



Direito à Moradia e a Função Social da Terra

CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA PARA AVANÇAR NAS LUTAS PELO DIREITO À CIDADE NO TERRITÓRIO DO DF METROPOLITANO

Resultado dos Encontros das
Coordenações Temáticas do Núcleo
Br Cidades DF Metropolitano

PRACA DO POVO



br
cidades

Projeto Br Cidades
Núcleo DF Metropolitano
distritofederal@bridades.org
Brasília . maio de 2019

4.

DIREITO À MORADIA, DIREITO À CIDADE, ATHIS

Contribuíram com a elaboração do documento: Ananda Martins, Carlos Adriano Constantino, Célio Mélis, Clarissa Avelar, Juliana Coelho, Letícia Miguel, Ludmila Correia, Rubens do Amaral, Sandra Marinho, Thiago Trindade.

INTRODUÇÃO

Em janeiro de 2019 foi realizada, na FIOCRUZ, uma Oficina de Planejamento das coordenações temáticas do Núcleo DF do Projeto BR Cidades. Partimos de uma breve apresentação do percurso do Núcleo até o momento (ver aqui: <https://drive.google.com/file/d/1TLTVbe1rQOPx99fsgUtrbDT4bmyk2Jf/view>). Posteriormente discutimos, nos grupos temáticos, a conjuntura atual do Brasil e do DF, os objetivos norteadores e as estratégias de atuação do grupo.

A Política Habitacional no país necessita de grandes avanços. Apesar do quadro político desfavorável do ponto de vista social, já desde os governos Lula e Dilma, sua condução vinha sendo feita pelo setor da construção civil prioritariamente, e não pelos movimentos sociais e outros atores da sociedade. Destaca-se que o próprio governo federal não cumpriu a contento o Plano Nacional de Habitação - PLANHAB, finalizado em 2009, pois os dados de investimento da Secretaria Nacional de Habitação -SNH comprovam que não há coincidência entre a maioria destes investimentos e as diretrizes estabelecidas no referido Plano. Houve avanços significativos como o Programa Minha Casa Minha Vida - Entidades (PMCMV-E), porém o grande volume de investimentos foi conduzido pelo setor empresarial. O Programa Moradia Digna do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNIHS e o Programa de Aceleração do Crescimento -PAC de Urbanização de Assentamentos Precários, mesmo com vultuosos volumes de investimento, não conseguiram atender a demanda do país de melhoria dos assentamentos precários. Até hoje, muitos contratos estão em aberto, sem finalizações de ações previstas, como a regularização fundiária e as melhorias habitacionais.

Dada a histórica desarticulação entre a Política Nacional de Habitação e as demais Políticas Setoriais, hoje à cargo do Ministério de Desenvolvimento Regional (fusão

dos Ministérios da Cidade e Integração), é urgente o fortalecimento de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano mais efetiva.

Destacam-se também, em especial após o Golpe de 2016, as fortes tentativas de desmobilização social. Essa ocorreram, por exemplo, por meio da criminalização dos movimentos sociais, em grande parte caracterizados por movimentos de luta pela moradia, e pelo desmonte do Conselho Nacional das Cidades em 2017 - a 6ª Conferência do órgão, naquele ano, não foi realizada. Há preocupação geral do grupo temático de Direito à Moradia e Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social do BR CIDADES DF em ampliar a participação popular, não só no sentido de evitar retrocessos em relação aos governos anteriores, mas também para avançar. Há esforços em pensar novas estratégias de participação de grupos e indivíduos na construção dos instrumentos e elaborar planos que orientem melhor os investimentos públicos. Para tanto, é de grande relevância a promoção de Conferências Livres nos territórios, para discussão do Plano Distrital de Habitação de Interesse Social -PLANDHIS e Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília-PPCUB que estão em processo de revisão, neste momento, pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH).

Apresentamos a seguir a Análise de Conjuntura, indicando primeiramente os aspectos observados no nível federal e, em seguida, os aspectos principais da conjuntura do DF para a área de habitação.

A partir da conjuntura, apontamos objetivos norteadores que o grupo elencou como prioritários para essa pauta. Para cada objetivo norteador, determinamos estratégias e ações táticas necessárias para que o mesmo seja atingido.

1. ANÁLISE DE CONJUNTURA

Na *Conjuntura Nacional*, foram identificadas muitas incertezas. Os próprios servidores de carreira do governo federal não têm clareza quanto aos rumos a serem tomados no novo Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). De maneira geral, é possível elencar as seguintes situações no cenário atual:

- O Ministro do Desenvolvimento Regional tem perfil mais técnico, diferente dos últimos antecessores do extinto Ministério das Cidades. Desde a saída de Olívio Dutra, ainda no Governo Lula, o Min. Cidades teve a maioria dos seus ministros indicados pelo PP - partido de centro com grande atuação em várias regiões do país.

- O posicionamento do atual governo tem sido no sentido de fortalecer a economia, continuando sem a intenção de articular Políticas de Desenvolvimento Urbano em prol de solucionar os problemas da cidade.
- Em relação ao MCMV, acredita-se que as propostas de melhorias que vinham sendo formuladas têm pouca possibilidade de serem implementadas; uma vez que a tendência é de priorização da escala de produção, em detrimento de novas alternativas de modelos de programa. Sugere-se pensar uma maior articulação do governo federal com os governos locais, incluindo alternativas de utilização de órgãos e empresas estaduais e municipais, como as COHABs.
- Aponta-se um possível campo de atuação em pautas sociais, como a assistência técnica, não por interesse dos novos governantes, mas devido ao fato de terem pouca proximidade com as questões habitacional e urbana. Nesse sentido, os técnicos de carreira do MDR tem tido relativa oportunidade de propor avanços nas Políticas, até mesmo pelo acúmulo de experiências. Resta saber se haverá condição de que estas propostas se materializem.
- Há possibilidade que o PPA 2020-2023 traga novos programas habitacionais à cargo da SNH - Secretaria Nacional de Habitação, diversificando a oferta como ações em melhoria habitacional, locação social, urbanização de áreas precárias. Entretanto há um cenário de poucos recursos para o OGU - Orçamento Geral da União, com busca de ampliação dos financiamentos com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS.

No contexto local, identificou-se que:

- Na SEDUH, acredita-se que os planos em andamento avançarão, porém não é claro como isso ocorrerá, e se haverá participação popular neste processo. Os técnicos entendem que sim, o que favorece as investidas nesse sentido.
- Foi sugerida a criação de um órgão colegiado, um Conselho de Habitação para acompanhamento e controle social das políticas do setor. Esse tema está atualmente em discussão na SEDUH, visando sua implementação.
- O Fundo de Populações da Organização Das Nações Unidas - ONU tem um projeto para população em situação de rua, pautado nos princípios do "*House First*" (Moradia Primeiro). O grupo está em diálogo com a Secretaria de Estado Desenvolvimento Urbano e Habitação e a CODEPLAN para viabilização de uma pesquisa focada nessa população.
- Foram retomadas as reuniões da Câmara Técnica do PLANDHIS em abril, com participação de membros do governo e da sociedade civil. Observou-se um grande acréscimo no número proporcional de participantes do governo, sendo de fundamental importância mobilizarmos pessoas das universidades, movimentos e de entidades afins à temática a se somarem à Câmara

Técnica. Em maio foi realizada a primeira reunião efetivamente de trabalho, com discussão sobre a Autogestão. Observou-se que a participação dos movimentos na Câmara Técnica está restrita a um único movimento, com atores que possuem grande inserção no governo desde muitas décadas. Torna-se fundamental, portanto, ampliar a participação dos movimentos.

- Dada a resistência dos movimentos em participarem dessas instâncias, por receio de verem seu nome vinculado a decisões com as quais não concordam, sugerimos a realização de conversas nos territórios para que esses grupos possam ser efetivamente ouvidos. A proposta inicial era a Câmara Técnica dar continuidade aos trabalhos e, depois disso, realizar rodadas de conversa com a comunidade. Sugere-se que seja feito o inverso: primeiro haja diálogo com a comunidade, incluindo movimentos sociais, associações de moradores e indivíduos não organizados em uma entidade. Para tanto, torna-se necessário realizar oficinas nos diferentes territórios do DF e, depois, desenvolver reuniões centralizadas na SEDUH. É necessária uma grande investida para que isso aconteça desde já, e não apenas quando o plano estiver consolidado, não só para que os movimentos e demais grupos organizados se sintam contemplados no Plano. Sugere-se que o grupo de Moradia agende uma reunião com a SEDUH no sentido de pensar estratégias nesse sentido.
- Outros planos, como o PPCUB, que também está em discussão, precisam ser estudados pelo grupo de Direito à Moradia e ATHIS do BR Cidades no DF, para apresentação de possíveis emendas e ajustes, bem como devem ser discutidos com a população. Há críticas sobre a concepção do documento atual, visto como pouco popular, mas ao que parece não há abertura da secretaria para uma revisão estrutural. A articulação deve acontecer junto à Câmara Legislativa do Distrito Federal- CLDF, visando possíveis intervenções dos deputados.
- A SEDUH divulgou a retomada dos trabalhos da revisão do PDOT, ao final do mês de abril, e lançou um *site* no qual apresenta a metodologia que será utilizada na elaboração do Plano. Foram definidos dois eixos transversais (Território Resiliente; Participação Social e Governança) e seis eixos temáticos (Gestão Social da Terra; Novas Ruralidades; Mobilidade; Regularização; Centralidade e Desenvolvimento Econômico; Meio Ambiente e Infraestrutura).
- No *site*, há também as formas de participação social para a elaboração do PDOT: (i) Reuniões Livres (similares às Conferências Livres propostas em 2018 - as reuniões devem contar com no mínimo 15 participantes, devem ser registradas e as propostas devem ser encaminhadas para o *site* do PDOT em, no máximo, 15 dias após a reunião); (ii) Oficinas nas RAs; Reuniões nas RAs; (iii) Audiências Públicas; (iv) Oficinas Temáticas; (v) Oficinas nas UPT.

- Apesar do lançamento do *site*, o processo de revisão está em fase inicial e não há indicação de quando as Reuniões Livres poderão começar, nem houve divulgação que haverá essa forma de participação social.
- Está previsto diálogo com o Sistema de Cooperativas de Crédito do Brasil-Distrito Federal (SICCOOB-DF) para linha de financiamento voltada às menores faixas de renda.
- Será publicado um decreto para Locação Social, a partir dos estudos já realizados até o momento. Conforme informado pela Diretoria de Habitação da SEDUH, o decreto já foi encaminhado para a assessoria legislativa da Secretaria.
- Em relação à Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB-DF), observou-se a substituição de grande parte do quadro de colaboradores técnicos, responsáveis pelas atividades de assistência técnica que atuavam diretamente dentro das comunidades localizadas em Áreas de Regularização de Interesse Social (ARIS), para a substituição por colaboradores com cunho político e sem a qualificação profissional necessária para assegurar a continuidade das programas e metas estabelecidas para o ano de 2019. Considera-se como maior prejuízo da substituição deste corpo técnico a perda de memória e da expertise destes técnicos, tendo em vista que quase a totalidade do quadro funcional é composto por servidores celetista e, os poucos, servidores de carreira que foram cedidos de outras carreiras do Governo do Distrito Federal (GDF). No fim de 2018, a Codhab/DF realizou concurso público, o primeiro desde a criação em 2007, tendo a previsão de contratação de 236 vagas onde 15 são destinadas à seleção de profissionais técnicos da área de arquitetura, engenharia e serviço social que podem vir a trabalhar com a pauta da ATHIS, porém não há previsão para a convocação dos selecionados.
- Prevendo a possibilidade de troca considerável do quadro de colaboradores da Diretoria de Assistência Técnica (DIATE), a responsável regimentalmente pelas atividades da voltadas para ATHIS, articulou algumas ações, no último semestre de 2018, visando prolongar o trabalho desenvolvido. Este fato poderá justificar eventuais intervenções para que a desestruturação do trabalho da diretoria não se efetive. Dentre estas ações pontua-se a celebração do acordo de cooperação técnica com o Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Distrito Federal (CAU-DF) e o Instituto dos Arquitetos do Brasil- Departamento Distrito Federal (IAB-DF) para a realização da Jornada de Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social do Distrito Federal (JATHIS), acordos para extensão universitária com Centro De Ensino Unificado De Brasília (UnICEUB), a Universidade de Brasília (UnB) e o Instituto Federal de Brasília (IFB). Diversas associações de moradores encaminharam, logo no início da atual gestão, documentos solicitando que o trabalho

realizado pelos escritórios técnicos de arquitetura e engenharia permanecem nas mesmas localidades atuais, além de destacar a relevância do serviço prestado.

2. OBJETIVOS NORTEADORES, ESTRATÉGIAS E AÇÕES

Objetivo Norteador 1: Buscar caminhos para a articulação entre as esferas e setores governamentais.

Estratégias:

- Articulação de setores e programas habitacionais;
- Gestão dinâmica do território;
- Programas federais e distritais devem estar vinculados aos instrumentos do Estatuto da Cidade;
- Contribuir para o fortalecimento da estrutura dos municípios do DF Metropolitano - incluindo, além do DF, as cidades da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno (RIDE-DF) que possuem grande relação socioeconômica com o DF - com maior participação dos municípios nas políticas nacionais.

Ações:

- Diálogo direto e constante com esferas e setores governamentais;
- Articulação entre os atores envolvidos em projetos e parcerias com órgãos do governo para garantir continuidade das ações voltadas para direito à moradia de qualidade e assistência técnica;
- Mapeamento de deputados (distritais) que possuam pauta com afinidade ao tema para proposição de audiências públicas com a temática habitacional para fomentar o provimento habitacional de interesse social em suas diversas modalidades em centralidades do território.

Objetivo Norteador 2: Fortalecer propostas que busquem a qualidade na oferta da habitação

Estratégias:

- Garantia da qualidade de projeto, da obra, e da adequada inserção urbana das habitações;
- Combate ao espraiamento;
- Localização Social Bem Localizada;
- Incentivar a criação de programas habitacionais que favoreçam a habitação em áreas centrais e dotadas de infraestrutura (em todas as RA, incluindo o Plano Piloto);
- Contratação de projetos via concurso público para projetos visando atender à lista da CODHAB;
- Estimular alternativas para produção habitacional nas quais o usuário seja protagonista do processo de planejamento e execução.

Ações:

- Estudar instrumentos de avaliação da qualidade da habitação;
- Elaboração de textos e notas técnicas;
- Discutir nos territórios a locação social e a habitação em áreas centrais;
- Mapeamento de imóveis/áreas vazios que não cumprem função social nas áreas centrais;
- Fortalecer iniciativas de construção ecológicas, incluindo eco-vilas, técnicas de bioconstrução e permacultura;
- Contribuir com a elaboração de planos e leis de fomento a iniciativas de autogestão, que favoreçam a personalização dos projetos e obras, fazendo de cada grupo e família protagonistas do processo de construção de suas moradias.

Objetivo Norteador 3: Fortalecer a assistência técnica, transformando-a em política de estado no DF.

Estratégias:

- Fortalecimento de parcerias com extensão universitária para garantia da assistência técnica conforme lei federal 11.888/2008;
- Fortalecimento da articulação com movimentos sociais e grupos para identificação de demandas;
- Fortalecer os processos participativos de produção e melhorias habitacionais, como a produção autogestionada.

Ações:

- Realização de atividades conjuntas - oficinas e rodas de conversa - entre academia, movimentos sociais, entidades públicas e privadas, e sociedade civil;
- Sensibilizar estudantes, por meio de atividades de imersão, para atuação em assistência técnica, a partir da articulação com universidades e institutos federais do DF;
- Criar diálogo permanente e ampliado com movimentos sociais, associações de moradores, lideranças comunitárias e comunidade em geral para levantamento de demandas e possibilidades;
- Capacitação dos diferentes atores para autoconstrução assistida e produção autogestionada;
- Estudar as possibilidades de financiamento da assistência técnica;
- Estimular a criação de um programa de assistência técnica em arquitetura, urbanismo e engenharia para viabilidade dos projetos necessários à execução das obras, garantindo a produção assistida, desonerando o orçamento inicial da moradia e permitindo o reinvestimento dessa diferença na qualidade da unidade imobiliária.

Objetivo Norteador 5: Buscar alternativas de financiamento voltados prioritariamente à população mais vulnerável.

Estratégias:

- Priorização da população mais vulnerável nas políticas habitacionais;

- Ampliação de alternativas de financiamento;
- Articulação das políticas habitacionais com geração de renda;
- Garantia de financiamento com subsídio.

Ações:

- Articulação com parlamentares em defesa da pauta;
- Levantamento de editais internacionais;
- Dialogar com coletivos e entidades que trabalham com economia solidária para se pensar alternativas.

Objetivo Norteador 6: Contribuir para a produção autogestionada da moradia

Estratégias:

- Priorização de entidades nos programas habitacionais e no financiamento;
- Fortalecimento das entidades e atores que contribuam para a oferta de moradia conforme as necessidades e limitações financeiras dos beneficiários.

Ações:

- Elaboração de proposta para priorização da modalidade e os critérios, a partir de diálogo com as entidades;
- Subsidiar a estrutura operacional e capacitação das entidades, movimentos sociais e coletivos, com assessoria em gestão de obras, incluindo capacitação técnica, jurídica e contábil e acompanhamento de assistência social e psicológica durante todo o processo;
- Capacitar as famílias beneficiadas para atuação em mutirão, com cursos práticos nas diferentes áreas de construção;
- Criação de linhas de crédito exclusivas para a produção habitacional autogestionada, por meio de bancos públicos - buscando subsídio na aquisição de terrenos previamente demarcados como ZEIS e garantindo o acesso à terra servida;
- Promover o acesso à cidade integrado a políticas de habitação social, viabilizando o financiamento de espaços coletivos geridos pelos grupos comunitários e movimentos sociais, dado seu papel no suporte social às famílias, com oferta de cozinhas e creches comunitárias, cursos de capacitação e espaços de convivência;
- Viabilizar a moradia para grupos de maior vulnerabilidade social (moradores de rua, catadores, idosos, deficientes, entre outros) em integração com políticas públicas de inclusão social - priorizando a oferta de moradia no meio social dessa família ou indivíduo - tendo como apoio para tal a reserva de unidades imobiliária em empreendimentos habitacionais.

Objetivo Norteador 7: Promover tecnologias socioambientais para produção habitacional.

Estratégias:

- Incentivar tecnologias não convencionais, com materiais e sistemas construtivos de baixo impacto ambiental, que incorporem princípios de bioconstrução e permacultura;

- Incentivar tecnologias sociais para saneamento, abastecimento e reuso de água, gestão de energia, tratamento de resíduos, agroecologia, entre outros;
- Fortalecer a economia solidária voltada para tecnologias sociais.

Ações:

- Garantir a prioridade de financiamento para entidades que atuem de maneira compatível com os princípios da economia solidária e do desenvolvimento sustentável, tais como a utilização de materiais e mão-de-obra locais e a promoção da justiça social por meio da contratação de cooperativas de construção civil;
- Impulsionar a utilização de tecnologias sustentáveis na produção da moradia por meio de linhas de financiamento específicas;
- Promover cursos junto aos IFB, universidades e bioconstrutores, voltados para tecnologias socioambientais.

Objetivo Norteador 4: Contribuir para gestão democrática do território.

Estratégias:

- Ampliar a participação social nas decisões;
- Combater a desarticulação dos movimentos sociais por parte do governo;
- Fortalecimento da participação popular na construção dos programas e instrumentos
- Fortalecimento do trabalho de base;
- Acompanhamento e garantia da participação social na revisão do PDOT;
- Priorização da delimitação de Áreas de Regularização e Interesse Social (ARIS) existentes e novas;
- Articular a função social das ARIS à oferta habitacional e HIS no âmbito do PLANDHIS.

Ações:

- Apoio aos movimentos sociais de luta pela moradia em manifestações, ocupações e afins;
- Ampliar a atuação nos territórios, fortalecendo o trabalho de base;
- Propor estratégias e ferramentas que garantam a efetiva participação popular nas decisões relacionadas às políticas públicas de habitação;
- Oficinas nos territórios para discussão dos instrumentos, planos e programas, sejam os que foram aprovados e que serão regulamentados (LUOS, ZEE) os que se encontram em revisão (PLANDHIS, PPCUB) e entrarão em breve (PDOT);
- Realização de oficinas sobre locação social e sobre a importância de morar no centro;
- Criar Grupo de Trabalho para discussão do PDOT;
- Levantar o histórico e situação das ARIS existentes e pensar proposta de novas áreas com essa função;
- Identificar saberes locais e buscar possibilidades práticas de dar voz aos sujeitos;
- Fortalecimento das lideranças comunitárias e formação de novas lideranças;
- Identificação e capacitação de gestores locais por meio de intercâmbio de saberes;

- Estimular as lideranças comunitárias para capacitação em mediação comunitária;
- Articulação com deputados distritais e com o poder executivo para criação de Conselho Habitacional que possibilite efetiva participação de movimentos sociais e entidades na elaboração de programas e instrumentos;
- Criar campanha pelo cumprimento da função social da propriedade pública e privada. Cobrar o cumprimento dos instrumentos constitucionais e do Estatuto da Cidade de uso e ocupação compulsórios, IPTU progressivo e desapropriação-sanção. Especial atenção em áreas de retenção especulativa dos imóveis.
- Criar campanhas em redes sociais sobre o direito de moradia em áreas centrais, locação social entre outros temas relevantes.