



**ObservaDF**

**Número 08 - 2023**

**AS CONDIÇÕES DA MORADIA DA POPULAÇÃO DE  
BAIXA RENDA NO DISTRITO FEDERAL**

**Autoria**

NOGALES, Ana Maria - IE/UnB  
JATOBÁ, Sergio - Arquiteto e Urbanista  
BERTHOLINI, Frederico - IPOL/UnB  
CABELLO, Andrea - FACE/UnB  
RENNÓ, Lúcio - IPOL/UnB  
VIANA, Guilherme - DAI/DPO/UnB

# As condições da moradia da população de baixa renda no Distrito Federal

## Introdução

O processo de ocupação do espaço urbano no Distrito Federal (DF) e sua periferia metropolitana produziu extremas desigualdades. No centro planejado e idealizado por Lúcio Costa, a função residencial propôs um “novo conceito de morar”, com as superquadras arborizadas e as unidades de vizinhança, oferecendo uma elevada qualidade de vida aos seus habitantes. Tendo em vista a preservação do plano urbanístico de Lúcio Costa e para atender a demanda crescente de novas habitações, a cidade se espalhou, mas não reproduziu os conceitos de qualidade de viver nesses novos espaços.

Com a atuação dos setores público e privado, e após a implementação de várias políticas habitacionais, o DF se caracteriza pela segregação socioespacial e por uma marcada desigualdade socioeconômica, já evidenciada nos estudos sobre saúde, trabalho, natalidade, juventude, envelhecimento, segurança pública, e ambiente produzidos pelo ObservaDF ([www.observadf.org.br](http://www.observadf.org.br)). No presente estudo, trazemos o tema da habitação, com foco nas condições de moradia nas áreas de baixa renda, dialogando com o décimo primeiro Objetivo do Desenvolvimento Sustentável (ODS-11), especificamente a meta 11.1:

Até 2030, garantir o acesso de todos a moradia digna, adequada e a preço acessível; aos serviços básicos e urbanizar os assentamentos precários de acordo com as metas assumidas no Plano Nacional de Habitação, com especial atenção para grupos em situação de vulnerabilidade (IPEA, ODS)

Para o presente estudo, analisamos dados da Pesquisa Distrito por Amostra de Domicílios de 2021 (PDAD-2021), disponível em <https://www.ipe.df.gov.br/pdad-2021-3/>, e dos estudos “Déficit habitacional no Distrito Federal”, “Demanda habitacional demográfica do Distrito Federal” e “Avaliação da política habitacional de interesse social do Distrito Federal” realizados pelo Instituto de Pesquisa e Estatística do Distrito Federal (IPEDF) em 2022 e 2023, disponíveis em <https://www.ipe.df.gov.br/deficit-e-demanda-habitacional-do-distrito-federal-2021/> e <https://www.ipe.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/NT-Avaliacao-da-Politica-Habitacional-de-Interesse-Social-do-Distrito-Federal.pdf>.

Para qualificar os dados quantitativos levantados, realizamos dois grupos focais. O primeiro com moradores em unidades residenciais populares de empreendimentos executados pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional (Codhab/GDF), e o segundo com moradores em áreas de ocupação espontânea não regularizadas. Cada grupo focal contou com sete participantes, homens e mulheres, entre 25 e 50 anos, e foram realizados nos dias 14 e 21 de setembro de 2023, respectivamente.

## Resumo

- O estudo tem como base os dados coletados a partir da realização de dois grupos focais: 1) com moradores em unidades residenciais populares de empreendimentos executados pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional (Codhab/GDF) e 2) com moradores em áreas de ocupação espontânea não regularizadas.
- Dados quantitativos extraídos da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios 2021 (PDAD-2021), dos estudos sobre déficit e demanda habitacional, e da pesquisa de avaliação dos programas habitacionais no Distrito Federal, realizados pelo IPEDF/GDF.
- Na pesquisa qualitativa com moradores de Regiões Administrativas (Ras) de média baixa e baixa rendas, os problemas sobre infraestrutura urbana do bairro de moradia, captados pelas pesquisas quantitativas, são também apontados quando perguntados sobre a região onde reside e a qualidade do ambiente.
- Os principais problemas relatados são: falta de pavimentação nas ruas, muita poeira e lama, ruídos altos e constantes, lixo jogado na rua.
- Outros problemas relatados pelos moradores de RAs de média baixa e baixa rendas no bairro de residência são a falta de segurança e a dificuldade na mobilidade urbana.
- O ônus excessivo com aluguel é o principal componente do déficit habitacional.
- Entre os participantes dos grupos focais em situação de aluguel, o principal motivo da mudança para o local de moradia atual se relaciona com “fugir” do aluguel excessivo.
- Entre os participantes dos grupos focais em situação de proprietários de imóveis em áreas não regularizadas, o principal motivo da mudança para o local de moradia atual se relaciona com “fugir” do aluguel excessivo e a realização do sonho da “casa própria”.
- Sobre a regularização do lote, os dados da PDAD 2021 mostram que 28% dos domicílios do DF estão em lotes não regularizados. Essa proporção varia de 9% nas RAs de alta renda a 53% nas RAs de baixa renda.
- Os moradores de áreas não-regularizadas veem a regularização como um processo que poderá demorar, mas deverá acontecer. Muitos já pagam IPTU, iluminação pública, água e energia.
- Ainda que a informalidade seja uma característica relevante no processo de ocupação do território no DF, as políticas habitacionais têm um papel fundamental na definição no espraiamento da mancha urbana, com a criação de novas Regiões Administrativas, desde a década de 1960.

- De acordo com dados do cadastro da Codhab de 2022, apenas 12,3% dos registrados haviam sido contemplados pelos programas habitacionais de interesse social. Entre os não contemplados, 87% aguardavam há mais de cinco anos na lista de espera, sendo que 59% aguardavam há mais de 15 anos.
- Sobre a inscrição nos programas habitacionais de interesse social, os participantes dos grupos focais relataram dificuldades encontradas, entre as quais, a excessiva burocracia no processo de inscrição, a dificuldade de reunir toda a documentação solicitada, de acessar o site dos programas habitacionais, além dos valores elevados de taxas cobradas.
- Os participantes dos grupos focais percebem injustiça na seleção dos que já foram contemplados pelos programas habitacionais. O aluguel de várias unidades habitacionais evidenciaria essa injustiça.
- Apesar de uma avaliação positiva da qualidade das unidades habitacionais, há relatos quanto à baixa qualidade da construção: material hidráulico, elétrico e de acabamento de baixa qualidade, além de um isolamento acústico precário.
- Pouco conhecimento pelos participantes dos grupos focais em situação de aluguel, da locação social que é uma linha de ação do Plano Distrital de Habitação de Interesse Social (Plandhis), que poderá atenuar o problema do déficit habitacional no DF.
- Os estudos sobre demanda e déficit habitacional realizados pelo IPEDF, assim como os relatos dos participantes dos grupos focais ouvidos pelos pesquisadores do ObservaDF mostram que os programas habitacionais governamentais têm grandes limitações no atendimento da demanda por moradia digna e de qualidade no DF.

## Infraestrutura urbana do bairro de moradia

Os dados da PDAD 2021, assim como o estudo sobre ***Hábitos sustentáveis e desigualdades ambientais no Distrito Federal*** do ObservaDF, publicado em setembro de 2023 ([ObservaDF\\_relatorio\\_7/2023](#)), evidenciaram as desiguais condições de infraestrutura urbana entre as RAs do DF.

Nas regiões de mais baixa renda, os dados da PDAD 2021 mostram uma maior proporção de domicílios com ruas de acesso não pavimentadas (16% contra 2% nas RAs de alta renda), sem calçadas (20% contra 7% nas RAs de alta renda), sem iluminação (9% contra 2% nas RAs de alta renda), sem drenagem de águas pluviais (38% contra 7% nas RAs de alta renda). Riscos ambientais, embora menos frequentes, também estão mais presentes nas regiões de mais baixa renda, como problema de erosão (7% contra 5% nas RAs de alta renda) e inclinação acentuada (5% contra 3% nas RAs de alta renda). Problemas nas cercanias dos domicílios também são mais frequentes nas RAs de mais baixa renda, tais como: problemas de entulho (27% contra 5% nas RAs de alta renda), esgoto a céu aberto (20% contra 2% nas RAs de alta renda), ruas alagadas (27% contra 10% nas RAs de alta renda) e ruas esburacadas (37% contra 13% nas RAs de alta renda).

Tabela 1 – Características da infraestrutura no entorno do domicílio segundo grupos de Regiões Administrativas. Distrito Federal, 2021.

Característica	DF	Alta renda	Média-Alta	Média-Baixa	Baixa renda
A rua de acesso principal NÃO é asfaltada / pavimentada	6,0%	2,2%	4,2%	5,2%	16,1%
A rua NÃO tem calçada	8,9%	7,0%	6,4%	7,6%	20,5%
A rua NÃO tem iluminação	5,1%	2,0%	3,5%	6,2%	9,1%
Na rua NÃO existe drenagem de água de chuva	25,0%	7,3%	19,4%	31,1%	38,3%
Nas proximidades existem problemas de erosão	5,7%	4,6%	5,4%	6,0%	6,5%
Nas proximidades existe área com acentuada inclinação	4,5%	2,9%	4,7%	4,8%	4,9%
Nas proximidades existem problemas de entulho	18,3%	5,0%	15,0%	22,6%	27,1%
Nas proximidades existem esgoto a céu aberto	8,6%	2,2%	5,8%	9,2%	20,0%
Nas proximidades existem problemas de ruas alagadas	19,3%	9,7%	21,1%	18,5%	27,3%
Nas proximidades existem problemas de ruas esburacadas	28,7%	13,0%	32,8%	28,1%	37,3%

Fonte: Elaboração ObservaDF, com base nos dados da PDAD 2021 (IPEDF, 2021).

OBS: Os grupos de RA segundo a renda é a utilizada pela Pesquisa de Emprego e Desemprego realizada pelo DIEESE/IPEDF.

Da mesma forma, o estudo sobre desigualdades ambientais mostrou diferenças significativas entre as RAs de baixa e alta rendas quanto a: esgoto ou água suja correndo na rua (50% contra 26%), lixo jogado na rua (77% contra 53%) e ruídos altos e constantes (65% contra 49%). Segundo 55% dos entrevistados residentes nas RA de alta renda, o ambiente perto de casa é avaliado como bom ou ótimo. Essa proporção cai para 31% entre os entrevistados residentes nas RAs de baixa renda (ObservaDF, 2023).

Na pesquisa qualitativa com moradores de RAs de média baixa e baixa rendas, os problemas mencionados acima, captados pelas pesquisas quantitativas, são também apontados quando perguntados sobre a região onde reside e a qualidade do ambiente.

- › A falta de pavimentação das ruas de acesso e próximas ao domicílio foi um dos principais problemas relatados pelos moradores de áreas não regularizadas.

*Então, eu moro na Ceilândia Norte, no Sol Nascente (...), e nós não temos asfalto. É essa a nossa maior dificuldade, quando chove é lama. Aí quando tá quente igual agora, muita poeira. Então, assim, a nossa maior dificuldade de hoje é a questão do asfalto. Realmente está precisando muito. Eu moro aqui já tem 9 anos.*

*O problema aqui onde eu moro também é o mesmo, né? É quando chove, é lama. Agora na seca, é poeira demais. Eu acho que eu já moro uns 12 anos por aqui.*

*Aqui em São Sebastião, [no] morro da Cruz (...), o problema é o mesmo dos outros, (...) muito buraco, poeira. Na época de chuva é muito buraco. E agora que estamos na seca, está aparecendo muito poeira. Tem uns 3 anos que eu já moro aqui.*

- › Ruídos altos e constantes são relatados por ambos os grupos de moradores.

*Aqui, a vizinhança, eu acho um pouco barulhenta. Aqui tem muito bar perto (e) barulho. Não tem hora pra parar aqui. É só mesmo som alto, bastante alto. Pela madrugada, sexta, sábado.*

*Eu colocaria bares mais longe dos apartamentos, né? Aqui tem 2 BR, não é? Então, assim, à noite faz muito barulho dos carros. Então faz muito barulho de madrugada, carro buzinando.*

*A questão por causa dos carros. De madrugada passa muito, buzinando. Questão dos bares também, que incomoda bastante. Querendo ou não incomoda, né? Ainda mais a gente que acorda cedo, trabalha, quando é de noite, a gente quer descansar um pouco, né? E acaba incomodando, né?*

› Lixo jogado na rua foi mencionado por um morador de unidades residenciais populares.

*Então, onde eu moro aqui, bem tranquilo, sabe? Mas tem aquela questão do pessoal jogar muito lixo na rua. E querendo ou não tem, né? Infelizmente não é todo mundo que é consciente, que joga lixo na lixeira. Querendo ou não, vem muita chuva quando vem a época de chuva, (...) os bueiros ficam cheio, então fica meio alagado, mas assim, é cada um que tem que ser consciente, né? E fazer uma limpezazinha...*

*É mais o lixo que todo mundo joga na rua. Ninguém evita, né?*

Outros problemas relatados com relação à infraestrutura urbana e serviços públicos:

› Acesso à água tratada e rede geral de esgoto.

*Então, eu moro em Planaltina. Aqui, eu não tenho muito o que reclamar do local não. (A rua) é asfaltada. Aqui é um lugar tranquilo de morar. Único problema, que a gente tem de vez em quando, é a falta de água, mas apenas isso. Mas de resto, não tenho muito o que reclamar. Eu moro aqui há 3 anos nesse lugar.*

*E o maior problema aqui do nova Colina hoje seria esgoto.*

Como relatado no estudo sobre Criminalidade e percepção sobre segurança pública no Distrito Federal ([ObservaDF\\_relatorio 6/2023](#)), a percepção de insegurança no bairro onde mora também é uma das preocupações relatadas durante a conversa com os dois grupos de moradores.

*Aqui no setor onde eu moro, graças a Deus nessa rua que eu moro, nossos vizinhos, somos um para os outros. Aqui é um pouquinho, também é meio complicado, né? Às vezes temos assaltos, né? Pessoas quando saem para ir trabalhar, é um pouquinho, meio arriscado. Tem muitos que saem muito cedo, né, pra pegar a condução. Anda um pouco, anda mais ou menos, quase 1 km para poder pegar a condução, né? E aí na madrugada sim. Final de semana é meio complicado, né? Pra quem trabalha de segunda a sexta, aqui é meio complicado. E vê se tem uns bandidos, fica na rua aí, né?*

*Assim, quando a gente tem assim, qualquer um vai sair a passar o final de semana na casa de alguém ou vai viajar. Então a gente sempre olha a casa um do outro, né? A gente precisa de um do outro, tá aqui pra a gente se fortalecer um outro, né?*

*Eu moro no Riacho Fundo 2 e as coisas que eu queria que melhorasse aqui no condomínio ao redor, mais segurança. Na questão do pessoal que sai para trabalhar de manhã cedo ou sai de madrugada para poder trabalhar também. Tá tendo bastante assalto ali. Também pedir mais policiamento, né?*

*Aqui também é bem tranquilo. Está precisando melhorar a segurança, né? E a questão também da sujeira, né? Que as pessoas também colocam muito lixo na rua. E aí é um pouco complicado, né?*

*Tem mais assalto, tipo assim de manhã, mas a vizinhança é tranquila.*

*Eu moro no Riacho Fundo 2 e aqui eu acho tranquilo. Só falta melhorar mesmo a segurança. Mas tirando isso aí, é tranquilo.*

› Outro aspecto levantado pelos participantes dos grupos focais foi quanto à mobilidade urbana, tema de estudo do ObservaDF, disponível em [ObservaDF\\_relatorio 7/2022](#).

*E o maior problema aqui do nova Colina hoje seria esgoto e o transporte público, que aqui só passa de hora em hora. E se você quiser pegar um ônibus para o Plano Piloto, você teria que ir para a BR, que é um pouco longe de onde a gente mora, para ter acesso a esse transporte. E aí vem lotado. Ele vem de Planaltina.*

*Eu moro em São Sebastião. Aqui também é tranquilo, né? Só a violência e um pouco sobre pegar ônibus, que é ruim também. Onde eu moro é um pouco longe, está sempre cheio (o ônibus).*

Em resumo, os relatos refletem uma certa resiliência na aceitação das condições de vida nos locais onde residem. Os problemas urbanos estão presentes, como as questões relacionadas à qualidade do ambiente, de segurança e transporte público, mas no geral, as pessoas parecem estar em condições melhores que no passado.

## **Situação de ocupação e regularização do lote**

No Distrito Federal, 60% dos domicílios são declarados como próprios, já pagos. Esse percentual varia segundo grupos de RA. Curiosamente, as proporções mais elevadas encontram-se nos grupos de RAs de alta renda (67%) e de baixa renda (64%). Nas RAs de média baixa renda, essa proporção cai para 57%, com o aumento dos domicílios alugados (32%).

Com relação à situação de ocupação do imóvel como alugado, o ônus excessivo com o aluguel é um dos critérios para o cálculo do déficit habitacional, segundo metodologia da Fundação João Pinheiro adotada pelo estudo do IPEDF intitulado “Déficit habitacional no

Distrito Federal”. Para o cálculo do indicador de déficit habitacional, importante para a formulação de políticas habitacionais, considera-se o comprometimento da renda domiciliar total em 30% ou mais com o aluguel (ônus excessivo), além das características físicas da moradia e da coabitação. De acordo com o estudo do IPEDF, com base nos dados da PDAD 2021, o déficit habitacional foi estimado em 100.701 domicílios. Ou seja, cerca de 10% dos domicílios do DF apresentavam condições precárias de habitabilidade, sendo 65,2% incluídos na categoria de ônus excessivo com aluguel.

Com relação à situação de ocupação, entre os participantes dos grupos focais ouvidos pelo ObservaDF, 53% declararam alugar o imóvel de residência atual, sendo 86% entre os residentes de unidades residenciais de Programas Habitacionais, e 43% entre os residentes em áreas não regularizadas.

Quando perguntados sobre o motivo da mudança para o local de moradia atual, as principais respostas se relacionaram com “fugir” do aluguel excessivo, no caso daqueles que alugam o imóvel de residência atual, seja em unidades residenciais de Programas Habitacionais ou em áreas não regularizadas:

*É, minha mãe (se) separou do meu do meu padrasto e a casa que a gente morava era muito cara, né? Aí nós ‘foi’, procurou uma mais barata.*

*Nós ‘pagava’ um aluguel mais caro, e ela ofereceu esse aluguel mais barato pra gente.*

*Quando a minha amiga me deixou na mão, né? Eu tive que procurar bastante no Recanto, né, porque eu queria morar no Recanto que fica mais perto da casa da minha mãe e tudo mais. Só que os lugares que eu achava ou era muito caro, ou era muito perigoso.*

*É, eu também. Eu morava no Recanto também. Eu saí por causa da questão financeira, porque o Recanto cresceu bastante.*

*Aí eu fui procurando, procurando, procurando e foi uma demanda muito alta. É pra você achar lugar aí no Riacho Fundo 2, porque o apartamento bom, né? O aluguel geralmente não é muito caro, no meu ponto de vista, não é muito caro. Mas, foi bastante difícil de achar, né?*

*Aluguel é bem caro, eu acho, né? Eu acho bem caro o aluguel.*

*Antigamente eu morava aqui mesmo em São Sebastião. Mas não morava na localidade do Morro da Cruz. [Morava] na entrada de São Sebastião, entendeu? [A mudança] foi questão do aluguel também, que sai mais em conta. E aí morar num lugar desse aqui, é mais em conta, né? Uma casa boa e paga barato.*

*Além do custo elevado do aluguel, outra dificuldade na busca do imóvel pretendido se refere à aceitação de crianças e animais.*

*Como eu tinha 2 filhos, era muito difícil, né? Pra poder encontrar, não aceitava. E aqui no Crixás, foi onde eu consegui achar o aluguel e foi por meio de comunicação mesmo com pessoas que conhecia alguém que indicou, e eu aluguei. Sim, muita dificuldade para*

*poder arrumar um aluguel (por causa das crianças). Aí aqui foi o único lugar que eu consegui.*

*Aí eu encontrei no Riacho Fundo e tive um pouco de dificuldade porque eu tenho gatos e tem lugares que não aceita animais, né? (...) Bastante (restrição), tem bastante (restrição com animais). Eles não aceitam. Aqui no Riacho Fundo é muito bom nos apartamentos. Aqui todos aceitam animais. Você não pode ter muitas crianças, né? Que eles têm a restrição de no máximo 2 crianças, né? Mas animal, você até pode ter. Eu gostei bastante.*

*Para os que decidiram mudar para áreas não regularizadas, e hoje são proprietários, a residência atual significa sair do aluguel excessivo e a realização do “sonho da casa própria”, ainda que o lote não seja regularizado.*

*A minha casa hoje me atende, mas eu gostaria bem mais. Inclusive, eu queria um cômodo a mais que não tenho. Queria outra estrutura que não tenho, mas hoje é o que eu tenho e me atende. (...) Eu comprei o lote e fui construindo aos pouco. Então ela foi construída muito rápida para que eu saísse do aluguel e ela é muito pequena. Não é bem uma casa, é um barraco, né?*

*Então e já tem 9 anos, e nós conseguimos comprar aqui graças a Deus. (...) Eu fiz há 9 anos atrás e está faltando alguns acabamentos na casa, mas graças a Deus, a gente tem ela e a gente é satisfeito, porque que a gente tem, não é?*

*É, que eu comprei o lote, né? Vazio já bem no comecinho aqui do quando começou Sol Nascente. Aqui essa parte aqui, né? E fui construindo aos poucos, não é? Foi construindo aos poucos.*

Sobre a regularização do lote, os dados da PDAD 2021 mostram que 28% dos domicílios do DF estão em lotes não regularizados. Essa proporção varia de 9% nas RAs de alta renda a 53% nas RAs de baixa renda.

Tabela 2 – Domicílios segundo situação de ocupação e regularização do lote segundo grupos de Regiões Administrativas. Distrito Federal, 2021.

<b>Domicílios segundo situação da ocupação</b>					
	<b>DF</b>	<b>Alta renda</b>	<b>Média-Alta</b>	<b>Média-Baixa</b>	<b>Baixa renda</b>
Próprio, já pago	60,1%	66,8%	60,1%	56,6%	63,5%
Próprio, ainda pagando	6,5%	6,7%	6,9%	6,2%	6,4%
Alugado	28,1%	21,4%	27,8%	31,8%	25,2%
Cedido pelo empregador	1,3%	2,9%	1,1%	1,0%	0,7%
Cedido por outro	3,7%	2,1%	3,9%	4,1%	3,9%
Não sabe	0,3%	0,2%	0,3%	0,3%	0,4%

  

<b>Proporção de domicílios sem regularização do lote</b>					
	<b>DF</b>	<b>Alta renda</b>	<b>Média-Alta</b>	<b>Média-Baixa</b>	<b>Baixa renda</b>
	27,8%	9,0%	20,8%	31,7%	52,6%

Fonte: Elaboração ObservaDF, com base nos dados da PDAD 2021 (IPEDF, 2021).

Entre os moradores de áreas não-regularizadas, participantes dos grupos focais, ainda que tenha havido retiradas e derrubadas de casas na RA de residência recentemente, as áreas por eles ocupadas não correm esse risco. Eles veem a regularização como um processo que poderá demorar, sendo que para alguns isso certamente irá acontecer, e para outros, é uma realidade ainda muito distante. Muitos já pagam IPTU, iluminação pública, água e energia. Demandam pela ligação à rede geral de esgoto e mais atenção pelo poder público.

*Acho que aqui em São Sebastião não vai ter derrubada, mais aqui não. As casas tomaram de conta. Aqui da Serra não só o Morro da Cruz, tem Zumbi, Capão. Não sei se vocês já ouviram falar, são tudo terreno invadido, né?*

*É por causa dessas grilagens de terra, não é? Mas então, no ponto onde nós moramos, aqui na parte mais acima (...) não tem mais essa derrubada. Mas, na baixa, mais para lá, assim, onde estão as grilagens lá, sempre a AGEFIS vem e derruba mesmo, né?*

*Onde eu moro mesmo, não tem possibilidade [de regularização]. Assim não vejo falar muito [sobre regularização]. Muito perto de onde eu moro tem um loteamento novo chamado Doroty, eu vi na televisão que ele tinha entrado em processo de regularização. Só que onde eu moro não tem, que eu saiba, não tem. Eu comprei [meu lote] em [19]96 pela possibilidade do parcelamento feito na época. [Agora], a gente paga IPTU, tem coleta de lixo, e tem água e luz da CAESB e Neoenergia. Mas, tirando isso, não se fala em regularização, que eu saiba, né?*

*[Tenho muita preocupação com a regularização], é o que eu tenho hoje, é minha casa.*

*Regularização? Aqui a gente não tem muita notícia não. Agora a gente está na promessa do asfalto, não é? Estamos esperando o asfalto. Mas regularização acho que ainda vai demorar um pouco aqui, viu? Quando começa a correr os boatos, a gente já fica na esperança, mas nem boato aqui tem de regularização.*

*[Aqui a gente paga] IPTU, água, energia. Tudo. Internet.*

*A gente só tem a cessão de direito, né? Esperando a regularização, infelizmente, sem previsão nem tem informação sobre isso, infelizmente. (...) Onde eu moro, a gente não paga nem água, nem luz ainda.*

*É, mas eles vão regularizar um dia. Regulariza. Samambaia demorou legalizar.*

*Regularizam a Expansão do Setor O, demorou [regularizar] o Privê. Devagarzinho vão regularizando, então é ter um pouquinho de paciência. Consegue fazer, só eles querer!*

A partir das falas dos participantes e com base na literatura sobre a questão habitacional no Brasil, e especialmente, no Distrito Federal, observa-se que as regularizações fundiária e edilícia são processos morosos e custosos, em termos financeiros e de tempo, para o Estado. Mesmo assim são estratégias que apresentam resultados políticos em prazos mais curtos do que a oferta de lotes em parcelamento regulares ou habitações prontas, que também são morosos. A simples promessa de regularizar uma área já traz dividendos

políticos para governantes Tendo em vista a dificuldade de acesso aos programas habitacionais oficiais pelos mais pobres, a regularização de suas ocupações, mesmo que demorada, ainda parece ser uma alternativa mais viável para este estrato de renda muito baixa.

Vê-se, portanto, que o mercado informal é mais atraente para quem precisa de habitação porque é mais ágil, pois não está condicionado a cumprir regras urbanísticas e aos prazos dilatados para atendimento. A “aquisição” da propriedade não demanda a burocracia dos programas governamentais e apresenta preços menores do que o mercado formal, e ainda repassa seus custos para o Poder Público, que arcará com a implantação das infraestruturas e serviços urbanos após as ocupações.

A regularização como uma política continuada estimula mais ocupações informais alimentando o círculo vicioso da informalidade. A tendência então seria a ocupação mais imediata e efetiva de áreas irregulares do que regulares (JATOBÁ, 2016).

## Programas habitacionais

Uma das características do processo de ocupação urbana do Distrito Federal é a informalidade. Como escreve Jatobá (2016),

*ocupações espontâneas de terrenos públicos e privados por populações socialmente marginalizadas também sempre estiveram presentes na história urbana de Brasília. Os acampamentos de obras erguidos na construção da cidade deram origem a vários núcleos habitacionais, alguns consolidados e regularizados posteriormente como a Cidade Livre, Vila Paranoá, Candangolândia e Vila Planalto. Outras ocupações sofreram processo de relocação que vieram a conformar as cidades do DF.*

No entanto, como reconhece Jatobá (2016), “a forte presença da informalidade no DF não ocorreu por ausência de políticas habitacionais”. De fato, desde a década de 1960, com a criação da Sociedade de Habitação de Interesse Social (SHIS), o Governo do Distrito Federal tem ofertado unidades habitacionais ou lotes semi-urbanizados para as camadas de renda média baixa e baixa, redefinido a ocupação urbana do território. Entre 1960 e 1980, tem-se a construção de unidades residenciais em Taguatinga, Guará, Sobradinho e Gama, e a campanha de erradicação de invasões (CEI) com a transferência da população para lotes precariamente urbanizados na Ceilândia. Entre 1989 e 1994, o programa de assentamentos para a população de baixa renda (PAPBR), baseado na produção de lotes semi-urbanizados, cria as localidades urbanas de Samambaia, Santa Maria, Riacho Fundo e Recanto das Emas.

Após uma retirada do Estado na oferta de moradias prontas, terras rurais e áreas de proteção ambiental dentro do Distrito Federal, entre meados de 1990 e início dos anos 2000 (VASCONCELOS, 2021), a sua forte presença no controle da ocupação do território é retomada em 2006 com a Política Habitacional do Distrito Federal e a criação da Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal (CODHAB/DF) em

2007. Essa retomada coincide com a Política Nacional de Habitação de 2004, que institui o Sistema e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS/FNHIS, em 2005, além do Plano Nacional de Habitação - PlanHab em 2008 (JATOBÁ, 2016).

Uma das principais finalidades da política habitacional a partir de 2006 foi “prover de equipamentos urbanos os assentamentos irregulares de baixa renda e promover a regularização das diversas ocupações. Em um segundo momento, a partir de 2011, o GDF lança o programa Morar Bem, denominação do Programa Minha Casa Minha Vida – PMCMV - lançado pelo Governo Federal em 2009” (VASCONCELOS, 2020), que tem como proposta:

*ofertar moradias com infraestrutura urbana, como abastecimento de água, esgoto sanitário, energia elétrica, iluminação pública, instalações telefônicas, redes de drenagem de águas pluviais, pavimentação asfáltica e equipamentos públicos, como escolas, postos de saúde e de polícia (CODEPLAN, 2022).*

Com o intuito de avaliar a política de habitação de interesse social no Distrito Federal, a Codeplan, atual IPEDF, realizou pesquisa, via telefone, com dois públicos-alvo: os contemplados pelos programas habitacionais e os habilitados (inscritos não contemplados) (CODEPLAN, 2022). De acordo com o cadastro da Codhab/DF à época, havia 50.276 (12,3%) registros de contemplados e 359.097 (87,7%) de não contemplados. Ou seja, a política de habitação de interesse social havia atendido uma parcela muito pequena da demanda registrada.

Os contemplados residiam principalmente no Riacho Fundo 2 (22,9%), Jardim Botânico (16,7%) e Paranoá (15,4%). Os não contemplados residiam em Ceilândia (18,1%), Samambaia (9,0%) e Taguatinga (7,6%).

A pesquisa levantou o tempo de espera na lista da Codhab/DF segundo as duas categorias: 1) contemplado pelos programas habitacionais e 2) não contemplados. Entre os contemplados, 64% esperaram mais de cinco anos até receberem a oferta habitacional. Entre os não contemplados, 87% aguardavam há mais de cinco anos na lista de espera, sendo que 59% aguardavam há mais de 15 anos (CODEPLAN, 2022). Esses dados mostram a limitada capacidade de atendimento da demanda por habitação entre as camadas populacionais de mais baixa renda pela Política Habitacional de Interesse Social do Governo do Distrito Federal.

Sobre a inscrição nos programas habitacionais de interesse social, os participantes dos grupos focais que alugam suas residências atuais comentaram sobre as dificuldades encontradas e o tempo de espera. Entre os problemas relatados estão: 1) a dificuldade no processo de inscrição que é muito burocrático; 2) dificuldade na reunião de toda a documentação e comprovação do tempo de residência no DF; 3) taxas cobradas muito elevadas para a população de muito baixa renda; 4) o site não é amigável, e de difícil acesso para a população com baixa escolaridade; 5) horários de atendimento não flexíveis para a população que trabalha e estuda durante a semana; 6) tempo longo de espera. Para auxiliar na solução dessas dificuldades, alguns participantes sugerem uma maior

orientação por parte do governo, uma maior aproximação da realidade vivida pelas famílias, além de uma ampliação dos programas habitacionais.

*Assim, realmente, eu já me inscrevi, né? Há muito tempo. Até hoje estou na lista de espera. (...) é uma coisa que demora muito, muito mesmo. Eu acho que deveria ser uma coisa que andava um pouquinho mais rápido, né?*

*Mais de 10 anos que eu me inscrevi, nunca fui chamada nem para levar documento, alguma coisa assim, sabe? Poderia dar uma "melhoradinha" a respeito disso, porque eu acho que é o sonho de qualquer pessoa. É ter sua casa própria, né? Poder construir uma casa do jeito que quer ou já pegar uma casa, arrumar do jeito que quer, não ter que ter o compromisso de pagar aluguel para todo mês, né? Um dinheiro que não volta, não é? É difícil. Pelo programa, é difícil. É difícil. E fora do programa, se você não tiver uma renda muito boa, você não consegue financiar. Tem pela Caixa aí, né? (...) Se você não tiver uma renda praticamente extraordinária. Você não consegue financiar uma casa.*

*No meu caso, eu já me inscrevi, né? E, já fui chamado para levar documentos. Só que tem várias burocracias. Sempre falta alguma coisa. É uma dificuldade de levar documento. (...) E eu trabalho, a renda é baixa, eu ganho só um salário-mínimo, né? A gente leva documento, mas, independente, não consegue ser chamado.*

*No meu, já tentei entrar pelo site, só que é uma burocracia desde o site né, o habitacional. É nosso sonho hoje em dia, né? De qualquer pessoa, é uma só, uma casa própria, né?*

*Eu já me inscrevi, mas por ter uma renda muito baixa, tem aquela (questão) que é muito burocrático, não é? Infelizmente, é o sonho de qualquer pessoa ter uma casa própria hoje em dia para poder sair do aluguel, né? Porque querendo ou não, hoje em dia o emprego para muitas pessoas tá muito difícil, não é? Tem aquela questão de você só conseguir emprego se você tiver um ensino muito bom ou se você tiver experiência. Mas muita gente não tem, né? A oportunidade de ter a experiência para poder começar a trabalhar (com) carteira assinada mesmo. Eu não trabalho de carteira assinada. E nem por contrato. Eu trabalho com faxina, né? Então, fica um pouco mais difícil sim, uma questão muito burocrática, deveria ser mais acessível para muitas pessoas, ser menos burocrático para as pessoas poderem conseguir realizar os grandes sonhos delas, né?*

*OPA, está falando a questão da casa própria, né? É o sonho de todo mundo, né? Mas eu também já me escrevi. Até hoje não me chamaram. Tenho esperança, né? Tem que um dia dá certo. Mas é difícil.*

*É, eu também me inscrevi. Acho que ano passado eles pediram o documento. A gente tenta mandar pelo site, sempre está faltando alguma coisa, sempre dá erro. Ele sempre faz de tudo para poder enrolar, né? Eu não consegui, mas eu estou tentando*

*Eu estou inscrita na Codhab. E, já tem um bom tempo. Eu fui convocada agora para entrega de documentação. E como eu não tenho muito tempo para estar saindo. Eu estudo de manhã e trabalho à tarde. Então não tenho um tempo na semana para levar os documentos. Mas atualmente, essa semana, eu vou lá levar e eu espero que dê certo, porque demorou bastante. Não sei como é que está funcionando o processo, mas está*

*bem demorado, porque eu me inscrevi, tem muito, muitos anos. (...) É bem complicado, né? Principalmente a parte de ter que pagar a taxa para isso, taxa para aquilo, porque quando a gente está dando entrada, (poderia) tentar facilitar, né? Então acho que o preço é abusivo também, das taxas para entrega de documentação.*

*Eu estou desde 2009 registrada na Codhab. Tenho 4 filhos, né? Todos moram comigo. E eu fui chamada em 2013 para entregar a documentação. Entreguei a documentação pessoalmente, ainda não tinha nada online, não tinha aplicativo. Paguei na época muito dinheiro para conseguir tirar toda a documentação achando que ia ser mais rápido, né? E a gente se desdobra, arruma dinheiro. Fui chamada pela empresa MRV, onde eu teria que dar 23000 reais de entrada e financiar o resto subsidiado por uma parte pelo governo. (...) Não tem condições nenhuma de eu pagar esse valor.*

*Eu acho que o governo tinha que fazer mais programas, né? Na verdade, o governo deveria fazer mais visitas na casa das nossas famílias, né? Para saber realmente o que está acontecendo com a pessoa, se ela precisa de uma ajuda. Mais instrução do governo. Ele tinha que orientar a gente. No meu caso, eles já me chamaram pra levar a documentação. Levei a documentação, mas aí agora, quando eu tento entrar no aplicativo não consigo mais. Sempre tá faltando uma coisa. Há uma dificuldade grande, né? E a gente tem que ir atrás de documentos, dificuldade muito é documento.*

*Mas se tivesse uma pessoa assim mais sábia, que possa explicar como que vai ser o procedimento, que pudesse agilizar mais o processo. Facilitar mais. Isso é mesmo burocrático, entendeu?*

Dada o longo tempo de espera, a percepção de alguns participantes dos grupos focais é que o processo de seleção dos beneficiários das habitações de interesse social é injusto. Segundo eles, o fato de que muitos imóveis do programa Morar Bem são ocupados por terceiros em situação de aluguel, evidenciaria essa injustiça.

*Às vezes eu acho meio injusto. (...) A maioria (das habitações) é tudo alugada. Por que não dá pra quem não tem em casa? Para quem precisa, né? Porque se eles precisassem, eles estavam morando lá. Porque (o governo) não deu para uma pessoa que mora de aluguel. Tem tantas pessoas que moram de favor porque não tem nem condições de pagar um aluguel.*

*Muitas dessas pessoas não estão usando as casas, estão preferindo alugar. Pra que ganhar uma casa? Mas se você for realmente olhar, tem muita gente que mora na rua, e gente que mora de favor. E querendo ou não, trabalho, trabalho, trabalho só para poder pagar aluguel. Muitas vezes só dá para pagar o aluguel, mas não dá para pagar uma comida. É muito injusto, entendeu? Tem muita gente que precisa, mas não ganha. E tem gente que não precisa, ganha.*

Esta percepção de injustiça na distribuição dos imóveis nos programas governamentais pode ser o resultado de vários fatores combinados: 1) os mais pobres e necessitados de moradia são, em geral, os que menos atendem aos critérios para elegibilidade aos programas habitacionais oficiais: têm renda insuficiente ou de difícil comprovação por

ser ela majoritariamente informal; tem baixa instrução e informação para cumprir os requisitos burocráticos; não contam com influência política. 2) Por outro lado, os que são atendidos pelos programas habitacionais, têm maior renda, muitas vezes já possuem uma moradia alugada ou irregular e alegam que os imóveis ofertados são de baixa qualidade construtiva ou não atendem às suas necessidades em função da pequena dimensão 3) outro aspecto a considerar é que os contemplados ao alugar ou repassar por contrato de gaveta os imóveis recebidos dos programas habitacionais estariam se utilizando de um bem financiado com subsídios governamentais para auferir renda imobiliária, em um mecanismo semelhante ao que é praticado pelas classes de alta renda que compram imóveis com investimento, dentro do panorama da financeirização crescente da habitação.

A pesquisa de avaliação da política de habitação de interesse social do Distrito Federal levantou também a opinião dos entrevistados sobre o conforto da residência atual. De acordo com os resultados, 50% dos respondentes avaliaram o conforto como ótimo e 26% como bom. Assim, uma avaliação positiva de três em cada quatro respondentes da pesquisa entre os contemplados pelos programas habitacionais.

Nos grupos focais, tratamos igualmente sobre o tema da qualidade das habitações entregues pelos programas habitacionais. De um modo geral, as avaliações dos participantes dos grupos focais, que na sua maioria alugam esses imóveis, são positivas, mas reclamam quanto à qualidade da construção: material hidráulico, elétrico e de acabamento de baixa qualidade, além de um isolamento acústico precário.

*A pia mesmo, eu acho assim muito fraquinha, tudo aquilo, mais barato. A impressão que é tudo o mais barato o que colocam. E sobre o ruído, não sei se é porque as paredes são finas ou alguma coisa assim, você escuta o micro-ondas do vizinho, você escuta o vizinho conversando do lado, ou seja, escuta o vizinho conversando em cima. Eu acho que questão de ruído é muito ruim. Não é uma coisa que você tem privacidade de sentar, conversar com uma pessoa, porque se você conversar, depende do tom que você conversar, o vizinho está ouvindo o que você está falando?*

*Porque muitas coisas são muito malfeitas e o tanque mesmo de lavar roupa, é uma situação muito precária, porque é de plástico, é pequeno. Se você colocar muito peso, quebra. (...) a pia da cozinha, é pequena. (...)*

*E as tomadas mesmo. Eu tenho quase 4 meses que eu moro aqui, já tive que arrumar umas 3 porque já estourou. Já tive que trocar todas as lâmpadas. Se eu não ficar comprando, deixando guardado, eu fico no escuro porque queima com muita facilidade.*

*Eu ia comentar sobre as tomadas e também a encanação. Tá muito ruim. Eu não fico muito tempo em casa, eu trabalho de dia, de noite, mas quando eu chego (...)vou lavar a louça, entope.*

Para os participantes dos grupos focais, que estão em situação de aluguel, perguntamos se conheciam a locação social que é uma linha de ação do Plano Distrital de Habitação de

Interesse Social (Plandhis), destinada às famílias de baixa renda. Pelas intervenções, pode-se perceber que essa linha de ação ainda é pouco conhecida pelos participantes.

*No meu caso, eu gostaria de ter a minha casa. (...) uma ajuda de um aluguel, seria bom, seria. A gente que ganha pouco, o dinheiro da gente é só para o aluguel e comer. A gente não consegue fazer mais nada, né? Infelizmente seria uma ajuda. Mas no meu caso, eu queria ter a minha casa, que seria uma segurança mais na frente, pro meus filhos.*

*Já me falaram que já existiu uma questão de ajuda de aluguel, que seria um auxílio aluguel, só que é muito burocrático para poder conseguir. A pessoa tem que ter uma renda muito, muito, muito baixa pra poder conseguir.*

*Tem que ter a renda muito baixa e eles pagam uns 3 ou 4 meses só. Depois eles não pagam mais.*

O fato de quase dois em três dos domicílios inseridos no déficit estarem incluídos na categoria de ônus excessivo com o aluguel apontaria para a adoção de uma política de locação social ou de subsídio para o aluguel. A locação social pode ser uma política mais efetiva para combater o déficit do que a produção habitacional e ela foi amplamente adotada em países europeus no pós-guerra. Contudo, estas políticas foram progressivamente descontinuadas a partir da década de 1970 com a redução dos subsídios públicos às políticas de bem-estar social.

Como colocado pelos participantes do grupo focal como é sinalizado pela pesquisa de avaliação (CODEPLAN, 2022), no Brasil ainda haveria que enfrentar a cultura da casa própria (propriedade privada individual). Além disso, com a crescente financeirização da habitação, as políticas de incentivo à aquisição da casa própria, como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), tendem a prevalecer em desfavor de políticas de locação social e subsídio ao aluguel.

## **Considerações finais**

O estudo do ObservaDF sobre condições de moradia da população de baixa renda no Distrito Federal ouviu moradores de habitações de programas habitacionais governamentais e de áreas não regularizadas, e analisou dados dos estudos sobre déficit e demanda habitacional, e a pesquisa de avaliação dos programas habitacionais de interesse social do DF. Os resultados evidenciam as condições mais precárias do ambiente no entorno dos domicílios, problemas relacionados à segurança pública e à mobilidade urbana nas áreas de residência da população de mais baixa renda.

Diante das enormes desigualdades sociais e econômicas presentes no Brasil e no DF, a provisão de habitação, um direito universal e constitucional, é uma questão de difícil solução pela ação do Estado. Essa provisão está atrelada ao mercado de terras urbanas, com características únicas que o diferenciam de outros mercados, e que trazem enormes desafios para que o Estado cumpra o seu dever de prover habitação adequada e de boa qualidade para toda a população.

No DF, o mercado informal e as ocupações em áreas irregulares, assim como os programas habitacionais de interesse social governamentais têm contribuído para o espraiamento da cidade, trazendo como consequências novos impactos ambientais, caos na mobilidade urbana e implicações nas condições de saúde da população. Nesse sentido, é importante que a política habitacional de interesse social do DF, com o objetivo de reduzir o déficit e atender à demanda habitacional, considere ações como a locação social e amplie a assistência técnica à habitação de interesse social (ATHIS), com processos menos burocratizados e que atendam à população de muito baixa renda. Além disso, há que se considerar as transformações da sociedade brasileira, como a redução do tamanho das famílias e o envelhecimento populacional, como mostram os resultados do Censo Demográfico de 2022.

## Referências bibliográficas

CODEPLAN, **Avaliação da política habitacional de interesse social do Distrito Federal**, Nota Técnica, 2022. Disponível em: <https://www.ipe.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/NT-Avaliacao-da-Politica-Habitacional-de-Interesse-Social-do-Distrito-Federal.pdf>. Acessado em outubro 2023.

IPEA, **Objetivos do Desenvolvimento Sustentável**, ODS-11, Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/ods/index.html>

IPEDF, **Déficit habitacional do Distrito Federal – 2021**, Relatório. 2023. Disponível em: <https://www.ipe.df.gov.br/wp-content/uploads/2023/10/Relatorio-Deficit-Habitacional-do-Distrito-Federal.pdf>. Acessado em outubro 2023.

IPEDF, **Demanda habitacional demográfica do Distrito Federal – 2021**, Relatório. 2023. Disponível em: <https://www.ipe.df.gov.br/wp-content/uploads/2023/10/Relatorio-Demanda-Habitacional-Demografica-do-Distrito-Federal.pdf>. Acessado em outubro 2023.

IPEDF, **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD – 2021**. Disponível em: <https://www.ipe.df.gov.br/pdad-2021-3/>. Acessado em setembro 2023.

JATOBÁ, SU., **Informalidade territorial e mercado de terras urbanas no Distrito Federal**, Texto para Discussão TD - n. 18 (2016), Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2016.

VASCONCELOS, AMN, **A ocupação urbana e as políticas de habitação na Área Metropolitana de Brasília** – Brasil. IN: SILVA, MC et al (orgs), Espaço urbano e habitação básica como primeiro direito. Edições Humus, 2021.