Universidade de Brasília- UnB
Instituto de Ciências Humanas-IH
Departamento de Serviço Social-SER

PROGRAMAS HABITACIONAIS PARA FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA. O CASO DO PROGRAMA SOCORRO SOCIAL: EFETIVAÇÃO DE UM DIREITO OU CLIENTELISMO?

Carmen S. Miranda Silva

MONOGRAFIA DE GRADUAÇÃO

Brasília-DF
2007

Universidade de Brasília- UnB
Instituto de Ciências Humanas-IH
Departamento de Serviço Social-SER

PROGRAMAS HABITACIONAIS PARA FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA. O CASO DO PROGRAMA SOCORRO SOCIAL: EFETIVAÇÃO DE UM DIREITO OU CLIENTELISMO?

Carmen S. Miranda Silva

Monografia elaborada como requisito à obtenção de grau de Assistente Social no curso de Serviço Social da Universidade de Brasília-UnB.

Orientador: Professor Evilásio da Silva Salvador.

Brasília-DF
2007

LISTA DE SIGLAS

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH - Banco Nacional de Habitação

CEF - Caixa Econômica Federal

CIDHAB - Cadastro Geral de Inscritos

COHAB - Companhia de Habitação Popular

DF - Distrito Federal

DODF – Diário Oficial do Distrito Federal

DOU - Diário Oficial d União

FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

FCP - Fundação da Casa Popular

FICAM - Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Popular

FDS - Fundo de Desenvolvimento Social

GESEC – Gerência de Serviços Comunitários

IDHAB - Instituto de Desenvolvimento Habitacional

INPS - Instituto Nacional de Previdência Social

INSS – Instituto Nacional de Seguro Social

MDU - Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

ONU - Organização da Nações Unidas

PAC - Plano de Aceleração do Crescimento

PAR - Programa de Arrendamento Residencial

PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público

PDAD - Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIDESC - Pacto Internacional de Direitos Econômicos e Sociais e Culturais

PDL - Plano Diretor Local

PDOT - Plano Diretor de Ordenamento Territorial

PHB – Política Habitacional Brasileira

PIS - Programa de Integração Social

PROMORAR - Programa de Erradicação de Subhabitação

PROFILURB - Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados

PT – Partido dos Trabalhadores

SEDUH – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação

SEDUMA – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

SFH - Sistema Financeiro da Habitação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 5
CAPÍTULO 1: A QUESTÃO HABITACIONAL NO CAPITALISMO 10
1.1 A Questão habitacional a partir da primeira revolução industrial 10
1.2 O urbano, a habitação e a questão social: três questões interligadas 14
1.3 A habitação como um direito social 20
CAPÍTULO 2: A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL 23
2.1. As políticas sociais no Brasil de 1945-1980 24
2.2. Programas habitacionais implantados a partir do pós-guerra até a década de 1990... 30
CAPÍTULO 3: POLÍTICA HABITACIONAL NO DISTRITO FEDERAL - Avaliação do Programa Socorro Social 39
3.1. As respostas dos governos do DF frente ao problema crônico de moradias na capital (1990-2006) 39
3.2. Programa Habitacional Socorro Social (2002-2006) 46
3.2.1. Breve histórico e perfil do programa 46
3.3. Programa Socorro Social: Efetivação de um direito ou clientelismo? 50
3.3.1. Metodologia, campo de observação e instrumentos utilizados 50
3.3.2. Histórico da cidade 52
3.3.3. Principais resultados 54
3.3.4. Análise dos dados 55
CONSIDERAÇÕES FINAIS 63
REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS 67
ANEXOS 71

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1: Domicílios vagos e percentual em relação ao total dos domicílios particulares permanentes- 2005 17
Tabela 2: Déficit Habitacional Urbano, por faixa de renda média familiar mensal - Brasil, 2005 18
Tabela 3: Habitação precária, Coabitação familiar e Ônus excessivo com aluguel (Porcentagem) 19
Tabela 4: Limites de Custos de Projetos Integrados de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS) 35
Tabela 5: Número de lotes distribuídos pelo Programa Socorro Social (2002-2006) 49
Tabela 6: Atuais moradores dos lotes 55
Tabela 7: Modo como as famílias construíram as moradias 57
Tabela 8: Quantidade de cômodos antes e depois 58

Gráfico 1: Lotes distribuídos pelo Programa Socorro Social (2002-2006) 50
Gráfico 2: Atuais moradores dos lotes 56
Gráfico 3: Modo como as famílias construíram as moradias 58
Gráfico 4: Quantidade de cômodos antes e depois 59

INTRODUÇÃO

O presente trabalho é produto do estudo realizado a respeito do programa Socorro Social, como parte da política habitacional desenvolvida na última gestão do governo de Joaquim Roriz (2002-2006) no Distrito Federal.

O interesse pelo tema se deve por duas razões principais. A primeira delas é que o meu estágio supervisionado obrigatório foi realizado na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH), na Gerência de Serviços Comunitários (Gesec/Social), de agosto de 2004 a maio de 2006. Este período se constituiu como uma experiência muito rica para minha formação profissional. Minha função como estagiária de Serviço Social, consistia na triagem das famílias para atendimento pelo programa Socorro Social, bem como realizar visita "*in loco*" com o objetivo de averiguar as condições de vida e moradia desses usuários.

O segundo motivo, que está relacionado ao anterior, é que a forma como programa havia sido elaborado, no que concerne ao seu objetivo de entregar um lote sem nenhum auxílio financeiro ou material para a construção das habitações, parece bastante intrigante. As principais indagações são: como estas famílias, cuja renda mensal não ultrapassa dois salários mínimos conseguiriam construir suas casas? Será que seria suficiente o lote para solucionar o problema de moradia delas?

O perfil dos demandantes desse programa era: extrema pobreza apresentada na maioria dos casos, cuja renda mensal de muitas famílias consistia no auxílio de algum programa social de transferência de renda (Bolsa Escola, Renda Minha, Peti, etc.) ou benefício do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Outra característica recorrente era a situação de saúde, pois muitos apresentavam problema de saúde grave, às vezes com incapacidade laborativa e/ou gastos elevados com a compra de medicamentos ou tratamento da doença ou deficiência.

A SEDUH, representada por seus gestores, durante todo o tempo de execução do programa (2002-2006), nunca se preocupou em realizar uma avaliação para saber os impactos do Socorro Social sobre a vida dos seus beneficiários. No entanto, havia um interesse por parte do corpo técnico da Gesec/Social em realizar esta avaliação, visando com base nos resultados, sensibilizar os formuladores do programa quanto à necessidade de melhorá-lo, para que empreendesse ações que de fato viessem a

responder efetivamente às necessidades reais dos demandantes desta política. Porém, devido ao acúmulo de atividades no setor esta avaliação nunca chegou a se concretizar.

Dessa forma nasceu o interesse na realização desta pesquisa, que trata da avaliação das condições de vida dessas famílias, após um tempo transcorrido do recebimento do lote no âmbito do programa Socorro Social. Analisando, assim, a forma como o Governo do Distrito Federal (GDF) respondeu a questão da moradia aos segmentos de menor renda, no período de 2002 a 2006.

O **objetivo geral desta pesquisa é:**

- Avaliar como o GDF respondeu à demanda habitacional das famílias do segmento de baixa renda por meio do programa Socorro Social, averiguando se o programa foi eficaz para a resolução da situação precária de moradia dessas famílias numa perspectiva de promoção da cidadania e garantia de direitos.

Os **objetivos específicos são**:

- Averiguar quantas famílias foram contempladas com lotes residenciais no período de 2002 a 2006;
- Verificar, com base na amostra das famílias, quantas permanecem no local, quais recursos financeiros dispuseram para construir as moradias, e a opinião delas a respeito do programa.

A **Hipótese Básica** da pesquisa é**:**

O programa Socorro Social não contribuiu para melhoria das condições de vida e moradia de seus usuários de forma efetiva.

Desta hipótese básica desdobram as seguintes **Hipóteses Secundárias:**

- Devido à situação de carência econômica extrema das famílias beneficiadas, a entrega de lotes sem o auxílio financeiro ou material, não soluciona a questão.
- As famílias permanecem no local, mas vivendo em condições de moradia ainda precárias.

Metodologia

A pesquisa de campo foi realizada com a utilização dos métodos quantitativo e qualitativo, pois compreende-se que o conjunto de dados quantitativos e qualitativos não se opõem. Ao contrário, se complementam, pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia (MINAYO, 1994).

Em relação à abordagem quantitativa, Minayo (2005), aponta que em maior parte dos estudos avaliativos tem-se usado este método, visto que a avaliação preocupa-se em mensurar o impacto ou efeito da intervenção. "Este tipo de abordagem é importante também para conhecer a cobertura, a concentração e a eficiência de programas, ações e intervenções, para avaliar objetivos bastante específicos [...]" (MINAYO, 2005, p. 72 apud MULLEN; IVERSON, 1982).

Já a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, num lado não perceptível que não pode ser captável por equações (MINAYO, 1994). Esta abordagem é utilizada aqui para apreender as mensagens contidas nas falas dos pesquisados no momento da aplicação do instrumental.

Avaliar significa emitir um juízo de valor ou mérito ao objeto sob avaliação. E esta avaliação pode ocorrer em diversos momentos do ciclo de uma política/programa, ou seja, na fase de diagnóstico, elaboração, execução e resultados (AGUILAR; ANDER-EGG, 1994). No mesmo sentido, Arretche (2006) considera que avaliação envolve necessariamente um julgamento, atribui um valor ao objeto sob avaliação e uma medida de aprovação ou desaprovação a uma política/programa.

Mais especificamente, a avaliação de efetividade[1] é para Arretche (2006, p. 31-32 apud FIGUEIREDO e FIGUEIREDO, 1986):

> o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação.

Assim, com base nessa metodologia, foi desenvolvido um estudo avaliativo do programa Socorro Social. A amostragem foi escolhida com base no universo de 35 lotes

[1] Aguilar e Ander-Egg (1994, p.54) consideram a avaliação de efetividade e eficácia a mesma coisa, pois ambas estariam inseridas na avaliação de resultados, o que os autores chamam também de "avaliação de impacto".

distribuídos no Riacho Fundo II no ano de 2002, no qual foram selecionadas 19 famílias, residentes nas quadras QS 14 e QS 16, para a aplicação dos questionários[2]. O critério de escolha das famílias foi intencional com base na seqüência dos endereços em cada conjunto.

Essa pesquisa demonstrou que as famílias tiveram grande dificuldade para a construção das moradias; a maioria reside em habitações de tijolos, porém sem acabamento (reboco e pintura); falta ainda infra-estrutura urbana (pavimentação nas ruas) e equipamentos comunitários (escolas, Centro de Saúde, Posto Policial, entre outros) nas quadras pesquisadas.

Com este trabalho pretende-se, portanto, propiciar a abertura de um espaço para discussão acerca do direito à moradia, como um direito social previsto pela Constituição Brasileira, abordando a temática voltada para os segmentos de baixa renda, pois, conforme apresentado no capítulo 2 deste trabalho, foram os menos favorecidos pelas políticas habitacionais desenvolvidas pelos governos brasileiros.

Desse modo, defende-se a universalidade do acesso a programas habitacionais que priorizem esse direito, numa perspectiva de garantia da cidadania dos usuários dos programas, rompendo com as práticas clientelistas recorrentes nas diversas conjunturas políticas do Brasil.

Este trabalho está dividido em três capítulos:

O Capítulo I aborda a questão habitacional no capitalismo, a partir momento da primeira revolução industrial, passando pela emersão do Estado de Proteção Social nos países capitalistas avançados; depois analisando a questão urbana, a questão habitacional e a questão social como três eixos inter-relacionados; sendo finalizado com uma rápida explanação do marco legal que respalda o direito à habitação como um direito social.

O Capítulo II remete a trajetória da política habitacional brasileira do pós-guerra até a contemporaneidade, com o objetivo de apresentar as formas como se davam esta política: as formas de financiamento, os critérios de seletividade e a abrangência para a sociedade. No entanto, antes é feita uma breve explanação acerca das primeiras iniciativas de implantação de políticas sociais no Brasil no pós-guerra, observando a relação Estado-Sociedade nas diversas conjunturas políticas do país no decorrer da

[2] Esta amostra corresponde a 54% do total de lotes distribuídos nessa localidade, naquele ano.

história, visando compreender a forma como os governos respondiam às demandas sociais.

O Capítulo III trata a questão habitacional no âmbito do Distrito Federal fazendo um breve resgate histórico acerca desse problema que se apresentou antes da inauguração da capital brasileira. O recorte temporal se dá a partir da década de 1990 a 2006, passando pelos governos Cristovam Buarque e Joaquim Roriz. Neste capítulo apresenta-se também os principais resultados da pesquisa.

Nas Considerações Finais retoma-se sucintamente o tema abordado nos capítulos deste trabalho e apresenta os principais resultados da pesquisa, bem como as propostas para a melhoria dos programas habitacionais destinados aos segmentos de baixa renda.

CAPÍTULO 1

A QUESTÃO HABITACIONAL NO CAPITALISMO

Este capítulo está subdividido em três partes cuja abordagem sobre a questão habitacional será dada no primeiro momento da revolução industrial, passando pela emersão do Estado de Proteção Social nos países capitalistas avançados; depois analisando a questão urbana, a questão habitacional e a questão social como três eixos inter-relacionados, como também será apresentado alguns dados acerca do déficit habitacional brasileiro referente ao ano de 2005, a fim de situar o problema de moradia na atualidade. O capítulo é finalizado com uma rápida explanação da habitação como um direito social, apresentando nesse tópico o marco legal que respalda o direito à habitação como um direito social.

1.1 A Questão habitacional a partir da primeira revolução industrial

A questão habitacional remonta aos primórdios do processo de industrialização, no século XVIII, cujo problema já era apontado por Engels (1979) sobre as condições de moradia da classe operária na Alemanha, elucidando as primeiras manifestações da temática, bem como as primeiras formas de enfrentamento por parte da classe burguesa.

Trata-se de um fenômeno urbano gerado primeiramente pela expropriação dos trabalhadores camponeses de suas terras pelo capital, e posteriormente, pela situação de pauperização desse trabalhador em vias do processo de industrialização e urbanização, pelo qual os camponeses foram instigados às cidades para trabalhar nas fábricas. Acerca disso, Silva M. (1989 apud Castells[3], 1983, p. 460), considera que a urbanização nesse período,

> Fundamenta-se na decomposição prévia das estruturas sociais agrárias, com emigração da população para centros urbanos já existentes, fornecendo a força de trabalho essencial à industrialização, caracterizada pela passagem de uma economia doméstica de manufatura e depois uma economia de fábrica, com

[3] Ver CASTELLS, Manuel. A questão urbana. São Paulo, Paz e Terra, 1983.

> concentração de mão-de-obra, criação de mercado e constituição de um meio industrial (p.15).

Engels (1979) aponta que as condições salariais dos operários no período eram extremamente precárias, assim como as condições de moradia desse trabalhador, sendo esta última considerada pela burguesia como um foco disseminador de epidemias que "contaminava" toda a cidade, inclusive os bairros nobres onde residiam os senhores capitalistas. Nesse período Engels define como um período de "crise aguda da habitação" engendrada pela revolução industrial.

As primeiras medidas para atenuar o problema só foram tomadas quando a situação chegou ao seu estado de agudização, sendo impossível assim não percebê-lo. No entanto eram medidas de cunho paliativo e sanitárias que não solucionavam de fato o problema, pois tinham como finalidade apenas resolver um problema de saúde pública.

Com base nisso, Engels afirmava que somente esse tipo de intervenção não era suficiente para resolver a questão, pois se tratava de um problema estrutural, que somente poderia ser solucionado com a superação do sistema capitalista de produção. Assim, este autor considera que enquanto houver capitalismo é inevitável a questão habitacional, pois esta é inerente ao sistema e as condições salariais não permitiriam que o trabalhador operário dispusesse de recursos para adquirir uma moradia digna. A respeito disso o autor considera que: "[...] Uma sociedade não pode existir sem problemas de habitação quando a grande massa de trabalhadores dispõe apenas do seu salário, isto é, da soma dos meios indispensáveis à sua subsistência e à sua reprodução [...]" (ENGELS, 1979, p. 24).

De acordo com Engels (1979) pode-se notar que o acesso à habitação está intrinsecamente ligado à questão econômica, mais especificamente à situação salarial dos trabalhadores, que será elemento determinante do acesso, ou não, aos bens e serviços que irão proporcionar o seu bem-estar.

No entanto, no período analisado pelo autor, a questão habitacional não era reconhecida como um problema social que demandava uma intervenção do Estado com a finalidade de solucionar o problema. Ao contrário, o Estado se prestava a defender somente os interesses da classe burguesa e do capital, que era o gerador das mazelas sociais, em detrimento dos interesses da classe operária.

A partir do final do século XIX o capitalismo concorrencial passa a ser substituído pelo capitalismo monopolista, implicando mudanças sociais que serão mais perceptíveis no segundo pós-guerra, com a hegemonia do capital norte-americano e a intensa mobilidade social do capital ocasionando mudanças na divisão internacional do trabalho e a ampliação da industrialização no interior das sociedades de economias periféricas. Essas mutações irão condicionar um intenso processo de desenvolvimento e modernização capitalista nos países subdesenvolvidos, aumentando a exploração do trabalho e o processo de urbanização (SILVA M., 1989).

Essas mudanças na esfera produtiva vão significar transformações reais no cotidiano da classe trabalhadora, pois as demandas por modernização, inovações tecnológicas, abertura para capitais estrangeiros, aceleração do crescimento econômico com redução dos custos produtivos, exigência de mão-de-obra especializada, entre outros, vão atingir diretamente os ganhos reais dos trabalhadores, acarretando assim, um maior empobrecimento da população e conseqüente perda da qualidade de vida, agravando a questão social nos países periféricos.

No século XX emerge um novo modelo de Estado intervencionista, que se caracteriza pela provisão do bem-estar social[4] objetivando reduzir "as iniqüidades geradas no interior das sociedades capitalistas". Este Estado protetor surge em contraposição ao Estado mínimo do século anterior regido pelo liberalismo clássico, numa "fase de acumulação de capital marcada pela expansão da concorrência cada vez mais imperfeita" demonstrando a fragilidade da auto-regulação do mercado (POCHMANN, 2004. p.4).

Pochmann (2004) relata que a politização da vida social e a forte pressão exercida pela sociedade foram fatores preponderantes para a "desmercantilização da sociedade capitalista", assumindo, dessa forma, o Estado o controle das forças do mercado e concedendo proteção social a todo cidadão reduzindo os níveis de desigualdade. Nesse sentido, Behring e Boschetti (2006) afirmam que a mobilização e a organização da classe trabalhadora teve um papel fundamental para a obtenção e ampliação dos direitos políticos (direito ao voto, organização de sindicatos, liberdade de

[4] Pierson (1991) relata que no século XIX o Estado liberal também promoveu algumas políticas de bem-estar. O autor cita o caso da Inglaterra vitoriana que implementou diversas "medidas sobre o controle de fábricas, a qualidade da habitação, a segurança da saúde pública, a provisão da educação pública [...]", entre outros (p.3).

expressão e manifestação) e sociais na época, contribuindo desse modo, para a mudança do papel do Estado no âmbito das sociedades capitalistas a partir do final do século XIX e início do século XX.

A questão social nos países desenvolvidos passa a ser vista como um problema que pode afetar a coesão social e a produtividade, devido aos conflitos gerados pela insatisfação da classe trabalhadora diante da crescente pauperização. Assim começa a implantação de algumas medidas que vão beneficiar as classes de menor renda[5].

Todavia é importante ressaltar que a experiência do Estado de Bem-Estar Social foi uma particularidade vivenciada por países desenvolvidos de economias avançadas, cujas bases eram estabelecidas sobre uma sociedade assalariada com o mercado de trabalho organizado, numa situação de pleno emprego. Acerca disso este autor explica que

> [...] o pleno emprego transformou-se no principal fundamento do processo de estruturação do mercado de trabalho organizado a partir do assalariamento, bem como possibilitou o acesso a um padrão relativamente homogêneo de bem-estar, a partir das altas taxas de crescimento econômico entre o final da II Guerra Mundial e o fim da Guerra do Vietnã (POCHMANN, 2004, p.6).

Os países desenvolvidos puderam alcançar níveis de bem-estar social que abarcavam diversos aspectos da vida do cidadão, tais como educação, saúde, transporte e moradia, além dos programas de garantia de renda (bolsas de estudo, aposentadorias, pensões e seguros) (POCHMANN, 2004).

Desse modo, embora o Estado de Bem-Estar Social[6] não tenha sido uma unanimidade em todos os países capitalistas, ele foi fundamental para a redução da pobreza e das desigualdades sociais das classes subalternas nos países de economias avançadas, pois proporcionou de certa forma, a elevação do padrão de vida das populações pobres, como também contribuiu para a distribuição da renda.

Este breve resgate acerca do Estado de proteção social demonstra os avanços significativos de algumas políticas sociais para as classes de menor renda. Os países

---

[5] Embora a intenção dos reformadores visasse a desmobilização das lutas dos trabalhadores com concessão de alguns direitos sociais, contraditoriamente, isso se constituía em um equilíbrio de poder visto que "o salário social reduz a dependência do trabalhador em relação ao mercado e aos empregadores [...] tornando-se uma fonte de poder" (Esping-Andersen, 1991 apud Heimann, 1929).

[6] No capítulo 2 desse trabalho é feita uma breve abordagem à respeito do Estado de proteção social no Brasil, focalizando sobretudo na política habitacional em diversos momentos da história brasileira.

periféricos experimentaram também, embora timidamente, algum progresso na área social, mudando de certa forma o quadro crítico de extrema pobreza ocasionada pelas crises capitalistas, principalmente na era considerada de ouro do *Welfare State* (1945-1975).[7] No Brasil, esses avanços nas políticas sociais contemplaram também a área da política habitacional, que até o período da segunda Guerra Mundial não tinha sido alvo da atenção privilegiada dos governos brasileiros.

1.2 O urbano, a habitação e a questão social: três questões interligadas

Nesta seção parte-se do pressuposto de que não há como dissociar a questão urbana da questão habitacional e, sobretudo, da questão social, pois todas são provenientes de uma raiz comum das desigualdades estruturais geradas pelo modo de produção capitalista. A seguir é realizada uma breve explanação dessas questões com o fim de entender melhor o tema estudado nesse trabalho.

Ao tratar do tema do urbanismo, Ribeiro (1996) considera que na Europa a questão urbana surgiu como uma transformação da questão social num contexto de reformas sociais na qual a questão social estava no centro dos debates. O autor relata que no Brasil, o urbano não vinha carregado desse ideal reformador, tal como acontecia nos países europeus (de onde as teorias eram normalmente importadas), mas sim de um ideal de constituição de uma identidade e nacionalidade no país, onde a questão social ainda não possuía um destaque na agenda política do Brasil, dando, desse modo, uma conotação distinta ao urbanismo brasileiro.

Os reformadores brasileiros tradicionalmente dicotomizavam a questão urbana da questão social, imprimindo na política urbana um aspecto excludente em suas ações, e isto por meio da segmentação e segregação dos espaços nas cidades, conformando-os de acordo com o nível de renda das classes sociais (RIBEIRO,1996).

Nesse sentido, Lojkine (1997) considera que a política urbana é resultado das contradições urbanas, das relações entre forças sociais opostas no modo de ocupação ou de produção do espaço urbano, expressando a contradição entre capital/trabalho.

---

[7] Pierson (1991) considera que a era de ouro do *Welfare State* foi entre os anos de 1945-1975, período este em que ouve ampliação dos gastos sociais para expansão de benefícios sociais e ampla cobertura, "consenso político em favor de uma economia mista e de amplo sistema de bem-estar", comprometimento com o crescimento econômico e pleno emprego (p.19).

A forma como o Estado elabora, fomenta e implementa a política urbana, faz desta um instrumento que acentua as contradições sociais ao determinar o uso do espaço urbano de forma segregativa, ao definir quais serão as zonas de produção e reprodução da força de trabalho, as zonas que serão destinadas para as habitações de ricos e pobres e as zonas que serão destinadas para o comércio, indústrias, concentração dos equipamentos coletivos, entre outros, objetivando sempre a acumulação e desenvolvimento do capital. A respeito disso, Ramos (2002, p.137) considera que:

> As políticas urbanas incidem sobre o espaço, imprimindo sua marca na configuração territorial e social. As políticas de responsabilidade do poder central dizem respeito, em sua maioria, às condições gerais necessárias à reprodução ampliada do capital e às medidas de controle e incentivo quanto à instalação e ampliação dos meios de produção do capital.

A segregação socioespacial, segundo Ramos (2002) é própria das relações capitalistas que promovem o acesso desigual da população aos meios de produção, circulação e troca da riqueza social, como também dos bens e serviços coletivos, na qual a minoria que detêm esses meios se apropria do valor agregado pelo trabalho de outros. A segregação também se expressa nas moradias, onde as pessoas que possuem melhores condições residem nas áreas nobres da cidade, enquanto os pobres, desempregados ou subempregados, são espargidos para as periferias onde os equipamentos coletivos são mais escassos e deteriorados.

A população carente e excluída, diante do alto custo das moradias nos centros, é incitada pela necessidade a invadir áreas públicas e de reservas ambientais, se arriscando com a edificação de habitações em áreas vulneráveis, como encostas e alagados, devido à ausência de uma política habitacional eficaz, gerando aglomerados urbanos em áreas impróprias, dando origem a diversos tipos de assentamentos.

Nisso nota-se a interligação da questão urbana à questão habitacional, pois uma política urbana que apresenta características excludentes e não considera o bem-estar das classes de menor renda, antes as segrega a zonas distantes dos centros urbanos onde se concentra os equipamentos coletivos e mercado de trabalho, vai contribuir para a reprodução da pobreza e da supressão da cidadania desses segmentos populacionais. Com isso, é gerado um ciclo vicioso de pobreza e agravamento da questão social, pois

as populações segregadas nas periferias dispõem de uma infra-estrutura urbana precária bem como da oferta ineficiente e escassa de equipamentos coletivos (escolas, centros de saúde, segurança pública, transporte, moradia, etc.), propiciando o desenvolvimento desigual nas diversas zonas das cidades.

A respeito disso Sá e Barbosa (2002, p. 54) concluem,

> O quadro de contraposição entre uma minoria qualificada e uma maioria com condições urbanísticas precárias relaciona-se a todas as formas de desigualdade, correspondendo a uma situação de *exclusão territorial*. Essa situação de exclusão é muito mais do que a expressão da desigualdade de renda e das desigualdades sociais: é agente de reprodução dessa desigualdade. [...] a população que está em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso a oportunidades de trabalho, cultura ou lazer (grifos no original).

Não obstante, o valor do solo urbano está subjugado às leis de mercado, se constituindo como uma mercadoria cujo acesso é determinado pelo poder de compra de cada segmento populacional. Nas cidades capitalistas as zonas que concentram os equipamentos coletivos e dispõem de maior investimento para garantir a rentabilidade do capital, são, naturalmente, as zonas onde os preços dos terrenos são mais elevados, impossibilitando o acesso dos segmentos de menor renda. Segundo Silva M. (1989, p.29) "o solo urbano, em economias de mercado, além de base material de apoio para o capital, é utilizado como reserva de valor, dando origem ao processo de especulação imobiliária", aguardando a sua valorização, ocasionando a expansão horizontal desnecessária.

Nesse sentido, segundo o estudo realizado pela Fundação João Pinheiro em parceria com o Ministério das Cidades (2007), no ano de 2005 foi estimado no Brasil cerca de 6,736 milhões de domicílios vagos, dos quais 5,084 milhões estão concentrados nas áreas urbanas, sabendo-se que parte deles encontram-se inabitados porque são estoques do mercado imobiliário.

A tabela a seguir expõe estes dados por regiões.

Tabela 1
Domicílios vagos e percentual em relação ao total dos domicílios particulares permanentes- 2005[8]

Especificação	*Domicílios Vagos*			**Percentual em Relação ao total dos domicílios**		
REGIÕES	**Total**	**Urbana**	**Rural**	**Total**	**Urbana**	**Rural**
Norte	423.418	312.719	110.699	11,4	11,2	12,1
Nordeste	1.827.988	1.081.999	745.989	13,7	11,1	20,8
Sudeste	3.117.713	2.661.874	455.839	13,1	12,1	25,7
Sul	876.036	640.062	235.974	10,5	9,2	17,0
Centro-Oeste	491.245	387.630	103.619	12,8	11,7	19,2
Brasil	**6.736.404**	**5.084.284**	**1.652.120**	**12,7**	**11,3**	**20,2**

Fonte (dados básicos): Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2005. Fundação João Pinheiro e Ministério das Cidades (2007).

Silva M. (1989) apresenta três aspectos importantes sobre o estudo da habitação popular: 1) o problema da habitação nas cidades está diretamente ligado à questão fundiária urbana, que causa a segregação espacial; 2) a habitação ocupa um papel fundamental no ciclo de reprodução do capital, que contribui com a fixação do valor da força de trabalho, e no caso brasileiro o custo da habitação não é computado no valor da reprodução da força de trabalho, já que a acumulação se dá pela superexploração do trabalhador; e 3) o país tem privilegiado investir em infra-estrutura voltada para o desenvolvimento industrial em detrimento dos investimentos em equipamentos coletivos, estando aí a habitação popular fora das prioridades do governo, não sendo tratada com a devida seriedade no Brasil.

No Brasil estima-se um déficit habitacional, que de acordo com o Ministério das Cidades (2007), tem relação direta com as deficiências do estoque de moradias. Assim, inclui as moradias sem condições de serem habitadas devido à precariedade das construções ou as que apresentam desgaste na estrutura física que devem ser repostas,

[8] Tabela extraída e adaptada a partir de: MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Déficit Habitacional no Brasil 2005.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2007.
Disponível em:<http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=category&sectionid=16&id=109&menufid=235&menupid=213&menutp=habitacao>. Acesso em: 19/11/2007.

como também a necessidade de incremento do estoque devido à coabitação familiar[9] ou moradias estabelecidas em locais não residenciais.

Segundo dados do Ministério das Cidades (2007) o déficit habitacional, em 2005, foi estimado em 7,903 milhões de moradias, sendo que as zonas urbanas correspondem a 81,2% do total brasileiro (6,414 milhões de moradias).

O déficit habitacional brasileiro, de modo geral, concentra-se nas regiões **Sudeste e Nordeste, 71,4%** em relação ao total. Na primeira o déficit é estimado em 2,899 milhões de unidades, e na segunda a carência de moradias corresponde a 2,743 milhões de unidades.

No entanto, as regiões Norte e Nordeste, em termos relativos, são as que apresentam habitações mais precárias, sendo necessário o acréscimo de moradias de 22,9% e 20,6%, respectivamente. A região Centro-Oeste apresenta o déficit de 14% e região Sul 10,4% dos domicílios.

Tabela 2
Déficit Habitacional Urbano, por faixa de renda média familiar mensal - Brasil, 2005
(Percentagem em faixas de salário mínimo)

Especificação		**2005**	
REGIÕES	**Até 3 s.m.**	**Mais de 3 a 5 s.m.**	**Mais de 5 s.m.**
Norte	89,3	7,4	3,3
Nordeste	94,7	3,3	2,0
Sudeste	89,3	6,3	4,4
Sul	84,0	10,8	5,2
Centro-Oeste	90,4	5,7	3,9

Fonte (dados básicos): Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2005. Fundação João Pinheiro e Ministério das Cidades (2007).
Nota: s.m.: salário mínimo.

[9] Coabitação familiar compreende a soma das famílias conviventes secundárias e das que vivem em domicílios localizados em cômodos exceto, os cedidos por empregador (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007).

Tabela 3
Habitação precária, Coabitação familiar e Ônus excessivo com aluguel
(Percentagem)

Especificação	**Urbana**				**Rural**		
REGIÕES	Habitação precária	Coabitação familiar	Ônus excessivo com aluguel	Total	Habitação precária	Coabitação familiar	Total
Norte	17,8	70,6	11,6	100	67,0	33,0	100
Nordeste	15,5	64,0	20,5	100	60,1	39,9	100
Sudeste	6,2	56,5	37,3	100	37,0	63,0	100
Sul	13,0	58,1	28,5	100	38,1	61,9	100
Centro-Oeste	9,3	54,0	36,7	100	67,6	32,4	100
Brasil	11,0	60,0	29,0	100	57,1	42,9	100

Fonte (dados básicos): Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 2005. Fundação João Pinheiro e Ministério das Cidades (2007).

Quando se estuda os componentes do déficit habitacional, verifica-se que há uma predominância da coabitação familiar, 56,8% da estimativa brasileira e 59,3% do déficit metropolitano. Este componente refere-se ao compartilhamento mútuo da habitação por mais de uma família, cuja predominância está nos centros urbanos devido à carência de novas moradias e pelos preços elevados dos aluguéis[10]. Isso se deve também ao fato de que o déficit se concentra em grande parte sobre as famílias que possuem renda mensal inferior a 3 salários mínimos, correspondendo a 5,779 milhões de domicílios, ou 90,3% do total urbano estimado no Brasil.

A respeito do déficit habitacional, Silva M. (1989) critica que há uma tendência em escamotear a questão habitacional brasileira, transformando-a em um mero déficit habitacional, reduzindo a questão a um problema conjuntural. Na verdade, trata-se de um problema estrutural, cuja moradia, contraditoriamente, se constitui como um elemento essencial para a reprodução da força de trabalho. Dessa forma, principalmente quando se trata da habitação popular, há um grande desinteresse do

[10] Este estudo aponta que o ônus excessivo com aluguel é mais marcante nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste.

Estado em solucionar o problema, porque as questões político-ideológicas se colocam acima dos interesses dos segmentos populares. Assim,

> A escassez de moradia é percebida como manifestação da desigualdade implantada pelo capitalismo enquanto sistema de produção. É um fenômeno que cresce paralelamente ao exército industrial de reserva, sendo ambos benéficos para o processo de acumulação, na medida em que o capitalismo cria, como condição necessária à sua expansão, a existência de uma classe que não tenha outra coisa para vender a não ser sua força de trabalho (SILVA M., 1989, p.31).

Na próxima seção será apresentado o marco legal da política habitacional no Brasil e uma breve discussão considerando a habitação como um direito social que dever estar disponível a todo cidadão.

1.3 A habitação como um direito social

Conforme mencionado na seção 1.1. deste capítulo a questão habitacional nos primórdios da revolução industrial e constituição dos espaços urbanos não era tratada como um direito social das classes trabalhadoras e, assim, perdurou por muito tempo até a emergência dos Estados de Proteção Social, que em muitos países capitalistas avançados significou um progresso na implantação de políticas sociais e ampliação dos direitos sociais em diversas áreas, até mesmo da moradia. No Brasil, houve também alguns avanços, porém não de um modo tão amplo como ocorreu nos países europeus de economias desenvolvidas e países da América do Norte (Canadá e Estados Unidos).

Esta seção trata do marco legal do direito à moradia a nível internacional, alguns tratados e pactos dos quais o Brasil é signatário, como também a legislação nacional referente ao tema.

Conforme a Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU de 1948 é garantido que "toda pessoa tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e a sua família saúde e bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, moradia [...]" (artigo 25, §1º). O Brasil também ratificou sua participação no Pacto Internacional de Direitos Econômicos e Sociais e Culturais (Pidesc), que representa um importante marco legal, no qual 138 países são participantes, no que tange ao direito à moradia digna,

preconizado em seu artigo 11, § 1º, que os Estados signatários devem primar pela garantia desse direito a todo cidadão sem distinção de classe social.

Esses pactos e convenções internacionais ratificadas pelo Brasil têm força de lei, demandando do Estado Brasileiro o compromisso e o dever de garantir o direito a moradia a todo cidadão.

A Agenda 21, elaborada na Conferência da ONU no ano de 1992, no Rio de Janeiro também tratou da questão do direito à moradia como um elemento necessário ao bem-estar do cidadão em seu capítulo 7. Em 1996 houve a Conferência da ONU em Istambul, 2º Habitat, que do mesmo modo abordou o tema da moradia, aprovando a Agenda Habitat, que foi adotada pelo Brasil. Nesse documento ficou acertado o direito à moradia adequada para todos e o desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos num mundo em urbanização (MORAIS; GUIA; PAULA, 2006).

Além disso, a Constituição Brasileira quando trata dos Direitos e Garantias Fundamentais, no artigo 6º, garante que é direito social do cidadão o acesso à moradia; e artigo 7º, seção IV, que diz que o salário mínimo deve atender às necessidades básicas do trabalhador e de sua família, tais como: moradia, alimentação, educação, saúde, etc. O artigo 182 da mesma Constituição que trata da Política Urbana, também assegura que:

> A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o **pleno desenvolvimento** das funções sociais da cidade e **garantir o bem-estar de seus habitantes** (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, Caput, art.182, 2006, grifo nosso).

Também o artigo 23, § 9º, assinala que é dever da União, Estados, Distrito Federal e Municípios "promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico".

Desse modo, o direito à moradia está incorporado no direito brasileiro de acordo com os tratados internacionais de direitos humanos do qual o Estado Brasileiro é signatário. Assim, obriga o Brasil (e as três unidades da federação) a proteger e fazer valer esse direito.

Pelo Estatuto da Cidade, criado por meio da Lei Federal 10.257/2001, são estabelecidas as diretrizes que orientam à criação dos planos diretores (com base nos

artigos 182 e 183 da Constituição) para ordenamento territorial e urbanístico, visando o desenvolvimento das cidades de modo sustentável, permitindo a todo cidadão o direito "à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, [...]"(artigo 2º).

Assim, conforme explanado acima, o marco legal que sustenta o direito à moradia é razoavelmente vasto na legislação brasileira, faltando ao poder público cumprir o que está estabelecido na legislação, elaborando políticas públicas no campo habitacional que de fato garantam o bem-estar da população como um todo, sobretudo aos segmentos de menor renda, que conforme será abordado no capítulo 2 deste trabalho, foram os menos privilegiados pelas iniciativas governamentais referentes à política habitacional no decorrer da história.

CAPÍTULO 2

A POLÍTICA HABITACIONAL NO BRASIL

Neste capítulo a discussão centra-se na problemática habitacional no contexto nacional a partir do pós-guerra, com o objetivo de resgatar o surgimento das primeiras formas de intervenção estatal no que tange às políticas habitacionais, apontando para a forma como se dava essa política: as formas de financiamento, os critérios de seletividade e a abrangência para a sociedade.

A primeira seção do capítulo expõe como se deu as primeiras iniciativas de implantação de políticas sociais no Brasil no pós-guerra, observando a relação Estado-sociedade nas diversas conjunturas políticas do país no decorrer da história, visando compreender a forma como os governos respondiam às demandas sociais. E a última seção do capítulo irá tratar do histórico da política habitacional brasileira.

Esse recorte temporal se justifica pelo fato que no pós-guerra, o mundo presenciou uma intervenção maior do Estado na economia com suporte nas teorias keynesianas por meio das estratégias anti-crises, sendo que o chamado Estado de Bem-Estar Social ou *Welfare State*[11], encontrou nessas teorias referência básica para as ações dos governos nesse período, com a implementação de uma gama de políticas sociais para atender as mais variadas demandas apresentadas pela sociedade (SILVA A., 1999).

As políticas sociais implantadas no pós-guerra visavam atenuar os conflitos gerados pela "incapacidade" do mercado em suprir as necessidades de todos. Isto é, diante das possíveis "lacunas" deixadas pelo mercado, o Estado intervinha com a prestação de determinadas políticas e serviços sociais para atender as necessidades da população em casos de situações de vulnerabilidade social com a prestação de seguros sociais (em situações de desemprego, invalidez, doenças, velhice, etc.), serviços de assistência social aos mais pobres e previdência social para os trabalhadores contribuintes (SILVA A., 1999, p. 60).

---

[11] Alguns autores consideram que o Brasil vivenciou um modelo de *Welfare State*, que no caso brasileiro Draibe (1990) classifica como "Meritocrático-Particularista", sendo a política habitacional parte da gama de políticas sociais implantadas por este Estado "protetor". Nesse trabalho, considera-se que, ainda que o Brasil tenha experimentado no pós-guerra uma expansão de alguns direitos sociais para certos segmentos da sociedade, isto não se configurou como um modelo de *Welfare State* tal como na Europa e em outros países de "primeiro mundo", mas aqui este "Estado de Bem-Estar Social" não foi efetivo, porque nunca houve a situação de pleno-emprego que desse suporte a essas políticas.

No entanto, essas políticas sociais serviam, maiormente, no caso brasileiro, para legitimar governos autoritários junto à sociedade e desmobilizar as lutas sociais, enfraquecendo os movimentos populares, contribuindo para a reprodução da classe trabalhadora para o capital. As políticas sociais, dessa forma, não eram vistas como um direito social, mas como um instrumento de manipulação em beneficio de interesses políticos e corporativistas (FALEIROS, 1987).

2.1. As políticas sociais no Brasil de 1945-1980

De acordo com Draibe (1990) o Brasil, no período de 1930 a 1970 vivenciou algumas iniciativas de políticas sociais com características específicas e limitadas aos trabalhadores assalariados seguindo um parâmetro nacional condizente com a realidade histórico - política e econômica vivenciada no período, distinguindo-o assim, de alguns modelos conhecidos na Europa e Estados Unidos.

Não é objetivo aqui elucidar detalhadamente as políticas sociais implantadas no período, mas sim, fazer uma breve explanação das suas principais características, contemplando o seu contexto histórico e político.

O período compreendido entre os anos 1930 e 1960, que compreende a era Vargas, é marcado por uma mudança política que reconfigurou as relações entre o Estado e a sociedade, com base numa relação autoritária de cima para baixo, cujo lema era a "colaboração de classes" em substituição à luta histórica entre classes, com o objetivo de promover uma política de integração do mercado interno e industrialização do país (FALEIROS, 2000, p. 45).

Conforme Faleiros (2000, p. 46) nesse período foram desenvolvidas algumas políticas voltadas para o social, dentre elas a formulação da política trabalhista e a concessão paulatina de seguros sociais para algumas categorias trabalhistas. Dessa forma, este autor define o modelo de proteção social na era Vargas como "fragmentado em categorias, limitado e desigual na implementação dos benefícios", se comparado com outros modelos existentes no mundo.

Nesse período nota-se também a existência de políticas corporativistas, que favoreciam alguns segmentos em detrimentos da garantia dos direitos de cidadania, subjugadas à lógica do mercado político, servindo como moeda de troca política e como instrumento de integração nacional (MELO, 2006). Dessa forma, as políticas sociais

não eram tomadas como um direito social de todo cidadão, mas sim, como uma cidadania regulada e corporativista, na qual "os direitos sociais são conferidos aos grupos ocupacionais, que, por sua vez, são reconhecidos e regulados pelo Estado como demandantes legítimos de direito" (MELO, 2006, p. 14).

Acerca do modelo de regulação estatal, Abreu (1999) acredita que no Brasil foi desenvolvido o "regulacionismo estatal-desenvolvimentista" com a ausência de pacto entre classes sociais[12], sendo implantada esta política de cima para baixo, pela elite conservadora, detentora do poder, sem a participação dos segmentos populares. E essa atitude autoritária se refletiu também na forma como as políticas sociais eram elaboradas, isto, é, uma política que não era voltada para os interesses populares, mas sim carregadas de ideologias, entrando na agenda pública brasileira como um mecanismo de reprodução da força de trabalho e contenção de conflitos sociais, tendo como pressuposto fundamental o fortalecimento do Estado.

No período subseqüente, ou o da ditadura militar (1964-1984), o país vivenciou uma fase de desenvolvimento econômico com a expansão da produtividade, modernização da economia e abertura dos mercados para a entrada de capital estrangeiro (FALEIROS, 2000). A respeito desse período, especificamente a partir da década de 1960 até 1970, Draibe (1990, p.9) considera que é um período no campo das políticas sociais de grandes transformações, fase que esta autora define como o de consolidação do sistema de proteção social brasileiro, porque

> [...] se organizam os sistemas nacionais públicos ou estatalmente regulados na área de bens e serviços sociais básicos (educação, saúde, assistência social, previdência e habitação), superando a forma fragmentada e socialmente seletiva anterior, abrindo espaços para certas tendências universalizantes, mas principalmente para a implementação de políticas de massa, de relativamente ampla cobertura.

Mas ainda que por um lado tenha sido um período de grande crescimento econômico, por outro, foi uma época marcada por perdas das liberdades individuais, dos direitos políticos e civis, devido à repressão e censura aos opositores do governo

[12] Ao contrário do Brasil, nos países europeus e nos Estados Unidos, ao ser estabelecido o Estado regulador e de bem-estar social, houve uma ampla participação da sociedade, sendo que, inclusive algumas políticas foram implantadas devido à existência de uma co-relação de forças entre os governos e a sociedade civil. Assim, a articulação das intervenções do Estado regulador representou um acordo entre classes, com participação do Estado, patronato e trabalhadores (FALEIROS, 2000).

ditatorial. Ressalta-se também, a ausência de pactos democráticos, cultura do bem comum e a manutenção de uma estrutura oligárquica histórica e uma grande concentração de renda, acrescentando ainda a carência de universalização dos direitos políticos e sociais da população, sem uma perspectiva cidadã e de igualdade de direitos (ABREU, 1999).

Ainda em relação aos anos dos governos militares, Faleiros (2000) assinala que diante da falta de legitimidade política, estes governos adotaram algumas políticas visando o apoio das classes populares, no entanto tratava-se de políticas tecnocráticas, centralizadas no poder estatal e sem a participação democrática da população.

Dentre algumas ações pode-se citar a unificação dos institutos de previdência social com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) no ano de 1966, havendo ampliação de outras categorias ao acesso à Previdência tais como: trabalhadores rurais (1971), empregados domésticos (1972), jogadores de futebol (1973) ambulantes (1978), entre outros.

Na área habitacional destaca-se que houve uma inovação na política social com a primeira intervenção estatal nesta área com a criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) (1966) e Programa de Integração Social (PIS) Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), criados como mecanismos de "formação de patrimônio dos trabalhadores e da assim chamada participação nos lucros das empresas" (Draibe, 1990, p.9). O FGTS funcionava como um mecanismo de arrecadação compulsória para o Banco Nacional de Habitação (BNH) por meio da obrigatoriedade de recolhimento de 8% dos rendimentos mensais dos trabalhadores, descontado sobre a folha de pagamento. Estes recursos, inicialmente administrados pelo BNH, constituíam um fundo unificado de reservas individuais, cujos titulares eram os trabalhadores, sendo destinados para estimular o setor da construção civil e financiar a política habitacional brasileira. (MAIA, 2003; SILVA M., 1989).

Com as lutas populares, a organização dos movimentos sociais e forte pressão dos trabalhadores organizados leva ao fim da ditadura militar. Já no primeiro governo civil, os movimentos sociais clamavam por uma nova Carta Magna que refletisse a luta democrática e consolidasse direitos sociais. Com isso, em 1988, o país tem uma nova Constituição que preconiza políticas sociais universalistas e ampliação dos direitos de segmentos antes discriminados, como as mulheres, os indígenas e as crianças, além da

incorporação dos trabalhadores rurais ao acesso aos direitos trabalhistas e previdenciários de forma integral (FALEIROS, 2000).

No entanto, ainda que no marco legal houvesse esses avanços, na prática, a situação de desemprego, a pobreza[13] e a miséria da população, revelava ao país que a questão social brasileira não seria resolvida somente por meio do crescimento econômico, mas sim com a elaboração de políticas sociais atreladas a política econômica, que viesse reduzir a grande desigualdade social existente no país (GONÇALVES, 1998).

Gonçalves (1998) cita que embora nos anos 1980, o Brasil tivesse um índice elevado de gasto social, este era mal direcionado, privilegiando mais as classes médias e altas da população, em detrimento dos segmentos mais pobres de baixa renda; isso afetou todas as áreas, porém, maiormente as áreas da habitação, educação e saúde (GONÇALVES apud DRAIBE, 1989).

O quadro 1 extraído de (Melo (2006)[14], demonstra de modo sintético a evolução das agenda pública brasileira, apontando o cenário político e o suposto efeito esperado pelas políticas implementadas em cada período.

Quadro 1

Evolução da Agenda Pública Brasileira

Período	**Princípio Organizador das Políticas Públicas**	**Efeito Esperado das políticas**
Primeira Era Vargas (1930-1945)	Integração Social e *nation building*	Incorporação tutelada das massas urbanas à sociedade oligárquica; a construção de uma ordem institucional que permitisse a incorporação dos novos atores à arena política.
Populismo (1945-1960)	Ampliação da Participação	Submeter as políticas à lógica do mercado político; políticas como moeda de troca política.
Crise do Populismo (1960-1964)	Redistribuição	Expansão organizacional do aparato público das políticas; reformas de base permitem superar o desenvolvimento social e a estagnação; "socialismo ou subdesenvolvimento".

Continua...

[13] Segundo Gonçalves (1998), baseada no relatório da CEPAL acerca da pobreza da América Latina, nos anos 1980 o índice de pobreza correspondia a 40% e o de indigência a 18% da população.
[14] Extraído e adaptado a partir de Melo (2006, p. 12).

Continuação do quadro 1

Autoritarismo Burocrático (1964-1967) (1967-1973)	Modernização conservadora Crescimento sem distribuição	Submeter as políticas públicas à lógica da acumulação; reformismo conservador; expansão dos complexos empresariais de provisão de bens e serviços sociais; desenvolvimento social como *trickle down* do crescimento.
Distensão e transição (1974-1984)	Redistributivismo Conservador: "*Redistribution with Growth*" (Banco Mundial); primado da desigualdade sobre a pobreza absoluta no debate público.	Expansão acelerada dos complexos empresariais de provisão de bens e serviços sociais, com opção moderadamente redistributiva.
Nova República	Reformismo social-democrata: universalismo,descentralização e transparência.	Redesenhar políticas tornando-as mais eficientes, democráticas e redistributivas; ênfase no *modus operandi* das políticas; eliminação do *mistargeting*.
Collor	Cesarismo Reformista: reformas como imperativos de "governabilidade".	Reestruturação *ad hoc* e pouco consistente das políticas: focalização, seletividade e redefinição do *mix* público-privado das políticas.
Governo FHC	Instituir a Boa Governança; ação pública como fixação de regras do jogo estáveis e universalistas; primado da pobreza absoluta sobre a desigualdade no debate público.	Focalização, seletividade e redefinição do mix público-privado das políticas; restaurar as bases fiscais das políticas; políticas compensatórias dos custos sociais da estabilização.

Fonte: Melo (2006, p.12).

Este quadro demonstra de modo sintético a evolução da concepção das políticas públicas no Brasil. No primeiro momento, na década de 1930 até 1973, sob regime burocrático e autoritário, as políticas públicas eram submetidas às lógicas do mercado e seguiram critérios clientelísticos e corporativistas como forma de sustentáculo e legitimidade entre os governos e a sociedade. Nos períodos subseqüentes (1974-Nova República), ainda que permanecessem algumas características anteriores (tais como clientelismo, subserviência ao mercado etc.), essas políticas passam a apresentar um outro aspecto que é o da eficácia e a introdução do caráter redistributivo. A partir dos anos 1990, percebe-se um retrocesso, com a reapresentação da focalização, seletividade, mix público-privado, como conseqüência das políticas neoliberais adotadas pelo Estado.

Especialmente no governo de Fernando Henrique Cardoso, sua política econômica foi pautada por ajustes neoliberais. Estes ajustes se caracterizam por um conjunto de regras de condicionalidade aplicadas em diversos países e regiões para obtenção de apoio político e econômico dos governos centrais e dos organismos internacionais. As reformas neoliberais implicam na desregulamentação dos mercados, abertura comercial financeira, privatização do setor público e redução do papel do Estado (SOARES, 2003).

Sobre as políticas sociais as conseqüências também são nefastas, visto que os investimentos na área social são consideravelmente reduzidos, predominando nessa área as privatizações[15], focalização e descentralização, no qual as responsabilidades do Estado em prover o bem-estar social são transferidas para outras esferas, como a sociedade civil e o mercado (BEHRING; BOSCHETTI, 2006). Nesse sentido Soares (2003, p. 27) relata que "a questão social passa a ser objeto de ações filantrópicas e de benemerência, deixando de ser responsabilidade do Estado".

Em termos de direitos sociais, as reformas neoliberais significam um retrocesso em relação à proteção social, pois os avanços adquiridos por meio da Constituição de 1988 estão pouco a pouco sendo desmontados. Com isso, presencia-se o aumento da pobreza de forma generalizada, gerada tanto pelo aumento do desemprego e precarização das condições de trabalho, como pela ineficiência das redes sociais de assistência e proteção social dos segmentos excluídos.

O modelo de proteção social brasileiro foi erigido com base na contribuição prévia por parte dos trabalhadores inseridos no mercado formal de trabalho, ou seja, para se ter acesso aos benefícios da previdência social, era necessário haver contribuído antes, e para tanto, o requisito básico era a condição salarial do emprego.

No entanto, como conseqüências dos ajustes neoliberais que provocou a desregulamentação do mercado de trabalho, implicando em maior flexibilidade das relações e perdas dos direitos trabalhistas, este Estado de proteção social não se efetivou, tal como ocorreu nos países de economia avançada, porque não teve um suporte consistente que permitisse sua estabilidade. A situação de pleno emprego nunca

[15] Conforme Soares (2003, p. 33) essa privatização dos serviços sociais se dá de diversas maneiras: "seja pela contratação direta de serviços privados, seja pela mercantilização introduzida no aparato público"[...] por meio de "mecanismos de gestão de natureza privada, e da possibilidade de cobrança dos usuários pelos bens sociais" adquiridos.

foi uma realidade brasileira que viesse assegurar a todos um padrão mínimo de bem-estar social, configurando-se como um direito social garantido pelo Estado.

Não obstante, as políticas sociais, segundo Faleiros (1987), apresentam como objetivo fundamental cooperar para a reprodução da classe trabalhadora para o capital. O autor considera ainda, que esta reprodução quando é gerada pelo Estado capitalista, constitui-se como um mecanismo de distribuição de renda ou da riqueza socialmente produzida, e isto, na forma de benefícios, proteção e serviços, sem que as relações de produção capitalistas sejam afetadas, contribuindo, dessa forma, para a manutenção da ordem vigente.

2.2. Programas habitacionais implantados a partir do pós-guerra até a década de 1990

No pós-guerra, houve no Brasil uma intervenção tímida do Estado no setor habitacional com a criação da Fundação da Casa Popular (FCP) no ano de 1946, que tinha como objetivo fundamental a centralização e coordenação das atividades referentes ao desenvolvimento habitacional. No entanto, esta Fundação apresentava uma perspectiva de ação de caráter mais político do que o desenvolvimento efetivo de suas funções, que consistiam basicamente: na realização de pesquisas, diagnóstico, planejamento, coordenação da política e financiamentos de projetos no setor[16] (GONÇALVES, 1998, apud PEREIRA, 1987).

Além disso, essa fundação continha uma aspiração ideológica de alcançar legitimidade e aproximação entre os trabalhadores urbanos. Foi caracterizada como uma ação pulverizada e limitada, apresentando aspectos clientelísticos nas formas de decisões de onde construir, bem como na classificação dos candidatos para os conjuntos habitacionais (SILVA M., 1989).

As intervenções mais sólidas no setor habitacional ocorrem mesmo a partir de 1964, momento em que é criado o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Porém, há uma crítica a este tipo de política

[16] Gonçalves (1998) cita que os financiamentos concedidos pela Fundação Casa Popular eram provenientes dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs); ressaltando que desde 1923 estes institutos já financiavam moradias para os associados das organizações de seguro, sendo então, a questão habitacional abordada no período como um benefício concedido pela Previdência Social (GONÇALVES, p.59 apud PEREIRA, 1987, p. 134).

habitacional gerenciada pelo BNH, visto que os critérios de seleção eram meramente econômicos, em detrimento das reais necessidades da população de baixa renda. A respeito disso Silva M. (1989, p.170) relata:

> [...] o BNH foi criado muito mais para atender a requisitos políticos, econômicos e monetários dos governos militares do que para sanar o problema de habitação do trabalhador. [...] O critério econômico tem se constituído no parâmetro determinante, mesmo quando se trata de programas de habitação popular, nos quais a preocupação com a inadimplência condiciona os financiamentos à presumível capacidade de pagamento das famílias a serem atendidas. Para garantir esse critério, os custos da habitação popular têm sido atenuados com a utilização de terrenos distantes e precários em todos os sentidos;[...] (p.170).

Na década de 1970, sobretudo no governo de Giesel (1974-1979), num contexto político de reformas e pressões sociais, a política habitacional, assim como as demais políticas sociais, passa por redefinições numa perspectiva de desenvolver uma política popular, resultando na criação de alguns programas habitacionais como alternativas ao déficit habitacional[17], tais como o Programa de Financiamento de Lotes Urbanizados (PROFILURB), Financiamento de Construção, Conclusão, Ampliação ou Melhoria de Habitação de Interesse Popular (FICAM), o Programa de Erradicação de Subhabitação (PROMORAR) e o Projeto João de Barros (MELO, 1989).

O PROFILURB, instituído no ano de 1975, consistia basicamente no financiamento de moradias para famílias de condição econômica instável, com renda até três salários mínimos. O programa apresentava como ponto positivo a incorporação de um segmento antes excluído dos programas anteriores, e como pontos negativos, a baixa eficiência e efetividade de suas ações, além de ser taxado como o gerador de "favelas organizadas" devido à construção de conjuntos de tipo convencional.

O Programa FICAM (1977) funcionava de modo articulado ao anterior, constituindo-se como uma alternativa às habitações convencionais, propiciando aos financiados a possibilidade da autoconstrução. Este programa ainda abarcava uma

[17] Silva M. (1989, p. 170) relata que o déficit habitacional em 1964 era de 600 mil habitações, e no ano de 1985, vinte e um anos depois, cerca de 4 a 15 milhões habitações. Esse déficit segundo esta autora, corresponde a quase a metade da população residente nas grandes cidades, cujas condições de moradias eram em grande parte muito precárias.

clientela de menor renda no financiamento individual de material de construção, sendo uma inovação em comparação aos modelos existentes no período.

O PROMORAR (1979) é considerado por Melo (1989, p.3) como "a forma mais acabada da política habitacional" percebendo, em termos quantitativos, um grande número de unidades habitacionais[18], sendo considerado um recorde desse modelo de política no Brasil. Visava à melhoria das habitações populares em favelas tendo como meta erradicar as habitações insalubres, sem, no entanto, remover os moradores do local.

Com esse programa os estados e os municípios recebiam empréstimos para efetuarem melhorias em termos de infra-estrutura urbana e os moradores recebiam financiamentos para melhoria ou construção de suas moradias, sendo que, entre as regiões brasileiras, a região nordeste foi a que mais recebeu investimentos do programa (Gonçalves, 1998). Todavia, a crítica que se faz a este programa se refere ao uso dele como um instrumento de manobra política seguindo uma lógica clientelista na alocação dos conjuntos, tendo como objetivo promover os interesses do então Ministro do Interior, Mário Andreazza, que pretendia a presidência na época (GONÇALVES, 1998; MELO, 1989).

E, por fim, o Projeto João de Barros, criado em 1984, tratava-se de um programa de autoconstrução de moradias populares, que visava evitar o processo de favelização gerado pelas construções espontâneas sem planejamento. Este programa, para Melo (1989), apresentava como diferencial sua atuação a núcleos urbanos de médio e pequeno porte.

No entanto, a baixa eficácia e efetividade desses programas "alternativos" em solucionar a questão do déficit habitacional brasileiro, foi uma marca do seu fracasso. Pois o segmento populacional mais carente de provisões habitacionais foi o menos contemplado, sendo que, ao contrário, as parcelas da sociedade mais beneficiadas foram as de classes média e alta, demonstrando claramente que o tipo de política desenvolvida não privilegiava os interesses das classes populares, mas sim serviam de fachada para o *marketing* político dos governos militares.

Na nova República a questão habitacional não toma contornos diferentes em relação ao período anterior, ainda que no discurso político houvesse a promessa do

[18] Segundo Melo (1989), cerca de ¼ das 600 mil habitações produzidas pelas COHABs (Companhia de Habitação Popular), foram realizadas pelo programa PROMORAR.

resgate de uma "dívida social" devido à ineficácia das políticas sociais desenvolvidas nos momentos anteriores, dentre elas, a política habitacional.

Como pano de fundo, esse período é marcado pela mudança política com a queda do regime militar e a reconstituição do poder aos governos civis, num clima de profunda agitação popular com a eclosão de diversos movimentos sociais que pressionavam o governo para que interviesse na questão social.

Gonçalves (1998) aponta para duas questões que formataram a política habitacional na época, são elas: a crise institucional e a reforma urbana.

A crise institucional se referia à política urbana federal, que no período passou por uma série de mudanças institucionais que afetavam diretamente a política habitacional enquanto integrante desta. Para maior esclarecimento, a política urbana na Nova República foi privilegiada com a criação de um Ministério específico para executar tal política, havendo também uma vinculação fragmentada a outras instancias governamentais. No entanto, o que gerou a crise foi a questão do poder e a dificuldade de delegações de responsabilidade na implementação da política. O agravamento dessa crise ocorreu no ano de 1985 com as mudanças do Ministério e sua posterior extinção, seguida pela extinção do BNH[19] que gerenciava a política habitacional (GONÇALVES, 1998).

Em 1985 é criado o Ministério de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (MDU), que dentre suas competências, tinha a responsabilidade de gerenciar a política habitacional, juntamente com as políticas de saneamento básico, desenvolvimento urbano e meio ambiente. As ações no setor habitacional consistiam basicamente em programas para: autoconstrução de lotes urbanizados; assentamentos de famílias em áreas urbanas e incremento progressivo de infra-estrutura urbana, bem como, realocação de famílias residentes em áreas de risco; construção de moradias de baixo custo; urbanização de favelas; regularização fundiária em áreas públicas e particulares; apoio a aquisição de material de construção a baixo custo (GONÇALVES, 1998).

---

[19] "A política habitacional herdada na Nova República foi uma política profundamente remendada por meio de medidas de ajuste, ante a conjuntura de crise econômica que desestruturou profundamente o SFH[...], cuja preocupação fundamental continuava sendo o fortalecimento do modelo empresarial utilizado pelo BNH enquanto órgão gestor da PHB" (SILVA M., 1989, p. 117). Não obstante, o não cumprimento do discurso de retorno às funções sociais para qual o BNH fora criado, culminou em sua extinção.

Em 1986, o BNH foi incorporado à Caixa Econômica Federal (CEF) que assumiu a responsabilidade em financiar as habitações com base no FGTS. A crise dos anos 1980 afeta drasticamente a política habitacional aumentando o número de inadimplentes do SFH. A população de baixa renda em sua grande parte permaneceu excluída da política adotada. Segundo Gonçalves (1998), a CEF destinou apenas 3% do volume total de seus financiamentos habitacionais para as famílias na faixa de renda de até 3 salários mínimos, que correspondia a 38% da população urbana da época. Em contrapartida, as famílias de maior renda, com renda superior a 10 salários mínimos receberam cerca de 60% dos recursos alocados, perpetuando assim, o critério de seletividade baseado nas condições econômicas da população.

Quanto à reforma urbana, esta entra na agenda política somente a partir de 1985 e 1986, com base na pressão popular que incentivou o ingresso da reforma no texto da Constituição que estava sendo votada no Congresso Nacional. Em 1988, a política de desenvolvimento urbano foi finalmente contemplada na Carta Magna, com dois artigos (182 e 183) que tratavam basicamente: considerar a questão da justiça social atrelada à cidadania no que tange ao acesso aos espaços nas cidades e o rompimento com os acessos privilegiados das classes de maior poder aquisitivo em determinados setores da cidade, com o intuito de minimizar o processo de segregação socioespacial nas cidades brasileiras.

A década de 1990 é marcada pela consolidação das políticas neoliberais e reestruturação produtiva do capital que reconfigura completamente as relações de trabalho, minimizam o Estado com as privatizações e concede a abertura dos mercados nacionais para o capital estrangeiro e estabilização da moeda com reforma monetária, fiscal e desregulamentação (SILVA A., 1999).

As principais conseqüências dos ajustes das políticas neoliberais são: a redução do gasto social com políticas públicas sociais, a flexibilização e desregulamentação das relações trabalhistas, aumentando a margem de desemprego e surgimento de empregos informais ou subempregos, e conseqüente, desproteção desse cidadão ao acesso aos seguros sociais e a outros bens de consumo e serviços básicos, tais como a saúde, educação e habitação (SOARES, 2003).

Em relação à política habitacional, pouco houve de inovação nesse setor. No governo Collor prevaleceu o modelo de política habitacional que privilegiasse os

extratos sociais de renda mais alta, sendo que o setor de menor renda foi banalizado e entregues ao descaso.

Na gestão de Itamar Franco, houve algumas alterações com a instituição do Programa Habitar Brasil, destinado a municípios com mais de 50mil habitantes, e Morar Município (para os municípios de menor porte), que não dependiam do sistema de financiamento do SFH. Esse governo procurou terminar a construção de 260 mil casas populares que haviam sido iniciadas no governo Collor pelo financiamento tradicional do FGTS, recursos do Fundo de Desenvolvimento Social (FDS) e verbas orçamentárias (AZEVEDO, 2007). Os projetos habitacionais do período consistiam em: construção de moradias, baseadas na ajuda - mútua entre moradores; produção de lotes urbanizados e melhorias habitacionais. Porém, para o acesso a esses programas, os beneficiários deveriam já possuir o imóvel.

Em relação ao Programa Habitar Brasil, este tem como objetivo oferecer suporte financeiro aos municípios para atuar na melhoria das condições habitacionais da população, com foco especial nas famílias de baixa renda (até 3 salários mínimos) que vivem em ambientes precários. Realiza obras e serviços para regularização e urbanização de assentamentos precários complementados com ações voltadas para o desenvolvimento comunitário da população residente, e a regularização fundiária.

Atualmente, a partir da criação do Ministério das Cidades em 2003, ficou sob responsabilidade deste Ministério e da Caixa Econômica Federal a gestão do programa. É atribuição do primeiro, promover treinamentos, planejar, organizar, coordenar e controlar sua execução, enquanto que a CEF fica encarregada da operacionalização do programa, por meio dos projetos em que se desdobra, orientando suas formulações e realizando as atividades de análise, aprovação, acompanhamento e avaliação dos projetos integrados.

Tabela 4
Limites de Custos de Projetos Integrados de Urbanização de Assentamentos Subnormais (UAS)

Custo do projeto integrado[20]	R$ 9.000.000,00
Custo de Urbanização por família	R$ 8.000,00
Custo de Unidade Habitacional básica (UHB) por família	R$ 8.000,00
Custo do Módulo hidráulico por família	R$ 1.500,00
Custo de Melhorias Habitacionais por família	R$ 1.500,00
Custo de Obras Especiais	25% do custo total do Projeto
Trabalho de Participação Comunitária	Repasse limitado a R$ 320,00 por família

Fonte: Ministério das Cidades. Programa Habitar Brasil (BID).
Nota: Tabela extraída e adaptada a partir do portal eletrônico do Ministério das Cidades. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=section&id=208>. Acesso em: 19/11/2007.

Outra inovação do governo Itamar foi a criação do Fundo Municipal ou Estadual de Bem-Estar Social, que por sua vez arrecadava o dinheiro proveniente dos financiamentos, isto é, ao se realizarem as construções e melhorias de moradias, eram cobrados dos beneficiários uma quantia equivalente a 5% do valor do salário mínimo vigente, pelo período mínimo de cinco anos, cujo valor eram reaplicados nesse fundo[21]. Contudo até o final da gestão Itamar o governo não tratou da criação de um fundo federal, o que resultou na dependência desses programas de verbas orçamentárias ou de recursos provisórios, fragilizando-os institucionalmente (AZEVEDO, 2007).

No governo FHC a política habitacional passou a ser discutida de forma integrada à política urbana e à política de saneamento ambiental, sob direção da Secretaria de Política Urbana. Dentre as principais ações no setor, o governo FHC pretendia: investir cerca de 26,5 bilhões para beneficiar 1.394.900 famílias com recursos do FGTS (R$ 19,6 bilhões) e das contrapartidas de estados e municípios (R$ cerca de 6,9 milhões); articulação com políticas complementares e recorrentes e defesa de uma política fundiária urbana que impedisse o estoque de terras para fins especulativos, concessão de créditos por meio dos programas Cred-Mac e Cred-Casa para famílias

[20] Esses custos referem-se a dezembro/1999 e são atualizados com base na variação do índice do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), à exceção do Trabalho de Participação Comunitária, que será atualizado com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ambos publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

[21] Além disso, houve a criação de conselhos habitacionais com participação da sociedade civil e representantes do governo, para evitar os desvios de recursos da União e garantir a existência constante de verbas para a construção de casas populares (AZEVEDO, 2007).

com renda de até 8 salários mínimos e a criação dos programas Pró-Moradia e Programa Habitar Brasil com recursos de bancos internacionais e FGTS e, por fim, o Programa de Arrendamento Residencial (PAR) para a faixa entre 4 e 6 salários mínimos, entre outros, destinados a outras faixas de renda (AZEVEDO, 2007).

No governo Lula (2002-2006) destaca-se a criação do Ministério das Cidades, por meio da Medida Provisória 103, depois convertida na Lei 10.683, de 28 de maio de 2003, constituindo-se um fato inovador nas políticas urbanas, na medida em que superou o recorte setorial da habitação, do saneamento, dos transportes (mobilidade) e trânsito para integrá-los, levando em consideração o uso e a ocupação do solo. Além disso, propiciou a definição de uma política nacional de desenvolvimento urbano em consonância com os demais entes federativos (municípios e estados), demais poderes do Estado (legislativo e judiciário) e participação da sociedade, visando coordenar e integrar os investimentos nas cidades brasileiras, de modo a diminuir a desigualdade social e promover a sustentabilidade ambiental.

É importante lembrar, que a formação deste Ministério foi possível devido a mobilização do movimento social organizado por profissionais, lideranças sindicais e sociais, Ongs, intelectuais, pesquisadores e professores universitários. Esse movimento alcançou várias conquistas nos últimos 15 anos, tais como a inserção inédita da questão urbana na Constituição federal de 1988, a lei federal Estatuto da Cidade, de 2001, e a Medida Provisória 2.220, também de 2001[22].

Assim, com base nessa explanação da trajetória das políticas adotadas pelos governos brasileiros, a partir do pós-guerra, nota-se que em termos do desenvolvimento da política habitacional para os segmentos de menor renda, as ações foram bastante pontuais e fragmentadas, não alcançando resultados satisfatórios que viessem constituir-se na consolidação de direitos sociais e numa perspectiva emancipatória dos cidadãos.

Segundo publicado no Diário Oficial da União (DOU)[23] em 10 de maio de 2007, para o ano de 2007, as ações voltadas para área habitacional serão efetuadas por meio do Pró-Moradia, cujo objetivo é oferecer acesso à moradia adequada à população em situação de vulnerabilidade social e com rendimento familiar mensal até R$ 1. 050,00 (um mil cinqüenta reais). As frentes de atuação deste programa consistem na:

[22] Disponível em: < http://www.cidades.gov.br>.
[23] Disponível em: http://www.in.gov.br/materias/pdf/do/secao1/10_05_2007/do1-37.pdf. Acesso em: 25/11/2007

urbanização e regularização de assentamentos precários; edificação de conjuntos habitacionais e desenvolvimento institucional.

Diante disso, o próximo capítulo aborda a política habitacional no contexto do Distrito Federal, sobretudo, delimitando-se no governo de Joaquim Roriz, no período compreendido entre 2002-2006, no qual é feita uma avaliação sobre o caso específico do programa habitacional Socorro Social, destinado às famílias em situação de extrema pobreza. Esse estudo visa retirar elementos para reflexão acerca do modo como a política habitacional brasileira tem se mantido inerte no tempo, bem como apresenta algumas propostas para o desenvolvimento de programas voltados para os interesses populares

CAPÍTULO 3

POLÍTICA HABITACIONAL NO DISTRITO FEDERAL - Avaliação do Programa Socorro Social

3.1. As respostas dos governos do DF frente ao problema crônico de moradias na capital (1990-2006)

A disputa por espaços físicos no DF data do período da construção de Brasília. Com o passar do tempo, em decorrência da intensificação dos fluxos migratórios de outras regiões brasileiras para a capital, pôde-se observar uma crescente expansão urbana em áreas antes não planejadas para a habitação, gerando uma ocupação desordenada do território por meio do estabelecimento de diversos assentamentos nas regiões marginais do centro da cidade (PAVIANI, 1996).

A demanda por habitação foi crescente durante todo o período de constituição da capital brasileira, sendo ainda um problema não solucionado na contemporaneidade. Muitos estudos[24] apontam que as causas do problema de moradia no DF está relacionado ao fator migração, pois desde seu início o DF foi um atrativo para as massas trabalhadoras que sonhavam com uma vida melhor na cidade. Muitos pensavam em condições melhores de emprego e renda e ainda em fixar moradia na cidade por meio da aquisição de um lote. Ainda hoje permanece alta a migração para o Distrito Federal.

Como respostas às essas demandas habitacionais, e com o objetivo de resolver os problemas das "favelas" que ofuscavam a beleza do centro da capital, os governos optaram por segregar os trabalhadores sem moradia nas periferias, que na época significava ir para o meio do cerrado e começar uma cidade do "zero", sem nenhuma infra-estrutura urbana. Assim deu-se início às primeiras cidades satélites do DF que serviram de base de instalação para os trabalhadores que vieram trabalhar na construção civil nesse período: Núcleo Bandeirante e Candangolândia (1956), Taguatinga (1958) e Cruzeiro (1959)[25].

---

[24] Ver: PAVIANI, Aldo. **As correntes migratórias para o Distrito Federal**. In: Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro, jul./set., 1973.

[25]Portal eletrônico do Governo do Distrito Federal. Disponível em:< http://www.distritofederal.df.gov.br/>.

Todavia o tratamento da questão habitacional no DF desde sua origem, na verdade refletia o que acontecia no país de um modo geral, pois conforme mencionado no capítulo 2 deste trabalho, as formas como os governos respondiam à demanda habitacional eram baseadas numa política clientelista, corporativista e desprovida de caráter emancipatório dos cidadãos, sem nenhum compromisso em garantir direitos sociais aos segmentos de menor renda, que eram quem mais padecia dessa política por sua própria situação econômica. Além disso, tratava-se de políticas focalizadas e marcadas pelo caráter de descontinuidade, afetando a eficácia e a efetividade das ações empreendidas.

A trajetória das políticas habitacionais no DF foi também marcada pela formulação de programas habitacionais carentes de uma elaboração sistemática que visasse à eqüidade no acesso e promovesse uma melhoria efetiva das condições de moradia da população necessitada. Ao contrário disso, presenciou-se, a implementação de uma política habitacional materializada por meio de programas que consistiam na distribuição desmedida de lotes, sem oferecer, principalmente às populações carentes, condições mínimas de infra-estrutura urbana e recursos (materiais e financeiros) para a implantação das novas moradias; como também, em alguns governos, houve omissão em relação à política habitacional, interrompendo o atendimento oferecido pelas políticas/programas que já vinham sendo implementados anteriormente.

Essa descontinuidade na prestação dos bens e serviços resulta em muitas perdas em termos de *direitos sociais* dos cidadãos, que sofrem uma interrupção no atendimento (sendo que, muitas vezes são bens e serviços essenciais e de urgência para a vida da pessoa no momento, como o caso da moradia); e *político*, pois afeta a legitimidade dos governos frente à população que fica descrente diante das promessas não cumpridas pelo poder público. Desse modo, a população passa a omitir-se nos processos decisórios, ausentando-se das tomadas de decisões, resultando numa passividade política, principalmente dentre os segmentos de menor renda que geralmente apresenta um nível educacional mais baixo e não possuem uma cultura de reivindicar direitos quando estes lhe são suprimidos.

No **governo Cristovam Buarque**, que compreendeu o período de **1995** a **1998**, a política habitacional foi inicialmente esquecida, pois foi decidido pela nova gestão não priorizar esse setor, visto que para eles, o tema estava intimamente

relacionado ao governo de Joaquim Roriz, cuja forma como este havia implementado a política habitacional no DF foi extremamente criticada na campanha eleitoral de Cristovam. Além disso, o governo de Cristovam Buarque visava investir mais em segurança pública, educação e saúde.

Gouvêa (1999) aponta que houve, no início da gestão de Cristovam, uma crise organizacional e financeira no Instituto de Desenvolvimento Habitacional (Idhab),[26] que deixou a instituição imobilizada não efetuando nenhuma ação no setor habitacional durante o primeiro semestre de 1996, embora houvesse alguns planos para esta área[27]. A instituição ficou sem receber recursos durante os primeiros dezenove meses, restringindo a atuação do governo em relação à política habitacional à entrega de 367 lotes em Sobradinho.

As crises foram provocadas por articulações políticas do governo Roriz para inviabilizar a política habitacional do seu sucessor. Para isso, Roriz colocou grande parte da terra urbana com valor comercial como garantia aos bancos para as obras do metrô. Desse modo, o governo que o sucedesse não poderia desenvolver, de imediato, nenhuma política habitacional de oferta de lotes. Em relação à crise financeira, esta se deu devido à oposição do governo Federal ao Partido dos Trabalhadores (PT), dificultando o acesso às verbas federais nos primeiros dois anos do governo de Cristovam Buarque (GOUVÊA, 1999).

Essa crise culminou na exoneração dos técnicos responsáveis pelo Idhab, e a contratação de outros técnicos trazidos de São Paulo, que pouco conheciam da problemática habitacional histórica do DF, demandando tempo para que eles elaborassem um plano de ação no setor. Com isso, o setor habitacional foi extremamente prejudicado com o desenvolvimento de ações pouco efetivas, acrescentando-se ainda o tratamento da questão habitacional por meio de intervenção policial violenta contra os moradores das invasões. Gouvêa (1999) relata que o governo Cristovam não foi capaz de conter o crescimento das áreas invadidas, permitindo a expansão alarmante destas no período de sua gestão. Um exemplo foi a Estrutural (que

---

[26] Atual Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Seduma).

[27] Havia as propostas para desenvolvimento de programas de construção da Vila Tecnológica, das Moradias Progressivas, construção de apartamentos, oferta de lotes urbanizados e construção de canteiros comunitários com o auxílio de técnicos do Idhab. Tudo isso ficou inviabilizado nos primeiros dezenove meses por falta de verbas (GOUVÊA, 1999).

no período ainda era considerada uma invasão), cujo número de famílias residentes na região passou de 300 para 3 mil.

Na metade do governo, ou seja, somente em julho de 1997, é que o governo Cristovam dá encaminhamento no setor habitacional com a regularização de 92 mil lotes entregues na gestão Roriz.

> "A maioria dos lotes não tinha impedimento para a regularização, e esta só não se efetivou, como determina a Lei N.º 6.766/79, antes da distribuição, por entender o governo passado que, mesmo entregando os lotes de forma precária e ilegal, teria os votos de seus ocupantes" (GOUVÊA, 1999, p. 259).

Houve o atendimento de algumas famílias que receberam "cheque lote", que se tratava de um documento entregue pelo governo Roriz de forma criminosa, dias antes das eleições, às famílias garantindo um lote, sendo que em muitos casos, estes eram inexistentes.

Contudo, a atuação do governo Cristovam Buarque em relação à política habitacional, não foi muito expressiva em termos do desenvolvimento de programas voltados à questão da moradia, havendo o destaque dessa gestão para as ações que visavam à implantação de infra-estrutura urbana em alguns assentamentos populares e de classe média, bem como a criação de novos bairros na zona leste do DF (GOUVÊA, 1999). Todavia foram ações setorizadas que não contemplavam a maior parte da demanda apresentada pela população do DF.

A trajetória do **governo de Joaquim Roriz (1988-1990; 1991-1995)**, foi marcada pela distribuição de lotes semi-urbanizados como resposta às demandas habitacionais crescentes no DF. A política habitacional, era, portanto, destaque dentre as políticas públicas sociais empreendidas por este governo.

No fim da década de 1980 o governo de Joaquim Roriz criou o Programa de Assentamento de População de Baixa Renda com o objetivo de erradicar as invasões de terras públicas e instalar as famílias nas cidades satélites já existentes. Este programa compreendia três etapas: 1) Cadastramento e seleção da população residente em invasões e inquilinos de baixa renda; 2) Remoção da população para locais definitivos; 3) Consolidação dos novos assentamentos (GONÇALVES, 1998). No entanto, estes critérios foram descartados mais tarde pelo próprio governo que passou a distribuir lotes conforme seus interesses particulares, usando a entrega dos lotes como mecanismo para

obtenção de votos no período eleitoral, constituindo-se uma verdadeira "farra de lotes" (GOUVÊA, 1999).

As gestões subseqüentes **(1999-2006)** do governo Roriz mantiveram as características anteriores, dando continuidade à entrega de lotes para a população do DF por meio do estabelecimento de alguns critérios que serão mais adiante expostos. A prática clientelista foi em parte velada pela formulação de uma política habitacional que parecia garantir direitos sociais de forma efetiva, constituindo-se, na verdade, uma contradição do que estava estabelecido na lei, e o que era de fato realizado na prática.

A política habitacional desenvolvida nesse período, conforme disposto no Decreto[28] n.º 24.628, de 07 de junho de 2004, teve como objetivo garantir a contínua melhoria da qualidade de vida da população do Distrito Federal. Os princípios norteadores dessa política baseavam-se fundamentalmente:

- Ocupação ordenada do solo seguindo as diretrizes do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (Pdot), nos Planos Diretores Locais (PDLs) e no Estatuto da Cidade;
- Melhoria da estrutura urbana existente, por meio de adensamento dos núcleos urbanos já constituídos e verticalização das moradias em habitações coletivas;
- Preservação do conjunto urbanístico tombado de Brasília reconhecido pela Unesco como Patrimônio Cultural da Humanidade;
- Gestão Democrática garantindo a participação dos agentes públicos e privados que atuam no setor, e da comunidade nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas urbana e habitacional;
- Direito do cidadão ao acesso à terra e à moradia digna, considerando a habitação não limitada apenas à moradia, mas como um conjunto dos benefícios urbanos, seja com a infra-estrutura, com equipamentos públicos comunitários e demais serviços urbanos;
- Captação e geração de recursos para a sustentabilidade das políticas de desenvolvimento urbano e habitacional; e,
- Melhoria das condições habitacionais com a participação efetiva da comunidade, entidades civis e órgãos governamentais.

[28] Disponível em: < http://www.seduh.df.gov.br>. Acesso em 19/11/2007.

Esses princípios foram parcialmente materializados por meio de projetos e programas sociais desenvolvidos pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (Seduh),[29] órgão do governo responsável pela política habitacional nesse período. A distribuição dos lotes era viabilizada por meio de inscrição no Cadastro Geral de Inscritos (Cidhab) e pelo programa Socorro Social e Atendimento Emergencial voltado para o segmento em estado de extrema pobreza, que é objeto de análise desta monografia.

Nesse período foram empreendidos também pelo governo, em parceria com a Caixa Econômica Federal (CEF) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), projetos e programas voltados para a aquisição e melhoria das habitações, como o Programa de Arrendamento Residencial (PAR)[30] e o projeto Vila Varjão, este último como parte do programa Habitar Brasil do governo federal.

O PAR é voltado para a população que ganha até cinco salários mínimos e dá ao mutuário a opção de compra do imóvel após cinco anos de pagamento. Uma das dificuldades para viabilização deste no DF é a questão fundiária, que prejudica a parceria entre os governos federal e distrital. Além disso, o preço do metro quadrado é bem mais elevado do que em outras regiões do país. De 2004 a 2007, apenas **1.152 unidades** habitacionais do PAR foram entregues na capital federal, sendo que **784** delas em **2004** e as outras **368** até o final de **2005** (SIMÃO, 2007).

O Projeto Vila Varjão, financiado pelo BID, consiste na construção e melhoria estrutural das habitações existentes e na infra-estrutura urbana do local. O BID em parceria com a CEF, responsáveis pelo financiamento, e a Seduma, pelo corpo técnico para efetuação dos projetos habitacionais e urbanísticos, oferecem às famílias da Vila Varjão a opção de escolher entre a construção de uma unidade habitacional, ou a concessão de um auxílio no material de construção. Na última gestão de Roriz estavam previstas a construção de **298** casas pelo projeto. Todavia, segundo informações obtidas por técnicos da instituição, somente foram iniciadas as obras de **228** moradias que não

[29] Esta Secretaria foi criada por meio da Lei n.º1.797, de 28/12/1997. Originalmente se chamava Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano (Shdu). Na gestão de Roriz, no período 1999-2002, foi proposta uma reforma nesta Secretaria, que se efetivou por meio da Lei 2.296 de 21/01/1999, passando a designar-se Secretaria de Desenvolvimento e Habitação (Seduh).

[30] O PAR está dentro do conjunto de ações do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) empreendido pelo governo federal.

chegaram a ser concluídas devido ao embargamento efetuado pelo Ibama desde abril de 2006, por considerar a área de sensibilidade ambiental[31].

No entanto, para solucionar o problema, o atual governador do DF, José Roberto Arruda, pretende desenvolver esse projeto em outras Regiões Administrativas, como Ceilândia e Samambaia, para onde deseja deslocar cerca de 150 famílias residentes na Vila Varjão que não tiveram suas casas concluídas por conta do embargamento do Ibama (SEDUMA, 2007). Em relação ao PAR, o governador pretende angariar junto ao governo federal a quantia de R$ 10 milhões para o ano de 2008 a fim de dar andamento na construção de 300 moradias. Esta quantidade ainda é pequena diante da demanda que se apresenta a este programa.

Assim, embora o governo de Joaquim Roriz tenha empreendido algumas ações na área habitacional, nem sempre estas correspondiam às necessidades reais do público-alvo. A forma como o governo geriu esta política aprofundava bem mais os problemas habitacionais do que os solucionava**:** os programas de assentamentos para os segmentos de baixa renda contribuíam para a expansão horizontal dos núcleos urbanos no DF, desprovidos de infra-estrutura urbana e equipamentos comunitários, resultando na baixa qualidade de vida dessa população e acentuando o processo de favelização das cidades satélites da capital.

Não obstante, havia um distanciamento e uma verdadeira contradição em relação ao que estava preconizado na lei que regulamentava a política habitacional para o DF e a prática no cotidiano das ações efetuadas pela Seduh. Muitas vezes, os critérios de seleção eram pouco claros e confundiam os usuários dos serviços desta Secretaria, principalmente em relação aos inscritos no Cidhab, que nunca sabiam qual a pontuação exata para o recebimento do lote.

Com base nessa breve contextualização acerca da política habitacional no DF, a próxima seção irá tratar especificamente do objeto de estudo deste trabalho, que é o programa Socorro Social, sobre o qual será realizada uma avaliação do período compreendido entre 2002 e 2006, período de execução do programa.

[31] Informação obtida na Seduma, em novembro de 2007.

3.2. Programa Habitacional Socorro Social (2002-2006)

3.2.1. Breve histórico e perfil do programa

O Programa Socorro Social foi criado no ano 2000, por meio da Instrução Normativa 02/2000, na gestão do Governador Joaquim Roriz, com o intuito de atender às famílias numerosas[32] e de baixa renda. Posteriormente surgiram outras portarias que regulamentaram o programa: Portaria 116-126/2001; Portaria 138-165/2002; Portaria 33/2004 e Portaria 28/2005. Estas Portarias ora ampliavam o acesso, ora reduziam rigorosamente os critérios de ingresso no programa. A cada mudança de portaria as famílias que não possuíam os requisitos exigidos eram descartadas, gerando insatisfação e falta de credibilidade na política habitacional como um todo. As primeiras portarias, até a n.º33/2004, exigiam apenas uma das situações específicas (que serão apresentadas a seguir) para ingresso no programa. A Portaria 28 passou a exigir duas situações específicas e os processos já formalizados anteriormente, deveriam ser reanalizados à luz dessa nova portaria.

Para objeto de análise neste trabalho, será adotada somente a última Portaria 28/2005 que regulamentou o programa Socorro Social, que estabelecia os seguintes critérios para ingresso no programa:

- Comprovar tempo de moradia no Distrito Federal nos últimos cinco anos por meio de documentos pessoais, cartão de atendimento hospitalar, cartão de vacina, declaração escolar e comprovante de votação;
- Ter família em estado de desamparo com dependentes: menores de idade ou quando maiores de idade portadores de deficiência mental ou física; com invalidez absoluta e irreversível ou com doença grave comprovada por laudo médico, observando se o requerente possui a tutela legal dos mesmos;
- Características da renda familiar: até 3 (três) salários mínimos; renda per capita de ½ salário mínimo. Podem ser descontadas da renda familiar as despesas com tratamento médico, desde que apresentadas as receitas médicas junto a notas fiscais recentes;

[32] Nesta portaria não explicava o critério que caracterizasse uma família numerosa e nem a faixa de renda para ingresso no programa. A partir da Portaria 126/2001 foi retirado o termo "família numerosa", talvez pela imprecisão do termo e o critério de renda passou a ser apresentado, ou seja, renda mensal familiar per capita de **até meio salário mínimo**, obedecendo ao limite de **até três salários**.

- Não ter sido atendido em Programa Habitacional pelo Governo do Distrito Federal;
- Não ter sido proprietário, promitente, comprador, cessionário ou usufrutuário de qualquer imóvel no Distrito Federal;
- Cumprindo as exigências acima, é preciso apresentar **duas ou mais** situações específicas:
  - Redução drástica da renda familiar motivada por abandono, morte ou invalidez de algum membro da família;
  - Doença grave irreversível (do requerente ou dependente) comprovada com laudo médico, que acarrete despesas elevadas para o tratamento comprovadas por receituário e notas fiscais;
  - Doença grave irreversível; deficiência absoluta ou permanente (do requerente ou dependente) comprovada com laudo médico, que impeça o exercício de atividade profissional que provenha a própria manutenção ou de seus familiares;
  - Família em desabrigo por calamidade pública ou em condições de extrema pobreza ou residindo em áreas de risco quando constatadas por visita "*in loco*".

Os critérios para ingresso neste programa eram bastante seletivos, alcançando uma clientela extremamente pobre, tendo sua situação agravada pela presença de problemas de saúde os quais requeriam gastos mensais com tratamento e medicamentos.

O programa concedia somente a entrega do lote, sem nenhum suporte financeiro ou material para a construção das novas moradias. Conforme observação efetuada na instituição durante nosso período de estágio acadêmico obrigatório (2004-2006), pôde-se observar que a maioria destas famílias vivia em moradias muito precárias - pequenos cômodos alugados ou cedidos e invasões - devido à sua situação de baixa renda, revelando a necessidade maior que a da simples posse de um lote.

No entanto, embora o programa fosse voltado para um segmento extremamente empobrecido, muitas famílias não se enquadravam nos critérios estabelecidos, principalmente por não apresentarem as duas situações específicas. Essa exigência foi uma "inovação" desta última Portaria, pois os formuladores do programa

idealizavam que o quantitativo de beneficiários estava exagerado. Assim, propunham que a solução era o estabelecimento de um critério a mais, de modo que restringisse o acesso ao programa.

Essa atitude provocou uma grande indignação no corpo técnico da Gesec/social que trabalhava cotidianamente com as diversas situações apresentadas por estas famílias, conhecendo de perto as necessidades reais dos usuários do programa.

A equipe técnica da Gesec/social era constituída por: uma socióloga, duas assistentes sociais, uma psicóloga, uma pedagoga, uma agente social, um técnico administrativo e quatro estagiárias de serviço social. Este setor era responsável pela triagem das famílias para ingresso no Socorro Social, visita *in loco,* e levantamentos sócio-econômicos para projetos habitacionais da Seduh.

Os técnicos responsáveis em elaborar o programa pouco conheciam da realidade dessas famílias. Os formuladores não eram dotados de conhecimentos técnicos e específicos na área social, o que pode explicar, mas não justificar o desconhecimento das necessidades reais dessa população. No processo de elaboração do programa, nem mesmo os técnicos da Gesec eram consultados, sendo um processo inteiramente *top-down*[33].

A questão política também era outro entrave que acarretou nessa restrição, visto que nesse período as demandas habitacionais tinham crescido muito, e a Seduh teve que tomar medidas para conter esse número de usuários que chegavam todos os dias, estando muito acima das capacidades de atendimento da instituição[34].

A tabela 5 apresenta um demonstrativo do número de lotes entregues pelo programa Socorro Social no período 2002-2006.

---

[33] Entende-se como processo *top-down*, quando determinada política pública ou programa é elaborada de modo centralizado, de cima para baixo (MOREIRA; FERNANDES; SUCENA, 2004), sem a participação dos segmentos demandantes da política e debates com especialistas da área, podendo, desse modo, acarretar em equívocos por não conhecer a realidade dos usuários.

[34] É importante lembrar, que esse aumento das demandas habitacionais, nada mais era do que conseqüência da própria política habitacional implementada pelo GDF, que estimulava ainda mais a chegada de migrantes no DF ao longo do tempo.

Tabela 5:
Número de lotes distribuídos pelo Programa Socorro Social (2002-2006)

Ano	N.º de Lotes Distribuídos	Variação
2002	**66**	**-**
2003	**3**	**-95%**
2004	**110**	**3567%**
2005	**16**	**-85%**
2006	**28**	**75%**
TOTAL	**223**	

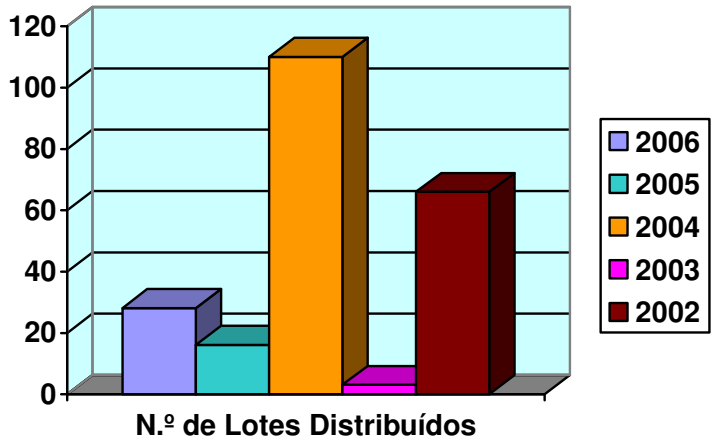
Fonte dos dados: Seduma. Visita institucional realizada em 16/08/2007.
Fonte/ tabela: Elaboração própria.

Conforme observado na tabela 5 o quantitativo de lotes entregue em 2004 foi o maior no período analisado (2002 a 2006), com um crescimento de 3.567% em relação à 2003. Isso pode ser explicado em parte, pela vigência da Portaria 33, que exigia apenas que o usuário apresentasse **uma situação específica**[35] para atendimento prioritário. No caso, a extrema pobreza, que era a situação da grande maioria.

Nos anos 2005 e 2006, já estava em vigor a Portaria 28, de maio de 2005, que restringiu o acesso exigindo **duas situações específicas,** já relatadas anteriormente. Com isso, percebe-se claramente que houve uma redução acentuada do número de lotes distribuídos para os casos de Socorro Social, se comparado com o ano de 2004. Em 2005 foram entregues 16 lotes apenas, e em 2006, 28 lotes. Uma diferença apenas de 12 unidades, talvez pelo fato de ter sido ano eleitoral, o governo tenha "agilizado" a distribuição, prática comum para se obter apoio do povo. Essa situação é melhor visualizada no gráfico 1.

[35] Apresentar uma das seguintes situações: Existência de doença grave com gastos elevados para o tratamento; Doença grave ou deficiência que impeça o exercício da atividade profissional; família ao desabrigo por calamidade pública, em que as condições de vida demonstre pobreza extrema; casos emergenciais de famílias, cuja história de sofrimento seja tal modo evidente merecendo atendimento pelo programa.

Gráfico 1
Lotes distribuídos pelo Programa Socorro Social (2002-2006)



Fonte dos dados: Seduma. Visita institucional realizada em 16/08/2007.
Fonte/ Gráfico: Elaboração própria.

Em 2002, primeiro ano em que foram distribuídos lotes pelo programa Socorro Social, foram entregues 66 lotes em diversas regiões administrativas do DF. Dentre elas: Santa Maria, Samambaia, Recanto das Emas e Riacho Fundo II. Nesta última o número de lotes doados foram 35, distribuídos em três quadras novas: QS 14, QS 16 e QS 18.

3.3. Programa Socorro Social: Efetivação de um direito ou clientelismo?

3.3.1. Metodologia, campo de observação e instrumentos utilizados

Para a realização desta pesquisa optou-se pelo método quantitativo, devido à objetividade e praticidade que tal caminho proporciona. No entanto, o uso do método qualitativo não foi descartado, visto que apresenta uma grande utilidade na leitura dos dados quantitativos no momento em que se abstrai das respostas (tanto escritas, como faladas) dos indivíduos informações que vão além das pretendidas pelo questionário.

Assim, a coleta de dados no campo foi viabilizada por meio da aplicação de questionários com perguntas fechadas e eventuais anotações acerca de comentários que os moradores pesquisados faziam, julgadas importantes e que não estavam contempladas no instrumento de pesquisa. A observação do campo de pesquisa também

se constituiu como um instrumento utilizado, no qual, pôde-se perceber o modo de vida dessa população naquele ambiente.

A amostragem foi retirada com base no universo de 35 lotes distribuídos no Riacho Fundo II no ano de 2002, dos quais foram selecionadas 19 famílias para a aplicação dos questionários. O critério de escolha das famílias foi intencional com base na seqüência dos endereços em cada conjunto.

A escolha do ano de 2002 como objeto de análise é justificado por marcar o início do programa e, desse modo, existe uma maior defasagem temporal. Isto significa que, para a pesquisa, cinco anos transcorridos permite uma melhor noção do nível de eficácia e efetividade das ações deste programa sobre a vida de seu público-alvo.

Ressalta-se também que a escolha dessas famílias é possível devido a homogeneidade do segmento pesquisado[36], pois com base na observação de campo, grande parte delas se encontram ainda em situação de extrema pobreza e vivendo em moradias em processo de construção. Desse modo, a amostra escolhida consegue representar a situação de vida do objeto estudado como um todo, permitindo sua avaliação.

Com base nisso, o propósito fundamental desta pesquisa foi realizar uma avaliação de efetividade do programa Socorro Social, verificando como no decorrer dos anos a situação dessas famílias ficou em termos de melhoria do padrão de vida após o recebimento do lote.

[36] Essa homogeneidade se dá não somente no Riacho Fundo II, mas sobre todas as famílias beneficiadas pelo programa que estão localizadas em outras regiões administrativas do DF. A carência econômica delas não está condicionada somente à localidade onde vivem, mas trata-se de um problema estrutural maior gerado pelo sistema capitalista, cujo programa em análise, não objetivava , e nem poderia resolver.

3.3.2. Histórico da cidade

O Riacho Fundo II[37] foi criado no ano de 1990 quando o governo decidiu erradicar a invasão existente no Setor de Indústria e Abastecimento (SIA) efetivando um assentamento de 562 famílias na QN 01.

Em 2001, o governador Joaquim Roriz assinou o Decreto 21.909, de 17 de janeiro de 2001, (DODF nº 16 de 23 de janeiro de 2001), criando a sub-administração Regional do Riacho Fundo II, descentralizando o atendimento, que antes era feito na Administração Regional do Riacho Fundo I.

Em 2003, por meio da lei 3.153, de 07 de maio, o Riacho Fundo II foi desmembrado definitivamente do Riacho Fundo I, tornando-se a Região Administrativa (RA XXI).

Esta RA está subdividida em Quadras Industriais – QI, Quadras Nortes – QN, Quadras Centrais – QC e atualmente as Quadras Sul – QS que é a terceira etapa do Riacho Fundo II, além dos Conglomerados Agrourbanos de Brasília (CAUB I e II) que atende as famílias de baixa renda com objetivo de exploração agrária cooperativista.

A cidade, segundo dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) 2004, tem uma população urbana de 17.386 mil pessoas, das quais 51,5% são mulheres e 48,5% são homens. A renda domiciliar mensal é em média de R$ 845,00 (3,3 salários mínimos no período da pesquisa), e a renda per capita é de R$ 236,69.

[37] Fonte das informações: Portal da Administração Regional do Riacho Fundo II. Disponível em: http://www.riachofundoii.df.gov.br/001/00101001.asp?ttCD_CHAVE=202. Acesso em:19/11/2007.

A Pesquisa

Nos dias 15 e 18 novembro de 2007 foi realizada a pesquisa nos conjuntos 03 e 04 da QS 14, e conjuntos 01, 02 e 05 da QS 16 do Riacho Fundo II. Foram visitados **19 lotes** e aplicados questionários a **10 famílias**. Isso se deve ao fato de que havia, desse total, dois titulares não residentes, cinco segundo moradores[38] e **dois** locatários (famílias que alugaram o imóvel), totalizando nove famílias que ficaram de fora da pesquisa por não se constituírem o foco de estudo desse trabalho. Nestas quadras foram entregues **35 lotes** no ano de 2002[39] por meio do programa habitacional Socorro Social da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (Seduh), atualmente Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Seduma).

A QS 14 e a QS 16 estão situadas num local distante das demais quadras do Riacho Fundo II, que devido a este distanciamento e a ausência de urbanização[40], se comparado com as demais quadras dessa RA, parece ser uma outra pequena cidade.

O acesso a essas quadras apresenta-se um pouco difícil visto que há somente duas alternativas de transporte coletivo público que vai até lá: um ônibus "Circular" e outro com destino a Rodoviária do Plano Piloto. Cada um demora em média 30 minutos para passar. Segundo relato de uma das moradoras, estes ônibus circulam nessas quadras somente há oito meses. Isto significa que essa comunidade ficou quase cinco anos sem transporte público coletivo, dificultando o acesso ao trabalho, à escola dos filhos e aos Centros de Saúde e hospitais para aqueles que apresentam enfermidades.

A maioria das famílias pesquisadas informou que residem no local desde a entrega dos lotes. Relataram que nesse período não havia nenhuma infra-estrutura urbana mínima no local, isto é, não tinha nessas quadras rede de água e luz elétrica nos primeiros meses após a concessão dos lotes. Alguns moradores disseram que havia nesse período caminhões-pipa que forneciam água, cuja armazenagem era feita em tambores postos em frente aos lotes. Acrescentaram ainda que era muito difícil tal situação porque no local criavam-se animais (cavalos), e estes bebiam da água dos

---

[38] Caracteriza-se o "**segundo morador"** como a pessoa que comprou o lote do proprietário titular que recebeu o lote do governo. Segundo a pesquisa, dos 19 lotes selecionados, havia 5 situações em que havia um segundo morador.

[39] Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (SEDUMA), em visita institucional realizada em 16/08/2007.

[40] Ver anexo III, p. 79.

tambores, contaminando-a. Quanto à energia elétrica, nos primeiros meses, era fornecida por meio de "gambiarras" puxadas das quadras vizinhas mais antigas. Somente após um ano foi instalada a rede pública elétrica e rede de água e esgoto. Como conseqüência, houve o acréscimo de algumas despesas para orçamento doméstico dos moradores, pois eles tinham que custear o poste de luz implantado frente aos seus lotes que trazia energia para suas residências, bem como também pagar as caixas de esgoto e os medidores de água e energia, que foi bastante oneroso para estas famílias de baixa renda. Alguns relataram que ficaram vários meses pagando essas taxas e que atualmente a conta de água ainda vem onerosa devido a estas instalações.

Embora já tenha cinco anos da instalação das famílias nas quadras QS 14 e QS 16, **as ruas ainda não possuem pavimentação**, sendo isso também uma grande queixa dos moradores, pois no período da seca têm que enfrentar a poeira e durante o período de chuva, os buracos nas ruas e a lama. Essa situação agrava ainda mais as condições de saúde dessas famílias que, em sua maioria, ganharam o lote pelo programa Socorro Social em virtude do estado de extrema pobreza e por apresentar problema de saúde grave, sendo, portanto, contraditório e desrespeitoso o governo permitir que famílias vulneráveis fossem residir num local sem o mínimo preparo para recebê-las.

3.3.3. Principais resultados

O instrumento utilizado para coleta de dados foi questionário fechado contendo 14 perguntas onde o entrevistado responderia "sim" ou "não"; e a última pergunta, a de n.º 14, o entrevistado deveria atribuir uma nota ao programa na escala de 0 a 10.

As perguntas inicialmente tinham o objetivo de identificar quem era o morador atual dos lotes: se era o proprietário titular[41], ou se era um segundo morador[42], locatário[43], ou outro. Em seguida, as perguntas eram referentes: a) renda mensal familiar, para analisar o nível de renda dessas famílias atualmente; b) se apresentavam na família algum problema de saúde grave ou deficiência; c) número de filhos; d) número de pessoas residentes no lote; e) condições de moradia no local. Este item refere-se a análise da infra-estrutura da moradia construída contemplando a qualidade

[41] **Proprietário titular:** pessoa que recebeu o lote diretamente do governo.
[42] **Segundo Morador:** pessoa que adquiriu o lote do proprietário titular.
[43] **Locatário:** pessoa que vive numa residência alugada.

da habitação, bem como a infra-estrutura urbana no local (pavimentação das ruas, redes de água, esgoto e energia elétrica), a presença de equipamentos comunitários (escolas, centros de saúde, posto policial e corpo de bombeiros) próximo à quadra.

Na segunda parte do questionário, as perguntas se referiam às **condições de moradia antes do recebimento do lote** pelo programa Socorro Social, repetindo as mesmas perguntas da primeira parte do questionário no que concerne à parte de equipamentos comunitários e infra-estrutura urbana. As perguntas novas tratavam da situação de moradia antes do recebimento do lote: a) se era alugada, própria, cedida, invadida, ou outra; b) qual foi a principal dificuldade que a família havia enfrentado assim que recebeu o lote, se era de ordem financeira (para construir a moradia), se foi a ausência de infra-estrutura urbana no local e falta de equipamentos comunitários básicos; c) quais as vantagens que o programa proporcionou à família; d) qual a sugestão para a elaboração de programas habitacionais; e, por fim, e) uma avaliação, na qual o morador atribuía uma nota na escala de 0 a 10 ao programa.

3.3.4. Análise dos dados

Na primeira pergunta que visava saber quem era o morador do lote atualmente, **52,3%** (10) dos pesquisados eram os proprietários titulares dos lotes; **10,5%** (2) era titular não residente[44]; **26,3%** (5) era segundo morador e **10,5%** (2) era locatário.

Vale ressaltar que a pesquisa visava obter informações acerca dos proprietários titulares que receberam o lote diretamente do governo. Desse modo, os demais tipos de moradores ficaram de fora da pesquisa por não fazer parte do objeto de análise. Assim, o total agora de entrevistados seria 10 e não 19. Pois, dos 10 entrevistados, subtrai-se 9 correspondente ao **proprietário não residente** (2), **segundo morador** (5) e o **locatário** (2).

A tabela e o gráfico a seguir demonstram melhor estes dados.

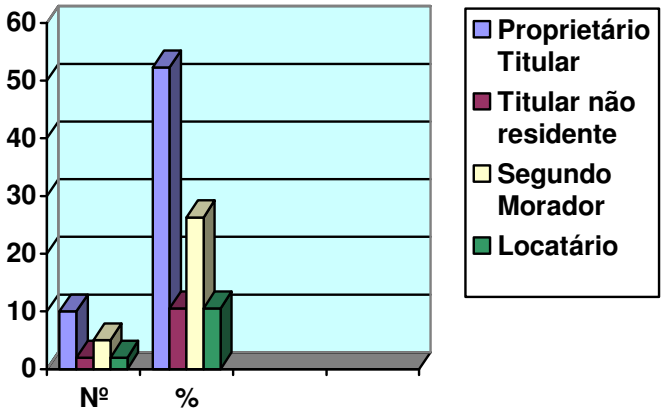
[44] **Proprietário titular não residente:** considera-se o proprietário que ainda não reside no lote, seja porque não construiu o imóvel ou porque ainda está em fase de construção.

Tabela 6
Atuais moradores dos lotes

Proprietário Titular		*Titular não residente*		*Segundo Morador*		*Locatário*	
n.º	**%**	**n.º**	**%**	**n.º**	**%**	**n.º**	**%**
10	52,3%	2	10,5%	5	26,3%	2	10,5

Fonte: Elaboração própria. Pesquisa realizada no Riacho Fundo II, dias 15 e 18/11/2007.

Gráfico 2
Atuais moradores dos lotes



Fonte: Elaboração própria. Pesquisa realizada no Riacho Fundo II, dias 15 e 18/11/2007.

Na pergunta referente ao **nível de renda** das famílias, **80%** (8) apresentaram a renda mensal de até **1 salário mínimo**; e, **20%** (2), apresentaram a renda de **até 2 salários mínimos**. Nisto percebe-se a permanência da situação de extrema pobreza dessas famílias no decorrer do tempo, demonstrando que em termos econômicos, não houve uma melhoria efetiva no nível de renda. Isso talvez devido ao problema do desemprego no país e o baixo nível educacional dessas famílias o que as impossibilita de ingressar no mercado formal de trabalho, bem como pela inacessibilidade aos direitos sociais garantidos pela Seguridade Social.

Quanto à situação de saúde, grande parte respondeu ter problema de saúde grave **80%** (8). Sendo compreensível esses dados, uma vez que o programa era destinado a famílias que apresentavam extrema pobreza e problemas de saúde.

Em relação ao número de filhos, **40%** (4 famílias) disseram ter **dois** filhos; **40%** (4 famílias) **três** filhos, seguido de **10%** (1 família) que têm **quatro** filhos, e **10%** (1 famílias) disse não ter **nenhum** filho. A variação, portanto, do número de filhos das famílias pesquisadas, é de 2 a 3 filhos.

A respeito do número de residentes no lote, 60% dos pesquisados afirmaram ter de 3 a 4 pessoas residindo em seus imóveis.

Condições de moradia no local: 100% (10) das famílias pesquisadas apresentaram moradias de tijolos. O que demonstra uma melhora sutil nas condições de habitabilidade delas se comparadas com as condições de moradia antes de receber o lote pelo programa: 80% (8 famílias) residiam em casa de tijolos e 20% (2 famílias) disseram ter residido em barraco de madeirite. De um modo geral, segundo informações dos moradores das quadras pesquisadas, todos ali foram atendidos pelo programa Socorro Social. E, pode-se perceber que a maioria das construções daquelas quadras era de tijolos, foram raros os casos de construções de barracos de madeirite.

Em relação a isso, a pesquisa demonstra que, provavelmente, devido o decorrido dos anos (cinco anos após a entrega dos lotes), essas famílias conseguiram alocar recursos aos poucos para a construção de uma moradia de tijolos, ainda que simples (porque a maioria das casas não estava pronta: paredes rebocadas e pintadas). Outro fator relevante é que essas famílias conseguiram ajuda de terceiros para a construção, visto que pela pesquisa foi constatado que a maioria ainda apresenta o nível de renda muito baixo. A metade dos pesquisados (5 famílias) responderam que conseguiram construir a moradia com **recursos próprios mais a ajuda de terceiros** (parentes e amigos); 30% (3 famílias) construíram **somente com seus recursos**; 10% (1 família) somente com a **ajuda de terceiros,** pois não possuíam nenhuma condição financeira; e, uma família relata que conseguiu financiamento junto à da Caixa Econômica Federal.

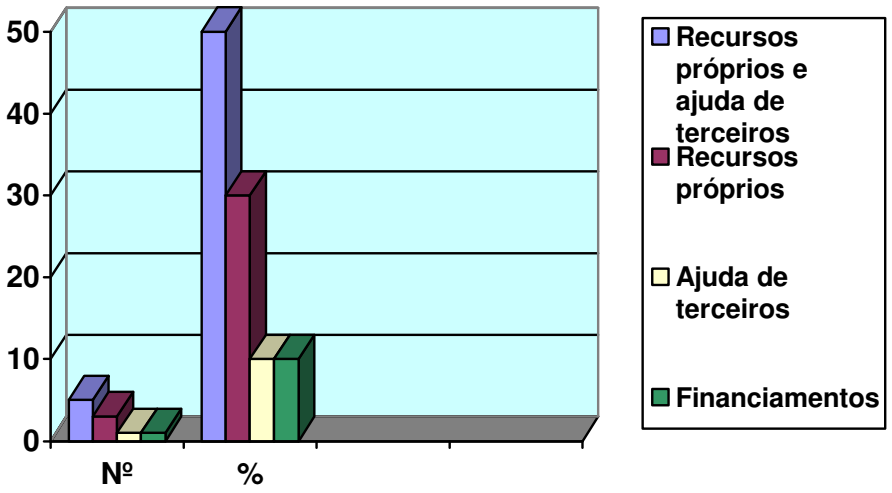
Na tabela 7 e no gráfico 3, apresentados a seguir, pode-se visualizar melhor esses dados.

Tabela 7
Modo como as famílias construíram as moradias

Recursos próprios e ajuda de terceiros		*Recurso próprio*		*Ajuda de terceiros*		*Financiamento*	
n.º	**%**	**n.º**	**%**	**n.º**	**%**	**n.º**	**%**
5	50	3	30	1	10	1	10

Fonte: Elaboração própria. Pesquisa realizada no Riacho Fundo II, dias 15 e 18/11/2007.

Gráfico 3
Modo como as famílias construíram as moradias



Fonte: Elaboração própria. Pesquisa realizada no Riacho Fundo II, dias 15 e 18/11/2007.

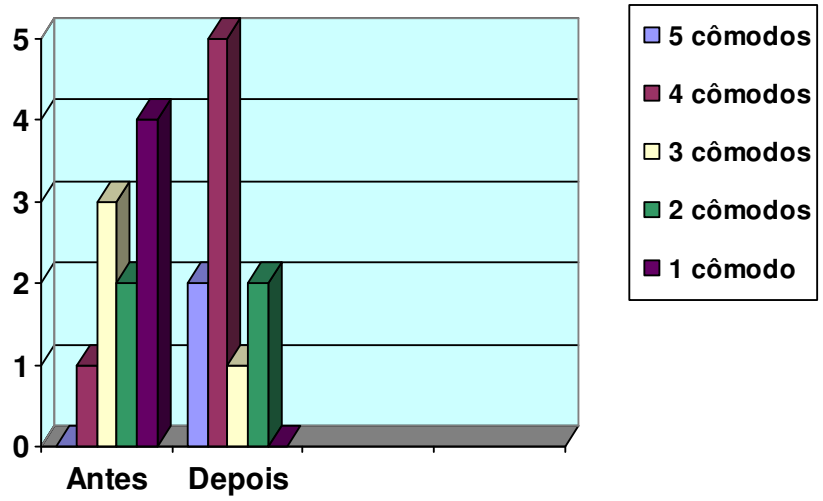
Das casas construídas atualmente, 50% (5 casas) apresentam **quatro** cômodos cada; 20% (2 casas) **cinco** cômodos; 20% **dois** cômodos apenas, e 10% (1 casa), **três** cômodos. **Antes de receber o lote** pelo programa a quantidade de cômodos das casas era: 40% (4) das famílias pesquisadas disseram ter residido em casas de **um** cômodo apenas; 30% (3 famílias) em casas de **três** cômodos; 20% (2 famílias) em casa de **dois** cômodos e 10% (1 família) disse ter residido em casa de **quatro** cômodos. Com base nesses dados, percebe-se que as famílias tiveram uma melhoria em termos de espaço físico de suas residências, tendo mais cômodos em suas casas atuais. Veja tabela 8 e Gráfico 4 a seguir.

Tabela 8
Quantidade de cômodos antes e depois

N.de cômodos	*Antes*		*Depois*	
	n.º	**%**	**n.º**	**%**
5	0	0	2	20
4	1	10	5	50
3	3	30	1	10
2	2	20	2	20
1	4	40	0	0

Fonte: Elaboração própria. Pesquisa realizada no Riacho Fundo II, dias 15 e 18/11/2007.

Gráfico 4
Quantidade de cômodos antes e depois



Fonte: Elaboração própria. Pesquisa realizada no Riacho Fundo II, dias 15 e 18/11/2007.

A segurança pública também é um grande problema para os moradores, pois segundo eles, pequenos furtos, assaltos e roubos nas casas vem sendo uma constante naquelas quadras. A ausência de um posto policial no local tem propiciado o aumento desses delitos. Inclusive no último dia da pesquisa de campo (18/11/2007) foi presenciada a chegada da polícia em uma das residências em virtude de um assalto, no

qual os vizinhos contaram que os assaltantes levaram vários eletrodomésticos da família. Esse fato ocorreu às 10h da manhã.

Situação das famílias antes de receber o lote: 70 % (7 famílias) disseram que moravam de aluguel, e 30% em moradias cedidas por terceiros.

As famílias relataram que nos locais onde residiam antes, a maioria tinha todos os equipamentos comunitários próximos de suas residências e que funcionavam bem. Centros de saúde, 90% respondeu que tinha próximo; escolas, responderam 100% sim; posto policial, 100%; e corpo de bombeiros, 50% disseram ter próximo.

Infra-estrutura urbana: 80% disseram que havia pavimentação nas ruas; todas disseram que havia rede elétrica pública e rede de água e esgoto.

Dificuldades enfrentadas no momento do recebimento do lote: 70% disseram que a maior dificuldade foi financeira, pois devido ao baixo nível de renda tiveram dificuldades para construir logo suas casas ainda que necessitassem urgentemente da moradia; e, 30% disseram que a carência de infra-estrutura urbana mínima (como água e luz) foram as principais dificuldades enfrentadas, principalmente, pelo agravante da situação de saúde das famílias, bem como os equipamentos comunitários básicos, centro de saúde e escolas foram os mais citados.

Quando foi perguntado às famílias quais foram as **principais vantagens** que o programa havia trazido para elas, 70% responderam que foi a estabilidade da moradia, isto é, não são mais obrigados a mudar-se de localidade constantemente, e, 30% disse que a principal vantagem foi sair do aluguel, pois este era bastante dispendioso no orçamento familiar.

Para a **melhoria dos programas habitacionais**, 60% opinaram que seria importante a concessão de auxílio financeiro para construção das moradias; e, 40% consideram importante a articulação dos programas habitacionais com outros programas sociais, principalmente os relacionados à geração de emprego e renda, pois os beneficiados do programa apresentam o perfil socioeconômico e educacional muito deficitário. Isso atesta a necessidade de uma articulação entre a política de trabalho do GDF com as demais políticas sociais. Esses dados demonstram que as famílias têm o interesse de emancipar-se e ter sua autonomia financeira, em vez da dependência tutelada do Estado.

Um ponto em comum entre os usuários do Socorro Social é a pobreza, presente em todos os casos, o que os coloca numa situação de vulnerabilidade social acompanhada de demandas que extrapolam as atribuições da Seduma e as competências dos profissionais desta instituição, pois vão além do problema de acesso à moradia. Com freqüência comparecem a esta instituição usuários solicitando à assistente social auxílio por meio de cesta básica.

Esse fato leva à reflexão de que as formas tradicionais de intervenção nas expressões da Questão Social têm sido pouco efetivas, por **estarem regidas pela segmentação de necessidades** e por respostas setorizadas e especializadas. As transformações societárias desencadearam demandas que vão além dos limites das respostas institucionais. Nesse contexto, uma alternativa de intervenção com o objetivo de responder às novas demandas, tem sido a idéia de trabalho em rede, que inclui redes de solidariedade, redes de suporte social e redes primárias. (MIOTO, 2002).

De acordo com Mioto (2002), a discussão do trabalho em rede é especialmente importante no âmbito do Serviço Social, pois está presente nos processos de trabalho do assistente social.

Em relação à nota do programa na escala de 0 a 10, **70 % deram nota 10,** pelo fato de terem pelo menos o lote para construir sua moradia. Alguns moradores ressalvaram que ainda que no início, quando chegaram lá, tivesse sido muito difícil, hoje estão satisfeitos por que o lote agora é propriedade deles, o que gera segurança e um sentimento de gratidão por tal benefício.

A representação social do "ter uma casa" vai além das questões objetivas, ela está presente no imaginário dos sujeitos, pois a ideologia da casa própria se apresenta como uma forma de superação, ao menos em parte, da condição rebaixada que a extrema pobreza imprime aos segmentos afetados por ela (PELUSO, 1999). Adquirir uma moradia significa para estas famílias ascender socialmente, já que outrora não tinham nada que fosse de sua propriedade e, com o lote, sentem que estão em uma posição melhor, ainda que sua situação real de renda não tenha se modificado. Em conclusão, Peluso (1999, p.129) afirma em relação à obtenção da casa própria: "estar de posse desse objeto é afirmar-se perante o mundo, e a afirmação é tanto maior quanto mais esforço próprio foi investido em sua aquisição. [...] na esfera do morar, [...] cada um sabe quem é e qual a sua posição na escala social".

Desse modo, embora em sua grande maioria as famílias encontrem-se satisfeitas por terem a tão sonhada moradia, estas somente esperam que o governo do Distrito Federal dê continuidade às obras de urbanização efetuando a pavimentação das ruas e construindo escolas para as crianças, pois esta foi uma queixa freqüente das mães que disseram ter que pegar ônibus todos os dias para levar os filhos para estudar nas escolas situadas em outras quadras (distantes) do Riacho Fundo II.

Essa população deseja que o sonho da casa própria seja vivenciado em plenitude, sem os pesadelos que a periferização dos espaços proporciona como a ausência dos equipamentos comunitários essenciais para a vida na cidade (segurança pública, centro de saúde, escolas, áreas de lazer, etc.) e a falta de urbanização. Pois, conforme preconiza o Estatuto da Cidade no artigo 2º, todo cidadão tem o direito de viver em uma cidade urbanizada com infra-estrutura urbana, tendo acesso ao transporte e aos serviços públicos em geral de modo igualitário.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A questão habitacional remonta ao processo de industrialização. O desenvolvimento capitalista ocasionou um novo meio de vida mediante a criação das cidades, as quais se tornaram o *locus* de produção e reprodução do capital. A contradição permeia também os espaços da cidade capitalista, isto é, se por um lado ela foi criada para o desenvolvimento produtivo, gerando riquezas (para uma minoria), por outro lado, gera também uma séria de mazelas constituindo-se também um local onde a exclusão social tem sua presença marcada.

O tratamento da questão habitacional com ações pontuais e clientelísticas foi a marca comum dos governos brasileiros tanto a nível nacional como local. O governo sempre tratou o problema da habitação como última prioridade, e ao desenvolver programas, privilegiou-se mais os extratos de maior renda, uma vez que a habitação ficou a mercê do mercado imobiliário, cujo acesso é daqueles que apresentam um nível de renda capaz de arcar com as elevadas parcelas financeiras dos financiamentos ditados pela lei do lucro.

Para os segmentos de menor renda, de forma contraditória, restou o desenvolvimento de programas pouco expressivos e ineficientes para solucionar o problema da moradia, tornando-se alvo das políticas clientelistas dos governos populistas. Estes segmentos, ironicamente, são os que mais necessitam da intervenção do Estado na provisão desse bem, justamente por suas condições econômicas que as impedem de aceder ao mercado imobiliário.

O estudo aqui desenvolvido analisou a política habitacional do DF dirigida aos segmentos de baixa renda, com base no Programa Socorro Social, executado nas duas últimas gestões de Joaquim Roriz (1999-2006). Para tanto, efetuou-se uma avaliação do programa tendo como finalidade identificar, a partir dos resultados desta intervenção, se as condições habitacionais das famílias beneficiadas melhoraram efetivamente, numa perspectiva de promoção da cidadania e garantia de direitos.

De acordo com os resultados da pesquisa, 70% das famílias entrevistadas mencionaram a dificuldade financeira, como o principal problema no momento do recebimento do lote. Isso é resultado direto da extrema pobreza apresentada. Essas famílias levaram cerca de dois anos para a construção de suas moradias e com ajuda de

terceiros. Todavia, a maioria das construções está inacabada. A pesquisa mostra também que outra dificuldade apresentada pelas famílias beneficiadas pelo programa Socorro Social foi a ausência dos equipamentos comunitários e a falta de infra-estrutura urbana. Pois, esta última questão impossibilitou a mudança imediata de muitas famílias para os lotes em virtude dos agravos que a poeira e a escassez de água poderia trazer à saúde dos moradores.

A maioria mostrou-se satisfeita com o programa pelo simples fato de possuírem agora um lote de sua propriedade, além da vantagem de sair do aluguel que era bastante dispendioso para orçamento familiar.

Consideram importante a concessão de um auxílio financeiro por parte do governo para ajudar na construção das moradias, bem como a articulação dos programas habitacionais a outros programas sociais, principalmente, de geração de emprego e renda. Aqui se observa a importância da articulação em redes das políticas sociais, superando a forma tradicional segmentada da intervenção estatal sobre as diversas expressões da questão social.

A contradição se faz presente nesta análise, quando se percebe que, inicialmente, a intenção do governo do DF era atender a um segmento excluído, devido à suas condições financeiras, do mercado imobiliário. Porém, a forma como o programa foi desenvolvido não solucionou totalmente a questão da moradia, visto que foi ofertado um lote a famílias pobres, cuja renda mensal não ultrapassa dois salários mínimos, e, no entanto, não lhes foi dado nenhum auxílio financeiro ou material para ajudar na construção do imóvel.

Desse modo, a hipótese inicial levantada de que o programa não havia contribuído de forma efetiva para a melhoria das condições de vida das famílias se confirma. A reflexão feita aqui acerca do programa estudado, é que a mera concessão de um lote não resolve a carência habitacional dessas famílias plenamente, pois lotes semi-urbanizados não garantem uma habitação de qualidade. Constata-se que a forma como o programa foi conduzido não se constituiu como um direito de cidadania em sua totalidade, antes foi reafirmado, uma prática clientelista que visa somente interesses políticos em detrimento da promoção da cidadania e bem-estar da população.

Diante disso, para o desenvolvimento de programas habitacionais para famílias em estado de extrema pobreza, e numa perspectiva de contribuir para a promoção da cidadania destes segmentos, recomenda-se o desenvolvimento das seguintes ações:

- Estabelecer critérios claros para o acesso aos programas, adotando procedimentos universalistas de modo a garantir a eqüidade na oferta das moradias;
- Atrelado à política/programa habitacional desenvolver a articulação em rede com outras políticas sociais, visando minimizar a segmentação das intervenções sobre a questão social considerando a totalidade do problema, que envolve a questão do desemprego, da educação, saúde, segurança pública, entre outros;
- Desenvolver a oferta das habitações vinculadas à política urbana: fornecimento da infra-estrutura urbana mínima imediata (água, luz e pavimentação das ruas) e instalação dos equipamentos comunitários básicos (escolas, centros de saúde, postos policiais, sistema de transporte público) nas localidades que serão habitadas;
- Viabilizar a construção das casas populares por meio de financiamentos, com parcelas financeiras a baixo custo, ou pelo fornecimento de materiais para a autoconstrução das moradias, subsidiada pela orientação de técnicos competentes na área da construção civil. Para isso, se faz necessário uma decisão do poder público em arcar com grande parte dos custos das unidades habitacionais, e;
- Dar continuidade aos trabalhos desenvolvidos por governos anteriores no intuito de evitar a interrupção do atendimento aos usuários, sempre realizando avaliações dos programas visando sua melhoria;

O atual governador do DF desativou o programa Socorro Social e arquivou 728 processos que aguardavam análise. As perspectivas deste governo para o quadriênio 2008-2011 são: efetuar a urbanização nas localidades carentes de infra-estrutura; dar continuidade ao programa PAR, que no atual governo recebe o nome de “Arrendar”; realizar parcerias com a iniciativa privada em projetos de incorporação imobiliária (para a criação de habitações coletivas); assistência técnica, tanto para autoconstrução, como para a melhoria das habitações existentes e oferta de linhas de Crédito Moradia para a

compra de material de construção e contratação de mão-de-obra especializada para a promoção de melhorias e ampliações das unidades habitacionais.

Em conclusão, a questão habitacional deve ser considerada em sua totalidade, como um problema que está inserido no seio da questão urbana e no contexto das relações de classes, isto é, como um produto das mazelas geradas pelo sistema capitalista de produção, cujas raízes são estruturais.

Assim, o papel do Estado, representado pelos governos, é de suma importância no equacionamento dessa questão, pois este quando posicionado em prol dos interesses populares, pode minimizar as iniqüidades geradas pelo capitalismo, ofertando os bens e serviços públicos necessários ao bem-estar da população. Ressalta-se também a importância da mobilização política dos segmentos excluídos, tendo em vista reivindicar seus direitos junto ao poder público para a provisão de suas necessidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Aroldo Batista. As novas configurações do Estado e da sociedade civil. In: **Capacitação em serviço social e política social**. Módulo I. Brasília, Cead, 1999, p. 33-43.

ARRETCHE, Marta Teresa Silva. Tendências no estudo sobre avaliação. In: **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. RICO, Elizabeth Melo (Org.). 4.ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2006.

AZEVEDO, Sérgio. "Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências". In: **Coleção habitare** - Habitação social nas Metrópoles brasileiras: Uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX. CARDOSO, Adauto Lucio. (coordenador). Porto Alegre: ANTAC, 2007. Disponível em: http://www.habitare.org.br/pdf/publicacoes/arquivos/colecao7/capitulo_1.pdf .Acesso em : 19/10/2007.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). 26. ed. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2006.

BRASIL. **Estatuto da Cidade** (2001). Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/media/LeiEstatutoCidade02.pdf> Acesso em: 03/11/2007.

CODEPLAN. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios** (PDAD), 2004. Disponível em: <http//codeplan.df.gov.br>. Acesso em: 19/11/2007.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: Para a década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas. Vol.4. **Políticas Sociais e Organização do Trabalho**, Brasília: IPEA/IPLAN. março, 1990.

DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS. Disponível em: < http://www.onu-brasil.org.br/documentos_direitoshumanos.php> Acesso em: 03/11/2007.

ENGELS, F. **A Questão da habitação**. Belo Horizonte: Aldeia Global, 1979.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias do *Welfare State*. **Revista Lua Nova**, n.24, São Paulo, CEDEC, set.1991, P.85-115.

FALEIROS, Vicente de Paula. Natureza e desenvolvimento das políticas sociais no Brasil. In: **Capacitação em Serviço Social,** módulo 3 – Políticas Sociais. Brasília: UNB, Centro de Educação Aberta, continuada a Distância, 2000.

_____. **A Política Social do Estado Capitalista: As funções da Previdência e da Assistência Sociais**. 5.ed. São Paulo: Cortez, 1987.

GOUVÊA, Luiz Alberto de Campos. "Uma política habitacional de interesse social para o Distrito Federal". In: **Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania**. Org. Aldo Paviani. Brasília, Ed. UnB: 1999.

GONÇALVES, Maria da Conceição Vasconcelos. **Favelas Teimosas: lutas por moradia.** Brasília: Thesaurus, 1998.

LOJKINE, Jean. **O Estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981 (2ª Edição 1997).

MAIA, Rosane de Almeida. **Fundos Previdenciários e o Financiamento do Desenvolvimento:** o papel dos Fundos Patrimoniais dos Trabalhadores e dos Fundos de Pensões**.** Tese de Doutorado, Universidade Estadual de Campinas, 2003.

MELO, Marcus André. As sete vidas da agenda pública brasileira. In: **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. RICO, Elizabeth Melo (Org.). 4.ed. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 2006.

MELO, Marcus André B. C. de. **Políticas Públicas e Habitação Popular**: Continuidade e Ruptura 1979-1988. Dissertação de Mestrado, Pernambuco,UFPE, 1989.

MINAYO, Cecília de Souza (Org.); DESLANDES, Suely Ferreira; NETO, Otávio Cruz; GOME, Romeu. **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade.** Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1994.

MINAYO, Cecília de Souza; ASSIS, Simone Gonçalves; SOUZA, Edinilza Ramos de. (Organizadoras). **Avaliação por triangulação de métodos: abordagem de programas sociais.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Déficit Habitacional no Brasil 2005.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2007.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Agenda 21**. Capt. 7. Disponível em: < http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=587> Acesso em: 03/11/2007.

MIOTO, Regina Célia Tamasco. O Trabalho com Redes como procedimento de intervenção profissional: o desafio da requalificação dos serviços. In: **Revista Katálysis**, Florianópolis. v. 5. n° 1 jan/jun 2002. p. 51-58. Editora UFSC.

MORAIS, Maria da Piedade; GUIA, George Alex da. PAULA, Rubem de. Monitorando o Direito à Moradia no Brasil (1992-2004). **Políticas Sociais- Acompanhamento e Análise**. IPEA, v. 12, fev., 2006. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/bpsociais/bps_12/ensaio4_monitorando.pdf>. Acesso em: 15/10/2007.

MOREIRA, Marcelo Rasga; FERNANDES, Fernando M. Bessa; SUCENA, Luis Fernando M. **A avaliação de políticas sociais no contexto da reforma gerencial do Estado: contribuições para o debate metodológico**. In: **Ser Social**. n.14, jan./jun. 2004.

PAVIANI, Aldo (Org.). **Brasília, moradia e exclusão**. Brasília: Ed. UnB, 1996.

_____. **Brasília- gestão urbana: conflitos e cidadania**. Brasília, Ed. UnB: 1999.

_____. **As correntes migratórias para o Distrito Federal**. In: Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro, jul./set., 1973.

PELUSO, Marília Luíza. O papel das representações sociais do "comprar a casa" na identificação dos problemas habitacionais. In: **Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania**. Org. Aldo Paviani. Brasília, Ed. UnB: 1999.

PIERSON, C. Origens e desenvolvimento do *Welfare State*: 1880-1975. In: **Beyond the *Welfare State***. Cambridge. Polity Press.1991. Resumo preparado e traduzido por Potyara Pereira.

POCHMANN, Márcio. Proteção Social na Periferia do Capitalismo: considerações sobre o Brasil. In: **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n.2, p.3-16, 2004.

RAMOS, Maria Helena Rauta (Org.). **Metamorfoses Sociais e políticas urbanas**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Pechman Robert (Org.). **Cidade, povo e nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

SÁ, Maria Elvira Rocha de; BARBOSA, Maria José de Souza. A cidade, a reestruturação produtiva e a nova ordem mundial. In: **Serviço Social e Sociedade**. Brasília, ano XXIII, n.72, nov.2002.

SEDUMA**. Revista Eletrônica Habitat**. jul./ago. 2007. Disponível em: < http://www.habitat.seduma.df.gov.br/>. Acesso em: 21/11/2007.

SILVA, Ademir Alves. "As relações Estado-sociedade e as formas de regulação social". In **Capacitação em Serviço Social e Política Social. Módulo 02: Reprodução Social, Trabalho e Serviço Social**. Brasília, 1999.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Política Habitacional Brasileira: verso e reverso**. São Paulo. Cortez.1989.

SIMÃO, Edna. Em marcha lenta. **Correio Braziliense.** Brasília, 02 maio, 2007. Disponível em: <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=351706>. Acesso em: 19/11/2007.

SOARES, Laura Tavares. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2003

Lista de Sites:

http://www.distritofederal.df.gov.br

http://www.seduh.df.gov.br

http://www.seduma.gov.br

http://www.riachofundoii.df.gov.br

http://www.cidades.gov.br

ANEXOS

ANEXO I

Tabulação dos Dados de Pesquisa

<u>Pesquisa* realizada nas quadras QS 14 e QS 16 do Riacho Fundo II</u>

***** Foram visitados 19 lotes, e aplicados 10 questionários nos dias 15 e 18 de novembro de 2007.

1.CARACTERÍSTICA DO ENTREVISTADO:

- Proprietário residente no local: **10_____52,6%**
- Proprietário não residente: **2_____10,5%**
- Segundo Morador: **5 _____ 26,3%**
- Locatário: **2_____10,5%**
- **Total: 19_____100%**

*P.S: O restante do questionário só foi preenchido por completo pelo proprietário residente. Desse modo, na pesquisa dos 19 entrevistados subtrai-se 9 correspondente ao **proprietário não residente** (2), **segundo morador** (5) e o **locatário** (2). O total, portanto, será 10 e não 19.*

2. Renda Mensal Familiar:

- Até 1 salário mínimo.: **8_____80 %**
- Até 2 salário mínimo.: **2_____20%**

Total: 10_____100%

3. Tem problema de saúde: 8_____80%
Não possuem problema de saúde: 2____20%
Total: 10_____100%

4. Número de filhos:

- 2 filhos: **4 _____40%**
- 3 filhos: **4 _____40%**
- 4 filhos: **1 _____10%**
- Nenhum: **1 _____10%**
- **Total: 10 _____ 100%**

5. Número de pessoas que residem no local:

- 2 pessoas: **1_____10%**
- 3 pessoas: **3_____30%**
- 4 pessoas: **3_____30%**
- 5 pessoas: **1_____10%**
- 6 pessoas: **1_____10%**
- Mais de 6 pessoas: **1____10%**
- **Total: 10 _____100%**

6. CONDIÇÕES DE MORADIA NO LOCAL:

- Casa de tijolo: **10_____100%**
- Barraco de madeirite: 0_____0
- Barraco de lona: 0 _____0

6.4. Quantidade de cômodos:
- 2 cômodos: **2 _____20%**
- 3 cômodos: **1 _____10%**
- 4 cômodos: **5 _____50%**
- 5 cômodos: **2 _____20%**
- **Total: 10 _____100%**

6.5. Possui banheiro: **10_____100%**

6.6. Piso:
- Cerâmica: **2_____20%**
- Cimentado: **8_____80%**
- **Total: 10_____100%**

6.7 Telha:
- Zinco: **1_____10%**
- Eternit: **8_____80%**
- Colonial (barro): **1_____10%**
- **Total: 7_____100%**

7. EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS:
- Possui Centro de Saúde próximo: **não tem**.
- Possui escolas próxima: **não tem**
- Possui Posto Policial próximo: **não tem**
- Possui Corpo de Bombeiros próximo: **não tem.**

8. INFRA-ESRUTURA URBANA:
8.1. Pavimentação nas ruas: **não tem**
8.2. Rede elétrica pública**: tem**
8.3. Saneamento básico (rede de esgoto, água potável e coleta de lixo): **tem.**

9. CONDIÇÕES DE MORADIA ANTES DE RECEBER O LOTE PELO SOCORRO SOCIAL

9.1. Situação de Moradia:
- Alugada: **7_____ 70%**
- Cedida: **3 _____ 30%**
- **Total: 10 _____ 100%**

10. Estrutura da moradia:
- Casa de tijolo: **8 _____ 80%**

- Barraco de Madeirite: **2 _____ 20%**
- **Total: 10 _____ 100%**

11. Quantidade de cômodos:
- 1 cômodos: **4 _____ 40%**
- 2 cômodos: **2 _____ 20%**
- 3 cômodos: **3 _____ 30%**
- 4 cômodos: **1 _____ 10%**
- **Total: 10 _____ 100%**

12. Possui banheiro: 100% responderam que sim.

13. Piso:
- Cerâmica: **4 _____ 40%**
- Cimentado: **6 _____ 60%**
- **Total: 10 _____ 100%**

14. Telha:
- Zinco:**1_____ 10%**
- Eternit: **8_____ 80%**
- Colonial (barro): **1____ 10%**
- **Total: 10_____ 100%**

15. Equipamentos Comunitários:
- Centro de Saúde próximo: **9/ 90%** disseram que tinha
- Escolas próximo: 10**/ 100%** disseram que tinha
- Posto Policial: 10**/ 100%** disseram que tinha
- Corpo de Bombeiros: **5/ 50%** disseram que tinha

16. Infra-estrutura urbana:
- Pavimentação nas ruas: **8/ 80%** disseram que tinha.
- Rede elétrica pública: **100%** responderam que tinha
- Saneamento básico (rede de esgoto, água potável e coleta de lixo): **100%** responderam que tinha.

17. Qual a principal dificuldade enfrentada pela família ao receber o lote?
- Financeira: **7/ 70%**
- Ausência de infra-estrutura urbana e equipamentos comunitários básicos: **3/ 30%**
- **Total: 10/100%**

18. Como construiu a atual moradia?
- Recursos próprios: **3 / 30%**
- Ajuda financeira de familiares e amigos: **1 /10%**
- Financiamento de bancos: **1/ 10%**
- Recursos próprio mais ajuda de amigos e familiares: **5 / 50%**
- **Total: 10/100%**

19. Quais vantagens o programa trouxe para você:

- Estabilidade de moradia: **7 / 70%**
- Sair do aluguel: **3/ 30%**

20. O que você considera importante para melhorar o programa?

- Auxílio financeiro: **6/ 60%**
- Articulação do programa com outros programas sociais, principalmente de geração de emprego e renda: **4/ 40%**

21. Que nota você daria ao programa na escala de 0 a 10?

- Nota 6: **1/ 10%**
- Nota 7: **1/ 10 %**
- Nota 8**: 1/10%**
- Nota 10: **7/ 70%**
- **Total: 10/ 100%**

ANEXO II

QUESTIONÁRIO PARA ENTREVISTA DE CAMPO

Data da Entrevista: ___/___/_____
Região Administrativa: _____

1. IDENTIFICAÇÃO

Endereço: _____
N.º do Entrevistado: _____

2. O ENTREVISTADO É:

Proprietário Titular: S( ) N ( )
Segundo Morador: S ( ) N ( ) **[Se sim, não precisa preencher o restante do questionário]**
Locatário: S ( ) N ( ) **[idem]**
Outro: _____
Renda Mensal Familiar: ( ) até 1 salário mínimo, ( )até 2 salários mínimos, ( ) até 3 salários mínimos, ( ) outro...
Possui problema de saúde:_____
N.° de filhos:_____
N.º de membros que residem no local:_____

3. CONDIÇÕES DE MORADIA NO LOCAL:

3.1. Casa de tijolo S ( ) N ( )
3.2. Barraco de madeirite S ( ) N ( )
3.3. Barraco de lona S ( ) N ( )
3.4. Outro:_____
3.5. Quantidade de Cômodos: _____ **3.6.** Possui Banheiro: S ( ) N ( )
3.7. Piso: cerâmica S ( ) N ( ); terra batida S ( ) N ( ); cimentado S ( ) N ( ); Outro: _____.
3.8. Telha: zinco S ( ) N ( ); "eternit" S ( ) N ( ); Colonial (barro) S ( ) N ( ); Outro: _____.

4. EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS:

4.1. Possui Centro de Saúde próximo: S ( ) N ( );
4.2. Possui Escolas próximas: S ( ) N ( );
4.3. Possui Posto Policial: S ( ) N ( );
4.4. Possui Corpo de Bombeiros: S ( ) N ( );
4.5. Esses equipamentos já existiam no momento da entrega dos lotes: S ( ) N ( ) Quais?_____ou foram implantados posteriormente: S ( ) N ( ) Quais? _____Quanto tempo depois?_____

5. INFRA-ESTRUTURA URBANA:

5.1. Possui pavimentação nas ruas: S ( ) N ( );
5.2. Possui rede elétrica pública: S ( ) N ( );
5.3. Possui Saneamento Básico: Rede de Esgoto: S ( ) N ( ); Coleta de Lixo: S ( ) N( ).

5.4. Esses equipamentos já existiam no momento da entrega dos lotes: S ( ) N ( ) Quais?_____ou foram implantados posteriormente: S ( ) N ( ) Quais? _____Quanto tempo depois?_____.

6.CONDIÇÕES DE MORADIA ANTES DE RECEBER O LOTE PELO SOCORRO SOCIAL:

6.1. Local que residia:
6.1.1. Residia em Invasões: S ( ) N ( ) Local:_____.
6.1.2. Área Regularizada: S ( ) N ( ) Local:_____.
6.1.3. Outro:_____.

6.2 Situação da Moradia:
6.2.1. Alugada: S ( ) N ( ); Própria: S ( ) N ( ); Cedida: S ( ) N ( ); Invadida ( ).

6.3. Estrutura da residência:
Casa de tijolo: S ( ) N ( ); Barraco de Madeirite: S ( ) N ( ); Barraco de lona: S ( ) N ( ); Outro: _____.
6.2. Quantidade de cômodos_____
6.3. Possuía banheiro: S ( ) N ( )
6.4. Piso: cerâmica S ( ) N ( ); terra batida S ( ) N ( ); cimentado S ( ) N ( ); Outro: _____.
6.5. Telha: zinco S ( ) N ( ); "eternit" S ( ) N ( ); Colonial (barro) S ( ) N ( ); Outro: _____.

7. **EQUIPAMENTOS COMUNITÁRIOS:**
7.1. Possuía Centro de Saúde próximo: S ( ) N ( );
7.2. Possuía Escolas próximo: S ( ) N ( );
7.3. Possuía Posto Policial: S ( ) N ( );
7.4. Possuía Corpo de Bombeiros: S ( ) N ( );

8. INFRA-ESTRUTURA URBANA:
8.1. Possuía pavimentação nas ruas: S ( ) N ( );
8.2. Possuía rede elétrica pública: S ( ) N ( );
8.3. Possuía saneamento básico: Rede de Esgoto: S ( ) N ( ); Coleta de Lixo: S ( ) N( ).

9. QUAL A PRINCIPAL DIFICULDADE ENFRENTADA PELA FAMÍLIA AO RECEBER O LOTE:
9.1. Financeira: Não possuía recursos para construir a moradia: S ( ) N ( );
9.2. Ausência de equipamentos comunitários básicos: S ( ) N ( );
9.3. Distância do local de trabalho, escola dos filhos, familiares e amigos com quem estavam habituados: S ( ) N ( );
9.4. Outros: _____.

10. COMO CONSTRUIU A ATUAL HABITAÇÃO:
10.1. Com recursos próprios: S ( ) N ( );
10.2. Com ajuda de familiares e amigos: S ( ) N ( );
10.3. Com ajuda do governo: S ( ) N ( );

10.4. Com financiamento de bancos: S ( ) N ( );
10.5. Com ajuda de outras instituições (ONG's, instituições de caridade e assistência, etc...): S ( ) N ( );
10.6. Outros: _____.
11. O Programa Socorro Social contribuiu para a melhoria de suas condições de vida? S ( ) N ( ) Por quê?_____
_____
12. Para você quais as vantagens que o programa proporcionou para você e sua família?: **12.1.** estabilidade de moradia ( ), **12.2**.uma fonte a mais de renda ( ), **12.3.**maior segurança ( ), **12.4.**outro ( )
13. O que você pensa ser importante para a melhoria do Programa? Oferecer uma ajuda financeira na construção das moradias ( ); Articular com outros programas sociais, tais como de 1-geração de emprego e renda, 2-educação, 3-saúde e lazer ( ); 4-outros( ) _____;
14. Em sua opinião, a forma como foi elaborado e executado o programa Socorro Social, que nota você daria entre 0 e 10? _____.

TERMO DE CONSENTIMENTO

Título da Pesquisa: "Programas Habitacionais para famílias de baixa renda no DF: O caso do Programa Socorro Social. Efetivação de um direito ou clientelismo?"

Você é convidado a participar desta pesquisa, que tem por finalidade realizar uma avaliação do programa habitacional Socorro Social.

Sua contribuição se dará respondendo um questionário contendo algumas perguntas acerca das condições de moradia antes de ser beneficiado pelo programa, como depois.

Sua participação é voluntária. Apesar de ser de suma importância os dados fornecidos, você tem a liberdade de não responder a todas as questões perguntadas, assim como de recusar a participar da pesquisa, sem qualquer prejuízo para você.

Todas as informações coletadas nesta pesquisa são estritamente sigilosas, de forma que a sua identidade será preservada. Os relatos da entrevista serão identificados por códigos ou nomes fictícios, de forma que você não possa ser identificado (a).

Tendo em vista os itens acima apresentados, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu interesse em participar da pesquisa, estando ciente que estou isenta de receber quaisquer valores monetários e materiais, bem como sem nenhum ônus para mim.

Assinatura: _____
N.ºdo entrevistado: _____
Pesquisador: _____
Local e Data: _____ ___/___/_____.

ANEXO III

Figura 1

Área Urbanizada

Visita *"in loco"*: Riacho Fundo II, novembro de 2007.

Figura 2

Área Urbanizada

Visita *"in loco"*: Riacho Fundo II, novembro de 2007.

Figura 3
Quadras QS 14 e 16: Ausência de infra-estrutura urbana

Visita *"in loco"*: Riacho Fundo II, novembro de 2007.

Figura 4
Quadras QS 14 e 16. Ausência de infra-estrutura urbana: parada de ônibus improvisada

Visita *"in loco"*: Riacho Fundo II, novembro de 2007.

Figura 5
Lote vazio

Visita *"in loco"*: Riacho Fundo II, novembro de 2007.

Figura 6
Casa em construção e em fase de acabamento: realidade da maioria dos moradores

Visita *"in loco"*: Riacho Fundo II, novembro de 2007.