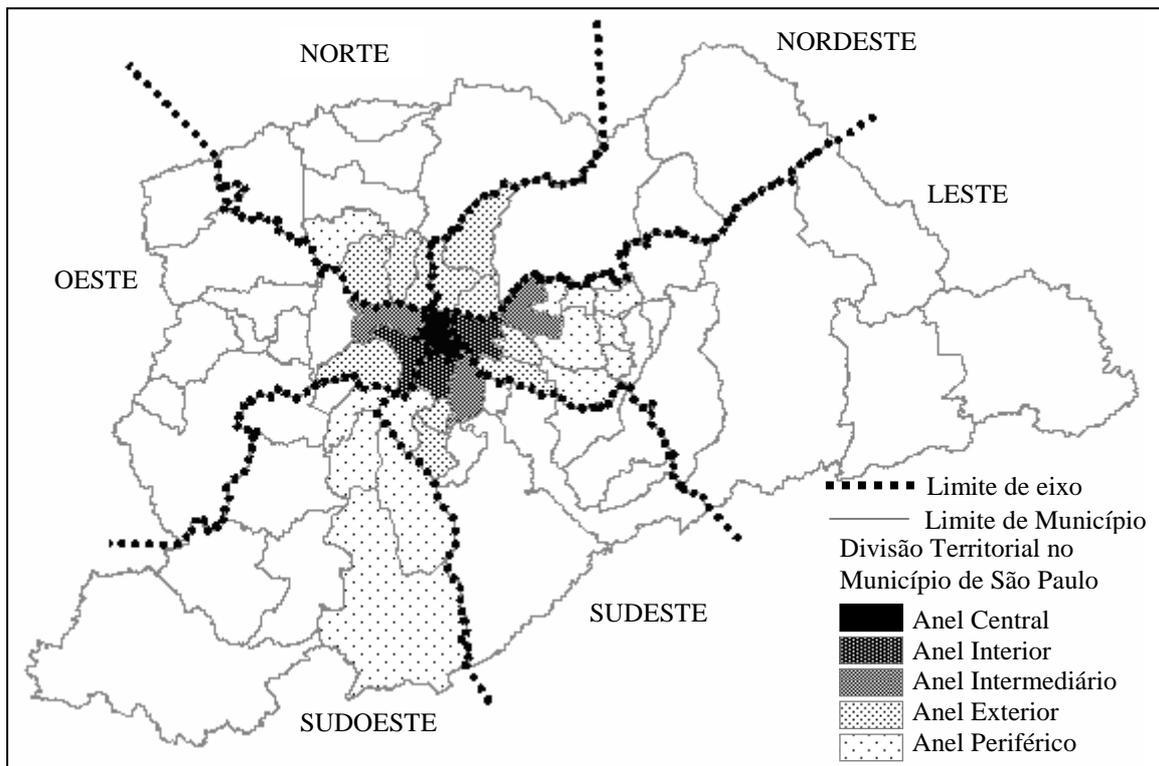
5 NOTA

Para a análise da localização da produção da política habitacional do Governo do Estado de São Paulo, na RMSP, adotaram-se os seguintes recortes territoriais: a) Municípios, b) Eixos Norte, Nordeste, Leste, Sudeste, Sudoeste e Oeste (São Paulo, 2005, p. 32), Para o Município de São Paulo considerou-se, também, o recorte territorial segundo anéis (central, interior, intermediário, exterior e periférico), definido por Taschner *et al* (2004) a partir do agrupamento de distritos e subdistritos, segundo padrões de estrutura etária. O cruzamento do recorte segundo eixo/município e segundo anel, para o MSP, resultou em 54 recortes territoriais, distribuídos segundo eixo, conforme Tabela 3.

Tabela 3 Recortes territoriais adotados para a sistematização dos dados da produção da Política Estadual de Habitação segundo eixo

Eixo Metropolitano	Recorte Territorial
CENTRO <i>1 Recorte Territorial</i>	São Paulo (Anel Central)
LESTE <i>12 Recortes Territoriais</i>	São Paulo (Anéis Exterior Leste, Interior Leste, Intermediário Leste e Periférico Leste) e os municípios de Biritiba Mirim, Ferraz de Vasconcelos, Guararema, Itaquaquecetuba, Mogi das Cruzes, Poá, Salesópolis e Suzano.
NORDESTE <i>4 Recortes Territoriais</i>	São Paulo (Anel Exterior Nordeste) e os municípios de Arujá, Guarulhos e Santa Isabel
NORTE <i>7 Recortes Territoriais</i>	São Paulo (Anéis Exterior Norte e Periférico Norte) e os municípios de Caieiras, Cajamar, Francisco Morato, Franco da Rocha e Mairiporã.
OESTE <i>12 Recortes Territoriais</i>	São Paulo (Anéis Exterior Oeste, Interior Oeste e Intermediário Oeste) e os municípios de Barueri, Carapicuíba, Cotia, Itapevi, Jandira, Osasco, Pirapora do Bom Jesus, Santana de Parnaíba e Vargem Grande Paulista.
SUDESTE <i>11 Recortes Territoriais</i>	São Paulo (Anéis Exterior Sudeste, Interior Sudeste, Intermediário Sudeste e Periférico Sudeste) e os municípios de Diadema, Mauá, Ribeirão Pires, Rio Grande da Serra, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul.
SUDOESTE <i>7 Recortes Territoriais</i>	São Paulo (Anel Periférico Sudoeste) e os municípios de Embu, Embu Guaçu, Itapeçerica da Serra, Juquitiba, São Lourenço da Serra e Taboão da Serra.

O mapa 1, a seguir, ilustra a espacialização desses recortes territoriais na RMSP, segundo os eixos adotados, quais sejam: norte, nordeste, leste, sudeste, sudoeste e oeste



Mapa 1 Recortes territoriais / eixos adotados para a sistematização dos dados da produção da Política Estadual de Habitação segundo localização

6 REFERENCIAS CITADAS NO TEXTO

Azevedo, S. (2003), **Estratégias de gestão**, consultado em 10 de junho 2003, disponível em <<http://www.cidades.gov.br/media/TextoTecnicoSNHIS/SergioAzevedo.pdf>>.

Bonduki, N (2000), **Habitar São Paulo: Reflexões sobre a gestão urbana**, Estação Liberdade, São Paulo.

Denizo, V. (2008), “Os produtos da Política Estadual de Habitação na Região Metropolitana de São Paulo - Elementos para análise de uma política metropolitana de habitação”, Tese de Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Fundação Economia de Campinas (2004), **A questão habitacional e a política de intervenção pública no Estado de São Paulo: diagnósticos e alternativas**. Relatório final, FECAMP, São Paulo.

Fundação Instituto de Administração da Universidade de São Paulo (2002), **Delineamento de cenários da política habitacional do Estado de São Paulo**, FIA, São Paulo.

Gabardo, E. (2003), **Eficiência e Legitimidade do Estado: uma análise das estruturas simbólicas do direito político**, Manole, Barueri.

Koga, D. (2003), **Medidas de cidade: entre territórios de vida e territórios vividos**, Cortez, São Paulo.

Lago, L. C. e Ribeiro, L. C. Q. (1996), A casa própria em tempo de crise: os novos padrões de provisão de moradia nas grandes cidades. in: Ribeiro, L. C. Q. e Azevedo, S (orgs.), **A crise da Moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana**, Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, Rio de Janeiro.

Oliva, A. (2000), **A solidão da cidadania**, Senac, São Paulo.

Royer, L. O. (2002), “Política Habitacional no Estado de São Paulo: estudo sobre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU”. Dissertação de Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

São Paulo (Governo do Estado) (2009), **Panorama da Política Estadual de Habitação**, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU, São Paulo.

São Paulo (Governo do Estado) (2006), **Plano Estadual de Desenvolvimento Habitacional 2007-2020: Proposta para discussão**, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU, São Paulo.

São Paulo (Governo do Estado) (2005), **Região Metropolitana de São Paulo - Agenda para o desenvolvimento**, Versão preliminar, Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano – EMPLASA, São Paulo.

São Paulo (Governo do Estado) (2004), **Transformações da estrutura institucional do Estado relacionadas ao planejamento metropolitano e habitação**, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU, São Paulo.

São Paulo (Governo do Estado) (1996), **Atuação da CDHU 1990/96: Caracterização, pontos críticos e diretrizes preliminares para a formulação de política habitacional**, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU, São Paulo.

São Paulo (Governo do Estado) (1991), **Atuação da CDHU na Área Habitacional Período 1987/90**, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU, São Paulo.

São Paulo (Governo do Estado) (1988), **Pesquisa sobre a disponibilidade de terrenos com até 5 hectares para a produção de habitações de interesse social**, Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU, São Paulo.

Taschner, S. P. e Bógus, L. (2004). Como anda São Paulo. **Cadernos MetrÓpole**, Número especial, 9-87.