



Leandro Guimarães

**O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA:  
Um estudo da Política Habitacional no Distrito Federal**

Brasília-Fevereiro/2013/DF



**Leandro Guimarães**

**O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA:  
Um estudo da Política Habitacional no Distrito Federal**

Dissertação desenvolvida no curso de  
Mestrado em Ciência Política

Orientador: Carlos Federico Domínguez Ávila

Brasília-Fevereiro/2013/DF

## IMPRIMIR O DO ACROBAT

GUIMARÃES, Leandro

O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA:  
UM ESTUDO DA POLÍTICA HABITACIONAL NO DISTRITO FEDERAL

- Brasília, 2012 –

Xx, 120f.; 31cm.

Referências bibliográficas: f: 37-40

1. Trabalho de conclusão de Curso. 2. Ciência Política - Dissertação. I. Domingues, Carlos Frederico. II, Centro Universitário Unieuro – UNIEURO Abril 2012.

1. Casa própria. 2. Programa Habitacional no Distrito Federal. 3. Políticas Públicas - Dissertação. I. Domingues, Carlos Frederico. II, Centro Universitário Unieuro – UNIEURO Abril 2012.

**O PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA:  
Um Estudo da Política Habitacional no Distrito Federal**

Dissertação submetida à Comissão Examinadora designada pelo Colegiado do Curso de Pós-Graduação em Ciência Política do Centro Universitário Euro-Americano como requisito para a obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Brasília, 18 de março de 2013.

LEANDRO GUIMARÃES

Orientador: Professor Doutor Carlos Federico Domínguez Ávila

Banca Examinadora:

---

Professor Doutor Carlos Federico Domínguez Ávila  
(orientador)

---

Professor Doutor Leonardo Roscoe Bessa  
(Membro Externo)

---

Professor Doutor Vicente Fonseca  
(Membro Interno)

---

Professor Doutor Delmo Arguelhes  
(Membro Suplente)

Aprovado em \_\_/\_\_/\_\_

## DEDICATÓRIA

À minha amada esposa, Ana Lúcia, que com sua inteligência e paciência soube me ensinar a viver e ser perseverante, tolerando minha ausência em momentos importantes para a família.

Aos meus filhos, Fernanda, Lucas, Ana Beatriz e João Victor, que apoiaram o estudo do pai, não obstante à sua ausência em momentos de lazer.

À minha abençoada mãe (*in memoriam*), pelos conselhos de vida que hoje eu compreendo como essenciais ao meu crescimento.

À minha querida tia, Iolanda, que no momento certo soube substituir minha mãe, ofertando-me amor, carinho, apoio e orientação.

E, finalmente, ao meu mestre e orientador, Prof. Carlos Domínguez, que soube o momento de compreender minhas falhas, mas não abdicou na intervenção pela eficiência da minha dissertação.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, pela oportunidade estar sempre aprendendo e melhorando meus conhecimentos profissionais e pessoais. À Jesus pelos ensinamentos de vida e resignação, à minha família e amigos pelo tempo emprestado em meu lazer, pelo apoio durante todo o curso e na realização da dissertação. Aos mestres que por mim passaram, ao longo do curso, porque de cada um pude levar um pouco. E, especialmente, ao meu orientador, pela paciência e generosidade em partilhar seu conhecimento.

## EPÍGRAFE

Não se interpreta um texto de modo que resulte fato irrealizável, deliberação em desacordo com a lei, dever superior às possibilidades humanas comuns. Evidente a impossibilidade do cumprimento, cessa a obrigação respectiva. (Carlos Maximiliano, 1996, p. 277)

## RESUMO

O objetivo dessa dissertação constitui-se em uma análise da política pública do programa de enfrentamento da demanda social relacionado ao déficit habitacional no âmbito do Distrito Federal, a partir da concepção do Programa Minha Casa Minha Vida, do Governo Federal. A análise justifica-se pela exigência trazida pela medida provisória 514/2011, convertida em Lei em 12.05.2011, que ampliou os requisitos para nova política habitacional do programa Minha Casa Minha Vida, importados para a política habitacional distrital. Ocorre que, o plano trouxe como condição ao financiamento habitacional a preexistência de infra-estrutura urbanística, inclusive nas moradias de baixo custo. A pesquisa, então, terá o escopo de avaliar se as novas exigências conseguiram a melhoria desejada às moradias de baixo custo ou se limitou a produção de novas habitações, diminuindo o acesso do programa aos cidadãos de baixa renda, no âmbito do Distrito Federal, considerando o alto custo das moradias que possuem infra-estrutura integrada ao imóvel. Neste sentido, o trabalho analisará se a exigência trouxe dignidade ao cidadão de baixa renda ou se restringiu o acesso do cidadão de baixa renda, na medida em que criou mais dificuldades na aquisição da moradia própria, rechaçando os princípios norteadores da política pública.

Palavras-chave: Moradia, Política Pública, Programa habitacional, Programa Minha Casa Minha Vida, Adequação nas moradias, alto custo, habitação, casa própria.

## THESIS

The objective of this thesis consists in an analysis of the public policy program to cope with the demands related to social housing deficit in the Federal District based on the creation of the program – Minha Casa Minha Vida -, of the Federal Government. The analysis is justified by the demand brought by provisional measure 514/2011, that was included in the law 11.977/09 of the current housing program, which expanded the requirements for new housing policy program of - Minha Casa Minha Vida -, having been imported into the current district housing policy. It happens that, by absorbing the new guidelines on social housing, the plan brought as a condition to governmental housing finance the use of preexisting urban infrastructure, including low cost housing. The research will then have to assess whether the scope of the new requirements achieved the desired improvement to affordable housing or if it limited the production of new housing, reducing the program access to low-income citizens in the Federal District due to the high cost of properties already with integrated infrastructure. In this sense, the analysis will find whether the requirement has brought dignity or restricted access to low-income citizens as it created more difficulties in acquiring home ownership, rejecting the guiding principles of housing policy for the considerate low-income citizens.

Keywords: Housing, Public Policy, Housing program, Minha Casa Minha Vida, Adaptation in housing, high cost, housing, homeownership.

## LISTA DE ABREVIATURAS

BCB	Banco Central do Brasil
BID	Banco Interamericano de desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional de Habitação
CEF	Caixa Econômica Federal
COHAB	Companhias de Habitação Popular
COODHAB	Companhia de desenvolvimento habitacional do Distrito Federal
FAR	Fundo de Arrendamento Residencial
FCVS	Fundo de Compensação da Variação Salarial
FGHAB	Fundo Garantidor da Habitação
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FJP	Fundação João Pinheiro
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHAB	Instituto de desenvolvimento habitacional do Distrito Federal
MCidades	Ministério das Cidades
PAC	Plano de Aceleração do Crescimento
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNAD	Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios
PNH	Plano Nacional de Habitação
PNHR	Pesquisa Nacional de Habitação Rural
PNHU	Pesquisa Nacional de Habitação Urbana
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
RET	Regime Especial de Tributação da Construção Civil
SEDU/PR	Secretaria de Desenvolvimento Urbano/Presidência da República
SFH	Sistema Financeiro de Habitação

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
<b>Capítulo 1: O papel da Ciência Política na concepção das políticas públicas</b> ...	22
1.1 Ciência política .....	22
1.2 Política pública .....	26
1.3 Conceitos utilizados na dissertação .....	27
1.3.1 Cidadania .....	28
1.3.2 Exclusão e Inclusão social .....	29
1.3.3 Dignidade.....	30
1.3.4 Habitação e Interesse social.....	31
1.3.5 Renda .....	35
1.3.6 Déficit Habitacional.....	35
1.3.7 Políticas de desenvolvimento urbano .....	36
1.4 Direitos Humanos .....	37
1.5 Direitos Humanos e Sociais no Brasil .....	38
1.6 A migração definitiva dos Direitos Humanos e Sociais no Brasil .....	47
1.7 Análise do Programa MCMV segundo os pressupostos teóricos .....	51
<b>Capítulo 2: O Cenário da Habitação no Brasil e no Distrito Federal</b> .....	59
2.1 Cenário da Habitação no Brasil .....	59
2.2 Política habitacional no Brasil: do BNH ao Governo FHC .....	68
2.3 Concepção do Programa Nacional de Habitação MCMV .....	70
2.4 Panorama da habitação no Distrito Federal .....	71
2.5 Implementação da Política Habitacional no DF: Morar Bem .....	77
<b>Capítulo 3: A pesquisa sobre o Programa Habitacional: interpretação de dados</b> 80	
3.1 Metodologia .....	80
3.1.1 Tipo de abordagem .....	84
3.1.2 Tipo de amostragem.....	86
3.1.3 Objetivos da pesquisa .....	88
3.1.4 Técnica da entrevista .....	88
3.2 Análise e interpretação de dados .....	90
3.2.1 Entrevista 1 .....	90
3.2.2 Entrevista 2 .....	95
3.2.3 Entrevista 3 .....	98
3.2.4 Entrevista 4 .....	100
3.2.2 Entrevista 5 .....	103
3.2.3 Entrevista 6 .....	104
3.3 Propostas e Cenários.....	112
3.3.1 Cenários .....	112
3.3.1.1 Análise do Projeto Dnocs .....	112
3.3.1.2 Análise do Projeto Jardins Mangueiral.....	115
3.3.1.3 Análise do programa Morar Bem na atualidade .....	117
3.3.2 Propostas.....	120
<b>CONCLUSÃO</b> .....	131
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	135

<b>APÊNDICE A</b> – Figura A demonstrando déficit na América Latina.....	143
<b>APÊNDICE B</b> - Figura B demonstrando insuficiência na aquisição da moradia ...	144
<b>APÊNDICE C</b> - Figura C Lei 11.977/2009.....	145

## Introdução

O problema objeto que orienta o presente trabalho é a questão da moradia social no Distrito Federal. A hipótese, então, adotada para a presente dissertação é: O Programa Habitacional Morar Bem, do Distrito Federal, estaria com resultados menos significativos em razão das novas exigências do programa nacional – Minha Casa Minha Vida -, introduzidas no programa distrital.

O objetivo central será o de estudar os motivos que justificam a implementação tímida do programa habitacional no Distrito Federal, que produz quantia insuficiente de moradias sociais, e ainda não produziu habitação dentro do novo molde do programa. A indagação sobre o programa deverá analisar se as novas exigências teriam limitado a produção de moradias sociais, a justificar os resultados encontrados, os quais serão apresentados no decorrer do trabalho.

A presente dissertação tangenciará sobre as características fundamentais do programa Minha Casa Minha Vida no Distrito Federal, informando e procurando esclarecer como o novo programa habitacional está sendo executado, de forma a estabelecer os resultados e motivos para resultados tão tímidos na produção das habitações sociais.

A inserção de nova regra no programa de habitacional nacional, exigindo como condição de financiamento governamental a preexistência de infraestrutura urbanística será estudada na presente dissertação, será analisada como foco, possibilitando um debate sobre a tímida implementação do programa habitacional distrital.

Nesse sentido, serão analisadas todas as mudanças do plano habitacional do Distrito Federal, além da inclusão da nova exigência, visando aumentar as condições de habitabilidade na moradia popular, ou se houve, paradoxalmente, a construção de uma transformação social, no sentido da criação de moradias mais dignas.

A análise em questão tem sua justificativa. A inserção de um novo artigo, 5-A, na Lei 11.977/09, oriunda da medida provisória 514/2011, a qual foi convertida em lei para regulamentar a nova política habitacional, em conformidade com o plano de aceleração do crescimento – PAC 2, exigiu como condição ao financiamento habitacional a preexistência de infraestrutura urbanística, notadamente as de baixo custo (Min. CIDADES, 2011).

Com a nova imposição no programa habitacional, ocorreu uma série nova de exigências que oneraram sobremaneira o custo dos empreendimentos populares, devido aos inúmeros itens que compõe a execução de obras de infraestrutura, como a construção de vias

de acesso, iluminação pública, solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais, notadamente a presença de infraestrutura completa, que, inclusive, permita ligações com os domicílios a serem edificados futuramente.

Ademais, as novas exigências aumentaram sobretudo a operacionalização do programa, de sorte a impor um conjunto de procedimentos burocráticos ainda maiores, causando uma retenção da produção de moradias sociais.

A pesquisa analisará se as novas determinações agregadas ao programa habitacional distrital trouxeram benefícios, como uma moradia mais digna, ou se restringiu a quantidade de moradias produzidas no Distrito Federal, considerando o Programa Morar Bem. Ademais, a análise também avaliará se essas possíveis implantações perseguem além da deficiência de estoque de moradias, a melhoria nas condições de habitabilidade dos assentamentos governamentais<sup>1</sup>.

A partir dessa concebida exigência, a pesquisa terá o escopo de avaliar se as novas exigências conseguiram a adequação nas moradias, como a noção mais imediata e intuitiva de habitabilidade ou se houve, concomitante ou separadamente, a limitação ao acesso do programa pelos cidadãos de baixa renda, como consequência natural das restrições administrativas.

A atual política habitacional, em que pese a busca humanística de uma moradia mais digna, trouxe uma nova obrigação, que numa análise superficial parece afrontar o texto constitucional. Posto que, a obrigação de perpetrar tarefas que afetam a execução de diretrizes gerais de desenvolvimento urbano é do Poder Público, sejam aquelas que visam à redução das desigualdades regionais e sociais (União), perseguidoras do ideal de justiça social, sejam aquelas de desenvolvimento urbanístico, culminado na tarefa de executar as diretrizes gerais de desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade e seus habitantes (Municípios), garantindo-se-lhes o bem-estar social.

As garantias inseridas na Carta Magna se encontram dispostas nos artigos 170, inc. VII, e 182, caput, cujos dispositivos serão analisados concomitantemente à dissertação, pois, em princípio, tais dispositivos asseveram que o comando dos artigos guardam competência precípua e concorrente desses entes federativos, a proteger o direito do cidadão e

---

<sup>1</sup> Habitabilidade é um termo que não se limita a unidade habitacional em sua construção. É, na verdade, um tema que abrange outras faces coletivas e privadas, físicas, psicológicas, sociais e culturais. É um conceito complexo, que envolve muitos aspectos que afetam a qualidade da moradia, como a qualidade da casa em termos de material de construção, área construída, divisões internas e instalações, a segurança da posse da terra, a infraestrutura de abastecimento de água, esgoto, drenagem, sistema viário, forma do bairro e disponibilidade de equipamentos urbanos e serviços públicos, transporte, segurança, áreas de lazer e convivência comunitária, entre outros. Acesso em: 20 de jun. 2011 <http://www.habitatbrasil.org.br/producao-social-do-habitat/o-que-e-habitabilidade>.

o dever do Estado de erradicar as desigualdades sociais, bem como a execução das políticas públicas de desenvolvimento urbano.

A análise, então, deverá perquirir se as novas disposições da política habitacional perseguem a melhoria das condições de habitabilidade dos assentamentos governamentais no enfrentamento da deficiência de estoque de moradias no país.

Desta forma, a pesquisa pretende analisar se essa exigência trará dignidade ao cidadão de baixa renda, provocando, assim, exercício pleno da cidadania, bem como a dignidade humana (CARVALHO, 2010, pp. 137-140), ou se a exigência restringe o acesso do cidadão de baixa renda, na medida em que poderia criar dificuldades na aquisição da casa própria, sem intervenção direta do Estado, rechaçando os princípios norteadores da política pública.

O exercício pleno de cidadania, que será pontualmente debatido, estará entendido como o direito de primeira, segunda e terceira geração, assim formulado na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, art. XXV, inciso I, a qual garantiu que “toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, [...] (Min. Justiça, 2011).

A análise possibilitará vários questionamentos, tais como: Como o programa habitacional está sendo implantado no Distrito Federal? Quais os motivos que justificam a demora na produção e entrega das moradias sociais? Somente os assentamentos governamentais novos possuirão infraestrutura? Ou os assentamentos precários também receberão? A nova política, que exige a preexistência de estrutura urbanística como condição ao financiamento estaria limitando a produção de habitações sociais? A nova política impede o cidadão de baixa renda de conseguir moradia própria por outros meios que não os programas governamentais?

Para tanto, será apresentado, em todas as suas fases, o plano habitacional do Distrito Federal, pretendendo situar o leitor quanto à implementação do programa atualmente. Também serão apresentados os projetos habitacionais futuros, como está a implementação das melhorias em conjuntos habitacionais antigos, em que pese a melhoria das condições de habitabilidade, os elementos que complicam ou retardam a produção de moradias novas, além de questões inerentes ao plano. Tudo isso, em uma visão ampla, mas direcionada ao deslinde da hipótese do presente trabalho.

A política governamental habitacional desenvolvida pela União no plano de aceleração do crescimento – PAC - tem demonstrado forte apreço com os direitos sociais, de sorte que o PAC 2 foi concebido como forma de aprimorar as transformações sociais trazidas

pelo primeiro plano. Contudo, a absorção do programa habitacional federal para o programa distrital pode não ter considerado as peculiaridades do Distrito Federal, como limite territorial e área urbana desse território. Isso, por si só, pode ser um componente complicador na implementação do programa.

Em razão desta limitação territorial, por exemplo, o valor comercial do metro quadrado de imóvel é considerado um dos mais altos do país, inviabilizando a participação de empreiteiras na produção de novas habitações sociais. Os requisitos mínimos, desta vez, para a concessão do financiamento de habitações de interesse social, estão impondo uma atividade de cunho estatal, considerando o texto Constitucional, que assevera ser competência do município o desenvolvimento urbanístico.

Desta forma, a nova lei determina uma imposição de cunho estatal que no âmbito distrital é mais um impedimento à participação de construtoras privadas no processo de produção de habitações sociais, cujo valor é bastante diferenciado em relação ao custo efetivo de habitações.

Assim, a análise passará pela interpretação do dispositivo constitucional, a fim de discutir o tema como tarefa estatal, ou a pertinência de se transferir ao particular o dever da execução de obras de infraestrutura urbana, não obstante às prerrogativas constitucionais, em que pese à entrega de moradia mais digna ao cidadão de baixa renda.

A análise basear-se-á, então, na investigação do Programa Morar Bem, a partir da política Minha Casa Minha Vida, visando estabelecer possíveis benefícios em curto, médio ou longo prazo, ou identificando se as exigências trouxeram ao cidadão de baixa renda alguma restrição ou retenção na produção de habitações de baixo custo.

Primeiramente, a Lei Federal nº. 11.977, de 7 de julho de 2009, que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida, objetivando a criação de mecanismos de incentivo à produção e a aquisição de novas unidades habitacionais pelas famílias com renda mensal de até dez salários mínimos, foi criada para incluir requisitos mínimos às políticas estaduais e municipais de prioridade de atendimento habitacional, específicas para cada localidade.

Posteriormente, o plano tangenciou para a criação de novos programas, como o Programa Nacional de Habitação Urbana (PNHU), que visa o atendimento de famílias com renda de até seis salários mínimos que manifestem o desejo tanto de adquirir novas unidades como a requalificação de uma já existente; O Programa Nacional de Habitação Rural (PNHR), que tem como finalidade subsidiar a produção ou aquisição de trabalhadores rurais, dentre outras atribuições, pretende gerenciar tudo que concerne às operações de

financiamento de linha especial para infraestrutura em projetos de habitação popular em zona rural.

O programa Minha Casa Minha Vida deu início a uma revolução no programa de enfrentamento do estoque de moradias de baixo custo, foi contemplado com o objetivo de estabelecer uma política habitacional de longo alcance e longevidade, considerando que até então as políticas habitacionais no Brasil eram dispostas pelos governos federais, sem um processo criterioso e perene.

Desta forma, o plano de aceleração do crescimento do País, mais conhecido como PAC, tinha como objetivo acelerar o crescimento econômico do Brasil, e lançado em 28 de janeiro de 2007, a primeira parte desse programa englobou um conjunto de políticas econômicas projetadas para serem cumpridas dentro de um plano plurianual (4 anos), prevendo investimentos totais de R\$ 503,9 bilhões de 2007 até 2010, abrangendo uma série de investimentos na área de infraestrutura, saneamento, habitação, transporte e outros, os quais foram divididos em cinco blocos distintos (BRASIL, 2012).

O plano caminhou para sua segunda etapa, ficando conhecido como o PAC 2. Lançado em 29 de março de 2010, a meta de gastos para o plano foi de R\$ 1,59 trilhão de reais, numa série de segmentos, destinados em seis áreas, tais como transportes, energia, cultura, meio ambiente, saúde, área social e habitação. Na ocasião foi implantado, também, a segunda etapa do Programa Minha Casa Minha Vida, cujo objetivo é o de reduzir o déficit habitacional, dinamizar o setor de construção civil e gerar trabalho e renda (Min. CIDADES, 2012).

Na capital federal, ocorreu o lançamento da lei 3.877/2006, que tratou da política habitacional no Distrito Federal, anterior à Lei 11.977/09, tratando apenas da demanda por novas unidades habitacionais. O programa habitacional do Distrito Federal, a partir da promulgação da lei, passou a requerer um órgão executor, o qual foi criado com a Lei Nº 4.020/2007, sancionada em 25 de setembro de 2007. Nascia então a Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – Codhab, criando o Sistema de Habitação do Distrito Federal – SIHAB-DF, e outras providências.

A partir da instituição dessa empresa pública, a qual é sucessora do IDHAB-DF, a companhia responsável pela execução da política habitacional do Distrito Federal não estaria estruturada para atender a Qualificação de Moradia e a Regularização Fundiária entendida como Necessidades Habitacionais. Sua criação e estruturação data ainda da leitura pelo Estado de que a necessidade habitacional concentra-se em promoção e oferta de novas soluções de moradia, focando apenas nos novos atendimentos (SEDHAB, 2012).

A compreensão de que tanto a qualificação quanto a regularização devem ser também entendidas como “necessidade habitacional” provocaram a urgência de se ampliar a estrutura da companhia, a fim de possibilitar ao Estado responder à nova missão, fazendo surgir os Decretos 33.033/2009 e 33.753/2012, cuja redação criou critérios mais austeros para inscrição e entrega de moradias sociais.

Embora cite em seu artigo 14 a urbanização, a regularização, a qualificação e melhorias como programas habitacionais de interesse social, a referida Lei não se aprofunda nos temas e nem os aborda de maneira a torná-los executáveis, como fora disciplinado na lei 12.424/2011, objeto da dissertação.

A Lei também não fez menção às demais necessidades habitacionais, como regularização fundiária e a qualificação de moradia, e na esteira da nova lei federal nova legislação distrital foi moldada para fazer face à demanda habitacional no Distrito Federal.

Embora a lei distrital tenha contemplado um órgão executor e novas diretrizes de execução, o Governo Federal foi quem primeiro analisou e instituiu novas diretrizes da política pública habitacional. O Ministério das Cidades responsável pelo desenvolvimento e planejamento das questões de desenvolvimento urbano e habitação, nessa esteira editou um periódico sobre o plano de desenvolvimento habitacional, visando dispor sobre o que são as Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Min. CIDADES, 2012). No periódico, relata-se que em outubro de 2003, após a realização da Conferência Nacional das Cidades, foi criado o Conselho das Cidades, com 71 membros titulares, representando os diversos segmentos da sociedade e do poder público, e tem como finalidade assessorar, estudar e propor diretrizes para a execução da política urbana nacional.

Assim, todas as ações que se pretende viabilizar pelo Ministério das Cidades são apresentadas para discussão e deliberação a quatro Comitês Técnicos que compõem o Conselho das Cidades: Habitação, Planejamento Territorial Urbano, Saneamento Ambiental, Transporte e Mobilidade Urbana onde são apresentadas para discussão e deliberação de ações que se pretende implantar no Ministério (2012).

O ensaio inicia com uma síntese do diagnóstico da questão habitacional no País, apontando os principais problemas existentes e as distorções com o modelo institucional em vigor, no passado, utilizado como base na análise da elaboração da Política Nacional de Habitação (PNH)<sup>2</sup>. Os princípios, os objetivos gerais e as diretrizes que a orientam são expostos de maneira a descrever seus componentes e instrumentos, além de estratégias para

---

<sup>2</sup>Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNH/ArquivosPDF4PoliticaNacionalHabitacao.pdf>>. Acesso em 19.10.2012.

viabilizar as políticas públicas habitacionais, cujo objetivo é o de promover as condições de acesso à moradia digna, urbanizada e integrada à cidade, a todos os segmentos da população, em especial, a população de baixa renda.

Dentre os trabalhos utilizados para construção da política habitacional do plano de aceleração destaca-se o ensaio da Fundação João Pinheiro, o qual a partir destes estudos, e convênios com órgãos públicos, observou alguns critérios que definem e justificam o déficit habitacional de municípios e micro regiões, inclusive a ligação desses fatores com a estrutura de renda de classes sociais desprivilegiadas (FJP, 2010).

Segundo a Fundação João Pinheiro, a maior demanda habitacional imediata ainda são as classes menos privilegiadas (FJP, 2010). A Fundação utilizou para o estudo do déficit habitacional o método utilizado na proposta original, o qual completou mais de uma década, e foi considerado um marco para a discussão (FJP, 2010). Um de seus principais méritos foi reconstruir as inúmeras contribuições já realizadas, utilizando uma forma inovadora dessas contribuições.

A Fundação elaborou estudos para a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano (SEDU), atual Ministério das Cidades, a pedido do PNUD -Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, e dentro do Projeto Habitar-Brasil do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que estudou a realidade habitacional no país (FJP, 2010).

A metodologia desenvolvida para o cálculo do déficit habitacional e falta de adequação dos domicílios exigiu um alto nível de detalhamento, o qual só foi possível com a divulgação e a liberação dos dados do Censo Demográfico pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), ocorrida no final do ano de 2002. Esses primeiros estudos levaram o atual Ministério das Cidades, o PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento -, e o BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento -, a contratar novo estudo ao Centro de Estatística e Informações da Fundação João Pinheiro, cujo objetivo geral era calcular o déficit e a inadequação habitacional para municípios brasileiros selecionados, microrregiões geográficas e a totalidade das regiões metropolitanas existentes em 2000, data de referência do cálculo (FJP, 2010).

A partir dos estudos realizados o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, instituindo o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e o Conselho Gestor do FNHIS, ainda no primeiro mandato do Governo do Partido dos Trabalhadores. A Lei tem objetivo de: “Viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável; II - Implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o

acesso à habitação voltada à população de menor renda; III - Articular, compatibilizar, acompanhar; dentre outras funções sociais.”

O Ministério das Cidades desenvolveu um periódico que detalha a política habitacional do País, Sistema Nacional de Habitação (SNH), que se constitui no desenho institucional da Política (Min. CIDADES, 2012). O novo sistema será implantado progressivamente, uma vez que depende da adesão de Estados, Distrito Federal e Municípios e da aprovação do marco regulatório que o sustenta. Concomitantemente, será necessária a realização de ações concretas de inclusão social, no que tange às moradias, a fim de mudar o quadro atual de déficit habitacional.

Assim, as ações na política de enfrentamento do déficit habitacional no DF será pensado minuciosamente neste trabalho, baseando-se na política nacional, posto as diretrizes constitucionais e federais, mas sob a análise localizada no Governo do Distrito Federal.

A introdução apresentada acima tem o condão de apresentar o problema, a hipótese, os objetivos e a justificativa do estudo, de sorte a se organizar a partir de algumas análises que serão esboçadas ao longo da dissertação.

Apresentados os objetivos, problemas e as justificativas, o estudo nos próximos capítulos também abrigará casos com questões analíticas, baseada na visão de quem já alcançou a moradia própria a partir de políticas públicas e a ótica de quem aguarda para ser contemplado com a mesma política.

A análise em questão avaliará se o requisito legal que exige a preexistência de estrutura urbanística como condição ao financiamento de moradias de baixo custo pode ajudar ao programa de moradia popular, considerando a entrega moradia, dita mais digna, ou se restringe a dispersão do programa habitacional, na medida em que provoca um estrangulamento entre demanda e oferta.

O capítulo 1, portanto, trará as definições básicas para entendimento da dissertação, apresentando ao leitor os temas que serão abordados, bem como o referencial teórico da dissertação. Ademais, serão apresentados as definições e análises dos Direitos Humanos, Sociais e Cidadania declarados no centro da modernidade, fazendo um comparativo com o que foi migrado para o nosso País, bem como os pressupostos teóricos que basearam a análise da implementação da política habitacional no Distrito Federal.

O capítulo 2 abordará um mapa do cenário da habitação no Brasil e no Distrito Federal, de sorte a localizar o leitor em um panorama do que tem sido os programas de Governo nessa área. No breve histórico da política habitacional no Brasil, serão abordados

fatos históricos da política nacional a fim de entender os programas de enfrentamento do déficit habitacional no Brasil e no Distrito Federal.

O capítulo 3, por sua vez, trará a metodologia aplicada à dissertação, ou seja, os procedimentos utilizados para atingir o problema-objeto, esclarecendo e descrevendo os instrumentos de pesquisa em um contexto de trabalho de campo. Ao final desse capítulo, serão apresentados o cenário atual em Brasília, para que o leitor se situe no momento da política habitacional, apresentando os dados de campo, analisando e avaliando a execução da política pública em comento, de modo concluir o estudo.

Por fim, se apresentará a conclusão à dissertação proposta, apresentado a análise final e as sugestões vislumbradas.

## **CAPÍTULO 1: O PAPEL DA CIÊNCIA POLÍTICA NA CONCEPÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

O primeiro capítulo terá o escopo de apresentar a importância da ciência política na criação de políticas públicas. Estabeleceremos uma relação entre os dois conceitos para entender como Estado e Sociedade podem elaborar políticas que favoreçam a melhoria da qualidade de vida da população, visando rechaçar as desigualdades sociais, notadamente o déficit habitacional no país.

Para tanto, os conceitos básicos sobre a ciência política, política pública, dentre outros conceitos básicos, serão apresentados nesse capítulo, de forma a nortear o leitor acerca dos elementos discutidos no presente trabalho.

### **1.1 Ciência Política**

O filósofo britânico Bertrand Russell define o poder como “conjunto dos meios que permitem alcançar os efeitos desejados” (RUSSEL, 1979, p. 58), ou seja, para a maior parte da literatura política e poder estão intrinsecamente ligados. Nesse conceito, podemos vislumbrar que esses meios contemplam o domínio do ser humano sobre a natureza e a de alguns homens sobre os outros.

A ciência política, então, dedica-se ao estudo dos fenômenos políticos e da atividade política em geral, em todas as organizações: empresas, sindicatos, igrejas ou organizações sociais. Assim, a política diz respeito a toda a forma de poder ligada à tomada de decisões. A ciência política observa a política de forma técnica, recorrendo a métodos empíricos como à observação, à formulação de hipóteses, à experiências e à elaboração de leis consequentes.

Segundo Norberto Bobbio (BOBBIO, 2000, p. 67), a ciência política é compreendida como o estudo dos fenômenos políticos conduzidos com a metodologia das ciências empíricas e utilizando todas as técnicas de pesquisas própria da ciência do comportamento. Tem uma função essencialmente descritiva ou explicativa. A filosofia política para Bobbio (BOBBIO, 2000, p. 13) trata do “projeto da ótima República”, da

construção de um modelo ideal de Estado. A filosofia política faz uma descrição e uma projeção em sua análise, buscando sempre o fundamento último do poder.

Pensadores como Platão e Santo Agostinho refletiam sobre as formas de governo e de Estados ideais, buscando formas de teorizar a política em si. Inserida na filosofia política encontramos a teoria política, tradição que se inicia entre os gregos. A obra “A República de Platão” é uma descrição da ótima república, uma idealização racionalista, a demonstrar a evolução dos conceitos à época.

Enquanto que a ciência política pode ser compreendida como o estudo das estruturas, relações e dinâmicas entre as pessoas e estes dentro de um contexto político. A política se refere a todos os aspectos relacionados a um sistema de governo, enquanto que a ciência política se ocupa com os elementos que o formam, suas características e relações com outros ramos.

A ciência política, então, não se interessa apenas pelas instituições políticas, mas também pelas ideias e suas teorias, criadas pelos filósofos políticos, e os princípios gerais da política que constituem o pensamento político da massa e do povo (CAVALCANTI, 1969, p. 15).

Segundo Maquiavel (MAQUIAVEL, 2004, p. 84) a questão do poder é central. Maquiavel expulsa a metafísica e a moral das Ciências Sociais, separa a ciência política da Teologia, liberta-o do religioso e do metafísico.

Maquiavel, na obra O Príncipe (MAQUIAVEL, 2004, p. 10), inicia a discussão teórica sobre o Estado: “Todos os Estados, todos os governos que tiveram e têm autoridade sobre os homens, foram e são ou repúblicas ou principados”. Resumidamente, “O Príncipe” fez a primeira análise objetiva acerca da política. A política, o poder e o Estado, a partir dele, teve um foco diferente, se comparado às análises da política feitas por Platão e Santo Agostinho.

Segundo Aléxis de Tocqueville, utilizando a mesma forma, utilizando-se da observação como método e, em sua obra “A Democracia na América” (TOCQUEVILLE, 1987), faz uma análise completa e profunda da sociedade americana, demonstrando a observação como fonte de estudo comparado.

Embora a expressão “Ciência Política” não seja nova, posto que usada largamente no século passado, especialmente na Alemanha. Na ocasião, desenvolveu-se uma importante tradição de ciência do Estado, através de cientistas dedicados aos estudos da organização estatal, como Roberto von Mohle Lorenz von Stein, tendo na França e na Itália sua maior aceitação.

Posteriormente, o sentido adaptou-se de forma mais limitada e técnica, atingindo um conteúdo bem delimitado de estudos especializados, e até institucionalizado, intitulados como cientistas políticos. A expressão Ciência Política, então, passou a indicar um esforço científico de orientação aos estudos da política, a qual se propunha aplicar uma análise do fenômeno político, na medida em que a matéria o permite, porém, com rigor e metodologia das ciências empíricas.

Segundo Karl Deutsch (1983), existem nove espécies de dados desenvolvidos nos últimos anos pelos cientistas políticos e postos à sua disposição: elites, opiniões de massa, comportamento de voto dos eleitores e dos membros do Parlamento, os chamados dados agregados colhidos nas estatísticas e relevantes para o estudo dos fenômenos políticos, dados históricos, dados fornecidos por outras ciências sociais sobre as condições e os efeitos da comunicação, dados secundários, derivados de novos processos analíticos, matemáticos e estatísticos (DEUTSCH, 1983, pp. 134-136).

A importância real desses novos dados, como relação comparativa de importância, pode dispor hoje o cientista político, acrescentando que cada uma das nove espécies de dados trazidas pelo autor se disponibiliza mais facilmente a um número crescente de países. Ou seja, o crescimento postos à disposição de forma intensiva caminha tanto quanto a expansão extensiva dos mesmos.

Como exemplo pode-se citar as tentativas recentes de aperfeiçoar a tipologia dos regimes políticos, as quais estiveram por séculos presas à classificação aristotélica, nas três formas puras. A tripartição weberiana, por exemplo, tem sido aceita como formas de poder legítimo (tradicional, legal e carismático), que ainda hoje é usada, podendo ser mais articulada.

A Ciência política do momento é caracterizado pela difusão da técnica da análise de muitas variáveis (multivariate analysis), representa um momento crítico, no máximo reconstrutivo, mas não inovador.

A Ciência política, além disso, é uma disciplina histórica, ou seja, uma forma de saber o objeto que se desenvolve no tempo, com transformação perene, tornando impossível um procedimento fundamental: a verificação ou a falsificação das próprias hipóteses, permitindo aos físicos e aos biólogos a constatação das variáveis. A revolta de camponeses não pode ser produzida em laboratório, por razões óbvias, posto que não se prestaria ao seu fim, qual seja, o de repetir indefinidamente a realidade representada pelos acontecimentos.

Finalmente, a Ciência política, enquanto ciência, tem em comum com todas as outras ciências o comportamento humano e suas dificuldades específicas, as quais derivam da maneira de agir humana.

Três são particularmente relevantes:

- a) O homem é um animal teleológico, que cumpre ações e se serve de coisas úteis para obter seus objetivos, nem sempre declarados e, muitas vezes, inconscientes. Podemos designar um significado à ação humana somente quando se consegue conhecer os fins desta ação; por isso, a importância que tem no estudo da ação humana o conhecimento das motivações, porque cada ciência social, e, portanto, também a Ciência política, não pode prescindir da presença da psicologia.
- b) O homem é um animal simbólico, que se comunica com seus semelhantes através de símbolos (dos quais o mais importante é a linguagem): o conhecimento da ação humana exige a decifração e a interpretação destes símbolos, cuja significação é quase sempre incerta, às vezes desconhecida, e apenas passível de ser reconstruída por conjeturas (línguas mortas ou primitivas).
- c) O homem é um animal ideológico, que utiliza valores vigentes no sistema cultural no qual está inserido, a fim de racionalizar seu comportamento, alegando motivações diferentes das reais, com o fim de justificar-se ou de obter o consenso dos demais; por isso, a importância que assume na pesquisa social e política a revelação daquilo que está escondido, assim como a análise e a crítica das ideologias.

Uma forma de saber se aproxima do ideal limite do científico é a avaliação, ou seja, quanto mais consegue eliminar a intrusão de juízos de valores mais científica é. A Ciência política é certamente aquela em que a avaliação é mais dificilmente alcançável, enquanto ciência social. Quando se fala de avaliação não se refere nem às avaliações que detenha a escolha do assunto em estudo, nem às avaliações do pesquisador, mas aquela que pode reforçar ou enfraquecer um determinado programa político.

A Ciência política, nessa concepção, tanto mais cumpre sua função prática, quanto mais é objetiva. Essa é a função prática que foi paulatinamente assumindo o socialismo científico. O desenvolvimento da Ciência política foi direcionado para o ideal de uma política científica, ou seja, uma ação política fundada no conhecimento, tanto quanto

possível, seguindo procedimento criterioso das leis objetivas, fruto de uma política de desenvolvimento da sociedade.

Por conseqüência, a tarefa mais premente da Ciência política é a de submeter-se às análises e colocar questões ideológicas da política científica, dentro de um significado histórico e atual, salientando seus limites e suas condições de atualidade, assim como indicando suas eventuais linhas de desenvolvimento.

## **1.2 Política Pública**

Políticas Públicas compreende um conjunto de normas que orientam práticas e ações do governo, visando como fim à obtenção dos direitos individuais e coletivos, nos vários níveis da sociedade. Elas devem ter como base os princípios da igualdade e equidade, disseminando o sentido de justiça social. Por meio delas, os bens e serviços sociais são distribuídos de modo a garantir os direitos das massas, atendendo as demandas da sociedade.

O conceito anterior reúne uma mescla do que a literatura entende como política pública, mas para Philippe C. Schmitter, “política é a resolução pacífica para os conflitos” (SCHMITTER, 1984, p. 34). Entretanto, este conceito é demasiado amplo e restringe pouco.

Nesse sentido, Maria das Graças Rua delimita um pouco mais, a estabelecer que a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto a bens públicos (RUA, 1998, p. 232).

Requer, assim, diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Contudo, uma decisão política informa a escolha dentre um leque de alternativas, considerando uma hierarquia nas preferências dos atores envolvidos, expressando certa adaptação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Em sua análise, as políticas públicas envolvem atividade políticas, ou seja, não são um fim em si mesmas.

As Políticas Públicas surgem como necessidades em resposta aos problemas sociais, demandas sociais. Assim, refletem soluções às necessidades identificadas na vida em sociedade, seja qual fora a área: educação, saúde, trabalho, social, entre outras. Elas são identificadas com o uso de métodos de pesquisa, apoiadas no conhecimento científico ou puramente com base na experiência empírica.

Elas estão longe de serem imparciais, considerando seu caráter político, assentado em categorias que tem ressonância política. Entretanto, surgem a partir de resposta a uma necessidade política ou ideológica, considerando a interpretação dada por partidos políticos específicos, com base na realidade da população.

Andrea Fernanda Silveira ensina que uma política deve, antes de tudo, seguir etapas não lineares de elaboração, visando atender às necessidades sociais. Para tanto, faz-se necessário identificar o problema demonstrado pela sociedade ou grupos que a representam, para somente então, formular as políticas públicas (SILVEIRA, 2007, p. 21).

Paralelamente à identificação dos problemas e à formulação de políticas cabe ainda a regulamentação e controle dessa política. Essa regulamentação é tratada pelos governos, federal, estadual ou municipal, podendo ser exercido também por grupos sociais. Em verdade, trata-se da construção de leis e normas, com objetivo de controlar comportamentos, norteando esses comportamentos. (SILVEIRA, 2007, p. 22)

Nesse sentido, Mitchell & Mitchell afirmam que

Os meios de regulamentação podem ser variados: de leis e regras formais a orientações e sugestões informais; de ameaças negativas ou custos a coação positiva e recompensas; de sugestões indiretas ou contravenções à compulsão muito diretamente exercida sobre a pessoa. (MITCHELL & MITCHELL, 1969, p.208 apud SILVEIRA, 2007, p. 22)

Consoante afirmam esses autores, “quanto mais regulamentada uma política menor é o conflito e maior é o controle sobre o comportamento”, fatores que diminuem significativamente o problema em foco. (MITCHELL & MITCHELL, 1969, p. 208 apud SILVEIRA, 2007, p. 22).

### **1.3. Conceitos e princípios a serem tratados na dissertação**

Faz-se oportuno uma breve digressão sobre conceitos de cidadania, exclusão e inclusão social, dignidade, política urbana, e, basicamente, a Declaração dos Direitos Humanos e dos direitos sociais no Mundo e no Brasil, a partir de sua Declaração Universal, os quais serão de grande valia na abordagem do presente trabalho. Visando entender como o Brasil tem tratado a política habitacional, a partir das necessidades sociais dos cidadãos.

### 1.3.1 Cidadania

A formulação mais ortodoxa do conceito de cidadania remete à antiguidade grega - onde os cidadãos debatiam na *Ágora*<sup>3</sup> seu destino coletivo. O conceito de cidadania conferiu ao termo uma noção rudimentar dos direitos do cidadão. Contudo, a cidadania atualmente expressa alienação própria à sociedade moderna, segundo Karl Marx, cidadania é o modo como se organiza a produção das riquezas sociais que pode vir a assegurar a igualdade entre todos os indivíduos, no que tange à sua participação na condução dos negócios coletivos (MARX, 1982, p. 26).

Assim, dentro do sistema capitalista preconizado por Karl Marx, a igualdade e a liberdade a serem asseguradas pelo respeito aos direitos de cidadania não seriam realmente alcançadas. Os teóricos socialistas de inspiração marxista do século XX propunham, portanto, uma inversão em relação à lógica liberal: devia-se defender o homem da opressão do capitalismo e não da opressão do Estado.

Todavia, este tipo de crítica não foi capaz de desconstituir a forma usual de legitimação do poder do Estado, ainda que tenha deixado sua marca. Assim, a cidadania moderna pode ser entendida através de seus aspectos formal e substantivo. Após a II Guerra Mundial, na Europa ocidental, com o desenvolvimento do *welfare state*, o aspecto substantivo ganha relevância jurídica, capaz de apresentar-se ao mundo de forma mais realista.

Surgem então as políticas sociais, as quais tinham como alvo a integração e a seguridade através da intervenção estatal. Caracterizavam-se, então, como uma alternativa às consequências das transformações capitalistas. O texto clássico de T. H. Marshall, intitulado “*Cidadania, Classe Social e Status*” confere uma racionalidade a essa nova modalidade do Estado de Direito (MARSHALL, 1992, pág. 122-149).

Mas o posicionamento de Marshall não foi plenamente aceita, conforme leciona a professora Fernanda Guimarães Correia (2010, pp. 51-60)

Para Birnbaum (1996), a abordagem desenvolvida por Marshall é limitada na medida em que elabora um modelo único e homogêneo, desconsiderando as especificidades nacionais e as características próprias de institucionalização dos estados-nação, delineando um processo evolutivo natural dos direitos de cidadania ao longo do tempo. Apesar de amplamente utilizado pelos estados-nação, vale ressaltar que o conceito de cidadania configura-se diversamente

---

<sup>3</sup> *Ágora* de Atenas: praça destinada ao exercício da democracia.

em sociedades distintas. Embora o modelo elaborado por Marshall possa ser utilizado na Inglaterra, Birnbaum cita alguns exemplos de desajustes, onde se destacam os regimes autoritários italiano e alemão, respectivamente fascista e nazista, e o modelo soviético, em vigor durante o século XX, onde os direitos civis e políticos reduziam-se em prol de uma valorização dos direitos sociais. Este é um exemplo particularmente relevante para a análise do processo de construção da cidadania próprio ao caso brasileiro. Se a ordem proposta por Marshall era direitos civis, políticos e sociais, notamos ainda que, em nosso caso, esta ordem foi invertida. (CORREIA, 2010, pp. 51-60)

Posto que, o modelo marshalliano não dá conta ainda das diferenciações internas, mas Birnbaum faz crítica elaborada por Parsons (1973), onde as minorias religiosas, étnicas, os negros, as mulheres, imigrantes e homossexuais são alguns dos grupos que não estão sendo contemplados pela análise de Marshall e que não mais podem ficar a margem de uma discussão sobre cidadania. Com efeito, Parsons propôs mais um elemento na análise inicial, qual seja, a identidade étnica. (CORREIA, 2010, p. 51).

Atitudes reparadoras e compensatórias como a ação afirmativa e políticas de cotas configuram-se como alternativas que visam dar resposta aos diferentes anseios destes grupos minoritários. A relação entre inclusão e exclusão agora fica posta como uma disputa de grupos de interesses.

Outras concepções, além daquela desenvolvida por Marshall, figuram no campo voltado para a análise da cidadania.

De qualquer modo, é a perspectiva comunitarista que aqui vale ressaltar, cabendo ainda apontar para um aspecto desenvolvido por Bauman e que merece destaque na discussão historiográfica: o autor chama a atenção para a valorização da uniformidade social - tanto do ponto de vista cultural como no aspecto físico - ao apontar uma ânsia de mapear a cidade e ordenar as manifestações dos diferentes grupos, destinando a elas um local específico para que, desta forma, o controle estatal possa se tornar mais rápido, eficaz e funcional (BAUMAN, 1999, p.18).

Este último viés vem ganhando destaque nos recentes trabalhos relativos à questão da cidadania, por tanto, seus desdobramentos serão adequadamente desenvolvidos ao longo dos tópicos a seguir.

### 1.3.2 Exclusão e Inclusão Social

Os conceitos de exclusão e inclusão surgem como substitutos dos conceitos de opressão, dominação, exploração, subordinação, entre outros utilizados na análise de políticas públicas. A análise, ou busca na conceituação, persegue uma modernização na definição do que é um cidadão carente, necessitado, pobre, etc. Notadamente, o termo inclusão tem sido associado ao processo pelo qual passam as pessoas que necessitam de condições especiais para usufruírem de direitos iguais aos de outros cidadãos ou para exercerem a sua cidadania.

Portanto, podemos reconhecer nesses processos muitas necessidades inclusivas, assim como diferentes níveis e dimensões de inclusão. Esses conceitos, bastante polêmicos, muitas vezes considerados simplificadoros, por não darem conta de toda complexidade das relações que os envolvem.

Em consideração a essa dinâmica, Sawaia (SAWAIA, 1999, p. 23) evidencia sua ambiguidade, criando a expressão “dialética exclusão/inclusão”, tendo em vista a contradição que constitui o processo de exclusão. Segundo esta autora, todos estão incluídos de alguma forma, mas esta inclusão nem sempre é decente e digna, pois podemos estar incluídos em uma ordem desigual, exploradora, culpabilizante, enfim, configurando uma “inclusão perversa”. Bauman (BAUMAN, 2005, p.14-19) vai ainda mais longe nesta conceituação ao chamar a atenção para a produção de “refugo humano” pela modernidade. Ou seja, os “excessivos” e “redundantes”, que seriam, segundo o autor, “um inescapável efeito colateral da construção da ordem (...) e do progresso econômico”, visto que “a expansão global da forma de vida moderna liberou e pôs em movimento quantidades enormes e crescentes de seres humanos destituídos de formas e meios de sobrevivência”.

Ambos os autores concordam que não há uma única forma de conceituar a exclusão, nem tampouco de combatê-la, pois é produto do funcionamento de um sistema social e só poderá ser compreendida na dinâmica desse sistema. A Psicologia, neste contexto, tem a função de diagnosticar e de tratar da diversidade, além de construir meios de exercício pleno da cidadania, através de sua atuação junto às Políticas Públicas. Enfim, trata-se de intervir em níveis de prevenção, reabilitação e equiparação de oportunidades que possibilitem respeitar e conviver junto à diversidade.

### 1.3.3 Dignidade

A palavra dignidade vem do latim *dignitas*, tem como significado a qualidade moral que infunde respeito, consciência do próprio valor, honra, autoridade, nobreza, segundo o Dicionário Houaiss. Atualmente, essa abordagem é traduzida pela negação das restrições de liberdade, violência, repúdio aos que acreditam na insignificância humana. Repúdio aos que consideram a vida humana apenas como uma presença ou ausência nos quadros estatísticos, que implantam no mundo a idéia de “redundância” ou de “refugo humano” (BAUMAN, 2005, p. 14).

O conceito, então, abrange todos aqueles que não têm mais lugar no mundo: desempregados, miseráveis, os que não podem consumir, enfim, aqueles que de algum modo estão fora da ordem econômica. Um dos maiores princípios constitucionais é, sem dúvida, a dignidade da pessoa humana<sup>4</sup>, e como é lembrado por Kant “quando uma coisa tem um preço, pode-se pôr em vez dela qualquer outra como equivalente; mas quando uma coisa está acima de todo o preço, e, portanto, não permite equivalente, então ela tem dignidade” (KANT, 1997, p. 77).

### 1.3.4 Habitação de Interesse Social

O direito a moradia, de forma adequada, foi reconhecida como direito humano em 1948, com a Declaração Universal dos Direitos Humanos, tornando-se um direito universal, aceito e aplicável em todas as partes do mundo como um dos direitos fundamentais para a vida das pessoas. Vários tratados internacionais, após essa data, reafirmaram que os Estados têm a obrigação de promover e proteger este direito. Atualmente, são mais de 12 textos diferentes da ONU que reconhecem o direito à moradia, e a Constituição Brasileira migrou esses direitos para o seu artigo 6º. Apesar disso, a implementação deste direito ainda é um grande desafio.

---

<sup>4</sup> O conceito da dignidade da pessoa humana é em sua essência complexo, desenvolvido numa diversidade de valores existentes na sociedade. Desta forma procurou o Professor Ingo Wolfgang Sarlet conceituar a dignidade da pessoa humana como uma qualidade específica de cada ser humano que faz com que ele seja merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da sociedade que qualquer outro indivíduo. Então, o conceito pode ser compreendido como uma cadeia de direitos e deveres fundamentais que asseguram a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, permitindo a comunhão com os demais seres humanos. (SARLET, 2007, p.62)

A função primordial da habitação é a de abrigo (ABIKO, 1995, p. 8). Contudo, o conceito de habitação, embora pareça-nos elementar, não é tão simples. Claudio Hamilton M. Santos, pesquisador do IPEA afirma que a habitação é uma necessidade básica e uma aspiração do ser humano (SANTOS, 1999, p. 49). A casa própria, a alimentação e o vestuário é o principal investimento para a constituição de um patrimônio, além de ligar-se, subjetivamente, ao sucesso econômico e a uma posição social mais elevada (BOLAFI, 1977, p. 91).

Segundo Junqueira e Vita (2005, p. 11)

Hoje a aquisição da habitação faz parte do conjunto de aspirações principais de uma parcela significativa da população brasileira, embora venha perdendo importância relativa para a educação, saúde e previdência privada. Esta perda de importância relativa não foi devido à realização da aspiração da moradia pela população, mas, em grande parte, devido à deficiência crescente destes serviços públicos. (JUNQUEIRA E VITA, 2002 apud LARCHER, 2005, p. 11).

Segundo Alfonsin e Fernandes (2003, p. 13), a habitação desempenha três funções diversas: social, ambiental e econômica. Como função social, tem de abrigar a família e é um dos fatores do seu desenvolvimento. Segundo Abiko (ABIKO, 1995, p. 8), a habitação passa a ser o espaço ocupado antes e após as jornadas de trabalho, acomodando as tarefas primárias de alimentação, descanso, atividades fisiológicas e convívio social.

Na função ambiental, a inserção no ambiente urbano é fundamental para que estejam assegurados os princípios básicos de infraestrutura, saúde, educação, transportes, trabalho, lazer etc., além de determinar o impacto destas estruturas sobre os recursos naturais disponíveis. Além de ser o cenário das tarefas domésticas, a habitação é o espaço no qual muitas vezes ocorrem, em determinadas situações, atividades de trabalho, como pequenos negócios (ABIKO, 1995, p. 9). Neste sentido, as condições de vida, de moradia e de trabalho da população estão estreitamente vinculadas ao processo de desenvolvimento.

A habitação é um bem de consumo de características únicas e de alto custo, posto que inclui lote, escrituração, alvenaria básica, acabamento interno, infraestrutura urbanística, torna-se um produto caro, tendo as classes menos privilegiadas constituído a maior demanda no Brasil conforme comprovam os estudos da Fundação João Pinheiro, isso demonstra a necessidade de criação de programas sociais que resolvessem a demanda por moradia às classes menos privilegiada da sociedade. Diante disso, os governos Federal, Estadual e Municipal viram-se na premência de ofertar moradias de baixo custo, chamada

habitação de interesse social, com condições mínimas de habitabilidade, segurança e salubridade.

O termo Habitação de Interesse Social (HIS) define uma série de soluções de moradia voltada à população de baixa renda. O termo tem prevalecido nos estudos sobre gestão habitacional e vem sendo utilizado por várias instituições e agências, ao lado de outros equivalentes, como apresentado abaixo (ABIKO, 1995, p. 14):

- Habitação de Baixo Custo (low-cost housing): termo utilizado para designar habitação barata sem que isto signifique necessariamente habitação para população de baixa renda;

- Habitação para População de Baixa Renda (housing for low-income people): é um termo mais adequado que o anterior, tendo a mesma conotação que habitação de interesse social; estes termos trazem, no entanto a necessidade de se definir a renda máxima das famílias e indivíduos situados nesta faixa de atendimento;

- Habitação Popular: termo genérico envolvendo todas as soluções destinadas ao atendimento de necessidades habitacionais.

A habitação de interesse social no Brasil tem como grande ordenador a Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades – SNH/MCidades, que se tornou responsável por acompanhar e avaliar os instrumentos para a implementação da Política Nacional de Habitação - PNH, com o objetivo de promover a universalização do acesso à moradia. Dentre suas atribuições destaca-se a consolidação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. Para tal, a SNH conceitua a habitação de interesse social.

A lei que institui o SNHIS, Lei 11.124 de 2005, prevê em seu art. 12 que os Estados e Municípios, ao aderirem ao SNHIS, se comprometem a elaborar seus respectivos Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS. A apresentação do PLHIS é condição para que os entes federados acessem recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS.

O PLHIS constitui um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores que caracterizam os instrumentos de planejamento e gestão habitacionais. É a partir de sua elaboração que municípios e estados consolidam, em nível local, a Política Nacional de Habitação, de forma participativa e compatível com outros instrumentos de planejamento local, como os Planos Diretores, quando existentes, e os Planos Plurianuais Locais.

Considerando as especificidades de municípios com população abaixo de 50 mil habitantes e, de maneira geral, a baixa capacidade administrativa e de mobilização de recursos destes municípios, verificou-se a necessidade de o processo de elaboração dos planos ser simplificado para esse perfil de município.

A habitação de interesse social no Distrito Federal já ocorreu na fundação da Capital Federal, com a criação da Sociedade de Habitações Econômicas de Brasília – SHEB (1962), posteriormente a Sociedade de Habitação de Interesse Social – SHIS (1964), o Instituto de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – IDHAB (1994) e atualmente vêm sendo desempenhada pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional – CODHAB (2007).

A prioridade do GDF, nos últimos governos, tem sido a distribuição de lotes não urbanizados, o que na nova legislação federal não é mais possível, conforme tema em que se baseia a presente dissertação, entretanto, a partir da legislação em comento, lei 12.424/2011, os Governos Estaduais e Municipais passaram a primar por uma moradia mais digna ao cidadão de baixa renda, seguindo as instruções e regramentos dos órgãos envolvidos na política pública nacional de habitação, de forma a assegurar aos atendidos, condições mais dignas de recepção nas habitações recebidas.

Os ciclos de distribuição de lotes como solução de moradia produziram diversas distorções desde a sua origem, quando a distribuição era promovida pelos órgãos ligados ao serviço social sem a participação dos órgãos que lidavam com a questão habitacional.

Se por um lado a farta distribuição de terra comprometeu o desenvolvimento urbano do Distrito Federal, por outro, é fácil perceber que não foi o suficiente para diminuir o déficit, o que pôde ser facilmente constatado por dados oficiais que apontam o DF como a Unidade da Federação onde o maior número de pessoas, em termos percentuais, não é proprietária do lugar onde vive.

Efetivamente, até junho de 2006 o Governo do Distrito Federal não possuía uma legislação consolidada que fornecesse diretrizes à Política Habitacional. Em 26 de junho de 2006, foi aprovada pela Câmara Legislativa do Distrito Federal a Lei Distrital n°. 3.877 que dá as diretrizes da Política Habitacional, tanto aquela de interesse social quanto a de mercado.

Embora represente algum avanço, a lei deixa lacunas em questões importantes, como a regularização fundiária e a qualificação de moradias.

### **1.3.5 Renda**

Segundo Abiko, a desigualdade financeira na distribuição de renda no Brasil como causa principal dos problemas habitacionais. Acrescenta que a insuficiência ou a impossibilidade de comprovação de renda indica a necessidade do conhecimento do perfil econômico e sócio cultural da parcela da população ainda excluída dos sistemas de oferta de moradia (ABIKO, 1995, p. 12).

Embora a legislação vigente considere, para efeito de concessão de financiamentos habitacionais, o cidadão de baixa renda como sendo aquele que percebe de 1 a 3 salários mínimos vigente à época da concessão do benefício, os novos planos do Governo Federal e Estadual contemplam duas faixas salariais como sendo de baixa renda, sendo a primeira de até R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais), e a segunda que vai de R\$ 1.600,00 a 3.725,00 (três mil setecentos e vinte e cinco reais), porquanto essa segunda faixa representa as habitações de três quartos, ainda que o beneficiário não obtenha a renda necessária, leva-se em conta o número de indivíduos da mesma família.

E, considerando que esses cidadãos não possuem condições de adquirir e melhorar essas habitações sociais, o PAC introduziu à lei 12.424/2011 a exigência de preexistência de condições de habitabilidade nas moradias sociais entregues pela política habitacional, posto que as necessidades habitacionais em relação às pessoas de baixa renda se não forem supridas no ato da entrega desses assentamentos, tornam a vida mais difícil ou menos acessível a esses cidadãos. Observa-se, então, a concentração das carências na faixa de população mais pobre, tanto em relação ao déficit, quanto à inadequação domiciliar.

### **1.3.6 Déficit Habitacional**

O conceito de déficit habitacional, segundo a Fundação João Pinheiro, não está relacionada somente com a necessidade de expansão de habitações de interesse social. O déficit está diretamente relacionado a deficiências de estoques de moradias, seja por necessidade de substituição de moradias, seja pela existência de mais um ente da família que coabita a mesma unidade. Para Fundação, o conceito de déficit habitacional considera as “habitações que não propiciam condições desejáveis de habitabilidade, o que não implica,

contudo, em necessidades de construção de novas unidades” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2001, p. 16).

As habitações que não encontram essas condições são identificados como inadequados. São classificados dessa forma os domicílios com carência de infraestrutura, com adensamento excessivo de moradores, com problemas de natureza fundiária, em alto grau de depreciação ou sem unidade sanitária exclusiva (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2001, p. 59).

Esse conceito considera dois aspectos componentes do déficit:

- a) Déficit por reposição deficiente de estoque: gerado pela existência de moradias sem condições de habitabilidade, devido à precariedade das construções ou em virtude de terem sofrido desgaste da estrutura física e que, portanto, devem ser repostas;
- b) Déficit por incremento deficiente do estoque: criado pela existência de domicílios improvisados e de coabitação familiar ou ainda, da moradia em locais destinados a fins não residenciais.

Outro aspecto também considerado na formulação do déficit é denominado “ônus excessivo com aluguel”. Corresponde ao número de famílias urbanas, com renda familiar de até três salários mínimos, que moram em casa ou apartamento (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2001, p. 58). Este critério é computado no cálculo do déficit total do país, mas não no cálculo do déficit básico (por município).

### **1.3.7 Políticas de Desenvolvimento Urbano**

As políticas do desenvolvimento urbano visam à implantação do Estatuto das Cidades, assessorando os municípios na elaboração de seus Planos Diretores, consoante o que dispõe na Carta Magna. Busca assegurar o acesso à moradia digna, solução fundiária como a urbanização de terras, à água encanada e potável, ambiente saudável e mobilidade com segurança. Atualmente, essas políticas perseguem o enfrentamento de um grande déficit habitacional e infraestrutura urbana, principalmente junto à população de baixa renda, considerando que grande parte da população nacional está concentrada na zona urbana.

Ademais, a Lei 11.424/2011 determinou que as habitações de interesse social devem conter infraestrutura urbana como condição de financiamento governamental, visando entregar moradias de baixo custo, mas com condições mínimas de habitabilidade, as quais devem respeitar os Planos Diretores dos respectivos municípios, em sintonia com a urbanização deles.

#### **1.4 Direitos Humanos e Sociais**

Segundo Norberto Bobbio (2004, p. 354), os Direitos Humanos, cujo significado restou assentado em sua obra “Dicionário da Política”, foram definidos como usualmente para determinar a origem da declaração no plano histórico, tendo sido sancionada em 1789, na qual se proclamou “a liberdade e a igualdade nos direitos de todos os homens, reivindicavam-se os seus direitos naturais imprescritíveis (a liberdade, a propriedade, a segurança, a resistência à opressão), em vista dos quais se constitui toda a associação política legítima” (BOBBIO, 2004, p. 354). O autor expressa que estes direitos podem ser classificados em civis, políticos e sociais.

Ainda segundo Bobbio (2004, p. 354), as primeiras declarações dizem respeito ao indivíduo, liberdade pessoal, de pensamento, de religião, de reunião e liberdade econômica, garantindo-se-lhes o arbítrio e a licitude dos atos, desde que esses atos não violem os direitos alheios. A segunda – Os direitos civis obrigam o Estado a uma permissividade ou abstenção. Sendo a terceira geração - Os direitos políticos estão ligados à formação do Estado democrático representativo e implicam uma liberdade ativa (liberdade de associação nos partidos, direitos eleitorais), uma participação ativa dos cidadãos nos objetivos políticos.

Os direitos sociais, observados na presente dissertação, estão assentados nas novas exigências da sociedade industrial (direito ao trabalho, à assistência, ao estudo, à tutela da saúde, à habitação, liberdade da miséria e do medo), fruto dos direitos de terceira geração, construídos e amplificados na França, os quais foram exportados para o mundo, provocando um comportamento ativo por parte do Estado a garantir uma situação de certeza nos cidadãos.

Atualmente, os direitos sociais são demonstradas como uma luta diferenciada, como demonstra a obra “dicionário político”,

[...] A atualidade é demonstrada pelo fato de hoje se lutar, em todo o

mundo, de uma forma diversa pelos direitos civis, pelos direitos políticos e pelos direitos sociais: fatalmente, eles podem não coexistir, mas, em vias de princípio, são três espécies de direitos, que para serem verdadeiramente garantidos devem existir solidários. Luta-se ainda por estes direitos, porque após as grandes transformações sociais não se chegou a uma situação garantida definitivamente, como sobrou o otimismo iluminista. As ameaças podem vir do Estado, como no passado, mas podem vir também da sociedade de massa, com seus conformismos, ou da sociedade industrial, com sua desumanização. (BOBBIO, 2004, p. 354)

Contudo, uma análise na literatura brasileira revela que a declaração dos direitos humanos, apesar de ter sido uma grande conquista, não se traduziu da mesma forma que os grandes centros de modernidade. Nos estudos de Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, os direitos migraram para o Brasil de forma excepcional e anômala, assim como os direitos sociais bradados na legislação, a qual é vivenciada como uma concessão, uma dádiva, que a qualquer momento pode ser retirada ao humor dos governantes.

Para tanto, faz-se necessária uma breve digressão acerca dos direitos humanitários importados para o Brasil, sob a ótica desse e de outros pensadores políticos na atualidade.

## **1.5 Direitos Humanos e Sociais no Brasil**

No Brasil, essa experiência sobre a cidadania e direitos sociais, a partir da declaração dos direitos humanos, ocorreu de forma singular. Os direitos havidos no Brasil não se deram conforme aqueles declarados na França. A importação dos direitos humanos para o Brasil ocorreu sem os manifestos e ideais políticos daquela sociedade.

Os autores Sérgio B. F. Tavolaro e Lília G. M. Tavolaro então apresentam um artigo intitulado “Sob o signo do desvio”, o qual esclarece uma tese interessante: de que a declaração dos Direitos Humanos no Brasil não se deu nos moldes dos países modernos, como apresenta Norberto Bobbio, ao qual o presente trabalho filiou-se, mas numa “excepcionalidade normativa brasileira”, que será tratada na dissertação a fim de estabelecer um paralelo entre a vontade dos movimentos sociais e as políticas públicas brasileiras (2010, pp. 331-368).

Para tanto, a investigação dos fatores que influenciaram essa importação será de grande valia para o exercício avaliativo da necessidade de se instituir um programa

habitacional que contempla dispositivos que obrigam a preexistência de infraestrutura urbanística, como algo que resultasse em melhoria e não um direito naturalmente básico.

Ao trazer o artigo de Sérgio e Lília Tavolaro (2010, pp. 331-368), a investigação sobre a evolução dos direitos sociais no Brasil, sob ótica do nosso ordenamento jurídico, e mais precisamente do Direito Constitucional, trouxe maior sentido a imposição sobre a preexistência de infraestrutura urbanística nas habitações sociais. Os autores, então, fazem uma ilustração de como devem ser vistos os direitos sociais no Brasil, informando que (TAVOLARO, 2010, p. 332):

De forma alguma pode ser acusada de passageira ou estranha às nossas tradições intelectuais: por um lado, ela acha-se ancorada em referências teóricas e interpretativas sólidas tanto no seio do pensamento sociológico internacional quanto entre os principais intérpretes da sociedade brasileira.

Segundo esses autores (TAVOLARO, 2010, pp. 332-334), as perspectivas analíticas dos direitos declarados pelos países da modernidade e o nosso são distintas, com abordagens diversas, ocorridas em momentos distintos do pensamento brasileiro. Asseveram os autores que, a condição diferenciada defendida por alguns autores nacionais contribui para sua legitimidade no campo acadêmico, além de fragilizar novas reflexões teóricas ou investigações empíricas acerca do assunto. Nesse sentido, ressaltam que sua força e prestígio decorrem do fato de que as reivindicações de verdade amparam-se em evidências empíricas, mas bastante consistentes, em que pese rebater futuras análises.

Para reforçar a tese apregoada, duas questões se apresentam no ensaio: uma que questiona alguma possível desvantagem sobre a tese brasileira ser diversa da do “centro da modernidade”<sup>5</sup>; e outra possivelmente mais útil: a de refletir a respeito da experiência da cidadania no Brasil para além da “tese da excepcionalidade normativa”<sup>6</sup>. Tudo, no intuito de considerar críticas e implicações analíticas sobre a tese.

---

<sup>5</sup> Termo utilizado pelos autores para indicar que a Inglaterra e França eram tidos como países evoluídos em relação aos direitos sociais.

<sup>6</sup> Tese utilizada pelos autores para indicar que os direitos humanos e sociais declarados no Brasil são fruto de uma excepcionalidade, visto que não foram conquistados por ações da população, mas uma dívida da sociedade política para com a sociedade brasileira.

O ensaio credita um grande número de “linhagens” ou “famílias intelectuais” que propagaram a dispersão da experiência societal brasileira, com certa regularidade. Afirmam que essa regularidade se deu em face de alguns trabalhos científicos, como “O Abolicionismo”, de Joaquim Nabuco, no qual mostrava que a escravatura era a principal causa de nossas mazelas sociais, tratando-se de uma “instituição fóssil”, que só existia numa porção do globo que insistia em manter-se longe da coesão mundial.

Ainda na esteira das “linhagens”, os autores lembram a “Escola de Recife”, para explicar a “peculiaridade brasileira”, demonstrando que a natureza seria “uma das faces mais distintas de nosso País”. Os autores apresentam o fundamento segundo Silvio Romero, que acrescenta a raça como aspecto a diferenciar o Brasil dos países mais desenvolvidos. Mas, sobretudo, esclarecem que “a força das influências estrangeiras seria o maior sinal de atraso” (2010, p. 332), em razão do pensamento cultural exterior não representar nossas referências linguísticas, religiosas, legais, dentre outras, embora próximas, para sedimentar nossos direitos.

Tudo isso ajudaria a explicar a “**nossa falta de ousadia para os grandes empreendimentos industriais e outros quaisquer**”, formando o que os autores denominam a “**peculiaridade normativa brasileira**”, a ser esclarecida doravante (2010, p. 333, grifo nosso).

Ainda nessa ótica das “linhagens” ou da dispersão da cidadania pelas “famílias de intelectuais”, os autores Lília e Sérgio Tavolaro (2010, p. 333) apresentam as três obras que se tornariam as referências centrais à “tese da excepcionalidade brasileira”: Casa-grande & Senzala, Raízes do Brasil e Evolução política do Brasil, informando que seus autores Gilberto Freyre, Sergio Buarque de Holanda e Caio Prado Jr., respectivamente, contribuíram por absoluto para dar um novo tom às interpretações da sociedade brasileira.

Ao citar Alberto Torres (1938:102), os autores (2010, p. 334) apresentam a tese dele, afirmando que existe uma distância abissal entre a cidadania idealizada pelas elites brasileiras e o despreparo da sociedade, avaliando a nossa Constituição como “estatuto doutrinário, composto de transplantações jurídicas alheias”, as quais não encontram lastro em nossa realidade, na medida em que “o nosso povo conta com uma imensa massa de analfabetos e, sem incluir os indigentes, de indivíduos ainda em estado, moral e material, de selvageria”. Avaliam os autores que o padrão de funcionamento dos partidos políticos no Brasil seria a prova disso, pois não teriam conexão com a realidade brasileira.

Para os autores, a tese de Alberto Torres (1938:85) remonta do início do século XX, e esclarecem que Torres (1938), convicto da existência de uma distância extrema entre a ordem normativa idealizada nas camadas da elite brasileira e o despreparo da sociedade mais ampla, avaliou que “a nossa lei fundamental não é uma ‘constituição’; é um estatuto doutrinário, composto de transplantações jurídicas alheias” (TORRES, 1938, p. 85). O argumento usado era de que as normas jurídicas não encontravam lastro em nossa realidade, daí a afirmação sobre o despreparo da maioria da população acerca dos direitos a serem bradados (TAVOLARO, 2010, p. 334).

Nesse sentido, os autores acrescentaram o trabalho de Caio Prado Jr. (1970:22), informado em sua obra “Formação do Brasil Contemporâneo” (2010, p. 336), baseando-se em interpretação marxista, e buscou compreender a razão da sociedade brasileira não ter instituído a partir de sua Constituição Democrática uma sociedade similar às colônias britânicas, exportadoras desses direitos sociais, mas que, não obstante à passagem de mais de cinco séculos de colonização brasileira, não conseguiu sedimentar os direitos pretendidos pela sociedade brasileira.

Ao apresentar os argumentos de Caio Jr. (1970:22), afirmam os autores Lília e Sérgio Tavolaro (2010, p. 336) que “o ponto de partida seria as zonas temperadas do continente americano”, onde prevaleceu os direitos declarados pelo centro da modernidade, em razão do destino do mercantilismo-explorador que eram os países deste eixo, querendo explicar o motivo da cultura exportada ter encontrado um ambiente propício ao seu desenvolvimento, e não a necessidade interna de declaração própria de direitos.

Sustentam os autores, assim, que outras obras como “Os Donos do Poder”, de Raymundo Faoro (2001, p. 192), desenvolveram a idéia da “peculiaridade brasileira”, em razão da burocracia estamental, copiando o modelo português, que o Estado-nação procurou suprimir qualquer poder paralelo que lhe representasse ameaça, mas que não representa a realidade brasileira, a partir da declaração de independência. Essa estrutura revelada na obra de Faoro, dizem os autores, foi importado pelo Brasil em sua colonização, demonstrando aspectos peculiares e bem distintos da organização política inglesa, o que sufocou os colonos, por causa de um Estado absolutista e sua burocracia centralizadora (TAVOLARO, p. 337).

Os autores (2010, p.), então, seguem nessa mesma linha, o autor Guerreiro Ramos (1960, pag. 81-89) reforçou a idéia da “peculiaridade normativa brasileira”, advogando pela adoção de um método de “redução sociológica”, capaz de adequar os conceitos e técnicas de pesquisa à nossa realidade. Neste ponto, deseja, como imperativo, a

“assimilação crítica da produção sociológica estrangeira”, evitando assim que qualquer obstáculo se interponha à exata compreensão daqueles direitos com a nossa excepcionalidade brasileira.

O artigo destaca ainda alguns pontos importantes dessa evolução nos pensamentos políticas da época, bem como a complexidade da cidadania moderna, passando pelos elementos essenciais à declaração, cuja sequência passa pelos direitos civis e deveres, os direitos políticos e o social (TAVOLARO, 2010, p. 336-340). Para isso, esclarecem que esses direitos não foram institucionalizados de uma só vez, mas por cerca de 800 anos, cujo marco ocorreu ao longo de três séculos (XVII, XIX e XX).

Desta forma, observam os autores um efeito sinérgico entre a configuração secularizada societal descrita e a construção e vivência plena da cidadania moderna, a caracterizar uma influência de natureza histórica ao direito moderno, resultante de lutas e embates levados a cabo pela população inglesa. Afirmam, pelo extenso processo de institucionalização da cidadania moderna, com violência e rupturas políticas, que esse processo justapõe-se às interpretações do pensamento social brasileiro, e que, por isso, ajudaria a entender a experiência normativa brasileira “sob o signo do desvio” (2010, pp. 340-341).

O argumento dos autores, então, parece simples: os direitos humanos havidos no Brasil não são oriundos de um amadurecimento político nem de luta de classes, destacando a afirmação de Fernando Henrique Cardoso (1980). Em outro ensaio destacado pelos autores Lília e Sérgio Tavolaro (2010, p. 338), aduzem que outro artigo produzido por Fernando Henrique (CARDOSO, 1972), intitulado “O modelo político brasileiro”, dispõe que nossas conquistas sociais e humanitárias não se devem à união da sociedade nas conquistas sociais, concluindo que

não por acaso, não só não há entre nós partidos políticos representativos de classes sociais, como também não se encontra uma divisão harmoniosa entre os poderes republicanos e muito menos garantia de direitos individuais (CARDOSO, 1972, p. 155).

Reforçando o argumento trazido, aduzem os autores que nessa mesma esteira o autor Alberto Torres (TORRES, 1938) fundamenta o pensamento do autor anteriormente citado, pois Torres (1938) já afirmara que os direitos sociais jamais estiveram em lugar privilegiado na confecção das normas brasileiras, e o gozo dos direitos e deveres se dá em

setores restritos da população. Ademais, nosso sistema Constitucional juridificou esses direitos, o que não foi produto de lutas e embates de setores desprivilegiados. Por isso, a cidadania brasileira é evidenciada como uma concessão ou “dádiva”, que a qualquer momento pode ser retirada ao humor dos governantes (TORRES, 1938, pag. 102).

No livro “Dependência e Desenvolvimento na América Latina”, Fernando Henrique e Enzo Faletto, levantam e analisam algumas hipóteses que pretendem dar conta de explicar o capitalismo Latino-Americano – assim como a introdução de direitos nas sociedades Latino-americanas. Para os autores (CARDOSO e FALETTO, 2010, pp. 37-43), a estrutura social e política vai-se modificando na medida em que diferentes classes e grupos sociais conseguem impor seus interesses, sua força e sua dominação ao conjunto da sociedade.

Desta maneira, consideraram o desenvolvimento como resultado da interação de grupos e classes sociais que têm um modo de relação que lhes é próprio e, portanto, interesses materiais e valores distintos, cuja oposição, conciliação ou superação, dá vida ao sistema sócio-econômico. Entretanto, para eles, o povo não é um destes grupos transformadores, o povo aparece na obra como mero espectador ou no máximo figurante das principais decisões nacionais - Proclamação da República, Abolição da Escravidão, Independência do Brasil, etc (CARDOSO, 2010, pág. 86-90).

Segundo o texto de Sérgio e Lília Tavolaro (2010, p. 340), o argumento trazido por Fernando Henrique (2010) parece definir bem a realidade do país durante o ingresso dos Direitos Humanos e Sociais, de que os operários da cidade não formavam uma parcela significativa da população, sendo impossível adjetivá-los de proletários, assim como os escravos, cujos setores dominados não constituíam uma classe social, em razão da sua situação de escravidão, e depois de segregação. Segundo os autores Lília e Sérgio Tavolaro (2010) a observação de Fernando Henrique de que não havia uma classe social com objetivos de transformação da sociedade a partir da sua condição, mesmo que genericamente, só aumenta a confirmação que existe uma “excepcionalidade normativa brasileira” (2010, p. 340-345).

Nesse mesmo sentido, segundo Fernando Henrique e Enzo Faletto (2010) sustentam os autores que, é na articulação entre burgueses nacionais e internacionais com os do Estado brasileiro que reside o centro da teoria da dependência existente naquela obra, cuja gênese é: capital nacional, capital internacional e capital do Estado. Esses elementos formam uma tríade inseparável na formação do capitalismo brasileiro, pois o “estado surge como um instrumento não só de regulação do sistema industrial, mas também como instrumento direto

de sua constituição, através da criação de empresas públicas, autárquicas ou paraestatais” (CARDOSO, 2010, pp. 86-90).

Aliás, segundo Lília e Sérgio Tavolaro (2010, p. 340) o autor Fernando H. Cardoso (1972) utiliza um argumento que resume bem o sua explanação, quando afirma que “não há entre nós partidos políticos representativos de classes sociais, como também não se encontra uma divisão harmoniosa entre os poderes republicanos e muito menos garantia de direitos individuais”, acrescentando que a representação democrática brasileira não se dá na forma igualitária.

Ademais, destacam os autores (2010, p.343) que a literatura especializada, utilizada com frequência, demonstra a “juridificação” dos direitos e deveres entre nós é vivenciada como uma concessão, podendo ser retirada como uma dádiva que foi concedida, apresentando o autor Sales (SALES, 1994).

Apesar do sólidos argumentos trazido até então, os autores (2010) salientam que a partir dos direitos sociais declarados na “Era Vargas” é que podem ser encontrados os ingredientes da suposta “singularidade da modernidade no Brasil”, como destacando outros autores que confirmariam esse posicionamento, como Santos, Carvalho e Saes (Santos, 1987; Carvalho, 2001; Saes, 2001).

Em seu texto, Lília e Sergio Tavolaro (2010) traduzem a importância da “Era Vargas”, no contexto brasileiro, em princípio, pode ser entendida como a fonte de todos os ingredientes da suposta “singularidade da modernidade no Brasil”. Porém, na análise do texto, em seguida questionam “a experiência da cidadania” na “Era Vargas”, afirmando que este não seria um contraexemplo a “tese da excepcionalidade”, mas a demonstração da complexidade do que é a experiência brasileira.

Assinala diferenças entre os oito textos constitucionais brasileiros (1824; 1891; 1934; 1937; 1946; 1967; 1969; 1988), para concluir que, sob esse prisma, “torna-se possível vislumbrar com maior precisão a complexidade e variedade dos processos de construção e vivência dos direitos e deveres no Brasil pós-tradicional”, para reafirmar a complexidade da experiência brasileira, quanto aos direitos humanos e sociais (TAVOLARO, pp. 345-347).

No entanto, os autores Sérgio e Lília Tavolaro (2010, p. 349) salientam o problema de assumir que a “excepcionalidade normativa brasileira” foi construída e vivenciada na “Era Vargas”, para tanto trazem as reflexões de Thomas Humphrey Marshall, uma das referências nos esforços explicativos e investigativos da nossa sociologia política brasileira, para explicar essa problemática.

Os autores Tavolaro (2010, pp. 350-354) esclarecem que segundo Thomas Humphrey Marshall os direitos humanos como declarados nos centros de modernidade são “nossa imagem invertida”, refletindo que o processo de diferenciação e complexificação social não se realizou entre nós na profundidade e extensão inglesa, ou dos centros de modernidade, mas reafirmam a incoerência de um amplo e profundo processo de secularização observado nesses núcleos, cuja evidência seria a forte presença da Igreja católica na política brasileira.

Outro aspecto destacado pelos autores Tavolaro (2010) é o forte apelo religioso, que, segundo eles, impediu a vivência de direitos e deveres como garantias sedimentadas em princípios gerais, universais, abstratos e não substantivos. Concluem que, a ideia de que a sociabilidade brasileira ancora-se em jamais ter deixado de ser limitada por aquilo que os autores chamaram de “porosidade entre os domínios privados e os âmbitos públicos”, ou seja, “a peculiaridade normativa brasileira decorreria também da indistinção entre os domínios sociais públicos e privados” (2010, p. 344)

Ao confirmar seu entendimento, os autores Tavolaro (2010), destacam a citação de Alberto Torres , em que afirma

“a declaração de direitos humanos ainda é um benefício de poucos, já que a imensa massa analfabetos e indigentes, ainda vive em estado de selvageria, e eles não bradarão seus direitos, mesmo que presentes em uma constituição, a qual chama de estatuto doutrinário, não dotado de legitimidade requerida, mas apenas admitida”(TORRES, 1938, p. 87).

Ao comentar sobre o modelo de cidadania copiado dos centros da modernidade, os autores Tavolaro (2010, p. 343) citam J. M. Carvalho, que explica o contexto afirmado no ensaio de T. H. Marshall, argumentando que

“Aqui não se aplica o modelo inglês. Ele nos serve apenas para comparar por contraste. [...] Quando falamos de um cidadão inglês, ou norte-americano, e de um cidadão brasileiro, não estamos falando exatamente da mesma coisa” (Carvalho, 2001: 11-12).

Ainda nessa esteira, os autores Tavolaro (2010) destacam o autor Roberto da Matta (1979, pp. 178-79) para salientar que, mesmo partindo de justificações tão distintas, os novos ensaios não divergem de que existe “uma idéia-força” que confirma a excepcionalidade normativa brasileira, afirmando uma forte segmentação social tradicional que dificulta a criação de associações voluntárias que são a base da sociedade civil.

Segundo Sérgio e Lília Tavolaro (2010, p. 338), existe uma figura criada pelo autor Francisco de Oliveira (OLIVEIRA, 2003) que apresenta melhor um exemplo do que é a declaração dos direitos humanos e sociais no Brasil, qual seja, a figura do Ornitorrinco, animal improvável na escala de evolução, mas que no caso em discussão reflete bem a “excepcionalidade normativa brasileira”,

O artigo de Tavolaro (2010), então, tenta desmistificar a separação “marshalliana”, entre “centro” e “periferia”, e, em um dado momento, se utiliza de uma premissa que é bastante perspicaz, qual seja, o fato de que “variações consistentes na configuração da cidadania moderna podem ser observadas não só entre diferentes regiões do globo como também no interior do próprio “berço da modernidade”.

Interessante destacar, também, a ligação que os autores fazem entre essas críticas e os debates atuais em torno da idéia de “modernidades múltiplas” e da chamada “condição pós-colonial” (TAVOLARO, 2010, p. 353). Com isso, trazem também o argumento de Eisenstadt (2000) de que “os padrões ocidentais da modernidade não são as únicas modernidades autênticas”.

Segundo os autores Tavolaro (2010) a ideia de expoente em torno da idéia de “modernidades múltiplas” é autoria de Shmuel N. Eisenstadt (2000) e revela seu pensamento no sentido de que “os padrões ocidentais da modernidade não são as únicas modernidades “autênticas”, a despeito de gozarem de precedência histórica e de continuarem a ser um ponto de referência básica para os outros” (EISENSTADT, 2000, p. 1). Ainda em destaque no texto informado por Tavolaro (2010), foram nas Américas que se desenvolveram os primeiros padrões distintos de modernidade em oposição ao da Europa Ocidental. Bem assim restou destacado pelo autor Eisenstadt (2000)

uma tendência geral em direção à diferenciação estrutural desenvolveu-se através de um amplo leque de instituições na maioria dessas sociedades – na vida familiar, nas estruturas econômicas e políticas, urbanização, educação moderna, comunicação de massa, e orientações individualistas – as maneiras pelas quais essas arenas foram definidas e organizadas variaram consideravelmente, nos diferentes períodos de seu

desenvolvimento, dando origem a padrões institucionais e ideológicos múltiplos (Eisenstadt, 2000: 1-29).

E, ainda segundo Tavolaro (2010), a idéia trazido pelo autor Eisenstadt (2000) converge para orientação de que os padrões ocidentais de modernidade não são as únicas autênticas, a legitimar a teoria dos autores, no sentido que a modernidade foi realmente singular nos países fora do eixo europeu.

Ao final do artigo produzido por Sérgio e Lília Tavolaro (2010) salientam que o reconhecimento de distintas conformações de diferenciação social e a discussão sobre a “pós-coloniedade” como justificção para a “excepcionalidade normativa brasileira demonstram a necessidade de não “tomar por certo a existência de diferenças estanques entre as configurações do “centro” e da “periferia”, posto que outras reflexões devem ser evocadas, considerando a complexidade que envolve o tema “desvio da experiência da cidadania no Brasil” (TAVOLARO, 2010, p. 360).

Por todo exposto, a presente dissertação haverá de analisar as imposições legais da Lei 11.977/2009, que determinou as condições para construção de habitação de interesse social e regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, considerando que as justificativas para tal determinação não se basearam em uma conquista das comunidades cívicas, ligadas a movimentos sociais, mas de uma juridificação desses direitos, contrapondo-se ao marco teórico de Robert Putnam (1997), a exemplo do que tem sido a “excepcionalidade normativa brasileira”.

## **1.6 A migração definitiva dos direitos humanos e sociais no Brasil**

A declaração dos direitos humanos assim como dos direitos sociais no Brasil ganhou assento definitivo na Carta Constitucional de 1988, e as políticas públicas atualmente desenvolvidas foram sendo observadas a partir dos dogmas na Constituição assentados. As políticas públicas, segundo o seu conceito mais elementar, começam a perseguir os critérios básicos que constituem os partidos políticos de situação, consoante se infere os programas de governo do Partido dos Trabalhadores, tendente a estabelecer programas coerentes com suas crenças e princípios.

Nesse sentido, o primeiro Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), elaborado sob égide do Governo do Partido dos Trabalhadores, que contempla os anos de

2007/2010, foi o marco que possibilitou a implantação de programas mais direcionados de políticas públicas, cujo texto restou assim definida as bases do plano de ação do Governo:

“[...] Caberá ao segundo mandato avançar mais aceleradamente no rumo desse novo ciclo de desenvolvimento. Um desenvolvimento de longa duração, com redução das desigualdades sociais e regionais, respeito ao meio ambiente e à nossa diversidade cultural, emprego e bem-estar social, controle da inflação, ênfase na educação, democracia e garantia dos Direitos Humanos, presença soberana no mundo e forte integração continental.

[...] Este Programa resume as grandes orientações para o Governo 2007-2010 e será detalhado em Programas Setoriais. Ele representa o compromisso de todos os partidos e movimentos sociais mobilizados para a reeleição de Lula com o conjunto da sociedade (BRASIL, 2011).

A partir dessa exposição de motivos, o plano tangenciou numa lista de políticas públicas a serem desenvolvidas, tendo como marco o fim do primeiro mandato do Governo Lula, utilizada também de bases para reeleição, a qual especificou necessidades nas metas e o que se segue:

#### “Cidades:

##### **Reforma e desenvolvimento urbano**

- Dar continuidade a investimentos que garantam acesso à moradia digna e aos serviços urbanos essenciais, em especial de saneamento básico e transporte público, priorizando a inclusão sócio-espacial dos assentamentos informais, especialmente das favelas nas regiões metropolitanas.
- Implementar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), por meio de pactos entre as três esferas de governo e os agentes sociais e privados.
- Ampliar e consolidar as ações de apoio aos estados, municípios e demais agentes públicos, aumentando a capacidade de planejamento e implementação descentralizada de políticas de desenvolvimento urbano.
- Desenvolver programa de apoio à estruturação de novas formas de gestão regional compartilhada, focalizadas nas áreas de transporte público, abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo das águas pluviais e dos resíduos sólidos.” (grifos nossos) (P.Trabalhadores, 2011)

Nesse sentido, o plano incluiu as políticas de urbanização, que devem ser tratadas também pelos municípios, como se depreende da continuação da ementa de ações e atividades do Partido dos Trabalhadores,

### **Regiões metropolitanas**

- Fomentar e incentivar o aprimoramento de entidades de gestão metropolitana, buscando implementar uma agenda de melhoria do transporte público, do abastecimento de água, do esgotamento sanitário, do manejo das águas pluviais e dos resíduos sólidos, do aperfeiçoamento do uso do solo e controle urbanístico, do desenvolvimento econômico metropolitano equilibrado e sustentável.<sup>7</sup>

A partir desse programa instalou-se o que foi a primeira versão do Programa Minha Casa Minha Vida, como implantação do Programa de Aceleração de Crescimento – PAC, cuja base é a de prover as cidades de habitação, saneamento, transporte coletivo e vida digna e segura aos brasileiros, e, nesse sentido, disciplinou-se as tarefas práticas tendentes à realização dos objetivos do planos, restando assim disciplinado:

### **10. Prover as cidades de habitação, saneamento, transporte e vida digna e segura para os brasileiros.**

[...] O Governo dará prosseguimento à democratização do acesso a terra urbana e a regularização da propriedade nos termos da lei, bem como a universalização do saneamento e apoio a gestão integrada de resíduos sólidos. [...] Será continuado o programa que objetiva dotar as cidades de transporte coletivo eficiente, expandindo o metrô nas principais cidades do País. Todas as políticas urbanas se articularão com a necessidade de desenvolvimento econômico e ambiental dos territórios, de inclusão social e de promoção de uma cultura de paz nas cidades (P. Trabalhadores, 2011).

A política em análise está calçada na necessidade de se entregar ao cidadão, notadamente o de baixa renda, uma moradia digna, assim entendida como direito e vetor de inclusão social que garante um padrão mínimo de habitabilidade, infra-estrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais, e que no estudo desenvolvido pela Fundação João Pinheiro foi considerado como a noção mais imediata e intuitiva de necessidade de construção ou adequação de moradias para a resolução de problemas sociais e específicos de habitação, visando o déficit habitacional.

Embora o valor máximo aceitável como o de aquisição de habitação de interesse social seja inferior ao praticado no mercado imobiliário, a meta em análise é o de permitir que esse cidadão seja possuidor de um imóvel com direitos básicos e essenciais, tais

como saneamento, água potável, asfalto e energia elétrica. Para tanto, o Congresso Nacional converteu a Medida Provisória 514/2011, que instituiu o Programa em apreço, instituindo nova exigência, qual seja, a de preexistência de infraestrutura urbanística como condição mínima ao financiamento dessas habitações de interesse social, assim considerada a pessoa que percebe renda inferior a R\$ 1.390,00 (um mil trezentos e noventa reais).

Segundo Patrícia Helena Massa-Arzabe (2006, p. 60-64), as políticas e atividades de desenvolvimento pertencem ao Poder Público Municipal, e por ele deve ser executada, consoante artigo 182 da Constituição de 1988, sendo que esse aspecto jurídico encontra estreita conexão e importância com a ciência política, como se depreende do texto

#### ASPECTOS JURÍDICOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

[...] Encontramos, também, referências com maior precisão, especificando a observância de diretrizes e objetivos, como no caso da política de desenvolvimento, que, de acordo com o que dispõe o art. 182 da CF, deve ser executada pelo Poder Público municipal, em conformidade com *diretrizes* gerais fixadas em lei, com o *objetivo* de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (MASSA-ARZABE, 2006, pp. 60-64).

A autora ainda afirma que a legislação infraconstitucional parece ter estabelecido “uma certa na positivação de políticas sociais”, na medida em que vários textos normativos especificam elementos que definem a ordem e as políticas sociais (MASSA-ARZABE, 2006, pp. 60-64):

[...] A legislação infraconstitucional, por sua vez, parece ter consagrado uma certa ordem na positivação de políticas sociais, encontrando-se em vários textos normativos a especificação de elementos bem definidos, a saber, (a) a finalidade da política, (b) seus princípios reitores, (c) as diretrizes, (d) a forma de organização e gestão, (e) as ações governamentais, com atribuição de deveres e competências, e (f) a identificação das fontes de recursos financeiros.

No entanto, para a autora, essas políticas não estão atreladas às leis, atos normativos, anteprojeto de lei, etc, mas em qualquer em qualquer situação, ainda que não claramente detectadas(MASSA-ARZABE, 2006, pp. 60-64).:

[...] É preciso, entretanto, não perder de vista que as políticas públicas sociais podem não se manifestar tão claramente. Pode ocorrer de se encontrarem os objetivos visados pela política nos *considerando* de uma lei ou de um ato normativo, ou na mensagem de encaminhamento de um anteprojeto ou em debates parlamentares e mesmo em atas de reuniões interministeriais preparatórias à decisão.

O presente trabalho tangenciará no sentido de buscar qualquer política pública implementada que discuta o plano habitacional, considerando o enfrentamento da questão do déficit habitacional nacional, mas, sobretudo, o problema da habitação de interesse social no Distrito Federal e a aplicação desses planos governamentais. No enfoque utilizado será considerado também as exigências impostas pela lei que instituiu o Programa Minha Casa Minha Vida, a fim de analisar os requisitos e os resultados da norma em questão.

### **1.7 Análise do Programa Minha Casa Minha Vida segundo os pressupostos teóricos do capital social**

Para a análise dos pressupostos teóricos da dissertação, desenvolveremos um estudo comparado com a teoria do contrato social elaborado por Robert Putnam (1997, p. 34-41), onde referiu-se às práticas sociais, normas e relações de confiança existentes entre cidadãos de uma dada sociedade. Analisou esse sistema de participação, que estimula a cooperação, concluindo que quanto maior a capacidade dos cidadãos confiarem uns nos outros, além de seus familiares, e maior e mais rico for o número de possibilidades associativas numa sociedade, maior será o volume de capital social.

O referencial teórico será desenvolvido a partir dos dados obtidos nas estatísticas reveladas na implantação do programa nacional de habitação, consoante a lei que implementou o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), na qual a lei exige como condição ao financiamento habitacional a preexistência de infraestrutura, refletindo no plano Distrital habitacional. A partir de dois marcos teóricos faremos a análise do programa e seus resultados: aquele revelado por Robert Putnam (1997) e outro por Amartya Sen (2000).

Robert Putnam (1997) foi professor na Escola de Governo da Universidade de Harvard – EUA, efetuou pesquisa que durou 20 anos (1970-1990) e contou com a colaboração de Robert Leonard (London School of Economics) e de Raffaella Y. Nanetti (Universidade de

Illinois, Chicago), propondo-se a entender como se daria o processo de adaptação das novas regiões, bem como, seu desempenho enquanto governos autônomos (PRATES, 1997, p. 193-201).<sup>8</sup>

Partindo da familiaridade que possuía na política italiana, advinda de décadas de experiência de pesquisa sobre a política, Robert Putnam (PRATES, 1997) dedicou seu livro a tentar responder por que, afinal, as instituições políticas das diversas províncias italianas podem exibir desempenhos tão díspares de umas províncias para outras, já que todos os governos regionais dispõem, afinal, de instituições políticas rigorosamente idênticas (PRATES, 1997, p. 193-201).

O laboratório usado por Robert D. Putnam decorreu de 1970 a 1990, quando no início daquela década o Parlamento italiano atribuiu autonomia política às províncias, outorgando a todas elas instituições políticas idênticas, as quais deveriam organizar e administrar os governos regionais que se constituíam (PUTNAM, 1995, pág. 65-78). Neste gesto, o Parlamento propiciou aos cientistas sociais um experimento em que se mantinham constantes as instituições enquanto faziam-se variar as condições sociais e econômicas em que deveriam operar essas instituições.

Não obstante às instituições serem idênticas o resultado foi desigual, com governos funcionando diferentemente, uns melhor que os outros. Para tanto, os observadores apoiaram-se na elaboração de um indicador efetivamente complexo e abrangente de desempenho institucional, a qual, segundo Robert Putnam (1995, p. 65) e seus colaboradores, vislumbraram-se uma busca pela identificação de alguma variável sócio-cultural ou econômica cuja variação correspondesse às oscilações inter-regionais do seu índice de desempenho institucional.

Ainda segundo Putnam (1995, p. 65), existe uma correlação positiva bastante boa com um índice de modernidade econômica ( $r = 0,77$ ), mas também uma correlação positiva verdadeiramente espantosa com um índice relativamente idiossincrático de "comunidade cívica" ( $r = 0,92$ ), cujas primeiras análises deram conta de uma correlação de certa forma espúria, com as variáveis oscilando conjuntamente, em obediência a alguma terceira (PUTNAM, 1995, p. 65).

Por isso, a análise tendeu a passar a possibilidade de que ambas deviam-se aos níveis particularmente altos de bem-estar econômico observáveis no Norte da Itália (local da

---

<sup>8</sup> Há extensa literatura de trabalhos breves de caráter polêmico sobre o livro de Putnam, como: Burkhart e Lewis-Beck (1994), Goldberg (1996), Jackman e Miller (1998), Levi (1996) e Tarrow (1996). Porém, por uma questão de acessibilidade optou-se por PRATES (1997).

análise), favorecendo tanto uma conduta pessoal, como "cívica", quanto o bom desempenho das instituições políticas, presumivelmente abastecidas pelos recursos públicos mais abundantes do que no Sul. O autor, porém, reforça seu ponto ao indicar que a correlação entre comunidade cívica no passado e desenvolvimento econômico no presente é mais forte do que sua recíproca (PUTNAM, 1995, p. 65-78)

O autor, então, tratou de testar e refutar no próprio texto a contestação óbvia, segundo a qual a comunidade cívica poderia ser ela própria um subproduto, resultado de níveis presumivelmente mais elevados de dinamismo econômico no Norte da Itália. Se o Norte é hoje mais rico e nem sempre foi, é por causa da correlação do desempenho institucional com alguns indicadores do grau de "comunidade cívica", que é consistentemente mais elevada que com os indicadores de desenvolvimento econômico (PUTNAM, 1995, p. 67).

Assim, analisando esses conceitos, parece mesmo evidente que há uma estreita correlação entre esses componentes: índice de modernidade econômica ( $r = 0,77$ ) e índice relativamente idiossincrático de "comunidade cívica" ( $r = 0,92$ ), cuja ponderação média se dá na ordem de 0,90.

Com efeito, será importante para o presente trabalho perceber se a preexistência de condições de habitabilidade na moradia, como condição legal, coaduna-se com essa teoria, ou se está indo de encontro a ela, pois embora a teoria seja empiricamente constatada, merece as homenagens de quem já usou um laboratório e percebeu que as grandes mudanças ou evoluções de uma comunidade advém da "escolha racional", incorporando, sobretudo, a lógica da ação coletiva tal como descrita por Olson Jr. (1965, p. ) – de fato, um "dilema do prisioneiro", no jargão da teoria dos jogos. Muito resumidamente, Robert Putnam aponta duas dinâmicas arquetípicas para o problema do desempenho institucional.

No primeiro caso, o Governo garante, de forma legal e coercitiva, a obediência por meio da restrição de financiamento, deixando em segundo plano a construção de qualquer relação de confiança mútua disseminada entre os habitantes e o Estado, na medida em que os mutuários não podem esperar do Governo ações de urbanização no assentamento urbano.

Em nosso estudo, analisaremos se os atores encontram-se imersos em um ambiente em que as regras não costumam ser estáveis, ou se as regras estáveis tiram a possibilidade de urbanização pelo crescimento da "comunidade cívica", ou capacidade de se associarem para requisitar melhores condições de habitabilidade.

A proposta em análise baseia-se na disposição da Lei 12.424, que alterou a Lei do programa MCMV, Lei 11.977/09, impondo a preexistência de infraestrutura urbanística

como condição de financiamento para habitações de interesse social. Para tanto, a análise em comento observará se a construção da infraestrutura, antes da entrega das moradias, como condição essencial à habitabilidade das famílias carentes, trouxe efetivamente o benefício que se pretende, ou se limitou a produção dessas habitações de interesse social, reforçada pela teoria de Amantya Sen (2000), cujas teorias serão dispostas nesse capítulo.

Assim, o estudo de Robert Putnam (1995) apresentado será fundamental para a análise da política pública em comento. Se de um lado a existência de laços de confiança mútua reforça os mecanismos de cooperação entre os habitantes e favorece o desempenho das instituições políticas, esse mesmo desempenho institucional eficiente atua positivamente sobre o contexto, reduzindo a incerteza e reforçando ainda mais o nível de confiança e cooperação no interior da população – esse o círculo virtuoso democrático. De outro lado, na ausência de formas espontâneas de cooperação, a ordem impõe-se por uma organização hierárquica vertical da autoridade e – onerosamente – pela força.

As instituições funcionam precariamente, uma vez que subordinadas à vontade da classe mais forte no instante da sua criação, provocando incerteza no futuro dos atores. O mau desempenho institucional reafirma e reforça, assim, os traços de desconfiança mútua disseminados no interior da população, completando a lógica do chamado "círculo vicioso autoritário".

Para que seja feita uma avaliação do que é o capital social e a implementação de uma política pública que despreza esse capital, vale destacar o conceito destacado por Robert Putnam (1995, p. 67) a categoria "confiança". Em seu livro, de evidência empírica abundante, "confiança" é elevada à condição de crucial mecanismo causal do argumento. Contudo, não há um índice de confiança interpessoal em Putnam. Ele não investigou algo como "as condições sociais ou culturais da democracia", mas buscou a explicação para diferenciais de desempenho de instituições (democráticas) idênticas em contextos sociais distintos, como no caso em apreço.

Em seu estudo, Robert Putnam (1995, p. 67-74) identificou uma variável independente tremendamente relevante em seu "índice de comunidade cívica", incluindo medidas de comparecimento a referendos, leitura de jornais, proliferação de associações desportivas e culturais e uma Proxy de identificação partidária. Especulando sobre os mecanismos que poderiam prover uma explicação da extraordinária correlação encontrada, recorre à noção de "capital social" (a substituir "comunidade cívica") e produz a conjectura de que seria a "confiança interpessoal" o mecanismo por excelência pelo qual o capital social produziria seus efeitos sobre o desempenho institucional.

Dentro desse cenário descrito por Robert Putnam (1997, p. 67-74), serão avaliadas as iniciativas públicas, no sentido do crescimento da comunidade de programas habitacionais, e no tocante ao desenvolvimento individual que ele descreve sobre as comunidades estudadas, como algo desenvolvido naturalmente ou unicamente capaz de ser fomentado pelo poder público, não obstante ao paradoxo exposto.

Em composição aos argumentos por Robert Putnam (1997), a dissertação desenvolverá, como pano de fundo, o conflito capital/trabalho, analisando o quanto essas políticas sociais propugnadas pelos governos e instituições internacionais que visam às desigualdades são insuficientes para resolvê-las, apesar da preocupação explícita com o problema. Para tanto, considerar-se-á, também, o desenvolvimento teórico de Amartya Sen (2000) na composição do referencial teórico da presente dissertação.

Será utilizada paralelamente à obra de Robert Putnam (1997) a obra de Amartya Sen (2000), intitulada “Desenvolvimento como liberdade”, baseado em cinco conferências em que o Professor Amartya Sen (2000) participou como membro da presidência do Banco Mundial. O texto apresenta sucintamente as teses do autor, as quais foram debatidas em quatro capítulos iniciais deste livro. São elas:

- 1- A perspectiva da liberdade;
- 2- Os fins e os meios do desenvolvimento;
- 3 – Liberdade e os fundamentos da justiça;
- 4- Pobreza como privação de capacidades.

Em que pese a importância de todas elas, ao trabalho somente será debatido os fins e os meios do desenvolvimento, visando entender as intervenções estatais diretas, como na hipótese da dissertação que versa sobre a implementação de infraestrutura básica, e a pobreza como privação de capacidades.

O Desenvolvimento ao qual Amartya Sen (2000, p. 79) consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente. Entre elas destaca-se a pobreza, cujas razões ele elenca várias, mas afirma que, embora tenha como justificativa para a fome diversos elementos políticos, como o autoritarismo, a intolerância, etc., o resultado é sempre a “Fome Coletiva”, pois poucos são os acessos aos serviços de saúde, saneamento básico, ou água tratada, negação de direitos políticos ou civis básicos.

Segundo Sen (2000, p. 79), o desenvolvimento é um processo de expansão de liberdades reais que as pessoas desfrutem, podendo ser chamada de papel constitutivo e instrumental da liberdade no desenvolvimento. O primeiro, constitutivo, relaciona-se à

importância da liberdade substantiva, presente no enriquecimento humano, enquanto sujeito do capitalismo. O segundo relaciona-se com as liberdades substantivas, rechaçando privações como a fome, a subnutrição, a morte prematura e as liberdades associadas, como aprender a ler, escrever, exercer direitos políticos e expressar-se em suas liberdades.

Na espécie, escolheu-se abordar a pobreza como privação de capacidade, como as causas da pobreza, relacionando os fins que as pessoas têm razão para buscar as liberdades de alcançar esses fins. Segundo Sen (2000, p. 80-92), não se trata do conceito usual de pobreza, como falta de elementos básicos, a associação ao baixo nível de renda, devem estar vinculadas, uma vez que a renda é um meio importantíssimo de obter capacidades ou liberdades.

Contudo, a análise não pretende apresentar uma visão rotulada e acabada da política social discutida, mas avaliar se os resultados apontados nas estatísticas encontradas no plano estadual representam a solução eficiente ao problema ou se apontam incongruências, a partir dos princípios teóricos por elas adotados.

Além disso, a utilidade é incluída como desejo individual, a alcançar determinada finalidade, sem resgatar efetivamente o total dos desejos iniciais, independentemente do êxito ou fracasso individual. “Nessa visão, o que é relevante é a intensidade do desejo que está sendo realizado, e não a intensidade da felicidade que é gerada” (SEN, 2010, p. 19).

Isso não quer dizer que o Estado, ou instituições sociais, não tenham a função de intervenção, pois ele tem o dever de direcionar para o bem-estar máximo possível. O trabalho apenas analisará a eficiência/efetividade das políticas sociais, em termos de liberdades individuais substantivas. Estas diferem das liberdades básicas, na medida em que sua aplicabilidade remete às necessidades pontuais.

Em termos práticos, a contribuição Amartya Sen (2000, p. 79-92) foi a de renovar as políticas sociais para não atender às populações carentes de forma focalizada e assistencialista. Ou seja, o princípio da universalidade para os direitos sociais é substituído por intervenções específicas, caso a caso. Para o autor, “O que as pessoas conseguem realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras, como boa saúde, educação básica e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas” (SEN, 2010, pág. 18).

Desta forma, o Estado deve sim intervir no processo de crescimento social, mas não deve fazê-lo de forma assistencialista ou focada. A apregoada “liberdade igualitária”, em que a liberdade advém destas disposições institucionais são influenciadas pelos próprios atos

de seus agentes, que “mediante a liberdade de participar da escolha social e da tomada de decisões públicas que impelem o progresso dessas oportunidades” (SEN, 2010, pág. 18).

Assim, as liberdades constitutivas, como a liberdade de participação política, de receber educação e saneamento básico, assim como assistência médica, contribuem para o desenvolvimento e se fortalecem em si mesmas. Então, segundo Amartya Sen (2000, p. 80) as liberdades elencadas como instrumentais, como as liberdades políticas, econômicas, sociais, garantias de transparência e segurança protetora, tem a capacidade de se interligarem, contribuindo para o aumento e o fortalecimento da liberdade humana.

Outra questão levantada relaciona-se aos mercados de capitais contribuindo para o processo de desenvolvimento, através de sua contribuição para o elevado crescimento e progresso econômico. Contudo, encarar sua contribuição apenas com este sentido é restringí-la, pois a “liberdade de troca e transação é ela própria uma parte essencial das liberdades básicas que as pessoas têm razão para valorizar” (SEN, 2010, pág. 20), e bem assim, “A contribuição do mecanismo de mercado para o crescimento econômico é obviamente importante, mas vem depois do reconhecimento da importância direta da liberdade de troca – de palavras, bens, presentes” (SEN, 2010, pág. 20).

Assim, a liberdade de entrar em mercados livremente, em contraposição ao trabalho adscritício, torna-se uma contribuição, por si só, crucial para o desenvolvimento independente de suas influências para a promoção do crescimento econômico ou para a industrialização<sup>9</sup>. Segundo o autor Sen (2010, p. 20), chega a duvidar do mercado enquanto um atributo natural e fundamental para o ser humano, afirmando que é o mesmo que questionar a importância da capacidade das pessoas conversarem entre si. Para o autor, as desigualdades são naturais, porquanto resultado das diferenças sociais intrínsecas do capitalismo. Revela ainda que a exclusão social e a pobreza são consideradas como um efeito residual e pontual, a ser solucionado por medidas descentralizadas, focalizadas e assistencialistas.

Ante ao referencial teórico acima exposto, a análise terá por foco a questão do programa habitacional tal como foi concebido, e procurará responder se a questão do enfrentamento do déficit habitacional está sendo resolvida eficientemente. Não se trata de desmerecer a política habitacional por completo, não havendo como negar sua importância. Porém, será analisado se tais políticas chegam a preencher a lacuna existente, necessidade

---

<sup>9</sup> Adscritício: servo ou colono obrigado a viver e a trabalhar em determinado lugar.

humana em obter moradia própria, qualquer que sejam as condições, ou se a condição de habitabilidade dessa moradia deve ser condição primária.

## **CAPÍTULO 2: O CENÁRIO DA HABITAÇÃO NO BRASIL E NO DISTRITO FEDERAL**

A formatação deste capítulo teve por objetivo apresentar um panorama da Habitação no Brasil e no Distrito Federal, considerando a necessidade do leitor situar-se quanto ao cenário atual nacional e distrital, visando dimensionar a importância e alcance do tema. Ademais, foram trazidos argumentos históricos importantes para o entendimento do cenário habitacional do Distrito Federal, considerando sua singularidade no cenário nacional. A observação tem assento na realidade geográfica do Distrito Federal, considerando seus limites geográficos bem distintos e estreitos em relação aos demais Estados da Federação. Não por acaso, o Distrito Federal vivenciou um conjunto de programas habitacionais bastante distintos, como será observado adiante, pois sua ocupação e metropolização foi singular.

### **2.1 Cenário da Habitação no Brasil**

A contextualização do setor habitacional em seus diversos aspectos urbanos não possui um único aspecto, mas uma diversidade de informações e possibilidade dedutiva acerca do problema habitacional nacional. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) junto com a Fundação João Pinheiro tem sido os responsáveis por indicar números para as diversas hipóteses de ocupação encontradas no país. Como exemplo da diversidade pode-se apontar a questão das habitações multifamiliares, em que mais de um núcleo familiar habita uma mesma moradia. Embora esse tipo de co-habitação não apresente estatisticamente um déficit habitacional, pode representar num futuro próximo uma necessidade de provir mais habitações, considerando a necessidade da família dissolver-se em novas habitações.

No Brasil, segundo dados recentes publicado pela Revista PlanHab, o Ministério das Cidades (2010, pp. 35-36), utilizando informações da Fundação João Pinheiro (2008), afirma que quase seis milhões de famílias não têm moradia própria ou não possuem uma moradia com condições mínimas de habitabilidade. Os dados não podem ser considerados contundentes, considerando que a sociedade é mutável em vários aspectos,

demandando uma série de situações urbanas que podem caracterizar novo movimento do déficit habitacional, como mudança de cidade, mortalidade, aumento do núcleo familiar, crescimento da prole, etc, mas podem balizar uma política de enfrentamento do déficit habitacional.

Embora vários esforços de políticas públicas tenham tentado enfrentar a demanda habitacional, na prática, o número de habitações necessárias à comunidade é bem superior ao que o Governo planeja entregar nos próximos anos. Algumas pessoas moram em situação de rua, em cortiços, outros vivem à beira de estradas, em acampamentos de movimentos sociais, vivendo em abrigos de lona ou papelão. Calcula-se, de acordo com o estudo publicado pelo Ministério das Cidades (MinCidades, 2010, p. 38) que pelo menos doze milhões vivam em moradias inadequadas, indicando dados do IBGE, completando o cenário de déficit habitacional no país.

Em nível Sul Americano, a questão habitacional não se afasta da realidade dos nossos países vizinhos. O Brasil não apresenta dados muito destoantes da realidade do eixo Latino Americano, pois a realidade econômica deste continente parece apresentar questões e problemas sociais muito próximas entre vizinhos. Para entender um pouco do que é sonho da casa própria, e sua estruturação, o Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID – publicou um artigo em sua revista eletrônica que a casa própria ainda é um sonho inacessível para milhões de latino-americanos.

A conclusão é do novo estudo do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, Espaço para desenvolvimento: “mercados habitacionais na América Latina e no Caribe”. O estudo produzido por César Patrício Bouillon (IADB, 2012), publicado no livro Espaço para desenvolvimento: mercados habitacionais na América Latina (BID), identificou que mais da metade de todas as famílias em 41 das maiores cidades da América Latina não tem meios para adquirir uma moradia formal decente. O estudo examinou a capacidade dos domicílios urbanos de pagar suas casas, descobrindo que o sonho da casa própria está fora do alcance da vasta maioria de latino-americanos.

A situação é crítica em cidades como Caracas, Santa Cruz, La Paz, Lima, Santo Domingo, Buenos Aires, San Pedro Sula e Manágua, em que dois terços (2/3) das famílias não têm meios para comprar uma moradia decente (fig. 01)<sup>10</sup>. O maior obstáculo, na maioria dos casos, é a renda insuficiente, mas em algumas cidades a incapacidade de documentar a

---

10 Figura extraída do site do BID. Acesso em 18.05.2012 <<http://www.iadb.org/pt/noticias/artigos/2012-05-14/acessao-a-moradia-adequada-na-america-latina,9969.html>>.

renda ou uma baixa oferta de habitações adequadas de baixo custo são os fatores mais importantes. Situação muito próxima da vivida no Brasil e no Distrito Federal.

Segundo o artigo do economista César Bouillon (IADB, 2012), “Um número significativo de famílias na região não consegue participar do mercado formal de habitação devido a baixa renda, desenvolvimento inadequado do uso do solo, crédito limitado e investimento insuficiente em moradias a preços acessíveis” (IADB, 2012). E continua, em sua análise:

“Há uma enorme demanda de habitações formais a preços acessíveis destinadas à base da pirâmide, setor que tem sido pouco servido pelo atual mercado habitacional e pelos programas governamentais.”

Com ênfase nos dados das pesquisas de domicílios na região mais recentes, o estudo mediu a capacidade das famílias em 41 cidades da América latina para aquisição direta para um imóvel ou a qualificação para uma hipoteca. A construção deve atender aos códigos de construção legais em loteamentos legalizados e providos de serviços. Mas também apresentou a questão da demanda na América Latina (fig. 02)<sup>11</sup>.

A apresentação do estudo produzido pelo economista (IADB, 2012) demonstra que o Governo Federal está na mão da direção correta, na medida em que novos parâmetros deverão atender esses critérios mínimos de habitabilidade, no que tange à construção da moradia própria, provocando uma adequação às necessidades primárias de habitação, bem como o atingimento das famílias mais carentes.

A responsabilidade pela medição de índices de habitação no Brasil não se dá apenas pelo IBGE, a Fundação João Pinheiro também faz análise e indicação de índices sobre a habitação no Brasil, informando que “o déficit habitacional é entendido por falta de moradias para toda a população, devido à precariedade das construções ou ao desgaste da estrutura física” (Min. CIDADES, 2012).

A Fundação João Pinheiro baseia-se em diversos fatores que, em sua conta, provocam situação deficitária na habitação. A ocupação de um local sem condições mínimas de habitabilidade, por exemplo, indica este déficit. A inadequação de habitabilidade à que se refere a Fundação João Pinheiro (2008) é caracterizada por insuficiência na infra-estrutura,

---

11 Figura extraída do site do BID: acesso em 18.05.2012 <<http://www.iadb.org/pt/noticias/artigos/2012-05-14/acessao-a-moradia-adequada-na-america-latina,9969.html>>

adensamento, depreciação ou inexistência de unidade sanitária interna. Há que considerar ainda a coabitação, ou seja, habitação ocupada por mais de uma família (FJP, 2008).

Entre os anos de 2000 a 2005, esse déficit habitacional aumentou de 6,6 milhões de moradias para 7,9 milhões, segundo dados da Fundação João Pinheiro (2008). Considerando essa demanda, o Ministério das Cidades (2010) afirma que 91,6% dessa demanda caracteriza-se por famílias que ganham até cinco salários mínimos. As estatísticas fazem parte do livro *Déficit Habitacional no Brasil 2005*, elaborado pela Fundação João Pinheiro (2008) em parceria com a Secretaria Nacional de Habitação, do Ministério das Cidades (2012, pp. 64-81). De acordo com o estudo, a falta de moradias assume maior dimensão na região Sudeste, especialmente em São Paulo.

Segundo Maria de Fátima Gomes, coordenadora do Núcleo de Pesquisa Favela e Cidadania da Escola de Serviço Social/UFRJ, a justificativa para o anotado crescimento é a acelerada urbanização brasileira, nos anos 70, que marginalizou uma grande camada da população do mercado de trabalho, que ficou excluída do sistema de proteção social (GARCIA, 2010, pp. 2-4). Acrescenta que, “O próprio governo não combateu as habitações ilegais e estimulou as ocupações irregulares. Por conta disso, a classe baixa passou a fazer autoconstruções e a ocupar loteamentos periféricos, o que aos poucos resultou no déficit e no crescimento da desigualdade social”, afirma ainda que, o Governo defende que políticas habitacionais consistentes possam minimizar os conflitos urbanos, sobretudo se envolverem a participação dos movimentos sociais (GARCIA, 2010, p. 2).

A coordenadora Maria de Fátima (2010) ainda atribui ao diretor de Produção Habitacional da Secretaria Nacional de Habitação, Ministério das Cidades, Daniel Nolasco, a análise do fenômeno do déficit habitacional, relacionando a questão social com o crescimento vertiginoso da população, afirmando que o desemprego tem relação direta com isso, afirmando que para o Diretor “a pobreza, apesar de ter melhorado o seu índice de Desenvolvimento Humano no país, acentua o problema. E, quando há crescimento da população, logicamente é preciso mais casas” (GARCIA, 2010, p. 4).

Como justificativa para essa constatação, a coordenadora afirma que as políticas habitacionais foram pouco eficazes durante anos, e por essa razão, o Governo Federal criou um Estatuto com objeto estabelecer uma política geral, estabelecendo como propósito central a edificação de moradias com condições mínimas de habitabilidade (GARCIA, 2010, pp. 4-6).

Prevendo a necessidade de se instituir políticas habitacionais mais consistentes, pretendendo resolver a demanda habitacional que vinha em crescente evolução, o Governo

Federal criou o Estatuto da Cidade, nome que levou o regramento das habitações de interesse social, passando a ter um propósito maior, o de racionalizar a estrutura fundiária e urbana dos municípios brasileiros, estabelecendo uma política pública uníssona. A Lei também criou mecanismos para combater a especulação imobiliária, além de garantir moradia mais digna. O estatuto, então, reuniu instrumentos mais eficazes de racionalizar a política fundiária e urbana dos municípios brasileiros.

Com a criação do Estatuto das Cidades houve a necessidade de uma nova política que viabilizasse o plano habitacional, sancionada pela Lei 11.124/05 (BRASIL, 2005), com o objetivo de viabilizar a provisão habitacional para a população de menor renda e o acesso à terra urbanizada, com habitação digna e sustentável, bem como implementar programas de investimento e subsídios que promovam o acesso à habitação digna, apoiando as instituições e órgãos que desempenhe funções no setor habitacional.

Assim, a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) foi um grande passo para a implementação definitiva dos planos habitacionais no país. Porém, a falta de investimentos com força de propulsão parecia inibir o progresso dos planos. O primeiro PAC, então, disponibilizou para habitação R\$ 1 bilhão de reais, destinados a programas habitacionais para a população de baixa renda.

A concepção do PAC 2 tem provocado um movimento dos municípios e do Distrito Federal no sentido da implementação dos dispositivos da Lei 12.424/2011, como apresentarão os dados do IBGE, estudados nos próximos capítulos.

Apesar do primeiro foco do Governo no PAC ser na expansão da indústria e comércio, em sua segunda versão (PAC 2) viu-se uma continuidade do plano habitacional, delegando aos Estados e Municípios a possibilidade de financiar seus programas habitacionais, como tem sido o caso do Distrito Federal.

O plano em questão (PAC 2) buscou legitimar o discurso de “crescimento com distribuição de renda”, sob um eixo apelidado de “infra-estrutura social”, cuja principal aposta foram os investimentos em infraestrutura para habitação de interesse social. A expectativa do primeiro PAC era atender quatro milhões de famílias com aquisição de terrenos, construção e reforma de casas e urbanização de áreas precárias como favelas, mas o plano passou por ambições maiores, e no atual PAC a meta subiu para mais de 6 milhões.

Segundo Érica Cristina Castilho Diogo (2004), a autora Ermínia Maricato, coordenadora do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da USP, analisa o PAC considerando a intenção maior da lei, acreditando que ela contribuirá acentuadamente para a

queda do déficit habitacional no país, mas seu maior desafio será aprimorar a gestão Estatal, na suas palavras (DIOGO, 2004, p. 38):

“Temos problemas de dinheiro sim, mas a grande questão é falta de capacidade operacional do governo. Não temos cultura de investimentos em habitação e saneamento no país, há 27 anos não temos subsídios. Vai ser necessário conquistar a adesão de estados e municípios para conseguir um combate efetivo ao déficit. Além disso, precisamos levar em consideração o aumento natural da população”.

A pesquisadora ainda afirma então que, “Não rompemos com a estrutura arcaica que ainda domina o Brasil. O abismo que separa os bairros ricos e os pobres não foi superado” (DIOGO, 2004, p. 41). Destacando, ainda, o lado social do déficit habitacional como foco principal daquelas ações, pois “quase 90% das vítimas do déficit estão nessa faixa de renda e por isso as políticas públicas devem atingir principalmente essa camada populacional” (DIOGO, 2004, p. 41), ou seja, a maior parte da população no país não tem casa própria, além de renda familiar inferior a três salários mínimos, o que parece ser bastante insuficiente para suportar uma prestação real de uma moradia com dois ou três quartos. Para tanto, a pesquisadora defende também a regularização de terras, ou imóveis, apesar da burocracia brasileira, como solução para o enfrentamento dessa demanda.

A apresentação do novo plano habitacional nacional alcançou a nova imposição com destaque, qual seja, preexistência de infraestrutura urbanística, no novo regulamento, inserido pela medida provisória 514/2010, transformada em Lei, a qual dispôs sobre as novas diretrizes para o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, sem revogar outras legislações e regulamentos que tratavam do assunto.

A Medida Provisória trouxe algumas disposições inovadoras, as quais serão objeto da dissertação, no que tange à eficiência da implantação do programa Minha Casa Minha Vida. A inexistência de exigências materiais quanto à construção e implantação de programas de infraestruturação urbanística nas cidades, que visem reduzir desigualdades regionais e sociais e o bem-estar social de seus habitantes, provocou a inserção de novos comandos na implementação de programas habitacionais, mais especificamente em habitações sociais.

Assim, o trabalho científico observou a necessidade de uma reflexão sobre a necessidade da imposição da nova regra, e as consequências que elas podem causar na provisão dessas moradias.

Em análise sobre os fundamentos do programa minha casa minha vida, enquanto política habitacional, e no âmbito Federal, percebe-se que a implantação da atual política habitacional busca a redução das desigualdades sociais, de forma efetiva e perene, a enfrentar o déficit habitacional no país, visando entregar, ainda que de forma mínima, moradia digna às pessoas consideradas de baixa renda.

Contudo, o programa recebeu novos ajustes, em razão da Lei 12.424/2011, pretendendo proporcionar moradia digna aos cidadãos de baixa renda, acrescentando novas exigências ao processo de construção e aquisição dessas moradias. Nesse sentido, demonstra-se a existência de padrões empíricos para o enfrentamento da problemática da moradia digna ao cidadão de baixa renda, e, ao mesmo tempo, falta de processos deliberativos dos cidadãos, tendente a propiciar uma avaliação democrática sobre as perspectivas de um indivíduo ou grupo capaz de dimensionar esses interesses.

Faz-se necessário, portanto, o estudo dos métodos e imposições aplicadas ao programa, no sentido de avaliar se este programa trará mais dignidade e benefícios, ou se impede o exercício pleno da cidadania, na medida em que impõe como única condição de aquisição de casas populares a implantação de programas governamentais.

A pesquisa tangenciou para o âmbito do Distrito Federal, pois a construção da Capital Federal, como consta do Livro Brasília: A Capital da Segregação e do Controle Social - uma avaliação da Ação Governamental na Área da Habitação, de Luiz Alberto de Campos Gouvêa, foi uma forma de segregação, transformando a área do plano piloto em área de proteção social. A partir desse raciocínio, estabeleceu-se um questionamento de como serão as próximas implantações do MCMV, considerando que a segregação pode estar ocorrendo em relação à Brasília, como área de controle social, na medida em que cria novos assentamentos, de acordo com a nova regra habitacional, longe do centro urbano e próximo às regiões limítrofes às outras cidades, não pertencentes a Brasília (TORELLY, 1995, p. 11-26).

Tema bastante relevante, a política de enfrentamento do déficit habitacional no Distrito Federal tem recebido a preocupação da comunidade, a prova é que o Governo do Distrito Federal elaborou um estudo, no caderno Série Demografia em Foco, indicando a desigualdade social no Distrito Federal e estimando a projeção, de acordo com os indicadores, da fecundidade, mortalidade e migração da população ocupante do DF (CODEPLAN, 2009, p. 19).

Neste cenário que foi dirigida a pesquisa da presente dissertação, e considerando, em especial, o custo imobiliário dos lotes em Brasília, por conta da Companhia Imobiliária do Distrito Federal, única empresa estatal autorizada a vender imóvel no DF. Soma-se a todos esses elementos o fato da limitação territorial da Capital Federal, considerando que o quadrilátero reconhecido como Brasília tem espaço reduzido, com a decretação de patrimônio cultural da humanidade, o que inviabiliza novas projeções não propostas no plano diretor.

Todavia, as políticas utilizadas não analisam ou comprovaram, até o momento, em relação aos padrões democráticos de enfrentamento, que o déficit habitacional será resolvido em curto, médio ou longo prazo, ou mesmo se as regras estabelecidas para o cumprimento das políticas públicas é eficiente.

Daí a importância do tema, pesquisar sobre a política de enfrentamento do déficit habitacional do Governo do Distrito Federal, notadamente em relação ao programa Minha Casa Minha Vida, cuja contribuição ao curso de ciência política será de extrema valia, considerando a interligação e desdobramento das políticas sociais com a ciência política.

Para isso, a análise do plano de enfrentamento do déficit habitacional no Distrito Federal passa necessariamente por um plano histórico da Habitação no Brasil de extrema importância para a presente dissertação, que se inicia na “Era Vargas”.

A partir da “Era Vargas”, de 1930 a 1945, o clima político colocou em cena o tema Habitação, alterando o discurso e a preocupação com o problema habitacional, passando a mobilizar o Estado em favor do tema. Entretanto, a questão da sustentabilidade financeira da política habitacional, voltada para as classes populares, requerendo fortes subsídios do governo, implica numa conexão entre ciência política e ciência social, na medida em as questões sociais passam, necessariamente, pelas políticas estatais.

Embora as grandes metrópoles, como Rio de Janeiro, Belo Horizonte e São Paulo também possam apresentar problemas em relação a essa urbanização vertiginosa, o Distrito Federal possui um componente que o diferencia das demais metrópoles: sua dimensão territorial diminuta, infinitamente menor que os grandes centros urbanos, e, por essa razão, a pesquisa pretende analisar se a política habitacional do Governo Federal tem encontrado imóveis urbanos com a estrutura urbanística exigida no Programa Minha Casa Minha Vida, e se os valores dos imóveis destinados à classe economicamente desprivilegiada se coadunam com o limite máximo de moradia destinada ao cidadão de baixa renda.

Considerando que a realização de estruturas urbanísticas implantadas nas grandes metrópoles costuma alavancar o preço dos imóveis, a análise basear-se-á no conflito

enfrentado pelo Governo Federal, no qual a imposição de estrutura urbanística anterior à implementação de conjuntos habitacionais acabam por alavancar os preços dos imóveis, tornando-os inacessíveis aos cidadãos de baixa renda, embora possuam as condições mínimas de habitabilidade acima declaradas, ou se a política deveria continuar baseada somente em valores, cujo limite é estabelecido em Lei, implementando as políticas de urbanização paralelamente à implementação das políticas habitacionais.

A política em análise está calçada na necessidade de se impor, através de lei, ações de urbanização nos assentamentos habitacionais, notadamente o de baixa renda, visando uma moradia digna, assim entendida como direito e vetor de inclusão social que garante um padrão mínimo de habitabilidade. Nesse sentido, será analisado a determinação de imprescindibilidade de infra-estrutura, saneamento ambiental, mobilidade, transporte coletivo, equipamentos, serviços urbanos e sociais, nos assentamentos habitacionais, considerando que esses são ações constitucionalmente impostas aos Municípios e ao Estado. No estudo desenvolvido pela Fundação João Pinheiro, essas ações de infraestrutura foi considerado como a noção mais imediata e intuitiva de construção ou adequação de moradias para a resolução de problemas sociais e específicos de habitação, visando o déficit habitacional.

Embora o valor máximo aceitável como o de aquisição de moradia para pessoas de baixa renda seja inferior ao praticado no mercado imobiliário, a meta em análise é o de permitir que esse cidadão seja possuidor de um imóvel com direitos básicos e essenciais, tais como saneamento, água potável, asfalto e energia elétrica. Para tanto, o Congresso Nacional converteu a Medida Provisória 514/2011, que instituiu o Programa em apreço, instituindo nova exigência, qual seja, a de preexistência de infraestrutura urbanística como condição mínima ao financiamento dessas moradias ao cidadão de baixa renda, assim considerada a pessoa.

Para efeitos de análise, habitabilidade será tratado como um termo que não se limita a unidade habitacional em sua construção, mas segundo seu conceito mais técnico, ou seja, abrangendo outras faces coletivas e privadas, físicas, psicológicas, sociais e culturais.

Para o Ministério das Cidades, habitabilidade é:

“um conceito complexo, que envolve muitos aspectos que afetam a qualidade da moradia, como a qualidade da casa em termos de material de construção, área construída, divisões internas e instalações, a segurança da posse da terra, a infra-estrutura de abastecimento de água, esgoto, drenagem, sistema viário, forma do bairro e disponibilidade de equipamentos urbanos e serviços públicos, transporte, segurança, áreas de lazer e convivência comunitária, entre outros.”

Nesse contexto, as condições de habitabilidade serão avaliadas junto com o conceito de cidadania, considerando que não se implementa um programa público sem a noção completa do que é conceder cidadania.

## **2.2 Política habitacional no Brasil: do BNH ao governo FHC**

A política habitacional no Brasil deve ser considerada a partir da “Era Vargas”, como já dito anteriormente, mas foi durante o governo militar que o programa habitacional tiveram políticas mais permanentes. O governo militar utilizou a política política habitacional para provocar uma forte recuperação industrial em 1968, considerando que o financiamento de habitações, visando à provisão de moradias sociais ou não, provocou um incremento da ordem de 11,2 a 10% do PIB nacional, causando o período chamado “milagre econômico” (FAUSTO, 2001, P. 266).

E foi diante da resposta do governo militar à demanda reprimida de moradia no país que se aglomerava aceleradamente a provisão de moradias, carregando com isso a construção civil. E foi esse o papel econômico resultante desta política habitacional “que dinamizou a economia, através da geração de empregos e fortalecimento do setor da construção civil”, transformando-a num dos elementos centrais da estratégia dos governos militares (BONDUKI, 2005, p. 52).

Foi nesse contexto que a política habitacional no Brasil dinamizou a economia, gerando empregos e fortalecimento do setor da construção civil, transformando-se num dos elementos centrais da estratégia dos governos militares. Mesmo com todas as críticas ao BNH e ao sistema por ele preconizado, a importância dessa política foi indiscutível, pois este período (1964-86) foi o único em que o país teve, de fato, uma Política Nacional de Habitação, não considerado o período atual.

O Sistema Brasileiro de Habitação (SFH) estruturou-se com vultosos recursos gerados pela criação, em 1967, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), alimentado pela poupança, somou-se aos recursos da poupança, voluntária e compulsória, que formou o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE). Define-se, assim, uma estratégia clara para intervir na questão habitacional: estrutura institucional de abrangência

nacional, paralela à administração direta, formado pelo BNH e uma rede de agentes promotores e financeiros (privados ou estatais) capazes de viabilizar a implementação das ações necessárias na área da habitacional e fontes de recursos estáveis, permanentes e independentes de oscilações políticas.

Porém, embora a produção habitacional tenha sido significativa, não supriu as demandas habitacionais geradas pelo acelerado processo de urbanização brasileira. No artigo publicado por Nabil Bonduki, ele traz números ao desempenho da política habitacional entre 1950 e 2000, afirmando que “a população urbana brasileira que vivia nas cidades com mais de 20 mil habitantes cresceu de 11 milhões para um total de 125 milhões, em todas essas cidades”. Nesse período, de funcionamento do BNH (1964-86), foram financiadas cerca de 25% das novas moradias construídas no país, porcentagem totalmente insuficiente para enfrentar o desafio da urbanização brasileira, embora relevante.

Entretanto, em uma análise mais crítica, segundo Nabil Bonduki (2005, p. 45), verificou-se que

“um dos grandes equívocos foi voltar todos os recursos para a produção da casa própria, construída pelo sistema formal da construção civil, sem ter estruturado qualquer ação significativa para apoiar, do ponto de vista técnico, financeiro, urbano e administrativo, a produção de moradia ou urbanização por processos alternativos, que incorporasse o esforço próprio e capacidade organizativa das comunidades.”<sup>12</sup>

Como consequência, um intenso processo de urbanização informal ocorreu, onde a maioria da população não teve outra alternativa que não a ocupação de assentamentos urbanos precários, como loteamentos clandestinos e irregulares, vilas, favelas, alagados etc. em geral distantes das áreas urbanizadas e mal servidos de infra-estrutura e equipamentos sociais.

Assim, contando com uma fonte estável de financiamento na construção civil, pelo BNH, os efeitos benéficos não tardaram a aparecer, como destaca Nabil Bonduki (2005, pp. 48-60). Os pressupostos de gestão adotados pelo BNH, afirma o autor (BONDUKI, 2005) eram rígidos e centralizados. O problema da habitação foi resumido pelo autor (2005) como sendo assim caracterizados: “administração autoritária; inexistência de participação na concepção dos programas e projetos; falta de controle social na gestão dos recursos; adoção da casa própria como única forma de acesso à moradia; ausência de estratégias para

---

<sup>12</sup> Bonduki, Nabil Georges. *Origens da Habitação no Brasil*, Estação Liberdade, São Paulo; 5ª edição, 2005, pag. 45-56

incorporar a processos alternativos de produção da moradia, como a autoconstrução dos programas públicos”.

Os argumentos utilizados pelo autor Nabil G. Bonduki (2005, p. 58-59), entretanto, aduzem que o regime autoritário militar utilizava “apenas recursos retornáveis, sem contar com qualquer fonte de subsídios e adotando critérios de financiamento bancários”. Desta forma, o sistema excluía parcelas significativas da população de mais baixa renda do atendimento da política habitacional, provocando no futuro o esvaziamento daquela política, e causando a forte demanda reprimida, como encontrado hodiernamente.

### **2.3 Concepção do Programa Nacional de Habitação: Minha Casa Minha Vida**

O programa Minha Casa Minha Vida foi contemplado pela União Federal, com o objetivo e intuito de enfrentar o problema de déficit habitacional, colocando em prática o PAC, e tem como objetivo acelerar o crescimento econômico do Brasil. Lançado em 28 de janeiro de 2007, a primeira parte desse programa englobou um conjunto de políticas econômicas projetadas para serem cumpridas dentro de um plano plurianual (4 anos), prevendo investimentos totais de R\$ 503,9 bilhões de 2007 até 2010, abrangendo uma série de investimentos na área de infraestrutura, saneamento, habitação, transporte e outros, os quais foram divididos em cinco blocos distintos (Min. CIDADES, 2011).

O plano em sua segunda etapa, PAC 2, foi lançado em 29 de março de 2010, e a meta de investimentos para o plano foi de R\$ 1,59 trilhão de reais, no quadriênio de 2010/2014, cuja destinação será concretizada em sete áreas: transporte, energia, cultura, meio ambiente, saúde, área social e habitação. Atualmente, foi implantado também a segunda etapa do Programa Minha Casa Minha Vida, paralelamente ao PAC2, visando enfrentar mais eficientemente o déficit habitacional, dinamizando o setor de construção civil e gerando trabalho e renda à população e à economia (Min. CIDADES, 2011).

O Ministério das Cidades, responsável pelo desenvolvimento e planejamento das questões de desenvolvimento urbano e habitação, possui a tarefa de regulamentar as ações da política pública. Assim, coube ao Ministério das Cidades a edição de periódico sobre o plano de desenvolvimento habitacional, visando dispor sobre o que são as Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Min. CIDADES, 2011). Nesse periódico, esclarece os objetivos da política habitacional, bem com as ações que se pretende viabilizar.

O Ministério das Cidades, através de seu site, e por intermédio das assessoras de Imprensa Karoline Sousa/Patrícia Gripp (2011), tem conceituado o programa da seguinte forma:

“O Minha Casa Minha Vida é um programa do Governo Federal, executado pelo MinCidades. Lançado em março de 2009, por meio da Lei nº 11.977, o projeto beneficia a população com renda mensal bruta de até R\$ 5 mil.

As verbas são repassadas pelo MinCidades à CEF e ao Banco do Brasil, que aderiu ao projeto recentemente. Cabe aos bancos liberarem o dinheiro aos estados e municípios, de acordo com o processo de execução da obra. São os entes federados os responsáveis pela contratação das empresas, que farão as construções.”

A partir desse conceito, o programa MCMV prescinde de maiores explicações, pois dá a exata noção de que o programa deve ser implementado pelos poderes públicos, com toda a noção de urbanização que uma moradia deve receber, demonstrando que não é possível ao cidadão apenas escolher um imóvel e requerer um financiamento imobiliário nos moldes desse programa.

#### **2.4 Panorama habitacional no Distrito Federal**

Em trabalho organizado por Renato Cymbalista, titulado “Conselhos de Habitação e Desenvolvimento Urbano” (CYMBALISTA, 2000), destaca as falas dos presidentes dos órgãos de habitação de vários municípios à época, mas a fala de Alexandra Reschke, ex-presidente do Instituto de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – IDHAB, quadriênio 1995/1998, antigo órgão responsável pelas políticas fundiárias e de regularização de áreas de ocupação habitacional, chama atenção pela concisão da história narrada por ela elaborou um estudo sobre a política habitacional no Distrito Federal durante o Governo de Joaquim Roriz (1990-94) até o Governo de Cristovam Buarque (CYMBALISTA, 2000).

Todavia, embora a análise pareça um tanto parcial, considerando que a presidência exercida pela autora do estudo deu-se durante o Governo Cristovam, ela será de grande valia, na medida em que possibilitará o entendimento do avanço das novas políticas habitacionais, ainda que os números aqui estudados confirmem a hipótese da presente

dissertação, no sentido de represar a produção e entrega de novas moradias de interesse social, considerando as novas exigências do programa Minha Casa Minha Vida.

Em sua fala, a autora afirma que houve ocupação de 100 mil lotes, todos entregues pelo próprio governo, para aproximadamente 1,2 milhões de habitantes existentes no Distrito Federal à época, ocasionando descompasso no ordenamento urbanístico, o que é percebido até os dias atuais. Somando-se ao argumento de que Brasília foi idealizada em moldes absolutos, desenhada e projetada pelo arquiteto Oscar Niemayer, e incluída como patrimônio histórico, sua desestruturação afeta mais que a urbanização de uma cidade. Ademais, o crescimento desordenado implica no aumento substancial da demanda por serviços públicos e por infraestrutura urbanística (CYMBALISTA, 2000, pp. 33-37).

A autora acrescenta que uma ocupação sem infraestrutura como a perpetrada na Capital Federal provocou “verdadeiras favelas demarcadas geograficamente”, sem as condições mínimas de habitabilidade. O estudo conclui que sem o cumprimento de etapas administrativas e jurídicas tornou-se impossível realizar a regularização fundiária, visto que até as terras que não pertenciam ao Governo do Distrito Federal foram alvo de ocupação, como as terras da União Federal (CYMBALISTA, 2000, p. 33).

Assim, a autora afirma que a precariedade urbanística nesses assentamentos tornou-se uma herança difícil, considerando as regularizações dessas terras e a necessidade de reestruturação urbanística, atribuindo essa precariedade urbanística à uma política clientelista do Governo Roriz, e continua: “os critérios de distribuição de lotes, até hoje, não foram conhecidos em sua plenitude, além de uma confusa política habitacional” (CYMBALISTA, 2000, p. 34).

Na linha do histórico informado pela autora, ela afirma que, ao assumir o Governo Cristovão Buarque (1995-99), manteve o programa de enfrentamento da demanda habitacional tímido, sem uma nova proposta habitacional, atribuindo a “forte oposição de algumas lideranças políticas”, desejosos da manutenção do modelo existente há vários anos, o qual lhes rendia votos. Todavia, nascia as cooperativas habitacionais, organizadas com o objetivo de administrarem seus cadastros, em razão das lacunas sobre a ocupação de habitações sociais (2000, p. 35).

A autora (2000, p. 34) aduz ainda que em 1996 iniciou-se o desafio de empreender políticas habitacionais com infraestrutura e orçamento participativo, efetivando a participação da CEF e do Ministério do Planejamento, consoante política habitacional da

União, como formador de um plano mais sólido. Segundo a autora (2000, p. 35) criou-se, a partir de então, critérios objetivos e definidos na política habitacional distrital para estruturação e democratização do sistema, abrindo-se escritórios locais para informar os cidadãos acerca dos programas.

Ao historizar, a autora conta que por consequência da criação da nova política nacional, instituiu-se no Distrito Federal o Conselho de Habitação e Desenvolvimento Urbano e o IDHAB, órgão gestor do sistema na ocasião, criado por Decreto-lei, em meados de 1997. No ano seguinte, afirma a autora, “ocorreu a mudança de paradigma na política habitacional, apresentando-se a população uma política com critérios mais objetivos e bastante jurídico como referencial para participação da população” (CYMBALISTA, 2000, pp. 35-36).

Outro autor que esclarece bem o que foi a “metropolização” de Brasília foi Aldo Paviani (1987), cujos escritos restaram informados em seu livro “Brasília: Urbanização e Metropolização – A Gestão dos Conflitos em Brasília”. O autor descreve que o governo distrital teve sempre um “papel proeminente na organização do espaço” (Paviani, 1987, p. 17), em razão do deslocamento da capital para Brasília. Neste caso, teve de administrar uma enorme quantidade de imóveis desapropriados, destinando a organização deste território.

O autor afirma também que, diferentemente de outros estados e municípios, “o Governo na capital federal detinha um grande trunfo em mãos, pois a destinação e a organização do território era de sua competência somando-se ao vasto conglomerado imobiliário trouxe um grande poder ao Governo local”, como afirma Paviani (1987, p. 17).

Todavia, o autor (1987) destaca que atualmente o estoque não é mais tão extenso, e confunde-se em vários locais com as propriedades da União, em razão das constantes vendas de imóveis públicos pela Terracap (Companhia Imobiliária de Brasília). Porém, segundo o autor (1987), com a extensa entrega de lotes sem a estruturação adequada, a partir de programas do governo distrital como: Proin (visando à atração de indústrias), o Prodecon (Programa de Desenvolvimento Econômico do DF), Pades (Programa de Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social do DF) e o PRODF (beneficiando empresas em diversos “polos” – informática, vestuário, etc.), foram criados “assentamentos semiurbanizados”, como assim descreve (Paviani, 1987, p. 17), o que afirma reduzir cada vez mais o patrimônio imobiliário do governo local.

Ainda sobre a descrição de Aldo Paviani (1987, p. 18-20), o autor afirma que ao projetar Taguatinga, em 1958, “o governo local deflagrou um processo de interminável

criação de cidades-satélites – todas visando proteger o Plano Piloto de ocupações ilegais, irregulares e informais (invasões)”. O autor exemplifica, afirmando que o governo Roriz criou inúmeros assentamentos, como Ceilândia, Sobradinho, Riacho Fundo, hoje transformadas em Regiões Administrativas, criando inclusive Águas Claras, fruto de uma alteração profunda da Área Complementar nº 1 (AC1) do PEDOT.

A área destacada em texto é a AC1, cujo projeto urbanístico data de 1983, e nesse sentido, afirma ALDO PAVIANI (1987, p. 27) que “deveria abrigar atividades dentro de um programa de descentralização dos congestionados centros do Plano Piloto e Taguatinga”. Com a alteração do projeto vetor, bloqueou-se a possibilidade de descentralizar as atividades e serviços concentradas no Plano Piloto e Taguatinga, prevista naquele plano de 1983, em razão de Águas Claras ter-se transformado em cidade com moradias verticais.

A política habitacional do atual Governo, Agnelo Queiroz, tem freado as ocupações desordenadas, incentivando a venda de imóveis por intermédio da Terracap. Além disso, instituições estatais atuam para preencher as terras não ocupadas, interrompendo o ciclo de ocupação clandestina de espaços livres.

Segundo Iñez Costa Barbosa Ferreira, em texto editado e organizado no livro do professor Aldo Paviani, “Brasília: ideologia e realidade”, cujo título é “O Processo de urbanização e a produção do espaço metropolitano de Brasília” (PAVIANI, 1985), esclarece que a ocupação do entorno do Distrito Federal iniciou-se com o parcelamento de grandes áreas privadas, passando-os para tamanho urbano, sem aquiescência dos governos municipais, e vendidos de forma facilitada e cuja proximidade com Brasília provocou um verdadeiro “cinturão de pobreza na capital federal”. (1985, p. 132)

Segundo a autora Iñez C. B. Ferreira (PAVIANI, 1985, p. 133), o adensamento próprio das capitais, conjugado com a inexistência de políticas habitacionais provocou a ocupação de terras no entorno e no Distrito Federal, seja pela compra em condomínios irregulares, seja pela ocupação ilegal de terras públicas. Em alguns casos, a ocupação ocorreu contra disposições legais ambientais e até em áreas de proteção ambiental, tornando difícil sua regularização. Nesse ponto, a ocupação de áreas irregulares também se torna importante ao programa de enfrentamento da demanda habitacional, considerando padrões mínimos de habitabilidade e urbanidade da capital (PAVIANI, 1985, pp. 35-36).

Todavia, apesar de toda afronta à lei ambiental, o governo distrital tem acenado no sentido de regularizar algumas dessas áreas, tendo já regularizado algumas, mas programas sociais são implementados nesses locais, visando acrescentar padrões mínimos de

habitabilidade e evitando novas invasões de áreas ainda não ocupadas. Contudo, afirma Inez Costa Barbosa Ferreira que a conurbação começa a se materializar em diversos pontos com Taguatinga-Ceilândia, Taguatinga-Samambaia, Plano Piloto-Cruzeiro-Octogonal, atualmente o Sudoeste, área nobre e econômica, estão integrando-se à esta última parte (PAVIANI, 1985, pp. 32-41).

Outros estudos desenvolvidos pelo professor Aldo Paviani (1987, p. 23) defendem a idéia de que, com a eleição do Governador no Distrito Federal e a implantação da Câmara Legislativa, houve um forte incremento nessa ocupação irregular descrita por Inez Costa Barbosa Ferreira, em troca de apoio política e conquista de votos, oferecendo lotes em ocupações irregulares aquinhoados em terrenos em Santa Maria, Samambaia, Recanto das Emas, Riacho Fundo, Paranoá, Itapoã e outras extensões de regiões administrativas, antigas cidade-satélite, extinta no Governo Cristovam Buarque. Conclui afirmando que a falta de fiscalização gerou a multiplicação dessas ocupações, os quais foram transferidos durante anos por simples procuração, gerando liquidez aos direitos de ocupação (PAVIANI, 1987).

Esse processo ocorreu também nos assentamentos oficiais, os quais, embora tenham sido doados, foram vendidos da mesma maneira, trazendo mais dificuldades nas ocupações da cidade, bem como na sua regularização fundiária.

Atualmente, essa questão também tem sido enfrentada. De duas formas, na construção de moradias novas ou reconstrução de moradias sem condições de habitabilidade. Ou seja, não obstante ao plano habitacional de entrega de moradias novas para pessoas de baixa e média renda, o plano também enfrenta a necessidade de conceder condições mais dignas nas habitações já existentes, com requisitos mínimos de habitabilidade, inclusive às moradias não construídas pelo governo, mas assentadas em terras públicas (PAVIANI, 1987, p. 25).

E foi nesse contexto complexo descrito por Aldo Paviani, Inez C. B. Ferreira e Alexandra Reschke que a política habitacional distrital desenvolveu-se, provocando a necessidade de disposições mais transparentes e eficientes. O Governo Distrital, então, ao instalar-se na atual gestão do Partido dos Trabalhadores, o mesmo no âmbito federal, procurou albergar os princípios do programa habitacional federal, provocando assim a necessidade de utilizar algumas disposições acerca do plano de habitação federal.

Ocorre que, o Governo Distrital implementou a política habitacional em seus próprios moldes, criando o Programa Morar Bem, cujo objetivo é garantir que somente as pessoas que atendam aos critérios da política habitacional do DF possam participar dos programas habitacionais a serem implementados pelo GDF. São apartamentos e casas

financiados por meio do programa federal Minha Casa, Minha Vida em condições especiais. As unidades habitacionais serão em cidades com infraestrutura completa: rua asfaltada, água encanada, luz e escritura no seu nome (CODHAB, 2012).

A partir dos objetivos peculiares ao Governo do Distrito Federal, então, foi editada a lei 3.877/06, que versa sobre a política habitacional no Distrito Federal. A lei distrital implementou critérios básicos para participar dos programas habitacionais, dentre elas o de ser morador no Distrito Federal há pelo menos 5 anos e possuir renda mensal bruta familiar de até 12 salários mínimos, além de nunca ter possuído imóvel no DF.

A partir dos estudos de Alexandra Reschke, Aldo Paviani, Ignez Costa Barbosa Ferreira e Marília Steinberger, novamente percebe-se que política habitacional no Distrito Federal ficou distinta da política nacional, considerando suas peculiaridades, desde o seu nascimento, e consoante a administração das terras desapropriadas, envolvendo ocupação de terras públicas, alto índice de imigração na Capital e hipossuficiência financeira da maioria da população.

Desta forma, e por intermédio da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, o Governo do Distrito Federal criou duas secretarias: a Codhab (Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF) e a Sedhab (Secretaria de habitação, regularização e desenvolvimento urbano), a política distrital estabeleceu-se em duas frentes: a regularização de imóveis em situação não legal e a execução das políticas de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal. As companhias em comento têm por objetivo a regularização de moradias nos moldes da Lei Federal nº 11.977/2009, a qual versa sobre a regularização fundiária urbana, sendo a Codhab vinculada à Sedhab.

A habitação de interesse social no Distrito Federal remonta desde a época da fundação da Capital Federal, com a criação da Sociedade de Habitações Econômicas de Brasília – SHEB (1962), posteriormente a Sociedade de Habitação de Interesse Social – SHIS (1964), o Instituto de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal – IDHAB (1994) e atualmente a Companhia de Desenvolvimento Habitacional – CODHAB (2007).

Segundo um Diagnóstico da Situação Habitacional de Interesse Social, publicado pelo Governo do Distrito Federal, nas gestões anteriores (duas últimas décadas) “foram priorizadas pelo GDF a distribuição de lotes mal urbanizados”, esclarecendo que não houve primazia pela seleção rigorosa dos contemplados, ou mesmo de condições mínimas para consolidar uma moradia em um lote de atendimento habitacional (SEDHAB, 2012).

O diagnóstico apresentado denuncia “os ciclos de distribuição de lotes como solução de moradia produziram diversas distorções”, desde o nascedouro, quando os critério de distribuição não havia participação dos órgãos ligados aos órgãos que lidavam com a questão habitacional (SEDHAB, 2012).

O estudo salienta que a “farta distribuição de terra comprometeu o desenvolvimento urbano do Distrito Federal”, e que isso não foi o suficiente para enfrentar o déficit habitacional, “o que pôde ser facilmente constatado por dados oficiais que apontam o DF como a Unidade da Federação onde o maior número de pessoas, em termos percentuais, não é proprietária do lugar onde vive”, (SEDHAB, 2012).

O estudo, chamado PLANDHIS, e publicado no site da Secretaria Habitacional do Distrito Federal, aponta que “até junho de 2006 o Governo do Distrito Federal não possuía uma legislação consolidada que fornecesse diretrizes à Política Habitacional”. Trazendo como grande avanço a aprovação da Lei Distrital nº 3.877 que dá diretrizes da Política Habitacional, tanto a de interesse quanto a de mercado (SEDHAB, 2012).

Ressalte-se que, a Lei apontada, embora seja um grande avanço, o PLANDHIS indicada que ocorre alguns “vácuos em questões como a regularização fundiária e a qualificação de moradias”, vez que não se aponta aspectos urbanísticos como problemas habitacionais.

## **2.5 Implementação da política habitacional no Distrito Federal: Programa morar bem**

Não resta dúvida que uma renda domiciliar mensal média inferior a dois salários mínimos constitui barreira intransponível para o ingresso no mercado imobiliário formal, em particular se considerado o contexto do DF, onde a concentração de renda nas áreas de “elite”, o controle estatal do uso da terra e as particularidades jurídicas da estrutura fundiária impulsionam os preços do mercado a níveis bastante elevados (Malagutti, 1999; Silveira, 1999; Borges, 2005).

Além de sustentar os gastos cotidianos mínimos com alimentação, vestuário e transporte, que respondem por aproximadamente 45% do orçamento das famílias residentes nas capitais brasileiras (FGV, 2004), esse montante deve suportar, ainda, os preços praticados por um mercado imobiliário cujo custo médio da construção, consideradas unicamente as

despesas com material e mão de obra, é da ordem de R\$ 598,28/m<sup>2</sup>, o quarto maior do país (IBGE, 2012).<sup>13</sup>

O valor, ficcional, que desconsidera o preço da terra e o lucro do construtor, faz com que uma construção de 50m<sup>2</sup>, efetuada no âmbito do mercado formal, custe aproximadamente R\$ 30.000,00. Se hipoteticamente financiada em 20 anos, sem custos financeiros, isso resultaria em prestações mensais de R\$ 125,00, correspondendo a 25% da renda média mensal domiciliar e a 8,7% a mais do que a média da renda per capita mensal dos moradores da Estrutural.

Nesse contexto, a auto-construção gradativa da moradia, sem ônus com a aquisição da terra e com os lucros do mercado, no limite das possibilidades de auto-realização de cada família em termos do tamanho e das condições materiais da construção, apresenta-se como a solução mais óbvia para enfrentamento da problemática habitacional.

Pode-se dizer que a política de remoção das ocupações clandestinas de baixa renda do anel urbano central de Brasília e seu assentamento em zonas periféricas precariamente urbanizadas e fisicamente apartadas dos setores que concentram o trabalho, a renda e todo o conjunto de oportunidades de ascensão social reforça, com aval social, a exclusão do direito à cidade (Lefebvre, 1969) que tipifica a realidade urbana brasileira.

A política de gestão da pobreza fundamenta-se em um perigoso mecanismo recursivo de retroalimentação da própria pobreza, por meio do qual o pobre excluído, considerado um problema social pelo Estado e pelo establishment (Elias e Scotson, 2000), é segregado e invisibilizado por força das políticas públicas que deveriam cuidar de sua inclusão, tornando-se, conseqüentemente, ainda mais pobre e excluído, posto que lançado, como dejetos, nas franjas dos espaços que lhe poderiam oferecer o conjunto de capitais – econômico, social, intelectual, simbólico (Bourdieu, 1989, p. 86) – para assegurar sua mobilidade social e sua gradativa inclusão. Sem combinar remoção com oportunidades de trabalho, educação, segurança, lazer, cultura e urbanidade, a política de gestão dos pobres no DF tende apenas a acentuar ainda mais as situações de pobreza que tipificam os arredores da capital federal.

O caso da Estrutural não foge a essa regra. Sua lógica de ocupação e consolidação situa-se na base de um sólido processo de resistência contra o poder local, interessado na expulsão dos moradores tanto das áreas de ‘elite’ como da própria área em que

---

<sup>13</sup> Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil, março de 2010. Fonte: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/sinapi/default.shtm>>, acesso em 25.06.2012.

se deu seu assentamento – situada no combatido eixo cidades satélites-Plano Piloto e não no tacitamente autorizado eixo cidades satélites-cidades satélites (Nunes, 2007).

Comprovação desses dados é que a atual política assenta-se nas regiões de São Sebastião, Sobradinho I, Riacho Fundo II e Ceilândia.

A questão habitacional no DF, como caso particular de um fenômeno geral, acentua Aldo Paviani (1987), exemplifica os limites da ação estatal na oferta de terras e habitação à população brasileira. Na capital federal, os imóveis são predominantemente dominados pelo poder público, em razão da criação da capital federal, e devem ter respeito à função social da terra e ao direito social da moradia.

Como resultado da anterior falta de políticas habitacionais no Distrito Federal, vê-se a reprodução sistemática de núcleos habitacionais precarizados, onde se aglomera uma população pobre que, motivada pela crença na prosperidade futura, aguarda com demasiada perseverança a ação de um Estado quase sempre ausente.

O capítulo, então, procurou demonstrar não só a historicidade do cenário brasileiro e distrital quanto à habitação social, mas, sobretudo, colocar o leitor diante da complexidade que foi a urbanização no Distrito Federal, predominando os assentamentos governamentais precários, por conta da construção de Brasília, e desrespeitando a limitação geográfica da capital. Ao dispor da historização dos autores aqui informados, percebe-se, além do equívoco quanto às políticas públicas, a necessidade de se obter uma política atual e mais transparente, para tornar exeqüível o ideal pensado pelo legislador constitucional.

## **CAPÍTULO 3: A PESQUISA SOBRE O PROGRAMA HABITACIONAL, METODOLOGIA E INTERPRETAÇÃO DE DADOS**

O presente capítulo abordou a metodologia científica acerca das técnicas utilizadas no contexto da dissertação, de sorte a demonstrar os contornos científicos do trabalho a possibilitar estudos mais complexos futuramente, a partir da hipótese e elementos colecionados na presente dissertação. Para tanto, disciplinou-se a metodologia escolhida e utilizada no presente trabalho, informando as técnicas de amostragem, abordagem, forma de entrevista, e a partir da escolha da técnica. Foram informados os conteúdos das entrevistas, seus resultados. Os elementos coletados na dissertação, considerando a técnica informada, foram baseados em assentamentos existentes e em final de execução de obra, demonstrando cenários. A partir dos dados colhidos e analisados também foram sugeridos propostas sobre o tema, intencionando resultados ainda mais positivos para o programa habitacional distrital.

### **3.1 - Metodologia**

Inicialmente, é oportuno esclarecer que o Plano Morar Bem, no Distrito Federal, foi pesquisado a partir dos moldes atuais do programa habitacional nacional, Lei 11.977/09, desconsiderando os programas anteriores ao novo modelo, cujas exigências interferiram sobremaneira no plano habitacional distrital.

Após a elaboração de boa parte da pesquisa verificou-se que ainda não foram entregues habitações sociais no Distrito Federal sob as novas exigências do programa MCMV, apesar da lei ter vigência desde julho de 2009. Os governos anteriores ao atual Governo Agnelo Queiroz não haviam aderido ao programa Minha Casa Minha Vida, nos moldes em que ele se encontra. Mas, com o advento da Lei 12.424/11, que estabeleceu exigências no âmbito nacional, as inovações repercutiram obrigatoriamente em todos os programas habitacionais dos entes federativos, Estados e Municípios. Em razão da adesão tardia ao plano habitacional, o Distrito Federal atrasou-se em relação aos procedimentos ordinatórios na implementação do plano, de sorte que boa parte do ano de 2010 resultou apenas em cadastramento de interessados ao programa habitacional.

Em razão deste atraso, a pesquisa não identificou edificação de habitação social entregue pelo governo distrital, segundo os moldes urbanísticos previstos pela lei, o que não representa insuficiência de dados, posto que houve realização de melhorias estruturais nos assentamentos existentes e implementação de boa parte do plano habitacional, demonstrando evolução no contexto habitacional do Distrito Federal. A entrega de novas habitações sociais nos moldes pretendidos depende da implementação integral do plano habitacional distrital, o que encontra obstáculos naturais da lei. Pois, a implementação completa deve perseguir atos administrativos complexos, cuja ação demanda prazo razoável.

Porquanto, foram evidenciadas ações políticas em diversas fases, mas não foram comprovados números quantitativos de novas habitações sociais, a demonstrar a eficácia do plano habitacional na regra nova em âmbito distrital.

Por esse motivo, a metodologia escolhida para esta pesquisa foi a hipotético-dedutivo, com emprego de abordagem qualitativa, em razão da ausência de dados acima debatida. A amostragem escolhida foi do tipo intencional e também a voluntária, conforme detalhes apresentados adiante neste capítulo. A explicação assenta-se na realidade fática descoberta a partir de observações preliminares na feitura do problema, bem como da fundamentação teórica e coleta de dados dos atores públicos.

A metodologia utilizada tem assento no presente trabalho. E, embora não existam ainda edificações de habitações sociais entregues nos moldes do novo programa habitacional a justificar ou negar estatisticamente a hipótese, o presente trabalho pretende dar uma formatação científica à dissertação, de sorte a proporcionar em um futuro próximo a continuidade da pesquisa a partir da entrega das novas habitações de interesse social, inclusive por outro cientista.

A história da cientificação da pesquisa, embora debatida quanto ao seu início, tem assento a partir dos gregos, com a criação de um método científico. Até então, a ciência era primitiva, baseada somente no conhecimento empírico, o que não lhe negou existência, mas refletia-se um método menos empírico e mais científico. Os egípcios já tinham desenvolvido ciência na área da matemática, medicina e outros, porém, os gregos foram os que primeiro buscaram o saber dissociado da utilidade prática (CONAN, 1987, p. 13-26).

O método científico nasce a partir da necessidade de se organizar o pensamento, visando um meio adequado de conhecer a natureza. Ao final da era Renascentista, Francis Bacon bradava o método indutivo, como meio de se produzir o conhecimento mais científico. Este método entendia o conhecimento como resultado de experimentações contínuas e aprofundamento do conhecimento empírico (CONAN, 1987, p.

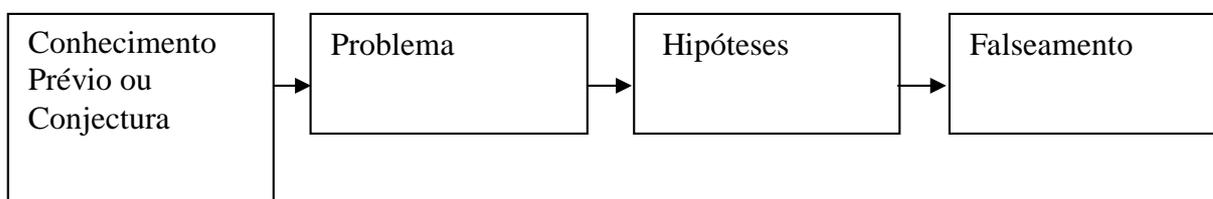
13-26). Todavia, foi René Descartes que primeiro defendeu o método dedutivo como capaz de possibilitar a confirmação ou negação do conhecimento através da criação lógica de uma hipótese (DESCARTES, 1996, pp. 12-19).

A metodologia informada por Francis Bacon, aliada à teoria de Descartes, no momento, apresenta-se como melhor forma de pesquisa da hipótese apresentada no trabalho. Para Ackoff, “Método é uma forma de selecionar técnicas, uma forma de avaliar alternativas para ação científica. Métodos são regras de escolha; técnicas são as próprias escolhas” (ACKOFF, 1976, p. 33). Neste sentido, o presente trabalho apresentará os métodos utilizados para estabelecer conclusões científicas à hipótese da dissertação.

O método científico é maneira teórica de proceder do cientista, o arcabouço teórico da investigação, cujo resultado deverá ser apresentado juntamente com o caminho trilhado, explicitando o problema de forma precisa e objetiva. Porém, a apresentação do arcabouço teórico não é o único elemento a emprestar sustentabilidade à conclusão, outras descrições serão evidenciadas, como os conhecimentos válidos sobre o assunto (revisão da literatura), o instrumental disponível para a resolução do problema, o referencial teórico, os instrumentos utilizados na coleta de dados, as teorias empregadas na análise dos dados, tudo isso visando conduzir um experimento que permita confirmar ou negar a hipótese proposta.

A proposta de Método Hipotético-Dedutivo é de POPPER (1978, p.132), que define como um método que procura soluções, por intermédio de conjecturas, hipótese e teorias, eliminando os erros através de tentativas.

Esse método pode ser chamado de “método de tentativas e eliminação de erros”. Abaixo demonstrado:



Este esquema, denominado Hipotético-Dedutivo, é admitido como logicamente válido, pois simplifica alguns aspectos do método científico. Ou seja, a base dessa metodologia científica fundamenta-se na reunião das hipóteses, observações e fatos. O processo contínuo desses experimentos evolui, e por meio do aperfeiçoamento das técnicas usadas para realizar observações e do reexame das hipóteses.

Entretanto, o aperfeiçoamento das técnicas leva a uma conclusão relativa, mas nunca a uma verdade absoluta, porém bem mais fundamentada. Como exemplo da eficiência do método utilizado, faremos uma digressão acerca da seguinte descoberta (CURI, 1991, p.p. 23-30):

No início do Séc. XX, W. M. Bayliss e E. H. Starling, descobriram que o pâncreas libera enzimas digestivas no momento em que o alimento passa do estômago para o intestino delgado. Mas, qual seria o mecanismo que estimularia esta liberação? Foram formuladas duas hipóteses para a explicação:

I) o estímulo é transmitido das paredes do duodeno ao pâncreas por um agente químico do sangue;

II) os alimentos que entram no duodeno estimulam nervos que transmitem o impulso ao SNC que envia estímulos ao pâncreas para a liberação do suco digestivo.

Sendo verdadeira a primeira hipótese bastaria a presença do agente químico para provocar secreção, como avaliou CURI (1991, p.p. 23-30), consoante processo metodológico hipotético. Mas, como afirma o autor, Bayliss e Starling abriram o abdome de um animal anestesiado, removeram todos os nervos duodenais e cortaram as ligações nervosas com o pâncreas. Injetaram, a seguir, ácido hidrocloreídrico no duodeno e verificaram que o pâncreas liberava suco digestivo como na condição normal. Teoria Hipotético-dedutiva. Desta forma, concluíram com mais eficiência pela validade de (I) e, conseqüentemente, pela negação de (II).

Para Popper (1978, p. 89) são necessárias 3 etapas para aferir o método hipotético-dedutivo:

1. Problema - formulação de uma ou mais hipóteses a partir das teorias existentes;
2. Solução - dedução de conseqüências na forma de proposições;
3. Testes de falseamento - tentativas de refutação ou aceitação das hipóteses;

Portanto, o método hipotético-dedutivo consiste na construção de proposições variadas, verdadeiras conjecturas, arroladas a partir da hipótese, devendo ser submetidas a testes. O método procurará, então, submeter a hipótese informada a diversas proposições ou conjecturas, à discussão crítica, à publicidade e ao confronto com os fatos, para verificar se a hipótese persiste como válida, resistindo após as tentativas de falseamento, ou se deverá ser negada.

Considerando a razão da existência da ciência, qual seja o aperfeiçoamento contínuo, o método hipotético-dedutivo propõe uma dedução profética acerca da hipótese formulada, com base em experimentos ou teorias. Contudo, os experimentos devem fazer a tentativa de falseamento, visando a descoberta de erros, em busca da aproximação da verdade.

Enquanto que no Método dedutivo procura-se provar a hipótese, o Método hipotético-dedutivo busca derrubar a hipótese. As duas, então, completam-se, pois a dedução é uma forma de raciocínio científico que parte da idéia macro para micro, ou seja, do geral para o particular. Desta feita, formula-se uma regra geral e após passa-se a observá-la particularmente, verificando possíveis conclusões falseadas, em razão de premissas que não são verdadeiras. Esse método é encontrado no silogismo, cuja conclusão já está presente nas premissas, por razões lógicas na conclusão.

### **3.1.1 Tipo de abordagem**

Além da metodologia (hipotético-dedutivo) e do tipo de amostragem (intencional e a aleatória simples) também foi escolhido o tipo de abordagem, qual seja a qualitativa, que difere da abordagem quantitativa, na medida em que não emprega instrumentos estatísticos como base para a análise, considerando a fase atual de implementação da política distrital. Desta forma, não há como avaliar quantitativamente a produção dessas habitações, de sorte a aferir estatisticamente resultados no novo plano, no que tange às suas exigências. Essa abordagem é utilizada quando se busca descrever a complexidade de determinado problema – não envolvendo manipulação de variáveis ou estudos experimentais.

A abordagem escolhida (qualitativa) contrapõe-se à abordagem quantitativa, vez que a qualitativa busca considerar todos os componentes de uma situação, com suas interações e influências, reciprocamente convergidas. De todo modo, os métodos quantitativos são criticáveis, segundo Richardson (2009, p. 94). Em sua ótica, eles relacionam-se com uma concepção positivista, que insiste na aplicação de modelos das ciências naturais sobrepondo-se às ciências sociais, o que não se coaduna. Salienta também que os métodos quantitativos sugerem uma redução da ciência, ao menos no campo da observação. Quanto à sua inferência, traz análises científicas, mas divorciadas de valores sociais, como no caso.

Este tipo de abordagem é bem mais subjetiva, posto que é dependente da interpretação do pesquisador. Para João Álvaro Ruiz o pesquisador utiliza seu ponto de vista buscando as nuances, motivos e meios, na observação do fenômeno (RUIZ, 2009, p. 92).

Segundo Richardson (2009, p. 94), há pesquisas quantificáveis e outras que são qualificáveis. No caso, foi destacada a utilidade do método qualitativo não em razão das críticas informadas, mas pela situação singular e complexa encontrada no objeto do presente trabalho. Essa abordagem traduz-se pertinente ao tema escolhido, posto que, não foi comprovada nenhuma entrega de habitações sociais edificadas nos moldes do programa Morar Bem. Nesse sentido, escolheu-se a metodologia como mais adequada ao caso, por entender que é o melhor tipo de avaliação, por conta da complexidade do plano. Todavia, sempre haverá a possibilidade de aporte ao método quantitativo, em detrimento ao método qualitativo.

Ainda segundo Richardson (2009, p. 102), acrescenta que todo pesquisador tem sua ideologia, a influir em sua pesquisa, pois sendo atividades humanas e sociais, inevitavelmente, carrega valores, preferências, interesses e princípios que orientaram o pesquisador.

Quanto aos meios, o trabalho pretende abordar análises bibliográficas, a partir do histórico dos programas habitacionais implementados no Distrito Federal, bem como análise documental, e pesquisa de campo, com entrevista de atores públicos e beneficiários do programa, disposto da seguinte forma:

- Bibliografia – realização de investigação das políticas habitacionais anteriores ao programa mora bem com o uso de material acessível ao público em geral, como livros, teses, dissertações e artigos.
- Documental – documentos fornecidos pelos atores públicos responsáveis pela gestão do plano habitacional.
- Pesquisa de Campo – coleta de dados primários, como entrevista com atores públicos e beneficiários da política, bem como das cooperativas e associações parceiras do programa habitacional.

Desde a escolha do objeto de estudo, em meados de 2011 (início do mestrado), procedeu-se uma minuciosa pesquisa acerca da situação fática do programa Morar Bem. Todavia, os primeiros contatos não conseguiram traduzir a necessidade do autor na obtenção

de dados estatísticos, por razões ainda desconhecidas. Contudo, passados alguns meses, e com o advento da lei da transparência, os dados surgiram aos poucos, coincidentemente, a revelar que as ações perpetradas até então não resultaram ainda em edificação de habitações sociais. Neste ponto, a pesquisa atingirá seu ápice a partir da análise dos meios descritos acima.

Neste ponto, destaca-se que foram percebidos os aspectos subjetivos, explícitos e implícitos, nas respostas das entrevistas realizadas. Pois, novos aspectos a serem analisados surgem do meio utilizado para a pesquisa. Os estudos sobre a política de enfrentamento da demanda habitacional não são exclusivamente conceituais, e dependem da compreensão dos aspectos sociais da dignidade humana, bem como sua interferência social urbana. Em contrapartida, a análise apenas estatística do estudo poderia resultar em conclusões distorcidas ou aleatórias.

### **3.1.2 Tipo de amostragem**

A amostragem definida para a presente dissertação foi do tipo intencional e voluntária, conforme detalhes que serão adiante esclarecidos. A explicação assenta-se na realidade fática descoberta a partir de observações preliminares na feitura do problema, bem como da fundamentação teórica e coleta de dados dos atores públicos. A utilização desses dois tipos deve-se ao fato da pesquisa não ter localizado assentamentos governamentais para um público de baixa renda, nos moldes atuais. A afirmação foi posta pelos agentes políticos do governo distrital.

Desta forma, foram entrevistados alguns atores públicos responsáveis pela gestão do plano habitacional, em âmbito nacional e distrital, no sentido de esclarecer os motivos pelos quais o atraso na produção de habitações sociais. E, em razão da ausência de estatística, houve uma constante preocupação com a revisão literária e os fatores trazidos pelos atores públicos a identificar possíveis problemas na produção das habitações, de sorte a confirmar ou negar a hipótese da presente dissertação.

Nesta mesma linha de raciocínio, foram também intencionalmente indicados os atores privados beneficiários do programa, visando avaliar os benefícios trazidos pelo novo plano e a importância havida na visão destes beneficiários. Ademais, como não foram indicados assentamentos nos moldes da nova lei, foram necessariamente utilizados assentamentos governamentais de faixas superiores, porém com a infraestrutura e as

condições mínimas de habitabilidade impostas pela nova regra habitacional. Por essa razão, a pesquisa, intencionalmente, procurou qualificar a importância das exigências legais, em que pese sua real retenção na produção habitacional.

Esse tipo de abordagem (intencional) ocorre quando o pesquisador seleciona intencionalmente os componentes da amostra, e considerando o estudo concreto de um caso único. Desta forma, utilizou-se como técnica de definição a amostra por intenção apresentada por Cook Wristman Selltiz, em sua obra intitulada: *Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais* (SELLTIZ, 1987, p. 57-60). Apesar de intencional, a escolha está de acordo com Minayo (2010), o qual dispõe o tipo de abordagem qualitativa privilegia os sujeitos sociais que detêm os atributos que o investigador pretende conhecer.

A amostragem voluntária, paralelamente utilizada, foi considerada em razão da dificuldade de localizar pessoas que queiram participar de pesquisas científicas, de sorte a responder questionários que demandam certo conhecimento do assunto, bem como de considerável domínio da escrita. Isto porque, esse tipo de abordagem ocorre quando um componente da população se oferece para participar da amostra voluntariamente, sem o julgamento do pesquisador. Estas amostras não permitem o controle da variabilidade amostral, o que inviabiliza o controle da qualidade da estimação (RUIZ, 2009, p. 92).

Pelo que, foram entregues questionários em cooperativas habitacionais, associações de moradores e assentamentos governamentais de interesse social de outras faixas, em que não a faixa 1, considerando a inexistência de assentamentos nessa faixa. Após, aguardou-se a adesão de voluntários que se dispusesse a participar da pesquisa. A lógica de ofertar tais questionários em assentamentos fora da faixa 01, moradores de baixa renda, deu-se em razão da inexistência de assentamentos já entregues nesses moldes. Então, a pesquisa necessitava aferir a lógica da necessidade da implementação de infraestrutura antes da edificação de moradias, a fim de confirmar ou negar a hipótese do trabalho.

Em particular, cada pessoa teve quase a mesma probabilidade de participar da amostra, pois nem todos estão habitando os assentamentos de Jardins Mangueiral e Dnocs, causando certa dificuldade de participação em massa. Não houve sorteio, pois poucas foram as famílias que quiseram participar da pesquisa. Então, a maneira foi aceitá-las pelo método de voluntariedade.

### 3.1.3 Objetivos da pesquisa

O objetivo geral da dissertação será pesquisar os motivos que justificam o atraso na produção e entrega de moradias sociais. Para tanto, sua pergunta central será: Quais os motivos que justificam a demora na produção e entrega das moradias sociais?

A análise possibilitará vários questionamentos, tais como: Somente os assentamentos governamentais novos possuirão infraestrutura? Ou os assentamentos precários também receberão? A nova política, que exige a preexistência de estrutura urbanística como condição ao financiamento, estaria limitando a produção de habitações sociais? A nova política impede o cidadão de baixa renda de conseguir moradia própria por outros meios que não os programas governamentais? Esses questionamentos serão conduzidos como objetivos específicos, cuja resposta levará à justificação do objeto central.

Neste sentido, segundo Margarida de Andrade, uma pesquisa deve informar com clareza os seus objetivos, geral e específico, de maneira concisa, visando proporcionar ao leitor uma exata compreensão do tema e de sua hipótese, bem como do modo em que ocorreu a investigação (ANDRADE, 1997, p. 77).

### 3.1.4 Técnica da entrevista

Nesta pesquisa, foram empregadas técnicas de entrevistas de história oral, avaliações assistemáticas com proprietários de habitações em assentamentos governamentais, e entrevistas semiestruturadas, com emprego de questionário fechado, e parte destinada as observações pessoais acerca da problemática.

Segundo Alberti (2005, p. 124), a história oral teve origem nos EUA e na Europa, na década de 70, e pode ser definida como método de investigação científica que privilegia entrevistas com pessoas que participaram de acontecimentos que analisadas individualmente podem ser considerados produção científica. Desta forma, a história oral foi utilizada nesta pesquisa como fonte organizadora de idéias, sugestões ou análises acerca do programa habitacional.

Segundo Cervo & Bervian (1996, p.p. 202-208), o pesquisador pode recorrer à entrevista de pessoas que vivenciaram acontecimentos relevantes ao estudo, ou com notável saber sobre o assunto, ou suas questões, com vistas a obter informação interessante ao estudo.

Contudo, em razão dessas informações não serem encontrados em registros de domínio público, poderia ser fornecido por entrevistados com tais atores.

Segundo Alberti (2005, p. 124), a utilidade do uso da história oral possibilita o estudo de acontecimentos ou conjecturas de pessoas, também as visões de grupos sociais ou instituições, tudo como fonte de pesquisa científica.

Seu emprego se justifica na presente investigação, pois não foram encontrados dados reais que justificassem ou negassem a hipótese assumida na presente dissertação. A peculiaridade da história oral, no caso, privilegia a recuperação do vivido conforme concebido por quem o viveu. Para Alberti (2005, p. 124), não é fator negativo o fato de o depoente poder “distorcer” a realidade, ter “falhas” de memória ou “errar” em seu relato. Trata-se de um diálogo entre entrevistado e entrevistadores, de uma construção e de uma interpretação do passado, atualizada através da linguagem falada.

Segundo Hempel & Oppenheim (1960, pag. 19-29), essas entrevistas podem ser aplicadas a um tipo escolhido de amostra ou de informantes-chave, já predeterminados, como no caso dos gestores do programa nacional e distrital. Deste modo, espera-se que as entrevistas realizadas possam colaborar com as conclusões finais, negando ou afirmando a hipótese-problema.

Nesta formatação de pesquisa, procurou-se o máximo de pessoas dispostos a realizar a entrevista, 6 como atores públicos e 6 como atores privados. São os seguintes os nomes e suas posições (pela ordem de realização):

1 – Geraldo Magela, Atual Secretário de Habitação do Distrito Federal, gestão Agnelo Queiroz. É responsável criação do plano Morar Bem e gestão do programa habitacional no Distrito Federal.

Por que foi escolhido – Em razão de ter sido o relator do projeto de lei que instituiu o plano distrital, e por sua especial ocupação, pois o cargo de Secretário de Habitação é o mais importante no que tange à gestão do programa em exame.

2– Leandro Susin – 52 anos. Chefe da ASPLA.

Por que foi escolhido – Em razão do cargo de gestão que ocupa, e foi sugestionado pela equipe responsável pela gestão do plano.

3 – Valdenira Aparecida Lameiras – 56 anos. Bacharel em Ciências Sociais, Gerente da GERAT – Gerência de atendimento e mobilização, do SEDHAB, RG 6122741 SSP/DF.

Por que foi escolhido – É gestora dos planos sociais em habitação, e responsável pelos contratos de prestação de serviço na área social habitacional com a União.

4 – Agnaldo Ribeiro. Ministro das Cidades

Por que foi escolhido – por ser o gestor da política habitacional nacional e por seu notável conhecimento sobre o tema.

5– Hellen Ryse Alves Ferreira – 27 anos, RG 1.330.823 SSP/DF

Por que foi escolhido – por ter sido contemplada no programa Morar Bem, no assentamento Jardins Mangueiral.

6 – Jordana Alves – 32 anos, RG 14.846.053 SSP/MG

Por que foi escolhido – por ter sido contemplada no programa Morar Bem, no assentamento Jardins Mangueiral.

### **3.2 Análise e interpretação dos dados**

Em razão do Plano Morar Bem, no Distrito Federal, não ter terminado os assentamentos governamentais nos moldes do MCMV, entregando assentamentos para população de baixa renda com infraestrutura e condições mínimas de habitabilidade, foram realizadas algumas entrevistas com expoentes do novo plano habitacional no governo do Distrito Federal e da União, questionando a razão do atraso na produção de novos conjuntos habitacionais, nos moldes legais e atuais. Em dias e momentos distintos.

A investigação pretendeu identificar os motivos do atraso revelado, se este se deve à existência das novas regras ou ocorre por motivos estranhos ou desconhecidos. Os entrevistados, à unanimidade, afirmaram que o novo regramento ambiciona uma condição mais digna de moradia social, sem afetar negativamente a sociedade, e que a análise científica, fulcrada apenas em números, não pode ser o único elemento a ser analisado, vez que uma política pública traz, em seu bojo, vários objetivos beneficiadores a sociedade. Por essa razão, os entrevistados apresentaram diferentes motivos para a demora em análise.

#### **3.2.1 Entrevista 1**

Na avaliação do entrevistado A, o atraso da construção e entrega das habitações de interesse social se deve ao fato de certa burocracia estatal, cuja utilidade não está em questão, posto sua necessidade lógica. Todavia, seu seguimento nos moldes como foi concebida torna obrigatória a sequência dos procedimentos determinados pelo programa MCMV.

Esse entrevistado, no entanto, faz questão de salientar que a nova regra, com razoável imposição, tem lógica na sua existência, na medida em que a necessidade de habitação para um cidadão importa em ocupação a qualquer custo, provocando vários inconvenientes à sociedade. Afirma que, “isso é o maior inimigo da ação estatal”, como planejamento urbanístico, pois a ocupação desordenada “abaixo e aquém das mínimas condições dignas” impede a possibilidade de organização urbanística futura. Esclarecendo que, os rumos da nova política habitacional não seguirão modelos antigos de concessão a qualquer custo, mas um padrão sólido e eficiente, com edificações de habitações de interesse social mais dignas.

Em suas palavras, vários são os exemplos de ocupação desordenada ou de assentamentos governamentais precários, até hoje carentes de infraestrutura urbanística, apresentando como contraponto à análise de algumas políticas clientelistas de governos passados, as quais se fundaram na ótica imediatista da entrega do terreno como solução à demanda habitacional, ocultando interesses escusos. O entrevistado esclarece que, uma política habitacional justa e digna não pode aferir apenas a entrega de terrenos, sem qualquer edificação de moradia, deixando sua construção por conta e risco do cidadão carente, como vinha sendo realizado em planos anteriores, possibilitando o nascimento de ocupações irregulares ou assentamentos precários, terminologias utilizadas atualmente.

Em sua ótica, um programa de enfrentamento à demanda habitacional deve considerar a questão política de forma complexa, a possibilitar uma análise mais densa, inclusive em relação à repercussão social, como implicações urbanas e sociais dos novos assentamentos sem as condições necessárias. O plano habitacional, portanto, deve abranger todos os aspectos, fornecendo condições mais dignas ao cidadão que necessita de uma habitação, sem afastar-se das demais questões.

Outro fator que ele acrescenta como objeto da nova política é a necessidade da participação de instituições financeiras, a viabilizar a edificação dessas habitações sociais, seja como financiador da obra de infraestrutura, seja como financiador da habitação ao mutuário. Mútuo sem a qual não haveria a possibilidade da implementação de uma política tão minuciosa e eficiente assim. Pois o Distrito Federal, enquanto entidade federativa, é limitado à verba destinada aos Municípios, não tendo condições econômicas de financiar o seu déficit habitacional sem essa participação, considerando os valores destinados aos Municípios para custear programas habitacionais, bem como as somas que uma operação desta envolve.

Exemplifica afirmando que os valores envolvidos na realização das obras de infraestrutura ou edificação das habitações sociais são de grande monta, por isso, insuportáveis ao Município. Esclarece que, o Município não consegue arcar solitariamente com tais gastos, pelos motivos já expostos, pelo menos não no sentido do enfrentamento do seu déficit habitacional. Porém, acrescenta que isso não implica na omissão do Município nos custos do plano habitacional, afirmando que apesar de sua impossibilidade, os entes federativos, União e Município, agem em parceria, patrocinando parcialmente projetos habitacionais, seja concedendo subsídios ou incentivos fiscais, seja doando imóveis dominicais, tudo no intuito da implementação do plano.

Por essa razão, as exigências aqui debatidas pela lei em comento possibilitam o ingresso de uma parceria fundamental: a instituição financeira, a viabilizar o plano. Isto porque, a lei autoriza a participação dessas instituições, no financiamento das obras de interesse social, objetivando o patrocínio remunerado, ou não, pelo mutuário dessas edificações. Desta forma, ao impor certa condição para financiamento governamental, a lei cria condições seguras para o ingresso dessas instituições, a viabilizar todo empreendimento. Além disso, autoriza sua participação como órgão financiador. Como exemplo, o entrevistado A traz a questão da exigência da legalização dos terrenos, bem com a preexistência de infraestrutura urbanística, como condição de financiamento, o que, inexistindo, inviabilizaria a participação dessas instituições.

Outro ponto destacado pelo entrevistado A é a questão da sustentabilidade ambiental, fundamental, na sua ótica, inclusive nos dias atuais, em que a aquiescência dos órgãos oficiais quanto à sustentabilidade é primordial para autorização de edificações e a consequente legalização do imóvel. Visto que, atualmente, a questão ambiental recebeu a devida importância, conforme salienta. Posto isso, nenhum plano de assentamento ou de regularização fundiária pode ser realizado sem a anuência dos órgãos ambientalistas, concordando com a edificação civil e o consequente registro imobiliário.

O entrevistado lembra que o programa, tal como concebido, possibilita inclusive a diminuição dos custos, pois, a partir de um planejamento urbano é possível racionalizar os custos, diminuindo gastos com esgotamento sanitário, fornecimento de água potável, energia elétrica e outros, na medida em que atualmente estão sendo planejados condomínios verticais, com menos pontos de conexão desses recursos, otimizando os pontos a serem concebidos.

A otimização referida justifica-se, consoante afirma o entrevistado. Pois não enfrentadas as necessidades acima descritas, as pessoas buscarão de qualquer forma obtê-las,

promovendo ligações clandestinas, através das conhecidas “gambiarras”, visando à obtenção de energia elétrica, construção de cisternas para obtenção de água, ou efetivando construção fossas, sépticas ou não, para o aterro do esgoto, ou mesmo a ausência desse esgotamento sanitário, provocando agressão ambiental, dentre outras situações.

Lembra que, essa mesma ausência de serviços públicos pode causar descontrole nos serviços prestados à comunidade, em razão do subdimensionamento dos serviços na localidade, posto que uma previsão administrativa não contabiliza serviços clandestinos. Sem falar nos possíveis acidentes domésticos. Conclui que, a ausência destes serviços impõe condição indigna na habitação social. Razão pelo qual, as demandas terão de ser implantadas em um momento qualquer, possivelmente com custo muito superior.

Ademais, afirma que o plano habitacional é feito de forma descentralizada, pois embora tenha financiamento federal, o município cuida de toda implementação e organização, sem afastar o direito do órgão financeiro de dispor sobre condições de financiamento, pois é executado pela parceria privada. Afirma que não é um programa em que o próprio governo execute a construção, solitariamente, mas “em parceria com os entes federados e a iniciativa privada”, como instituição financeira, movimentos sociais (cooperativas habitacionais e/ou associações civis), empreiteiras, além da participação da União dos Municípios.

Ao delinear suas análises, o entrevistado A utiliza todo seu raciocínio para concluir que a exigência legal é, em verdade, um grande aliado do planejamento público, entregando condições dignas à moradia e respeito à sustentabilidade ambiental e urbanística. Ou seja, afirma que “é uma exigência extremamente favorável ao planejamento das cidades, à condição de habitabilidade. Pois exige, mas dá condição”. Concluindo sua fala, expõe que não concorda com a hipótese apresentada na presente dissertação, a qual supõe ser a exigência de preexistência de infraestrutura urbanística um limitador à produção de habitações de interesse social. Mas, ao contrário, argumenta em toda entrevista que tal exigência é um fornecedor de condições mais dignas a habitação social e à urbanidade do município, no caso o Distrito Federal.

Na sequência, o entrevistado expõe que, embora num primeiro momento a exigência legal pareça um limitador, esse mesmo ordenamento permite o aprimoramento dos assentamentos governamentais já existentes, visto sob outro prisma, na medida em que possibilita a realização de obras novas sobre assentamentos antigos, criando novos mecanismos que melhoram ou ofertam condições mais dignas às moradias existentes,

“transformando verdadeiras favelas horizontais em comunidades dotadas de serviços básicos e com infraestrutura urbanística”.

Ao concluir seu pensamento, ele credita o atraso na entrega de novas ofertas de moradias sociais a um novo planejamento habitacional, o qual ele acredita ser um “plano ambicioso”, mesmo com as exigências aqui discutidas, formando uma burocracia necessária, a seu ver, pois, possibilita a construção de uma sociedade mais justa, na medida em que viabiliza não só a construção de novas moradias, mas também o planejamento urbano e social das comunidades. Nesse sentido, lembra que a partir da nova concepção do Programa Morar Bem, foi possível impor critérios mais justos, objetivos e seguros na participação do cadastramento para consecução do benefício habitacional.

Aduz que, ofertar habitações de interesse social não é tão simples quanto aparenta, pois exige planejamento e gestão de recursos públicos, de sorte a gerir a coisa pública nos moldes legais. Esclarece que, “não se trata de plantar casas, como uma semente que se planta e rega”, visto que é necessário para a aprovação do plano habitacional a elaboração prévia de um plano de ocupação, de um plano urbanístico, com registro em Cartório, elaboração de licitação, visando confecção de projetos habitacionais, cadastramento de supostos beneficiários, visando caracterizar a demanda habitacional, para efeitos de obtenção de financiamento do empreendimento habitacional, e comprovação da necessidade social do beneficiário. E, somente após a avaliação ou aprovação desses critérios inicia-se a construção, chegando ao seu destino final: o ator social da demanda.

Ou seja, a gestão do dinheiro público, por si só, traz todo um complexo burocrático, somando-se aos demais requisitos do programa habitacional, o que provoca a demora na concretização do plano habitacional. Porém, de intuito mais nobre que as políticas anteriores.

Estende seu raciocínio, esclarecendo que uma licença ambiental leva no mínimo seis meses, da mesma forma o cadastramento de beneficiário. Uma licitação de novo modelo habitacional, a ser edificado, bem como a escolha da empresa empreiteira, pode levar anos, assim como a formação de um projeto urbanístico leva de dois a três meses, e assim sucessivamente. Enfim, os requisitos impostos pela lei demandam um tempo considerável, mas não devem ser creditados à uma burocracia emperradora, mas imprescindível ao controle de contas dos órgãos oficiais e à eficiência do modelo habitacional atual.

Nesse sentido, o entrevistado frisa que o atraso não significa existência de burocracia desnecessária, mas fruto de um plano audacioso, que pretende influir no índice de desenvolvimento humano, doravante identificado como IDH, criando condições mais dignas

para a moradia social e viabilizando o crescimento urbanístico ordenado, com sustentabilidade ambiental. Tudo em conformidade com as leis da administração pública.

### **3.2.2 Entrevista 2**

Na avaliação do entrevistado B, o atraso da entrega de habitações sociais nos moldes da nova lei não se deve somente às exigências em comento, mas a um conjunto de obstáculos legais e supralegais, que justificam seu retardamento, consoante todo exposto pelo entrevistado A. Acrescenta que, embaraços são comuns no processo da implantação da política habitacionais por inúmeras razões. Contudo, a aplicação das novas regras, na visão do entrevistado B, trarão muito mais dignidade às habitações sociais futuras, sustentando que os assentamentos precários entregues pelos governos anteriores, assim como as ocupações irregulares, não retiraram do estado o dever de fornecer moradia digna a essas pessoas. Ao contrário.

O governo federal implementou junto com a atual política habitacional nacional um plano de prestação de assistência social, cuja atividade e objeto será o de reconstruir habitações e infraestruturas urbanísticas nos assentamentos entregues por planos habitacionais anteriores, dentre outras assistências. Isto demonstra que a responsabilidade urbanística e social desses assentamentos jamais deixa de existir, não obstante a entrega de habitações sociais, consoante disposição constitucional. Essa responsabilidade perene dos governos torna obrigatória a obediência à sequência de passos determinados pelo programa MCMV, afirma o entrevistado.

Do mesmo modo, esse entrevistado também inicia analisando as exigências legais, seguindo os mesmos passos do raciocínio do entrevistado A, acrescentando que, “se por um lado as exigências atrapalham o ritmo de produção, por outro criam habitações mais dignas”, afastando os problemas criados pelos assentamentos precários, cujo descontrole urbano importa em responsabilidade do governo municipal. Ou seja, a não observância de critérios mínimos de ocupação urbana, importa em ações políticas futuras, visando recompor a ordem urbanística

Para tanto, o entrevistado B dá números às suas palavras, esmiuçando o plano sobre a sua ordem de execução, além de outros esclarecimentos prestados à comunidade. Apresentando o plano Morar Bem, ilustra a formatação do programa com um folder,

distribuído no mês de novembro de 2012, demonstrando os aspectos essenciais para tentar justificar os motivos da demora, além de exaltar à eficiência e transparência dos critérios para contemplação do benefício. Indica os seguintes passos.<sup>14</sup>

1º PASSO — Para participar, o primeiro passo foi o cadastro ou o recadastramento, no Novo Cadastro da Habitação, por meio do site [www.morarbem.df.gov.br](http://www.morarbem.df.gov.br).

2º PASSO — Após o cadastro, a Sedhab e a Codhab divulgaram a relação por ordem de classificação no site, de acordo com a pontuação. Os critérios utilizados para pontuação foram: tempo de moradia em Brasília, número de dependentes, pessoas com deficiência ou idosos, tempo na antiga lista da Codhab e renda familiar bruta, que é a soma da renda do marido, da esposa e dos filhos. Os inscritos podem acompanhar tudo pelo site [www.morarbem.df.gov.br](http://www.morarbem.df.gov.br).

3º PASSO — É a vez da convocação por ordem de classificação. Com a publicação do seu nome no Diário Oficial do Distrito Federal, você deve comparecer ao Núcleo de Atendimento da Codhab para comprovar os dados. Mas atenção, você só deve ir à Codhab quando toda a documentação estiver pronta e obedecendo ao cronograma divulgado na carta de convocação.

4º PASSO — Assim que publicado no Diário Oficial que você está habilitado (a) e conforme os empreendimentos forem sendo construídos, a Codhab encaminhará a relação de nomes para o banco. Em seguida, o banco ou um correspondente bancário entra em contato com você para análise do financiamento e assinatura do contrato.

As pessoas que tiverem restrições financeiras e bancárias (por exemplo: Serasa, Cadin, SPC) devem regularizar a sua situação antes da convocação do banco. Você pode fazer isso renegociando a sua dívida, por exemplo.

5º PASSO — Concluída a obra, a Sedhab e a Codhab entregam as residências.

Dos passos elencados, garante o entrevistado B que o Distrito Federal está no terceiro passo, ou seja, momento em que o cadastrado deverá comparecer à administração com os documentos que preencham os requisitos da Lei 3.877/2006, descritos no folheto, a saber: certidões cartorárias, de nascimento, comprovantes e outros.

Porém, o momento em questão não é representativo quanto aos resultados estatísticos do programa, mas demonstra considerável evolução, afirma o entrevistado. Credita a demora também ao respeito aos critérios de transparência estabelecidos na lei distrital atual, salientando que os programas dos governos anteriores eram obscuros ou pouco

---

<sup>14</sup> Acesso em: 15.11.2012 <[http://www.sedhab.df.gov.br/images/images/noticias/boletim\\_morarbem\\_imprensa.pdf](http://www.sedhab.df.gov.br/images/images/noticias/boletim_morarbem_imprensa.pdf)>

esclarecedores, propiciando política clientelista, o que não ocorre no presente programa. Mas, destaca que seguir esses passos demanda tempo, em razão dos inúmeros feriados do nosso calendário gregoriano, além dos recursos administrativos e judiciais que constantemente interpostos nos diversos momentos da execução do plano.

Porém, ao conferir números ao plano também destaca um ponto interessante, para efeito de análise futura. O programa dirigido aos cidadãos de baixa renda, carecedores de moradia social, está com a fase de licitação concluída, ou seja, já ultrapassada a terceira fase, e com a demanda habitacional perfeitamente caracterizada, para efeito de financiamento imobiliário, já há uma empreiteira vencedora para edificar as habitações sociais, iniciando as obras assim que transcorrer os prazos recursais legais. A região administrativa Paranoá, Recanto das Emas e Riacho Fundo II, regiões que assentarão novos conjuntos habitacionais, por exemplo, encontram-se com a licitação já concluída. E, paralelamente, outras regiões receptoras de novos conjuntos, como Itapoá e Planaltina, estão em processo de licitação, demonstrando evolução também em seus procedimentos. Pois, a fase de licitação é a última que precede à execução das obras.

Isso, em suas palavras, “demonstra o quanto é complexo o conjunto procedimental do plano”, mas, a seu ver, justifica o aparente atraso, afirmando que moradias muito mais dignas serão entregues à comunidade, e não só o cidadão ganhará, mas toda comunidade. E, considerando sua complexidade, os passos estão sendo efetivados com relativa exiguidade.

Nesses novos conjuntos habitacionais o entrevistado B esclarece que as habitações sociais ofertadas serão de 2 e 3 quartos, de acordo com a renda bruta familiar. Mas, para os cidadãos enquadrados na faixa 1 serão entregues apenas apartamentos de 2 quartos, sem considerar o número de componentes de uma mesma família. Essas habitações a apartamentos com acabamento básico. E, em alguns casos haverá um desconto sobre o valor divulgado, a título de subsídio, causando uma diminuição no valor do imóvel, podendo ser ainda menor do que o valor divulgado, que é de R\$ 65.000,00 (sessenta e cinco mil reais), mas não poderá escolher um imóvel de 3 quartos ou maior que os definitivamente construídos.

Estes imóveis que se encaixam na faixa salarial 1, cuja renda é de até R\$1.600,00 (hum mil e seiscentos reais), é considerada habitação de interesse social, por isso a importância de identificar que estas novas habitações serão entregues em curto tempo aos atores sociais.

Contudo, ao apresentar o plano, confirma que não houve entrega de habitações nos moldes da lei atual, afirmando que embora haja uma demora no complexo habitacional em projeção, seus resultados estão prestes a acontecer. Justifica e expõe que seus benefícios não serão percebidos apenas na estrutura física interna e externa, mas por toda comunidade, apresentando sistema completo de infraestrutura urbana e condições básicas de habitabilidade.

Ademais, os benefícios também não se limitam a questões que envolvam condições mínimas de habitabilidade, esclarecendo que quem ganha até R\$ 1.600 reais a prestação não poderá exceder 5 por cento (5%) da sua renda mensal familiar. Ou seja, a menor prestação será de R\$ 25,00 reais, podendo ficar ainda menor, em casos especiais. E mais, se na convocação do banco o crédito não for aprovado, por falta de renda ou qualquer restrição, não haverá perda direta da habilitação, mas sim a possibilidade de escolha em outro endereço, que melhor se encaixe no orçamento do cidadão, aguardando até a regularização do nome do pretendente ao mútuo, ou mesmo a possibilidade de pagar o mínimo estipulado pelo banco, em caso de não possuir renda.

### 3.2.3 Entrevista 3

A entrevistada C, em consonância com o entrevistado B, expõe um programa complementar ao MCMV, cuja proposta é à promoção de melhores condições de habitação e infraestrutura urbana. Foi concebido e batizado com o nome de “Programa Morar Bem Melhor”. Seus objetivos vão além da reconstrução física, pois a política habitacional vislumbrou inúmeras necessidades sociais, que aumentam ou asseguram um mínimo de dignidade humana. Como é apresentada no site do Ministério das Cidades:

a ação de apoiar estados, Distrito Federal e municípios nas intervenções necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade de população localizada em área inadequada à moradia ou em situações de risco, visando a sua permanência ou realocação, por intermédio da execução de ações integradas de habitação, saneamento ambiental e inclusão social.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Acesso em: 16.11.2012 <<http://www.cidades.gov.br/index.php/programas-e-acoas/487-programa-urbanizacao-regularizacao-e-integracao-de-assentamentos-precarios>>

E, nesse sentido, a entrevistada C torna claro que os objetivos desse programa são a urbanização, regularização e integração de assentamentos precários, visando criar condições mínimas de habitabilidade, inclusive aos assentamentos ou ocupações de governos passados, os quais não conseguiram concretizar-se em sua plenitude, tornando-se verdadeiras favelas. Essas ações demonstram estreito apego com a questão habitacional e urbanística no Brasil, de sorte a não mais permitir assentamentos precários.

Acrescenta que, os programas de habitação operacionalizados pela Caixa Econômica Federal, como órgão financiador das edificações, também têm como objetivo a participação da população beneficiária em ações educativas e de mobilização social, o exercício da cidadania e a melhoria da qualidade de vida. Visando orientar os agentes executores no planejamento e implementação de Projetos de trabalho Técnico Social – PTTS, para prestar a essa comunidade condições de convivência pacífica e humanizadora.

A CEF possui equipe própria de profissionais da área técnica social habilitados, mas obriga, por contrato, a prestação desses serviços por parte dos Estados, Municípios e o Distrito Federal, sendo que os profissionais dos governos locais são qualificados pela equipe da CEF, que prepara e assessora os agentes executores, dando-lhes condições técnicas para implementação dos projetos. O contrato informado é celebrado entre a CEF e o ente federativo merecedor dos recursos para o programa MCMV, visando prestação de serviço de assistência social qualificada nos moldes do programa em comento.

O objetivo geral desse programa, segundo a entrevistada C, é promover ações integradas de desenvolvimento urbano nas regiões de maior concentração de pobreza do país, contribuindo para a universalização da cobertura dos serviços de saneamento básico e ambiental, ampliando a oferta de habitações e promovendo a melhoria das condições de habitabilidade e da infraestrutura urbana, destinando-se a áreas com frágil base econômica, aumentando o IDH nacional.

Ao apresentar o plano, a entrevistada deixa claro que o programa é operado com recursos do Orçamento Geral da União - OGU, que são repassados aos Estados, Distrito Federal e Municípios, de acordo com as etapas do empreendimento executadas e comprovadas. Esses recursos são depositados em conta específica, em contas da CEF, exclusivamente criadas para movimentação de valores relativos à execução do objeto do contrato assinado.

Com gestão do Ministério das Cidades (MCidades), e operado com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), o programa visa promover a urbanização, a prevenção de situações de risco e a regularização fundiária de assentamentos humanos precários,

articulando ações para atender as necessidades básicas da população e melhorar sua condição de habitabilidade e inclusão social. É necessário verificar a adequação da contrapartida oferecida aos percentuais mínimos definidos pelo MCidades, em conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com base no Índice de Desenvolvimento Humano do município (IDH-M), conforme disposto no site do MCidades.

Por tudo que expõe, a entrevistada salienta que o novo ordenamento do programa MCMV apresenta-se de forma mais eficiente e detalhista, demonstrando sensibilidade com a questão do enfrentamento da demanda habitacional, a rechaçar políticas que não enfrentam a fenomenologia, mas apenas promovem ações clientelistas, como a entrega de lotes sem infraestrutura ou habitação social, provocando ocupações irregulares ou assentamentos precários, “verdadeiras favelas”, cuja repercussão negativa será percebida por toda comunidade.

Diante deste raciocínio, concluiu que não se pode operacionalizar um programa dessa magnitude sem demandar considerável tempo, inclusive em respeito aos preceitos constitucionais do devido processo legal. Portanto, é de se concluir que não cabe análise sobre a retenção do programa habitacional por conta exclusiva das novas exigências. Faz-se necessária análise mais científica, perpassando por diversos fatores, intrínsecos e extrínsecos à implementação do programa. Avalia que, uma política pública deve ser analisada em sua plenitude, de sorte estudar as estratégias de ação que resultam maior alcance, com chances maiores de se tornar instrumentos eficazes para conduzir as transformações sociais desejadas.

#### **3.2.4 Entrevista 4**

O entrevistado D, em razão de inúmeros compromissos governamentais internos e externos, não pode apresentar-se antes do derradeiro dia para entrega da presente dissertação, que visou qualificá-la para a banca, mas ofertou ao autor uma revista que publicou basicamente seu posicionamento acerca da preocupação atual do governo com os problemas sociais de assentamentos precários e ocupações irregulares, e do questionário ofertado pelo pesquisador, ora autor. Basicamente, na mesma direção dos demais entrevistados. Houve, no entanto, a promessa de fechamento da entrevista até a apresentação definitiva da dissertação. Suas declarações foram utilizadas em razão da importância do cargo

que ocupa, bem como de suas afirmações, preponderantes à análise da situação atual do programa habitacional e dos motivos de sua retenção no Distrito Federal.

Pelo que, utilizou-se suas palavras a partir dos questionamentos promovidos pela Revista Brasileira de Habitação, editada e publicada pela Associação, cujas indagações se deram bem próximos das questões colocadas pelo autor. Sobre a primeira indagação, acerca dos avanços do programa MCMV após sua posse, e dentro do contexto atual de implementação do plano, o entrevistado D afirma que os instrumentos necessários para efetivação da política habitacional no país já foram construídos, sendo que, o desafio é buscar apoio dos municípios quanto à adesão de seus programas habitacionais aos propósitos da lei, de sorte a priorizar as ações, como a regularização fundiária, acelerando sua implementação.

Afirma o ora entrevistado que, neste ano de 2012 o número de unidades habitacionais contratadas pelo Programa MCMV aumentou, considerando que em tempo passado alguns municípios não conseguiram demonstrar sequer os planos de formação de um projeto urbanístico visando assentamentos habitacionais. Aduz, em sua entrevista, que, “em menos de sete meses, o volume de contratação já é superior a 80% do que foi contratado no ano passado”, e que o investimento já superou a marca de R\$ 100 bilhões e mais de 830 mil unidades entregues.

E que, além disso, em abril, a presidenta Dilma Rousseff anunciou aumento da meta do programa para 2,4 milhões de moradias, demonstrando avanços no plano e ambição acerca dele. Outro ponto importante destacado pelo entrevistado foram as ações do Programa de Aceleração do Crescimento, PAC, na área de urbanização em assentamentos precários, onde informa que destinados mais de R\$ 25 bilhões em 924 assentamentos, ao todo, desde a sua implementação.

Em sua narrativa, deixa claro que as obras de saneamento, infraestrutura, equipamentos públicos, melhorias e construção habitacional beneficiam 1,8 milhão de famílias, demonstrando que novo plano habitacional intenciona não só a entrega de habitações mais dignas, mas também a entrega de estrutura urbanística aos assentamentos precários.

Todavia, a pesquisa identificou que esses números são nacionais, mas ainda fora da realidade do Distrito Federal, que encontrou sua adesão ao programa há pouco.

Em relação à sustentabilidade ambiental e social, o entrevistado, ao ser indagado pela Revista Brasileira da Habitação, respondeu que “a construção de cidades sustentáveis no Brasil passa pela consolidação de uma agenda específica, que dialogue com os desafios enfrentados pelos países em desenvolvimento”. Faz menção a essa proposta de convergência de interesses na América Latina para afirmar que essa agenda ainda está em

processo de consolidação, mas deve consolidar-se em breve, considerando o compromisso do Brasil com o crescimento econômico com inclusão social.

Em sua análise, afirma que isso significa desenvolver estratégias de grande escala, tanto no enfrentamento dos passivos socioambientais, como os déficits de saneamento e de moradia, quantitativos e qualitativos, como de planejamento para o crescimento futuro sustentável.

Nesse contexto, afirma que, os desafios são a distribuição espacial dos investimentos públicos de forma mais equitativa e a busca por reduzir os impactos da infraestrutura urbana, investindo na qualidade, na variedade de soluções e na atenção a toda a cadeia produtiva da construção civil.

Outra questão proposta pelo entrevistado D, diz respeito a inclusão de outros instrumentos de melhoria da sustentabilidade ambiental e social, pois, em sua ótica, a revisão da nossa matriz de mobilidade urbana, a qual é baseada no uso do automóvel individual em detrimento do transporte coletivo em massa, requer nova análise, e está entre os maiores desafios para alcançarmos cidades mais sustentáveis. Razão pelo qual, os novos assentamentos governamentais devem preferir os condomínios verticais aos horizontais.

Sobre o assunto, inclusive, o entrevistado A já havia noticiado que os novos assentamentos edificados na região do Distrito Federal serão verticais, inclusive pela limitação territorial em estabelecer novos assentamentos. Tudo no sentido de viabilizar maior mobilidade da população e a sustentabilidade urbana.

Na esteira da presente pesquisa, e dentro da hipótese criada, a Revista indagou acerca dos obstáculos para execução do programa MCMV, e a expectativa para o ano de 2012. O entrevistado D, faz uma análise do programa quanto aos atores pertencentes à faixa 1, esclarecendo que o desafio é empenhar mais esforço para que os municípios aumentem as parcerias na implementação dos projetos. E, considerando que existe rubrica destinada à implementação do programa habitacional, a qual não foi utilizada por falta de planejamento urbano nesses novos assentamentos, explica que a meta será preparar os municípios para que eles possam efetuar mais planejamentos urbanos, empenhando maior celeridade às suas aprovações.

A entrevista também debateu a questão do trabalho social efetuado junto às famílias de baixa renda nesses assentamentos, novos e naqueles precários, conforme noticiado pela entrevistada C, e quais foram os avanços, bem como a importância das companhias e Agentes Públicos nesse processo de implementação do programa habitacional. Neste aspecto, afirma o entrevistado D que possui “absoluta convicção do trabalho social como um

componente estratégico na implementação dos nossos programas”. Esclarece que, a estratégia social, tal como foi concebida, para novos empreendimentos ou para aquelas favelas existentes, é uma oportunidade de fortalecer essas comunidades. Pois, ao ampliar o acesso aos serviços e equipamentos culturais e sociais, criam-se “novas oportunidades de inclusão produtiva e o empoderamento das comunidades”, intencionando moradias mais dignas, com “mudança de patamar da organização social”.

Lembra, conforme também noticiado pelo entrevistado A, que no programa atual “os agentes não são executores de obras, mas promotores do planejamento”, viabilizando estratégias de coesão social e a sustentabilidade urbana, a qual, uma vez preparada, poderá prover o acesso a todos os benefícios para o cidadão no futuro.

Em relação à importância das Companhias e Agentes Públicos no programa habitacional, indagada na entrevista, esclarece que, por seu especial conhecimento na abordagem social da questão habitacional, “podem contribuir bastante para o atendimento das diretrizes da Política Nacional de Habitação e do Trabalho Social, expressa em todos os documentos publicados pelo Ministério das Cidades”. Afirma ainda que, eles podem ajudar também na articulação com entidades na integração de programas governamentais e não governamentais, auxiliando no alcance dos objetivos do trabalho social com as famílias.

Em síntese, o entrevistado D, enquanto representante do Governo Federal, faz suas análises sobre a questão habitacional, afirmando que apóia quaisquer intervenções ou exigências, necessárias à regularização fundiária, segurança, salubridade e/ou habitabilidade, em relação às habitações localizadas em áreas precárias, por falta de condições mínimas de habitabilidade ou por estarem em situação de risco. Defende que essas intervenções são necessárias à permanência desses assentamentos ou sua realocação. Tudo visando atender às necessidades básicas da população, melhorando a condição de habitabilidade, saneamento ambiental e inclusão social.

### **3.2.5 Entrevista 5**

A entrevistada E, em razão de sua contemplação no programa Morar Bem foi escolhida e de essencial importância para pesquisa, considerando sua condição natural de autor privado e cliente do programa habitacional em assentamentos precários e ocupações irregulares. As respostas ofertadas pela entrevistada E apontam para o mesmo lado das

respostas ofertadas pelos atores públicos, demonstrando apreço dos clientes do Programa Morar Bem, no sentido de receber a moradia com toda infraestrutura esperada em uma moradia qualquer.

Neste ponto, a partir do questionário ofertado pelo pesquisador, pode-se deduzir que a transformação social apontada pelo entrevistado A e D realmente encontram assento na realidade, posto que as pessoas contempladas no plano, embora consigam o atraso na implementação, mostram-se desejosos de receber infraestrutura concomitantemente com a nova habitação, demonstrando acerto na política habitacional.

Basicamente, na mesma direção dos demais entrevistados, houve convergência nas conclusões dos atores públicos, o que se apresenta como fator científico relevante. No entanto, a demora foi apresentada pela entrevistada E como fator inconveniente para uma resposta à provisão de habitações sociais. Suas razões refletem em termos de sobrevivência social, considerando que a demora importa inexoravelmente em pagamento de alugueis até a entrega da habitação, o que se reveste em angústia e abnegações de toda ordem, em termos financeiros, considerando os direitos sociais por ela pretendidos.

### **3.2.6 Entrevista 6**

A entrevistada F, em razão de sua contemplação no programa Morar Bem foi escolhido e de essencial importância, considerando também sua condição natural de autor privado e cliente do programa habitacional problemas sociais de assentamentos precários e ocupações irregulares. Seus apontamentos são concordantes com os atores públicos e com a entrevistada E, no sentido de agradar-se pela infraestrutura ofertada no assentamento, mas que, na hipótese contemplada, o assentamento não foi exatamente nos moldes do programa de moradias de interesse social, pois os clientes estarão pagando por toda estrutura recebida.

Por isso, resolveu-se registrar a satisfação dos clientes envolvidos, mas não foi aprofundada a pesquisa, em razão da semelhança, mas sem a similaridade do produto em debate. Contudo, e consoante entrevista anexada, verifica-se a transformação social no programa habitacional distrital.

Roteiro de questionário – Entrevistado A  
(Respondido por Geraldo Magela – Secretário Habitação do DF)

Como nasceu o programa Morar Bem?

O programa Morar Bem foi instituído em 2011 no início da gestão do governador Agnelo Queiroz, sendo coordenado pela Secretaria de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano – Sedhab.

A partir de então, foi alterada a principal diretriz da política habitacional do DF adotada por governos antecessores: a distribuição de lotes, muitas vezes em locais semi-urbanizados. Esta prática foi substituída pela oferta habitacional em local com infraestrutura completa: rua asfaltada, água encanada, luz e escritura no nome do beneficiário.

São apartamentos e casas financiados por meio do Programa Minha Casa, Minha Vida para as pessoas que atendem aos requisitos da lei distrital nº 3.877/2006, que dispõe sobre a política habitacional do DF. Para tanto, os interessados têm que estar inscritos no Novo Cadastro da Habitação, uma plataforma online que garante transparência nas ações na área habitacional do DF promovidas pelo governo.

Qual é o investimento anual para o Programa Morar Bem?

O recurso solicitado, por esta Secretaria ao Governo Federal para fazer face ao Programa foi, em média de R\$ 166.000.000,00 por ano.

Contudo, dado as dificuldades e as diferentes prioridades governamentais, os recursos previstos, alocados e gastos, até o momento, corresponde ao descrito no quadro abaixo:

SEDHAB	Previsto (PPA)	Alocado (LOA)	Empenhado (QDD)	Liquidado (QDD)
2011	103.801.391,00	160.000,00	36.840,00	36.666,00
2012	207.800.000,00	1.099.148,00	7.000,00	7.000,00
2013	190.000.000,00	10.000,00	0,00	0,00

CODHAB	Alocado (LOA)	Empenhado (QDD)	Liquidado (QDD)
2011	61.974.247,00	37.154.050,99	36.199.536,92
2012	30.764.231,00	21.911.356,00	18.994.955,00
2013	61.625.091,17	0,00	0,00

Qual é o valor entregue pelo Governo Federal para fazer face a esse programa?

Até agora, o governador do Distrito Federal, Agnelo Queiroz, sancionou a Lei nº 4.867, de 05 de julho de 2012 que autoriza o Executivo a contratar financiamentos de até R\$ 45 milhões junto à Caixa Econômica Federal para infraestrutura urbana em projeto habitacional de interesse social no Paranoá, por meio do Programa de Financiamento das Contrapartidas do Programa de Aceleração do Crescimento, na modalidade Empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida – CPAC/PMCMV. A autorização para a contratação de financiamento deu-se devido à necessidade de o Governo do Distrito Federal viabilizar a contrapartida para o projeto. Contudo, o mesmo procedimento já foi adotado para garantir mais de R\$ 600.000.000,00, para a execução do programa até o fim do governo.

Quantas moradias já foram entregues, por ano?

Entregas de moradias pelo programa Morar Bem até o momento só aconteceram no Setor Habitacional Jardins Mangueiral, totalizando 9.798 pessoas habilitadas, que estão aptas a procurar o agente financeiro com vistas à formalização de contrato de financiamento. Outras casas foram entregues pelo GDF, entretanto por meio do programa Regularizou, é seu! em locais como Vila DNOCS, Estrutural e Setor Habitacional Sol Nascente.

Cabe ressaltar que o processo de atendimento habitacional demanda tempo. Uma vez habilitada, a pessoa deve comprovar as informações prestadas e depois é encaminhada para o agente financeiro com vistas à formalização de contrato de financiamento. Paralelo a este processo, as empresas e entidades (sindicatos, cooperativas, associações) interessadas em participar da política habitacional do DF participam de processo de seleção de projeto e obtenção de financiamento para viabilizar a construção das unidades habitacionais.

Qual é o déficit habitacional no DF? Existe programação para findar este déficit ou esse ideal é inatingível?

Tendo por base os dados do Novo Cadastro da Habitação, estima-se um déficit habitacional de 160 a 170 mil unidades habitacionais. Este dado leva em consideração que, apesar dos 375.960 inscritos, um percentual considerável é formado por jovens de até 25 anos. Grupo que, no momento, não é prioridade para atendimento.

Outro fator a ser levado em consideração é que o programa federal Minha Casa, Minha Vida prevê atendimento para as famílias com renda mensal de até R\$ 5.000,00. Já a política habitacional do GDF prevê atendimento às famílias com renda mensal superior, chegando aos 12 salários mínimos.

Analisando estes dados, entre outros, conclui-se que um universo considerável de inscritos não faz parte do foco para provimento habitacional, que tem como prioridade famílias com renda de até R\$ 1.600,00 e com idade superior a 25 anos.

Nesse processo de entrega, existe alguma ajuda enquanto a moradia não chega? As famílias que se encontram em vulnerabilidade social podem procurar a Secretaria de Desenvolvimento Social e Transferência de Renda (Sedest), que fará uma análise da situação de cada família e poderá conceder um auxílio por tempo determinado pela Sedest. Já foi feito algum comparativo com programas passados. Não há comparativo científico em análise neste momento.

O Plano está em fase madura ou é previsto mudanças na sua formatação?

Não estão previstas mudanças. O Novo Cadastro da Habitação tem validade de três anos, ou seja, até 2015 não deverá ser alterado, de forma que somente as pessoas que nele se encontram poderão participar do programa Morar Bem.

O custo de infraestrutura antecedendo as construções de moradia onera ou atrapalha o processo de entrega das habitações?

A questão não deve ser analisada por esta ótica. A provisão habitacional deve acontecer em local com infraestrutura que garanta dignidade aos moradores. É um conjunto. A moradia não é apenas a casa ou o apartamento, mas também o local em que a unidade habitacional se encontra.

Os processos de regularização desenvolvidos pela secretaria também preveem o recebimento de infraestrutura urbanística? Com existência ou compromisso?

O processo de regularização é completo. Além da documentação, é prevista a implantação de toda a infraestrutura e do atendimento dos serviços básicos.

Quantos e quais órgãos estão envolvidos nesse processo?

Praticamente todo o governo está envolvido, mas o processo é dirigido pela Sedhab — Secretaria de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano.

- a) Da área estadual: Sedhab, Codhab, Terracap, Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (Semarh), Instituto Brasília Ambiental (Ibram).
- b) Da área federal: Secretaria de Patrimônio da União (SPU), vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).
- c) Servidores estaduais envolvidos no processo: Todos os servidores dos órgãos citados.

### Roteiro de questionário – Entrevistado B

(Entrevistado respondeu oralmente via gravador, restando consignado na dissertação)

- 1) Como nasceu o programa Morar Bem?
- 2) Qual é o investimento anual para o Programa Morar Bem?
- 3) Qual é o valor entregue pelo Governo Federal para fazer face a esse programa?
- 4) Quantas moradias já foram entregues, por ano?
- 5) Qual é o déficit habitacional no DF? Existe programação para findar este déficit ou esse ideal é inatingível?
- 6) Nesse processo de entrega, existe alguma ajuda enquanto a moradia não chega?
- 7) Já foi feito algum comparativo com programas passados.
- 8) O Plano está em fase madura ou é previsto mudanças na sua formatação?
- 9) O custo de infraestrutura antecedendo as construções de moradia onera ou atrapalha o processo de entrega das habitações?
- 10) Os processos de regularização desenvolvidos pela secretaria também preveem o recebimento de infraestrutura urbanística? Com existência ou compromisso?
- 11) Quantos e quais órgãos estão envolvidos nesse processo?
  - a) Da área estadual
  - b) Da área federal
  - c) Servidores estaduais envolvidos no processo

### Roteiro de questionário – Entrevistado C

(Entrevistado respondeu oralmente via gravador, restando consignado na dissertação)

- 1) Como é o programa Morar Bem do ponto de vista social?
- 2) Qual é o investimento anual para as propostas sociais do Programa Morar Bem?
- 3) Existe algum convênio entre o Distrito Federal e a União, quanto aos programas sociais implementados nesse programa habitacional?
- 4) Como essas novas disposições sociais estão sendo gerenciadas?
- 5) Esse programa social baseia-se em preparação social sob a ótica do mercado de trabalho ou há outras vertentes para o plano?
- 6) Quantos e quais órgãos estão envolvidos nesse processo?
  - a) Da área estadual
  - b) Da área federal
  - c) Servidores estaduais envolvidos no processo

**ROTEIRO DE ENTREVISTA II (ENTREVISTADA E)  
ENTREVISTA REALIZADA COM PESSOAS JÁ BENEFICIADAS PELA POLÍTICA  
HABITACIONAL**

Nome: HELLEN RYSE ALVES FERREIRA  
 Identidade: 13302823 SSP-MG  
 Idade: 27 anos  
 Dependentes: 1  
 Endereço: QI 01, CONJUNTO J, CASA 32, GUARÁ I  
 Telefone: (61) 8216 2926

1) Qual foi o benefício na área habitacional que recebeu ou está para receber do Governo do Distrito Federal?

Resp.: . MÉTODO DE FINANCIAMENTO FACILITADO

2) Qual a sua avaliação sobre o benefício recebido?

Resp.: . BOM. SERIA ÓTIMO SE FOSSE MAIS RÁPIDO O PROCEDIMENTO DE AVALIAÇÃO DE DOCUMENTAÇÃO E FINANCIAMENTO.

3) Qual o tipo de benefício habitacional que está recebendo do Governo Distrital? (responder no item que achar conveniente)

- a) Ofertamento de habitações sociais com financiamento? Resp.: . SIM
- b) Ofertamento de moradias sem financiamento? Resp.: .
- c) Ajuda governamental no pagamento de alugueres? Resp.: .
- d) Regularização de imóveis não regularizados? Resp.: .
- e) Ofertamento de habitações para vítimas da violência doméstica? Resp.: .

3) Entende como fundamental a presença de infraestrutura urbana, como asfalto, água encanada, iluminação pública no assentamento? Ou não?

Resp.: . SIM, ESSENCIAL E FUNDAMENTAL

4) Entende os procedimentos do governo como essenciais ou morosos no processo de entrega de habitações?

Resp.: . MUITO MOROSO

6) Entende que está havendo demora na entrega de novas moradias? Ou o processo tem de ser burocrático para ter mais transparência na concorrência das pessoas?

resp.: Está havendo muita demora na entrega das casas, o processo tem que ser burocrático até um certo momento, depois que passa pela aprovação financeira deveria ser mais ágil.

**ROTEIRO DE ENTREVISTA II (ENTREVISTADA F)**  
**ENTREVISTA REALIZADA COM PESSOAS JÁ BENEFICIADAS PELA POLÍTICA HABITACIONAL**

Nome: JORDANIA ALVES FERREIRA

Identidade: 14846053

Idade: 32 anos

Dependentes:

Endereço: QN 7 CONJ. 22 CASA 32 – RIACHO FUNDO I

Telefone: 61-8198-6532

1) Qual foi o benefício na área habitacional que recebeu ou está para receber do Governo do Distrito Federal?

Resp.: . FACILIDADE NO FINANCIAMENTO JUNTO A CAIXA

2) Qual a sua avaliação sobre o benefício recebido?

Resp.: . ÓTIMO. POIS ATRAVÉS DO CONVÊNIO FICOU BEM MAIS FÁCIL ADQUIRIR UM IMÓVEL

3) Qual o tipo de benefício habitacional que está recebendo do Governo Distrital? (responder no item que achar conveniente)

**a) Ofertamento de habitações sociais com financiamento? Resp.: . SIM**

b) Ofertamento de moradias sem financiamento? Resp.: .

c) Ajuda governamental no pagamento de alugueres? Resp.: .

d) Regularização de imóveis não regularizados? Resp.: .

e) Ofertamento de habitações para vítimas da violência doméstica? Resp.: .

4) Entende como fundamental a presença de infraestrutura urbana, como asfalto, água encanada, iluminação pública no assentamento? Ou não?

Resp.: . SIM

5) Entende os procedimentos do governo como essenciais ou morosos no processo de entrega de habitações?

Resp.: . MOROSOS NO PROCESSO DE ENTREGA

6) Entende que está havendo demora na entrega de novas moradias? Ou o processo tem de ser burocrático para ter mais transparência na concorrência das pessoas?

Resp.: . HÁ DEMORA NA ENTREGA DE NOVAS MORADIAS

### **3.3 Propostas e cenários**

Nesta parte da dissertação, será apresentado o cenário da habitação no Distrito Federal, ofertando ao leitor a realidade atual do programa habitacional quanto a fase de sua implementação, para que ele situe-se acerca da problemática envolvida na dissertação. O momento, então, será narrado a partir dos depoimentos dos atores políticos responsáveis pela gestão e aplicação do programa Morar Bem, informando os dados oficiais colhidos ao longo do trabalho. Após, serão ofertadas propostas quanto aos resultados encontrados, visando sugerir ações que aumentem a eficiência do programa ou aceleração dos resultados pretendidos.

#### **3.3.1 Cenários**

Visando apresentar o cenário habitacional no Distrito Federal autor-pesquisador trouxe dois conjuntos habitacionais como fonte de estudos: o “Jardins Mangueiral” e a “Vila Dnocs”. Considerando que os dois possuem realidades bem distintas, serão apresentadas as diferenças de modo comparativo, a partir dos dados trazidos, procurando estabelecer ligação entre a satisfação de seus beneficiários quanto à estrutura urbana e os dados obtidos na sua realização. Ademais, atualmente não há iniciação de qualquer edificação de assentamentos governamentais de habitações de interesse social, o que justifica a colação trazida para efeitos de localização do leitor na realidade habitacional do Distrito Federal quanto aos programas habitacionais implementados sob a nova política nacional habitacional.

##### **3.3.1.1 Análise do projeto Dnocs**

A assessoria de comunicação social da secretaria de habitação do Distrito Federal – SEDHAB, informou em seu site que o governo do Distrito Federal, Agnelo Queiroz, fez a entrega solene de 98 habitações sociais no dia 4 de junho de 2012, na Vila

Dnocs, em Sobradinho I. A ação pertence ao programa “Regularizou, é Seu”, e sua concepção está inserida no programa habitacional do Distrito Federal, o programa “Morar Bem”. No total foram construídas 429 unidades habitacionais e de infraestrutura como pavimentação, obras viárias e drenagem pluvial.<sup>16</sup>

Um breve histórico da Vila Dnocs remonta o início nos anos 60, iniciada com uma ocupação irregular e edificação precária de 20 casas, para servidores do antigo Departamento Nacional de Obras Contra a Seca (Dnocs). Na década de 70, com a transferência do Dnocs para o Nordeste, muitos funcionários acompanharam o departamento, enquanto outros ficaram. A Caixa Econômica Federal passou a administrar o conjunto, e muitos dos imóveis foram ocupados por outras pessoas. Nos anos 90, com a implantação do Setor de Oficinas, foram iniciadas as primeiras ações para regularização fundiária da área, que nos últimos anos sofreu inúmeras invasões.

A entrega das moradias em apreço simboliza o momento vivido pelo programa habitacional no Distrito Federal, o qual, embora não tenha construído um assentamento de habitação social, para pessoas de baixa renda, nos moldes atuais, demonstra que o programa possui outros objetivos, que intencionam não só a construção de novas habitações, como também entregar condições mínimas de habitabilidade, com entrega de estrutura urbanística aos assentamentos precários.

A entrega das 98 habitações, de um total de 429 unidades construídas é real. Representa a edificação de uma moradia nova e digna, contudo não ocorre em assentamento novo. Ao contrário. O acampamento DNOCS é antigo no Distrito Federal, como reflete seu histórico. Ocorre que, a ocupação sempre foi irregular e não possuía estrutura urbanística, nem moradia digna.

Por conta disso, o Governo do Distrito Federal implementou sua nova política nesse assentamento, de cunho precário, entregando infraestrutura e edificando novas moradias em terrenos que não possuíam moradia digna, mas apenas construções impróprias ou não terminadas. Portanto, foram entregues construções novas e dignas, em locais de assentamentos irregulares e moradias construídas precariamente.

Sua concepção está refletida nas pretendidas ações sociais de gestão do Ministério das Cidades (MCidades), cujo objetivo é o de promover a urbanização, a prevenção de situações de risco e a regularização fundiária de assentamentos precários ou

---

<sup>16</sup> Disponível em: <<http://www.sedhab.df.gov.br/sala-de-imprensa/noticias/item/2096-vila-dnocs.html>>. Acesso em: 21.11.2012.

ocupações irregulares, articulando ações para atender as necessidades básicas da população e melhorar sua condição de habitabilidade e inclusão social.

A Vila Dnocs foi declarada pelo atual Governo do Distrito Federal como Área de Regularização de Interesse Social, visando a implementação de ações de urbanização naquele local, além de ações educativas e de mobilização social, para atender as famílias que estavam na informalidade e carentes de equipamentos públicos, através da implementação de Projetos de trabalho Técnico Social – PTTS, para prestar a essa comunidade condições de sobrevivência digna, convivência pacífica e humanizadora. Ademais, serão fornecidos serviços urbanos básicos, com investimentos de mais de R\$ 22 milhões de reais, dos quais R\$ 10 milhões serão do PAC/Habitação para construção das unidades, e cerca de R\$ 12 milhões serão empregados pelo Governo do Distrito Federal, com pavimentação, obras viárias, drenagem pluvial e trabalho social.<sup>17</sup>

A ação social debatida também ofertou outras ações, como a entrega de novas habitações sociais para as vítimas de violência contra a mulher, protegidas pela lei “Maria da Penha”. A ação foi promovida pela Secretaria da Mulher do DF, em conjunto com as Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (Sedhab) e Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (Codhab), em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Social (Sedest) e Administração Regional de Sobradinho.

Em seu site de notícias, a SEDHAB apresenta histórias de pessoas que moravam há muito nesses assentamentos precários, e que somente após a implementação do programa atual estão vislumbrando condições mínimas de dignidade em suas moradias. Apresenta histórias como a da diarista Iranete Ribeiro (39 anos), de mudança com seus três filhos para um sobrado, em que exclama: “Moro aqui há 10 anos e estou muito nervosa porque vou receber minha casa. Qualquer pessoa que consegue o seu cantinho depois de muita luta tem que estar muito feliz”.<sup>18</sup>

Este testemunho ilustra bem o cenário naquele assentamento. Ou seja, não há entrega de habitações novas em assentamentos novos, mas entrega de infraestrutura em assentamentos precários e edificação de habitações sociais novas em lotes irregulares, com moradias pouco dignas, em razão das construções efetivadas sem os padrões mínimos da construção civil. Atualmente o Dnocs encontra-se reestruturado em sua logística, e possui cenário bem diferente de sua criação.

---

<sup>17</sup> Disponível em: <<http://governo-df.jusbrasil.com.br/politica/2696896/dignidade-aos-dois-mil-moradores-da-vila-dnocs>>. Acesso em: 16.11.2012.

<sup>18</sup> Disponível em: <<http://www.df.gov.br/noticias/item/3003-gdf-conclui-entrega-de-casas-na-vila-dnocs.html>>. Acesso em: 16.11.2012.

Fig. 03<sup>19</sup>

Embora não exista atualmente entrega de assentamentos governamentais novos, com edificações de habitações de interesse social nos novos moldes do programa MCMV, utilizaremos a Vila Dnocs como parâmetro para a análise da importância da preexistência de infraestrutura urbanística, como condição de financiamento para construção de habitações sociais. Neste mesmo raciocínio, utilizaremos também o empreendimento “Jardins Mangueiral”, embora não pertencente aos padrões do programa analisado na dissertação, este se prestará ao mesmo propósito.

### **3.3.1.2 Análise do Projeto Jardins Mangueiral**

O projeto Jardins Mangueiral, localizado próximo à região administrativa de São Sebastião, é o resultado de uma parceria público-privada para edificação de novos conjuntos habitacionais no país, legalmente conhecida como PPP. Ocupa uma área de 200 hectares, onde foram construídas mais de oito mil unidades habitacionais, divididas em quadras, pertencentes a um condomínio. Sua paginação contém três tipos de habitação: casas de dois e três quartos e apartamentos de dois quartos.

---

<sup>19</sup> Foto fornecida pelo Sedhab. Pág.

Fig. 04<sup>20</sup>

O empreendimento foi construído em parceria com seis empresas, as quais fazem parte do Consórcio Jardins Mangueiral. A concepção do conjunto habitacional contempla um conjunto arquitetônico idêntico, externamente, mas apresenta um conceito único, com área de lazer, infraestrutura básica, água encanada, esgotamento sanitário, asfaltamento, fornecimento de energia elétrica e padrões razoáveis de estrutura urbanística.

Nesse sentido, o conjunto habitacional foi trazido como cenário da habitação no Distrito Federal como fonte de pesquisa para a análise em discussão: importância da existência de infraestrutura urbana e condições mínimas de habitabilidade. Embora, não haja correlação entre o conjunto trazido e a construção de assentamentos governamentais de habitações de interesse social sob os moldes do MCMV.

No conjunto habitacional Jardins Mangueiral não há gestão governamental, como determina o programa habitacional federal e distrital, mas houve uma parceria entre empresas privadas, associações de moradores, cooperativas habitacionais e o governo local. Sendo que, a participação do Governo foi tímida, ingressando apenas com a doação dos imóveis, aqui entendido apenas terra nua, sendo que, a edificação das habitações e da infraestrutura urbana foi de iniciativa e responsabilidade das empreiteiras, cuja gestão se deu em moldes alienígenas, posto que um contrato privado disciplinou as responsabilidades pela construção e efetivação da estrutura pública.

---

<sup>20</sup> Foto fornecida pelo Sedhab. Pág. .

Fig. 05<sup>21</sup>

Portanto, o conjunto habitacional não se deu nos moldes do programa MCMV. Porém, alguns aspectos obedeceram as novas regras, qual seja, a preexistência de infraestrutura urbana, razão pelo qual foi utilizado o conjunto habitacional Jardins Mangueiral. Posto isso, a existência de condições próximas às exigências legais instituídas no programa habitacional justificou sua utilidade, como fonte de pesquisa e análise da importância destes elementos.

### **3.3.1.3 Análise do programa Morar Bem na atualidade**

O Secretário da Habitação do Distrito Federal, em coletiva aberta aos órgãos de comunicação, realizada em 01.11.2012, situou o público quanto ao atual panorama habitacional no DF, afirmando que o Governo está finalizando a 3ª fase do plano - convocação dos inscritos em programas habitacionais para apresentar os documentos necessários à concessão do benefício-, após meses de inscrição ofertados à população do DF no site da Sedhab, restando mais de 376 mil inscritos.

Sendo que, terminada essa fase inicia-se a 4ª fase – análise de crédito e de restrições financeiras para contratação do financiamento junto ao banco-, que em alguns casos a serem implementados do governo distrital, como região do Paranoá, Recanto das Emas e Riacho Fundo II, já possui inclusive licitação concluída, o que significa que a demanda por

---

<sup>21</sup> Foto fornecida pelo Sedhab. Pág. .

financiamento subsidiado já estará caracterizada pela instituição financeira, a justificar o empenho das verbas públicas nas novas edificações, em razão das contratações de financiamento realizadas pelos beneficiárias das moradias sociais.

Nessa esteira, o secretário afirma que foram selecionadas 30 cooperativas para construção imediata em Samambaia, beneficiando aproximadamente 1.600 famílias. Concomitantemente a este programa, serão selecionadas mais 41 cooperativas habitacionais, visando a identificação de mais de 2 mil famílias para edificação de habitações sociais em diversas regiões administrativas como Recanto das Emas, Riacho Fundo II, Gama, Santa Maria e Samambaia. Ou seja, serão 71 cooperativas beneficiárias de assentamentos habitacionais sociais.

Aduz que, além destas, mais 440 entidades cooperativas serão convocadas com intuito de indicar 10 pessoas por entidade, a beneficiar ao menos 4.400 famílias. Todos albergarão novos projetos habitacionais do Governo, já em fase de implementação. Contudo, conforme já bastante esclarecido, é oportuno frisar que ainda não foram edificados assentamentos habitacionais de interesse social nos moldes previstos pela lei do programa MCMV.

O Secretário de Habitação do Distrito Federal continua sua exposição afirmando que, além das 4.400 famílias beneficiárias, mais 3.877 novas habitações serão entregues às cooperativas e associações de interesse puramente habitacional, dos quais 40% sairão das cooperativas e o restante das associações comunitárias, perfazendo um total de mais de 8 mil habitações sociais.

Ademais, mais de 5 mil inscrições individuais, valor aproximado de inscrições realizadas desde o início do novo programa, serão convocadas para serem beneficiadas pelo novo programa habitacional, perfazendo um total de 13 mil moradias, mais as quase 3.600 famílias beneficiárias na convocação das 71 cooperativas citadas acima. Afirma, ainda, que ao final de toda implementação do plano serão convocadas mais de 50 mil famílias, pretendendo beneficiar todas nos programas habitacionais.

Contudo, esse número de 50 mil famílias convocadas até o final da implementação da primeira etapa do novo plano habitacional não se refere apenas as habitações destinadas às pessoas de baixa renda, mas as quatro faixas de renda compreendidas no programa, já que a programa do Governo do Distrito Federal Morar Bem prevê atendimento às famílias com renda mensal superior ao limite de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais), imposto pela da lei do programa nacional (MCMV), chegando aos até aos 12 salários mínimos.

Como exemplo, destaca que a faixa 1 compreende as pessoas que percebem até R\$ 1.600,00 (um mil e seiscentos reais) por mês, ou seja, comprovadamente cidadãos de baixa renda, a faixa 2 refere-se às pessoas que percebem entre 1,6 a 3,1 mil reais mensais, a terceira faixa vai de 3,1 a 5 mil reais, e finalmente a faixa 4, que contemplam as pessoas com renda entre 5 a 7,4 mil reais mensais. Portanto, no programa distrital a faixa 4 foi incluída, acrescentando pessoas que ganham acima dos 5 mil reais limitados pelo programa nacional.

Diante deste esclarecimento, o Secretário afirma que 84% por cento dos convocados pertencem ao grupo da faixa 1, reconhecidamente de baixa renda, 12% por cento pertencerão à faixa 2, pouco mais de 3% por cento pertencerão à faixa 3 e 0,5% restantes serão destinados à faixa 4. Portanto, os números informados pelo governo do Distrito Federal não se destinarão apenas ao objeto das convocações destinadas pelo programa habitacional do Distrito Federal não.

Ademais, o Secretário Geraldo Magela esclarece que não serão mais edificadas casas ou condomínios horizontais, mas somente apartamentos ou condomínios verticais, em razão das novas exigências de preexistência de infraestrutura urbana. Pois, além de encarecem sobremaneira a obra, por razões óbvias, comprometem a implementação de novos assentamentos habitacionais, considerando a limitação territorial do Distrito Federal.

O Secretário esclarece que, o governo distrital considera o déficit habitacional em Brasília a partir do cadastro de inscrição, e este gira em torno de 376 mil inscrições, mas boa parte dessas inscrições são de pessoas com idade inferior a 25 anos de idade, o que não é considerado prioridade no programa de enfrentamento da demanda. Ademais, também é considerada a renda mensal das famílias beneficiárias, pois as habitações de interesse social são dirigidas àqueles com renda igual ou inferior a 1,6 mil reais. Portanto, considera a demanda habitacional em torno de 160 a 170 mil habitações, por inclusão aos critérios exigentes de prioridade.

Outro dado interesse se reflete na paginação das habitações sociais, pois serão ofertados pelo plano distrital imóveis de 2 e 3 quartos, mas o Secretário esclarece que o programa desconsidera o número de componentes de uma mesma família, para considerar somente a renda familiar. Ou seja, famílias com renda inferior a 1,6 mil reais receberão habitações com apenas 2 quartos, independentemente do número de indivíduos desse núcleo familiar. Entretanto, reconhece que pode ocorrer de uma família com renda entre 1,6 a 3,1 mil reais, com apenas dois indivíduos, seja beneficiária de um imóvel com três quartos.

Ao final, conclui que eventuais atrasos serão compensados em relação ao custo-benefício gerado pelas novas edificações, considerando que além das condições de

habitabilidade empreendidas nessas construções, também haverá reflexos na sociedade, pois ao realizar infraestrutura urbana a esses assentamentos toda sociedade lucrará em mobilidade, sustentabilidade social e tantas outras utilidades ao público.

### **3.3.2 Propostas**

O presente trabalho identificou algumas questões de resultado ou eficácia duvidosa, além do embaraço natural do sistema jurídico existente em razão da harmonização da implementação do plano habitacional com as regras de ordenamento jurídico, como a Lei de licitação e contratos nº 8.666/90, a qual estabelece os parâmetros e procedimentos para contratação de serviços ou obra pública, além de outras exigências legais que emperram o programa, de sorte a justificar os dados tímidos acerca da implementação do plano.

Contudo, este não foi o alvo pretendido pela dissertação nem o de pesquisa, considerando que a presente dissertação procurou avaliar a eficácia e eficiência do plano habitacional distrital dentro das novas exigências do programa federal, adotado pelo plano distrital. Assim, ocorreu fácil dedução que várias foram os motivos ensejadores da demora na implementação do programa, contudo, tal explicação mudaria o vértice da pesquisa, sendo necessário para tanto discorrer acerca dos percalços da burocracia estamental, o que provocaria um desvio considerável nos objetivos geral e específico da presente obra científica.

Por isso, foram analisadas propostas mais eficazes e econômicas de provisão habitacional de interesse social no Brasil, segundo a literatura mais moderna, considerando resultados mais profícuos e a demora foi analisada sob o aspecto da justificativa para provocação de uma revolução social ou não. Por isso, avaliou-se também os resultados quanto ao tipo de habitação entregue pelo Governo, considerando o conceito de Habitabilidade informado no início do trabalho.

O trabalho, então, segundo informações externadas pelos entrevistados, atores públicos e privados, constatou que houve uma preocupação com a infraestrutura pública, de fato, mas não houve uma coerência de identidade com a preocupação da infraestrutura interna e seus acabamentos, de forma a avaliar seus resultados e um possível barateamento da obra.

Como exemplo da não observância do material empregado na provisão destas habitações, no que concerne à satisfação do público alvo, bem como do seu barateamento, constatou-se que a fiscalização das habitações, em processo de edificação ou já entregues nos moldes estabelecidos pela Lei 8.666/90, operam apenas no sentido de constatar se a execução da obra ocorreu nos parâmetros da lei licitatória e com respeito aos ditames do edital, que não se referem à economia dos custos, nem observam a satisfação do cliente.

Não há, pois, qualquer análise de diminuição de custo ou preocupação quanto os elementos de construção ou acabamento nas habitações sociais. A fiscalização ocorre, respeita preceitos e procedimentos da lei e do edital, mas não persegue melhoria no tipo de material empregado na obra nem a diminuição dos custos, sem afetar os padrões mínimos de habitabilidade nas provisões de habitações sociais. A atual fiscalização visa tão só a obtenção autorizadora que justifica o pagamento do contrato de prestação de bens e serviços.

Por todo exposto, constatou que não há uma análise científica acerca da preconizada condição mínima de habitabilidade, melhoramento do custo-benefício, nem o dimensionamento da infraestrutura urbana no local.

Portanto, o trabalho investigou como proposta para análises mais científicas da condição de habitabilidade, a partir de programas habitacionais já efetivados, e de diminuição dos custos estruturais das obras em conjuntos habitacionais de interesse social, artigos ou estudos existentes que permitam sugerir ações ou análises científicas que possam trazer benefícios. Neste sentido, encontrou-se um artigo que apresenta uma importante colaboração para esses conjuntos habitacionais sociais, capaz de implementar benefícios sociais nas moradias em curto prazo.

O artigo encontrado foi escrito por Ariovaldo Denis Granja, Ana Mitsuko Jacomit, Sidnei Junior Guadranhim e Ercília Hitomi Hirota (2011, pp. 53-66), nele foi apresentado um tema batizado como “CUSTEIO-META”, discriminando como sendo um instituto novo, a partir de uma alternativa ao processo de desenvolvimento de empreendimentos habitacionais de interesse social, doravante denominado EHIS, enfatizando que o processo de desenvolvimento utilizado por algumas companhias públicas de provisão habitacional no Brasil, com respaldo na literatura internacional, e que já vem tendo bons resultados nacionalmente.

A análise deste artigo intenciona avaliar e apresentar resultados de uma pesquisa investigativa sobre a aplicação do que se convencionou chamar de: custeio-meta, doravante denominada CM. Seu significado reuniu vários conceitos, mas os autores resumem como sendo a reunião de diversos fatores que determinam as margens de lucro e os custos permissivos, dentro de um processo complexo a estabelecer o que o consumidor está disposto a pagar e o que ele almeja como qualidade e funcionalidade do produto.

Em breve historização, os autores informam que o Custeio-meta originou-se “nas estratégias de gerenciamento do lucro desenvolvidas ao longo dos últimos 30 anos por empresas japonesas, a partir dos princípios da técnica de Engenharia de Valor (EV)”. A pesquisa consistiu-se “no estudo dos fatores que influenciam uma implementação do custeio-meta, a partir de dois estudos de casos, e na identificação das características de EHIS que poderão influenciar” (GRANJA, JACOMIT, GUADRANHIM E HIROTA, 2011, p. 54-55). A análise baseou-se em aspectos positivos e negativos.

A base teórica utilizada, de acordo com os autores (2011), partiu das análises de Cooper e Slagmulder, os quais visaram identificar oportunidades para a utilização do custeio-meta. A duas modalidades comparadas são de diferentes provisões habitacionais, a fim de formular as inferências que foram apresentadas no artigo. A demonstração das características dos EHIS permitiu, então, a identificação de barreiras e oportunidades para a adoção do custeio-meta (CM) neste tipo de empreendimento (2011). Ao final, o artigo apontou diretrizes para a implementação do custeio-meta no desenvolvimento empreendimentos habitacionais de interesse social (EHIS).

As perspectivas analisadas pelos autores são próximas, mas com abordagens que afirmam serem diversas, porém ocorridas no mesmo momento e com identificação de propósitos. O cenário desenvolvido foi analisado para fatores que influenciam positiva ou negativamente a aplicação do CM, dependendo das características de cada empresa ou setor, identificados por Cooper e Slagmulder, segundo os autores (GRANJA, JACOMIT, GUADRANHIM E HIROTA, 2011, p. 55).

Alegam os autores desse artigo (GRANJA, JACOMIT, GUADRANHIM E HIROTA, 2011, p. 53-66) que Ansari e Bell (1997) definem com propriedade em que consiste o CUSTEIO-META, dizendo: “trata-se de um sistema de planejamento de lucro e custos focado em preço, consumidor, projeto e funcionalidade”. O ensaio traz ainda um grande número de possibilidades históricas que construíram o conceito de CM. Na mesma linha, os

mesmos autores (2011) também destacam as palavras de Monden (1995), definindo o CM como:

“um sistema para administração do lucro que se insere na etapa de desenvolvimento do produto, com dois objetivos:

- (a) reduzir os custos de novos produtos; garantindo o lucro requerido e satisfazendo os níveis de qualidade exigidos pelo mercado; e
- (b) motivar toda a cadeia a alcançar o lucro-meta durante o desenvolvimento de novos produtos.”

O cerce do custeio-meta está contemplado na idéia simples que o define como uma subtração da margem de lucro do preço de mercado, considerando um processo criterioso de avaliação do real custo de mercado, avaliando a qualidade e utilidade dos produtos envolvidos na construção do bem. Todo processo é caracterizado no artigo, e afirmam que o CM Compõe-se de três etapas básicas: custeio baseado no mercado; custeio em nível do produto e custeio em nível de componentes.

Segundo Granja, Jacomit, Guadranhim e Hirota (2011, p.55), o autor Cooper e Slagmulder (1997), um dos autores utilizados no texto, o primeiro passo do processo é usado para estabelecer o custo máximo permitido para o produto (competitivo), enquanto que o segundo estabelece o custo-meta do produto, empregando a engenharia de valor (EV), e considerando as características de desempenho e requisitos do cliente. O último é usado para estabelecer o custo-meta dos componentes do produto, que é a cadeia de suprimentos. Este se compõe de ações cooperativas e envolvimento dos fornecedores, de forma a manter a qualidade dentro do custo-meta para o componente.

Em síntese, e também com base na literatura sobre o tema, Granja e Jacomit (2011, p. 55) apresentam o cenário indicado para aplicação do CM, com os seguintes princípios:

“(a) a referência básica para todo o processo é o mercado, seu ambiente competitivo e os requisitos do cliente; em se tratando de mercados com baixa concorrência, como nos casos em estudo no presente artigo, o foco não necessariamente será o mercado, mas a redução dos custos ao longo do ciclo de vida, o aumento de valor entregue, o atendimento a recursos específicos de financiamento que o cliente tem a disposição, entre outros;

(b) é necessária uma gestão eficiente de informações e custos, bem como o domínio dos custos, e não dos preços dos componentes e serviços, e do through life cost, ou custo ao longo do ciclo de vida do produto;

- (c) a avaliação deve ser contínua, pois o processo de aplicação do CM caracteriza-se como cíclico e não linear;
- (d) a utilização combinada de técnicas como análise de valor e engenharia de valor, associadas à criatividade da equipe de projeto e estruturação dos custos baseada em funções a serem desempenhadas pelo produto, permite a avaliação do valor agregado e percebido pelo usuário; e
- (e) toda a cadeia no PDP – investidores, projetistas, fornecedores, construtores, vendedores e clientes – deve ser envolvida, com a formação de equipes multidisciplinares e a implementação de peças e componentes modulares ou padronizados.”

As pesquisas apontadas por esse estudo de Granja Jacomit, Guadranhim e Hirota (2011, pp. 56) apresentam indicativos favoráveis à implantação do CM na construção civil. Isto porque, o laboratório construído pelas empresas japonesas têm obtido resultados positivos com sua aplicação. Ao apresentar os fundamentos de (YOOK; KIM; YOSHIKAWA, 2005) e Nicolini et al. (2000), o artigo de Granja (2011, p. 56) conta a experiência de utilização do CM nas instalações militares no Reino Unido, cujo custo-meta teria sido obtido através de dados históricos, incluindo o processo de projeto.

Segundo a análise em comento, as particularidades da indústria da construção naquele país inviabilizam o uso do CM. Entre as características mencionadas encontram-se o uso de técnicas construtivas rudimentares, as quais não contemplam, por exemplo, componentes padronizados e a falta de integração entre diferentes especialidades de projetos, salientando a ocorrência, bastante comum, de problemas de integração entre projeto e obra.

Nessa mesma esteira, os autores Jacomit, Guadranhim e Hirota (2011, p. 57) fazem alusão aos autores Robert e Granja (2006), reportando-se a um estudo realizado no Brasil, considerando uma rede de unidades de varejo, cujo CM havia sido estabelecido com base em dados históricos de obras da rede utilizada. Mesmo sem ter utilizado o processo do projeto utilizado pelos autores, eles afirmam que os resultados obtidos por Robert e Granja (2006), em redução de custo, mantém a qualidade com foco nos requisitos dos clientes e também indicaram a aplicabilidade do CM na construção civil.

Segundo eles, Granja Jacomit, Guadranhim e Hirota (2011, pp. 56), Ballard (2006) abordou um aspecto interessante na aplicação do CM na construção civil: “o de que é necessário repensar as fases iniciais de concepção do produto”. O autor busca estabelecer fases, cujas entregas de projeto devam sofrer constantes retroalimentações, contemplando informações suficientes a cada passo no desenvolvimento do produto. Da fase inicial de projeto, projeto, ou ainda pré-projeto, consiste em uma etapa que envolve três elementos

primários: levantamento dos objetivos do cliente ou empreendedor; os meios para se atingirem esses objetivos, e o entendimento das limitações ou condicionantes do processo. Esses elementos podem ser alterados na fase de elaboração do projeto, mas de forma alinhada e consistente. Os problemas de projeto são gerados nessa fase, para serem resolvidos posteriormente, e aperfeiçoados os desenhos. Desta forma, a compreensão do problema em sua inteireza é fundamental.

Reforçam no texto que “apesar de inconsistências metodológicas, em todos os casos citados foi possível verificar algum ganho, seja na redução dos custos, na eficiência na produção ou na melhoria da qualidade” (GRANJA, JACOMIT, GUADRANHIM E HIROTA, 2011, p. 54). Assim argumentam para justificar a aplicação do CM na construção civil.

Desta forma, o contexto trazido na produção de EHIS é analisado, e os empreendimentos apresentados trazem algumas características que podem favorecer uma implementação do CM, quais sejam:

- “(a) a pressão externa da concorrência, prevista na teoria como um fator favorável, pode equivaler às condições impostas pelos órgãos financiadores;
- (b) o custo-meta extraído do mercado já existe, consistindo nos limites de financiamento dos programas e na capacidade de endividamento dos clientes e suas exigências por meio dos dados das companhias de habitação;
- (c) a produção em série de habitações aproxima esse tipo de produto daqueles desenvolvidos na manufatura, origem do CM; e
- (d) o padrão de exigência dos usuários é crescente, o que obriga as empresas a entregarem mais valor sem aumentar o preço final.” (GRANJA, JACOMIT, GUADRANHIM E HIROTA, 2011, p. 55)

O estudo de caso exploratório foi conduzido em uma companhia habitacional pública que atua no Estado de São Paulo e que executa programas habitacionais voltados para a população de baixa renda. A coleta de dados foi realizada ao longo de 1 ano, por meio de:

- (a) entrevistas semiestruturadas com responsável da área de orçamentos da companhia e da área de projetos, pessoalmente e por email;
- (b) análise de documentos (plantas, memoriais, planilha orçamentária, contratos, termos de referência); e
- (c) pesquisa no site da companhia.

Utilizando um quadro resumitivo, apresentado no artigo, os autores artigo detalham com didatismo o estudo comparativo a partir da observação dos dois casos:

<b>Companhia de Habitação A</b>	<b>Companhia de Habitação B</b>
<p>A pesquisa realizada na Companhia de Habitação A envolveu:</p> <p>(a) uma revisão da literatura sobre CM, com a análise dos fatores que influenciam uma aplicação do CM; e</p> <p>(b) caracterização do contexto de EHIS, mediante a realização de um estudo de caso exploratório.</p>	<p>O estudo na Companhia de Habitação B foi desenvolvido a partir de revisão de literatura com foco na aplicabilidade do CM no processo de desenvolvimento de produtos na manufatura e sua transferência para a construção civil, e na análise dos resultados de dois estudos realizados anteriormente na mesma companhia.</p>

Para a análise dos casos foram adotados como parâmetros os fatores que influenciam positiva ou negativamente a aplicação do CM, considerando as características de cada empresa, ou setor, e Granja, Jacomit, Guadranhim e Hiroto (2011, p. 56) utilizam dados correlacionados com os autores Cooper e Slagmulder (1997), ressaltando que os fatores confrontados são contextuais, pois não há um cenário imutável e ideal, aplicável genericamente a todos os casos.

Os autores relatam que “a implementação de um programa de habitação de interesse social se inicia com a identificação da demanda por esse tipo de habitação em determinada região do estado e pela determinação da solução de atendimento da demanda” (GRANJA, JACOMIT, GUADRANHIM E HIROTA, 2011, p. 56). Segundo descrevem, essa demanda caracteriza-se por famílias residentes em um determinado município, que não possuam outros imóveis e com renda entre 1 a 10 salários mínimos.

Tendo em vista a descrição de faixa utilizada, o governo municipal é envolvido e responsável pela doação do terreno, na execução das obras de construção da moradia e até da infraestrutura urbana. Em contrapartida, o promotor financeiro é uma companhia habitacional. A companhia habitacional, então, inicia o processo de análise interna do empreendimento, identificando as necessidades dos usuários e definindo metas do empreendimento. Geralmente, é contratada a empresa que fez o levantamento topográfico e as sondagens no terreno para elaboração do projeto de fundações, visando atenuar os custos e mantê-los nos parâmetros criados pelo edital, que correlaciona o projeto das casas (GRANJA, JACOMIT, GUADRANHIM E HIROTA, 2011, p. 57).

Posto isso, os autores esclarecem que após a etapa de levantamento topográfico e as sondagens no terreno para elaboração do projeto de fundações, a mesma companhia

elabora o termo de referência (TR), para a contratação de projetos completos e de serviços de aprovação, os quais devem oferecer as diretrizes gerais para auxiliar na elaboração do projeto por empresa terceirizada, junto com o manual técnico de projetos. Após aceitação dos projetos, o orçamento básico é elaborado e, após sua aprovação, inicia-se o processo licitatório para a execução das obras.

Considerando todo o processo licitatório para o regime de execução de empreitada a preço global, o valor global de referência será determinado pelo orçamento elaborado pela companhia habitacional. Então, esclarecem os autores, a empresa vencedora da licitação será aquela que apresentar o maior desconto em relação a esse preço, não podendo o desconto ser superior a 25% do preço global de referência. No decorrer da execução da obra, ocorre o cadastro das famílias candidatas e a realização de sorteio para a determinação dos futuros mutuários. As unidades habitacionais são, então, comercializadas e entregues aos seus moradores, após a aceitação das obras pela companhia habitacional.

Segundo esses mesmos autores Granja, Jacomit, Guadranhim e Hiroto (2011, p. 59), “o contexto de EHIS a concorrência é baixa e quase inexistente, e o nível de sofisticação dos clientes é baixo, tomando como base a seletividade e a exigência das suas escolhas”. Apesar de a ocorrência de terceirizações serem relativamente alto na construção civil, a maioria ocorre para a prestação dos serviços, e não para fornecer partes do produto (como na manufatura). Daí a afirmação de que a concorrência ser baixa, pois o lucro não é tão significativo, e poucas empresas deterão esse conhecimento, podendo ocorrer a terceirização na edificação de parte da obra, apenas.

Este tipo de provisão de habitações sociais dificulta a aplicação de processos contínuos de melhoria, diminuindo a precisão das estimativas para a execução. Todavia, isso constitui um bom contexto para a aplicação dos chamados “target cost contracts”, que é estabelecido um custo-meta para a execução de um serviço, para buscar a média são divididos conforme acordado em contrato (GRANJA, JACOMIT, GUADRANHIM E HIROTA, 2011, p. 61).

Os autores Granja, Jacomit, Guadranhim e Hiroto (2011, p. 59) apresentam o mapeamento efetuado por Gomes (2008), sobre o Processo de Desenvolvimento do Produto, doravante nominado PDP, no Programa de Arrendamento Residencial, doravante denominado PAR, o qual afirma que a etapa de pré-projeto dos empreendimentos, na qual são definidas as diretrizes gerais e estabelecidos critérios delimitadores das características do empreendimento, tem a participação de um grande número de agentes (Caixa Econômica

Federal – CAIXA, construtora, imobiliária responsável pela administração do futuro condomínio, companhia de habitação local, Ministério das Cidades – Min. Cidades e o arrendatário).

No mapeamento trazido pelos autores, afirma-se que o Ministério das Cidades e a CAIXA são os principais balizadores desse processo, ajudando na orientação e delimitação dos processos de desenvolvimento de produção, PDP. Nessa etapa, muitas das restrições observadas no estudo desenvolvido tiveram origem nas determinações da CAIXA.

Como o objetivo da fase de pré-projeto, informada acima, é a análise do mercado, além dos dados relativos ao déficit habitacional local e da disponibilidade de recursos fornecidos pelo Min. Cidades e CAIXA para análise de viabilidade, é fundamental que se obtenham informações sobre os requisitos dos usuários a serem atendidos, como revela o estudo. No mapeamento analisado, a participação dos usuários na fase de pré-projeto é limitada ao fornecimento de informações por ocasião de seu cadastramento como interessado na aquisição da habitação. Os autores do estudo apontam o caráter burocrático dessa coleta como uma deficiência no PDP analisado e propõem alterações no instrumento de coleta, de forma a se obterem informações relevantes para a captura de requisitos de usuários.

Os autores Granja, Jacomit, Guadranshim e Hiroto (2011, p. 59) trazem também o estudo de Takinami e Hirota (2008), sobre a cadeia de negócios que se estabelece a partir da interação dos processos de negócio de cada agente no processo de desenvolvimento de um empreendimento PAR. Nesse sentido, a identificação da demanda realizada pela Companhia de Habitação COHAB, cooperativa local de Brasília, traz vantagens à cadeia de negócios, já que define a demanda em termos da quantidade, fazendo com que o projeto seja direcionado ao atendimento da demanda e com que haja agilidade no processo de arrendamento das unidades habitacionais.

Contudo, não existe algo parecido com o que informa os autores em discussão. As informações sobre a caracterização da demanda, como requerido pelo órgão financeiro são fundamentais para uma boa análise das necessidades de cooperação da União, também para que as empresas empreiteiras promovam uma provisão de habitações sociais coerente com a demanda feita de forma adequada. O incentivo à participação de empresas construtoras qualificadas nessa cadeia é fundamental para o sucesso do PAR.

Os processos de desenvolvimento do projeto apresentado na presente proposta, indicam um gargalo na definição do produto, trazendo custos adicionais para o

projeto, prazos maiores na realização do empreendimento e menor rentabilidade para o empreendedor, ocasionando redução da oferta de empreendimentos para o mercado.

O artigo, então, concluiu que os resultados obtidos do PAR, pela Companhia de Habitação B, reúne condições mais propícias para uma eventual adoção do CM, que o modelo tradicional da Companhia A. Dentro do referencial teórico de fatores que podem favorecer uma aplicação do CM, encontram-se na Companhia B aspectos que podem influenciar positivamente a adoção do CM, entre outros (GRANJA, JACOMIT, GUADRANHIM E HIROTA, 2011, p. 53-66):

- “(a) o agente que desenvolve o empreendimento é o mesmo que irá executá-lo;
- (b) presença de usuários com maior grau de exigência no que se refere a qualidade, funcionalidade e preço; e
- (c) maior intensidade de competição, que propicia maiores escolhas aos futuros usuários.”

Outros fatores são comuns aos dois programas em comento, e misturam aspectos positivos e negativos a ambos. As inferências obtidas permitiram vislumbrar um potencial favorável ao CM por empresas atuantes no programa “MINHA CASA, MINHA VIDA” (MCMV), promovido pelo Governo Federal e pela CAIXA.

Isso se deve ao fato de que um mesmo agente tem a possibilidade de desenvolver os empreendimentos e executá-lo, permitindo maior controle sobre as variáveis construtivas como: aspectos de construtibilidade, dados de produtividade e custos. Ademais, elevando-se o nível de concorrência pode-se desencadear uma busca pela otimização dos custos construtivos e por diferenciais competitivos, o que permitirá escolhas melhores quanto às necessidades dos clientes.

Os incentivos à habitação social podem estimular o desenvolvimento de novas técnicas construtivas que baixem os custos produtivos, aumentando a velocidade de execução, apontado pelos autores no processo de industrialização da construção civil, como painéis de materiais alternativos, uma tendência para o setor. Outro ponto crítico debatido pelos autores (GRANJA, JACOMIT, GUADRANHIM E HIROTA, 2011, p. 66) colocam o Sistema Nacional de Avaliação Técnica (SINAT), do Programa Brasileiro de Qualidade para Habitação (PBQP-H), do Ministério das Cidades, como avaliador dessas novas tecnologias, o que permite averiguar a efetividade da implantação do CM, contextualizado num regime de concorrência meritória na oferta de habitação de interesse social.

Por todo exposto, os princípios e benefícios do Custeio-Meta podem promover as bases para um novo cenário, com a análise das oportunidades e barreiras encontradas nos casos analisados, visando o aumento da oferta de moradias de baixo custo, com a consequente redução de custos, entregando maior valor agregado em programas habitacionais, considerando que a determinação que exige preexistência de infraestrutura urbanística, embora seja de grande importância no contexto urbanístico e racional do uso da habitação, onera o custo total da obra em razão da implementação dessa estrutura.

## CONCLUSÃO

Este trabalho possibilitou um conhecimento mais profundo do programa habitacional do Distrito Federal, intitulado Morar Bem, apresentando dados que poderiam proporcionar diversas teses. Contudo, a dissertação concluiu que embora haja uma retenção na provisão de moradias sociais, o programa é um transformador social na habitação, capaz de gerar benefícios até para pessoas que não se inserem neste programa, como o gerenciamento dos novos assentamentos, cujo asfaltamento possibilitará maior mobilidade à comunidade.

O presente trabalho, então, concluiu que, embora haja um atraso bastante considerável na entrega de habitações sociais no Distrito Federal houve uma mudança de paradigma no programa distrital, a partir da adesão ao plano nacional de habitação, o que demonstra notável transparência nos critérios de concessão de benefícios e a dissolução das políticas clientelistas difundidas em governos passados, além de uma maior eficiência na provisão de habitações sociais.

A conclusão baseia-se na análise do referencial teórico trazido à colação e no raciocínio objetivo de que as normas incluídas no novo programa habitacional federal, aderidas pelo governo do Distrito Federal, trazem sustentabilidade urbanística e social aos assentamentos governamentais. As novas imposições, portanto, conferem às habitações sociais condições mais dignas, reservando maior condição de habitabilidade, a justificar todo embaraço que a burocracia imposta pela lei possa ter causado.

No estudo analisou-se o sistema de participação da comunidade que estimula a cooperação, baseada na teoria do contrato social apresentado por Robert Putnam (1997), que norteou a dissertação. Concluindo que, embora o programa habitacional atual não tenha se fundado em sua teoria, foi desenvolvida a inclusão social nos assentamentos, estimulando a capacitação profissional de pessoas, além de humanização e conscientização dos novos condôminos para a convivência harmônica.

Assim, pode se vislumbrar que, quanto maior a capacitação dos cidadãos e convivência harmônica entre indivíduos, maior a confiança entre eles, gerando maior será o volume de capital social, o que, em segundo momento, se justapõe à Teoria de Robert Putnam (1997). Ou seja, embora a teoria utilizada no marco teórico não tenha se revelado

imprescindível no primeiro plano, houve uma preocupação estatal com a manutenção e crescimento dessa comunidade.

De sorte que, o programa habitacional distrital impôs as melhorias consideradas essenciais às condições de habitabilidades das moradias sociais, sem considerar a evolução natural das comunidades mais estruturadas, como observou Robert Putnam (1997), naquilo que convencionou chamar de “capital social”, houve uma preocupação posterior com o destino e crescimento destes assentamentos, requisitando ações que promovessem condições mais dignas aos assentamentos.

Contudo, por todo contexto explanado, concluiu-se que no projeto de edificação dos assentamentos habitacionais a ausência de infraestrutura provocaria problemas de toda ordem, inclusive de difícil solução, a curto e médio prazo. A ausência de estrutura urbana e de condições mínimas de habitabilidade, por exemplo, não é solucionável em qualquer tempo, posto que, é fundamental que uma habitação, social ou não, tenha previsão de entrada para os serviços públicos. Pois, a criação futura de conexões aos serviços públicos podem provocar incompatibilidade na maioria das edificações.

Ademais, o hipodimensionamento dos serviços públicos, como esgotamento sanitário e fornecimento de água, pelos órgãos responsáveis, provoca prejuízos ao sistema, seja ao consumidor, seja ao fornecedor, afetando as comunidades vizinhas aos novos assentamentos, ou a todo bairro, na medida que provoca insuficiência ou falta do serviço público. Soma-se aos argumentos expendidos, a questão do dano ambiental, de difícil reparação, quando reparáveis.

Desta forma, o referencial teórico de Robert Putnam foi negado para o caso em estudo, demonstrando que a hipótese da dissertação não se confirma, o que provocou a completa concordância com as exigências empreendidas no novo programa habitacional.

A conclusão tomou em consideração que o trabalho acadêmico não pode dissociar-se da realidade social, mas deve permitir uma análise que entregue condições de influir nas mudanças e transformações sociais, assim considerando a ciência política. E assim, concluiu que o governo distrital, ao promover novos assentamentos com a infraestrutura básica está, em verdade, realizando transformações sociais benéficas a toda comunidade, sem influir na sua capacidade de organização, mas atacando eficientemente a fenomenologia da moradia própria, em condições dignas de serem habitadas.

Em primeiro plano, como referencial de estudo, foram utilizadas os estudos de Amartya Sen (2000), quanto às políticas que concedem bens, entendendo o autor que essas concessões comprometem o desenvolvimento da sociedade num horizonte mais amplo.

Contudo, os estudos apresentados na dissertação demonstraram que não se trata apenas de aquisição de bens primários. Mas, de sólida política que buscará a sustentabilidade ambiental e social aos novos e precários assentamentos habitacionais.

Desta feita, o presente estudo concluiu que não há falar em aquisição de bens primários, embora a aquisição de moradia possa representar aumento de patrimônio por parte do beneficiário do programa, mas garantir condições mínimas de habitabilidade e de moradia digna, com oferta de serviços públicos básicos e mobilidade urbana.

Trata-se, na espécie, de conceder alguns meios básicos de estrutura urbana à habitações de interesse social, como certo nível de acesso a serviços básicos ou a um nível mínimo de dignidade às habitações de indivíduos das classes mais desfavorecidas. O trabalho então concluiu que “O liberalismo igualitário”, como desenvolvimento social, questionado por Amartya Sen (2000, pág. 18-19), na forma ortodoxa da economia, não se apresenta no programa como obstáculo político, mas, em verdade, assenta-se em seu estudo como função essencial do Estado. Ou seja, atividade de intervenção, que tem o dever de direcionar ou gerar o bem-estar social.

Em termos práticos, a nova ação política habitacional foi a de rever as políticas habitacionais para atender melhor às populações carentes de forma focalizada. Ou seja, o princípio da universalidade para os direitos sociais é substituído por intervenções específicas, caso a caso, consoante defende o autor. Nesse sentido, o trabalho destacou que as desigualdades são naturais, porquanto resultado das diferenças sociais, demandando, por isso, um contingenciamento diferenciado, a ser solucionado por medidas descentralizadas, focalizadas e assistencialistas.

Contudo, a análise do programa refletiu interesse amplo, sem atenuar desigualdades pontuais, mas considerando a fenomenologia da moradia própria, e emprestando sustentabilidade social ao tema. Embora isso pareça aquisição de bens primários.

Assim, apesar da análise do caso baseada no marco teórico apresentado, fez-se necessária outra reflexão, acerca do conjunto procedimental adotado no plano habitacional do Distrito Federal, em razão da demora em implementar a política habitacional, de sorte a apresentar resultados mais efetivos no enfrentamento da demanda habitacional da região. Os números encontrados, embora promissores, e fruto de uma política que promove mais transformações sociais, ainda não resultaram em benefício real para as pessoas de baixa renda. Assim, quanto maior for o tempo para sua implementação, maior será o prazo demandado para enfrentar o problema social.

Ademais, embora o governo distrital afirme que sua base de cadastramento indica uma demanda habitacional em torno de 160 a 170 mil habitações, os dados não são cientificamente comprovados. Visto que, algumas das entrevistas efetuadas encontraram pessoas não inscritas no programa, e identificaram a total ignorância dessas pessoas quanto à existência de programas habitacionais do governo local. Além disso, atualmente não é possível efetuar inscrição no cadastro de habitações, em razão da suspensão do serviço por tempo indeterminado. Oportuno, então, dizer que a demanda no Distrito Federal pode ser maior que a considerada.

Finalmente, ainda sobre a reflexão sobre a demanda habitacional, é de se concluir que mesmo as 13 mil moradias a serem ofertadas no momento, e que até o final de 2014, provavelmente, serão quase 50 mil habitações sociais novas, não nos parece enfrentar a demanda eficientemente. Pois, atualmente, o Distrito Federal possui 376 mil inscritos no cadastro para obtenção de habitações sociais, com 170 mil pessoas consideradas pelo Governo como pessoas prioritariamente necessitadas de moradia, e apenas 13 mil estão em fase de caracterização de demanda para edificação de assentamentos habitacionais. Sendo que, desses 13 mil beneficiários, somente 84% destinam-se às pessoas da faixa 1, com renda mensal igual ou inferior a 1,6 mil reais.

Portanto, em razão da análise dos dados informados, evidencia-se que o programa de enfrentamento do déficit habitacional no Distrito Federal caminha timidamente para vencer a demanda na região, levando a constatação de possível aumento no déficit, antes que o plano demonstre a eficiência da política de enfrentamento.

Ao concluir este estudo, o pesquisador constatou que as exigências impostas pela nova lei do programa habitacional são necessárias em vários aspectos, como a sustentabilidade urbana, social e a concessão mínima de dignidade às habitações destinadas às pessoas de baixa renda, mas vislumbrou que serão necessários novos estudos, a identificar as causas responsáveis pela demora na implementação do programa, bem como novos métodos para avaliar a eficiência na provisão de habitações sociais e sugerir mais celeridade nas edificações dos assentamentos.

## Referências bibliográficas

- ABIKO, Alex Kenia. Introdução à gestão habitacional. São Paulo: EPUSP, 1995. Texto técnico da Escola Politécnica da USP, Departamento de Engenharia de Construção Civil, TT/PCC/12
- ABRAMIDES, Maria Beatriz Costa; MAZZEO, Solange Carvalho; FINGERMAN, Trofímena Noschese (coords.). Repensando o Trabalho Social: a relação entre o estado, Instituição e População. São Paulo/SP: Cortez, 1980.
- ACKOFF, R.L. Planejamento de pesquisa social. São Paulo: Herder/EDUSP, 1967.
- AGÊNCIA ESTADO. Burocracia agrava déficit habitacional no Brasil, 2009. Disponível em: <http://blogdofavre.ig.com.br/2009/08/burocracia-agrava-deficit-habitacional/>. Acesso em: 13 de maio 2011.
- ALBERTI, Verena. Manual da História Oral. 3 ed. , Rio de Janeiro. FGV Editora, 2005.
- ALFONSIN, Betânia de Moraes (red.). Regularização da Terra e Moradia: o que é e como implementar, 2002.
- ANDRADE, Maria Margarida de. Introdução à Metodologia do trabalho científico. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1997.
- ARATO, Andrew; Cohen, Jean. Sociedade Civil e teoria Social. In: AVRITZER, Leonardo. Sociedade Civil e Democratização. Belo Horizonte: Del Rey. 1994.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE COHABs. Desequilíbrios Ativo – Passivo dos Agentes COHABs do Sistema Financeiro de Habitação. Manaus, 2004.
- AVRITZER, Leonardo. A Moralidade da Democracia. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2001.
- \_\_\_\_\_. Modelos de Sociedade Civil. In: Mitre, Antônio F. (org.) Ensaio de teoria e filosofia política em homenagem ao Prof. Carlos Eduardo Baesse de Souza. Belo Horizonte: DCP; UFMG. 1994.
- AZEVEDO, Sérgio. Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências, Coleção Habitare. São Paulo, 2002. Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Déficit habitacional no Brasil, 2007
- \_\_\_\_\_. Planejamento, Cidades e Democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: DINIZ, Eli; LOPES, José S. L.; PRADI, Reginaldo. (Org.). O Brasil no Rastro da Crise. São Paulo: Anpocs/Ipea/Hucitec, 1994.
- \_\_\_\_\_. A Crise da Política Habitacional: dilemas e perspectivas para o final dos anos 90. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; AZEVEDO, Sergio de. (Org.). A questão da Moradia nas Grandes Cidades: da Política Habitacional à Reforma Urbana. Rio de Janeiro: Ed. da UFRJ, 1996.
- BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as conseqüências humanas*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.
- \_\_\_\_\_. *Vidas Desperdiçadas*. Trad. de Carlos Alberto Medeiros. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2005.
- BOBBIO, Norberto, *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*, Editora Campus, Rio de Janeiro, 2000.
- \_\_\_\_\_, Norberto. Dicionário da política. Ed. UNB. Brasília. 2004, p. 354.
- BOLAFFI, G. A casa das ilusões perdidas: aspectos sócio-econômicos do Plano Brasileiro de Habitação. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, 1977.
- BONDUKI, Nabil. Origens da Habitação Social no Brasil. Arquitetura moderna, Lei do Inquilinato e difusão da casa própria. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998.

BOTEGA, Leonardo da Rocha. A política habitacional no Brasil (1930-1990), periódico de divulgação científica da fals, ano 1 - nº 02- março de 2008.

BUNGE, M. Epistemologia: curso de atualização. São Paulo: T. A. Queiroz/EDUSP, 1980.

BRASIL. Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da constituição federal; estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Constituição Federal.

\_\_\_\_\_. Lei n. 11.977 de 07 de julho de 2009; Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Habitação: Déficit Habitacional no Brasil, Brasília, BH, 2009.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Manual da Regularização Fundiária Plena, 2003. Disponível em: < <http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em 29 de maio. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades: Política Nacional de Habitação, caderno 4, 2004. Disponível em: < <http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em 20 de jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Regularização Fundiária Plena Referências Conceituais, 2007. Disponível em: < <http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em 27 de jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Manual da Regularização Fundiária Plena, 2007. Disponível em: < <http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em 27 de jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades: Apoio a projetos de regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas - Programa Papel Passado. Disponível em: < <http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em 27 de jul. 2011.

\_\_\_\_\_. Do Projeto Moradia ao programa Minha Casa, Minha Vida, 2009. Disponível em: 27 de jul. 2011 < [http://www.unmp.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=281:do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida&catid=40:materiais-sobre-politica-de-habitacao&Itemid=68](http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=281:do-projeto-moradia-ao-programa-minha-casa-minha-vida&catid=40:materiais-sobre-politica-de-habitacao&Itemid=68)> Acesso em: 25 de jun. 2011.

\_\_\_\_\_. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo, 2008. Disponível em: . Acesso em: 22 de jun. 2011.

\_\_\_\_\_. Exclusão territorial e violência. Revista São Paulo em Perspectiva, v.13, n. 4, 1999. Disponível em: . Acesso em: 26 dez. 2011.

\_\_\_\_\_. (et all). Impacto da Aplicação de Novos Instrumentos Urbanísticos em Cidades do Estado de São Paulo: exclusão territorial e violência. Campinas, Pontifícia Universidade Católica de Campinas, 1998.

\_\_\_\_\_. Manual de Regularização Fundiária Plena: Referências Conceituais, MCidades, Brasil, 2007.

BRANDAO, Arnaldo Barbosa. Problemas de teoria e metodologia na questão da habitação. Projeto: arquitetura, planejamento, desenho industrial, construção. São Paulo, nº 66, p. 102-108, ago. 1984. Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. Déficit habitacional no Brasil, 2007.

CABRAL, Maria de Fátima. Habitação e Questão Social: análise do caso brasileiro. Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, núm. 194. Disponível em Acesso em: 22 de jun. 2011.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. Estudo da Transferência de Competências e Atribuições do Banco Nacional de Habitação – BNH. Brasília, 2004.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL.

- CARDOSO, A. L. Versão comentada sobre a proposta preliminar da Política e Sistema Nacional de Habitação, Programa Habitar Brasil BID (Projeto BRA/00/019). Brasília, 2004.
- CARDOSO, Fernando Henrique, Enzo Faletto. Dependência e desenvolvimento na América Latina. Rio Janeiro: Civilização Brasileira, 9 Ed. 2010.
- \_\_\_\_\_, Fernando H. As idéias e seu lugar: ensaios sobre as teorias do desenvolvimento. Petrópolis: Vozes/CEBRAP. 1980.
- \_\_\_\_\_, Fernando H. O modelo político brasileiro. São Paulo: DIFEL. 1972.
- CARVALHO, Sonia Nahas de. População e Cidades, Organizadora Rosana Baeninger. Ed. Unicamp/SP. 2010, pp. 137-140. Disponível em: <[http://www.ence.ibge.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=6c31d8e8-3bbe-480f-9b065468e3ffc20c&groupId=37690208](http://www.ence.ibge.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=6c31d8e8-3bbe-480f-9b065468e3ffc20c&groupId=37690208)>. Acesso em 12 de set. 2012.
- CASTRO, M. C. A prática da pesquisa. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1977.
- CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *Introdução à ciência política*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1969
- CERVO, A.L. e BERVIAN, P.A. Metodologia Científica: para uso dos estudantes universitários. 4ª Edição. São Paulo: McGraw Hill do Brasil, 1996.
- CHAUÍ, Marilena. Conformismo e Resistência: Aspectos da cultura popular no Brasil; Ed. Brasiliense: São Paulo; 1986.
- \_\_\_\_\_. Cultura Política, Atores Sociais e Democratização: Uma crítica às teorias da transição para a democracia. Disponível em: Acesso em: 22 de jun. de 2011.
- CHERKEZIAN, H. Versão comentada sobre a proposta preliminar da Política e Sistema Nacional de Habitação, Programa Habitar Brasil BID (Projeto BRA/00/019). Brasília, 2004.
- CHILETTO, Eduardo. Política e Sistema Nacional de Habitação, Plano Nacional de Habitação. A2 eventos empresariais. Governo do Estado de Mato Grosso, 16 a 18 de mar. 2009, Palestra proferida no CREA-MT, Cuiabá 2009.
- CODEPLAN. Indicadores Sociodemográfico Prospectivos par o Distrito Federal: 1991-2030/, - Série Demografia em Foco, Brasília: Codeplan, 2009.
- CODHAB, Coperativa Habitacional do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.codhab.df.gov.br/Conteudo/pag\\_int.aspx?codConteudo=52](http://www.codhab.df.gov.br/Conteudo/pag_int.aspx?codConteudo=52)>. Acesso em: 25 de jun. de 2012.
- CONAN, C. A. História Ilustrada da Ciência. Rio de Janeiro: J. Zahar Editores, 1987.
- CORREIA, Fernanda Guimarães . Reflexões sobre o Conceito de Cidadania e suas bases Históricas. in Revista Achegas de Ciência Política, nº 43, Rio de Janeiro, Jan. 2010
- COSTA, Fernanda Carolina Vieira da (red.). Regularização da Terra e Moradia: o que é e como implementar, 2002.
- CUNHA, José Marcos Pinto da. Dinâmica Migratória e o Processo de Ocupação do Centro-Oeste Brasileiro: o caso de Mato Grosso, São Paulo, v. 23, n. 1, jan./jun. 2006. Disponível em:< <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v23n1/v23n1a06.pdf>> Acesso em: 24 de mai. 2010.
- CURI, P.R. Metodologia Científica. Apostila do Curso de pós-graduação da NESP, Câmpus de Botucatu, 1991.
- DAGNINO, Evelina. Os Movimentos Sociais e a Emergência de uma Nova Noção de Cidadania In: Política e sociedade no Brasil, org., Ed. Brasiliense, 1994. Disponível em: < [www.cefetsp.br](http://www.cefetsp.br)> Acesso: 27 de dezembro de 2008.
- DESCARTES, René. Discurso do Método. São Paulo: Nova Cultural, 1996.
- DEUTSCH, Karl. Política e Governo, trad. port., 2ªed., Brasília: Editora UNB, 1983, p. .
- DIOGO, Érica Cristina Castilho. Habitação social no contexto da reabilitação urbana da Área Central de São Paulo - São Paulo: s.n., 2004.
- DISTRITO FEDERAL. Decreto nº 33.033 de 08 de julho de 2.011. Dispõe sobre o Novo Cadastro da Habitação do Distrito Federal e dá outras providências.
- EISENSTADT, Shmuel N. “Multiple modernities”, Daedalus. 2000, pp. 1-29.

- ENGELS, Friedrich. A Questão da Habitação. Traduzido por: equipe da Aldeia Global Editora, 1979. Tradução de: La Question du Logment.
- FAORO, Raimundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. 3. ed. rev. São Paulo: Globo. 2001.
- FAUSTO, Boris. História concisa do Brasil. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 2001. 981p.
- FERNANDES, Edésio. Regularização da Terra e Moradia: o que é e como implementar, 2002.
- FERNANDES, Florestan. A Revolução Burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1976.
- FINATEC; BANCO MUNDIAL; CAIXA; SECRETARIA ESPECIAL de DESENVOLVIMENTO URBANO. Proposta de Política Nacional de Habitação. Brasília, 2002.
- FIESP/CIESP e MINISTERIO DO DESENVOLVIMENTO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO EXTERIOR. Agenda de política para a cadeia produtiva da construção civil. São Paulo, 2004.
- FIORI, José L. Ajuste, Transição e Governabilidade: o enigma brasileiro. In: TAVARES, Maria C.; FIORI, José L. ajuste global e modernização conservadora. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. Versão comentada sobre a proposta preliminar da Política e Sistema Nacional de Habitação. Rio de Janeiro, 2004.
- FREITAS, José Carlos de (red.). Regularização da Terra e Moradia: o que é e como implementar, 2002.
- FURASTÉ, Pedro Augusto. Normas Técnicas para o Trabalho Científico: Elaboração e Formatação. Explicação das normas da ABNT. 14. Ed. Porto Alegre: s.n. 2008.
- GARCIA, MARQUES e NASCIMENTO. Sistemas de proteção social brasileiro: bibliografia (1985-2008), Organizadoras: Maria Lúcia Teixeira Garcia, Rosa Maria Marques, Lucileide Andrade de Lima do Nascimento. — Vitória: PPGPS/UFES; São Paulo: PUCSP; Porto Alegre: PUCRS, 2010.
- GAZETA MUNICIPAL, Lei nº 2219, 27 de outubro de 1984, 31, cria o Programa Terra da Gente - PROTEGE, outubro. 1984.
- GRAMSCI, Antonio. Um Estudo Sobre o Pensamento Político. (Tradução) Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: civilização Brasileira.
- GRAZIA, Grazia de; LEAO JUNIOR, Paulo Silveira Martins. (red.). Regularização da Terra e Moradia: o que é e como implementar, 2002.
- HEMPEL, C.G., & P. OPPENHEIM. Studies in the logic of explanation, Philosophy of Science. New York, 1960.
- IAMAMOTO, Marilda Vilela. O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional. 2 ed. Ed. Cortez. São Paulo: 1999.
- IBGE. Censo Demográfico 2000 - Resultados do universo. Disponível em: Acesso em: 20 jan. 2011.
- \_\_\_\_\_. Estimativas da População para 1º de Julho de 2009. Disponível em: Acesso em: 16 fev. de 2011.
- INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Moradia. São Paulo, 2000.
- INSTITUTO BRASILEIRO de GEOGRAFIA e ESTATÍSTICA. Censo demográfico. IBGE. Brasília, 2006.
- INSTITUTO BRASILEIRO de GEOGRAFIA e ESTATÍSTICA. Pesquisa de Informações Municipais. IBGE. Brasília, 2007.
- IMPARATO, I. Comentários da equipe do Banco Mundial sobre a proposta preliminar da Política e Sistema Nacional de Habitação. São Paulo, 2004.

- JOANONI NETO, Vitale. *Fronteiras da Crença: Ocupação do Norte de Mato Grosso Após 1970*, Cuiabá, edUFMT, 2007.
- KANT, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Lisboa: Edições 70, 1997.
- KAPLAN, A. *A conduta na pesquisa*. S. Paulo: EDUSP, 1980.
- LAKATOS, E. M. e MARCONI, M. A. *Metodologia Científica*. 9ª Edição. S. Paulo: Ed. Atlas, 2005.
- LAVALLE, Adrián Gurza. *Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil*. Lua Nova, São Paulo, 1999.
- LEAO JUNIOR, Paulo Silveira Martins (red.). *Regularização da Terra e Moradia: o que é e como implementar*, 2002.
- LEI 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade.
- LEI 12.424, de de julho de 2011.
- LEITE, J. A. A. *Metodologia de elaboração de teses*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1978.
- LIMA, Telma Cristiane Sasso de; MIOTO, Regina Célia Tamasso; PRÁ, Keli Regina Dal. *A Documentação no Cotidiano da Intervenção dos Assistentes Sociais: algumas considerações acerca do diário de campo*. *Textos & Contextos*, v. 7, p. 01-2, 2007. Disponível em Acesso em: 15 de out. 2011.
- MACHADO, Maria Fátima Roberto. *Museu Rondon: antropologia e indigenismo na Universidade da Selva*. Cuiabá, Entrelinhas, EdUFMT, 2009.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *O Príncipe*. Tradução de Maria Júlia Goldwasser. 3 ed. São Paulo: Martins Fontes, 2004
- MARANHAO, César Henrique; BEHRING, E. R. (org.); ALMEIDA, M. H. T. de (org.). *Capital e Super População Relativa: em busca das raízes contemporâneas do desemprego e do pauperismo*. UFPE, 2006, p. 38-57. *Trabalho e Seguridade Social: percursos e dilemas*, Cortez editora, Rio de Janeiro, 2008.
- MARQUES, E. O. *Versão comentada sobre a proposta preliminar da Política e Sistema Nacional de Habitação, Programa Habitar Brasil BID (Projeto BRA/00/019)*. Brasília, 2004.
- MARSHALL, Thomas H. "Citizenship and social class", in Thomas H. Marshall & Tom Bottomore, *Citizenship and social class*, Londres: Pluto Press, 1992.
- MARTINS, Maria Lucia Refinetti (red.). *Regularização da Terra e Moradia: o que é e como implementar*, 2002.
- MARX, K e ENGELS, F. *A ideologia alemã*. São Paulo: Livraria Ed. Ciências Humanas, 1982.
- MASSA-ARZABE, Patrícia Helena. *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*, organizado por Maria Paula Dallari Bucci. Texto: "Dimensão jurídica das políticas públicas". Ed. Saraiva, 2006, pp. 60-64.
- MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e Aplicação do Direito*. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, P.277.
- MINAYO, M.C.S. (Org.). *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. 29 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Relatório elaborado para o BIRD – Banco Mundial*. Brasília, 2003.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Política de Informação das Cidades – PIC, versão 1*. Brasília, 2004.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES/VIA PÚBLICA. *Subsídios para formulação do novo Sistema Nacional de Habitação. Programa Habitar Brasil BID (Projeto BRA/00/019)*. Brasília, 2009.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES/ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil: Municípios selecionados e microrregiões demográficas*. FJP. Belo Horizonte, novembro 2008.

- MINISTÉRIO DAS CIDADES. Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília, 2007.
- MONTAÑO, Carlos. Terceiro Setor e Questão Social; crítica ao padrão emergente de intervenção social. São Paulo: Cortez, 2002.
- NÉRICI, I.G. Introdução à lógica. 5ª Edição. São Paulo: Nobel, 1978.
- NIELSEN, H. & THOMSEN, P. History and Philosophy of Science in the Danish Curriculum , International Journal of Science Education 12(3), pag. 308-316, 1990.
- OLSON Jr., M. "The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups". Cambridge, Mass: Harvard University Press. 1965.
- OSMONT, Annik. A Cidade Eficaz: Revista em Pauta, nº 21, p. 68, 2008. Revista da Faculdade de Serviço Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: < <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaempauta/article/view/90/83>>. Acesso em 26 de set. 2011
- PAVIANI, Aldo. Brasília: Moradia e Exclusão. Editora Edu UNB. Brasília, 1996.
- PAVIANI, Aldo. Urbanização e Metropolização – A gestão dos conflitos em Brasília. Editora Edu UNB. Brasília, 1987.
- PARKINSON, A. M e colaboradores. Plano Nacional de Habitação. Habitação de Mercado: uma nova perspectiva. São Paulo, 2004.
- PRATES, A. A. 1997. Resenha de Making Democracy Work, de Robert Putnam. Teoria & Sociedade, Belo Horizonte, n. 1, p. 193-201.
- PESSINA.L. Versão comentada sobre a proposta preliminar da Política e Sistema Nacional de Habitação, Programa Habitar Brasil BID (Projeto BRA/00/019). Brasília, 2004.
- PEREIRA, Potyara A.P. Necessidades humanas: subsídios à crítica dos mínimos sociais. São Paulo: Cortez, 2000.
- PESSOA, Álvaro; SILVA, L. A. Machado (org.). O Uso do Solo em Conflito. Debate Urbano: Solo Urbano:Tópico Sobre o Uso da Terra, Rio de Janeiro, v.1, p.79-95, 1981.
- PETRUCCI, C.; KRAHENBUHL, L.; ALVES, M. H. A. F.; SILVEIRA, M. T.; CORTEZ P. Versão comentada sobre a proposta preliminar da Política e Sistema Nacional de Habitação. Brasília, 2004.
- POPPER, K.S. A lógica da pesquisa científica. 2ª Edição. São Paulo: Cultrix, 1975.
- \_\_\_\_\_. Conhecimento objetivo: uma abordagem evolucionária. São Paulo: Itatiaia/EDUSP, 1975.
- POPPER, K.S. A lógica das ciências sociais. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1978.
- PRADO Jr, Caio. Formação do Brasil Contemporâneo. São Paulo: Editora Brasiliense, 1961.
- PUTNAM, Robert D. Capital Social e Democracia. In: Braudel Papers, n.10. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 1995.
- \_\_\_\_\_. Comunidade e Democracia: a Experiência da Itália Moderna. 3ª edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2002.
- QUIRINO, Célia G. Toqueville: sobre a liberdade e a igualdade. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.), Os clássicos da política (vol. 2). São Paulo: Editora Ática, 1996, p.149-188.
- \_\_\_\_\_. Dos infortúnios da igualdade ao gozo da liberdade: uma análise do pensamento político de Alexis de Tocqueville. São Paulo: Discurso Editorial, 2001.
- QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. Leis Urbanas: Nova legislação urbana e os velhos fantasmas, Estud. av. vol.17 nº. 47 São Paulo Jan./abr. 2003. Disponível em: < <http://www.scielo.br/scielo.php>> <pid=S0103-40142003000100011&script=sci\_arttext> Acesso em: 02 de out. 2011.
- RAMOS, Alberto Guerrero. O problema nacional do Brasil. 2 Ed. Rio de Janeiro: Saga, 1960.
- RAWLS, John. Liberalismo político, Lisboa: Editorial Presença, 1997, pp. 33-47.
- Revista Ambiente Construído, Vol. 11, num. 1, pág. 53-66. Pub. no site da scielo, jan/mar 2011.

RESOLUÇÕES I e II da Conferência das Cidades.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Solo Urbano: tópico sobre o uso da terra, Debate Urbano nº 1, L.A Machado da Silva (org.), Zahar editores, 1981.

RICHARDSON, R.J. Pesquisa Social: métodos e técnicas. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

ROLNIK, Raquel. Plano Diretor Estatuto da Cidade – Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. Revista de direito imobiliário, São Paulo, nº 52, ano 95, 2002.

ROMERO, Silvio. Introdução à doutrina contra doutrina. Rio de Janeiro. Ed. Companhia das Letras. 2001, ISBN 9788535901177, pág. 32-56.

ROSA, Delma. Relatório de Pesquisa Sócio-econômica dos Bairros Paiaguais II, Três Poderes e Itapuã para fim de Regularização Fundiária. Cuiabá, 2008 (mimeog.).

ROYER, Luciana de Oliveira, Financeirização da Política Habitacional: limites e perspectiva, 2009. Disponível em: Acesso em: 05 de abr. 2010.

RUA, Maria das Graças. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, Maria das Graças; VALADAO, Maria Izabel. *O Estudo da Política: Temas Seleccionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

RUIZ, João Álvaro. Metodologia Científica: Guia para eficiência nos estudos. 8.ed. São Paulo, SP: Atlas, 2009.

SALES, Teresa. “Raízes da desigualdade social na cultura política brasileira”, Revista Brasileira de Ciências Sociais. São Paulo, n. 25, 1994, pp. 26-37.

SANTOS, Cláudio Hamilton M. Políticas federais de habitação no Brasil: 1964/1998. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para Discussão, n. 654). Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/pub/td/td\\_99/td\\_654.pdf](http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_654.pdf)>. Acesso em: 7 jun. 2012.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

SAWAIA, Bader. O sofrimento ético-político como categoria de análise da dialética exclusão/inclusão. In: SAWAIA, Bader (Org). *As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social*. Petrópolis: Vozes, 1999.

SAULE JUNIOR, Nelson; UZZO, Karina; CARDOSO, Patrícia de Menezes (red.) Regularização da Terra e Moradia: o que é e como implementar, 2002.

SCHMITTER, Phillip. Reflexões sobre o Conceito de Política. In: BOBBIO, Norberto *et al.* *Curso de Introdução à Ciência Política*. Brasília: UnB, 1984.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO ECONOMICO - SEPLAN. A "Marcha para o Oeste": Colônias Nacionais e Colonização Oficial Pública e Privada no Estado (1930-70), 2008? Disponível em:< [http:// www.zsee.seplan.mt.gov.br...](http://www.zsee.seplan.mt.gov.br...)> Acesso em: 12 mai. 2011

SECRETARIA ESPECIAL de DESENVOLVIMENTO URBANO/ FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Déficit habitacional no Brasil 2007. FJP. Belo Horizonte, 2008.

SECRETARIA NACIONAL DE PROGRAMAS URBANOS. Como produzir moradia bem localizada com os recursos do programa Minha casa minha vida? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade. 2011.

SEDHAB, SECRETARIA de HABITAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL. Plandhis, diagnóstico final da situação habitacional do Distrito Federal. Disponível :<[http://www.sedhab.df.gov.br/images/plandhis/diagnostico\\_final\\_plandhis.pdf](http://www.sedhab.df.gov.br/images/plandhis/diagnostico_final_plandhis.pdf)>. Acesso em 12.09.2012.

SELLTIZ, WRITSMAN, COOK. Métodos de pesquisa nas relações sociais. Vol. 1/3. 2. ed. São Paulo: E.P.U, 1987.

SILVA, Heliton Leal. O modelo de Gestão Pública de Caráter Progressiva. In: Múltipla, Brasília, ano 05, n. 9, p. 137-162, dez. 2000.

- SILVA, Ivone Maria Ferreira da, *Questão Social e Serviço Social no Brasil: Fundamentos Sociológicos*, EdUFMT, 2008.
- SILVEIRA, Andrea Fernanda... [et al.]. *Caderno de psicologia e políticas públicas - Curitiba : Gráfica e Editora Unificado*, 2007.
- SIMÃO, P. S. *Construção Habitacional como alavanca do Desenvolvimento Socioeconômico*. São Paulo, 2004.
- TAVARES, Luiz Cláudio Assis. *A questão da habitação social: desafios e perspectivas Pós-Graduando em Direito Público/Universidade de Taubaté*, 2004.
- THOMAS, HENRY. *Vidas dos Grandes Filósofos*. Editora Globo, São Paulo, 1960.
- TOCQUEVILLE, Aléxis de. *A Democracia na América*. 3. Ed. São Paulo: Itália, 1987.
- TORELLY, Luiz Philippe Peres. *Brasília: A Capital da Segregação e do Controle Social – Uma Avaliação da Ação Governamental na Área da Habitação*. Editora Annablume. Apresentação Luiz Philippe Peres Torelly. 1ª Ed. Dez. 1995, São Paulo-SP.
- TRUJILLO, F.A. *Metodologia da Ciência*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Kennedy, 1974.
- WHITAKER, J. *Contribuições ao documento preliminar da Política e Sistema Nacional de Habitação*. São Paulo, 2004.
- KRAHENBUHL, L.; *Contribuições para a formulação de uma nova Política Habitacional para o Brasil. Habitação de Interesse Social Formas de Acesso à Moradia*. São Paulo, 2004.

## Quantas famílias são sem-teto ou tem moradia inadequada?



Fuente: BID, 2012. *Índice para Desenvolvimento*

Figura extraída do site do BID: acesso em 18.05.2012 <<http://www.iadb.org/pt/noticias/artigos/2012-05-14/acessao-a-moradia-adequada-na-america-latina,9969.html>>.



Figura extraída do site do BID: acesso em 18.05.2012 <<http://www.iadb.org/pt/noticias/artigos/2012-05-14/acessao-a-moradia-adequada-na-america-latina,9969.html>>