

POLÍTICA HABITACIONAL NO DISTRITO FEDERAL: A EXPERIÊNCIA DO PLANO DISTRITAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL

HOUSING POLICY IN THE FEDERAL DISTRICT: THE EXPERIENCE OF THE DISTRICT PLAN FOR HOUSING OF SOCIAL INTEREST



Isabella Bizinoto Fernandes

Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, Brasil

bizinotofisabella@gmail.com



Benny Schvarsberg

Universidade de Brasília, Brasília, Distrito Federal, Brasil

benny@unb.br

1

Resumo

A partir da extensa bibliografia já produzida acerca do planejamento urbano de Brasília e o percurso das políticas habitacionais implementadas no Brasil da década de 1960 até os dias atuais, o presente trabalho apresenta a trajetória da política habitacional no Distrito Federal, com enfoque na elaboração e revisão do PLANDHIS – Plano de Habitação de Interesse Social do DF. Dessa forma, o artigo expõe brevemente a maneira como as políticas habitacionais foram implementadas até a criação do SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, e quais as suas consequências para a questão habitacional e o desenvolvimento da cidade, com base em análises precedentes e documentos públicos, principalmente do âmbito do Distrito Federal. Assim, por meio de um comparativo entre os PLANDHIS elaborados em 2012 e revisado/atualizado em 2023, a análise discorre acerca do escopo, elaboração e propostas apresentadas. A conclusão desse apanhado indica que a minuta do PLANDHIS publicada em 2023, avança ao propor uma quebra importante de paradigma de política habitacional encarando a moradia como um serviço público, sob um olhar apurado para as necessidades específicas de cada grupo social principalmente a população em situação de vulnerabilidade.

Palavras-chave: Política habitacional. Habitação de interesse social. Distrito Federal.

Abstract

Based on the extensive bibliography already produced about urban planning in Brasília and the course of housing policies implemented in Brazil from the 1960s to the present day, this paper presents the trajectory of housing policy in the Federal District, focusing on the elaboration and revision of the District Plan for Housing of Social Interest. Thus, the paper briefly exposes the way housing policies were implemented until the creation of the SNHIS, and what were its consequences for the housing issue and the development of the city, based on previous analyses and public documents, mainly from the Federal District. Thus, through a comparison between the PLANDHIS elaborated in 2012 and in 2023, discussing the scope, elaboration and proposals presented. The conclusion of this overview indicates that the draft of the PLANDHIS published in 2023 proposes an important paradigm shift in housing policy, viewing housing as a public service, with a keen eye for the specific needs of each social group, especially the vulnerable population.

Keywords: Housing policy. Social interest housing. Federal District.

Introdução

A moradia é o ponto de partida do universo do indivíduo. A partir da casa que dá “o encontro das diversas dimensões da sua vida: social, econômica, afetiva, cultural, dentro tantas outras dimensões que a complexidade humana cria e demanda” (Iacovini, 2014). Ligado intrinsecamente aos pressupostos mínimos de um padrão de vida adequado, o direito à moradia está diretamente relacionado à efetivação dos demais direitos básicos, e ecoa no princípio de dignidade da pessoa humana como reconhecido na Declaração Universal dos Direitos Humanos.

Nesse sentido que se estabelece o entendimento de uma moradia digna. Como encarada pelo PIDESC – Plano Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, a moradia digna para além de um abrigo físico, consiste num ambiente capaz de proporcionar condições adequadas ao desenvolvimento social, econômico e cultural dos seus moradores, assegurando assim as sete dimensões¹ chaves de um padrão de vida digno. Essas dimensões são interdependentes, e se relacionam com os demais aspectos da vida urbana. No entanto, a localização adequada, a acessibilidade e custo acessível de uma moradia, entre outros elementos definidos pelo PIDESC estão profundamente relacionados à reprodução das relações de produção ao longo da trajetória da cidade.

Conceituada por Lefebvre (1973), as relações de produção configuram o sistema social como vivenciado e facilmente notável no cotidiano. No caso do Distrito Federal, as relações metropolitanas que se estabelecem na interdependência entre as suas trinta e três regiões administrativas constituintes, são fruto de um processo existente desde o início de sua ocupação enquanto capital. Presente principalmente nas dinâmicas de trabalho e habitação, essa reprodução mantém o Plano Piloto e setores adjacentes como centro, enquanto as demais áreas permanecem periféricas.

Ponto chave para a metropolização das cidades dentro de um sistema capitalista, essas dinâmicas são incorporadas na produção do espaço urbano, impulsionadas pela articulação do setor financeiro ao capital imobiliário e encontram respaldo nas estratégias políticas de agentes públicos (Penna, 2013). Assim, fica evidente

¹ As sete dimensões, ou elementos chaves, definidos pelo PIDESC são: a segurança de posse; habitabilidade; disponibilidade de serviços; infraestrutura e equipamentos públicos; localização adequada; adequação cultural; acessibilidade e custo acessível. (Iacovini, 2014).

o papel do estado e das políticas públicas nas relações de produção seja como agente regulador ou agente provedor de habitação, de acordo com seu interesse.

O desenvolvimento do Distrito Federal se coloca aqui como um importante estudo de caso. A nova capital, Brasília, surge já na década de 1950 sob o ideal de modelo urbano racionalista, com um planejamento de base estatal e com princípios, ainda que equivocadamente, equitativos.

No entanto, o que se desenha ao longo dos anos a partir de sua inauguração, é uma série de políticas e programas que configuraram o processo de urbanização espraiada da cidade e sua região metropolitana. Mas que, acima de tudo, visam reproduzir a relação estabelecida entre centro precursor de investimentos e periferia subdesenvolvida, o que se reflete diretamente nas dinâmicas habitacionais.

Este texto almeja uma breve análise crítica das principais políticas habitacionais implantadas ao longo da história do DF, até o desenvolvimento e última revisão do atual Plano Distrital de Habitação de Interesse Social – PLANDHIS, buscando expor sua efetividade e abordar o que suas limitações e possibilidades trazem para a pauta da habitação social atualmente.

Para isso se estrutura em três partes. A primeira retoma a trajetória que o planejamento urbano do Distrito Federal e suas políticas públicas traçaram no âmbito da habitação, a partir de estudos sobre as políticas implementadas que tangem principalmente o crescimento das cidades satélites. A partir de então, na segunda parte visa apresentar os rumos que a política habitacional do DF tomou desde a criação do SNHIS (Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social) em 2005, em especial sob a óptica da elaboração PLANDHIS em 2012, os resultados do programa MCMV – Minha Casa Minha Vida, e a experiência da Companhia de Habitação do Distrito Federal (CODHAB) frente às demandas urbanas habitacionais. Ao final, é colocada a revisão do PLANDHIS que se inicia em 2020 com enfoque nas perspectivas possíveis de se vislumbrar sob o novo olhar, estratégias e instrumentos dados à política habitacional.

Dessa forma, o artigo conclui que o novo PLANDHIS, caso implementado como proposto, é um passo otimista para alcançar novas formas de abordar a problemática da moradia de interesse social, se distanciando do tradicional paradigma da casa própria. Isso porque sua estrutura e processo de elaboração,

se estabelecem na concordância entre o planejamento e execução, com a colaboração entre diferentes instâncias governamentais e movimentos de base sociais.

No entanto, ao final o artigo não deixa de apontar sua fragilidade enquanto uma política governamental, pois ainda que seja publicado como decreto não tendo caráter de lei distrital, as mudanças propostas pelo PLANDHIS revisado são subordinadas à vontade política de realizá-las.

Trajetória da habitação social no Distrito Federal; década de 60 aos anos 2000

É comum ao abordar a problemática de habitação na cidade, remeter aos diversos processos que levaram ao crescimento da população urbana vivido no Brasil a partir do século XX. Marcada pelo êxodo rural entre anos 1920 e 1930, a expansão urbana que configurou as grandes cidades brasileiras teve grande ênfase na consolidação de uma infraestrutura viária, buscando dotar a cidade de fluxos de circulação de mercadoria e de pessoas com a ascensão do automóvel. Foi a partir da década de 1950, com a modernização e industrialização retardatária que amplificou a aglomeração nos centros urbanos, que a questão da divisão socioespacial da cidade veio à tona e ganhou força no pensamento modernista que se estabelecia como paradigma de urbanismo (Quinto Júnior, 2013).

A nova capital e os assentamentos candangos

Nesse contexto se dá a transferência da capital federal para o planalto central e o Edital do Concurso Nacional do Plano Piloto da Nova Capital do Brasil em 1956. Por meio dos projetos concorrentes e as avaliações do júri, é possível constatar que, ao contrário do que se costuma crer, a criação de núcleos territorialmente independentes, as cidades-satélites, eram parte importante da concepção urbanística em voga enquanto método de planejamento do território, como aponta Derntl (2018), já que de princípio serviriam como núcleos de abastecimento de produtos e pessoas para o fluxo econômico central do Plano Piloto.

No entanto, a posição do júri desconsidera os horizontes que o poder público vislumbrava para a capital ao escolher vencedora a “concepção urbanística [...] (da)quilo ‘que de fato importa’ – considerando-se que a fundação da cidade é

que daria ensejo ao posterior desenvolvimento planejado da região” (Derntl, 2018). Com isso era levado em conta que o contingente populacional que se estabeleceria na capital se restringiria aos funcionários públicos transferidos e apenas um terço da massa trabalhadora que migrou para sua construção, segundo relato de Lúcio Costa (Oliveira, 2005; apud Derntl, 2018).

Não foi assim que sucedeu. A perspectiva de novas oportunidades, de “um novo modo de vida, um novo país” como vinculava a propaganda da época, atraiu para a “Capital da Esperança” não só os candangos como suas famílias. Essa população se estabeleceu nos acampamentos da NOVACAP próximos ao Lago Paranoá e Núcleo Bandeirante desde o início da implantação em 1955 (Gouvêa, 2016). Em um breve período, a ocupação desses acampamentos se tornou descontrolada. Segundo Derntl (2018), é possível inferir que inicialmente a favelização oriunda da ocupação não planejada nos acampamentos foi tratada com condescendência pelas autoridades em função da capacidade de alojar um grande contingente em pouco tempo. Mas não durou muito.

Figura 1 - Ceilândia, 1971.



Foto: Museu da Memória Viva de Ceilândia.

Já em 1959, antes da inauguração da capital, parte dessa população que ocupava lugares centrais em caráter provisório, foi transferida para núcleos distantes como

Taguatinga e Sobradinho, e paulatinamente nos anos seguintes os assentamentos restantes foram removidos (Derntl, 2018; Gouvêa, 2016).

Nesse ponto se estabelece o *modus operandis* da esfera pública na política habitacional do DF, na figura da SHIS (Sociedade de Habitação de Interesse Social) regida pelo Banco Nacional de Habitação, pautada na remoção das favelas próximas ao Plano Piloto para implantação em núcleos distantes, as cidades-satélites. Ao longo de décadas, a ação deliberada de afastar e centrifugar a população mais pobre, em muito se distancia do conceito proposto por Lúcio Costa de conviverem diferentes segmentos sociais na mesma cidade em quadras diferenciadas. Tal maneira de ofertar moradia vigorou do golpe militar em 1964 à criação do Plano de Expansão e Organização Territorial (PEOT) já em 1979, ainda sob o Regime Militar, e teve como fruto a cidade de Ceilândia, cujo nome faz referência a Campanha de Erradicação de Favelas (CEI) (Gouvêa, 2016).

Da redemocratização à criação do Estatuto das Cidades

A partir de 1980, com as eleições democráticas no horizonte e o crescimento das favelas no entorno de Brasília, a pauta da moradia ressurgiu na agenda governamental sob duas linhas de ações. A primeira, já mencionada, é a criação do PEOT em 1977, visando promover o desenvolvimento do DF no sentido Taguatinga – Gama com base na expansão da infraestrutura urbana e econômica já estabelecida. Sob a orientação do PEOT foi construída a cidade de Samambaia e feita a distribuição de glebas para atividades rurais na área que hoje compreende Vicente Pires, que em pouco tempo sob pressão imobiliária se urbanizou ilegalmente de forma não planejada, o que hoje reflete em inúmeros problemas infraestruturais da atual RA de Vicente Pires².

A segunda foi a criação do Programa de Urbanização de Favelas, encabeçado pela SHIS no começo da década de 1980, para assentar pequenos núcleos populacionais de baixa renda nos locais ou em suas proximidades, considerado pioneiro no DF, ainda que com menos recursos e abrangência dentro do governo.

Vale destacar que essa experiência de urbanização de assentamentos precários, vai em contramão às ações realizadas pelo governo distrital até então. O programa

² A antiga Colônia Agrícola de Vicente Pires foi transformada em região administrativa do Distrito Federal pela Lei nº 4.327, de 26 de maio de 2009.

lançava mão da autoconstrução das moradias por sistema de mutirões dentro das comunidades, visando o reaproveitamento dos materiais dos barracões existentes – embora que, na falta de assistência técnica, muito tenha se perdido ou subutilizado – e estabelecendo o orçamento de até 10% do salário-mínimo do morador para construção (Gouvêa, 2016).

Os primeiros anos da Nova República foram marcados por uma série de ações públicas de segregação e clientelismo diretamente subordinadas às demandas eleitorais. A Constituição de 1988 em busca por superar a dinâmica do governo militar, configura um modelo político descentralizado e pautado na diminuição das esferas federais, que concomitante à crise do modelo funcionalista de urbanismo provoca um distanciamento da ordem pública com o planejamento urbano no âmbito nacional (Pereira, 2013).

Disso surgem dentro dos governos locais, diversas medidas e ações de enfrentamento à demanda habitacional. No caso do Distrito Federal, é importante citar o programa “Entorno com Dignidade”, que excluía para fora dos limites do DF a população das favelas a quilômetros do seu centro de sustento, além de seu complementar “Retorno com Dignidade”, que sob o pressuposto de subsidiar o retorno à terra natal, descaradamente visava enxotar para fora do território a população oriunda dos candangos. Também faz parte desse contexto de ações “pró habitação”, como ficou conhecido, a prática corriqueira – no governo Roriz principalmente – de oferta de lotes por nomeações diretas dentro de associações de moradores.

Já em 1994, a eleição de Cristovam Buarque para o governo do DF, carregado pelo apelo social que o Partido dos Trabalhadores (PT) evocava, trouxe uma visão diferente do território com a revisão do PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 1992. Durante essa gestão é implementada a elaboração dos Planos Diretores Locais de Sobradinho, Taguatinga, Ceilândia, Samambaia e Candangolândia. De modo inovador, a partir de 1995 o trabalho de elaboração dos Planos Diretores Locais (PDL) se dá por processos participativos em colaboração com o Orçamento Participativo³.

3 Mecanismo administrativo onde cada cidade por meio da eleição de representantes locais, discute junto com a equipe técnica a construção de um orçamento público frente às prioridades de cada região.

No entanto, o governo de Cristovam também é alvo de críticas pela continuidade da regularização de loteamentos irregulares de classe média, pela criação de novos bairros no entorno do Paranoá com a venda simbólica de lotes sem apropriada urbanização, e pela política de provisão habitacional pautada no adensamento em áreas desprovidas de infraestrutura para tanto (Gouvêa, 2016).

Por outro lado, os primeiros anos pós-regime militar são marcados pela ascensão das lutas sociais urbanas presentes em todo período anterior, que reverberam no âmbito nacional e refletem na atualização dos princípios da função social da propriedade urbana, e a consequente politização dos instrumentos e legislação urbanística (Quinto Júnior, 2013).

No entanto, apesar de impressa na Constituição de 1988, a política urbana pedia por uma legislação aplicável, o que foi feito a partir de um novo Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano, que entrou em tramitação logo após a aprovação da nova constituição. O Estatuto da Cidade, como ficou conhecida a lei que norteia princípios e regulamenta instrumentos de gestão urbana, em função do “grau de interferência nas normas institucionais para realização do processo de lucro relativo à indústria da construção civil, e à produção do capital imobiliário” (Quinto Júnior, 2013), passou por constantes tentativas de embargo parte dos lobbies da construção civil, o que adiou sua aprovação até o ano de 2001.

Dessa forma, se torna mais claro como o contexto nacional pautado na ascensão de um neoliberalismo político e econômico, dá margens para a consolidação da lógica metropolitana no Distrito Federal. Nas palavras de Penna (2013), a partir da década de 1990, o fortalecimento do mercado imobiliário contribui ainda mais para a diminuição da atuação do estado na intervenção sobre o planejamento do território, e assim assume o papel de principal mediador do acesso/inacesso à cidade.

Esse período é marcado por políticas destinadas a incrementar infraestruturas necessárias às relações de produção. Ligada ao crescimento dos empreendimentos do terciário moderno – negócios, lazer e cultura essa lógica foi essencial para que Brasília reforçasse e consolidasse seu carácter como metrópole nacional e assumisse seu papel de centralidade no centro-oeste, que se reflete no desempenho da economia do DF entre 1990/2000 em função da consolidação do setor de serviços favorecidos pela gestão governamental (Penna, 2013).

Enfrentamento do déficit habitacional no Distrito Federal: PLANDHIS 2012 e a atuação da CODHAB 2015–2019

O período de consolidação de Brasília como capital e metrópole, da inauguração na década de 1960 à meados dos anos 2000, é marcado por um contexto brasileiro de “redemocratização, nova constituição, descentralização do Estado, reforço de princípios e diretrizes de diversos movimentos sociais” (Krause, Balbim, 2010), acompanhado de uma diminuição de instituições federais que deram autonomia aos entes municipais sem o devido reaparelhamento compatível com as demandas (Pereira, 2013).

O resultado foi um significativo aprofundamento da pobreza e aumento do déficit habitacional, que entre 1991 e 2000 gerou uma taxa de 84% de crescimento de favelas no Brasil (Ministério das Cidades, 2009, p. 38). Esse cenário acirrou as disputas urbanas entre movimento popular e a lógica de mercado.

A resposta, fruto de reivindicação popular, como citado anteriormente, veio em forma do Estatuto da Cidade adotando princípios do direito à cidade, gestão sob participação social e função social da cidade; assim como a criação do Ministério das Cidades nos primeiros anos do governo Lula, inaugurando uma nova política de habitação no país (Krause, Balbim, 2010).

Adesão do Distrito Federal ao SNHIS

A partir da Lei nº 11.124/2005, que cria o SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Habitação Nacional, a elaboração de um Plano Habitacional de Interesse Social (PLHIS) por parte do município se torna obrigatório para receber recursos do Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social (FNHIS) coordenado pelo Ministério das Cidades (Art. 12º, da Lei nº 11.124, de 16 de junho 2005).

O Conselho Gestor define os PLHIS como um documento de caráter administrativo:

(...) representados por um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores, que caracterizem, em determinado prazo, os instrumentos de planejamento e gestão dos estados, Distrito Federal e municípios para a área de habitação de interesse social [e que] serão elaborados de forma participativa e deverão apresentar compatibilidade com os Planos Diretores ou equivalentes, quando existentes, e com os Planos Plurianuais, e serão passíveis, na medida do necessário, de revisões periódicas (Brasil, 2006 *apud* Krause, Balbim, 2010, p.382, grifo da autores).

Essa definição em congruência com o Art. 12º da Lei nº 11.124, de 16 de junho 2005 (Brasil, 2005), evidencia o caráter local e reivindicatório que os PLHIS assumem, colocando-os como principal instrumento para consolidação dos objetivos e princípios do SNHIS, tendo em vista que não desempenha papel somente de critério de seleção condicionante do acesso aos recursos federais para Habitação, como o de matriz de planejamento para enfrentamento das questões de habitação social.

No entanto, até o ano de 2009 a alocação de recursos do FNHIS foi minoritariamente destinada aos planos de habitação municipais, sendo incorporados às ações paralelas de melhoria de assentamentos, de assistência técnica e de provisão de habitação de interesse social, onde se enquadra o programa MCMV. Krause e Balbim (2010) apontam que sucessivas ampliações de prazo para a formulação do plano habitacional a qualquer ente federativo e a não utilização desse critério para o encaminhamento de propostas para o Ministério das Cidades, revelam a não efetivação programática do SNHIS no âmbito federal, tendo em vista que negligencia a importância dos planos locais para enfrentamento do déficit habitacional.

11

O Distrito Federal sinaliza ao Ministério das Cidades o ingresso no SNHIS em 2008 pela Lei Complementar Nº762 de 23 de maio, que cria e institui o Conselho Gestor do FUNDHIS - Fundo Distrital de Habitação de Interesse Social. Tendo estabelecido o conselho, e conseguindo arrecadar recursos do fundo nacional para serem aplicados em mais investimentos nos Programas de Aceleração de Crescimento (PAC) (SEDUH, 2012), não foi necessário ao governo distrital elaborar um plano local de habitação até 2011.

Foi somente em dezembro de 2011, com a Resolução nº 48 elaborada pelo Conselho Gestor do FNHIS, estabelecendo o prazo de um ano para a elaboração e apresentação do plano local de habitação como requisito para firmar o termo de adesão ao SNHIS, que o governo distrital se dispôs a elaborar o PLANDHIS. Foi publicado em junho de 2012 o diagnóstico do déficit habitacional no DF para subsequente elaboração do plano.

A elaboração do PLANDHIS

Seguindo os moldes indicados pelo Ministério da Cidade, o PLANDHIS apresenta diretrizes gerais e específicas para alcançar o objetivo de “democratizar o

atendimento às necessidades habitacionais, visando a moradia digna e serviços públicos de qualidade, na tentativa de reverter a segregação socioespacial” (SEDUH, 2012). Sua elaboração se adequa à proposta do SNHIS de participação popular a partir de seminários regionais de divulgação e discussão das estratégias propostas junto à população, e por meio da participação de representantes dos setores envolvidos e movimentos populares no Conselho Gestor.

A princípio, para chegar a esse objetivo até 2027, dentro do seu período de vigência, o plano propõe três metas a serem distribuídas em quatro ciclos. A primeira, referente ao âmbito institucional, visa o rearranjo da estrutura técnica e administrativa da CODHAB, principal órgão distrital de atuação na área de habitação. Dentro desse rearranjo estaria inclusa uma nova estrutura organizacional focada na capacitação dos profissionais e articulação com demais órgãos.

A segunda trata das questões legais que incluem aprimoramento da legislação do DF e implementação dos instrumentos de política urbana. São considerados a reformulação de um novo programa de recenseamento imobiliário que criaria uma base de dados georreferenciados articulados ao Sistema de Informações Territoriais e Urbanas do DF (SITURB), com critérios quantitativos e qualitativos. Também propõe a revisão da legislação, apontando para a ausência de dispositivos que regulamentem tanto a regularização fundiária quanto as habitações de interesse social em áreas de Áreas de Preservação Ambiental (APA), assim como para a necessidade de reenquadramento das ZEIS - Zona Especial de Interesse Social.

Por fim, a última meta é voltada para a provisão e qualificação urbana e habitacional. São eixos programáticos estruturados a partir do fomento à produção de unidades habitacionais (Programa Morar Bem e Programa Morar Bem – Entidades), na realização das regularizações fundiárias (Programa “Regularizou, é Seu”) e na prestação de serviços de assistência técnica (Programa Qualificação de Moradia).

O PLANDHIS 2012 como elaborado não foi consolidado como lei, mas serviu para o fim principal, a regularidade do governo do Distrito Federal diante do SNHIS e, principalmente, para acessar os recursos do FNHIS. Apesar disso, é preciso apontar que os esforços surtiram efeito no âmbito legal. O projeto de lei regularizando assentamentos urbanos irregulares ocupados a pelo menos cinco anos pela população de baixa renda, enviado para a Câmara Legislativa durante a redação do plano, foi aprovado e consolidado na Lei nº4.996, de 19 de dezembro

de 2012 e posteriormente desenvolvido no Decreto nº 34.210 em março de 2013. Esses dispositivos legais abriram caminho para atuação da CODHAB dentro da regularização fundiária nos anos seguintes.

Em um primeiro momento após a elaboração do PLANDHIS, que pode ser datado entre 2013 e 2015⁴, a atuação da CODHAB frente à política de habitação é quase exclusivamente voltada para a implementação do Programa Morar Bem, o único programa a ser integralmente implementado. O Morar Bem faz parte do eixo programático para produção de habitação, sendo um braço distrital do programa MCMV. Assim, funciona por meio de parcerias público-privadas (PPP) com contrapartidas governamentais, entre elas a disponibilização do terreno para implantação do empreendimento e execução parcial ou total da infraestrutura (SEDUH, 2012). Em resumo, o Morar Bem segue a mesma lógica do MCMV, aplicando critérios de seleção coordenados pela CODHAB.

Essa lógica consiste em incentivos à iniciativa privada para construção de empreendimentos residenciais com apoio de entes federados⁵ que concede aos mutuários o direito à propriedade na conclusão das obras.

13

Os resultados do Programa Morar Bem para a política habitacional

Por um lado, o MCMV foi um marco da regularização fundiária em assentamentos urbanos já consolidados, e inova ao possibilitar o acesso ao crédito à população de baixíssima renda com a criação do Fundo Garantidor da Habitação, gerando um valor médio unitário menor do imóvel, menores taxas de financiamento ao produtor, assim como menores despesas comerciais e consequente otimização do fluxo de caixa. Por outro, o MCMV se distancia dos objetivos do SNHIS como aponta Krause e Balbim (2010), em função da não priorização de investimentos pelos PLHIS, e pela distância estrutural entre o Comitê de Acompanhamento do PMCMV, composto por representantes da Casa Civil e dos Ministérios (Cidades, Fazenda, e Planejamento, Orçamento e Gestão), e o Conselho Gestor do FNHIS, o qual conta com participação de diversos órgãos governamentais “incluindo ainda representações dos movimentos populares, empresarial, de trabalhadores,

4 De acordo com as resoluções da empresa que datam desde sua criação aos dias atuais, disponibilizado no site oficial, é possível levantar o histórico de ações realizadas pela CODHAB.

5 O apoio consiste no monitoramento e cadastramento de demanda, doação de terrenos e medidas de desoneração tributária.

profissional, acadêmica ou de pesquisa, e de organização não governamental.” (Krause, Balbim, 2010, p.397)

Para entender a eficácia desse programa, para além dos números produzidos e da articulação política, é preciso olhar pelo ponto de vista dos usuários finais, o público-alvo do SNHIS, a população realocada. Nesse intuito em pesquisa inédita no DF, foi levantada em janeiro de 2020 a percepção de melhora e piora das condições de moradia em relação à antiga habitação dos beneficiários do MCMV, atuais residentes do Paranoá Parque.

De acordo com a pesquisa de satisfação elaborada pela CODEPLAN - Companhia de Planejamento do Distrito Federal, o Paranoá Parque, primeiro empreendimento do programa no Distrito Federal, passados três anos da entrega das unidades habitacionais, totalizando 6.240 unidades, de fato teve grande impacto nas famílias beneficiadas⁶ pelo programa. A pesquisa aponta para uma satisfação geral em relação a nova moradia e a infraestrutura pública do conjunto que se reflete num percentual de 80% de perspectiva de permanência nos próximos anos.

14

No entanto, também é reconhecido entre os moradores uma piora no acesso ao comércio, assim como aos serviços públicos e privados⁷. Principalmente ao que tange à mobilidade urbana, considerando que 70% dos moradores utilizam transporte público para se deslocar ao trabalho, a lógica empregada nesses empreendimentos é preocupante quando se apresenta um terço dos respondentes tendo mudado ou perdido o emprego depois da mudança para a nova moradia (CODEPLAN, 2020), com causas relativas ao tempo de deslocamento e aumento das tarifas com transporte.

Por fim, a pesquisa conclui de forma contundente como a política pública negligencia questões do direito à cidade que vão além da moradia, que refletem num custo financeiro e não financeiro desembolsado pelas famílias “relacionado a transporte mais caro, mais tempo de deslocamento, piores serviços, [e] exposição à violência” (CODEPLAN, 2020, p. 41), e se traduzem em menos oportunidades de desenvolvimento.

6 Das famílias beneficiadas 90% dos recursos foram destinados à faixa 1.

7 Paradas de ônibus; unidades básicas de saúde; escolas, entre outros.

Figura 2 - Paranoá, Brasília, DF, Brasil 1/7/2016.



Foto: Andre Borges/Agência Brasília

15

A partir dessa pesquisa se torna visível o principal ponto negativo do programa, o reforço da lógica periférica aplicada à habitação de interesse social. As consequências para a população residente relatadas também reverberam nas cidades, seja pelo encarecimento da extensão da infraestrutura urbana, como pelo aumento do volume de viagens cotidianas automobilísticas agravando problemas ambientais como a poluição (Rolnik, Nakano, 2009 *apud* Cardoso, Aragão, 2013).

Fator que pode ser compreendido pela dinâmica de mercado aos quais os municípios estão sujeitos para viabilização dos empreendimentos, de forma que seja interessante às construtoras e maximize os lucros obtidos. Esse processo se dá segundo Fix e Arantes (2009), em razão da financeirização do programa que por si gera demanda de terra, estimulando o crescimento do preço e a especulação imobiliária.

Outro ponto encontrado na literatura, destaca-se aqui a série “Programa Minha Casa Minha Vida e seus impactos territoriais” organizado por Cardoso (2013), é a perda de importantes conquistas do SNHIS em relação à participação e controle

social, para a atuação autônoma do MCMV e maior controle por parte do setor privado.

A forte atuação do setor privado no programa se trata não apenas de uma estratégia política, mas econômica. Após a crise de 2008, o programa foi uma maneira de impulsionar o setor da construção civil e sua cadeia produtiva por meio da capitalização de fundos imobiliários (Cardoso, Aragão, 2013). Pautado sob o ideário da casa própria, o MCMV estabelece a provisão de novas unidades habitacionais como solução de enfrentamento ao déficit habitacional.

De fato, a noção de necessidade de novas unidades habitacionais, não é apenas um modo de fomentar a construção civil e servir à lógica de mercado, mas também é o parâmetro usado para definir o conceito de déficit habitacional oficialmente. Nos primeiros estudos produzidos pelo Ministério das Cidades para quantificar o tamanho do problema habitacional brasileiro, o “Déficit habitacional no Brasil - 2007” publicado em 2009 em parceria com a Fundação João Pinheiro, explicitamente o define como unidades a serem repostas em incremento de estoque, seja em função da precariedade ou da coabitação forçada.

16

Não é de se surpreender que boa parte dos programas governamentais que visavam promover o acesso à moradia estavam ligados ao aumento da oferta de crédito no período entre 2003 e 2010, seja por meio de empréstimos do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), aplicação dos recursos do FGTS (Fundo de Garantia do Tempo de Serviço) ou linhas de orçamento aos PACs urbanização e assentamento (Krause, Balbim, 2010).

É importante ressaltar que essa abordagem do conceito de acesso à moradia é parte integrante da política nacional desde a Era Vargas, e como relatado no primeiro capítulo, no caso do Distrito Federal foi um relevante motor da expansão urbana. Esse processo é explicado pela desvalorização do mercado de aluguéis, até o século XX tão presente na realidade urbana e social brasileira dentro dos cortiços, por meio da Lei do Inquilinato que promulgada em 1942 consolida a visão patrimonialista da sociedade brasileira moderna.

A partir de então, o país presenciou um paulatino crescimento da produção de unidades imobiliárias voltada às classes mais abastadas, que em paralelo ao crescimento demográfico “resultou num acelerado e cada vez maior movimento

da população de mais baixa renda para a autoconstrução em lotes periféricos, muitas vezes irregulares, na sua maioria desprovidos de infraestrutura” (Balbim, 2015, p.11).

O resultado, como se vê marcada na história de Brasília, é uma urbanização polinucleada, formada por assentamentos de moradia dispersos segmentados pela faixa de renda, que em função do aumento populacional e expansão territorial passam pelo processo de conurbação. A relação estabelecida entre os territórios do Distrito Federal e entorno possuem um caráter metropolitano, tendo o Plano Piloto como centralidade e os eixos das cidades Taguatinga/Ceilândia e Samambaia/Gama como importantes subcentros econômicos regionais, porém periféricos (Penna, 2013). Nos últimos dez anos, a expansão pujante das regiões de Sobradinho I e II, Planaltina e os Condomínios do Colorado indicam um possível terceiro eixo ao norte da capital.

As implicações dessa relação são refletidas em valores absolutos, onde a maioria da população com renda até três salários-mínimos do DF reside na UPT – Unidade de Planejamento Territorial - Oeste, que compreende as cidades de Taguatinga, Brazlândia, Ceilândia e Samambaia, coincidindo com as regiões de maior necessidade habitacional ainda hoje (SEDUH,2020).

Dessa forma, é possível afirmar que, de maneira geral, as estratégias de provisão de moradia como propostas pelo PLANDHIS em 2012 além de não apontar a ruptura, dão continuidade e legitimam esse processo de segregação da população de baixa renda.

A atuação da CODHAB entre 2015-2019

Enquanto documento de caráter administrativo de cumprimento de exigência normativa do SNHIS, o PLANDHIS isoladamente não apresenta efetividade, dependendo de uma articulação governamental para sua execução. Nesse âmbito que entra a Companhia de Habitação do Distrito Federal (CODHAB), vinculada à antiga Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal, a quem compete executar a política habitacional e outras competências inerentes à tarefa, incluindo o desenvolvimento de programas e

projetos habitacionais, o que dá à empresa um caráter relativamente autônomo⁸ de atuação.

É importante notar que, o período de estruturação e consolidação da empresa ocorre em consequência do plano distrital de habitação. Alguns pontos evidenciam essa relação como a necessidade de rearranjo, capacitação e sua consolidação enquanto gestora e executora abordado na primeira meta do PLANDHIS ainda em 2012, e pela subsequente institucionalização da empresa apenas no ano seguinte com a elaboração do estatuto, como mencionado, e a publicação de uma série de resoluções que a regularize.

Apesar disso, nos primeiros anos de sua atividade, abordados neste trabalho como um primeiro momento, percebe-se uma atuação desvinculada da articulação proposta superficialmente pelo PLANDHIS. Isso porque além do foco dado à implementação do Programa Morar Bem apontado anteriormente, desconsiderando os demais programas de provisão e qualificação voltados para a regularização fundiária e assistência técnica, essa desvinculação é indicada no texto do Estatuto Social de 2013, ao não elencar como finalidade “desenvolver os programas e projetos habitacionais, bem como o Plano Habitacional de Interesse Social, definidos pela Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal – SEGETH/DF” (CODHAB, 2018, art.4º), como faz sua revisão já em 2018, vinculado ao segundo momento de sua atuação.

O segundo momento de atuação da CODHAB aqui abordado se refere ao período entre 2015 e 2019, caracterizado pela gestão de Gilson Paranhos, nomeado pela Secretaria de Habitação como presidente do Conselho Executivo pelo quadriênio 2015-2018, e pela nova gestão a partir de 2019 até o presente estudo.

Nesse período é visto uma certa virada de chave com a elaboração do programa HABITA BRASÍLIA. O programa instituído pelo Decreto nº 37.438, de 24 de junho de 2016 apresenta um escopo robusto de resposta às lacunas deixadas pelo PLANDHIS para o quadriênio 2015/2018. Tal resposta se coloca muito clara nos objetivos do programa, fazendo um contraponto às proposições anteriores:

8 Na prática, sendo uma empresa pública, na qual a nomeação do principal cargo da presidência executiva é dada pelo governador eleito, como também ocorre com o secretário de habitação, essa autonomia é discutível pois se trata de uma dependência política.

São objetivos do Programa Habita Brasília:

I - promover a diversificação das soluções de moradia, ampliando as alternativas de produção habitacional frente ao déficit e à inadequação habitacional;

II - [...] priorizando a implantação de moradias em áreas com infraestrutura urbana e próximas às centralidades urbanas existentes e previstas nos planos estruturadores do território do Distrito Federal [...];

III - [...] promoção da moradia adequada, no combate ao uso irregular do solo urbano e rural, e na regularização fundiária urbana; e

IV - [...] produção habitacional com o desenvolvimento produtivo econômico do Distrito Federal, ampliando o acesso da população ao emprego e à renda, nas subzonas e diretrizes emanadas do ZEE.” (DISTRITO FEREDAL, 2016, Artº2, p.1, grifos da autores).

Com isso, se estabelece os princípios de quebra do paradigma da propriedade privada⁹ como provisão habitacional e integram as ações do Estado para os eixos de ação programáticas. São eles a locação social, novos lotes urbanizados, produção de novas unidades imobiliárias, assistência técnica à população de baixa renda e o incentivo à construção de habitações.

Dos cinco eixos programáticos previstos pelo HABITA BRASÍLIA, apenas três foram efetivamente implementados (SEDUH, 2023, p. 51). O eixo de produção de lotes urbanizados, conhecido como Lote Legal; o programa Morar Bem deu continuidade à provisão habitacional por meio da construção de novas unidades, e por fim o eixo de assistência técnica à população de baixa renda por meio do programa Na Medida.

Quanto aos demais eixos, apesar de apresentados dentro das propostas dos programas Aluguel Legal e Portas Abertas, referentes ao serviço de locação social e ao incentivo à produção habitacional na aquisição de novas unidades respectivamente, e serem encaminhados por normativos internos da CODHAB e chamamentos públicos, não foram efetivados plenamente.

Principalmente ao que tange à assistência técnica, vale lembrar que esta foi institucionalizada como parte da política habitacional no Distrito Federal a partir da Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008 (Brasil, 2008). A lei, a partir de uma visão do direito social à moradia, estabelece a assistência técnica pública e gratuita para famílias de baixa renda em todas as necessidades dos projetos e construção de habitação de interesse social, desde a elaboração da edificação à reforma, ou para regularização fundiária e edificação da unidade habitacional.

9 Válido reforçar que se trata de princípios apenas, pois na prática não se implantou o programa de locação social, entre outros, que representariam de fato um novo paradigma de provisão habitacional.

Os serviços prestados nos postos de atendimento distribuídos em 15 regiões administrativas, englobavam uma série de necessidades visando não somente o enfrentamento do déficit habitacional com enfoque na inadequação, como ações de melhoria do espaço urbano. Desde o assessoramento na identificação de casas a serem retiradas e de lotes desocupados passíveis de construção, as equipes também desempenhavam papel de facilitadoras em negociações com famílias a serem reassentadas, sendo capacitados para isso. Esse fato evidencia uma atuação na prática muito distinta da organização como um todo daquela proposta pelo PLANDHIS num primeiro momento.

Perspectivas atualizadas: a revisão do PLANDHIS¹⁰

Em relação ao PLANDHIS elaborado em 2012, mesmo com ressalvas frente às suas propostas, texto e elaboração, dificilmente será possível afirmar sobre a efetividade do plano como apresentado para enfrentamento da questão habitacional no DF, pelo fato de não ter sido efetivamente colocado em prática como política urbana habitacional.

No entanto, concomitante a isso, o que se presenciou na esfera governamental diante da elaboração do PLANDHIS, foi sua paulatina substituição enquanto principal política pública habitacional por outras linhas programáticas, em especial o programa HABITA BRASÍLIA, como revela Eneida Aviani em entrevista. Encarar esse fato é estar diante de uma problemática profunda e intrínseca à política urbana brasileira, que se imprime na dificuldade de se vislumbrar um desenvolvimento e continuidade a longo prazo de políticas urbanas e habitacionais.

Para além das diferenças de abordagem entre os dois, principalmente ao que tange à institucionalização do processo, como aos instrumentos lançados para cada linha programática e o olhar sob a questão social, o PLANDHIS e o programa HABITA BRASÍLIA se distanciam no âmbito legal. Enquanto programa, implementado a partir de um decreto-lei pelo governador, o HABITA e todos os instrumentos e ações por ele definidos estão à mercê da tônica política do momento, podendo ser revogados em ato semelhante ao que foram criados. Já o PLANDHIS, enquanto

¹⁰ Esse capítulo tem como base a entrevista realizada dia 5/11/2020 com a coordenadora da revisão do PLANDHIS, Eneida Aviani dentro da Diretoria de Habitação/ SEDUH. Em função da pandemia, a entrevista foi realizada em plataforma virtual, e por motivos técnicos se perdeu o registro. As considerações presentes nesse trabalho são de responsabilidades da autores.

pré-requisito para adesão ao SNHIS é previsto em lei federal. Isso implica que uma vez aprovado pelo Conselho Local de HIS, deve ser obrigatoriamente submetido à nova aprovação pelo mesmo em caso de revisão, assim como qualquer outra modificação.

A previsão de revisões estabelecidas nos textos dos PLHIS reforça o que deveria constituir um caráter contínuo de longo prazo, e é essencial para consolidar uma política habitacional mais efetiva, de maior alcance e integrada.

Dois aspectos relevantes do PLANDHIS 2012 levantados por Eneida, é que embora não tenha elaborado um programa específico para isso, a primeira versão do plano coloca a necessidade de olhar para a população em situação de rua como parte fundamental das resoluções para a questão habitacional enquanto problemática social, além de estipular a urgência de soluções públicas que combatam ao ônus excessivo com aluguel que é crescentemente o principal componente do Déficit Habitacional.

Dessa forma, é importante frisar a existência de uma trajetória no plano em contraponto à ideia de uma resolução única e consolidada, ao apontar as distinções e por vezes saltos, entre as propostas.

PLANDHIS 2012 x PLANDHIS 2023: principais pontos de revisão e atualização

Entre 2012 e 2018, quando se inicia o processo de revisão, ocorre uma mudança essencial em relação à abordagem do déficit. O primeiro relatório apresenta o déficit a partir de estudos relativos ao ano de 2008 realizados pela Fundação João Pinheiro (FJP), contabilizando aqueles domicílios que apresentassem “adensamento excessivo, cobertura inadequada, falta de unidade sanitária” (SEDUH, 2012, p.48). O segundo por sua vez, também a partir de metodologia atualizada da FJP, conceitua a demanda para além dos aspectos de qualificação da moradia para a necessidades dos residentes, como a precariedade e o adensamento excessivo, como também passa a encarar o ônus excessivo e a coabitação como principais causas da necessidade habitacional, tendo como base os dados da nota “Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)” (IPEA, 2013).

Por definição, o ônus excessivo com aluguel é equivalente ao total de famílias com renda até 3 salários-mínimos que gastam de 30% ou mais da renda familiar em aluguel. Já a coabitação por sua vez é entendida como “famílias conviventes secundárias que vivem junto com a família principal, no mesmo domicílio ou em cômodos e que, além disso, tenham declarado intenção de constituir um domicílio exclusivo” (FJP, 2013, apud SEDUH, 2018, p. 14), o que não inclui relações de vínculo empregatício.

O entendimento e quantificação dos quatro componentes principais da necessidade habitacional, são cruciais para diagnosticar o déficit a ser enfrentado, mas não são suficientes para entender como se coloca a real demanda habitacional na região metropolitana do DF. Para tanto, o novo PLANDHIS lança mão de três definições importantes para encarar a demanda e estruturar ações integradas.

A primeira delas é a Demanda Habitacional Demográfica (DHDE), representando o potencial de constituição de novos domicílios por dados demográfico; a segunda, a Inadequação Habitacional decorre das características físicas da habitação carentes em pelo menos um dos componentes essenciais para o parâmetro de qualidade de vida; e por fim, o Déficit Habitacional conceituado aqui pela necessidade de reposição de estoque de unidades (SEDUH, 2023, p.23).

Essa classificação é relevante para entender e direcionar ações específicas para cada demanda. No caso da Inadequação Habitacional, um maior índice diretamente aponta para ampliação e aprimoramento de serviços de melhorias habitacionais, enquanto o Déficit Habitacional aponta para mais mecanismos de provisão de novas unidades. Nesse ponto entram as análises da DHDE indicam ações mais precisas considerando a necessidade futura.

Outro ponto-chave apresentado na revisão, de suma importância para aprimoramento da demanda, é a territorialização da análise de déficit habitacional no DF a partir dos dados atualizados da Pesquisa Distrital de Amostra por Domicílio - PDAD de 2018 em cada UPTs¹¹. Entendendo que o DF é constituído de regiões com características e necessidades específicas e distintas, essa abordagem permite “subsidiar a regionalização do atendimento dos programas habitacionais” (SEDUH,

11 As Unidades de Planejamento Territorial foram criadas em 2009, na publicação do PDOT pela Lei Complementar 803, de 25/04/2009, com a finalidade de articular a gestão das regiões administrativas. Ao total são 7 UPTs.

2018, p. 21) buscando priorizar áreas segundo a ponderação mediana de cada UPT. Essa estratégia permitiu que a equipe envolvida mapeasse a realidade de cada região prioritária por meio câmaras técnicas junto às instâncias de participação social.

Ainda que a participação social na elaboração esteja prevista nas premissas dos PLHIS e não seja particularmente uma estratégia inovadora na política pública, vale pontuar a atuação ampla que ela teve durante o processo de revisão. Em 2017, teve como ponto de partida o Seminário Habitação em Áreas Centrais do DF com a presença da academia e lideranças ligadas à luta pela moradia, em vista de debater estratégias e levantar diretrizes para o enfrentamento do déficit.

A partir de aí, a participação social ocorre de forma ativa por meio de reuniões da equipe com líderes de movimentos urbanos; consultas públicas; oficina interna visando construir diretrizes para um programa específico voltado para a População em situação de rua (POP RUA) em conjunto com o público-alvo; e principalmente pelos debates mensais durante as câmaras técnicas com participação de representantes da sociedade.

Nesse último ponto, vale destacar o desenvolvimento do método participativo do plano inicial para cá. O método utilizado pelo PLANDHIS 2012 estabelece seminários nas regiões de UPT ao final das etapas de diagnóstico e estruturação para apresentar e discutir os resultados obtidos, ao mesmo tempo que seminários específicos junto ao setor produtivo e ao meio acadêmico corriam em paralelo. Já a proposta da revisão pressupõe um processo colaborativo, que contou com a presença do setor produtivo, academia, entidades profissionais, lideranças sociais, representantes regionais além de servidores de outros órgãos governamentais, principalmente ao que tange o acompanhamento social pela participação da Secretaria de Desenvolvimento Social no grupo de trabalho.

Essa conjugação entre equipe do PLANDHIS durante seu período de revisão de 2018 a 2022 e as instâncias participativas, foi essencial para o desenvolvimento de um trabalho que olhasse de maneira integrada e coerente para as necessidades habitacionais da população do DF, tendo as pessoas como foco principal, nas palavras de Eneida Aviani.

PLANDHIS 2023: um novo paradigma para a política habitacional

Nesse processo, são elencados os princípios que norteiam as estratégias da revisão. Para além do que é proposto e indicado pelo Estatuto da Cidade, a revisão traz à tona problemáticas sensíveis à urbanização colocando em pauta questões como o retorno social dos ganhos gerados nas cidades, consolidação da habitação como um serviço público, proteção social e econômica aos atendidos pelos programas, legitimidade social, e principalmente a perenidade das medidas implantadas, visando a permanência das pessoas na habitação, onde possam de fato construir seus projetos de vida.

Mais que a promoção de habitação de interesse social, o objetivo desse novo plano é estabelecer meios para provisão de HIS com qualidade arquitetônica, e principalmente, que a moradia esteja inserida em áreas urbanamente consolidadas, providas de infraestrutura, comércio e serviços, de forma a estimular subcentralidades dinâmicas que articuladas às estratégias territoriais de desenvolvimento econômico e social, que contribuam para um modelo de cidade mais compacta e sustentável.

Para tanto, a revisão utiliza do conceito de adensamento sustentável para nortear as estratégias de provimento como forma de controlar também o espraiamento urbano. Assim, é dada priorização para inserção de HIS em áreas centrais, próximo aos polos de empregos, seja pela utilização de lotes e edifícios vazios ou subutilizados, ou pelo estímulo ao cumprimento da função social da propriedade urbana por meio de instrumentos urbanísticos, tributários e administrativos. Bem como próximas aos eixos de transporte coletivo de alta capacidade.

Seguindo as diretrizes gerais da Lei nº 3.788/2006, que rege a política habitacional do Distrito Federal, o PLANDHIS tem como público-alvo todas as famílias em necessidade habitacional com renda até 12 salários-mínimos. No entanto, é proposta uma estratificação da renda em cinco faixas de atendimento para estruturar diferentes linhas programáticas dentro do plano. As faixas de atendimento se diferenciam em habitação de interesse social e habitação de mercado econômico. A primeira se subdivide em três faixas de renda, que estratificam faixas entre 0 a 5 SM, enquanto a segunda subdivide em duas faixas de renda que vão de 5 a 12 SM.

Para além da estratificação, o plano estabelece prioridade ao atendimento de famílias com renda mensal de 0 a 3 salários-mínimos assim como pessoas em situação vulnerável. A definição de vulnerabilidade social é um ponto crucial do novo plano que o diferencia dos demais e evidencia seu carácter humanitário. Dentre os doze grupos citados pelo texto, destacam-se o olhar para as mulheres ou pessoas LGBTQIA+ vítimas de violência doméstica, pessoas em situação de rua, moradores de áreas de risco ambiental, população removida de suas casas em função de intervenções públicas ou privadas, e povos originários.

Essa visão prioritária dos grupos beneficiados corrobora para o entendimento que “o acesso à moradia é essencial para as condições de uma vida digna, mas não necessariamente a sua propriedade” (PLANDHIS, 2023, p.53) defendido pelo plano.

De certa forma, esse ponto é o que diferencia a política habitacional que se desenha pelo PLANDHIS de 2023 das iniciativas anteriores, pois em termos gerais o novo incorpora, ainda que revisitando pontos chaves, as ações propostas pelo HABITA BRASÍLIA, último programa implementado pelo governo. Assim como o anterior, as soluções propostas pela revisão para provisão de moradia se encaixam em cinco linhas de ação, porém divididas em dois eixos programáticos. O primeiro que encara a moradia como um bem a ser provido, e o segundo que representa uma grande quebra de paradigma colocando a habitação como um serviço a ser prestado pelo estado direta ou indiretamente.

Dentro do eixo bens, encaixam as ações voltadas para a venda subsidiada de imóveis prontos e lotes urbanizados. Enquanto no eixo serviços, é estipulada a locação social por meio do subsídio do pagamento do aluguel ou oferta de imóveis para aluguel, o serviço de assistência técnica e a moradia temporária emergencial. Cada linha de ação é diferenciada por modalidades de implementação e se articulam em cada programa para um público específico.

Em linhas gerais as ações se estruturam da seguinte forma: (1) os imóveis prontos são divididos em construção de HIS, dando continuidade ao programa Morar Bem que deve vir alinhado à nova proposta do programa federal MCMV, e outras duas novas modalidades, o incentivo à produção de HIS por atores privados por meio de contrapartidas urbanas e um nível de subsídio e a venda de imóveis ociosos

para HIS por meio do PEUC¹²; (2) o financiamento de lotes urbanizados, contínuo ao Lote Legal implementado pela CODHAB, se dá pelo atendimento individual ou por meio de chamamentos de associações e entidades, em áreas preferencialmente já urbanizadas e dotadas de infraestrutura como forma de combater a ocupação irregular das áreas urbanas; (3) a locação social aqui é melhor elaborada em duas formas de acesso às unidades habitacionais ociosas, pelo cupom legal¹³ ou pelos imóveis do Parque Imobiliário Próprio da CODHAB¹⁴, em que ambos os casos os beneficiário contribui com parte do aluguel a não ser casos de vulnerabilidade social extrema. Essa é possivelmente a ação que apresenta um maior desafio em termos de operacionalização, exigindo uma estrutura institucional específica para coordenar, monitorar e controlar essa demanda; (4) a assistência técnica também dá continuidade aos postos de atendimento da CODHAB, com maior potencial de cruzamento entre os programas, que consiste num serviço multidisciplinar com enfoque tanto edilício quanto urbano; (5) e por fim, a moradia emergencial vem motivada pela situação de emergência provocada pela pandemia do Coronavírus a partir de 2020 em meio a revisão. Essa linha consiste em ações de resposta e assistência à população em casos emergenciais ou situações de risco no território, seja pela provisão de moradias temporárias a asseguramento de serviços essenciais.

Entre os programas propostos, vale destacar a Reabilitação para Locação Social. Visando o incremento do banco de imóveis, a reabilitação é voltada para unidades isoladas como para edifícios ou conjuntos inteiros, podendo ser iniciativa pública ou privada, de forma a enfrentar a vacância imobiliária em centros urbanos. Enquanto a gestão pública é responsável pelo gerenciamento da demanda, à iniciativa privada cabe a execução das obras com recursos próprios. A esse

12 Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios – PEUC, instrumento previsto no PDOT ainda não regulamentado no DF.

13 Consiste no repasse do subsídio diretamente ao proprietário dos imóveis de forma a complementar o valor pago pelo beneficiário. O subsídio é estipulado pela CODHAB por faixas de preços limites de comprometimento de renda e segmentado por UPT e quantidade de dormitórios.

14 Para expansão desse parque imobiliário também é levado em conta o incentivo para que um percentual dos novos empreendimentos públicos seja destinado a esse fim.

programa estão atrelados dois novos importantes instrumentos urbanísticos ainda não regulamentados, a ZEIS de subutilização¹⁵ e o Zoneamento inclusivo¹⁶.

Também é importante mencionar os programas propostos articulados a diversos mecanismos de assistência e acompanhamento social de forma perene, entre eles o programa Moradia Primeiro voltado à população em situação de rua com agrave de saúde mental, e o programa Moravida que busca de forma integrada prestar assistência às mulheres vítimas de violência doméstica.

Ainda que muitos programas reconhecidamente necessitem de regulamentação de mecanismos, institucionalização da estrutura operacional, e até mesmo o aprofundamento de diagnóstico como é o caso da população em situação de rua, o plano como redigido em minuta estabelece diretrizes claras e progressistas para provisão de HIS de qualidade em áreas centrais e urbanizadas, abarcando uma gama de grupos de renda e principalmente a população mais vulnerável, de forma que busca quebrar o paradigma de política habitacional vigente.

27

Conclusões

Vem de longa data o descompasso entre as ações governamentais e as demandas da população. Retratadas no início do artigo, as políticas habitacionais implementadas no período entre a inauguração de Brasília e a criação do SNHIS, antes de buscar prover moradia digna à população vulnerável e de baixa renda, tinha como interesse principal segregar essa população para longe do centro político-econômico, o Plano Piloto. Assim, ações pautadas na distribuição de lotes em regiões distantes, por muitas vezes ainda não urbanizadas, dita o principal meio de provisão de moradia adotado, e está fortemente ligado ao processo de espraiamento da metrópole-capital.

Sob o comando de forças e do interesse do poder público local, o planejamento tem sido feito à imagem e semelhança do curso já imposto pela sociedade, a

15 Aqui se define o conceito de subutilização “quando a área construída do lote é inferior a 5% do coeficiente de aproveitamento para o uso exclusivamente residencial, ou inferior a 20% para os demais usos, presentes no PDOT 2009/2012” (PLANDHIS, 2019, p.31).

16 Área em que obrigada que um percentual das unidades habitacionais dos imóveis residencial (novos ou reabilitados) sejam para locação social. Dentro dessa zona, aos lotes e edifícios se aplicam a isenção total de outorga de alteração de uso (ONALT) e a isenção do direito de construir (ODIR), além da possibilidade de bônus construtivo.

partir de “intervenções pontuais e individualizadas” (Penna, 2013, p.220), que de forma fragmentada apenas pretendem solucionar a complexa realidade dos problemas urbanos conforme demandem por respostas, ou que à medida tônica política sugere.

Não à toa que durante o processo de revisão do PLANDHIS, a equipe encontrou dificuldades de se aproximar de alguns movimentos sociais de luta pela moradia enquanto representantes do governo, em função da desconfiança que se tornou natural diante das ações precedentes.

No entanto, a sensibilidade contida na iniciativa de aproximação com muitos movimentos de base da população, visando entender suas demandas e agregar o grupo para dentro do processo participativo, aponta em direção a soluções mais eficazes que se distanciam do paradigma da casa própria e do descompasso político, tendo como horizonte como outras nações lidam com a problemática habitacional.

Assim, da mesma forma que o PLANDHIS de 2023 vem reforçar essa relação de comunhão entre o olhar apurado do planejamento e a experiência da execução, como acredita aponta Eneida Aviani, coordenadora da revisão, a proximidade com uma experiência de habitação diferente da vivida na realidade brasileira até então e que assume importante papel enquanto política social, revela uma perspectiva otimista e inclusiva para o futuro da habitação social no DF.

Entretanto para alcançar essa quase utopia, ainda existe um longo caminho até que se consolide na realidade brasileira outras formas de fazer política habitacional, e há distintos obstáculos a serem superados no âmbito administrativo, financeiro e social da política pública.

Pela experiência transmitida por Eneida frente a revisão, um obstáculo que o plano enfrentou foi dentro da própria etapa de elaboração em função da necessidade de colaboração entre diferentes instâncias governamentais. Em entrevista, a coordenadora relata a distância entre a visão do planejamento urbano, com base em dados territoriais na figura da SEDUH, e a experiência adquirida no cotidiano de ações da CODHAB como principal órgão promotor de habitação frente às comunidades, assim como entre a SEDES – Secretaria de Desenvolvimento Social, que traz um olhar preciso sob as necessidades da população no DF.

No entanto, essas questões, se tornam quase irrelevantes diante do maior obstáculo que é a vontade política de realizar as mudanças propostas pelo PLANDHIS 2023. O percalço político se revela no um ano de espera para a tramitação da minuta entre sua conclusão em maio de 2022 e a possível publicação do texto pela casa civil do Distrito Federal, ainda no primeiro semestre de 2023.

Nesses aproximadamente quatro anos do processo de revisão, entre os primeiros diagnósticos, as reuniões de câmaras técnicas e de movimentos sociais, elaboração da minuta e aprovação no conselho, o desenvolvimento do novo plano correu concomitantemente à pandemia do Coronavírus, que provocou mudanças profundas sobre a óptica do papel governamental frente às políticas públicas que assegurem direitos, saúde pública e bem-estar social, além do fechamento de um ciclo de governo distrital marcado pelo processo eleitoral de 2022. Diante disso, visando garantir a continuidade do projeto foi necessário encaminhar o plano enquanto decreto distrital, que se por um lado agiliza processos dentro da esfera executiva, por outro não institui ao plano a natureza jurídica normativa que denota efetividade a uma lei.

29

Infelizmente, o que se observa ao longo dos anos, principalmente em Brasília em decorrência do seu papel e ocupação enquanto capital federal, é que as forças políticas atreladas às esferas de poder atuam fortemente em decisões governamentais no sentido de defender seus privilégios, o que muito se reflete na imagem nacional da cidade que se tem hoje.

Essas forças atuantes competem também à sociedade da elite brasiliense, que sob a possibilidade de ter seus interesses ameaçados pelas soluções arrojadas que são postas pelo PLANDHIS 2020, principalmente no tocante ao acesso à moradia pela POP RUA em centros econômicos, demonstra profunda falta de sensibilidade, nas palavras de Eneida, com as necessidades dessas pessoas em situação de vulnerabilidade, que se reflete como uma forma de cultivar a segregação imposta¹⁷.

Esse cenário apenas vem reforçar a conhecida realidade dentro de uma lógica capitalista de mercado imobiliário, onde é importante numa cidade de carácter metropolitano como Brasília, que nos centros estejam presentes as classes de maior

17 Define a própria diferenciação que a habitação reflete na reprodução das relações de produção, na medida em que “as áreas residenciais fornecem meios distintos para a integração social, a partir da qual os indivíduos derivam seus valores, expectativas, [...] capacidade de fazer valer e estado de consciência” (HARVEY apud Pereira, 2013, p. 150).

renda com capital intensivo, informação e comunicação. Aí que entram as ações incrementais¹⁸, que mantêm nos centros urbanos as atividades e serviços de ponta para atrair investimentos, tornando a cidade cada vez mais eficaz e competitiva e, por outro lado reproduz o padrão de crescimento urbano de carácter periférico em regiões adjacentes, de forma a concentrar nessas regiões a população de menor renda (Penna, 2013).

De toda forma, a experiência vista nos percalços do PLANDHIS revela que, ainda que o caminho a ser percorrido seja longo, existem soluções tangíveis e bem elaboradas em curso. Neste momento resta aguardar e acompanhar os rumos que serão dados para sua implementação da teoria na prática.

Referências

BALBIM, Renato. **Serviço de Moradia Social ou Locação Social: alternativas à política habitacional. Texto para discussão 2134**. Brasília: Ipea, 2015.

Disponível: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2134.pdf; acessado em: 25/01/2024.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Déficit habitacional no Brasil: 2007**. Brasília: MCidades, 2009. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.mg.gov.br/consulta/verDocumento.php?iCodigo=50695&codUsuario=0>; acessado em: 25/01/2024.

_____. Ministério das Cidades. Plano Nacional de Habitação (PlanHab). Produto 2. Brasília, 2009. Disponível em: <http://bibliotecadigital.economia.gov.br/handle/123456789/285>; acessado em: 25/01/2024.

_____. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos**. Brasília, DF. 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm; acessado em: 25/01/2024.

_____. Lei nº 11.888, de 24 de dezembro de 2008. Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção

¹⁸ Termo cunhado por Penna que designa ações públicas de carácter pontual e individualizado, segundo uma implantação gradual e fragmentada, voltada a resolver problemas imediatos sem propor objetivos e metas a longo prazo.

de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005.

Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 120, n. 251, p. 2, 24 dez. 2024.

_____. Lei nº 4.545, de 10 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a reestruturação administrativa do Distrito Federal, e dá outras providências. Brasília/DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14545.htm; acessado em: 25/01/2024.

CÂMARAS TÉCNICAS (Revisão PLANDHIS), 2018–2020, Brasília/DF. **Apresentações 1 a 27. GDF/SEDUH**, 2020. Disponível em: <http://www.projetos.seduh.df.gov.br/plandhis>. acessado em: 25/01/2024.

CARDOSO, Adauto Lucio; ARAGÃO, Thêmis Amorim; **Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil**. In: Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL DO DISTRITO FEDERAL. **Relatório de Atividades**. Brasília/DF. 2015, 2016, 2017, 2018, 2019. Disponível em: <https://www.codhab.df.gov.br/pagina/193>; acessado em: 25/01/2024.

31

_____. **Estatuto Social CODHAB**. Brasília/DF. 2013. Disponível em: <https://codhabservice.codhab.df.gov.br/cms/uploads/attachments/bb559a79791ecc2722be8c3f742b50e4.pdf>; acessado em: 25/01/2024.

_____. **Estatuto Social CODHAB**. Brasília/DF. 2018. Disponível em: <https://codhabservice.codhab.df.gov.br/cms/uploads/attachments/bb559a79791ecc2722be8c3f742b50e4.pdf>; acessado em: 25/01/2024.

DERNTL, Maria Fernanda. XIV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, 2016, São Carlos. **Além do Plano: A concepção das cidades-satélites de Brasília**, p. 365 – 378. Disponível em: <https://www.iau.usp.br/shcu2016/anais/wp-content/uploads/pdfs/37.pdf>; acessado em: 25/01/2024

GOUVÊA, Luiz Alberto de Campos. **Habitação Popular no Brasil; Uma história de exclusão, segregação e construção de ocas, senzalas, casa e apartamentos**. São Paulo: Annablume Geografias, 2016. p – 113 – 146.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL/ Companhia de Planejamento do Distrito Federal. **Projeções e cenários para o Distrito Federal: Análises prospectivas populacionais, habitacionais, econômicas e de mobilidade**. 2018. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/12/Projeções->

e-cenários-para-o-Distrito-Federal-Análises-prospectivas-populacionais-habitacionais-econômicas-e-de-mobilidade.pdf; acessível em: 25/01/2025

_____. **Pesquisa Satisfação Beneficiários MCMV Paranoá Parque.** 2020. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Estudo-Pesquisa-de-satisfação-dos-beneficiários-do-Programa-Minha-Casa-Minha-Vida---Paranoá-Parque.pdf>; acessado em:25/01/2025

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL/ Secretaria do Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. **Revisão do Plano Distrital de Habitação de Interesse Social do Distrito Federal – PLANDHIS.** Brasília/DF. 2018. Disponível em: <http://www.projetos.seduh.df.gov.br/doc/plandhis/Relatório%20Técnico%202018%20PLANDHIS.pdf>; acesso em: 25/01/2024

_____. **Minuta do Plano Distrital de Habitação de Interesse Social do Distrito Federal – PLANDHIS.** Brasília/DF. 2023. Disponível em: http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2023/02/0._Texto_PLANO_DISTRITAL_DE_HABITACAO_DE_INTERESSE_SOCIAL__15_de_fevereiro_2023__apos_MP_do_PMCMV-1.pdf; acesso em: 05/06/2023

_____. **Relatório Demanda Habitacional Demográfica 2019.** Brasília/DF. 2019. Disponível em: http://www.observatorioterritorial.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/03/Relatório_Demanda-Habitacional-Demográfica_2019_.pdf; acessado em: 05/06/2023.

_____. **Plano Distrital de Habitação de Interesse Social. Brasília/DF.** 2012. Disponível em: <http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/PLANDHIS-Redação-final-12.12.12.pdf>; acessado em: 25/01/2024

FURTADO, B. A.; NETO, V.L.C.; KRAUSE, C. **Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010). Nota Técnica N°1. IPEA.** Brasília, 2013. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5809/1/NT_n01_Estimativas-deficit-brasileiro-2007-2011-municipios-2010_Dirur_2013-maio.pdf; acessado em: 05/06/2023

IACOVINI, Rodrigo Faria G. O significado do direito à moradia como porta de entrada para outros direitos. **Revista Contraste.** São Paulo, 2014. Disponível em: <https://issuu.com/revcontraste/docs/revcontraste02>; acessado em: 14/06/2023

KRAUSE, C.; BALBIM, R. O planejamento da habitação de interesse social no Brasil e a sua produção social: desafios e perspectivas. In: MORAIS, M. P.; COSTA, M. A.

(Orgs.). **Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2010.

Cf. OLIVEIRA, Giovanna Ortiz de. **Lucio Costa. Entrevista**, São Paulo, ano 06, n. 023.03, Vitruvius, jul. 2005. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/entrevista/06.023/3313>, acessado em: 25/01/2024.

PENNA, Nelba Azevedo. Empreendedorismo e planejamento urbano em Brasília: da máquina de morar à máquina de crescimento urbano. In: Elson Manoel Pereira (Org.). **Planejamento Urbano no Brasil; conceitos, diálogos e práticas**. 2. ed. Chapecó: Argos, 2013. p – 207 – 230.

PEREIRA, Elson Manoel. Políticas municipais de habitação: qual o conteúdo para qual cidade? In: Elson Manoel Pereira (Org.). **Planejamento Urbano no Brasil; conceitos, diálogos e práticas**. 2. ed. Chapecó: Argos, 2013. p – 139 – 157.

QUINTO JÚNIOR., Luiz de Pinedo. A contribuição da cultura técnica do planejamento urbano no Brasil numa perspectiva comparada com a gênese da gestão urbana na Europa. In: Elson Manoel Pereira (Org.). **Planejamento Urbano no Brasil; conceitos, diálogos e práticas**. 2. ed. Chapecó: Argos, 2013. p – 47 – 78.

33

NOTA

Este artigo decorre do ensaio teórico desenvolvido como trabalho final de graduação em arquitetura e urbanismo da Universidade de Brasília, elaborado pela autora Isabella Bizinoto Fernandes orientada pelo Prof. Dr. Benny Schvarsberg.

Publisher

Universidade Federal de Goiás. Programa de Pós-graduação Projeto e Cidade. Publicação no Portal de Periódicos UFG.

As ideias expressadas neste artigo são de responsabilidade de seus autores, não representando, necessariamente, a opinião dos editores ou da universidade.

RECEBIDO EM: 22/11/2023

APROVADO EM: 13/03/2024

PUBLICADO EM: 20/03/2024