

| 6 | PAPÉIS DO ESTADO NA QUESTÃO HABITACIONAL:

REFLEXÕES CONCEITUAIS

Valentina Denizo

Resumo

Esse artigo busca pontuar os principais argumentos que circunscrevem a atuação do Estado na questão habitacional em nosso país, especialmente a partir dos anos 90, os quais ora justificam essa atuação, ora referenciam críticas, ou até mesmo descrenças com relação aos seus verdadeiros propósitos. Sem ter a pretensão de esgotar as referências conceituais que abordam o tema, tem-se como objetivo estabelecer um percurso que se inicia tratando dos deveres do Estado com relação às necessidades habitacionais no âmbito do ordenamento jurídico determinado pela Constituição de 1988, na sequência, são apresentadas abordagens econômicas que defendem o estímulo governamental para o setor habitacional de interesse social como estratégia para o equacionamento de problemas conjunturais, considerando o potencial do setor da construção civil para gerar empregos e reativar a economia, por fim, ressaltam-se abordagens que valorizam os aspectos políticos. Busca-se com esse artigo contribuir para a reflexão da atuação do Estado na questão habitacional e do recorte do objeto e objetivo das políticas que focam essa questão.

Palavras-chave: política habitacional, papéis do Estado.

Do interesse social e do direito à moradia

Quando se busca a razão para o Estado atuar na questão habitacional, a primeira relação que se estabelece é com os segmentos sociais não atendidos pelo mercado e com o decorrente interesse social.

O que caracteriza o interesse social? No âmbito jurídico o interesse social vincula-se ao interesse público, que por sua vez, fundamenta ações da administração pública guiadas pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência voltadas ao interesse coletivo. Qualquer ato do poder público que seja estranho a esse interesse será considerado desvio de poder ou de finalidade, conforme prevê o artigo 2º da Lei Federal n. 4.717 de 29.06.1965, que regula a ação popular.

Como destaca Justen Filho (1999), há um forte grau de indeterminação no conceito de interesse público. Um dos entendimentos é considerá-lo como o interesse da sociedade, entendida não como a mera soma de indivíduos, mas como um sujeito distinto, caracterizado como sujeito social.

Na sociedade contemporânea, onde ocorre a fragmentação de interesses, evidencia-se a heterogeneidade dos interesses públicos envolvidos nas decisões e intervenções públicas. Neste contexto, o interesse social se concebe a partir de valores abrangentes, como o da dignidade da pessoa humana, das condições para a sustentabilidade de sua existência

frente às condições ambientais, sociais, urbanas, entre outras, buscando alcançar o equilíbrio entre a função dos direitos individuais e os interesses da coletividade em favor de princípios superiores e éticos de bem comum. Para garantir a efetivação do interesse público e social torna-se imperativo que o poder público volte a sua ação aos segmentos sociais cuja dignidade não pode ser garantida pelos próprios esforços e cujas necessidades não podem ser atendidas pelos seus próprios meios (Justen Filho, 1999, p.28).

Com base nessas premissas, a atuação do Estado no atendimento das necessidades habitacionais daqueles que pertencem aos segmentos considerados de interesse social, ou seja, que não têm renda suficiente para equacionar sua necessidade habitacional de forma adequada por si ou por meio do mercado formal, pode ser justificada.

A partir de qual valor de renda mensal ou anual poder-se-ia considerar uma pessoa ou uma família parte do público alvo de uma política habitacional de interesse social? Os limites de renda para enquadrar o público alvo de programas de habitação de interesse social não são precisos e variam segundo o momento histórico ou região do país. O Sistema Federal de Habitação (SFH), ao ser criado em 1966, por exemplo, estabelecia como mercado popular aquele compreendido por famílias de até 3 (três) salários mínimos, sendo que posteriormente as Companhias de Habitação passaram a atender famílias com renda de até 5 (cinco) salários mínimos (Brasil, 1996, IV, anexo). O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), em curso, atende famílias com renda mensal de até 10 (dez) salários mínimos, conforme estabelece o caput do artigo 1º da Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009. O governo do Estado de São Paulo, direciona sua participação no Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), de que trata a Lei federal n.º 11.124, de 16 de junho de 2005, ao atendimento das necessidades habitacionais de populações com renda familiar mensal de até 5 (cinco) salários mínimos, vigentes no Estado de São Paulo, abrindo a possibilidade de atender famílias com renda familiar acima de 5 (cinco) até o limite de 10 (dez) salários mínimos, conforme artigo 1º da Lei Estadual n.º 12.801, de 15 de janeiro de 2008.

Além dos deveres do Estado há que se considerar o direito à moradia, amparado pelo artigo 6º da Constituição Federal (CF) de 1988, com a redação dada pela Emenda Constitucional n. 26, de 14 de fevereiro de 2000, que incorpora a moradia no rol dos direitos sociais. O artigo 7º, inciso IV, da CF de 1988, garante aos trabalhadores urbanos e rurais o direito a um salário mínimo, que, em tese poderia atender suas necessidades básicas, entre as quais a moradia.

Cabe destacar que o poder público não tem sido capaz de garantir o direito à moradia nos termos que a CF de 1988 estabelece, o que coloca em cheque sua legitimidade e eficiência.

Em alguns casos, a atuação do poder público frente às pressões para atender necessidades habitacionais expressas, adota iniciativas contrárias às legislações de uso e ocupação do solo, meio ambiente, entre outras, o que a um conduz a um déficit de legitimidade. Segundo Gabardo (2003, p. 80-81), a lei que surge em um determinado momento para garantir a eficiência do Estado e, ao mesmo tempo, satisfazer a vontade dos cidadãos, ao se tornar um empecilho para sua ação no cumprimento de necessidades sociais, torna-se culpada pela ineficiência do próprio Estado, estimulando, ou mesmo justificando, ações do poder *fora da lei*.

No campo de ação do Estado, o conflito entre ações dentro e fora da lei é tema presente, haja vista a quantidade de ações habitacionais promovidas de forma irregular pelas políticas de habitação. No caso do Estado de São Paulo, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) apontava, em dezembro de 2010, a existência de 155.000 unidades habitacionais produzidas por essa Cia que deveriam ser regularizadas, montante que representava cerca de 31% do total de sua produção realizada de 1967 até aquela data.

Do papel da política habitacional para o desenvolvimento econômico

Especialmente após os anos 60, é recorrente, em nosso país, a vinculação das obras habitacionais para a população de baixa renda com as estratégias de equacionamento de problemas econômicos conjunturais em função do potencial da cadeia produtiva do setor da construção civil gerar empregos e impactar no desenvolvimento macroeconômico (São Paulo, 2003).

A hipótese que ampara essa vinculação afirma que o estímulo do Estado à produção habitacional em escala gera demandas, aumenta a produção, o consumo, as oportunidades de empregos em vários setores, assim como possibilita o aumento da renda média da população, em geral.

De fato, a construção habitacional gera o aumento das demandas por minérios, argila, caulim, cascalho, areia, entre outros, e o desenvolvimento econômico do setor primário. O aumento das demandas para as indústrias de materiais de construção e equipamentos relacionados às obras, por sua vez, incentiva o crescimento do setor secundário. Quanto ao setor terciário, este também recebe diretamente os benefícios do

estímulo à produção habitacional em razão do aumento das demandas por transporte, armazenagem, distribuição e comercialização de insumos (São Paulo, 1995).

A geração de empregos pela produção habitacional é também um aspecto que causa considerável impacto social. Segundo estimativas realizadas pela CDHU (São Paulo, 1995), a geração direta de empregos pela produção pública de habitações é de 0,65 (sessenta e cinco centésimos) homem por unidade habitacional realizada. Estima-se que para cada 1 (um) emprego direto gerado por essa produção, 2,5 (dois e meio) empregos indiretos são criados.

Em 2003 cerca de 9,5% do Produto Interno Bruto Nacional (PIB) devia-se ao setor da construção civil (São Paulo, 2003). Em 2010 essa participação chega a 16,4% (PIB..., 2010).

Ainda merece destaque a suposição de que, o aumento da oferta de moradias promovidas pelo poder público contribuiria para diminuir as despesas com habitação da população alvo. Em consequência, essa população seria também beneficiada por um aumento relativo de seu poder aquisitivo, o que a possibilitaria aumentar a sua condição de consumo e investir na melhoria de sua condição de vida. Dessa forma, o mercado varejista de eletroeletrônicos, móveis, entre outros mercados de bens não duráveis e duráveis, também seria beneficiado com a produção em massa de habitações. Cabe frisar, porém, que essa suposição nem sempre corresponde à realidade. Mesmo com valores de prestação de financiamento menores do que o suposto aluguel com os subsídios, as novas habitações construídas pela política habitacional passam a exigir o pagamento de serviços antes obtidos de forma irregular e de graça por meio de ligações clandestinas de energia elétrica, furto de água, além do pagamento de impostos, entre outras despesas. A localização das habitações ofertadas também pode exigir maiores despesas com transportes, em função do aumento da distância do local de trabalho, quebra de apoios solidários de vizinhança que garantiam as condições de sobrevivência da população, entre outras, conforme observa Abramo (2003).

A criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) pela Lei Federal n. 4.380 de 21.08.1964 e do Sistema Federal de Habitação (SFH) pela Lei Federal n. 5.107 de 13.09.1966, voltados para a construção de moradias em todo o país, apostaram no fator multiplicador do setor habitacional como meio para a superação de crises macroeconômicas. Este aspecto foi enfatizado por Bolaffi (1975) em texto que se tornou referência sobre a questão.

Segundo Bolaffi, a criação e a estruturação do BNH e SFH não tinham, de fato, o objetivo de equacionar o déficit habitacional, mas sim o de conter a depressão macroeconômica e os processos inflacionários da época, que chegavam a patamares críticos

em meados dos anos 60. Entre os anos de 1960 e 1970, segundo Cardoso (1985, p.21-39) o salário mínimo real no Brasil caiu em 30% e as taxas de inflação chegaram a 90%.

Ressalta-se que enfrentar a crise econômica era, na época, condição essencial para o governo militar, instaurado em 64, legitimar-se no poder. Para cumprir essa missão, a política habitacional apresentava, segundo Bolaffi (1975, p.78), três requisitos chaves:

a) Estimular à construção de moradias populares visando o desenvolvimento econômico e o retrocesso da depressão macroeconômica e de inflação;

b) Adotar o ideal da casa própria, garantindo o apoio popular e a legitimidade para destinar recursos ao setor da construção civil;

c) Oferecer compensação psicológica para a população de média e baixa renda que vivia um período de contenção salarial e de apreensão pela falta de opções de moradia no mercado nas condições que pudesse assumir financeiramente.

Para comprovar os argumentos de que o BNH e o SFH não tinham o objetivo de equacionar o déficit habitacional, Bolaffi (1975) apresenta os seguintes fatos:

(1) A partir de 1967 quando a conjuntura econômica se altera possibilitando investimentos mais rentáveis, como a indústria de bens duráveis, as preocupações com as condições de moradia e a Política Nacional de Habitação vão saindo da agenda política (Ibidem, p.76);

(2) O BNH nunca tomou medidas eficientes voltadas à produção ou barateamento de insumos essenciais à produção de moradias, como por exemplo, medidas voltadas ao aumento da eficiência e produtividade da indústria da construção civil, à contenção especulação imobiliária e ao barateamento do custo dos terrenos (Ibidem, p.83);

(3) Os recursos inicialmente previstos para a produção habitacional para a população de baixa renda foram, paulatinamente, sendo desviados para outras finalidades e setores, como por exemplo, atender a população de média e alta renda e financiar obras de infraestrutura urbana. (Ibidem, p.78).

O papel da política habitacional como fator multiplicador para o desenvolvimento econômico se coloca até os dias de hoje. O editorial do jornal o Estado de São Paulo, de 21 de junho de 2004, apontava a urgência de reativar a construção como meio de reativar a economia e gerar a abertura de 1,4 milhão de postos de trabalho (A Urgência..., 2004, p.A3).

O PMCMV também apontou que um de seus objetivos era manter o nível da atividade econômica e gerar empregos por meio do incentivo ao setor da construção civil (Demarchi, 2010).

Com relação ao impacto da política habitacional para a geração de empregos, a Revista Pesquisa FAPESP de agosto de 2004 divulgou a Pesquisa da Atividade Econômica Paulista (PAEP) para o ano de 2001 que apontava que o setor da construção civil, naquele ano, não se comportava como um setor estratégico para gerar empregos. Segundo essa pesquisa, mesmo que fosse possível dobrar o emprego na construção civil, que correspondia a 5% do número da força de trabalho, o número total de vagas não chegaria a um terço das oferecidas pela indústria (Izique, 2004, p.82-87).

Desta forma, a certeza de que o estímulo à construção em massa de habitações de interesse social promova, necessariamente, a criação de empregos deve ser relativizada, seja em função do contexto das novas tecnologias, seja em razão de novas formas de gestão da produção do setor da construção civil.

Do papel da política habitacional para equacionar disfunções da economia de mercado

O princípio da autoregulação da economia por meio do livre mercado, base do pensamento liberal desenvolvido no decorrer do século XVIII, foi considerado pelo seu principal teórico, Adam Smith, como sendo uma espécie de mão invisível capaz de garantir a alocação de recursos mais favorável nas relações de troca generalizada. Historicamente, as críticas ao pensamento liberal colocam em dúvida a capacidade do livre mercado em garantir a alocação de recursos de forma mais favorável ao conjunto da sociedade. Kliksberg (2002, p. 43), ao se referir às limitações do liberalismo econômico para alcançar o equilíbrio da economia e a justiça social, coloca que a chamada mão invisível transforma-se, quase sempre, na mão de um pugilista.

Ao destacar a atuação do Estado no atendimento habitacional da demanda que está à margem do mercado formal, parte-se da hipótese de que o desenvolvimento da economia por meio da autoregulação gera necessariamente externalidades, contradições e processos de exclusão social, identificados como sendo disfunções da economia de mercado (Schmidt, 1983). Segundo Poulantzas (1977), a atuação do Estado no atendimento das demandas sociais seria condição necessária para superar essas disfunções, além de ter o

papel de estabelecer coesão social, conciliação dos interesses individuais e econômicos globais de longo prazo, de modo a garantir a reprodução do modo de produção capitalista.

Circunscrevendo a atuação do Estado no setor habitacional no campo restrito do interesse da reprodução da economia capitalista, ressalta-se o seu papel de garantir o lucro ao empreendedor privado e ao setor imobiliário, além de alimentar a especulação imobiliária, viabilizando recursos para a produção e/ou para o financiamento, aluguel social ou outra forma de acesso à moradia com subsídio. Segundo essa visão, o Estado atende aos interesses da reprodução capitalista, seja quando transfere para a iniciativa privada as decisões relativas à localização e à produção de habitações, seja quando assume diretamente essas decisões, seguindo e reforçando, porém, os interesses do mercado fundiário e de setores econômicos, conforme destaca Royer (2002, p.71-72).

Outra perspectiva de análise pondera que as crises sucessivas e inerentes ao desenvolvimento econômico pelo livre mercado se deslocam parcialmente para o plano político, visando atenuar contradições e garantir a legitimidade de atuação do Estado em prol aos interesses econômicos. Em sendo assim, o Estado passa a adotar novas formas de gestão de políticas, valorizando a participação e ampliando o atendimento das demandas sociais, promovendo, desta forma, ganhos sociais reais e novas equações na distribuição de poder e de renda.

Segundo essa perspectiva de análise, as crises do desenvolvimento capitalista se expressariam, parcialmente, como crises de legitimação ou de racionalidade administrativa, dando origem a intervenções públicas que estariam se opondo aos interesses do mercado, como engendrando novas relações entre Estado e a sociedade (Habermas, 1980). Nesse sentido, as crises poderiam promover políticas com potencial transformador se o Estado passasse a atuar a partir dos princípios da democracia, respeitando as diferenças e o pluralismo social, cultural, racial, entre outros, como meio para legitimar a sua atuação ou quando investisse na descentralização e maior participação dos poderes locais e da sociedade civil, fortalecendo a capacidade de autogestão e de autonomia desses atores (Bento, 2003, p.58-70).

Embora a premissa da ação pública, pautada na parceria e participação, faça parte do discurso atual da política habitacional nas três esferas de Governo, há orientações distintas, ora voltadas aos argumentos caracterizados como neoliberais, ora como progressistas, conforme se pontuam a seguir.

Das parcerias e da participação

No caso brasileiro, após o regime militar e centralizador a CF de 1988 orientou a implantação de modelos institucionais e administrativos capazes de efetivar políticas públicas que pudessem romper com o padrão de resposta massificada e tecnocrática às demandas sociais. Entre outros, destacam-se os seguintes princípios que foram adotados por esses modelos: a) a desburocratização, com vistas a simplificar o atendimento e aproximar o beneficiário da administração pública; b) a descentralização, buscando fortalecer o poder de atores locais, incentivando e apoiando sua capacidade organizativa e executiva; c) a parceria, redefinindo as esferas pública e privada, com foco no terceiro setor ou setor público não estatal; e d) a participação, com a promoção de canais de interrelação entre o poder público e a sociedade. (Bento, p.68-69, 235, 242).

A implantação de desenhos institucionais e administrativos para a execução e gestão de políticas pautadas nos princípios acima, porém, nem sempre alcançaram os benefícios esperados. Entre os potenciais resultados negativos, destacam-se (Bento 2003, p.176, 241-242, 249):

(a) Desperdício de recursos e o não atendimento às questões prioritárias, quando o poder público não estabelece critérios de seletividade à excessiva demanda que recebe, devido à sua alta permeabilidade;

(b) Falta de legitimidade para o Estado atuar em setores estratégicos, ou com menor nível de mobilização política, que não estejam representados nos canais de participação estabelecidos. Sobre este último aspecto, Azevedo (2003) aponta que um dos desafios da Política Nacional de Habitação, seria:

[...] dar maior centralidade às políticas capazes de atender assentamentos mais fragilizados, onde vivem as famílias que se encontram na base da pirâmide social.

Por diferentes motivos (por exemplo, fraco nível de mobilização política, baixo poder de pressão sobre o poder público, menor controle sobre os 'recursos críticos', entre outros) esses grupos têm sido preteridos ou ocupam posições subalternas tanto nos programas públicos habitacionais como nos de urbanização voltados para os setores populares (Azevedo, 2003, p.2-3, grifo nosso)

(c) Descentralização precipitada sem estabelecer a qualificação necessária dos executores;

(d) Participação e democratização limitada na mera consulta visando absorver o conhecimento e as expectativas dos futuros beneficiários ou de representantes de interesses econômicos pela implantação ou gestão de uma determinada política;

(e) Delegação para organizações não governamentais efetivar serviços públicos que são de responsabilidade do Estado, cabendo frisar que o terceiro setor não estaria imune aos vícios e falhas atribuídas à atuação do Estado, conforme observa Bento (2003, p.242).

Outro aspecto que se destaca é o fato das experiências concretas de atuação do Estado na produção de bens e serviços, concorrentemente à atuação do mercado, tendeu historicamente a monopolizar a solidariedade social, agindo o poder público como mediador e substituto das relações diretas de solidariedade entre os atores sociais e padronizando as suas respostas às demandas sociais, desconsiderando suas reais necessidades e especificidades (Bento, 67, p.245).

Em síntese, intervenções do Estado a partir dos princípios acima apontados não garantem a ausência de risco de ocorrer uma crise de legitimidade centrada no questionamento da relação entre poder público e a sociedade.

Do papel do Estado como regulador e articulador de políticas voltadas ao enfrentamento das necessidades habitacionais

Com contornos cada vez menos nítidos entre posições de orientações econômicas diversas, firmam-se a partir do início da década atual, renovadas expectativas para as relações entre o Estado e a sociedade.

A noção do Estado interventor e protetor da demanda não solvável, com base nas premissas do chamado Estado do Bem Estar Social passa a ceder lugar para a noção do Estado regulador e articulador de políticas sociais (Gabardo, 2003). Nessa perspectiva, as políticas se voltam ao incentivo da produção, inovação tecnológica, aperfeiçoamento institucional, entre outras medidas, visando garantir maior eficácia a partir de processos democráticos, participativos e com controle social (Costa, 2006, p.133-158).

A partir dessa visão, ganham destaque os aspectos relacionados às mudanças no desenho institucional, nas estratégias políticas, nas estruturas administrativas, nos mecanismos operacionais, no aparato jurídico e nos instrumentos de gestão, que se voltam, em grande medida, para tratar três questões básicas (Bento, 2003, p.79, 85, 245):

1. *O que Estado deve fazer?*
2. *De que forma o Estado deve atuar?*

3. *Que desenho institucional pode contribuir ao aumento da capacidade do Estado de formular e implantar políticas?*

No âmbito dessa abordagem, novas semânticas passam a fazer parte do discurso político e alguns princípios são (re)conceituados, entre os quais se destacam:

a) **Governança:** Diz respeito à capacidade do poder público executar as metas estabelecidas, agindo por meio de instrumentos técnicos, legais e econômicos (Bento 2003, p.85);

b) **Legitimidade:** Considerada, na atualidade, pelo cumprimento de uma determinada ordem política e jurídica estabelecida pelo governo em acordo com seus governados, refletindo os seus interesses, aspirações e necessidades (Gabardo, 2003, p.49);

c) **Eficiência:** Em função do aumento das expectativas com relação à forma e aos resultados das ações públicas, o conceito de eficiência ganha cada vez mais atributos. Considera-se eficiente aquela ação que, concomitantemente, alcança os objetivos traçados, atua de acordo com a ordem política e jurídica estabelecida, possui uma aplicação ótima de recursos e satisfaz as necessidades da população (Bento, 2003, p.245-250), e também que tenha prudência com relação ao meio ambiente, com base nas premissas do desenvolvimento sustentável, promova a inclusão e justiça social (Sachs, 2004, p.38-42);

d) **Governabilidade:** Diz respeito à legitimidade e à credibilidade do poder público intervir em uma dada realidade / questão e às estratégias políticas de articulação, de colisão e de negociação que possam garantir a legitimidade política de sua ação, envolvendo as relações do Estado, com o mercado, com a sociedade civil e com os poderes executivo, legislativo e judiciário (Bento, 2003, p.85);

e) **Participação:** Pressupõe o direito à deliberação sobre os meios e os fins das intervenções públicas não sendo, portanto, mera consulta à sociedade, ou coleta de opinião, aproveitamento da experiência ou do conhecimento específico da população usuária de uma determinada política pública (Bento, 2003, p.249);

f) **Democratização:** Para que a atuação pública se comprometa com os direitos sociais sem deixar de ser legítima e eficiente, entende-se por democratização a plena realização dos princípios de igualdade de participação, liberdade, espírito público, discussão e deliberação segundo uma ética centrada no discurso racional. (Bento, 2003, p.248).

Por fim, ressalta-se que a noção de democracia apresentada vincula-se à crença de que a coesão, o consenso e a prática política possam atuar como força motriz de mudanças sociais (Hamilton, 1979). Sem a intenção de polemizar a crença na possibilidade de

transformação da sociedade por meio da democracia, os exemplos fornecidos pela história, sugerem-nos cautela na sua aceitação. Pesquisas empíricas demonstraram que o desenvolvimento dos processos democráticos de deliberação e de resolução de conflitos foi acompanhado por processos de manipulação e de cooptação. Com o desenvolvimento dos instrumentos de comunicação e da sociedade de consumo, o aumento dos instrumentos de cooptação passou a anular os possíveis ganhos sociais reais que os princípios democráticos propagavam (Etzioni-Halevy, 1982). O que se conclui que o avanço da democracia não é condição suficiente e garantia para a superação de processos de dominação e de espoliação de um grupo social por outro, ou para a formação de uma sociedade mais justa e igualitária.

Apesar da cautela no uso das novas estratégias de gestão de políticas públicas e na necessária e eterna atenção para não se cair em novos emaranhados ideológicos ou em outras formas de dominação, a busca pelos direitos sociais, pela liberdade e pela realização das necessidades humanas, entre elas a de ter acesso a uma moradia provida de urbanidade, qualidade e sustentabilidade, coloca-se atualmente como baliza para a proposição e avaliação da intervenção do Estado nas questões da moradia.

Entre a carência de habitação e a carência de cidadania

O recorte para a atuação do Estado no setor habitacional apresenta uma questão que não é nova, mas retorna com cada vez mais força em função da necessária garantia de sua sustentabilidade, mesmo que entendida em sentido restrito do equilíbrio financeiro, visando garantir que seus beneficiários cumpram, pelo menos, com as despesas relacionadas à moradia, entre elas as obrigações de pagamento das taxas de serviços, condomínios, financiamento subsidiado, impostos, entre outras.

A questão colocada nos convida a retomar a discussão das premissas de uma intervenção pública distributiva ou redistributiva, como baliza para referenciar as ações do Estado na questão habitacional, aspecto a ser pontuado nos itens a seguir.

Política habitacional distributiva e redistributiva

Como uma política distributiva, a atuação do Estado na questão habitacional se dá a partir de uma lógica setorial, com o objetivo de atender necessidades habitacionais, caracterizadas pela oferta de um bem ou de um serviço, no caso uma moradia, um assentamento urbanizado e regularizado com serviços e equipamentos públicos etc. Segundo Azevedo (1996), uma política distributiva, via de regra, prevê programas a fundo perdido,

ou amplamente subsidiados, porém dependentes das prioridades conjunturais do governo, destacando ainda:

Por não possuir o controle sobre verbas ou fundos especiais e pelo seu caráter distributivo, estes programas tendem a se transformar em médio prazo em um "poço sem fundo", no qual os recursos são sempre muito inferiores às demandas. Além disso, com o passar do tempo, a disputa com outros programas sociais por dotações orçamentárias tende a se tornar constante e acirrada. (Ibid, 1996, p.93-94, grifo nosso).

Em geral, essa política transfere renda por meio da oferta e acesso aos seus produtos altamente subsidiados e adota, como medida de sua eficiência, indicadores quantitativos que possam confirmar sua eficácia setorial, por exemplo, no caso da política habitacional, pelo número de moradias produzidas ou fomentadas, quantidade de obras ou serviços realizados, número de famílias atendidas, quantidade de recursos despendidos, entre outros.

Sob a ótica de uma política redistributiva, a atuação do Estado na questão habitacional destinaria, também, recursos a fundo perdido para a produção e acesso a uma moradia adequada, no entanto iria além, comprometendo-se com a redistribuição de renda e de poder.

A partir dessa perspectiva, uma política habitacional de orientação redistributiva adotaria, como medida de sua eficiência, indicadores quantitativos e qualitativos associados a outras políticas para verificar a capacidade de seus beneficiários usufruírem e manterem os benefícios recebidos pela sua atuação e, ao mesmo tempo, verificar a inclusão de seus beneficiários ao mercado de trabalho, à educação com qualidade, à consumo cultural e aos demais benefícios da vida urbana, em geral.

Integração, banalização e fragmentação das políticas: limitação da visão setorial da política de habitação

O discurso corrente das políticas habitacionais nas três esferas de governo, tem privilegiado propostas visando a promoção de políticas integradas e a execução de intervenções habitacionais de forma descentralizada, especialmente com foco no aumento de sua eficiência.

No caso de regiões metropolitanas, aglomerados urbanos e microrregiões, as articulações das ações dos vários entes federativos e dos diversos setoriais são condições necessárias para abordar a complexidade e abrangência dos problemas relacionados à moradia da população de interesse social, porém cabe frisar as observações apresentadas por Bento (2003, p.125, grifo nosso):

[...] a descentralização não constitui uma panacéia universal, nem se aplica a todas as situações, senão que convive com as políticas públicas centralizadas em relação de complementaridade recíproca, por força da própria subsidiariedade. Do contrário, a descentralização radical e unilateral de políticas públicas acentuaria a desigualdade regional, contrastando centros de excelência em regiões mais desenvolvidas e com mais recursos com áreas de baixa produtividade ou mesmo sem serviços fundamentais.

Com relação às diretrizes de integração ressalta-se a preocupação de não reproduzir a visão utópica dos planejamentos totalitários, mas não totais, que marcaram a prática do planejamento urbano no Brasil nas décadas de 60 e 70, e com relação à descentralização, ressalta-se a preocupação de não reviver a valorização exagerada da atuação do poder local, colocando-se em oposição às políticas regionais, como se essas fossem, por princípio, expressões de autoritarismo e de centralização de poder (Azevedo, 1996, p.96-97).

A forma de pensar a questão habitacional de maneira setorizada, sem vinculação estrutural com as demais políticas urbanas, não é uma característica nova e isolada desse setor, conforme aponta Azevedo (1996), ressaltando que a desarticulação e segmentação das políticas é uma marca da atuação pública na área urbana instaurada, em nosso país, a partir de meados da década de 80 com o propósito de responder à lógica de reprodução dos recursos nacionais e internacionais destinados aos diversos setores, o que conduziu a uma gestão pública nas questões urbanas de forma cada vez mais fragmentada, descentralizada e focada em determinadas questões (Azevedo, 1996, p.92).

Com relação à habitação popular, Azevedo (1996) refere-se à banalização da política de habitação, que segundo esse autor, caracteriza-se pelo aprofundamento de uma visão setorial dissociada das atividades de desenvolvimento urbano e sua transformação em uma política distributiva, o que se cristaliza a partir de meados da década de 80.

O que se observa, a partir de então, que mesmo iniciativas de articulação e gestão integrada de políticas públicas com referências à estruturação do espaço urbano, ao contrário de maximizar resultados positivos para o desenvolvimento social e urbano, tem se voltado para o aprofundamento da visão setorial.

No caso da política habitacional, o que se observa é que sua articulação com outras políticas tem ocorrido para prover as condições necessárias de infraestrutura à implantação de empreendimentos habitacionais e/ou execução de obras e serviços de urbanização, ou para realizar os trabalhos sociais e de pós ocupação que a Pasta responsável pelo setor habitacional não têm condições de realizar ou gerir. Da parte dos demais setores, a relação com a política habitacional tem buscado suprir a necessidade de oferta de habitações ao reassentamento famílias removidas das áreas de influência de suas intervenções, especialmente de obras de infraestrutura viária, transporte coletivo e de saneamento ambiental, ou para atender demandas judiciais relacionadas, especialmente, a situações de risco de vida e ambiental, ou ainda, para obter do setor habitacional ações de urbanização e regularização de assentamentos precários para viabilizar a implantação de equipamentos e serviços públicos.

Como uma política setorial e distributiva, as intervenções do Estado na questão habitacional vêm demandando cada vez mais recursos, seja em função do aumento dos custos das obras e dos terrenos disponíveis para a produção de habitações de interesse social, sejam em função da necessidade crescente de subsídios para possibilitar o acesso das famílias de mais baixa renda ao financiamento da moradia.

Constata-se, ainda, que as intervenções do Estado na questão habitacional tendem a se tornar insustentáveis, uma vez que os seus beneficiários, apesar do acesso a uma moradia, continuam excluídos da educação, do trabalho e das oportunidades que a urbanização possibilita para o desenvolvimento coletivo. Talvez tenhamos por essa abordagem a explicação do porque quanto mais se produz habitação de interesse social e quanto mais se urbaniza favelas mais cresce o déficit e as inadequações habitacionais, em um ciclo vicioso que não mais se justifica pela falta de recursos, pela crise econômica ou pela ação e desmandos de um governo não democrático.

Considerações finais

Sem ter a pretensão de esgotar o tema sobre as referências conceituais que tratam da atuação do Estado na questão habitacional, buscamos nesse texto pontuar os argumentos

recorrentes, especialmente após os anos 90, que referenciam justificativas ou críticas dessa atuação.

O que se evidencia é o fato de que a questão habitacional não cabe nos contornos das políticas setoriais de habitação em curso, a sua sustentabilidade extrapola a governabilidade do responsável pela Pasta responsável pelo setor habitacional, como a medida de sua eficiência ainda se faz pelo número de habitações construídas ou favelas urbanizadas.

Visando superar o risco da crença ou da crítica sem saída, aponta-se para o necessário aprofundamento da reflexão sobre o recorte do objeto e o objetivo das políticas habitacionais, o que nos sugere as seguintes questões:

- *Quais paradigmas de caráter político institucional e econômico podem embasar o debate sobre a proposição de um novo modelo de atuação do Estado na questão habitacional que, para além da oferta de moradia, consiga reverter processos de exclusão socioterritorial?*
- *Qual deve ser o objeto de uma política habitacional e sua medida de eficiência? Que modelo institucional poderia garantir a sua relação com o desenvolvimento socioambiental das cidades?*
- *Qual o papel do Estado na questão habitacional no atual estágio do desenvolvimento econômico, considerando as diferentes realidades e dinâmicas, especialmente das cidades brasileiras?*

Referências Bibliográficas

A urgência de reativar a construção 2004. Editorial. *O Estado de São Paulo*, São Paulo, 21 junho, A3.

Abramo, P. 2003. A teoria econômica da favela: quatro notas sobre a localização residencial dos pobres e o mercado imobiliário formal. In: _____ (Org). *A cidade da informalidade: o desafio das cidades latino-americanas*. Rio de Janeiro, Sette Letras, 189-223.

Azevedo, S. *Estratégias de gestão*. s.l., s.d. [Em linha] Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/media/TextoTecnicoSNH/SergioAzevedo.pdf> [Consult. 10 junho 2003].

_____. 1996. A crise da política habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: Azevedo, S; Ribeiro, L. C. Q. (Orgs). *A Crise da moradia nas grandes cidades: da questão da habitação à reforma urbana*. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 73-101.

Bento, L. V. 2003. *Governância e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização*. Barueri, Manole.

Bolaffi, G. 1975. Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema. *Ensaio de Opinião*, Rio de Janeiro, Coleção n. 2, 73-81.

Brasil. 1996. *Política Nacional de Habitação*. Ministério do Planejamento e Orçamento, Secretaria de Política Urbana, Brasília.

Cardoso, E. A. 1985. *A economia brasileira ao alcance de todos*. São Paulo, Brasiliense.

Costa, F. L. 2006. Condicionantes da reforma do Estado no Brasil. In: Martins, P. E. M., Pieranti, O. P. (Orgs). *Estado e Gestão pública: visões do Brasil contemporâneo*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 133-158.

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

Demarchi, C. 2010. Ritmo acelerado. *Problemas Brasileiros* [Em linha] São Paulo, nº 400, Ano XLVIII, junho/agosto Disponível em: http://www.sescsp.org.br/sesc/revistas_sesc/pb/artigo.cfm?Edicao_Id=376&Artigo_ID=5790&IDCategoria=6658&reftype=1 [Consult. 05 novembro 2010].

Etzioni-Halevy, E. 1982. *Manipulação política e poder administrativo: um estudo comparativo*. São Paulo, Zahar.

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

Habermas, J. 1980. *Crise de legitimação no capitalismo tardio*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 51-52.

Hamilton, P. 1979. Marxismo, pluralismo e elitismo: as principais perspectivas das relações entre o poder e a estrutura social. In: _____; Chacon, V. *Autoridade e Poder*. Brasília, Universidade de Brasília, (Curso de Introdução à Ciência Política).

Izique, C. 2004. Bula do crescimento. *Pesquisa FASPESP*, São Paulo, n.102, 82-87, agosto.

Justen Filho, M. 1999. Conceito de interesse público e a personalização do direito administrativo. *Revista Trimestral de Direito Público* [Em linha] São Paulo, n.26, 115-136. Disponível em: <http://www.justenfilho.com.br/MJF48.pdf> [Consult. 15 fevereiro 2007].

Kliksberg, B. 2002. *Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos*. 2. ed. São Paulo, Cortez. (Coleção da nossa época, v. 64).

PIB nacional cresceu 8,8% nos últimos 12 meses. 2010. *Tendências de Mercado – Panorama Econômico do Nordeste* [Em linha] 03 set. Disponível em: <http://www.tendenciasmercado.com.br/financas/pib-nacional-cresceu-88-nos-ultimos-12-meses/> [Consult. 03 janeiro 2011].

Poulantzas, N. 1977. *Poder político e classes sociais*. São Paulo, Martins Fontes, 42.

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

Sachs, I. 2004. *Desenvolvimento includente, sustentável, sustentado*. Rio de Janeiro, Garamond.

São Paulo (Estado). 2003. *Reflexos econômicos do Programa Pró-Lar*. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), [mimeo].

_____. 1995. *Construção civil, emprego e atividade econômica*. Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), [mimeo].

Schmidt, B. V. 1983. *O Estado e a Política Urbana no Brasil*. Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, L&PM.