



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MAURO RIBEIRO BARBOSA JÚNIOR

DE PLANO PILOTO A METRÓPOLE:
ENTRAVES E DESAFIOS DA POLÍTICA HABITACIONAL DE BRASÍLIA

Brasília - DF

2015

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

MAURO RIBEIRO BARBOSA JÚNIOR

**DE PLANO PILOTO A METRÓPOLE:
ENTRAVES E DESAFIOS DA POLÍTICA HABITACIONAL DE BRASÍLIA**

Orientador: Professor Doutor João Mendes da Rocha Neto

Dissertação de Mestrado

Brasília - DF

2015

MAURO RIBEIRO BARBOSA JÚNIOR

**DE PLANO PILOTO A METRÓPOLE:
ENTRAVES E DESAFIOS DA POLÍTICA HABITACIONAL DE BRASÍLIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração – PPGA, da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre Profissional em Administração Pública. Orientador: Prof. Dr. João Mendes da Rocha Neto

Brasília - DF

2015

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

MAURO RIBEIRO BARBOSA JÚNIOR

DE PLANO PILOTO A METRÓPOLE:
ENTRAVES E DESAFIOS DA POLÍTICA HABITACIONAL DE
BRASÍLIA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Administração – PPGA, da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FACE) da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial à obtenção do título de Mestre Profissional em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. João Mendes da Rocha Neto

Composição da Banca Examinadora:

Professor Dr. João Mendes da Rocha Neto
Orientador – PPGA/UNB

Professora Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva
Membro Interno – PPGA/UNB

Professor Dr. Fernando Luiz Araújo Sobrinho
Membro Externo – GEA/UNB

Professora Dra. Aleksandra Pereira dos Santos
Suplente – PPGA/UNB

Brasília, em 15 de dezembro de 2015.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha Mãe Leila Lopes e ao meu Pai Mauro Ribeiro, pelo eterno amor e incentivo aos estudos, a meu filho Igor e Minha Esposa Renata, pela motivação e paciência nos momentos e noites percorridas.

Ao Professor Dr. João Mendes da Rocha Neto pelo carinho e atenção que sempre fez transparecer nas nossas reuniões e incursões, o meu eterno agradecimento.

AGRADECIMENTOS

Ao Professor João Mendes, que de forma muito humana me atendeu, em um dos momentos mais cirúrgicos das pessoas que buscam o conhecimento – DISSERTAÇÃO DE MESTRADO, assim quero registrar os meus mais sinceros e eternos agradecimentos a esse Mestre.

À família, pela compreensão e serenidade, que no decorrer desses dois anos de odisséia do conhecimento, sempre foram presentes em todos os momentos.

Aos colegas de faculdade que sempre reforçaram o desejo de concluir toda essa trajetória.

A todos os que comigo compuseram e compõem esse trabalho, seja na pesquisa documental, seja na discussão dos temas, seja no apoio a essa atividade belíssima que é estudar as Políticas Públicas Habitacionais e suas nuances.

Aos professores Suylan de Almeida, Fernando Luiz e Aleksandra Santos por aceitarem prontamente compor minha banca examinadora e pelas valiosas considerações recebidas na qualificação do projeto.

São os meus sinceros agradecimentos.

EPÍGRAFE

“Nenhum homem pode banhar-se no mesmo rio por duas vezes, porque nem o homem, nem a água do rio serão os mesmos. Tudo flui, nada persiste nem permanece o mesmo”

Heráclito de Éfeso (540-480 a. C.)

RESUMO

Esta dissertação tem por objetivo analisar as singularidades e externalidades que impactam na política habitacional do Distrito Federal, considerando os seguintes aspectos: a trajetória da política habitacional brasileira e distrital, a expansão urbana de Brasília e os limites da gestão metropolitana. O fenômeno da habitação em Brasília é um caso *sui generis* de planejamento urbano no Brasil, dada a complexidade urbana, ambiental e política que envolve a concretização do acesso a moradia. Nesse contexto do Distrito Federal, várias forças atuam e friccionam a produção do/no espaço urbano, notadamente as questões relacionadas a metropolização de Brasília, preservação do meio ambiente, mercado imobiliário e o excesso de burocracia e normas habitacionais. Diante dessa confluência de forças, o quadro habitacional do Distrito Federal possui pífios resultados na produção habitacional quando comparado ao cenário nacional. Os procedimentos metodológicos empregados foram: a pesquisa bibliográfica e documental das ações e intervenções do governo distrital e a realização de entrevistas com os gestores públicos habitacionais do Distrito Federal. As entrevistas foram fundamentais para identificar, de forma empírica, as deficiências dos mecanismos de comunicação, integração e cooperação das ações habitacionais do governo distrital. Ao final, a pesquisa procurou evidenciar a necessidade de se adotar arranjos e ações de integração e cooperação metropolitana para o desenvolvimento de estratégias que impulsionem as políticas habitacionais frente aos desafios e externalidades negativas do processo de metropolização de Brasília, de modo que permitam viabilizar e melhorar a prestação dos serviços públicos comuns para os cidadãos que vivem em um território metropolitano complexo, cuja dinâmica sócio-espacial interfere no planejamento e na oferta de serviços urbanos integrados.

Palavras-chave: moradia, metropolização, política habitacional, planejamento urbano.

ABSTRACT

This thesis aims to analyze the singularities and externalities that impact on housing policy of the Federal District, considering the following aspects: the trajectory of Brazilian and district housing policy, urban expansion of Brasilia and the boundaries of metropolitan management. The housing phenomenon in Brasilia is a sui generis case of urban planning in Brazil, given the complexity of urban, environmental and policy involving the realization of access to bite. In this context the Federal District, several forces act and rub the production of / in urban areas, particularly issues related to metropolization Brasília, environmental protection, real estate and excessive bureaucracy and housing standards. Given this confluence of forces, the housing frame Federal District has poor results in housing production when compared to the national scene. The methodological procedures used were: a literature review and document the actions and interventions of the district government and interviews with public housing managers of the Federal District. Interviews were fundamental to identify, empirically, the shortcomings of communication mechanisms, integration and cooperation of the housing stock of the district government. At the end, the survey sought to highlight the need to adopt arrangements and integration of action and metropolitan development cooperation strategies that foster housing policies and the challenges and negative externalities of the process of becoming cities of Brasília, in order to enable viable and improve the provision of common public services for citizens living in a metropolitan area complex, whose socio-spatial dynamics interfere in the planning and supply of integrated urban services.

Keywords: housing, metropolization, housing policy, urban planning.

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS.....	xiv
LISTA DE FIGURAS.....	xv
1. INTRODUÇÃO.....	17
1.1 - Objetivos.....	18
1.2 - Justificativa e Relevância do Estudo.....	19
2. METODOLOGIA.....	20
3. A ORIGEM DA NECESSIDADE POR HABITAÇÃO: a constituição de Brasília como cidade. ...	24
3.1 - A metropolização de Brasília e seus impactos na habitação.....	24
3.2 - O mercado imobiliário de Brasília: da teoria à realidade.....	32
3.3 - A questão ambiental na política habitacional no Distrito Federal: um paradoxo.	36
4. O QUADRO DA POLÍTICA HABITACIONAL NO DISTRITO FEDERAL.....	45
4.1 – Políticas Públicas: um parêntese conceitual para estudo do objeto.....	45
4.2 - O preceito Constitucional que assegura a moradia e a realidade do déficit.....	50
4.3 – O déficit habitacional da Área Metropolitana de Brasília: um problema persistente.....	54
4.4 – Breve cenário da política habitacional do Brasil.....	56
4.5 - A atuação federal: o PMCMV.....	61
4.6- A normatização habitacional de Brasília.....	67
4.6.1 – O Cadastro Habitacional: trajetória história de um instrumento central.....	70
5. DISJUNÇÕES INSTITUCIONAIS E SEUS IMPACTOS NA POLÍTICA HABITACIONAL NO DISTRITO FEDERAL.....	74
5.1 - A necessidade de novos instrumentos de gestão.....	74
5.2 - A Governança Metropolitana.....	75
5.3 - Oferta Habitacional de Brasília.....	80
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES.....	90
7. REFERÊNCIAS.....	94
APÊNDICE A – Instrumento de pesquisa.....	102

LISTA DE SIGLAS

AGEHAB – Agência Goiana de Habitação

AMB – Área Metropolitana de Brasília

APA – Área de Proteção Ambiental

ARINE – Área de Regularização de interesse Específico

ARIS – Área de Regularização de Interesse Social

BNDS – Banco Nacional do Desenvolvimento

BNH – Banco Nacional da Habitação

CAESB – Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal

CEF – Caixa Econômica Federal

CFRB – Constituição Federal da República Federativa Brasil

CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal

CODHAB – Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal

COHAB – Companhia de Habitação

CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente

DODF – Diário Oficial do Distrito Federal

DOU – Diário Oficial da União

DUDH – Declaração Universal de Direito Humanos

EC – Estatuto da Cidade

EIA – Estudo de Impacto Ambiental

FAR – Fundo de Arrendamento Residencial

FCP – Fundação da Casa Popular

FDS – Fundo de Desenvolvimento Social

FGTS – Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FJP – Fundação João Pinheiro

GDF – Governo do Distrito Federal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

LI – Licença Instalação

LO – Licença de Operação

LP – Licença Prévia

MCIDADES – Ministério das Cidades

NCH – Novo Cadastro da Habitação

OEMA – Órgãos Estaduais do Meio Ambiente

OGU – Orçamento Geral da União

ONU – Organização das Nações Unidas

PD – Plano Diretor

PDAD – Pesquisa Distrital de Amostras de Domicílios

PDL – Plano Diretor Local

PDOT – Plano de Ordenamento Territorial do Distrito Federal

PIB – Produto Interno Bruto

PLANDHIS – Plano Distrital de Habitação de Interesse Social

PMAD – Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílio

PMCMV – Programa Minha Casa Minha Vida

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNH – Plano Nacional de Habitação

PNHU – Política Nacional de Habitação Urbano

PNUD - Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento.

RA – Região Administrativa

RIDE DF – Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno

RIE – Relação de Inscrições por Entidades

RII – Relação de Inscrições Individuais

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

RM – Região Metropolitana

SBPE – Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo

SEDHAB – Secretaria de Estado de Habitação Regularização e Desenvolvimento Urbano

SEDUMA – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente

SEGETH – Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação

SFH – Sistema Financeiro de Habitação

SHIS – Sociedade de Habitação de Interesse Social

SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social

TERRACAP – Companhia Imobiliária de Brasília

UH – Unidade habitacional

URBE – Cidade

LISTA DE QUADROS

Quadro 1– Recorte conceitual e teórico da pesquisa	Erro! Indicador não definido.	0
Quadro 2– Evolução populacional de Brasília até 1960		25
Quadro 3 - Evolução da população do Distrito Federal - 1970 a 2015		26
Quadro 4– Lei e data de criação das 31 Regiões Administrativas do DF		27
Quadro 5 – Déficit habitacional das unidades da federação.....		52
Quadro 6 - Evolução do déficit habitacional das metrópoles brasileiras		55
Quadro 7 - Faixas de Renda do PMCMV		61
Quadro 8 – Provimento habitacional no âmbito do PMCMV		63
Quadro 9 – Déficit habitacional brasileiro segundo faixa renda		63
Quadro 10 – Distribuição da produção habitacional por porte de municípios		64
Quadro 11 - Produção habitacional PMCMV em nível nacional.....		64
Quadro 12 – Renda domiciliar versus unidades contratadas PMCMV		66
Quadro 13 – Arcabouço jurídico nacional e distrital das políticas habitacionais.....		67
Quadro 14 - Panorama da Política Habitacional do DF		69
Quadro 15 – Oferta habitacional do DF - unidades contratadas e em fase de construção		82

LISTA DE FIGURAS

Figura 1– Vetores de tensionamento o provimento da habitação.....	22
Figura 2 - Municípios goianos e mineiros que fazem fronteira com o DF.....	28
Figura 3 - As ondas de expansão urbana do DF	30
Figura 4 – Fluxo do processo de licenciamento ambiental	42
Figura 5– Apresenta a confluências dos fluxos de políticas públicas	46
Figura 6 – Áreas de regularização fundiária do DF.....	56
Figura 7– Organograma Estruturação do PMCMV.....	62
Figura 8 - Cadastro habitacional geográfico.....	72
Figura 9 – Localização espacial do Residencial Santa Maria	83
Figura 10 – Setor Habitacional Riacho Fundo II – 4ª Etapa	84
Figura 11 – Localização do empreendimento Parque do Riacho	84
Figura 12 – Projeções residenciais em Samambaia – RA XII.....	85
Figura 13 – Localização geográfica do empreendimento Paranoá Parque.....	86
Figura 14 – Localização espacial do empreendimento Paranoá Parque.....	86
Figura 15 –Empreendimento Jardins Mangueiral	87

1. INTRODUÇÃO

O século XX foi marcado pela maior taxa de crescimento demográfico na história da humanidade. A população urbana do mundo tem crescido rapidamente desde 1950, de 746 a 3.900 milhões em 2014. O continente asiático, apesar de ter o menor nível de urbanização, possui 53% da população residente em cidades, seguido pela Europa (14%) e pela América Latina (13%). Globalmente, mais pessoas vivem em áreas urbanas do que nas áreas rurais, com 54 % da população do mundo habitando cidades no ano de 2014. A projeção para os anos de 2050 é que 66% da população do mundo estejam concentradas em ambientes urbanos (ONU, 2014).

O Brasil está entre os trinta países do mundo com maior concentração populacional nas cidades. Esse cenário reforça a preocupação quanto ao crescimento das áreas urbanas e, principalmente, quanto à morfologia deste crescimento, de modo disperso nas áreas periféricas, que tende ocupar vazios urbanos destinados à agricultura e a preservação ambiental, ao mesmo tempo, dificultar e elevar os custos de distribuição de serviços básicos à população (TRENTIN; FERREIRA, 2015).

No caso específico dos países em desenvolvimento, o principal vetor dos problemas sociais, que acentuou a expansão urbana, foi o processo de industrialização, quando as cidades passaram a ser o centro das atividades econômicas, ampliando a migração de pessoas para as cidades, concomitante a modernização do campo, intensificando o êxodo rural (CAIXA, 2011).

Assim, os problemas sociais das cidades modernas intensificam-se, principalmente nos países em desenvolvimento. No Brasil, não foi diferente, o processo de urbanização ocorreu de forma acelerada e sem planejamento adequado (UGEDA JUNIOR; AMORIM, 2009).

Nesse contexto, as últimas décadas foram marcadas pela concentração da população brasileira nas cidades. Dados do IBGE demonstram que em 1890 somente 9,40% da

população era urbana, em 1950 correspondia a 36,16%, em 1970 era 55,92% e em 2000 a população brasileira já era 81,23% urbana (IBGE, 2010).

Todavia, esse crescimento exponencial da população urbana brasileira ocorre dentro de um cenário em que os processos de planejamento urbano e regional, em suas diferentes escalas, permaneceram estanques à nova realidade social, com características tecnocráticas e não privilegiando o combate às desigualdades (VILLAÇA, 2001).

Na ausência de uma política urbana, que estabelecesse os procedimentos e os parâmetros a serem seguidos na elaboração de processos de planejamento urbano, bem como, que regulasse a aplicação dos instrumentos de gestão do solo urbano, resultaram vários problemas urbanos, notadamente o aumento da disparidade sócio-espacial, trazendo à tona o paradoxo da urbanização sem cidades e dos fragmentos de cidade sem urbanização (PEQUENO, 2008).

Diante desse processo de urbanização brasileira, marcado pelo crescimento exponencial e desordenado da população urbana, nasce o problema social da habitação, o que nos provoca uma inquietação no sentido de entender como esses contingentes populacionais conseguirão moradias de qualidade.

Diante do exposto, o presente estudo propõe responder a seguinte pergunta de pesquisa: quais as externalidades e singularidades, no âmbito das próprias ações de governo, podem ser atribuídas ao baixo desempenho da política habitacional do Distrito Federal? A partir dessa pergunta, foram elaborados os objetivos gerais e específicos desta pesquisa.

1.1 - Objetivos

O objetivo geral da pesquisa é investigar as razões do baixo desempenho da política habitacional de Brasília frente o panorama nacional de provimento habitacional.

Para o alcance do objetivo geral proposto serão traçados os seguintes objetivos específicos:

- i. Identificar as singularidades no processo de crescimento e metropolização de Brasília;
- ii. Avaliar o atendimento do déficit habitacional do Distrito Federal, comparando-o com outras unidades da federação; e
- iii. Analisar as externalidades que impactam negativamente na política habitacional do Distrito Federal, no âmbito das desarticulações do poder público.

1.2 - Justificativa e Relevância do Estudo

Estabelecida a pergunta norteadora da pesquisa e os objetivos a serem alcançados, cabe ressaltar a relevância da pesquisa. Para tanto, é necessário entender que o fenômeno da habitação em Brasília é um caso *sui generis* que se associa ao planejamento metropolitano no Brasil, dada a complexidade urbana, ambiental e política que envolve a concretização do acesso a moradia (SANTOS, 1998).

Diante das suas assimetrias e a premente necessidade de uma governança metropolitana, o planejamento habitacional de Brasília traz algumas especificidades e singularidades para a materialização do acesso à moradia.

Nesse contexto peculiar, no qual a dinâmica espacial interfere frontalmente no provimento e gestão da política habitacional, compreender e caracterizar a dinâmica habitacional, apontando os seus entraves, inclusive no âmbito do próprio poder público, é de suma importância para subsidiar as ações e intervenções da política habitacional em um território metropolitano complexo.

Dessa forma, com os resultados da pesquisa, será possível apontar possibilidades e instrumentos de gestão metropolitana habitacional, o que poderá propiciar, como contribuição no campo profissional, uma revisão e aprimoramento das políticas habitacionais no Distrito Federal, visando maior integração e garantindo maior efetividade.

2. METODOLOGIA

A presente pesquisa pode ser classificada de caráter exploratório e correlacional, realizada por meio de pesquisa bibliográfica e documental, adotando-se a abordagem qualitativa (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006)

O primeiro passo teórico-metodológico foi o estudo da evolução urbana no Distrito Federal por meio de uma revisão da literatura a respeito do assunto. Foram selecionados artigos científicos da área da geografia urbana para uma primeira análise da organização do espaço urbano da cidade e de sua constituição enquanto metrópole, desde a transferência da capital brasileira para a região Centro-Oeste, passando pela fase de implantação, consolidação e expansão urbana.

A discussão teórica, embora alicerçada nos aspectos já elencados, procurou dialogar com a pesquisa empírica durante o desenvolvimento do trabalho, utilizando autores que trataram de temas, conforme mostrado no quadro seguinte.

Quadro 1 - Recorte conceitual e teórico da pesquisa

TEMAS	TÓPICOS OU CONTRIBUIÇÕES	PRINCIPAIS FONTES/REFERÊNCIAS
Crescimento e metropolização de Brasília	Peculiaridades de Brasília Conceito não formal	Paviani (2001, 2007, 2010) Holston (1993) Holanda (2010) Pequeno (2008)
Questão da moradia	Cidade não é um simples produto ou uma mercadoria. Governo o maior proprietário de terras do DF	Castilhos (2015) Santos (1998) Pagani <i>et al</i> (2015) CODEPLAN (1997)
Políticas Públicas	Conceito Formulação Seletividade Implementação	Bucci (2002) Kingdon (2003), Miller <i>et al</i> (2001) Rodrigues (1997)
Normatização habitacional A questão ambiental do DF	Legislações esparsas Vazios legislativos Confronto com áreas de restrição ambiental	Sítios eletrônico: CODHAB e SEGETH Ibram/DF e CODEPLAN - PDAD/DF
Governança metropolitana	Conceitos Instrumentos de gestão	Klink (2010) Abrucio <i>et al</i> (2010) Davanzo <i>et al</i> (2010)

Fonte: Elaborado pelo autor

Verificada a dimensão da expansão urbana no Distrito Federal, com a conseqüente conurbação entre das regiões administrativas e municípios vizinhos, sobretudo, no estado de Goiás, intensificou-se o processo de metropolização de Brasília, acentuando a questão do processo de valorização fundiária e especulação imobiliária.

Para tanto, foram levantados dados de pesquisa de órgãos governamentais como: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Organização das Nações Unidas - ONU, Ministério das Cidades, Companhia de Planejamento do Distrito Federal - CODEPLAN, Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal - CODHAB e Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação - SEGETH. Ademais, outros documentos foram analisados visando compreender o tema em questão, como também os sítios eletrônicos do Ministério das Cidades e ONU - Habitat.

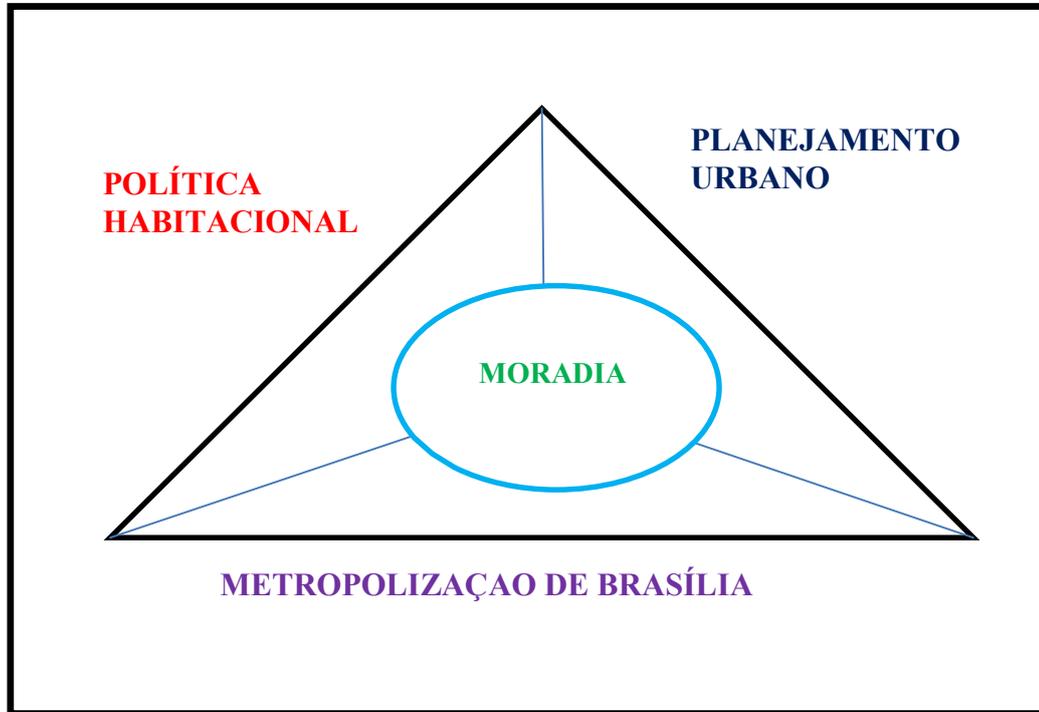
De posse dos dados foram elaborados e apresentados mapas e dados da população do Brasil, de Brasília e das regiões administrativas do Distrito Federal. Os números e elementos de discussão do déficit habitacional local foram retirados do Plano Distrital de Habitação de Interesse Social (PLANDHIS) e do relatório da Fundação João Pinheiro que estima o problema no âmbito de todas as unidades da federação.

A análise da pesquisa, preliminarmente, irá contrapor dois pontos de relevância do cenário habitacional contemporâneo do Distrito Federal, de um lado, a oferta habitacional prevista no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal- PDOT, de outro, o déficit habitacional diagnosticado no Plano Distrital de Habitação de Interesse Social PLANDHIS.

Para entender e identificar as externalidades que envolvem a dinâmica habitacional e seus impactos no território a pesquisa aponta e investiga os possíveis entraves enfrentados

pela política habitacional do Distrito Federal. A figura 1 a seguir mostra os principais vetores (objeto de estudo) que tencionam a política de acesso a moradia.

Figura 1– Vetores de tensionamento o provimento da habitação



Fonte: Elaborado pelo próprio, representa o objeto de estudo de pesquisa

Para compreender a realidade social do fenômeno habitacional foram realizadas entrevistas com Gestores dos programas habitacionais, notadamente os diretores da CODHAB e SEGETH. Na pesquisa foram aplicadas entrevistas semi-estruturadas, no qual o entrevistado pode falar livremente sobre a problemática que envolve a execução, o planejamento e a coordenação dos programas e projetos habitacionais do Distrito Federal. Esse tipo de pesquisa qualitativa é um método de coleta de dados que pode colaborar na compreensão da complexidade e realidade social do fenômeno pesquisado (VERGARA, 2009).

Dessa forma, o objetivo da análise e coleta de dados foi reconhecer a complexidade que envolve e impacta o fenômeno da habitação, e, portanto, identificar o real atendimento da política pública habitacional do Distrito Federal.

Esse conjunto de procedimentos procurou responder a questão de pesquisa e alcançar os objetivos proposto que estão distribuídos pela estrutura do trabalho da seguinte forma:

- Na sua parte inicial são apresentados os aspectos introdutórios, com problematização, objetivos, justificativa, bem como os aspectos referentes a metodologia adotada, dividindo-se em duas partes – capítulos um e dois.
- O capítulo três apresenta o referencial teórico conceitual para subsidiar a discussão dos vetores que tensionam o provimento habitacional em Brasília. São apresentadas aspectos relativos ao seu processo de metropolização e os impactos na habitação, tendo como contexto a produção do espaço urbano, o mercado da moradia e a questão do meio ambiente, vista como um dos maiores entraves a expansão. Não há pretensão de julgar se isso é ou não verdade, mas apenas mostrar uma relação paradoxal ou, no mínimo complexa, quanto ao provimento habitacional em contraposição aos procedimentos relacionados com o processo de licenciamento ambiental em áreas de expansão.
- O capítulo quatro constitui um segundo momento teórico, no qual são apresentados o quadro da política habitacional do Distrito Federal. Passando pela evolução histórica desse tema na agenda de políticas públicas nacionais e procurou fazer um recorte conceitual acerca da modelagem das políticas públicas. Adicionalmente foram apresentados números da demanda habitacional e elementos que compõem o déficit habitacional do país e Distrito Federal, fornece uma base de análise dos problemas de moradia existentes localmente. Outro ponto relevante nesse capítulo refere-se ao formato da normatização da política habitacional de Brasília, notadamente quanto à evolução do cadastro da demanda habitacional.
- No quinto capítulo são apresentadas questões referentes a necessidade de implementação de novos instrumentos de gestão e governança metropolitana para o enfrentamento do déficit habitacional, dada as peculiaridades e externalidades que envolvem a política de acesso a moradia de Brasília, considerando o quadro de desarticulação, hoje existente.
- Por fim, no capítulo seis são apresentadas as considerações finais e recomendações.

3. A ORIGEM DA NECESSIDADE POR HABITAÇÃO: a constituição de Brasília como cidade.

Nesta seção, será discutido o processo de urbanização de Brasília e seus impactos na demanda por habitação. Em seguida, serão identificadas as externalidades que impactam a política habitacional, para tanto, serão apresentados os aspectos voltados a evolução do espaço urbano, sua metropolização, a mercantilização da terra, as questões relacionadas a gestão do meio ambiente e normatização da habitação.

3.1 - A metropolização de Brasília e seus impactos na habitação

Na época da Inauguração de Brasília o jornal mais antigo da Dinamarca, inaugurado em 1949 e em circulação até hoje, anunciava:

A Meca da arquitetura moderna e do planejamento urbano será erguida quando a nova capital for construída e receber seus 500.000 habitantes. O fato da escolha de uma nova capital ocorre sem precedentes no mundo moderno. Temos de voltar à criação de Washington para encontrar similaridade com o que ocorre em Brasília (JORNAL BERLINGSKETIDENTE, Dinamarca, 21 abr.1960, p.1).

Originalmente, o que havia sido idealizado para a Capital era um Plano Piloto fechado, com o teto populacional de 500.000 a 600.000 pessoas, devendo haver uma limitação de crescimento da cidade (PAVIANI, 2001).

Nas palavras de Holston (1993, p. 63), esse era um ideário dos modernistas que tinha por base a seguinte concepção: “mude-se a arquitetura e a sociedade será forçada a seguir o programa de mudança social que a arquitetura representa”. Trata-se de um debate extenso e polêmico, mas que permite a constatação, inicialmente, que esse entendimento sucumbiu ao processo histórico da urbanização brasileira. Assim, Brasília, hoje expressa na sua paisagem metropolitana todos os traços da trajetória de crescimento das grandes cidades brasileiras,

concentrando riqueza e dinamicidade em determinadas áreas e localizando em áreas periféricas grandes parcelas da população empobrecida.

Para Brito (2009, p. 208) o “crescimento descontínuo decorreu do padrão inicial de ocupação em núcleos isolados, fortemente influenciados pela tese de manutenção de limites precisos para a cidade central, status este atribuído à urbe lançada com base no Plano Piloto traçado por Lúcio Costa”.

Aquilo que seria o Distrito Federal, em 1957, contava apenas com quatro localidades, e somava 12.700 habitantes; em 1959, são encontradas pelo Censo do IBGE 64.314 pessoas, distribuídas em oito localidades; e, ao ser inaugurado, em 1960, o Plano Piloto contava com 71.728 habitantes e o Distrito Federal com 141.742, segundo o IBGE (Quadro 2). Esses números demonstram, que antes mesmo da inauguração de Brasília, a intensa migração para a nova unidade da federação fez emergir também o desafio para dar moradia essa massa populacional.

Quadro 1– Evolução populacional de Brasília até 1960

Localidade	1957 (1)	1959 (2)	1960 (3)
Distrito Federal	12.700	64.314	141.742
Brasília	6.283	45.781	92.761
Plano Piloto	***	11.007	71.728
Núcleo Bandeirante	2.212	17.761	21.033
Acampamentos	3.416	11.250	***
Outras localidades	655	5.783	***
Taguatinga	**	3.677	27.315
Brazlândia	***	355	734
Sobradinho	**	**	10.217
Planaltina	***	2.245	4.651
Gama	**	**	811

*** - Dado inexistente na fonte indicada** - cidade inexistente no ano indicado

Fonte: IBGE, (1)1957, (2) 1959, e (3) 1969

Durante a construção do Plano Piloto de Brasília constatou-se a impossibilidade dessa área abrigar as levas de imigrantes, sobretudo daqueles que passaram a trabalhar nos canteiros de obras da Capital Federal. Por isso, antes mesmo de concluírem o núcleo central da Capital, os construtores abriram novos espaços urbanos, iniciando-se um processo de periferização que tem seu marco fundamental na inauguração de Taguatinga, em 1958.

Em 1959, outro passo dado para afastar os operários da área central foi a criação do Núcleo Bandeirante, também chamado de “Cidade Livre”. Com a evolução urbana, os assentamentos precários de trabalhadores reproduziram-se e transformaram-se em cidades no decorrer das décadas, quando foram criadas Paranoá, Sobradinho e o Gama (PAVIANI, 2001).

Ao longo dos últimos 55 anos a população do Distrito Federal continuou crescendo a passos largos e chegou a 2015 com quase três milhões de habitantes. Com isso, a cidade de hoje, bastante polinucleada, é bem diversa da que foi projetada, não podendo ser mais apontada como o modelo brasileiro de planejamento urbano e da arquitetura mundial moderna (PAVIANI, 2001). O quadro 3 apresenta a evolução populacional de Brasília desde 1970 até agosto de 2015.

Quadro 2 - Evolução da população do Distrito Federal - 1970 a 2015

Ano	1970 (1)	1980 (2)	1991 (3)	2000 (4)	2010 (5)	2014 (6)	2015(7)
População Rural + Urbana	537.492 1	1.165.184	1.601.094	2.051.146	2.570.160	2.852.372	2.914.830

Fontes: (1) IBGE. Censo Demográfico –1970; (2) IBGE. Censo Demográfico-1980; (3) IBGE. Censo Demográfico – 1991; (4) IBGE. Censo Demográfico – 2000; (5) IBGE. Censo Demográfico – 2010; (6) Estimativas da população em 1.07.2014, DOU de 28/08/2014; e (7) Estimativas da população em 1.07.2015, DOU de 28/08/2015.

Para amparar essa constatação, basta verificar que no início dos anos 1990, o Distrito Federal possuía 11 Regiões Administrativas, enquanto em fins de 2000 elas já eram 19. Atualmente com a criação da Região Administrativa da Fercal em 2012, o Distrito Federal alcançou 31 regiões, conforme se verifica no quadro 4.

Quadro 3– Lei e data de criação das 31 Regiões Administrativas do DF

REGIÕES ADMINISTRATIVAS	LEI DISTRITAL Nº	DATA CRIAÇÃO
RA I Plano Piloto; RA II Gama; RA III Taguatinga; RA IV Brazlândia; RA V Sobradinho; RA VI Planaltina e RA VII Paranoá.	4.545	10/12/1964
RA VIII Núcleo Bandeirante; RA IX Ceilândia; RA X Guará; RA XI Cruzeiro e RA XII Samambaia.	49	25/10/1989
RA XIII Santa Maria.	348	04/11/1992
RA XIV São Sebastião.	467	25/06/1993
RA XV Recanto das Emas.	510	28/07/1993
RA XVI Lago Sul.	643	10/01/1994
RA XVII Riacho Fundo.	6220	15/12/1993
RA XVIII Lago Norte.	641	10/01/1994
RA XIX Candangolândia.	658	27/01/1994
RA XX Águas Claras; RA XXI Riacho Fundo II; RA XXII Sudoeste/Octogonal e RA XXIII Varjão.	3.153	06/05/2003
RA XXIV Park Way.	3.255	29/12/2003
RA XXV SCIA - Cidade Estrutural e RA XXVI Sobradinho II.	3.315	27/01/2004
RA XXVII Jardim Botânico.	3.435	31/08/2004
RA XXVIII Itapoã.	3.527	03/01/2005
RA XXIX "SIA".	3.618	14/07/2005
RA XXX Vicente Pires.	4.327	26/05/2009
RA XXXI Fercal.	4.745	29/01/2012

Fonte: PDAD/DF - 2013

Diante dessa dinâmica populacional e urbana, Brasília pode ser elevada à condição de metrópole, que teve início com a criação das cidades-satélites e prossegue não apenas pelo contingente populacional, mas também pela complexidade funcional, com ocupação espacialmente dispersa e fragmentada, dificultando a gestão urbana (PAVIANI, 2010).

A Capital Federal quando comparada a cidades em outras partes do mundo tem, por excelência, um dos traços morfológicos mais marcantes das cidades brasileiras – a fragmentação. Essa fragmentação pode ser facilmente observada desde origem, vez que simultaneamente a construção de Brasília foram criados núcleos periféricos ao Plano Piloto,

região metropolitana brasileira, sendo confundida legalmente com a Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE.

A organização espacial e polinucleamento de Brasília, com núcleos urbanos dispersos, consideradas cidades-dormitório que surgiram paralelamente à construção da nova Capital, destinadas às camadas de baixa renda, aos operários que ajudaram a construir a cidade, acarretam uma distribuição da população conforme o nível de renda, conurbando-se com municípios vizinhos, numa verdadeira soldadura do tecido metropolitano (PAVIANI, 2010).

A configuração do fenômeno da metropolização se define pela dinâmica de concentração de funções econômicas ligadas principalmente à pesquisa e inovação, ao setor financeiro, ao comércio e às atividades de cultura, lazer e grandes eventos de escalas nacional e internacional (DAVANZO; NEGREIROS; SANTOS, 2010). Brasília se insere nesse contexto, como um centro de gestão política administrativa, que aos poucos vai se diversificando na sua atividade econômica relacionada, sobretudo, ao setor de serviços.

Nesse contexto, a cidade deve ser analisada enquanto Área Metropolitana de Brasília (AMB), que envolve tanto o Plano Piloto, quanto as outras 31 Regiões administrativas e alguns municípios do entorno, localizados em outras unidades da federação. Esse polinucleamento como caracterizador da metropolização em Brasília ocorreu pela centralização das funções econômicas, das oportunidades de trabalho e da desconcentração da atividade residencial em todo território distrital (PAVIANI, 2010).

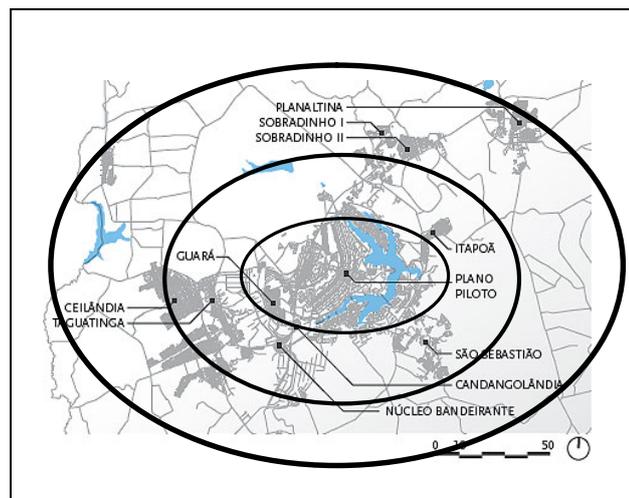
Diariamente se observa a intensa mobilidade de veículos no sentido periferia-metrópole, o que demonstra haver uma dependência dos núcleos urbanos, inclusive de outras unidades da federação, em relação ao Distrito Federal (sobretudo com o Plano Piloto) na busca de trabalho e na procura de bens e serviços oferecidos na Capital Federal (PDAD/DF, 2013).

A expansão urbana de Brasília se deu sob a forma de assentamentos urbanos dispersos, distantes entre si e do centro, conformando uma metrópole polinucleada. A centralização de

funções econômicas e de trabalho, especialmente no Plano Piloto, e a desconcentração da atividade residencial - pulverizada nas cidades-satélites, reforçaram o polinucleamento, conformando-se, assim, uma relação diametralmente oposta: o Plano Piloto abriga 8% da população e concentra 44% dos empregos (CARVALHO; MEDEIROS, 2014).

No processo de urbanização, Brasília acabou se transformando no conjunto atual de núcleos disseminados no território, ou uma constelação urbana induzida a se distanciar cada vez mais do Plano Piloto, em vazios urbanos desprovidos de infraestrutura e carentes de serviços básicos (PAVIANI, 2007). A figura 3 demonstra essa distribuição espacial e a expansão em forma de anéis que revelam o escalonamento social, através da localização dos aglomerados urbanos do DF cada vez mais distantes do centro – o Plano Piloto.

Figura 3 - As ondas de expansão urbana do DF



Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Paviani (2007)

Nesse cenário, fica nítido que no Distrito Federal a distância do Plano Piloto de Brasília é uma medida, apesar de não ser absoluta, da posição que cada brasileiro ocupa na ordem social da cidade (HOLSTON, 1993).

O desenvolvimento urbano de Plano Piloto criou uma muralha visível ao direito à cidade para aqueles que se situam no seu limiar. A dicotomia entre a área central e a periferia se radicalizou em termos espaciais, na cidade resultante de tantas intenções igualitárias (RIZEK, 1993).

Costa; Silveira e Severo (2013, p.23) são mais categóricos, classificando o processo de metropolização de Brasília como *sui generis*, pois muito pouco se iguala às grandes cidades brasileiras, na rarefação da ocupação da terra (com grandes vazios urbanos e áreas públicas e privadas consideradas reservas de valor), com verticalização localizada e não tão expressiva se comparada às grandes metrópoles brasileiras e a setorização específica das atividades econômicas (localizadas distantes de parte das grandes concentrações residenciais).

A expansão da periferia do Distrito Federal coincide com a expansão territorial da moradia precária. A precariedade da habitação passa então a ser fator de exclusão quando somada à distância dos postos de trabalho, das escolas, dos hospitais e dos centros de negócios. Nas cidades como o Novo Gama, Valparaíso, Santo Antônio do Descoberto e Águas Lindas, a relação com o Distrito Federal se dá de maneira mais intensa, vez que a Capital é utilizada para a geração de emprego e renda, bem como, para a utilização dos serviços de saúde e educação (COSTA; SILVEIRA; SEVERO, 2013).

A gestão urbana incrementalista, ao atender uma dada clientela, paternalisticamente, excluiu e desatendeu outros grupos sociais, gerando contradições e controvérsias não esperadas para uma cidade que nasceu como modelo do urbanismo e em um quadro que apostava na modernidade do país. Esse não é apenas um fracasso local ou regional, mas uma falência nos programas e projetos públicos não levados a cabo pelo Poder Público local e Federal (PAVIANI, 2001).

A conclusão que se chega é a de que o planejamento urbano cedeu lugar às improvisações e à pressa na abertura de novos espaços urbanos para fins habitacionais, demonstrando, através de anos e desde a sua construção, que a ordem só tem sucesso em seu interior (Plano Piloto) com a garantia do afastamento da desordem para a periferia indesejada – as cidades-satélites (RIZEK, 1993).

A evolução do problema habitacional do Distrito Federal congrega o crescimento das cidades já existentes, a criação de novos núcleos urbanos e o surgimento de condomínios irregulares e parcelamentos urbanos clandestinos (COSTA; SILVEIRA; SEVERO, 2013).

Portanto, diante da ausência e das imperfeições das políticas habitacionais, a ocupação irregular e clandestina foi o único meio encontrado pela população para acessar sua moradia, em geral em áreas desprovidas de infraestrutura e distantes do mercado de emprego.

3.2 - O mercado imobiliário de Brasília: da teoria à realidade

Para Souza (2003) e Paviani (2001) a cidade não é um simples produto ou uma mercadoria. Ela é um complexo mosaico onde várias leituras e interpretações coexistem e quando usado de forma perversa favorece a exclusão dos empobrecidos, a segregação e a apartação de contingentes marginalizados social e geograficamente.

É inegável que a cidade contemporânea é fortemente marcada por dinâmicas de mercado - dos espaços de moradia ao comércio, passando pelos serviços de transporte e lugares de lazer, o desenvolvimento das cidades se insere cada vez mais em lógicas de criação de valor (CASTILHOS, 2015).

Nesse sentido, a escolha do local de moradia das famílias de baixa renda é determinada pelo valor da terra urbana e pelas condições de acesso, aqui compreendidas como o conjunto de ações ou respostas do Poder Público. Logo, a espacialização da moradia no território urbano é determinante para o acesso ou a segregação das famílias aos serviços como água, luz, esgoto, educação, oportunidade de emprego e transporte (VALLADARES, 1982).

Assim, a fragmentação e hierarquização dos espaços urbanos é um instrumento político que intensifica a segregação socioespacial, à medida que acentua as diferenças entre as classes e subordina valor de uso do solo. Mesmo inserido nessa dinâmica social e econômica a cidade não é coisa, o valor da terra urbana transcende a questão mercantilista de cidade, e deve ser

traduzido como acesso e distribuição equitativa dos equipamentos sociais e comunitários (PAGANI; ALVES; CORDEIRO; 2015).

Nesse raciocínio, o espaço urbano resulta em dois produtos: as estruturas físicas (edifícios, ruas, praças); e o valor produzido pela aglomeração, que é dado pela localização das estruturas físicas. A aglomeração se apresenta como um valor de uso da terra, valor que no mercado se traduz como preço da terra (VILLAÇA, 2001).

As contribuições teóricas anteriores vem ao encontro da realidade local e servirão para compreender o contexto da habitação no Distrito Federal. Segundo estudo da CODEPLAN, no Distrito Federal foi identificado um percentual de 51,40% das terras como integralmente desapropriadas, 33,30% como particulares, 8,50% como desapropriadas parcialmente, porque a propriedade não tem definição precisa de quais parcelas são públicas ou particulares, e 6,8 % como ainda em processo judicial de desapropriação (CODEPLAN, 1997).

Portanto, a questão fundiária e a conseqüente regularização das glebas para efeito de moradia ainda é um problema persistente, que pode justificar, inclusive a escassez e excessiva valorização das terras no Distrito Federal, elevando o preço dos imóveis e afastando as pessoas mais pobres da área central.

Com o monopólio de mais de 50% da propriedade da terra o governo do Distrito Federal, possui o equivalente a duas vezes o território do município de São Paulo, constituindo-se, assim como o maior agente imobiliário no processo de formação da estrutura urbana e habitacional do Distrito Federal (TERRACAP, 2012).

Diante desse contexto fundiário, a estrutura espacial da AMB é completamente diferente comparada a outras grandes cidades brasileiras, onde o mercado atua na valorização de bairros ou áreas inteiras. Por ser possuidor da maior parte do território, no controle do solo pelo poder público, isso confere uma posição singular ao Distrito Federal, tornando o maior agente de especulação, o que é uma situação quase única no Brasil. Nas demais cidades

brasileiras não há estoque ou controle imobiliário como no Distrito Federal, que desde sua criação a terra é administrada pela Terracap (LAURIANO, 2013).

O monopólio da propriedade das terras em poder público é uma ferramenta única que governo local dispõe para o planejamento urbano. Enquanto em outros municípios brasileiros há a presença maciça do setor privado, o governo de Brasília acumula funções de diversos agentes envolvidos na produção do ambiente construído, atuando como proprietário de terras, planejador, programador, construtor e, em alguns casos, até mesmo como agente financeiro e vendedor de bens imobiliários (LAURIANO, 2013).

Na expansão urbana e habitacional da Capital Federal, a venda e doação de lotes foram feitas sem uma política urbana que considerasse o uso mais eficiente e socialmente justo. O regime da propriedade pública da terra não tem sido capaz de assegurar esses objetivos, inicialmente previstos no planejamento urbanístico da chamada área Plano Piloto (FARRET, 2001).

Ressalte-se que, em 1969, Brasília já possuía 16% da população morando em favelas, ou 79 mil favelados para uma população de 500 mil habitantes. Nesse contexto, nascia em 1971 a então “Cidade Satélite” de Ceilândia, criada para acomodar os moradores de oito favelas, com mais de 15 mil barracos. (OLIVEIRA, 2008).

A ausência de uma política habitacional, eficiente de combate a informalidade e a ilegalidade, culminou com a proliferação de parcelamentos urbanos irregulares e condomínios populares. Para Sabóia e Sandoval (2012), as invasões representavam para os governantes uma quebra nos padrões de habitabilidade, e por isso justificavam a remoção com o objetivo de oferecer melhores condições.

A descentralização em relação ao Plano Piloto e forma dispersa de crescimento da ocupação provocaram distorções profundas no mercado de terra urbano. As restrições urbanísticas do Plano Piloto, em face de sua forte normalização, somada a periferização dos

empobrecidos, fez com que as áreas destinadas a habitação social fossem cada vez mais afastadas das áreas centrais.

A variação na área urbanizada, isto é, a conversão de terra ociosa para usos urbanos, construções e infraestrutura é também incomum em Brasília. Mais da metade da terra convertida para uso urbano está localizada além de 25 quilômetros do centro, evidenciando um expressivo crescimento da dispersão geográfica (RIBEIRO, 2008a).

As cidades satélites que refletem a valorização ocorrida no Plano Piloto. Com a escassez de terrenos livres na região central, as incorporadoras imobiliárias incentivadas pelo programa do governo federal “Minha Casa, Minha Vida” descobriram um nicho próspero em cidades como Samambaia, Ceilândia, Santa Maria, Riacho Fundo e Recanto das Emas, além das cidades do entorno como Valparaíso, Novo Gama e Águas Lindas, em Goiás (NAVARRO, 2009).

Contudo, com o distanciamento do centro para periferia, essas ações têm dificultado o provimento de moradia para a população de baixa renda em terrenos com boa localização, produzindo graves problemas de infraestrutura urbana. Fato constatado e debatido “in loco” com os moradores do Paranoá Parque, e confirmado com os gestores habitacionais da CODHAB e SEGETH, por ocasião do desenvolvimento da pesquisa de campo.

Segundo argumentação de um dos dirigentes da CODHAB: “nas regiões consolidadas, como Paranoá, Riacho Fundo e Santa Maia, por exemplo, temos mais disponibilidade de infraestrutura, de abastecimento de água, iluminação pública e de ligação com o metrô. Nessas localidades e em outras existe ainda vários vazios intra-urbanos que ainda podem ser ocupados”.

Já os moradores do Paranoá Parque, área foco da pesquisa, foram unânimes em afirmar que não possuem posto de saúde, escolas, transporte, delegacia, bombeiro, que dependem totalmente dos serviços e equipamentos públicos da Região Administrativa do Paranoá – RA

VII, denotando, por parte dos atores envolvidos, uma distinta percepção sobre provimento de infraestrutura e qualidade dos assentamentos.

3.3 - A questão ambiental na política habitacional no Distrito Federal: um paradoxo.

O Estado tem um profundo impacto na vida das pessoas na sociedade civil contemporânea. Do nascimento à morte, o destino dos indivíduos é regulado e controlado por agências governamentais em um grau nunca antes visto (HAM, HILL; 1993). Essa atuação se dá em todas as dimensões, sejam naqueles direitos denominados individuais, como nos coletivos, a exemplo do meio ambiente.

O modelo burocrático ambiental nasce nesse contexto, passando a lidar com demandas cada vez mais complexas, destinado à execução dos objetivos das políticas públicas voltada ao meio ambiente, notadamente o de compatibilizar o desenvolvimento econômico e social com a preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico (MOTTA; PÊGO, 2013).

Nesse contexto, o princípio da precaução é, com frequência, interpretado de maneira excessiva, de modo a bloquear qualquer ação que cause impacto ao meio ambiente. A área do direito ambiental que mais sente as conseqüências dos excessos do princípio da precaução é o processo de emissão da licença ambiental, que acaba se tornando uma ferramenta ideológica para negar implementação empreendimentos habitacionais, distorcendo-se o papel parametrizador da ação humana sobre o meio ambiente (PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA, 2009).

A governança ambiental convive, desde meados da década de 1970, com legislação escassa e que há muito tempo se tornou desatualizada. Na ausência de normas claras que definam as competências para licenciar, fiscalizar e punir, bem como disciplinar as etapas do processo de licenciamento, os órgãos ambientais atuam de maneira descoordenada, em um ambiente de ampla insegurança, carecendo de critérios balizadores que reconheçam a

importância de se compatibilizar, o lado da preservação, com o ideal de desenvolvimento urbano (LAZZARETTI, 2012).

Não se pode desconsiderar que a intensa expansão urbana ocorrida nas últimas décadas estabeleceu duas grandes conseqüências relevantes: o aumento da poluição e a aceleração da degradação do meio ambiente; e a segunda, a ocupação de áreas inadequadas para habitação, conseqüência do caráter excludente e classista do modelo de urbanização (GONÇALVES, SOUZA; 2012).

Nesse contexto, a ocupação urbana desordenada e a procura por habitação fez com o que espaço das cidades, ao longo dos anos, fosse se transformando em locais de moradia popular, de uma população socialmente excluída, que encontraram nesses locais uma facilidade de ocupação irregular, gerando a possibilidade de regularização fundiária nas áreas de preservação permanente (RAMALHO, SILVA; 2009).

Do processo de expansão urbana e da necessidade crescente por moradia coexiste o choque de dois direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988 – moradia *versus* meio ambiente, o que não é diferente no caso de Brasília.

Fundamentalmente, para dar início a abordagem do choque de dois direitos fundamentais é perceber que não existe na ciência do direito o absolutismo de princípios fundamentais. No choque com qualquer outro direito fundamental o ordenamento jurídico submete a uma ponderação de valores, eis que em um Estado Democrático de Direito marcado pela pluralidade social, não há espaço para construtos absolutos e estáticos (FARIAS, ROSENVALD; 2006).

O choque entre regras é genérico, vez que é comum nesses casos, a aplicação de uma norma em detrimento da outra, isso porque se trata de mandamentos, que são ou não são aplicados, sem possibilidade de ponderação ou graduação. Quando ocorre o conflito de princípios e direitos fundamentais constitucionais, a graduação é obrigatória, nenhum

princípio pode ser totalmente afastado do outro, deve haver uma ponderação, um equilíbrio, que possibilite o menor prejuízo da sobreposição de um sobre o outro.

Nesse contexto, se faz necessário, então, conciliar e ponderar o direito das populações habitacionalmente excluídas, que ocuparam parcelamentos clandestinos em áreas de preservação. Nesse caso, não há dúvidas, que ambos direitos, habitação *versus* natureza, tutelam a sadia qualidade de vida e a dignidade humana que foram negados a essas populações.

Assim, diante desse cenário, não se pode exigir o absolutismo do direito ao meio ambiente, como se este fosse isolado da construção histórica da formação urbana e habitacional da cidade formal. É preciso, no sentido de proteção a vida, que o direito ao meio ambiente se alie à realidade social e possibilite a defesa do direito de posse adquirida ao longo de anos de negligência e abandono por parte do Estado (GONÇALVES, SOUZA; 2012).

Sendo assim, o nosso ordenamento jurídico prevê a ponderação entre o direito de acesso à moradia e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, ou seja, a regularização do parcelamento irregular, possibilidade normatizada na Resolução nº 396/2006 do CONAMA e da Lei Federal nº 11.977/2009 (PMCMV).

No processo de metropolização de Brasília é latente o choque desses dois princípios, fato evidenciado quando se constata que, cerca de 43% do território distrital está inserido em alguma área de proteção ambiental e enfrenta algum tipo de restrição à sua ocupação, sendo que, em mais de 20% do território, há proibição de ocupação com finalidade urbana (SEDUH, 2007).

No Censo Demográfico 2010, na APA do Planalto Central, o IBGE contabilizou um total de 855.756 domicílios permanentes no Distrito Federal, dos quais 150.646 foram identificados dentro da APA, ou seja, 18% ocupam áreas de proteção ambiental.

Frente a essa questão a regularização ambiental de parcelamentos urbanos irregulares é um procedimento necessário para a manutenção e melhoria da qualidade ambiental urbana, já que no território do Distrito Federal se encontram nascentes das três maiores bacias hidrográficas do Brasil, São Francisco, Tocantins/Araguaia e Paranoá, localizadas na APA do Planalto Central.

Dentro da APA, existem desde ocupações informais de baixa renda, como o Setor Habitacional Sol Nascente, que segundo o IBGE já é a maior favela do Brasil, até ocupações informais de classe média como Setor Habitacional Arniqueiras e Vicente Pires, por exemplo.

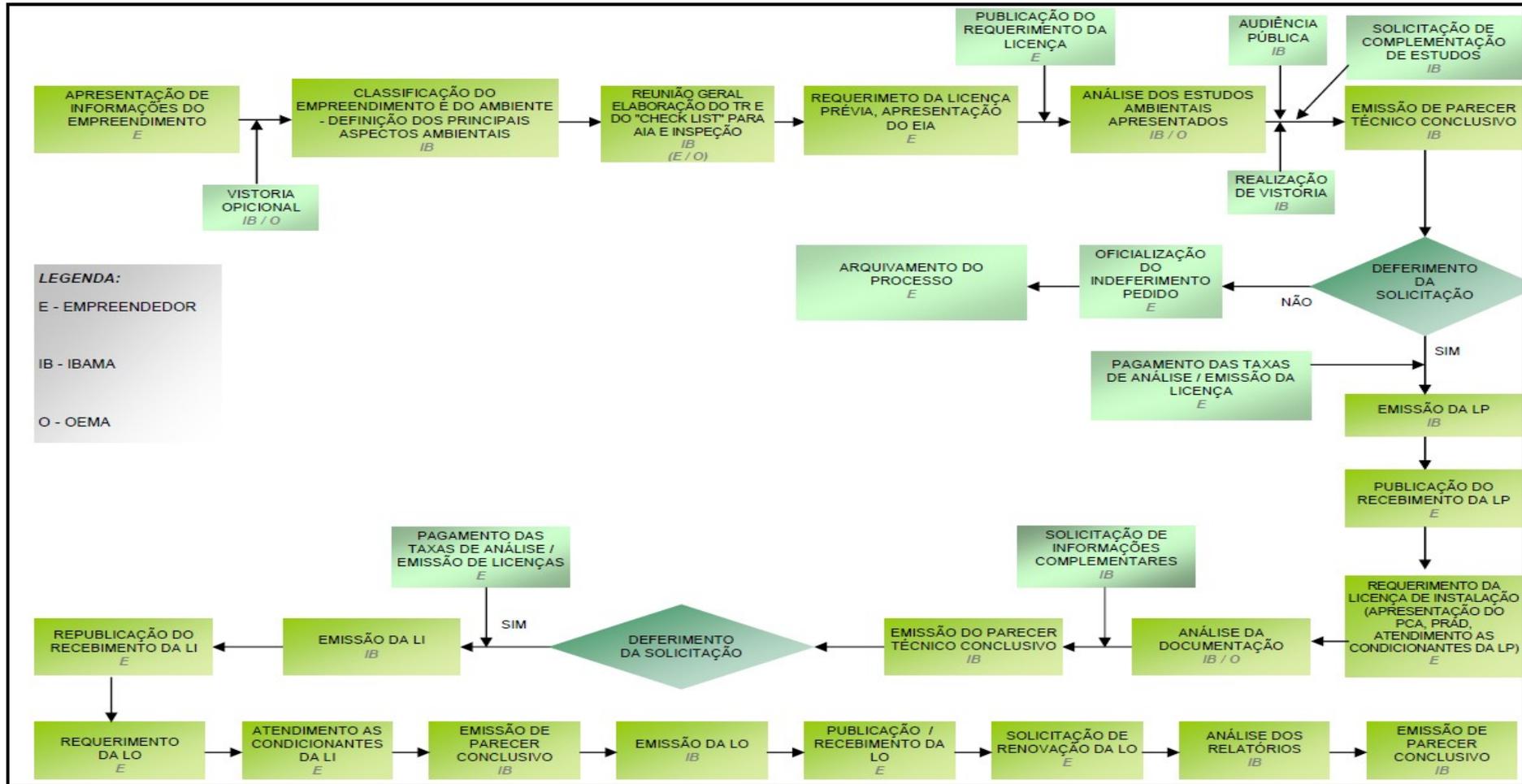
Além dessas ocupações irregulares, existem ainda ocupações regulares em diferentes estágios de consolidação, como o bairro do Tororó, em fase de implantação, e cidades consolidadas como o centro de Taguatinga e a cidade de Planaltina (PLANDHIS, 2012).

Essa irregularidade das ocupações em favelas e loteamentos, como por exemplo, o Sol Nascente, sem licenciamento ambiental e urbanístico, traz como conseqüências a inexistência de infraestrutura ou, quando existe é muito precária.

Os conflitos e dificuldades para reduzir o déficit habitacional, promover a regularização de assentamentos informais, provendo-os de adequada infraestrutura e ao mesmo tempo melhorar a qualidade ambiental urbana se explicitam nos processos de licenciamento ambiental para fins urbanos (PRESIDÊNCIA DA REPUBLICA, 2009).

Alguns dos pontos críticos do licenciamento ambiental para fins urbanos ocorrem no procedimento burocrático para emissão das licenças ambientais. A figura 04, a seguir, apresenta-se o fluxograma das etapas do licenciamento ambiental para o parcelamento e regularização do solo urbano, que detalha o excesso de rotinas e padrões que cercam a outorga da licença.

Figura 4 – Fluxo do processo de licenciamento ambiental



Fonte: IBAMA (2011)

A Licença Prévia é considerada a mais importante das licenças, pois é nesta fase que são realizados os estudos ambientais, dentre eles o EIA/RIMA, e são definidas as exigências que devem ser cumpridas para a concessão das licenças posteriores.

Mesmo com a complexidade de atos e procedimentos administrativos a LP não resume o procedimento administrativo básico para o licenciamento ambiental, pois de acordo com a Resolução do Conama Nº 237 /97, existem três etapas correspondentes às: 1) Licença Prévia – LP; 2) Licença de Instalação – LI; e 3) Licença de Operação - LO.

Nos termos da referenciada resolução a Licença Prévia – LP autoriza a localização, concepção e viabilidade ambiental do parcelamento e a elaboração dos projetos executivos. A Licença de Instalação – LI autoriza a implantação do empreendimento de acordo com projetos aprovados, incluindo toda a infraestrutura urbana e os dispositivos de controle ambiental especificados. A Licença de Operação – LO é concedida após a realização de vistoria que confirme a instalação da infraestrutura e o funcionamento dos sistemas de controle ambiental exigidos nas licenças anteriores.

As licenças ambientais poderão ser expedidas isolada ou sucessivamente. Cada uma dessas licenças possui rotinas e sub-rotinas burocráticas e padrões a serem observados pelos técnicos envolvidos no processo de emissão.

Ocorre que, as normas infralegais que regulamentam o processo de licenciamento ambiental são numerosas: as etapas do licenciamento – LP, LI e LO – foram estabelecidas mediante decreto presidencial; as resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) em vigor sobre o tema, editadas entre 1985 e 2011, passam de três dezenas; mais recentemente, vêm sendo acrescentadas normas sobre tipos específicos de empreendimentos, mediante portarias do Ministério do Meio Ambiente de frágil sustentação jurídica. Ainda, legislação estadual e municipal sobre o tema, que complementa a legislação de aplicação nacional (MOTTA; PÊGO, 2013).

Como faltam critérios claros sobre o que se pode ou não se pode fazer, sobram interpretações sobre qual é o padrão ou forma mais segura e adequada para cada caso ambiental. Não são raros os casos em que o Ministério Público discorda da decisão do técnico ambiental e propõe ações judiciais para contestá-las (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2009).

A falta de clareza a pluralidade de normas em relação a vários procedimentos que compõem o licenciamento ambiental, ou mesmo o silêncio normativo acerca de determinados aspectos deste processo, ampliam a discricionariedade administrativa dos técnicos ambientais, aumentando também a possibilidade de contestação judicial dos atos administrativos que circundam o procedimento licenciatório ambiental.

Somente no Distrito Federal, cerca de 4 mil processos de licenciamento ambiental aguardam análise e liberação por parte do Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Hídricos do Distrito Federal, órgão responsável pelo processo licenciatório (BORBA, 2009).

Essa realidade ficou bem clara quando das entrevistas com gestores dos programas habitacionais da CODHAB, que explanaram as dificuldade e morosidade para obtenção do licenciamento ambiental, atividade atualmente a cargo do IBRAM-DF. A Companhia aponta que não há parâmetros e procedimentos claros para a outorga da licença ambiental. Por exemplo, para execução do Parque das Bênçãos, localizado na Região Administrava do Recanto das Emas, as questões ambientais e a emissão do “Habite-se” tramitam cerca de dois anos sem uma solução definitiva.

4. O QUADRO DA POLÍTICA HABITACIONAL NO DISTRITO FEDERAL

4.1 – Políticas Públicas: um parêntese conceitual para estudo do objeto

A Política Pública pode significar diversas coisas no mundo das ciências sociais, Aguilar Villanueva afirma inspirado em Hogwood e Gunn (1981) reforçado por Saravia e Ferrarezi, (2006) asseveram que:

A política pública pode denotar várias coisas: um campo de atividade governamental (política de saúde, educacional, comercial), um propósito geral a ser realizado (política de emprego estável para os jovens), uma situação social desejada (política de restauração de centros históricos, contra o tabagismo, de segurança), uma proposta de ação específica (política de reflorestamento dos parques nacionais, de alfabetização de adultos), uma norma ou normas que existem para determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), um conjunto de objetivos e programas de ação que o governo tem em um campo de questões (política de produtividade agrícola, de exportação, de luta contra a pobreza). Ou a política como produto e resultado de específica atividade governamental, o comportamento governamental de fato (a política habitacional conseguiu construir n número de casas, a política de emprego criou n postos de trabalho), o impacto real da atividade governamental (diminuição do crime urbano, aumento da conclusão do ciclo básico de estudos, diminuição dos preços ao consumidor, redução da inflação), o modelo teórico ou a tecnologia aplicável em que se sustenta uma política governamental (política da energia, política de renda regressiva, política de ajuste e estabilização) (HOGWOOD; GUN, 1981, p. 56).

A política pública consiste menos em um objeto de estudo específico e mais em um cabedal de conceitos inseridos numa abordagem sobre as ações do governo que são coletivizadas para a sociedade civil (DUARTE; FIGUEIREDO, 2015).

Neste sentido, para as demandas, de fato, se transformar em políticas públicas, é importante conhecer as principais etapas do processo de formulação das políticas públicas. Para Kingdon (2003, p. 41) as políticas públicas são formadas pelo conjunto de quatro

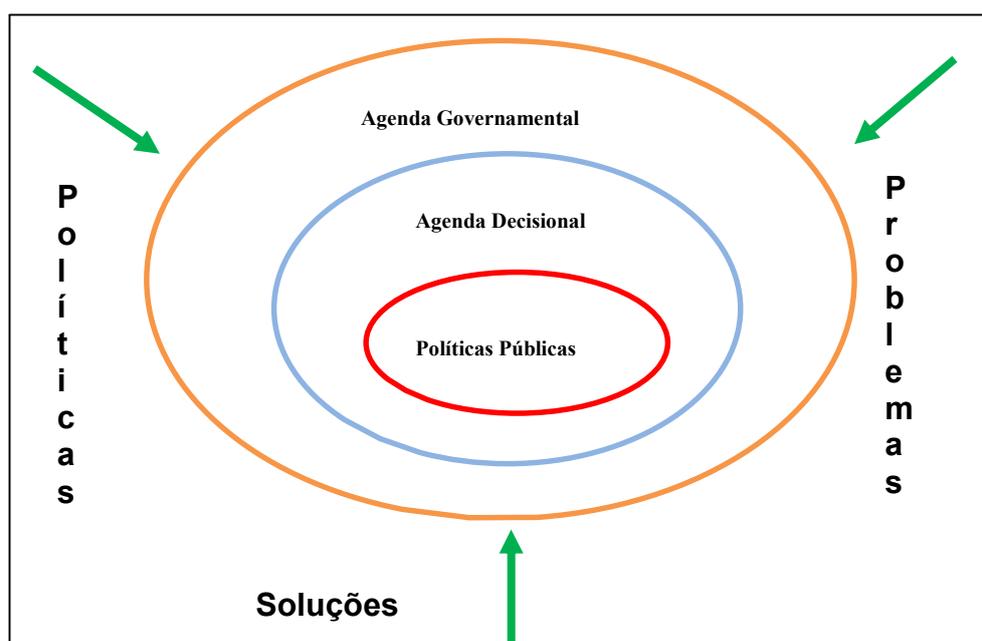
processos: o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; a consideração das alternativas para a formulação de políticas públicas, com base nas quais as escolhas são realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão.

A agenda governamental, para Kingdon (2003), é definida como o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e pessoas ligadas a ele concentram sua atenção em um determinado momento. Para um assunto, questão ou uma demanda fazer parte da "Agenda Governamental" ela precisa despertar a atenção e o interesse dos formuladores de políticas. No entanto, em virtude da complexidade e do volume de questões que se apresentam a esses formuladores, apenas algumas delas são realmente consideradas em um determinado momento, formando um subconjunto chamado "Agenda Decisional", ou seja, questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, prestes a se tornarem políticas.

Os problemas ou questões passam a ocupar a agenda governamental quando ocorre a convergência entre três fluxos: problemas, soluções e a dinâmica política (KINGDON, 2003).

A figura 5 a seguir demonstra, em forma de diagrama, a dinâmica desses três fluxos.

Figura 5– Apresenta a confluências dos fluxos de políticas públicas



Fonte: Elaboração própria do autor, a partir Kingdon (2003)

As circunstâncias que possibilitam a convergência dos três fluxos - denominado por Kingdon (2003) como *policy windows*, são influenciadas, sobretudo, quando o problema consegue atrair a atenção do governo (por meio de indicadores, eventos ou *feedback*), ou quando mudanças são introduzidas na dinâmica política.

Em determinadas circunstâncias esses três vetores - problema, solução e política, geram uma oportunidade de mudança na agenda, ou seja, nesse momento um problema público é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornaram o momento propício para mudança, permitindo, assim, a convergência entre os três fluxos e possibilitando que as questões ascendam à agenda governamental, formando, assim, a agenda decisional do governo.

Nesse contexto, os grupos de pressão, a opinião pública, as pressões do legislativo e das agências administrativas, os movimentos sociais, o processo eleitoral, tanto favorecem, como podem restringir uma mudança na agenda de governo.

Em analogia ao processo biológico de seleção natural, a geração de alternativas e soluções pode ser explicada, pois da mesma forma como moléculas flutuam no que chamam de "caldo primitivo", Kingdon (2003) entende que as idéias a respeito de soluções são geradas em comunidades e flutuam em um "caldo primitivo de políticas".

Nesse "caldo", algumas idéias sobrevivem intactas, outras se confrontam e se combinam em novas propostas, outras ainda são descartadas. No processo competitivo de seleção, as idéias que se mostram viáveis do ponto de vista técnico, são aquelas que possuem custos toleráveis as que geralmente sobrevivem. Como resultado final, partindo de um grande número de idéias possíveis, um pequeno conjunto de propostas, é levado ao topo do "caldo primitivo de políticas", de modo que as alternativas aflorem para a efetiva consideração dos participantes do processo decisório (KINGDON, 2003).

Para Offe (1984), essa seletividade na formulação de políticas públicas age em forma de filtros, de modo a incluir ou a excluir de suas agendas atos concretos por injunções estruturais, ideológicas, processuais e repressivas.

Assim, o Estado, como legítimo detentor do processo de formulação, precisa apresentar uma seletividade de modo a favorecer a articulação global dos interesses capitalistas, defendendo (afastando) da agenda governamental tudo que possa ameaçar e prejudicar a estabilidade do sistema governamental, ou até mesmo causar uma crise de governabilidade (RODRIGUES, 1997). Essa é a denominada esfera das “não-decisões”.

De acordo com Miller, Hickson e Wilson (2003) as “não-decisões” são as questões ocultas a respeito das quais se decidiu simplesmente não decidir, ou seja, são tópicos controversos que contrariam os interesses de atores poderosos: eles não dão apoio, não se encaixam na cultura predominante, não são aceitos para discussão, sendo então deixados de lado ou suprimidos da agenda e ações do governo.

Nesse contexto, a política se dá na relação entre Estado e sociedade civil. Nessa relação, segundo Duarte e Figueiredo (2015, p. 285) o Estado surge aqui como sujeito e/ou como objeto de ação. É sujeito quando de forma discricionária comanda, legisla e regula o uso de recursos de qualquer natureza. É objeto quando o curso de sua ação é influenciado de algum modo por iniciativas da sociedade civil no exercício da cidadania.

Na modelagem da política pública, é imperioso destacar que o processo de formulação de políticas públicas não possui uma racionalidade manifesta. Não é uma modelagem silogística no qual cada ator social desempenhe um papel pré-determinado. Não existe no presente estágio evolução tecnológica, alguma possibilidade de fazer com que os computadores sequer consigam descrever os processos de políticas (SARAVIA, 2010).

A partir de uma perspectiva multicêntrica é possível compreender o conceito de políticas públicas de forma ampla e abrangente, independente dos diversos campos de

conhecimento onde pode ser aplicado. Como forma de explicar didaticamente o funcionamento das políticas públicas, diversos autores optam por desdobrá-lo em três conceitos-chaves: *policy*, *polity* e *politics*.

Em linhas gerais, *policy* refere-se aos conteúdos concretos da política, *polity* é o sistema jurídico e a estrutura institucional e administrativa da política e *politics* se relaciona aos processos políticos, freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição (FREY, 2002).

Esta diferenciação é de suma importância, pois apesar de separados para efeito de aprofundamento, eles são entrelaçados e se influenciam mutuamente, vez que a política institucional (*polity*) define as regras do jogo política (*politics*), que acabam por se materializar na ação do Estado junto à sociedade civil (*policy*) (OFFE, 1984).

A conjugação dos três conteúdos é relevante para a ciência política, particularmente na análise de políticas públicas (*policy analysis*), que no contexto brasileiro adquiriu expressão acadêmica e científica a partir da década de 1990, com a expansão das pesquisas a partir de diversas áreas do conhecimento (SOUZA, 2003; ARRETCHE, 2003; BUCCI, 2006).

Diante da complexidade do campo e polissemia do conceito de políticas públicas e das diversas contribuições teóricas (SARAVIA e FERRAREZI, 2006; BUCCI, 2006; KINGDON, 2003), percebe-se que não existe uma única, ou melhor, definição do termo, como afirma SOUZA (2003). Assim, o presente trabalho será norteado pelo conceito formulado Maria Paula Dallari Bucci (2006), que entende a política pública como um arranjo complexo, esculpido em um conjunto ordenado de atos, se expressando como:

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados - processo eleitoral processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial - visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades

privadas, para realização de objetivos relevantes e politicamente determinados (BUCCI, 2006, p. 39).

Explicitados os fatores que permeiam a formulação e construção de uma agenda governamental, focando os diversos elementos que interferem no mesmo, é possível centrar a discussão das políticas públicas específicas da área habitacional.

No presente trabalho a política habitacional será considerada, segundo Hogwood e Gunn citados por Saravia e Ferrarezi, (2006), como "produto e resultado de específica atividade governamental, o comportamento governamental de fato (a política habitacional conseguiu construir n números de casas)".

4.2 - O preceito Constitucional que assegura a moradia e a realidade do déficit

O conceito de moradia é amplamente debatido no mundo, visto pela primeira vez na Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH), de 1948 e assegurado nas Conferências da Organização das Nações Unidas (ONU) Habitat I (1976) e Habitat II (1996). O art. 25 da Declaração elenca aquilo que é essencial ao conceito universal de moradia:

Art. 25 - Toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis, e direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle.

No Brasil, com edição da Emenda Constitucional nº 16, 14 de fevereiro de 2000, e com a criação Ministério das Cidades (2003), o direito a moradia alça à categoria de direito fundamental social consagrado na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

A moradia, além de direito social taxativo na Constituição Federal, é considerada necessidade vital básica (art. 7º, CRFB), diante da qual devem concorrer políticas públicas por parte de todas as esferas da federação (art. 23, inciso IX, CRFB), ou seja, é um objeto

jurídico de aplicação imediata e eficácia plena (BORBA, 2007), exigindo para tanto uma conduta positiva do Estado para todos os indivíduos.

Sem uma moradia digna, o cidadão não tem direito nem mesmo a um endereço, ou seja, está à margem da sociedade civil, fora do mapa, engrossando o número dos “sem-teto”, o que acentua a desigualdade social (ROLNIK, 2006).

Apesar da importância do tema, a Constituição Federal não detalha de forma explícita os elementos essenciais a moradia, que conforme a DUDH devem contemplar desde aspectos ligados a infraestrutura e até documento que assegura formalmente a posse do imóvel.

Diante desse vazio constitucional, para a interpretação do direito à moradia, faz-se necessário recorrer às disposições contidas nas diversas normas, tratados e convenções internacionais firmados pelo Brasil e incorporados ao direito público interno.

Nesse raciocínio, hodiernamente, o conceito proposto pela ONU (2014), leva em consideração os direitos econômicos, sociais e culturais, busca estabelecer padrões internacionais, de forma a identificar elementos sociais para garantir o acesso ao direito à moradia:

- a) Segurança jurídica para a posse, independentemente de sua natureza e origem, incluindo um conjunto de garantias legais e judiciais contra despejos forçados;
- b) Disponibilidade de infra-estrutura básica para a garantia da saúde, segurança, conforto e nutrição dos titulares do direito (acesso à água potável, energia para o preparo da alimentação, iluminação, saneamento básico, etc.);
- c) As despesas com a manutenção da moradia não podem comprometer a satisfação de outras necessidades básicas;
- d) A moradia deve oferecer condições efetivas de habitação, notadamente assegurando a segurança física aos seus ocupantes;
- e) Acesso em condições razoáveis à moradia, especialmente para os portadores de deficiência;
- f) Localização que permita o acesso ao emprego, serviços de saúde, educação e outros serviços sociais essenciais; e

g) A moradia e o modo de sua construção devem respeitar e expressar a identidade e diversidade cultural da população.

Portanto, percebe-se que o conceito de moradia transcende a questão de um lugar para morar, a preocupação maior é proteger a dignidade humana, vez que não é possível haver dignidade de uma pessoa que não tem onde morar; ou não possui uma moradia em condições mínimas de se proteger das variações climáticas, sem direito à intimidade, à privacidade, à saúde, ao bem-estar físico, mental e social, à educação e à segurança.

O processo de urbanização desordenada que atinge as grandes metrópoles brasileiras tendem a expulsar as classes baixas da sociedade civil, como forma de higienizar os grandes centros urbanos. Situação esta que agrava a questão da segregação sócio-espacial do acesso à terra urbanizada e bem localizada, proporcionando ainda mais o surgimento de zonas urbanisticamente irregulares e clandestinas (MARRA, GONÇALVES; 2011).

Não obstante as normas civis e a própria Constituição Federal dispor sobre instrumentos capazes de permitir a efetividade do direito à moradia, a falta de uma gestão metropolitana intersetorial inviabiliza o sucesso das políticas públicas de acesso à moradia, o que se expressa no crescente déficit habitacional em boa parte dos estados brasileiros, como mostra o quadro abaixo.

Quadro 4 – Déficit habitacional das unidades da federação.

Unidades da Federação	2011		2012	
	Nº Unidades Hab.	%	Nº Unidades Hab.	%
Rondônia	40.624	10,40%	33.976	8,70%
Acre	18.064	11,20%	23.663	14,90%
Amazonas	112.871	14,70%	144.741	17,90%
Roraima	18.542	16,90%	14.189	13,00%
Pará	181.645	12,30%	177.111	11,40%
Amapá	25.046	15,90%	15.701	9,20%
Tocantins	42.633	12,70%	39.272	11,30%

Unidades da Federação	2011		2012	
	Nº Unidades Hab.	%	Nº Unidades Hab.	%
Maranhão	193.828	16,80%	161.256	13,70%
Piauí	81.014	13,70%	73.106	11,60%
Ceára	170.831	9,00%	187.287	9,70%
Rio Grande do Norte	104.307	13,20%	99.301	12,30%
Paraíba	101.925	10,30%	94.212	9,70%
Pernambuco	204.064	8,80%	206.434	8,80%
Alagoas	71.307	10,40%	72.322	10,30%
Sergipe	54.756	11,00%	64.336	13,00%
Bahia	345.436	10,10%	280.741	7,90%
Minas Gerais	402.872	7,30%	451.855	8,00%
Espírito Santo	85.795	8,30%	73.757	6,80%
Rio de Janeiro	372.977	6,80%	391.356	7,10%
São Paulo	1.081.083	8,00%	1.137.589	8,10%
Paraná	200.617	6,40%	203.389	6,30%
Santa Catarina	130.361	7,20%	125.570	6,70%
Rio Grande de Sul	201.149	6,20%	178.879	5,40%
Mato grosso do Sul	76.481	10,40%	60.409	7,70%
Mato grosso	65.215	7,90%	75.671	9,10%
Goiás	187.893	9,90%	159.307	8,20%
Distrito Federal	118.069	14,10%	118.683	14,50%
BRASIL	4.689.405	8,70%	4.664.113	8,50%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir dos dados básicos do PNAD - 2012/IBGE

Em termos relativos e considerando somente as áreas urbanas, os dados acima posicionam o Distrito Federal como terceiro colocado em déficit habitacional entre as Unidades da Federação, se aproximando de estados como Acre com 14,9%; Maranhão, 13,7%; Roraima e Sergipe, com 13,0%.

Esses números e os percentuais que quantificam o déficit habitacional são utilizados para calcular e implementar as políticas habitacionais em âmbito nacional, cujo autoria oficial é da Fundação João Pinheiro (FJP). A Fundação qualifica e quantifica o déficit habitacional

brasileiro a partir da soma de quatro componentes: habitação precária; coabitação familiar; ônus excessivo com aluguel urbano; e adensamento excessivo de domicílios alugados. Os estudos que estimam o déficit habitacional da FJP auxiliam os gestores públicos em todas as esferas da Federação para a elaboração e aperfeiçoamento das políticas habitacionais.

Dois deles são proeminentes no Distrito Federal: o ônus excessivo com aluguel atinge 61.869 (51%) das unidades imobiliárias e a coabitação familiar 37.489 (31%) do déficit habitacional distrital (FJP, 2010).

No Distrito Federal, não é necessário ir longe para se observar a favelização da cidade, que está no Plano Piloto, chegando, inclusive, a se manter em áreas da zona nobre, como a Vila Varjão e Condomínio Porto Rico, próximos ao Lago Norte. Além da favela Sol Nascente e Por do Sol, onde é marcante a existência de grande número de cortiços e loteamentos clandestinos, sem infraestrutura, higiene e saneamento.

Diante desse endividamento social, os gestores metropolitanos precisam estar atentos ao crescimento da periferia da cidade-pólo e dos aglomerados ao seu redor. Nesse ponto, Santos (1996, p. 10) é enfático ao esclarecer que a cidade em si, como relação social e como materialidade, torna-se criadora de pobreza, tanto pelo modelo socioeconômico de que é suporte, como por sua estrutura física, que faz dos habitantes das periferias pessoas ainda mais pobres.

4.3 – O déficit habitacional da Área Metropolitana de Brasília: um problema persistente

Em consonância aos estudos apontados pela FJP, o Plano Estadual de Habitação do Estado Goiás reconhece que os municípios que integram a Região de Planejamento do estado de Goiás – “Região do Entorno do DF” – detêm de 5% a 10% do déficit habitacional do Estado.

Considerando as informações registradas no cadastro do Programa Moradia Digna, sob a coordenação da AGEHAB (GO), confirma-se que a região do entorno do Distrito Federal

detém uma demanda habitacional de 8% a 15%, sendo considerada a terceira região do estado goiano com maior déficit habitacional, cujo enquadramento de renda é majoritariamente até um salário mínimo.

Por outro lado, os dados do PLANDHIS (2012) demonstram que até 2011, o Distrito Federal não tinha contratado nenhuma unidade habitacional, enquanto diversas cidades da RIDE tinham investido na construção de novas unidades habitacionais.

Nos cálculos do IBGE, a evolução no déficit habitacional metropolitano de Brasília, no período de 2007 a 2013, foi de 20,40%, que em termos absolutos é maior déficit metropolitano, superando outras grandes cidades brasileiras a exemplo de São Paulo, Curitiba, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Fortaleza. O quadro 6 discrimina os déficits habitacionais das 10 maiores regiões metropolitanas do Brasil e aponta Brasília como a de menor coeficiente de atendimento na demanda habitacional.

Quadro 5 - Evolução do déficit habitacional das metrópoles brasileiras

Regiões Metropolitanas	2007	2008	2009	2011	2012	Evolução Déficit
Belém	72.504	71.508	74.852	65.997	59.714	-18%
Fortaleza	108.357	91.731	116.206	107.303	120.108	11%
Recife	117.505	110.698	132.047	104.116	99.352	-15%
Salvador	120.688	100.111	113.392	119.206	101.101	-16%
Belo Horizonte	117.474	105.195	131.190	100.339	129.737	10%
Rio de Janeiro	338.068	308.224	285.766	270.965	290.037	-14%
São Paulo	572.361	477.376	577.699	499.628	561.307	-2%
Curitiba	77.102	55.964	68.637	58.114	70.137	-9%
Porto Alegre	116.800	91.666	91.264	84.837	74.575	-36%
Brasília	96.279	98.536	114.172	118.532	115.922	20%
TOTAL	1.737.138	1.511.009	1.705.225	1.529.037	1.621.990	-7%

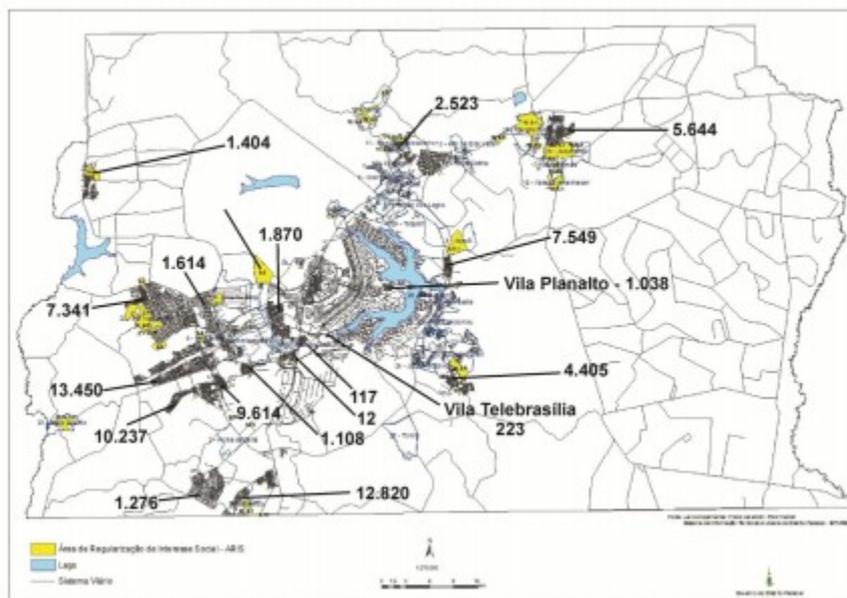
Fonte: IBGE/PNAD 2007-2012

No Distrito Federal existem peculiaridades nas estratégias para garantir a moradia, que vão dos condomínios irregulares, de classe média, as “invasões”, que concentram a pobreza. É aquilo que se denomina “soluções”, criadas pela própria sociedade para a falta de oferta formal de moradia.

Todas as Regiões Administrativas, com exceção de Brasília, encontram-se em situação de irregularidade já que a imensa maioria de seus moradores não receberam documentos definitivos ou que oficializem a propriedade ou mesmo a posse precária da unidade habitacional que atualmente ocupam (PLANDHIS, 2012).

No Distrito Federal (PLANDHIS, 2012) identifica-se 156.905 unidades domiciliares sem regularização fundiária, dos quais 82.245 encontram-se em cidades consolidadas e são resultado dos diversos programas e projetos habitacionais promovidos pelo Governo do Distrito Federal ao longo das duas últimas décadas. A figura 6 demonstra as quantidades de Unidades Habitacionais sem regularização fundiária em diversas cidades do Distrito Federal.

Figura 6 – Áreas de regularização fundiária do DF



Fonte: PLANDHIS (2012)

4.4 – Breve cenário da política habitacional do Brasil

A questão da habitação no Brasil sempre enfrentou dificuldades, constituindo em si, um grande fenômeno social segregatório. Muitas pessoas no mundo ficam excluídas do acesso a terra, a cidade formal, ocupando-a de forma irregular, e a questão da moradia passa, então, a ser um problema para a cidade e um desafio a quem busca efetivar este direito.

Segundo Bonduki (1998), entre 1930 e 1960, a produção habitacional apresentou uma fase áurea marcada pela criação do primeiro órgão público no Brasil voltado exclusivamente para a questão habitacional, a Fundação da Casa Popular (FCP).

A FCP financiava a construção de habitações para população de baixa renda, dava apoio à indústria de materiais de construção e à implementação de projetos de saneamento. O modelo não prosperou, em virtude das regras contratadas não levarem em consideração a alta inflação da década de 1950, no qual as pessoas tomavam empréstimos e pagavam valores monetários que não representavam nada frente à crescente inflação (TROMPOWSKY, 2004).

Com a extinção da FCP, em 1964 foi criado o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), por meio da Lei Federal nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. O órgão gestor do SFH passou a ser o Banco Nacional de Habitação (BNH), responsável pelo gerenciamento do FGTS e definição das regras gerais de financiamento das moradias.

Contudo, em virtude da aceleração inflacionária do início da década de 1980, com inflações exponenciais de 100% a 200%, o BNH reconheceu a incapacidade do sistema suprir as necessidades habitacionais da população de baixa renda do país e de conter o crescimento do número de moradias informais e clandestinas, o que levou a explosão do déficit, sobretudo nas grandes cidades.

Em 1986, como parte integrante das medidas de um dos planos econômicos de controle da inflação, o BNH foi extinto, passando a gestão do SFH para Caixa Econômica Federal, onde permanece até os dias atuais.

Nesse período compreendido entre 1986 e 2003, as políticas públicas habitacionais ficaram sob responsabilidade principalmente de estados e municípios. O processo de descentralização fiscal, conduzido pela Constituição Federal de 1988, transferiu uma série de responsabilidades na provisão de bens públicos para governos subnacionais, entre eles a habitação. Na falta de um direcionamento da política habitacional pelo Governo Central nesse

período, as políticas se alteraram, tornaram-se mais inclusivas, com a promoção de mutirões para facilitar a construção para uso próprio (MATTOS; SUPLICY; TERRA, 2014).

Dessa forma, percebe-se que a política federal da habitação passou a ser conduzida de forma fragmentada, mediante a criação de programas habitacionais alternativos, marcados pela descontinuidade e pela descentralização em diferentes Ministérios (PEQUENO, 2008).

Esse processo ficou conhecido como descentralização perversa, quando foi repassada aos governos estaduais e às municipalidades a execução das políticas públicas habitacionais, por meio da instituição das Companhias de Habitação (COHAB's). Esse cenário se agravou em função dessas agências administrativas serem desprovidas de um aparato institucional, e orientadas por planos diretores que não retratavam a realidade dos conflitos urbanos (CARDOSO, 2002).

Os programas habitacionais municipais, em específico, consistiam predominantemente em construção e melhoria de unidades habitacionais, ofertas de materiais de construção, aquisição de unidades habitacionais, oferta de lotes, regularização fundiária e urbanização de assentamentos.

No entanto, mesmo ao final da década de 2000 era possível observar que uma quantidade expressiva de municípios ainda não contava com vários desses programas de acesso a moradia. Nesse sentido, Arretche *et al.* (2012) mostra que no período 2007 e 2008 somente 60,5% dos municípios construíram habitações, sendo que 46,5% realizaram melhorias de unidades habitacionais, outros 35,7% realizaram oferta de materiais de construção, e 24,6% concederam lotes, além dos 20,4% que realizaram regularizações fundiárias, 15,5% ofertaram habitações e, somente, 13,8% urbanizaram assentamentos informais.

Parte dessa falta de atuação dos municípios na área habitacional se deve à fragilidade nas capacidades técnica e administrativa, e à falta de instrumentos de política habitacional.

Dentre os instrumentos de política habitacional, os principais são: 1) Órgão responsável pela habitação no município; 2) Selagem e cadastro das famílias interessadas em programas habitacionais; 3) Consórcio intermunicipal de habitação social; 4) Conselho municipal de habitação ou similar; e 5) Fundo municipal de habitação (MATTOS; SUPPLY; TERRA, 2014).

Assim, a política habitacional passou por uma fase de desarticulação e grande instabilidade institucional após a extinção do BNH. A saída, à época, foi personificar o papel da habitacional nacional nas mãos da Caixa Econômica Federal, que se tornou o único agente financeiro a operar os recursos destinados à habitação, através do FGTS, privilegiando a concessão de créditos as camadas de renda média. Fato que, de uma maneira geral, acentuou uma característica tradicional das políticas habitacionais no Brasil - atendimento privilegiado para a classe média em detrimento das camadas mais pobres (BANDUKI, 2010).

Em 2001, trazendo novos instrumentos de gestão urbana e habitacional foi sancionada a Lei nº 10.257, conhecida como Estatuto das Cidades, aprovando, notadamente, a inserção da participação social na gestão urbana e habitacional. O Estatuto trouxe inovações normativas e políticas, incluindo novos atores na discussão, inserindo novos palcos na cena urbana brasileira e principalmente integrando um novo público-alvo aos programas governamentais, por intermédio de processos conferenciais, elaboração de planos diretores participativos, programas de regularização fundiária (PEQUENO, 2008).

Para Moisés (2004), o principal ganho trazido com o Estatuto da Cidade foi o de ditar as regras para o debate, permitindo que a favela e áreas periféricas se mostrassem visíveis nas políticas urbanas, reconhecendo, oficialmente, que o Brasil é um país desigual, onde as cidades são fragmentadas e socialmente injustas e grande parcela da população de baixa renda habita moradias informais.

Essa retomada da questão habitacional levou, em 2003, o governo federal a criar o Ministério das Cidades. Os objetivos da política habitacional do Ministério das Cidades foram explicitados no documento intitulado como Política Nacional de Habitação (PNH), nos seguintes termos: i) universalizar acesso à moradia digna; ii) promover urbanização, regularização e inserção dos assentamentos precários à cidade; iii) fortalecer o papel do Estado na gestão da política habitacional e regulação dos agentes privados; iv) tornar a questão da habitação prioridade nacional, potencializando os investimentos; v) democratizar acesso à terra urbanizada e ao mercado secundário de imóveis; vi) melhorar produtividade e qualidade na produção habitacional; e vii) incentivar geração empregos e renda na construção civil, contribuindo com parcela significativa do PIB (IPEA, 2009).

Em 2009, com advento da Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009, em vigor até hoje, cria regras e critérios sociais escalonados para os financiamentos imobiliários, voltados notadamente para população de baixa renda, privilegiando, de fato, a camada socialmente excluída, conhecida como faixa 01, no qual renda mensal familiar varia de zero a mil e seiscentos reais (PALÁCIO DO PLANALTO, 2015).

A mesma lei criou também o Programa Minha Casa, Minha Vida, formalizando a atuação do governo no enfrentamento do déficit habitacional brasileiro que, segundo dados publicados pelo Ministério das Cidades, era de 5,546 milhões de domicílios em 2008.

O programa que possui estrutura de crédito parecida com aquela proposta pelo BNH possui um diferencial: tem como foco a população que recebe menos de 10 salários mínimos, ofertando crédito (com regras específicas) para àqueles que recebem menos de três salários mínimos, parcela da população que foi negligenciada anteriormente e que constitui a maior parte do déficit brasileiro (89,6%).

Apesar de o programa ser federal, ele conta com a participação ativa dos municípios, responsáveis por realizar o cadastro e habilitação das famílias que terão preferência, dentro da

Faixa 01, para receber o subsídio do Governo Federal (MATTOS; SUPPLY; TERRA, 2014).

4.5 - A atuação federal: o PMCMV

O programa “Minha Casa Minha Vida” (PMCMV) é visto como uma importante estratégia de enfrentamento ao déficit habitacional nacional, cuja idéia central é ampliar o acesso ao financiamento de moradias populares, gerando, por conseguinte, impacto positivo em outras importantes políticas públicas (emprego, educação, saúde).

Com esse formato, a política habitacional adquiriu contornos de política social e coloca como público alvo a população de baixa renda que se encontrava excluída do mercado consumidor imobiliário. Para modelar estrategicamente o provimento habitacional o PMCMV foi dividido em três faixas de renda, estruturados da seguinte maneira:

Quadro 6 - Faixas de Renda do PMCMV

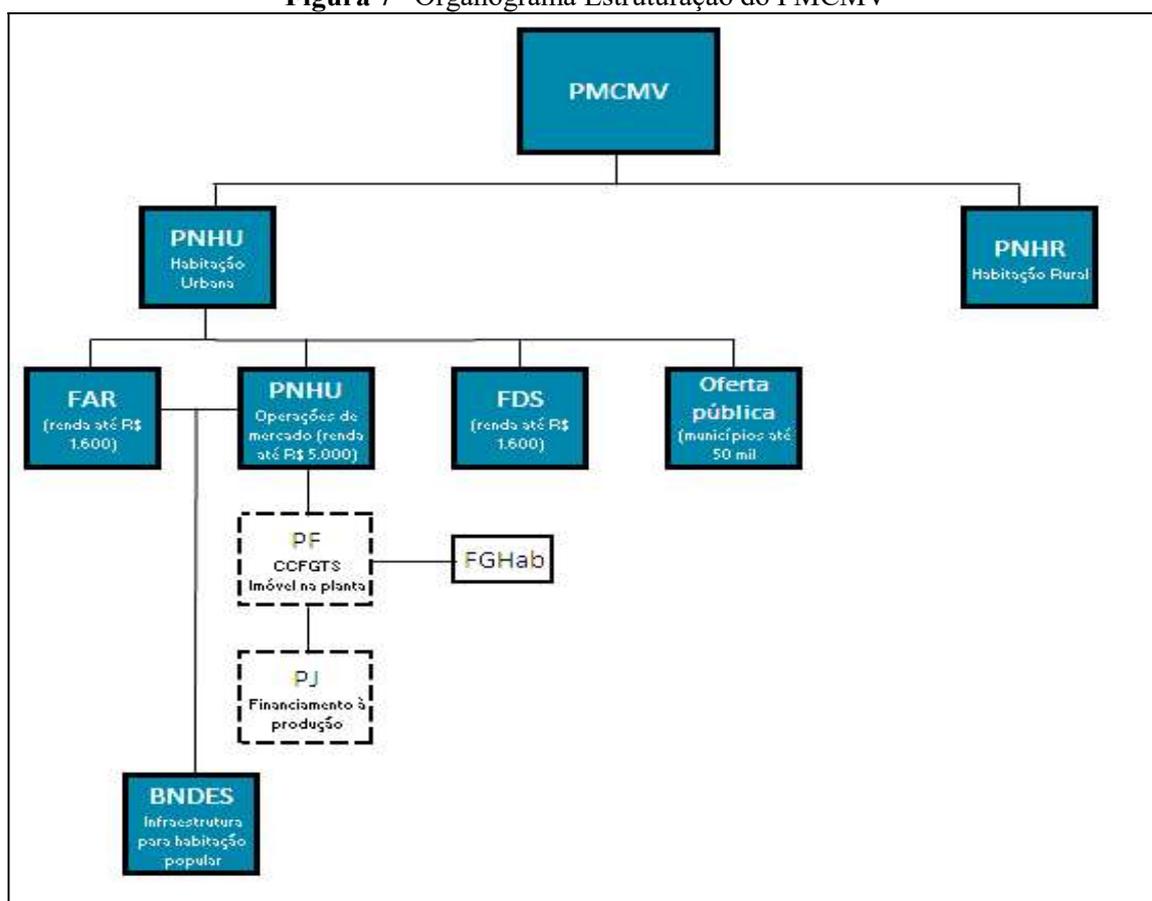
Faixas	Meta habitacional	Renda bruta
		PMCMV - Meio urbano - Mensal
01	400 mil unidades	Até R\$ 1.600,00 (FAR)
02	200 mil unidades	Até R\$ 3.275,00
03	200 mil unidades	Até R\$ 5.000,00

Fonte: Elaborada pelo próprio autor a partir de dados do Ministério das Cidades

O Programa Nacional de Habitação Urbana – PNHU, destinado à produção ou aquisição de novas unidades habitacionais, ou requalificação de imóveis urbanos subdivide-se em duas modalidades: i - Fundo de Arrendamento Residencial (FAR), Fundo de Desenvolvimento Social (FDS), destinado exclusivamente para atendimento das famílias que pertencem a faixa 1 do programa; e ii - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que atende às faixas 2 e 3.

Para melhor entendimento acerca do funcionamento do PMCMV, apresenta-se a figura a seguir, no qual é demonstrada as estruturas que caracterizam o Programa, bem como mostram esquematicamente seu funcionamento.

Figura 7– Organograma Estruturação do PMCMV



Fonte: Ministério das Cidades (2010)

O segmento de oferta pública era operacionalizado basicamente por intermédio de instituições financeiras privadas, que transferiam recursos do Orçamento Geral da União para subvencionar obras em municípios de até 50.000 habitantes.

Entretanto, com as inovações trazidas pela Portaria Ministerial nº 363, de 12 de agosto de 2013, do Ministério das Cidades, atualmente o FAR, que limitava sua atuação aos municípios com mais de 50 mil habitantes, teve sua área de atuação ampliada para todos os municípios da Federação, incluindo o Distrito Federal.

O quadro 8 demonstra o balanço dos resultados atinentes às unidades habitacionais contratadas no âmbito do PMCMV, para cada modalidade de contratação.

Quadro 7 – Provimento habitacional no âmbito do PMCMV

FAIXAS	MODALIDADE	CONTRATADO	%
Faixa 01	TOTAL	1.592.207	46,72
	FAR	1.249.566	36,66
	RURAL	134.238	3,94
	FDS/ENDIDADES	41.470	1,22
	OFERTA PÚBLICA	166.933	4,90
Faixa 02	CCFGTS	1.384.306	40,62
Faixa 03	CCFGTS	431.671	12,67
TOTAL		3.408.184	100

Fonte: Ministério das Cidades (2014)

Observa-se que as contratações no âmbito do FAR (faixa 01) representam mais de um terço (36,66%) de toda a produção habitacional do PMCMV (1,25 milhão de unidades contratadas), perdendo em proporção apenas para as operações realizadas no segmento de operações de mercado, referente ao público da faixa 2 de renda que contratou 40,62% da produção habitacional do programa. Isto reitera que o déficit continua sendo majoritariamente dos domicílios que estão no estrato de renda mais baixo (faixa 1). O quadro 9 corrobora nesse raciocínio, detalhando a dívida habitacional.

Quadro 8 – Déficit habitacional brasileiro segundo faixa renda

REFERÊNCIA	2007	2008	2009	2011	2012
não declarou renda	1,70%	1,70%	1,90%	3,00%	2,40%
R\$ 0,0 a 3 salários mínimos	70,70%	70,20%	71,20%	73,00%	73,60%
de 3 a 5 salários mínimos	13,10%	14,00%	13,50%	11,70%	11,60%
de 5 a 10 salários mínimos	10,40%	10,30%	9,60%	9,10%	9,40%
acima de 10 salários mínimos	4,10%	3,90%	3,80%	3,20%	2,90%

Fonte: IBGE/PNAD 2007-2012

No que diz respeito à distribuição das unidades habitacionais em função do porte dos municípios, o quadro abaixo demonstra que aproximadamente 50% da produção são alocados nas capitais e regiões metropolitanas:

Quadro 9 – Distribuição da produção habitacional por porte de municípios

PORTE DOS MUNICÍPIOS	UNIDADES CONTRATADAS	%
Capitais	662.016	19,42
Regiões Metropolitanas	1.059.469	31,09
Municípios de mais de 100 mil hab.	707.203	20,75
Municípios de 50 a 100 mil hab.	362.387	10,63
Municípios de até 50 mil hab.	617.109	18,11
TOTAL	3.408.184	100

Fonte: Ministério das Cidades (2014)

As propostas dos empreendimentos podem ser aceitas pelas instituições financeiras oficiais (Banco do Brasil, CAIXA) por duas vertentes.

Em uma delas, por iniciativa própria, as construtoras adquirem os terrenos para os empreendimentos, elaboram o projeto executivo, providenciam as licenças ambientais e autorizações necessárias para a execução das obras e pleiteiam a contratação junto aos agentes executores do programa (Caixa ou Banco do Brasil).

Segundo o Ministério das Cidades (2014), já se realizaram 3.132 contratações de empreendimentos no âmbito do PMCMV, na vertente que utiliza recursos do FAR, totalizando 1.249.566 unidades habitacionais contratadas (426.134 unidades entregues). Dessas 3.132 operações, 23% receberam doações de terrenos de entes federados para realização dos empreendimentos, representando aproximadamente 720 contratações, que em termos de unidades habitacionais quantificam aproximadamente 237.400 unidades (19% do total de unidades contratadas).

Em 2014, de acordo com o Ministério das Cidades, o balanço dos resultados atinentes às unidades habitacionais contratadas no âmbito do PMCMV, para cada modalidade de faixa de renda, apresentaram os dados conforme o quadro abaixo.

Quadro 10 - Produção habitacional PMCMV em nível nacional

ESTADO	FAIXA 1	FAIXA 2	FAIXA 3	TOTAL
Acre	7.231	1.247	464	8.942
Alagoas	58.233	36.824	5.828	100.885

ESTADO	FAIXA 1	FAIXA 2	FAIXA 3	TOTAL
Distrito Federal	16.524	22.806	8.437	47.764
Espírito Santo	17.891	15.787	14.688	48.366
Goiás	53.258	112.562	24.329	190.149
Maranhão	117.142	23.014	4.427	144.583
Mato Grosso	48.540	29.658	8.615	86.813
Mato Grosso do Sul	26.861	26.971	4.324	58.156
Pará	97.329	20.153	9.944	127.426
Pernambuco	68.757	39.859	11.065	119.681
Piauí	51.553	14.504	3.003	69.060
Rio de Janeiro	106.552	49.854	41.344	197.750
Rio Grande do Norte	33.587	34.609	5.168	73.364
Rondônia	28.669	6.444	3.747	38.860
Roraima	8.347	562	95	9.004
Santa Catarina	32.252	85.066	11.627	128.945
Amapá	9.732	23	392	10.147
Amazonas	29.716	8.148	6.213	44.077
Bahia	184.640	44.494	27.767	256.901
Ceára	64.222	28.116	5.521	97.859
Minas Gerais	131.021	175.252	27.874	334.147
Paraíba	29.712	36.053	6.435	72.200
Paraná	67.178	139.353	22.797	229.328
Rio Grande do Sul	74.403	134.581	24.480	233.464
São Paulo	186.667	276.988	145.142	608.797
Sergipe	20.339	17.871	6.819	45.029
Tocantins	21.851	3.507	1.126	26.484
TOTAL GERAL	1.592.207	1.384.306	431.671	3.408.181

Fonte: Ministério das Cidades (2014)

Observa-se, no quadro, que as contratações no âmbito do Distrito Federal na faixa 1 (16.524 UH's), faixa de renda alvo principal da política habitacional, representa inexpressivo coeficiente de 1,04% do provimento habitacional do PMCMV no nível nacional.

Por outro lado, percebe-se o montante de 31.243 unidades contratadas para atender a demanda das faixas 2 e 3, um dos fatores que justificam esse descompasso, conforme entrevista realizada na CODHAB, tem a ver com o elevado preço da terra e a dificuldade de

encontrar construtoras/incorporadoras interessadas em operacionalizar o programa na faixa 1, que possui regras e parâmetros mais restritivos.

Diante desse quadro de oferta habitacional, percebe-se que Brasília frente o panorama nacional de provimento habitacional apresenta pífios resultados. Ademais, se comparados os números de unidades habitacionais contratadas aos valores dos rendimentos domiciliares per capita das Unidades da Federação, investigados pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua), percebe-se um verdadeiro descompasso. Para exteriorizar essa desproporção o quadro 12 faz um comparativo entre os custos da construção civil (m²), unidades contratadas PMCMV e renda *per capita* familiar, nos estados brasileiros.

Quadro 11 – Renda domiciliar versus unidades contratadas PMCMV

Estado	Custo Unitário Básico Valor em R\$/m²	Quantidade de moradias contratadas no PMCMV	Renda domiciliar Per capita da população residente R\$
Alagoas	1.102,21	100.885	604
Amazonas	1.243,11	44.077	739
Bahia	1.212,93	256.961	697
Ceara	1.045,17	97.859	616
Distrito Federal	1.142,17	47.767	2.055
Espírito Santo	1.341,45	48.366	1.052
Goiás	1.400,32	190.149	1.031
Paraíba	904,32	72.200	682
Maranhão	1.052,24	144.583	461
Minas Gerais	1.165,46	334.147	1.049
Mato Grosso Sul	1.010,06	58.156	1.053
Mato Grosso	1.168,03	86.813	1.032
Para	1.049,62	127.426	631
Pernambuco	1.234,67	119.681	802
Paraná	1.292,05	229.328	1.210
Rio de Janeiro	1.289,49	197.750	1.193
Rondônia	1.042,78	38.860	762
Rio Grande Sul	1.269,01	233.464	1.318
Sergipe	946,54	45.029	758
São Paulo	1.223,26	608.797	1.432

Fonte: Ministério das Cidades e CODEPLAN/DF

Segundo Carvalho e Medeiros (2014), essa inexpressividade no provimento habitacional nacional se deve ao fato de que simplesmente construir as unidades habitacionais não resolve o problema no déficit habitacional, já que habilitar-se para um financiamento requer um procedimento burocrático de comprovação de renda e capacidade financeira.

4.6- A normatização habitacional de Brasília

Segundo Bucci (2006; p.11) as políticas públicas têm distintos suportes legais. Podem ser expressas em disposições constitucionais, ou em leis, ou ainda em normas infralegais, como decretos e portarias.

Nesse sentido, o quadro 13 explicita qual a relação de cada normativo com o objeto da pesquisa, o que permite explicar melhor como as leis, normas e estudos técnicos pode ser enquadrados como políticas públicas e como elas norteiam a política habitacional.

Quadro 12 – Arcabouço jurídico nacional e distrital das políticas habitacionais

NACIONAL	ANO	NORMATIVO	RELAÇÃO COM O TEMA DE PESQUISA
	1964	Lei n 4.380, de 21 de agosto de 1964	Institui o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências.
	1988	Constituição Federal da República de 1988, art. 5º, 6º, 7º, 182 e 183.	Reconhece o direito à moradia como direito fundamental.
	2005	Lei nº 11.124, de 16 de abril de 2005.	Cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).
	2009	Lei nº. 11.977, de 7 julho de 2009.	Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida.
	1979	Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979;	Define-se o parcelamento do solo para fins urbanos.
	2001	Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade.	Regulamenta o art. 182 e o art. 183 da própria CRFB, estabelecendo às diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano, que visam o interesse social.
	2012	Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012	Institui-se o Código Florestal Nacional que tem influência direta na política habitacional por estabelecer limitações quanto à relação dos habitantes com florestas e demais formas de vegetação.

Marco Legal Distrital	1992	Lei Distrital n 353, de 18 de novembro de 1992	Aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, institui o Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal
DISTRITO FEDERAL	2006	Lei Distrital nº 3.877, 26 de abril de 2006.	Dispõe as regras de regularização fundiária de interesse social do Distrito Federal.
	2009	Lei Complementar Distrital nº 803, de 25 de abril de 2009.	Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT.
	2012	Diagnostico da Situação Habitacional de Interesse Social.	Plano Distrital de Habitação de Interesse Social – PLANDHIS.
	2012	Decreto Distrital nº 33.964, de 29 de outubro de 2012.	Institui critérios matemáticos para escalonamentos dos candidatos beneficiários
	2012	Decreto Distrital nº 33.965, de 29 de outubro de 2012.	Institui novas regras do Novo Cadastro da Habitação do Distrito Federal
	2012	Lei Distrital nº 4.996, de 19 de dezembro de 2012.	Dispõe sobre a regularização fundiária no Distrito Federal

Fonte: Elabora pelo autor a partir da legislação pertinente e informações do PLANDHIS (2012)

Merece destaque nesse sistema jurídico, explicitado no quadro acima, o art. 5º, Constituição Federal de 1988, que faz menção a garantia da propriedade, desde que cumpra a sua função social. O artigo 182 dispõe que a política de desenvolvimento urbano, competência do Estado, tem por objetivo ordenar as funções sociais da cidade, e que o Plano Diretor é o instrumento básico para a definição da função social da propriedade. O artigo 183 apregoa os critérios intrínsecos que garantem o direito de acesso à moradia.

Em 1992, entra em cena no Distrito Federal o marco legal das políticas de planejamento urbano e territorial, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, instrumento disciplinador da função social da propriedade, que delimita o crescimento ordenado da cidade, com acentuada preocupação de impedir a concentração de áreas especulativas, e, sobretudo a adequação de assentamentos humanos precários preexistentes às conformidades legais da cidade, de modo a garantir o direito de acesso à moradia e o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana (DISTRITO FEDERAL, 2009).

Em 2006, é aprovada a primeira lei especificando as diretrizes gerais das políticas habitacionais do Distrito Federal, a Lei Distrital nº 3.877, que institui formalmente no âmbito

distrital, regras e procedimentos administrativos norteadores para implementação e execução dos programas e projetos habitacionais de Brasília.

Interpretando o quadro 13 acima, percebe-se um verdadeiro vazio legislativo, desde a criação de Brasília, vez que foram editadas somente duas leis distritais nas duas últimas décadas. Sem políticas concertadas, e marcos legais modernos, desencadeou-se um processo de periferização da habitação, marcado pela distribuição de lotes semi-urbanizados, baixa qualificação no processo de construção, infraestrutura urbana precária e espaços desprovidos de bacias de empregos e equipamentos comunitários.

A maioria dos assentamentos promovidos pelo governo distrital possuíam apenas a demarcação física do lote, o arruamento e o ponto de luz. O abastecimento de água era feito por caminhão pipa ou chafariz público instalado pela CAESB (PLANDHIS, 2012).

Por outro lado, nos últimos cinco anos, várias inovações na legislação habitacional do Distrito Federal foram implementadas, no qual verifica-se dois momentos da política habitacional distintos, as gestões até 2010 e aquela do período 2011-2014.

Comparando esses dois lapsos temporais, o quadro 14 demonstra as inovações legislativas, notadamente os pontos relacionados aos critérios, técnicas e normas que encamparam à Política Pública Habitacional do Distrito Federal.

Quadro 13 - Panorama da Política Habitacional do DF

OS PARADIGMAS DA POLÍTICA HABITACIONAL DO DF			
REFERÊNCIA	Até 2010	2011-2014	FONTE
Provimento habitacional	- Lotes semi-urbanizados	- Solução habitacional completa	PLANDHIS (2012)
Hierarquização da demanda habitacional	- Pontuação Geral do candidato	- Classificação matemática	Decreto Distrital nº 33.965

Atualização de dados sociais	- provocação da parte	- Estático	Decreto Distrital nº 33.964
Formato	- Lista Geral	- Cadastro habitacional hierarquizado	Decreto Distrital nº 33.965

Fonte: elaborado pelo autor a partir da legislação pertinente e dados do PLANDHIS (2012)

4.6.1 – O Cadastro Habitacional: trajetória história de um instrumento central

Os primeiros cadastros de inscritos elaborados pela antiga Sociedade de Habitações de Interesse Social Ltda. – SHIS remontam à década de 1960. Existiam, na época, cadastros voltados ao atendimento habitacional do funcionalismo público do Distrito Federal, da população de baixa renda e dos movimentos sociais organizados para promoção da moradia própria.

No entanto, devido ao crescimento da cidade e ao aumento da demanda por habitação, o Governo do Distrito Federal, por intermédio da Sociedade de Habitações de Interesse Social – SHIS criou por meio do Decreto Distrital nº. 10.056/87, o Cadastro Geral de Pretendentes à Moradia do Distrito Federal – CGPMDF e homologou um regulamento para a distribuição de moradia pela SHIS. Este Decreto previu o cadastramento/recadastramento com o objetivo de produzir uma Lista Geral de atendimento habitacional.

Em 1990, o Cadastro Geral de Inscritos, administrado pela SHIS, recebeu a demanda oriunda do Programa de Assentamento de Populações de Baixa Renda do Distrito Federal, criado pelo Decreto nº. 11.476/89, cujo cadastramento das famílias para receber lotes semi urbanizados estava sob a responsabilidade da então Secretaria de Serviços Sociais do Distrito Federal e da TERRACAP.

Com a criação do Instituto de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (1997), o cadastro das famílias inscritas nos programas habitacionais, passou a ser chamado de “lista limpa”, permitindo aos inscritos a atualização de suas informações sociais. Em 1999, ocorreu

um novo cadastramento/recadastramento das inscrições (Decreto Distrital nº. 20.426), que consolidou o Cadastro Geral de Inscritos do IDHAB.

Em 2011, por meio do Decreto nº. 33.033/2011, foi instituído o Novo Cadastro da Habitação do Distrito Federal, composto por candidatos inscritos espontaneamente e de forma individualizada e por candidatos filiados a associações ou cooperativas habitacionais credenciadas junto à CODHAB/DF.

O NCH - Novo Cadastro da Habitação do Distrito Federal, sistema de dados socioeconômicos da população do DF, instituído pelo Decreto Distrital nº 33.965, de 29 de outubro de 2012, de propriedade e autoria da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB), reflete a necessidade de reposição e incremento do estoque habitacional, composto por candidatos inscritos espontaneamente e de forma individualizada, denominada Relação de Inscritos Individuais (RII) e por candidatos filiados a associações ou cooperativas habitacionais credenciadas junto à CODHAB, chamada de Relação de Inscrições por Entidades (RIE).

Para implementá-lo, a CODHAB incorporou novos procedimentos administrativos seguindo seis passos: cadastramento, classificação, comprovação de dados/habilitação, manifestação de interesse por um projeto, indicação da demanda ao banco e titulação. Todos passos podem ser acompanhados no sítio eletrônico oficial do programa - WWW.MORARBEM.DF.GOV.BR.

O primeiro passo, o candidato, por meio da internet, cadastra seus dados pessoais e socioeconômicos relacionados à renda familiar, números de dependentes, tempo de domicílio no Distrito Federal, quantidade de pessoa com deficiência na família.

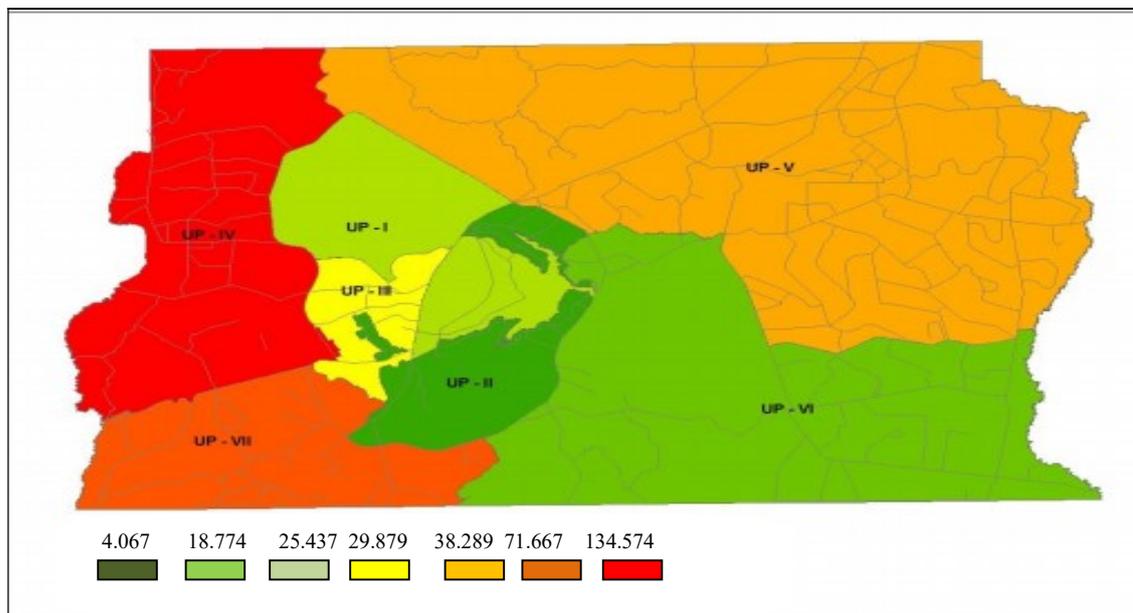
A partir desses dados socioeconômicos cada família computa uma classificação, ou seja, são escalonadas em 1º, 2º, 3º,..., n, n+1, resultado matemático que reflete a pontuação total do seu perfil socioeconômico (Decreto Distrital nº 33.964/2012).

Na medida das ofertas habitacionais os candidatos são convocados a apresentar a documentação comprobatória dos dados cadastrados via internet, sendo que em tempo real, no próprio balcão, o candidato fica sabendo se o seu processo foi ou não habilitado para a aquisição de uma unidade habitacional (GDF, 2014).

Comprovada suas informações originais o candidato poderá fazer a manifestação de interesse por até 03 empreendimentos de acordo com as disponibilidades à época da manifestação. Conforme os empreendimentos forem sendo construídos, a demanda habitacional escalonada e habilitada será indicada ao agente gestor do empreendimento para fechamento do negócio junto com o banco financiador (GDF, 2014).

Atualmente são 330.465 candidatos inscritos no Cadastro Habitacional, dos quais 301.625 pela Relação de Inscrições Individuais e 28.840 pela Relação de Inscrições por Entidade (PLANDHIS, 2012). A figura 8 demonstra a distribuição geográfica dos inscritos individualmente no cadastro.

Figura 8 - Cadastro habitacional geográfico



Fonte: PLANDHIS (2012)

De forma geral o Cadastro Habitacional, inclusive das entidades, corresponde ao desejo por atendimento habitacional, o que nem sempre corresponde ao interesse social, aquele que necessariamente requer o amparo do Estado.

Nesse ponto, há que se aditar que o público-alvo da política habitacional nacional (PMCMV) são famílias que recebem de zero a R\$ 1.600,00, faixa 1, que segundo os dados do PLANDHIS (2012), representa 70%, ou seja, 233.760 candidatos inscritos no Novo Cadastro da Habitação que necessitam do acesso a uma unidade habitacional.

5. DISJUNÇÕES INSTITUCIONAIS E SEUS IMPACTOS NA POLÍTICA HABITACIONAL NO DISTRITO FEDERAL

Diante de um território metropolitano complexo, permeado de conflitos sócio-espaciais, cuja dinâmica urbana interfere frontalmente na escala de provimento habitacional do Distrito Federal, as políticas públicas voltadas para habitação é um desafio, notadamente aquelas que amparam a população de baixa renda (faixa 1), sendo necessário políticas públicas articuladas, integradas e intersetorializadas, para tratarem de todos os pontos indispensáveis à habitação de qualidade.

Assim, o presente capítulo tem por objetivo analisar as disjunções institucionais como fator do baixo desempenho da política habitacional, tendo como pano de fundo o problema das assimetrias e dos limites da cooperação, intersetorização e integração das ações no campo do planejamento e gestão habitacional.

5.1 - A necessidade de novos instrumentos de gestão

As políticas, nem sempre se aliam aos interesses de todos agentes que gravitam em torno delas. Existe uma alternância no atendimento desses interesses, ora essas intervenções se fizeram mais próximas de corporações (em distintos âmbitos), ora estiveram mais próximas dos interesses da sociedade.

Essa variação depende da conjuntura econômica do país, bem como da sua situação social, ou seja, não há, portanto, um modelo linear na formulação dessas políticas, nem do conjunto de ações intentadas por elas (ROCHA NETO; BORGES, 2010)

Os avanços legais e institucionais da política urbana e a relevância cada vez mais acentuada da questão habitacional têm exercido pressão para a buscar de uma visão integrada entre a gestão urbana e a política habitacional. Na visão de Scheffer:

[...] a política habitacional deve estar adequada ao planejamento urbano. Pressupõe-se que o planejamento urbano tenha a finalidade de proteger a

organização social da cidade formal, com fins de manter a eficiência e a estabilidade desta. Por outro lado, concomitantemente, não se pode desconsiderar que o planejamento urbano é um espaço de conflitos de interesse. Porém, a forma espacial da cidade é mutável e em contínuo processo de renovação e recriação que o planejamento urbano interage com esta dinâmica social. (SCHEFFER, 2006, p. 277)

Nesse contexto, o discurso baseado em uma visão setorial e isolada do todo passa a dar lugar a uma perspectiva mais ampla e sistêmica, que busca integrar e concatenar as ações e os instrumentos do planejamento urbano à política habitacional, no sentido de se aprimorarem e modernizarem práticas e gestões para o fomento de ações compartilhadas de planejamento e gestão no campo habitacional.

5.2 - A Governança Metropolitana

O tema da governança metropolitana vem sendo retomado e vem ganhando espaço tanto na discussão acadêmica (KLINK, 2010; ABRUCIO; SANO; SYDOW, 2010; MACHADO, 2010) quanto nas agendas de governo. A importância dada ao tema pode ser creditada ao reconhecimento da dinâmica sócio-espacial atrelada ao elevado grau de urbanização das cidades e metrópoles brasileiras.

Governança é entendida como um sistema de cooperação e colaboração entre níveis de governos, associações empresariais, universidades e sociedade, na busca da formulação e implementação de políticas públicas e projetos que garantam desenvolvimento sustentável, com qualidade e eficiência (serviços e infraestrutura) urbanística, equidade social, num contexto de reestruturação da governança próprio dessa escala de urbanização, sem agravar ainda mais a fragmentação do território (DAVANZO; NEGREIROS; SANTOS, 2010).

Segundo o PNUD (1997, p. 2-3) governança metropolitana relaciona-se com a capacidade de articulação entre diferentes agentes em um país. Ou seja:

O exercício de autoridade política, econômica e administrativa na gestão das relações de um país em todos os níveis compreende os mecanismos, os

processos e as instituições através dos quais os cidadãos e grupos articulam seus interesses, exercitam seus direitos legais, cumprem suas obrigações e medeiam suas diferenças (PNUD, 1997).

Internacionalmente, já se percebeu que os atuais arcabouços institucionais não vêm proporcionando soluções satisfatórias para a problemática metropolitana. Com intuito de diagnosticar essas assimetrias funcionais um conjunto de estudos internacionais vem apontando este descompasso. As agências internacionais de fomento como o Banco Mundial e o BID vêm recentemente elaborando pesquisas sobre o tema de governança metropolitana e avaliam a viabilidade de inserir esta dimensão dentro do portfólio de suas intervenções e ações públicas (OECD, 2001).

Iniciativas mais recentes adotadas pelo governo da Colômbia retomaram uma ampla discussão sobre o planejamento territorial e a instalação de uma mesa de planejamento regional Bogotá - Cundinamarca mostram também uma preocupação alinhada com o tema de inserção das cidades-região e regiões metropolitanas no cenário internacional (ESCALANTE, 2001).

No Brasil, depois de uma ausência de mais que uma década, o novo governo brasileiro está retomando o debate sobre o papel das regiões metropolitanas no contexto da integração e desenvolvimento nacional (KLINK, 2010).

Nesse contexto, o cenário das metrópoles brasileiras caracterizam-se como territórios diferenciados nos contextos regionais, quer pela sua dinâmica demográfica e econômica, quer pela competitividade própria de mercados diversificados que as configuram. Dada a complexidade e escala de sua urbanização, os referidos espaços ganham qualidades bastante específicas e passam a ter outro caráter funcional, diferente da somatória das cidades que as constituíram (DAVANZO; NEGREIROS; SANTOS, 2010).

A intervenção político-econômica do Estado na produção e apropriação do espaço modifica e orienta graus e intensidades distintas de acesso aos potenciais metropolitanos. A

insuficiente produção habitacional, num ambiente de incertezas e de desaceleração do crescimento econômico, decorre na geração de um crescente déficit habitacional. A favelização passa a ser característica da produção do espaço intra-urbano, deixando de ser invisível na paisagem urbana brasileira (PEQUENO, 2008).

Diante dessas constatações, evidencia-se que a escala de metropolização do território impõe uma governança bem estruturada, não só pela natureza e dimensão dos problemas que exigem solução articulada e integrada de diferentes setores dos serviços urbanos e de infraestrutura, como também por envolver, necessariamente, diferentes níveis de governo e de acomodação de interesses e demandas, nem sempre consensuais ou passíveis de composição (DAVANZO; NEGREIROS; SANTOS, 2010).

Decorre desses entendimentos que a ação deve estar articulada à distribuição da população e do emprego nas áreas metropolitanas, ou seja, é necessário compatibilizar ofertas de emprego, dinâmica econômica e local de residência da população, de modo que as diferenças de oportunidades entre a periferia e núcleo central de áreas metropolitanas não sejam tão díspares (FRANÇA; FURTADO; 2013).

Diante disso, evidencia-se a necessidade de se buscarem novos caminhos para a gestão pública metropolitana, dada a complexidade, dimensão e escala dos problemas urbanos presentes, cujas soluções exigem articulação, integração e cooperação dos agentes envolvidos e dos conflitos de interesses que se multiplicam e passam a coexistir nas agendas decisórias do governo.

Fato constatado quando da visita ao empreendimento habitacional Paranoá Parque e dos depoimentos dados pelos gestores públicos da habitação da CODHAB, pois a partir das observações e dados coletados constituíram-se evidências importantes quanto a inexistência, por parte do governo local, de um mapeamento, controle e avaliação da implementação e

execução dos projetos habitacionais, o que traz enormes dificuldades para integração das estratégias de gestão habitacional.

Conforme relatado pelos gestores públicos, em linhas gerais, as questões habitacionais e de infraestrutura estão pulverizada nas várias áreas de governo distrital, sem nenhuma intersectorização, coordenação e mecanismos de comunicação intragovernamental.

Em entrevista, um dos Subsecretários da SEGETH, relata que por anos, na gestão passada, existiam dois Grupos de Trabalho que coordenavam as ações e intervenção na área habitacional: GRUPAR - Grupo de Análise e Aprovação de Parcelamento de Solo e o GRUPOHAB - Grupo de Análise e Aprovação de Projetos Habitacionais. Esses grupos reuniam técnicos de diversos órgãos do Governo do Distrito Federal, que tinham alguma ligação com o processo de regularização e legalização da habitação, de forma a centralizar as decisões, análises e aprovações de projetos e emissões de licenças. Contudo foram extintos quando da posse do novo governador gestão 2015-2018.

Outro ponto revelado pelos gestores, que interfere na execução e controle das políticas habitacionais é a baixa qualificação técnica dos quadros de pessoal da CODHAB, vez que “não existem empregados de carreira, o quadro em sua totalidade é formado por servidores comissionados e 70% foram recentemente admitidos em virtude da posse do novo governador”.

Em que pese os diferentes mecanismos criados para o enfrentamento do déficit habitacional, o acesso a moradia continua sendo um grande desafio, sempre permeados de problemas sistêmicos.

Segundo Estudo técnico da Confederação Nacional dos Municípios existe um grave problema histórico na questão da habitação, qual seja: a fragmentação, descontinuidade e desarticulação das políticas habitacionais nos três âmbitos de governo (CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2010).

Mais importante ainda é a necessária cooperação entre as esferas do poder público (vertical e horizontal), o setor privado e a sociedade civil, ou seja, o desenvolvimento local depende de formas coletivizadas de gestão (FISCHER, 2002).

A falta de uma gestão metropolitana intersetorializada e intergovernamental inviabiliza o sucesso das políticas públicas de acesso à moradia, pois não trabalha a fragilidade e a dinamicidade do meio urbano, degradado e desestruturado (MARRA, GONÇALVES; 2012).

Nesse cenário, a função da governança metropolitana recai na produção e apropriação do espaço urbano, para que seja possível orientar o sucesso ou fracasso de uma determinada política habitacional, já que existem objetivos conflitantes, complexidade das ações, multiplicidade de interesses e intensas pressões políticas e sociais.

Em outro giro, outra externalidade negativa que agrava o descasamento das políticas públicas, é o fato o mercado imobiliário e a construção civil que segrega o espaço das cidades e as camadas sociais de alta renda não questionam respectiva segregação, apóiam, intrinsecamente, a higienização das áreas por elas ocupadas. A pressão sobre o Estado por políticas públicas e implantação de serviços urbanos é mais eficaz quando realizada pelas pessoas abastadas; as classes sociais mais baixas não exercem tanta pressão e ficam submetidas a pequenas ações de melhoria do espaço onde vivem (LÔBO, 2006).

Nesse raciocínio, Davis (2006, p. 103) incrementa a mais ainda ao dizer que a “causa básica da favelização urbana parece ser não a pobreza urbana, mas a riqueza urbana, baseada na desigualdade social”.

Mas, a evolução do fato metropolitano e o acesso a moradia poderia ser diferente? Deveria, pois existe em nosso ordenamento jurídico leis específicas e gerais capazes de fundamentar políticas eficientes de efetivação do direito de acesso a moradia. Logo, a não efetivação do direito à moradia advém de uma deficiência, ou mesmo de inexistência, de formulação de políticas públicas habitacionais (MARRA, GONÇALVES; 2012).

Por outro lado, na era da democracia participativa, há outra possível forma de superar impasses ou, ao menos, reduzir seus efeitos sobre a governança metropolitana seria a incorporação de segmentos não governamentais nos processos decisórios. A influência da participação social pode contribuir para a tomada de determinadas decisões e para a realização de escolhas mais equitativas e mais justas socialmente (MARRA, GONÇALVES; 2012).

De qualquer modo, não há receitas prontas que indiquem quais são os modelos de governança que garantem sucesso para a gestão metropolitana. Mas, o fato é que a gestão das funções metropolitanas tende a ter menor ou maior sucesso em função da capacidade local de estabelecer a articulação entre, de um lado, os esforços para atender a demandas já estabelecidas com serviços e investimentos, especialmente aquelas que resultam de passivos urbanos e sociais preexistentes e reconhecidos, e, de outro, a atenção em formular estratégias de competitividade e inovação que permitam, a tais espaços, exercer suas funções de pólos nas economias regionais (FRANÇA; FURTADO, 2013)

Diante disso, evidencia-se a necessidade de se buscarem novos caminhos para a gestão pública metropolitana, dada a complexidade, dimensão e escala dos problemas urbanos presentes, cujas soluções exigem articulação, integração e cooperação dos agentes envolvidos e dos conflitos de interesses que se multiplicam e passam a coexistir nas agendas de governo.

Dessa forma, embora o DF integre formalmente a região metropolitana, há necessidade de se impor novos desafios e inovações para o enfrentamento dos problemas metropolitanos e, ao mesmo tempo, repactuar estratégias de fomento para a cooperação, intersetorização e integração da gestão metropolitana.

5.3 - Oferta Habitacional de Brasília

Em 2011, o governo distrital, por meio da SEDHAB, lançou o Programa Morar Bem, cuja meta era 100.000 unidades habitacionais (unidades planejadas com estudos ambientais e

técnicos) nas Regiões Administrativas de Samambaia, Gama, Santa Maria, Sobradinho, Recanto das Emas, Paranoá, Riacho Fundo II, Itapoã e Planaltina (CODHAB, 2014).

Ao contrário do que acontece em outras cidades, região Metropolitana de Belo Horizonte (CAMPOS; MEDONÇA, 2013), Rio de Janeiro (CARDOSO *et al.*, 2013), Goiânia (MOYSES, CUNHA; BORGES *et al.*, 2013) – os empreendimentos habitacionais se concentram, relativamente, próximos ao centro. Em Brasília, os empreendimentos estão localizados em localidades bem distantes do Plano Piloto, zonas periféricas e segregadas social e espacialmente.

A manipulação do/no espaço urbano fica clara em uma das entrevistas com os gestores públicos da CODHAB, que relata que nos últimas alterações no Plano Diretor de Ordenamento do Território¹, leis complementares editadas em 1997 e 2009, houve várias reconfigurações e requalificações do processo de ocupação do solo do DF, alterando áreas rurais para áreas urbanas e áreas de interesse específico para áreas de interesse social, de forma a trazer mais espaço para operacionalização da periferia e espraiamento da cidade.

Para atingir a meta inicialmente estabelecida de prover o Distrito Federal com 100 mil novas unidades habitacionais completas, em 2013 foram lançados 18 (dezoito) processos licitatórios para seleção de empresas interessadas na construção de unidades habitacionais nas cidades de São Sebastião, Gama, Santa Maria, Sobradinho, Samambaia, Recanto das Emas, Riacho Fundo II, Planaltina e Vila Varjão. Dos empreendimentos prospectados pela SEDHAB, o quadro a seguir apresenta os empreendimentos habitacionais que estão em fase de construção. Esses empreendimentos, em sua maioria, apresentam a tipologia verticalizada, evidenciando uma mudança no padrão habitual das moradias do Distrito Federal – casa para prédio.

¹ A idéia central do PDOT é orientar o crescimento territorial do DF, definindo novas áreas e setores que serão destinados para a produção habitacional visando atender a demanda habitacional das camadas mais carentes da sociedade.

O quadro 15 apresenta as áreas a serem ofertadas, previstas na última atualização do PDOT (2009), que expressa a expectativa de 26.453 unidades habitacionais a serem construídas.

Quadro 14 – Oferta habitacional do DF - unidades contratadas e em fase de construção

EDITAL	RA	EMPRESA SELECIONADA	UH's construção
Edital 05/2011	Samambaia	APEX Engenharia Comércio e Indústria Ltda.	1.008
Edital 06/2011	Santa Maria	Engenharia Carvalho e Accioly Ltda.	168
Edital 15/2011	RFUNDO II - 5ª Etapa – Antiga faixa de domínio do Metro	José Celso Gontijo Engenharia S.A - Empreendimento Residencial Parque do Riacho	5.904
Edital 01/12	Paranoá	Direcional Engenharia Empreendimento Paranoá Parque	6.240
Total dos Editais			13.320
Outros	São Sebastião	Empreendimento Jardins Mangueiral	8.000
	Riacho Fundo II	Riacho Fundo II – 4ª Etapa	5.133
TOTAL GERAL			26.453

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados Relatório de atividades da CODHAB (2015)

Observa-se, no quadro acima, que a oferta de unidades habitacionais prioriza a ocupação dos vazios urbanos e a ocupação de áreas próximas aos aglomerados urbanos já consolidados, com a presença de serviços e equipamentos comunitários. Fato confirmado nas entrevistas realizadas com os gestores da CODHAB, quando foi informado que os equipamentos públicos dos empreendimentos citados estão em fase de conclusão fora do cronograma, contudo estão em um raio de 2 km, onde já existem equipamentos públicos para serem acessados pela comunidade recém alocada.

A seguir, serão apresentados a localização e a especificação dos empreendimentos habitacionais, em fase de construção, ofertados pelo Programa Morar Bem. As figuras demonstram a localização de cada empreendimento, evidenciando o processo de segregação

sócioespacial da população de baixa renda para áreas mais distantes do acesso aos centros de emprego e de serviços, o Plano Piloto.

Na Região Administrativa Santa Maria, o Programa Morar Bem lançou o Residencial Estilo Santa Maria, voltado para faixa 2, ou seja, que têm renda mensal acima de R\$ 1,6 mil até R\$ 3.275,00. A empresa Carvalho Accioly é a responsável pela construção de 168 unidades habitacionais no Residencial Estilo Santa Maria I e Santa Maria II. Serão dois blocos com 84 unidades cada um.

Figura 9 – Localização espacial do Residencial Santa Maria



Fonte: CODHAB (2014)

De acordo com as estratégias do PDOT, a figura 09 demonstra a oferta de novas áreas habitacionais em vazios intraurbanos e a ocupação de áreas próximas aos núcleos urbanos consolidados, onde haja oferta de serviços, comércios e equipamentos comunitários. O adensamento dos vazios urbanos gera mais disponibilidade de infraestrutura, de mobilidade, de água e de iluminação pública. Contudo, essa estratégia tem acentuado o problema da habitação, o que dificulta o provimento habitacional para a população de baixa renda em terrenos com boa localização e próximos às bacias de emprego (OLIVEIRA, 2008).

Setor Habitacional Riacho Fundo II, 4ª Etapa, serão entregues 5.089 unidades habitacionais voltado para famílias com renda familiar bruta inserida na faixa 2 e 3, é fruto de

convênio de cooperação técnica celebrado em 2006 entre o Governo Federal, que doa a terra e viabiliza o financiamento das unidades por meio da Caixa Econômica Federal. O governo distrital é responsável pelas obras de infraestrutura e habilitação dos candidatos de acordo com os critérios habitacionais previstos na Lei distrital n 3.877/2006.

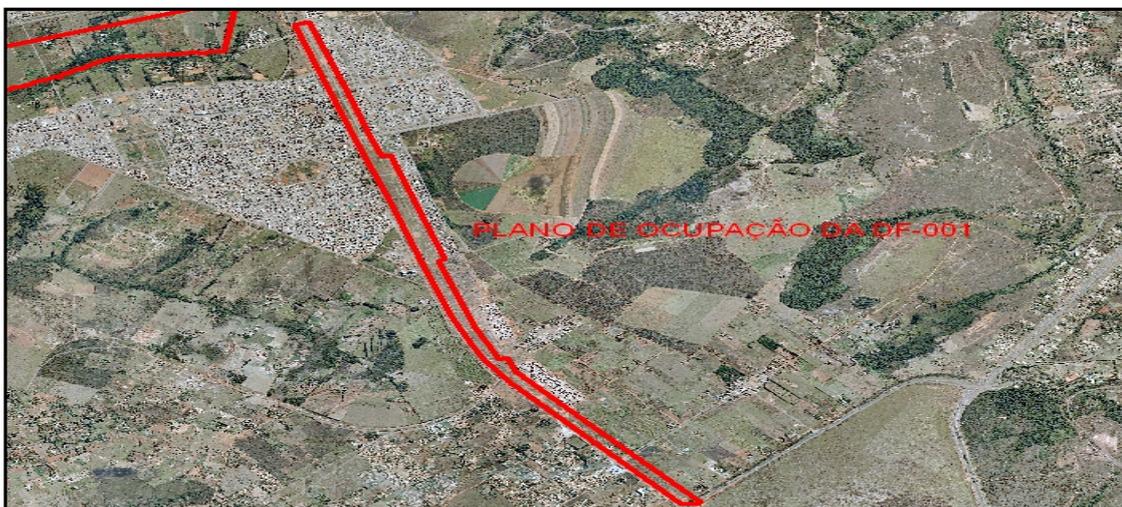
Figura 10 – Setor Habitacional Riacho Fundo II – 4ª Etapa



Fonte: CODHAB (2014)

Outro empreendimento para famílias da faixa 2 que está em obra é o residencial Parque do Riacho, com 5.904 unidades habitacionais, já foram entregues 1.632, apartamentos de dois e três quartos, atendimento exclusivo para famílias que pertencem a faixa 2 do programa.

Figura 11 – Localização do empreendimento Parque do Riacho

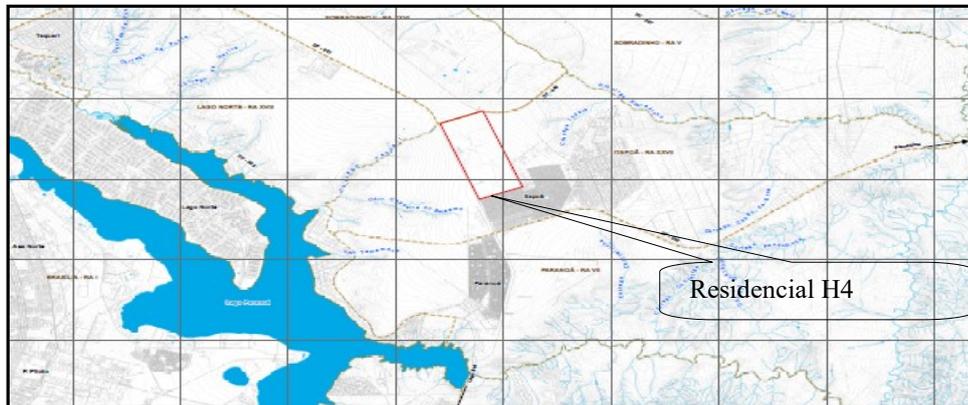


Fonte: CODHAB (2014)

Conforme dados coletados do Relatório de Atividades da CODHAB (2014), as contratações e execução do Programa Morar Bem para a faixa 2 estão concentradas na Região Administrativa de Riacho Fundo. Contudo, essa produção em massa de unidades tem gerado no tecido urbano distrital novas localidades desprovidas de equipamentos públicos e urbanos, como escolas, creche, delegacia e posto de saúde.

Na Região Administrativa de Samambaia a entrega será de 1.008 unidades habitacionais em Samambaia, com custo de cerca de R\$ 200 milhões (PMCMV). Os prédios terão sete andares e 56 apartamentos de dois quartos. É voltado para famílias que pertencem a faixa 2.

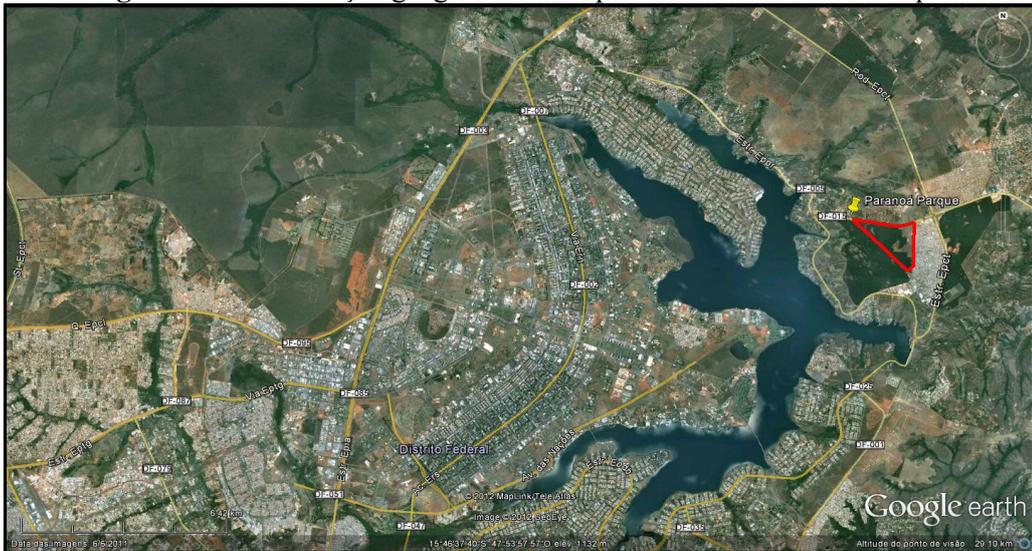
Figura 12– Projeções residenciais em Samambaia – RA XII



Fonte: CODHAB (2013)

Entre os empreendimentos em construção, o único destinado a faixa 1 é o empreendimento habitacional Paranoá Parque, que irá disponibilizar ao final da obra 6.240 unidades residenciais, divididas em 390 blocos de quatro pavimentos (térreo mais três). A figura a seguir mostra a localização geográfica do setor residencial, evidenciando, assim, o processo de dispersão da moradia e o espraiamento da periferia.

Figura 13 – Localização geográfica do empreendimento Paranoá Parque



Fonte: CODHAB (2014)

Figura 14 – Localização espacial do empreendimento Paranoá Parque



Fonte: CODHAB (2014)

As figuras 14 e 15 expõem a progressiva periferização da produção habitacional voltado para famílias de baixa renda. Fato constatado por Cardoso e Nunes (2013), vez que “o mercado busca terrenos mais baratos, o que acaba direcionando os empreendimentos para áreas na margem das áreas urbanizadas, e geralmente carentes de infraestrutura e serviços básicos.”

O projeto Jardins Mangueiral é a primeira Parceria Público-Privada (PPP) habitacional do país – um conceito único e inovador de moradia com qualidade de vida, em um bairro

totalmente planejado, com infraestrutura urbana de água, esgoto, iluminação pública, ruas pavimentadas e urbanizadas, com lazer e segurança para aproximadamente 30 mil moradores com renda familiar bruta entre faixa 2,3 e 4².

Das 8.000 unidades, já foram entregues 5.926, sendo casas de dois e três quartos e apartamentos de dois quartos.

Figura 15 – Empreendimento Jardins Mangueiral



Fonte: CODHAB (2014)

Em linhas gerais, e a partir da interpretação das figuras 9 a 15, percebe-se a periferização da política habitacional e omissão do Poder Público em implementar instrumentos capazes de assegurar o direito à moradia, sobretudo com boa localização. Visto que, a oferta habitacional de 26.453 unidades residenciais a serem entregues nos próximos meses devem atender os requisitos de caráter urbanístico: precisa respeitar o plano diretor, quando existente; prever a adequação ambiental do projeto; criar a infraestrutura básica que inclua vias de acesso, iluminação pública, saneamento básico e drenagem de águas pluviais; viabilizar ligações domiciliares de abastecimento de água e energia elétrica; implantação ou de ampliação dos equipamentos e serviços públicos de educação, saúde, lazer e transporte;

² Faixa 4 – 5.000,01 a 9.456,00 – Para essa faixa de renda o governo não oferece subsídio financeiro, vez que não está prevista para receber subsídios do PMCMV. Nesse caso, o atendimento habitacional é realizado pelo Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE, operacionalizado pelo mercado privado.

instalação de sistema de aquecimento solar nas unidades habitacionais; acessibilidade a portadores de necessidades especiais (Soares *et al*, 2013).

A localização dos empreendimentos evidenciam o padrão de dispersão metropolitana e afastamento das populações mais pobres das áreas centrais. Dessa forma, Brasília é considerada como o segundo assentamento urbano mais disperso do mundo (RIBEIRO, 2008b). Nesse mesmo raciocínio, para Souza e Ribeiro (2010) à medida que a distância do Plano Piloto cresce, a densidade populacional aumenta e a renda mensal familiar diminui, tornando mais intenso a segregação sócio-espacial existente entre a bacia de empregos e o local de moradia da população de baixa renda.

Explorando essa questão, Carvalho e Medeiros (2014) acrescenta que a concentração dos novos bairros situam-se em zonas periféricas e segregadas do centro econômicos e de serviços, com alto número de habitantes nas partes segregadas e a concentração de empregos no Plano Piloto.

Contudo, em um dos depoimentos dos gestores habitacionais essa “produção fordista”, em larga escala de apartamentos populares, tem gerado no tecido urbano do Distrito Federal localidades desprovidas de equipamentos públicos como: escolas, postos de saúde, delegacias, transporte, lazer reproduzem um verdadeiro “pombais habitacionais”. Ou seja, os empreendimentos do Distrito Federal em fase de construção ou já concluídos (Jardins Mangueiral), a maioria dos equipamentos públicos não foram entregues ou estão em fase de conclusão fora do cronograma. O atual governo reconhece a proporção do problema urbano e habitacional e compromete-se a “entregar solução habitacional e não lotes semi-urbanizados” com a provisão de serviços e equipamentos públicos.

A partir dos dados do provimento habitacional, nota-se um forte adensamento urbano em áreas distantes do Plano Piloto, de forma verticalizada, aumentando excessivamente a

população em novas áreas residências sem planejamento e integração com o transporte público, equipamentos comunitários, serviços públicos e lazer.

A partir dessas informações percebe-se que a produção habitacional espacializados nas regiões administrativas e majoritariamente na faixa 2, nota-se a discrepância entre os números de unidades financiadas pelo FAR (faixa 1) e pelo FGTS (faixa 2 e 3). O volume de contratação de unidades para o atendimento das famílias enquadradas nas faixas de renda 2 e 3 é superior e desproporcional ao déficit habitacional alvo das políticas públicas – faixa 1.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

Historicamente, o processo de urbanização de Brasília se deu de modo polinucleado, no qual várias aglomerações urbanas dispersas se formaram em torno do núcleo principal: o Plano Piloto. Passados, mais 50 anos de existência, e diante da dinâmica urbana e territorial Brasília pode ser chamada de Área Metropolitana, que integra 31 Regiões Administrativas e onze municípios goianos limítrofes.

Diante dessa acelerada urbanização periférica, com a centralização das funções econômicas, das oportunidades de trabalho e da desconcentração da atividade residencial em todo território distrital, levam à necessidade de (re)pensar as políticas habitacionais.

Não adiantam as pessoas terem teto e paredes em casa – um simples dormitório - elas necessitam de condições de habitabilidade como saneamento, segurança, luz, água, esgoto, transporte e privacidade.

Contudo, as políticas públicas nem sempre estão atentas a todos esses fatores e se resumem a construir casas populares em áreas distantes e desprovidas dos recursos e equipamentos urbanos e comunitários.

As regiões metropolitanas, como a de Brasília, precisam ser instrumentalizadas e possuir ações locais regionalizadas. Para que de fato alcance a efetivação do direito à cidade, do direito à moradia, com redução das desigualdades socioespaciais. Isso somente poderá acontecer quando a idéia de cooperação, integração e intersectorialização das ações de planejar, implementar e gerir a política habitacional forem incorporada à governança metropolitana de Brasília.

A expansão descontínua da marcha urbana aumenta as distâncias, encarece os investimentos para a implantação de serviços públicos, eleva os custos de operação e de manutenção e reduz o aproveitamento per capita dos equipamentos urbanos e dos serviços

públicos existentes. Enquanto porções do solo urbano parcial ou totalmente atendidas permanecem ociosas, contingentes cada vez maiores da população se instalam em áreas periféricas e mal servidas de equipamentos e serviços. Dessa forma, enquanto a periferia surge e se amplia, a baixa utilização dos serviços instalados condena o poder público à incapacidade permanente de resolver um problema que, paradoxalmente, os crescimentos econômicos e demográficos somente ajudaram a agravar (BOLAFFI, 1982, p. 58).

As políticas de acesso à moradia devem ser pensadas e implementadas como um direito e não uma mercadoria; e o envolvimento da população que habita os territórios qualifica os programas públicos e os projetos de habitação em todos os seus níveis implementação, execução, controle e resultados. Assim, é premente a articulação de uma política habitacional com a política urbana para a gestão das cidades, que considere seus distintos habitantes em suas singularidades, implementando e aprimorando instrumentos de comunicação e gestão que visem à consolidação da política habitacional, ou seja, o direito à moradia, o direito à cidade formal.

Por outro lado, evidencia-se frente ao expressivo déficit habitacional do DF, no qual a faixa 1(de zero a R\$ 1.600,00) representa 70% da demanda por habitação, que os atuais investimentos em habitação revelaram-se com baixa eficiência – baixos investimentos e distantes das áreas centrais. A exemplo residencial Paranoá Parque, único empreendimento habitacional faixa 1 produzido pelo governo distrital. É urgente a rediscussão da capacidade de investimentos do DF, de forma individual, sendo, por isso, necessário o desenvolvimento de políticas cooperadas entre os diferentes entes da Federação que atuam no quadrilátero distrital – o Estado de Goiás, o Distrito Federal, os municípios e a União –, com a participação da sociedade.

Contudo, historicamente, as políticas habitacionais em Brasília têm, sempre teve, alto potencial para atrair votos, um governador com controle da maioria das cadeiras no legislativo

consegue aprovar um maior número de programas e projetos de habitação para aumentar seus votos. Isso faz com que a habitação se transforme em um mecanismo eleitoral, cultural e político, desconcertando a racionalidade do planejamento da política habitacional.

As estratégias frente às pressões políticas e eleitorais fazem com que a gestão das políticas habitacionais quase sempre fique reduzida a enfrentar os problemas urgentes e pontuais, como remédio que tenha efeito imediato. Nesse cenário, fica evidente que a tomada de decisão deixe de lado os problemas públicos - urbanos e sociais. A gestão metropolitana não pode se resumir a proposições de ações e estratégias que amenizem os problemas pontuais sem considerar a complexidade e dinamicidade da evolução urbana e territorial.

Em linhas gerais, o problema da habitação não é um fenômeno estático e isolado, pelo contrário, a cidade é mutável, orgânica, e sofre fortes influências culturais, econômicas, sociais e políticas. Dessa forma, as políticas habitacionais, devem ser pensadas e planejadas como políticas de estado, com responsividade e responsabilidade, devendo sempre estar adequada ao planejamento urbano eficiente. Para isso, faz-se necessário enfrentar as causas estruturais e (re)pensar, de forma sistêmica, os modelos de gestão da política habitacional e as várias escalas de gestão estratégica, para o enfrentamento da pluralidade e singularidade dos fatores que impactam no desenvolvimento do fenômeno do acesso a habitação.

Assim, com base nas análises e resultados encontrados, recomenda-se algumas medidas para aprimoramentos da política habitacional do Distrito Federal, notadamente quanto às ações de cooperação, integração e gestão que devem compor a Agenda Metropolitana de Brasília, atualmente sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação: a) Coordenação e comunicação interorganizacional das três esferas de governo para a promoção da política habitacional, com a participação da sociedade civil organizada; b) Implementação de uma rede integrando outras políticas públicas relacionadas a habitação; c) Instituição de parcerias entre o Ministério Público, Poder Judiciário e cartórios visando

agilizar os processos relacionados ao provimento habitacional; e d) Criação de observatório de políticas habitacionais da AMB, para estudo, melhoria e monitoramento das ações e das intervenções governamentais da área habitacional.

E por fim, destaca-se, ainda, a premente necessidade de articulação e integração regional-metropolitana com os municípios limítrofes do Distrito Federal e acima de tudo com a participação da sociedade civil, pois com a institucionalização desses recortes territoriais, as soluções metropolitanas poderão garantir a médio e longo prazo o acesso a moradia com qualidade e eficiência urbanística, sem contudo, agravar mais ainda a fragmentação territorial do Distrito Federal.

7. REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; SANO, Hinorobu; SYDOW, Cristina Thot. *Radiografia do associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre a região metropolitana*. In: MAGALHÃES, Fernanda (Ed.). *Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades*, 2010.
- ANJOS, Rafael Sanzio Araújo dos. *Brasília – 50 anos de Dinâmica Territorial*. Revista Eletrônica: Tempo - Técnica - Território, V.3, N.1. 2012.
- ARRETCHE, Marta. *Relações Federativas nas Políticas Sociais*. 2003. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>. >
- BARBOSA, Sheila Cristina Tolentino. *Implementação de programas públicos federais: caráter da coordenação interorganizacional*. Tese (Doutorado em Administração)-Universidade de Brasília, Brasília, 2010.
- BOLAFFI, Daniel. *Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema*. In: MARICATO, Erminia (Org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. 2. ed. São Paulo: Alfa Ômega, 1982. p. 37-70.
- BONDUKI, Nabil. *Habitação no Brasil: uma história em construção*. Encontro Nacional da ANPUR, 12. 2010.
- _____. *Origem da habitação social no Brasil*. Arquitetura moderna, Lei do inquilinato e Difusão da casa própria. São Paulo: Estão Liberdade, FAPESP, 1998.
- BORBA, Tereza; AGUIAR, Carlos. *Regularização Fundiária e Procedimentos Administrativos*. Brasília, 2009
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRITO, Jusselma Duarte de. *De Plano Piloto a metrópole: a mancha urbana de Brasília*. 2009. 346 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo)-Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- BUCCI, M. P. D. *O conceito de política pública em direito. Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. 1 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. *Demanda habitacional no Brasil* - Brasília: CAIXA, 2011.
- CÂMARA, Andreza Aparecida Franco. *Políticas públicas de habitação e o programa de aceleração do crescimento: análise das intervenções no estado do Rio de Janeiro*. Rev. Bras. de Políticas Públicas, Brasília, v. 1, n. 3 – número especial, p. 145-178, dez. 2011.
- CAMPOS, P. R.; MENDONÇA, J. P. *Estrutura socioespacial e produção habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte: Novas tendências*. In: CARDOSO, A. et al. *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. et al. *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, Adauto Lucio. *Política habitacional: a descentralização perversa*. In: *Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade*. (org.) Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – ano XVI, nº 1, Jan-Jul 2002.

CARDOSO, Patrícia de Menezes; AGUSTINI, Camila; GUERESI Simone; RESCHKE, Alexandra. *Regularização Fundiária de Interesse Social de imóveis da União*. In: *Cidades*, 2008.

CARDOSO, Adauto Lucio; NUNES Jr., Decio Rodrigues. Quando um direito vira produto: impactos do Programa Minha Casa Minha Vida na Cidade do Rio de Janeiro. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, XIII., 2013. Anais... Rio de Janeiro: UERJ, nov. 2013.

CARVALHO, Alice de Almeida Vasconcellos; MEDEIROS, Valério Augusto Soares. *O programa minha casa minha vida na área metropolitana de Brasília: análise da localização dos empreendimentos*. III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo arquitetura, cidade e projeto: uma construção coletiva São Paulo, 2014

CASTILHOS, Rodrigo. *Dinâmicas de mercado no espaço urbano: lógica teórica e agenda de pesquisa*. Revista Brasileira de Marketing – ReMark Vol. 14, N. 2. Abril/Junho. 2015

CODEPLAN. *Perfil Socioeconômico dos moradores dos municípios da Área Metropolitana de Brasília*. Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios - PMAD, 2013.

_____. *Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD 2010/2011*. Brasília, 2011.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. Estudos Técnicos CMN. Área de Desenvolvimento Urbano. Volume 3. 2010

COSTA, Everaldo Batista da; SILVEIRA, Bruna; SEVERO, Denise. *Metropolização, patrimonialização e potenciais de conflitos socioterritoriais em Brasília*. Revista Espaço & Geografia, vol. 16, n 1, 2013, pp. 325-367.

DAVANZO, Aurea Maria Queiroz; NEGREIROS, Rovená; SANTOS, Sarah Maria Monteiro. *O fato metropolitano e os desafios para sua governança*. Revista Paranaense de Desenvolvimento, Curitiba, n.119, p.65-83, jul./dez. 2010

DAVIS, Mike. *Planeta favela*. São Paulo: Boitempo editorial, 2006.

DISTRITO FEDERAL. *Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009: aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal*. Brasília, 2009.

_____. *Plano Plurianual 2011-2015*. Brasília, 2011,

DOMINGUES, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes. *Moradia não é mercadoria*. Revista de Direito da Cidade, vol.05, nº01., p. 197-233. 2012.

DUARTE, Samuel Correa; FIGUEIREDO, Cesar Alessandro Sagrilo. *O Programa “Minha Casa, Minha Vida” e a provisão de habitação e urbanização em assentamentos precários no Estado do Tocantins*, Brasil. Caderno de Geografia, v.25, n.44, 2015.

ESCALANTE , (Org.). *De Bogotá a la Región. Apuntes para um Modelo de Desarrollo Regional*. Governo de Bogotá, 2001.

FARIAS, Cristiano Chaves de; ROSENVALD, Nelson. *Direitos reais*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

FARRET, R., 2001. Land and urban developments policies in a planned city: achievements and challenges in Brasília, Brazil. in *Urban and Regional Planning in Brazil*. 37(147), pp. 8-13.

FISCHER, Tânia. *A gestão do desenvolvimento social: agenda em aberto e propostas de qualificação*. Congresso internacional del clad sobre la reforma del estado y de la administración pública. 2002.

FRANÇA, Karla; FURTADO, Bernado Alves. *Experiências de Governança Metropolitana Internacional*. Texto Discussão 1885. IPEA, 2013.

FREITAS, Tânia Maria de. *A expansão urbana no Distrito Federal e a dinâmica do mercado imobiliário: o caso do Gama*. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Departamento de Geografia, 2013.

FREY, Klaus. *Abordagens de governança em áreas metropolitanas da America Latina: avanços e entraves*. Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 4, n. 1, p.87-102, 2012.

FREY, Klaus. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, 2000.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Centro de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil 2011-2012*. Belo Horizonte, 2015. Disponível :<<http://www.fjp.gov.br/index.php/indicadores-sociais/deficit-habitacional-no-brasil>>.

GODOI, C. K. BALSINI, C. P. V. *A pesquisa qualitativa nos estudos organizacionais brasileiros: uma análise bibliométrica*. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO; SILVA, A. B. (orgs). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 89-112.

GONÇALVES, Eloísa dias Gonçalves; SOUZA, Vinícius Ferrarezi de. *Direito à moradia: a possibilidade de regularização fundiária nas áreas de preservação permanente*. Direito e Práxis, vol. 04, n. 01, 2012.

HAM, C. e HILL, M.: *The policyprocess in themoderncapitaliststate*, HarvesterWheatsheaf, Londres, 1993.

HOGWOOD, Brian W.; GUNN, Lewis A. *The policy orientation*. Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, 1981.

HOLANDA, Frederico de. *Brasília, cidade moderna, cidade eterna*. Brasília: FAU Unb. 2010.

HOLSTON, James de. *A cidade modernista: Uma crítica de Brasília e sua utopia*. Tradução de Marcelo Coelho. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

IBAMA. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais e Renováveis. *Manual de Normas e Procedimentos para Licenciamento Ambiental*. Brasília. 2001.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2010 - DF. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>.

JORNAL BERLINGSKE TIDENTE, Dinamarca, Copenhague, 21 abr.1960. Brasília se torna hoje a Capital. In: *Do concreto ao papel: o nascimento de Brasília na imprensa nacional*. Santafé Idéias e Comunicações. Brasília. 2010.

KALIL, Rosa Maria Locatelli; GELPI, Adriana; OLIVEIRA, Wagner Mazetto de; SPIELMANN, Tanise; HENICKA, Bianca Carolina Pedrolo; PRETTO, Nelita; KALIL, Ramadan. *Políticas públicas de habitação social: panorama em municípios polo da região da produção*. XV Encontro Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído. Alagoas. 2014.

KINGDON, John. *Agendas, Alternatives and public policies*. Boston: Little Brown Publishing. 2003.

KLINK, Jeroen. *A reestruturação produtivo-territorial e a emergência de uma nova agenda metropolitana: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro*. In: KLINK, Jeroen (Org.) *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010, p.7-17.

_____. *Regionalismo e reestruturação urbana: uma perspectiva brasileira de governança metropolitana*. Revista Educação, Porto Alegre, v. 32, n. 2, p. 217-226, maio/ago. 2009.

KRAUSE, Cleandro. *O Programa Minha Casa Minha Vida em municípios de até 50 mil habitantes: quadro institucional e prognósticos da provisão habitacional de interesse social*. Boletim regional, urbano e ambiental, n. 6, Brasília: IPEA, 2009.

LASSWELL, H. D. *Politics: Who gets what, when, how*. Cleveland, EUA: Meridian Books, 1958.

LAURIANO, William. *Gentrificação: estratégias de enobrecimento do solo urbano. Dos tijolos de barro no subúrbio paulistano aos blocos de Brasília*. 2013. x. 142 f., il. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo)—Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

LAZZARETTI, Natasha Valente. *A participação popular no licenciamento ambiental dos projetos de extração mineral da Amazônia*. Dissertação (Mestrado)—Universidade do Estado do Amazonas, Programa de Pós-graduação em Direito Ambiental, 2012.

LIMA NETO, Vicente Correia; FURTADO, Bernardo Alves; KRAUSE, Cleandro. *Estimativa do déficit habitacional Brasileiro (PNAD 2007-2012)*. Nota Técnica. IPEA. Novembro de 2013.

LÔBO, Marco Aurélio Arbage. *Condições de vida urbana na Região Metropolitana de Belém (PA): estudo com o uso de análise fatorial*. In: SILVA, Catia Antonia; FREIRE, Desiree Guichard; OLIVEIRA, Floriano José Godinho. *Metrópole: governo, sociedade e território*. Rio de Janeiro: DP&A; Faperj, 2006.

MACHADO, Gustavo. *Transações federativas e governança metropolitana: escolhas institucionais e a trajetória de dependência na experiência brasileira*. In: KLINK, Jeroen (Org.). *Governanças das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo, 2010.

MARRA, Natalia; GONÇALVES, Raquel Garcia Gonçalves. *O acesso ao direito social à moradia nas metrópoles: a periferização da oferta de habitação da região metropolitana de Belo Horizonte*. Revista Espaço Jurídico Joaçaba, v. 13, n. 1, p. 139-154, jan./jun. 2012

MARRA, Natalia; GONÇALVES, Raquel Garcia Gonçalves. *O desafio da efetivação do direito à cidade nas metrópoles*. Revista Tecer. Vol. 4, n. 7, novembro de 2011.

MATTOS, Enlison; SUPLICY, Mariana; TERRA, Rafael. *Evidências Empíricas de Interação Espacial das Políticas Habitacionais para os municípios brasileiros*. Revista Economia Aplicada, v. 18, n. 4, 2014, p.579-602.

MILLER, S.J; HICKSON, D.J. & WILSON, D.C. *Tomada de decisão nas organizações*. In: CLEGG, S. R.; HARDY, C. & NORD, W.R. (Org.). *Handbook de estudos organizacionais*. São Paulo, 2003.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Disponível em: <cidades.gov.br/>. Acesso em: 5 novembro 2014.

_____. Secretaria Nacional de Habitação. *Déficit Habitacional no Brasil*. Fundação João Pinheiro: Brasília, DF, 2008.

MOTTA, Diana Meirelles, Pêgo, Bolivar. *Licenciamento ambiental para o desenvolvimento urbano*. Rio de Janeiro: Ipea, 2013.

MOYSES, A.; CUNHA, D.F.; BORGES, E.M.; et ali; *Impactos da produção habitacional contemporânea na Região Metropolitana de Goiânia: dinâmica, estratégias de mercado e a configuração de novas espacialidades e centralidades*. In: CARDOSO, A. et. al. *O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

NAVARRO, Luciana. *Cidades vizinhas a Brasília vivem "boom" imobiliário*. *Correio Brasiliense*, 28/06/ 2009.

NETO, Paulo Nascimento; MOREIRA, Tomás Antonio; HARDT, Carlos; SCHUSSEL, Zulma. *Análise de políticas públicas: entre a modelagem e a realidade da política habitacional brasileira*. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 49 (4): 847-868, jul./ago. 2015

OCDE – Organisation de Coopération Et de Développement. *Examens territoriaux de l'OCDE: villes, compétitivité et mondialisation*. France. 2006

OFFE, C. *Dominação de classe e sistema político: sobre a seletividade das instituições políticas*. In: OFFE C. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

OLIVEIRA, Rômulo Andrade de. *Brasília e o paradigma modernista: planejamento urbano do moderno atraso*. Dissertação de Mestrado – Universidade de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. 2008.

ONU-HABITAT – United Nations Human Settlements Programme. *State of the world's Cities 2010/2011: Perspectivas da Urbanização Mundial* (World Urbanization Prospects). 2014

PAGANI, Eliane Barbosa Santos; ALVES, Jolinda de Moraes; CORDEIRO, Sandra Maria Almeida. *Segregação socioespacial e especulação imobiliária no espaço urbano*. Argumentum, Vitória (ES), v. 7, n.1, p. 167-183, jan./jun. 2015.

PAVIANI, Aldo. *Migrações com desemprego: injustiça social na configuração socioespacial urbana*. Cadernos Metrópole 17 pp. 13-33 10 sem. 2007.

_____. *Brasília no contexto local e regional: urbanização e crise*. Seminário Brasília: passado, presente e future. Brasília, 21 de setembro de 2001.

_____. *Dinâmica urbana e os desafios da urbanização em Brasília*, DF. NEUR, Universidade de Brasília, 2010.

PEQUENO, Renato. *Políticas habitacionais, favelização e desigualdades sócio-espaciais nas cidades brasileiras: Transformações e tendências*. Revista Electrónica de Geografía Y Ciencias Sociales. V. 7, n. 270 (35), 2008.

PLANDHIS. Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal. *Plano Distrital de Habitação de Interesse Social*. 2012. Disponível em <<http://www.sedhab.df.gov.br/plandhis.html>>

PNUD. Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento. *Governança para o desenvolvimento humano sustentável*. Nova York. 1997. p. 2-3.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Secretaria de Assuntos Estratégicos. *Licenciamento Ambiental: documento para discussão*. Brasília: 2009, p. 7-9.

RAMALHO, Ana Maria Filgueira; SILVA, Vera Lúcia de Orange Lins da Fonseca e. *Conflitos fundiários urbanos: o dilema do direito à moradia em áreas de preservação ambiental*. In: SAULE JÚNIOR, Nelson et al. (org). *Anais do V Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico*. Porto Alegre: Magister, 2009.

RIBEIRO, Gustavo Lins. *O Capital da Esperança: a experiência dos trabalhadores na construção de Brasília*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2008a.

RIBEIRO, R. J. da C. *Índice composto de qualidade de vida urbana – aspectos de configuração espacial, socioeconômicos e ambientes urbanos*. Tese de Doutorado. Brasília, Universidade de Brasília, 2008b.

RIZEK, Cibele. *Paradoxos da Modernização*. In: Revista Novos Estudos, edição 36, 1993.

ROCHA NETO, João Mendes da Rocha; BORGES, Djalma Freire. *Disjunções espaciais das políticas públicas brasileiras*. Observatório Geográfico da America Latina, 2010.

RODRIGUES, Cyro Mascarenhas. *Conceito de seletividade de políticas públicas e sua aplicação no contexto da política de extensão rural no Brasil*. Cadernos de Ciência & Tecnologia, Brasília, v.14, n.1, p.113-154, 1997.

ROLNIK, Raquel. *Regularização fundiária de assentamentos informais urbanos*. Belo Horizonte: PUC Minas Virtual, 2006.

SABOIA, L. & SANDOVAL, L. *A cidade é uma só? Luta por reconhecimento na relação centro-periferia em Brasília*, Salvador-BA: III Seminário Internacional Urbicentros. 2012.

SAMPIERI, R. H.; COLLADO, C. F.; Lucio, P. B. *Metodologia de Pesquisa*. 3ª Ed. São Paulo: McGraw Hill, 2006.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1996.

_____. *Metamorfoses do espaço habitado*. 5ª ed. São Paulo: Editora Hucitec, 1998.

SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). *Políticas Públicas*. Coletânea. Volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

SARAVIA, Enrique. *Políticas Públicas: Coletânea*. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 2010.

SCHEFFER, Sandra Maria. *Espaço urbano e política habitacional: Uma análise sobre Ponta Grossa*. Revista Emancipação, pp 257-278, 2006.

SEDHAB. Secretaria de Estado de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal. *Plano Diretor de Ordenamento Territorial*.

SERRANO, Agnes de França. *A implantação do Centro Metropolitano de Brasília – Distrito Federal e as transformações do espaço intraurbano*. Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Instituto de Ciências Humanas. Departamento de Geografia. 2014.

SILVA, Cátia Fernanda da Silva; ALVES, Tiago Wickstrom. *Dinâmica dos financiamentos habitacionais nos municípios do Rio Grande do Sul de 2006 a 2010: uma avaliação do Programa “Minha Casa, Minha Vida”*. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 48(1):27-54, jan./fev. 2014.

SILVA, Madianita Nunes. *O processo de produção dos espaços informais de moradia na metrópole de Curitiba entre as décadas de 1990 e 2000*. Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v6, n. 1, PP 80-108, 2014.

SOARES, Frederico dos Santos; ALVES, Fabrício. *Análise Multitemporal do desenvolvimento Urbano do Distrito Federal*. 2013.

SOUZA, Ana Carolina Sommer de; REZENDE, Denis Alcides; HARDT, Carlos. *Estratégia, planejamento de municípios e gestão metropolitana*. Revista de Administração e Inovação, São Paulo, v. 4, n.1, PP 21-39, 2007.

SOUZA, Celina. “Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa”. Caderno CRH39:11-24.2003. Disponível em <<http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=273>>.

SOUZA, Marcelo Lopes. *Mudar a Cidade – Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003.

SOUZA, Maria Ângela de Almeida. *Pensando a política nacional de habitação para a diversidade das famílias e dos municípios brasileiros. Desenvolvimento e Cidades no Brasil. Contribuições para o debate sobre as políticas territoriais*. 2009.

SOUZA, B. T.; RIBEIRO, R. J. da C. O antagonismo entre emprego e moradia no Distrito Federal. *Cad. Metrópole*, São Paulo, v. 12, n. 23, 2010.

TRENTIN, G.; FERREIRA, M. C. *Análise direcional da expansão urbana de cidades de porte médio: uma aplica o da dimensão fractal*. *R. Ra'e Ga - Curitiba*, v.33, p.198-224, 2015.

TROMPOWSKY, Mario. *A FCP – Funda o da casa popular e a implanta o de uma política habitacional no brasil: o processo de uma experiência governamental no campo da habita o popular*. Anais: Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, 2004.

UGEDA Júnior, J. C., AMORIM, M. C. C. T. *Urbaniza o Brasileira, Planejamento Urbano e Planejamento da Paisagem*. In: Congresso do Meio Ambiente da AUGM, 2009, São Carlos - SP. Anais de eventos da UFSCAR. São Carlos - SP: EDUFSCAR, 2009.

VALLADARES, L cia do Prado. *Repensando a habita o no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administra o*. São Paulo: Atlas. 2009

VILLAÇA, Flávio, *Espaço Intra-urbano no Brasil*, São Paulo: Studio Nobel, 2001.

APÊNDICE A – Instrumento de pesquisa

ROTEIRO DE ENTREVISTA PARA COLETA DE DADOS HABITACIONAIS DO DF



INFORMAÇÕES DE CONTROLE	PUBLICO -ALVO
Código do entrevistador [____] Data da entrevista: ____/____/2015 Hora de início: ____:____ horas	Gestores Públicos do Programas Habitacionais do DF

APRESENTAÇÃO

Bom dia/boa tarde,

Meu nome é Mauro Ribeiro, aluno mestrado UnB, gostaria de realizar uma entrevista com o Sr.(a) abordando aspectos relacionados aos programas habitacionais do DF (PMCMV).

RECUSA DA RESPOSTA: Caso você não saiba, ou não queira, responder alguma pergunta, é só avisar que respeitaremos sua decisão.

1. Quais são as medidas adotadas pelo governo para enfrentar os problemas habitacionais do DF?
2. Que instrumentos de planejamento ou normativos devem ser aperfeiçoados para concretização das políticas habitacionais do DF?
3. Em que o Programa Morar Bem se diferencia das ações e projetos anteriores para o enfrentamento do déficit habitacional do DF?
4. Como o governo distrital tem utilizado instrumentos urbanos para aperfeiçoar a localização dos empreendimentos habitacionais, de forma que a intervenção habitacional não se dê em locais periféricos sem infraestrutura?
5. Quais as maiores dificuldades para a contratação dos empreendimentos do PMCMV pelo Governo do DF?
6. Essas dificuldades são uma das razões para a persistência do déficit habitacional?
7. Existe ação cooperada do governo distrital com os municípios goianos (RIDE) para execução das políticas habitacionais na Área Metropolitana de Brasília?

8. Existe algum diálogo ou parceria com outras agencias administrativas (federais, estaduais ou municipais) para a promoção de ações ou projetos que visem aperfeiçoar as políticas habitacionais do DF?
9. Quais são as medidas intersetoriais (entre as secretarias do DF) que estão sendo adotadas para fortalecer ações e intervenções das políticas habitacionais do DF?
10. Entende que essa baixa coordenação entre o governo estadual, federal e os municípios podem estar no centro das dificuldades para o avanço do Programa Morar Bem e para persistência do problema da habitação no DF e entorno?

TELEFONE DO ENTREVISTADO

Nome: _____

Tel. Residencial: () _____ - _____ Tel. Celular: () _____ - _____

Hora término: _____

AGRADEÇA E ENCERRE