

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA - CEUB
PROGRAMA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA

MAGDA SIFUENTES DE JESUS

HABITAÇÃO. VACÂNCIA RESIDENCIAL, NAS ÁREAS CENTRAIS URBANAS DO
DISTRITO FEDERAL E OS
INSTRUMENTOS PARA O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA
PROPRIEDADE

BRASÍLIA

2021

MAGDA SIFUENTES DE JESUS

**HABITAÇÃO. VACÂNCIA RESIDENCIAL, NAS ÁREAS CENTRAIS URBANAS DO
DISTRITO FEDERAL E OS
INSTRUMENTOS PARA O CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA
PROPRIEDADE**

Relatório final de pesquisa de Iniciação Científica apresentado à Assessoria de Pós-Graduação e Pesquisa.

Orientação: Eliete de Pinho Araujo

BRASÍLIA

2021

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos ao UniCEUB, instituição que me proporcionou a realização da pesquisa por meio do Programa de Iniciação Científica, e especialmente à Prof. Dra. Eliete de Pinho Araujo, pela dedicação e incentivo, contribuindo significativamente para o alcance dos objetivos deste trabalho.

EPÍGRAFE

“Quando a arquitetura e o urbanismo são para todos, tudo tem mais sentido e ganha mais vida”.

Arquiteto Demetri Anastassakis

RESUMO

A presente pesquisa apresenta o conceito de vacância imobiliária e os estudos recentes realizados pelo IPEA relacionados ao tema. Apresenta os indicadores do *déficit* habitacional, da demanda habitacional demográfica e de vacância das Regiões Administrativas do Distrito Federal, indicando as regiões onde estes se concentram. Demonstrar a vacância de imóveis nas cidades do Distrito Federal e destaca as regiões com maior incidência de vacância. Toma como referência as análises de estudos realizados nas Regiões Metropolitanas de São Paulo e Belo Horizonte relacionados às políticas de enfrentamento às questões habitacionais. Discorre sobre os instrumentos de política urbana e habitacional utilizados nessas RM's, os estudos realizados no âmbito do GDF e o que eles indicam como solução para o *déficit* habitacional, os instrumentos urbanísticos para a destinação dos imóveis vazios e o que eles apontam como desafio às políticas públicas de habitação. Investiga as estratégias e ações para a reurbanização do setor comercial sul, a destinação de imóveis comerciais vazios ou subocupados, e instrumentos que possam fazer cumprir a função social da propriedade. Utilizou-se como metodologia de pesquisa a análise documental, obedecendo as etapas previstas: o estudo da bibliografia e resumo dos principais conceitos; pesquisa dos estudos de vacância e das experiências de locação social nas cidades de São Paulo/SP e Belo Horizonte/MG; apresenta os estudos realizados pela SEDUH, CODEPLAN, CODHAB e TERRACAP relacionados a vacância; apresenta os mapas das áreas de maior incidência de vacância no DF; apresenta os instrumentos de política urbana ajustados à realidade do DF, com o exercício de exemplificação na área central do Plano Piloto. Utiliza a metodologia de análise documental para elaborar o relatório de pesquisa, que contempla o registro e sistematização do estudo, o levantamento, a análise, as proposições de aplicabilidade e o exercício proposto. Como resultados da pesquisa, propõe a reurbanização do setor comercial sul, com a destinação de imóveis comerciais vagos para suprir a demanda habitacional existente, com foco para habitação de interesse social. Nas conclusões finais indica quatro tipologias de imóveis possíveis para a reurbanização. Demonstra que os objetivos da pesquisa foram atingidos e conclui indicando a contribuição acadêmica para disseminar o conhecimento sobre vacância habitacional e os instrumentos possíveis de utilização, subsidiando o poder público em seus programas e políticas habitacionais. Propõe a realização de novos estudos para investigar a vacância de imóveis em outras áreas do DF.

Palavras-chave: Vacância imobiliária; Imóveis vazios; *Déficit* habitacional; Demanda habitacional demográfica; Instrumentos de política habitacional; Habitação.

LISTAS DE FIGURAS, SÍMBOLOS E ABREVIACÕES

FIGURA 1 - Necessidades Habitacionais - Caracterização da Demanda - DF	22
FIGURA 2 - Demanda Habitacional Demográfica - DF	22
FIGURA 3 - Taxa de Vacância Residencial por Setores Censitários da RMBH	30
FIGURA 4 - Domicílios Vagos Segundo a Renda dos Chefes de Família - RMBH	31
FIGURA 5 - Gleba Remanescente em Sarzedo - RMBH	33
FIGURA 6 - Loteamento Vago em Jaboticatubas - RMBH	33
FIGURA 7 - Vacância Imobiliária Urbana - Região Central do DF	41
FIGURA 8 - Mapa Lotes Vagos por Raio UPT Oeste - DF	52
FIGURA 9 - Déficit Habitacional x Postos de Trabalho - Brasília/DF	53
FIGURA 10 - Unidades Vagas - Centro Urbano de Brasília	56
FIGURA 11 - Mapa das Séries do Setor Comercial Sul	66
FIGURA 12 - Lotes com Potencial para Habitação - % Vacância	67
FIGURA 13 - Mapa de Rotas e Nodalidades do Setor Comercial Sul	68
FIGURA 14 - Mapa de Variações Diatópicas do Setor Comercial Sul	72
FIGURA 15 - Edificação Tipo A - Setor Comercial Sul	73
FIGURA 16 - Edificação Tipo B - Setor Comercial Sul	74
FIGURA 17 - Fachada Norte - Edificação Tipo C - Setor Comercial Sul	75
FIGURA 18 - Edificação Tipo D - Setor Comercial Sul	76
FIGURA 19 - Variações Tipológicas SCS - Tipo A	79
FIGURA 20 - Exemplo Quitinete Comercial / Residencial - SCS	79
FIGURA 21 - Variações Tipológicas SCS – Tipo B	80
FIGURA 22 - Variações Tipológicas SCS – Tipo C	81
FIGURA 23 - Variações Tipológicas SCS – Tipo D	82
FIGURA 24 - Proposta de <i>Retrofit</i> - Ed. Camargo Correa e Ed. Morro Vermelho - SCS	83

LISTAS DE GRÁFICOS E TABELAS

GRÁFICO 1 - Componentes do <i>Déficit</i> Habitacional do DF - 2015	16
GRÁFICO 2 - Demanda Habitacional Demográfica Urbana Absoluta, por RA	23
GRÁFICO 3 - Domicílios Vagos RMBH	29
GRÁFICO 4 - <i>Déficit</i> Habitacional RMBH - Divisão por Faixa de Renda	32
GRÁFICO 5 - Vacância Imobiliária Urbana Absoluta pro Uso e por RA (n. de Unidades)	37
GRÁFICO 6 - Vacância Imobiliária Urbana - DF (% de Unidades)	38
GRÁFICO 7 - Vacância Imobiliária Urbana por Uso - DF (% de Unidades)	38
GRÁFICO 8 - Vacância Imobiliária Urbana Absoluta - DF (n. de Unidades)	39
GRÁFICO 9 - Vacância Imobiliária Urbana por Uso - RA (% de Unidades)	40
GRAFICO 10 – Unidades Vagas x DHDE (Dados DIHAB/2018)	85
TABELA 1 - <i>Déficit</i> Habitacional no DF, calculado pela FJP	16
TABELA 2 - Projeções do <i>Déficit</i> Habitacional Urbano no DF - Cenário 1	19
TABELA 3 - Projeções do <i>Déficit</i> Habitacional Urbano no DF - Cenário 2	19
TABELA 4 - Vacância Imobiliária Urbana	41
TABELA 5 - Vacância Imobiliária Urbana por Uso	42
TABELA 6 - Estimativa de UH e Famílias a serem atendidas	84

LISTAS DE SÍMBOLOS E ABREVIações

CAESB – Companhia de Abastecimento e Esgoto de Brasília
CEF – Caixa Econômica Federal
CODHAB – Companhia de Desenvolvimento Habitacional do Distrito Federal
CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal
CONPLAN – Conselho de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal
CUB – Centro Urbano de Brasília
DHDE – Demanda Habitacional Demográfica
DHDO – Demanda Habitacional Domiciliar
DHDU – Demanda Habitacional Demográfica Urbana
DIHAB – Diretoria de Habitação
IAB – Institutos de Arquitetos do Brasil
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
FJP – Fundação João Pinheiro
FNHIS – Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
GDF – Governo do Distrito Federal
HIS – Habitação de Interesse Social
LUOS – Lei de Uso e Ocupação do Solo
OGU – Orçamento Geral da União
PDAD – Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios
PDL – Plano Diretor Local
PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial
PLANDHIS – Plano Distrital de Habitação de Interesse Social
PLC – Projeto de Lei Complementar
PEUC – Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PPCUB – Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília
RA – Regiões Administrativas
RMBH – Região Metropolitana de Belo Horizonte
RMSP – Região Metropolitana de São Paulo
SEDUH – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal
SEGETH – Secretaria de Gestão do Território e Habitação do Governo do Distrito Federal
SCS – Setor Comercial Sul
TERRACAP – Companhia Imobiliária de Brasília
ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
1.1	OBJETIVOS	12
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	13
2.1	<i>DÉFICIT</i> HABITACIONAL	15
2.2	ESTUDO DE DEMANDA HABITACIONAL - METODOLOGIA CEF	19
2.3	MODELOS DE ESTUDOS SOBRE VACÂNCIA	24
2.4	ESTUDOS SOBRE VACÂNCIA - IPEA	27
2.5	CONSIDERAÇÕES DO MODELO DE ESTUDO SOBRE A RMSP	28
2.6	ANÁLISE DO ESTUDO DE VACÂNCIA SOBRE A RMBH	29
2.7	INDICADOR DE DOMICÍLIOS VAGOS URBANOS NO DF	36
2.8	ESTRATÉGIAS PARA ESTIMULAR INVESTIMENTOS E RECUPERAR IMÓVEIS VAGOS	44
2.9	INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA	49
2.10	POLÍTICA URBANA NO DF	54
2.11	CONSIDERAÇÕES SOBRE O SETOR COMERCIAL SUL/DF	58
2.12	MORFOLOGIA URBANA, FORMA URBANA E PAISAGEM URBANA - DF	62
2.13	ANÁLISE TIPO-MORFOLÓGICA - ESCOLA ITALIANA	65
2.14	MAPAS DAS SÉRIES DO SETOR COMERCIAL SUL - DF	67
3	MÉTODO	72
4	RESULTADOS E DISCUSSÃO	72
4.1	ANÁLISE DO PROCESSO MORFOLÓGICO DO SETOR COMERCIAL SUL - DF	73
4.2	PROPOSIÇÕES A PARTIR DAS VARIAÇÕES TIPOLÓGICAS	78
5	CONCLUSÕES	88
	REFERÊNCIAS	92
	ANEXOS	96

1 INTRODUÇÃO

O montante de domicílios vagos se destaca a cada nova pesquisa de dados habitacionais. No Distrito Federal - DF, por exemplo, de acordo com dados da PNAD¹ de 2015, foram identificados 69.447 domicílios vagos no DF, sendo quase a sua totalidade localizada em área urbana. Por outro lado, conforme dados divulgados pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal - CODEPLAN², a demanda por moradias no mesmo período era de 117.536 novos domicílios urbanos.

Conceitos recentes foram introduzidos em pesquisas acadêmicas, como solução para a redução do *déficit* habitacional, como os estudos de “vacância”, de Nadalin (2018)³. Conforme esses estudos, utilizando uma conta simplista, esses 69.447 domicílios vagos atenderiam quase 50% da demanda por novas moradias no DF. Considerando-se, portanto, um precioso recurso desperdiçado.

A aparente contradição entre um *déficit* de moradias, contrapondo com os números de vacância, é sempre uma fonte de questionamento e um poderoso tema a ser explorado, conforme relata Bonduki (2018)⁴. E antecede um trabalho fundamental: identificar esses imóveis sua destinação atual e novas possibilidades, para que cumpram sua função social conforme estabelece o Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/01.

Os domicílios vagos constituem um potencial estoque no mercado e parque residencial, correspondem a unidades prontas e em condições de serem habitadas à curto prazo, como forma de combater o *déficit* habitacional em várias faixas de renda. Calcula-se que grande parte do *déficit* habitacional atinge com maior intensidade as famílias de baixa renda⁵. E que grande parte dos imóveis vagos sejam adequados ao perfil de famílias que

¹ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada pelo IBGE. Disponível em: <http://www.cbicdados.com.br/menu/emprego/pnad-ibge-arquivos-resultados-brasil>. Acesso em 02 de maio de 2020.

² Estudos divulgados pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal, com base nos dados do IBGE. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/Panorama-Habitacional-prospectivo-para-o-DF-2020-2025.pdf>. Acesso em 02 de maio de 2020.

³ Disponível em: <https://caosplanejado.com/moradias-vagas-um-precioso-recurso-desperdicado/>. Acesso em: 02 de maio de 2020.

⁴ Dados publicados por BONDUKI (2018): no ano de 2014, os domicílios vagos no Brasil somaram 7,241 milhões de unidades, 6,354 milhões das quais em condições de serem ocupadas e 886 mil em construção ou reforma. Disponível em <https://fase.org.br/pt/informe-se/artigos/tanta-casa-sem-gente-tanta-gente-sem-casa-os-criminosos-sao-velhos-conhecidos/>. Acesso em 12 de maio de 2020.

⁵ Segundo definição do IBGE, família de baixa renda é aquela cuja renda mensal per capita é inferior a ¼ do salário-mínimo, considerando o mês anterior à pesquisa.

precisa ser atendido, nas faixas de renda de até 3 salários-mínimos mensais. No entanto, é um tema pouco conhecido, a desafiar estudos por parte dos profissionais da Arquitetura e Urbanismo.

Interessa muito aos agentes públicos os estudos sobre vacância, de forma a subsidiar nas decisões sobre o desenho e a implantação de políticas habitacionais, a exemplo da política de locação social, que consiste em vários procedimentos, dentre os quais: levantar a vacância de prédios e edificações para destiná-los a famílias/pessoas carentes de moradia, sob diversas formas como, por exemplo, o aluguel subsidiado, principalmente aqueles imóveis localizados em áreas centrais e com infraestrutura urbana abundante (linhas de ônibus, estações de metrô, de trem, praças, calçadas e áreas públicas urbanizadas, redes de abastecimento de água e coleta de esgoto, escolas, dentre outros). O que implicaria em produzir menos condomínios monótonos de casas em regiões distantes do centro da cidade, e em investimentos públicos para levar infraestrutura às regiões rurais ou afastadas, com carência de infraestrutura e equipamentos públicos, resultando em economia urbana para toda sociedade.

As grandes cidades do mundo, como São Paulo e Nova York, têm utilizado amplamente os instrumentos de política urbana e habitacional para fazer valer a função social da cidade, combater o *déficit* habitacional, além do combate à especulação imobiliária. Neste cenário, políticas públicas habitacionais, como as da “Locação Social”⁶ podem ser mais efetivas do que o financiamento de habitações prontas, que geram comprometimento da renda com a prestação da casa própria e custos de serviços públicos.

Recentemente, a equipe técnica da área urbanística do Governo do Distrito Federal iniciou a retomada do estudo e debate sobre os imóveis vagos na área central de Brasília. Um tema que integra a pauta da Arquitetura e Urbanismo, é parte fundamental do Direito à Cidade e que tem seus marcos referenciais no Estatuto da Cidade⁷ e no princípio da função social da cidade. Tal debate surgiu em virtude de um problema: a quantidade expressiva de

⁶ Programa habitacional implantado na Cidade de São Paulo, em 2002, com o objetivo de ampliar as formas de acesso à moradia para a população de baixa renda que não tenha possibilidade de participar de programas de financiamento para aquisição de imóveis ou que não tenha interesse na aquisição através da oferta em locação social de unidades habitacionais já construídas. (D’Ottaviano, 2014). Disponível em https://www.scielo.br/pdf/ccrh/v27n71/a03v27_n71.pdf. Acesso em 02 de maio de 2020.

⁷ Representado pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que abarca um conjunto de princípios e instrumentos para a política urbana no País, nos níveis federal, estadual e municipal. (BRASIL, 2001).

imóveis ociosos na área central de Brasília, a maioria destinados a lojas, escritórios, salas comerciais, em pousadas ilegais, dotados de toda infraestrutura, e que poderiam ser utilizados para atender à crescente demanda por novas moradias. Busca-se, portanto, soluções para preservar, dinamizar e democratizar o centro da cidade com a utilização combinada de um conjunto de instrumentos de política urbana e habitacional para aplicação criteriosa em setores centrais de Brasília. Tal solução pode ser estudada também para os setores centrais das diversas cidades satélites do DF.

Além disso, promover moradias em áreas centrais resultaria em combater a expansão cada vez mais desordenada e insustentável das cidades e, conseqüentemente: menos custos em expansão de redes de infraestrutura em contradição com a ociosidade existente; desmatar menos as áreas protegidas; andar menos de carro com a aproximação da moradia com oportunidades de trabalho e renda; poluir menos o ar; enfim, contribuir para que tenhamos cidades mais sustentáveis.

Assim, esta pesquisa emergiu diante dos seguintes questionamentos: qual a vacância habitacional no DF? O que a vacância no DF aponta como desafio às políticas públicas de habitação? Qual a contribuição acadêmica que possa subsidiar a essas questões de forma aplicada no caso do DF?

Novos estudos e pesquisas científicas precisam ser produzidas e atualizadas, com metodologias inovadoras, utilizando-se de casos de sucesso já implantados em grandes centros urbanos, visando disseminar o conhecimento e possíveis soluções sobre o uso dos espaços e edifícios vazios ou subocupados das cidades. Trata-se de subsidiar o poder público em seus programas e políticas; apresentar soluções para utilização dos imóveis vazios ou subocupados e de instrumentos que possam fazer cumprir a função social da propriedade, contribuindo assim, com a redução do *déficit* habitacional e no combate a especulação imobiliária.

1.1 **Objetivos**

O objetivo geral definido para a pesquisa é identificar a vacância habitacional do Distrito Federal - DF e os instrumentos de política urbana relacionados ao estudo de vacância para subsidiar a implementação de políticas públicas habitacionais no DF.

Tem como objetivos específicos:

- Identificar os dados de vacância e *déficit* habitacional do Distrito Federal;
- Identificar a legislação pertinente e as possíveis contribuições de estudos já realizados;
- Analisar as políticas habitacionais recentes sobre o uso de vacância de imóveis, e as experiências de locação social aplicadas nas cidades de São Paulo e Belo Horizonte;
- Apresentar propostas de instrumentos de política urbana e habitacional para os imóveis vagos no Distrito Federal.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

As principais fontes de informações utilizadas nesta pesquisa foram os conceitos e bases de dados do Censo Populacional e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD⁸, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Nesses estudos, a unidade de análise é o setor censitário, e seu estoque de domicílios. Tais dados subsidiam estudos sobre *déficit* habitacional e outros, relacionados a demanda por moradia no País, bem como, os estudos de vacância residencial.

O censo contabiliza todos os domicílios existentes e produz informação sobre quantas unidades residenciais não estão ocupadas. Para o IBGE, a unidade vaga é “aquela que estava desocupada na data base da pesquisa”⁹ (Fundação João Pinheiro, 2018) e sobre estas não existem informações detalhadas. Consta apenas a informação de que o pesquisador de campo assinala as unidades que se encontram em condições de serem habitadas, as que estão em ruínas e as que estão em construção ou reforma. Todas as outras características do estoque habitacional proveem exclusivamente das unidades ocupadas. Não há mais informações sobre as unidades vagas além de seu número total. Isto acontece porque as informações sobre as características dos domicílios são originadas do questionário respondido por seus habitantes.

⁸ Pesquisa realizada pelo IBGE, que visa acompanhar as flutuações trimestrais e a evolução, no curto, médio e longo prazos, da força de trabalho, e outras informações necessárias para o estudo do desenvolvimento socioeconômico do País. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>. Acesso em 02 de agosto de 2021.

⁹ Disponível em: <http://www.cbicdados.com.br/menu/emprego/pnad-ibge-arquivos-resultados-brasil>. Acesso em 02 de maio de 2021.

As informações do IBGE subsidiam os principais estudos relacionados ao tema da pesquisa. Dentre estes se destacam os conceitos dos estudos realizados por Nadalin (1987), nos quais define-se que a taxa de vacância é a quantidade de propriedades não ocupadas com relação ao total do estoque. Ou seja, a proporção entre os domicílios vagos com relação ao total de domicílios de um determinado estoque. Além de indicar como funcionam os mecanismos de ajustes entre demanda e oferta, essa taxa também indica a existência de falha de mercado.

Os estudos realizados por Balbim E Nadalin (2011)¹⁰ trazem a definição e as regras de funcionamento básicas das taxas de vacância residenciais a partir do arcabouço da teoria econômica. Apresentam também, os mecanismos que fazem da taxa de vacância um indicativo da dinâmica do mercado imobiliário, ao mesmo tempo em que pode indicar desperdício de um recurso escasso, a moradia. E concluem que a quantidade de domicílios vagos é comparável ao *déficit* habitacional brasileiro. Tais estudos constituíram-se as principais fontes de subsídio para esta pesquisa.

Por outro lado, no decorrer da pesquisa, verificamos a necessidade do entendimento sobre a apropriação e de uso da cidade, especialmente na cidade de Brasília, para além das escalas urbanísticas, monumental, bucólica, gregária e residencial que atribuem a cidade-capital a sua condição de “*urbs*” e de “*civitas*”¹¹, bela, moderna e funcional, lhe conferiu a dimensão de verdadeira “*polis*”. Nesse sentido, (Sousa Junior... et.al., 2019)¹² define a cidade como um bem comum para uma adequada condição de vida em relação aos seus componentes; uma cidade com cidadania inclusiva na qual todos os habitantes, permanente ou transitórios, são considerados como cidadãos e possuem direitos iguais.

Nessa mesma abordagem, o Estatuto da Cidade¹³ estabelece que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da

¹⁰ Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5543/1/BRU_n6_padroes.pdf. Acesso em 12 de maio de 2020.

¹¹ Esses termos são definidos no embate entre a especificidade de Capital da República, a “*civitas*”, a cidade simbólica da brasilidade, e as práticas sociais da formação socioeconômica brasileira, e na “*urbs*”, a cidade do cotidiano. (PELUSO, Marília Luiza & CIDADE, Lúcia Cony Faria, 2002).

¹² Conceitos disponíveis no livro “Introdução crítica ao direito urbanístico (o direito achado na rua)”, organizado pelo Prof. Dr. José Geraldo de Sousa Junior et al. Brasília, 2019.

¹³ Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257 de 10 DE JULHO DE 2001 (Publicada no DO de 11/7/2001), regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>, acesso em 09 de março de 2021.

propriedade urbana. E uma das diretrizes gerais é a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Considera-se, ainda, ser necessário trazer outros conceitos que contribuíram para o enriquecimento deste trabalho, os quais destaca-se nos subitens a seguir.

2.1 **Déficit habitacional**

Nos estudos de vacância de imóveis, é importante destacar alguns conceitos e análises sobre o *déficit* habitacional, por considerar que os imóveis vagos poderiam suprir as necessidades de moradias, a título de exemplo, as pesquisas acadêmicas realizadas por Nadalin (2018)¹⁴.

As projeções das necessidades habitacionais apresentadas em diversos estudos acadêmicos têm como base o *Déficit Habitacional Urbano*, sendo que este indica a necessidade de novas moradias em função da sua precariedade e das inadequações das condições atuais de moradia.

A principal metodologia utilizada para o cálculo do *déficit* habitacional hoje no Brasil é a desenvolvida pela Fundação João Pinheiro - FJP. Por esta metodologia, estima-se o *déficit* habitacional a partir dos seus quatro componentes, de acordo com a fórmula de cálculo a seguir:

Déficit Habitacional Urbano = Habitações precárias (C1) + Famílias em Coabitação (C2) + Famílias em ônus excessivo com aluguel (C3) + Domicílios alugados com adensamento excessivo (C4).

Habitações precárias: é dado pela soma de dois subcomponentes: a) Domicílios Rústicos: são aqueles particulares permanentes, em zona urbana, construídos com taipa não revestida, madeira aproveitada, palha ou outro material que não alvenaria ou madeira aparelhada e b) Domicílios Improvisados: são aqueles, em zona urbana, sem fins residenciais (imóveis comerciais, embaixo de pontes, cavernas, entre outros).

¹⁴ Disponível em: <https://caosplanejado.com/moradias-vagas-um-precioso-recurso-desperdicado/>. Acesso em: 02 de maio de 2021.

Famílias em coabitação: é dado pela soma de dois subcomponentes: a) Famílias Conviventes: são aquelas famílias secundárias conviventes que possuem intenção de constituir outro domicílio exclusivo; e b) Famílias Residentes em Cômodos: são aquelas famílias residentes em cômodos, que são domicílios particulares compostos por um ou mais aposentos localizados em casa de cômodo, cortiço, cabeça-de-porco, entre outros.

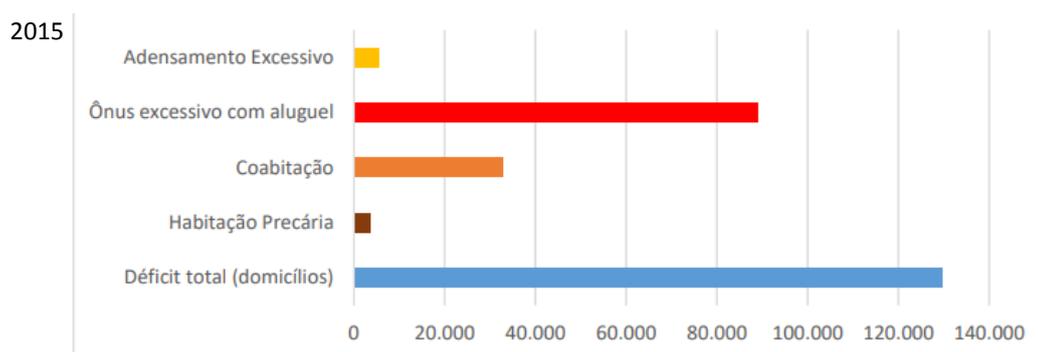
Famílias em ônus excessivo com aluguel: é dado pelo número de famílias com renda familiar de até três salários-mínimos que moram em domicílios urbanos duráveis e que despendem 30% ou mais de sua renda com aluguel.

Domicílios alugados com adensamento excessivo: é dado pelo número de domicílios particulares permanentes, em zona urbana, alugados com número médio de moradores superior a três pessoas por dormitório.

Com base nesta metodologia de cálculo e de acordo com as projeções da FJP, calculadas com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - PNAD, do IBGE, o *Déficit* Habitacional no DF oscilou entre 12,4% e 14,1% do total de domicílios, nos anos de 2011 a 2015, resultando em um *déficit* habitacional médio no DF de 13,26% do total de domicílios urbanos.

A FJP, utilizando-se dados da PNAD, calculou o *déficit* habitacional total do DF para os anos de 2001 a 2015, conforme a Tabela 3, a seguir, e a partir desta, o gráfico 1:

GRÁFICO 1 – Componentes do *déficit* Habitacional no DF -



Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP) 2011-2014 Elaborado por: SEGETH/CODEPLAN

TABELA 1 – Déficit Habitacional no DF, calculado pela

Déficit Habitacional no DF (2011-2015)						
Ano	Domicílios		Componentes			
	Déficit total (domicílios)	%	Habitação Precária	Coabitação	Ônus excessivo com aluguel	Adensamento Excessivo
2011	118.069	13,9	2.761	53.978	53.359	7.971
2012	118.683	14,1	11.700	38.581	63.752	4.677
2013	109.195	12,4	2.692	29.624	70.600	6.279
2014	114.996	12,5	7.015	25.917	73.496	8.538
2015	129.630	13,4	3.572	32.973	88.929	5.518

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP) 2011-2012; 2013-2014; 2015 Elaboração Segeth/ACT Segeth/Codeplan, 2018

Conforme se percebe no Gráfico 1 acima, cujos dados foram extraídos da TABELA 1, as componentes com maior participação no *déficit habitacional* foram a Coabitação Familiar e o Ônus Excessivo com Aluguel, sendo que no período de 2001 a 2015 houve redução do número absoluto de domicílios com Coabitação Familiar e crescimento do número absoluto de domicílios com Ônus Excessivo com Aluguel.

Considerando este indicador, estudos realizados pela CODEPLAN/GDF (2018)¹⁵ avaliaram que nos anos de 2011 a 2015 – de acordo com as projeções da Fundação João Pinheiro, calculadas com base na PNAD – o *déficit habitacional* no DF oscilou entre 12,4% e 14,1% do total de domicílios, resultando em um *déficit habitacional* médio no DF de 13,26% do total de domicílios urbanos.

Nesse sentido, considerações prospectivas para o DF também foram analisadas. As estimativas projetadas do *déficit habitacional* para os anos de 2020 e 2025, conforme os estudos realizados pela CODEPLAN/GDF (2018, p. 9), levaram em conta a manutenção do percentual de 13,26% nos próximos sete anos, o que é uma estimativa conservadora. Contudo, analisando o *déficit* por seus componentes e estabelecendo algumas correlações com variáveis demográficas, chega-se a algumas conclusões que podem ser mais úteis na formulação das políticas públicas de habitação:

a) A Coabitação Familiar e o Ônus Excessivo com Aluguel são os dois componentes principais do *déficit habitacional* urbano no Distrito Federal. No cálculo feito pela Segeth,

¹⁵ Panorama Habitacional Prospectivo para o DF - 2020/2025. Documento elaborado pela Gerência de Estudos Urbanos GEURB/DEURA/CODEPLAN (Sergio Jatobá) com colaboração da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais – DIPOS/CODEPLAN (Ana Maria Nogales Vasconcelos). Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/Panorama-Habitacional-prospectivo-para-o-DF-2020-2025.pdf>. Acesso em 11 de julho de 2021.

83% do total de domicílios com *déficit* habitacional se concentrava nestes dois componentes. No cálculo da FJP as componentes com maior participação também são a Coabitação Familiar e o Ônus Excessivo com Aluguel. Porém, no período 2011 a 2015, houve redução do número absoluto de domicílios com Coabitação Familiar e crescimento do número absoluto de domicílios com Ônus Excessivo com Aluguel.

b) Mantendo-se esta tendência para os anos de 2020 e 2025, estima-se que a Coabitação Familiar e o Ônus Excessivo com Aluguel continuem sendo os dois componentes principais do *déficit* habitacional urbano no Distrito Federal. Estes dois componentes têm forte relação com o mercado de habitações.

c) O crescimento do Ônus Excessivo com Aluguel frente à Coabitação Familiar pode indicar que a redução da renda provocada pela crise econômica dos anos recentes incide em seu maior comprometimento, mesmo em um cenário no qual os aluguéis não têm sofrido grande majoração. Por outro lado, os altos índices de desemprego nas faixas de renda mais baixas podem empurrar famílias para a Coabitação.

d) Neste cenário, políticas públicas, como as da Locação Social¹⁶, podem ser mais efetivas do que o financiamento de habitações prontas, que geram comprometimento da renda com a prestação da casa própria e custos de serviços públicos.

A projeção do *déficit* habitacional urbano no DF para os anos de 2020 e 2025, conforme os estudos realizados pela Codeplan, adotaram a seguinte metodologia de cálculo:

1. Estimou-se o número médio de moradores por domicílios em função de dois cenários:

Cenário 1=> a manutenção do número médio de 3,21 moradores por domicílio estimados para 2015 em 2020 e 2025;

Cenário 2=> a redução progressiva do número médio de moradores por domicílio, baseada em uma tendência linear (6,0% de redução a cada 5 anos) estimando-se a média 3,02 moradores por domicílio em 2020 e 2,84 moradores por domicílio em 2025.

¹⁶ Instrumento de política pública utilizado para reduzir o *déficit* habitacional no município de São Paulo em 2002. Foi criado pela Resolução nº 23 do Conselho do Fundo Municipal de Habitação, visando atender à demanda das famílias com renda de até três salários-mínimos, excluídas até então dos programas existentes de financiamento habitacional. Teve como objetivo principal: ampliar as formas de acesso à moradia para a população de baixa renda que não tenha possibilidade de participar de programas de financiamento para aquisição de imóveis ou que não tenha interesse na aquisição, através da oferta em locação social de unidades habitacionais já construídas. (D'OTTAVIANO, 2014).

2. Projetou-se o total de domicílios em 2020 e 2025 pela divisão da população estimada pelo número médio de moradores por domicílios no Cenário 1 e no Cenário 2.

3. Projetou-se o percentual de domicílios em *déficit* pela média do *déficit* habitacional calculado pela FJP de 2011 a 2015 no DF: 13,26%.

4. Aplicando-se o percentual médio do *déficit* habitacional (FJP) para o número de domicílios estimados para 2020 e 2025, projetou-se o *déficit* habitacional para estes anos nos Cenários 1 e 2, conforme Tabelas 2 e 3, a seguir:

TABELA 2 - Projeções do Déficit Habitacional Urbano no DF – Cenário 1

Ano	Pop. Estimada	Total de domicílios urbanos	Nº médio de moradores por domicílio	Déficit Habitacional Estimado (%)	Domicílios em Déficit Habitacional
2015	2.850.000	886.395	3,21	13,26%	117.536
2020	3.050.000	950.155	3,21	13,26%	125.990
2025	3.240.000	1.009.000	3,21	13,26%	133.839

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP) 2011-2014 Elaborado por: SEGETH/CODEPLAN

TABELA 3 - Projeções do Déficit Habitacional Urbano no DF – Cenário 2

Ano	Pop. Estimada	Total de domicílios urbanos	Nº médio de moradores por domicílio	Déficit Habitacional Estimado (%)	Domicílios em Déficit Habitacional
2015	2.850.000	886.395	3,19	13,26%	117.536
2020	3.050.000	1.009.933	3,02	13,26%	133.917
2025	3.240.000	1.140.845	2,84	13,26%	151.276

Fonte: Fundação João Pinheiro (FJP) 2011-2014 Elaborado por: SEGETH/CODEPLAN

Assim, as projeções para o *Déficit* Habitacional Urbano no DF ficariam situadas nos seguintes intervalos:

2020: entre 125.990 e 133.839 domicílios

2025: entre 133.917 e 151.276 domicílios.

Cabe observar que estas projeções foram impactadas pela pandemia, prevendo aumento nesses números pelo crescimento da demanda por home office e por casas maiores, devido a implantação do teletrabalho e a maior permanência dos moradores em suas residências.

2.2 Estudo de Demanda Habitacional – Metodologia CEF

A Caixa Econômica Federal - CEF, como principal agente de políticas habitacionais do Governo Federal, desenvolveu também um estudo que considera a Demanda Habitacional

Demográfica Urbana - DHDU (domicílios) para o país. Este estudo, publicado por meio do Relatório SEGETH (2018, p. 199 a 205), indica a demanda potencial por novos domicílios, estimada por meio da estrutura demográfica da população (24-64 anos). Seu objetivo é orientar a política habitacional quanto a identificação de áreas com alto potencial de procura por novos domicílios.

De acordo com os estudos, o Cálculo da demanda habitacional é feito da seguinte forma:

Chefes de domicílios / total de pessoas (C1) X Adultos que não são chefes ou cônjuges (C2)

Para o cálculo considera-se:

C1 = Divisão entre o número de chefes de domicílios pelo total da população na faixa etária de 24 a 64 anos.

C2 = Número de indivíduos residentes dos domicílios, que não são nem os chefes nem os cônjuges na faixa etária de 24 a 64 anos.

Os dados para os referidos cálculos são da PDAD – CODEPLAN/GDF. Para o cálculo do indicador, utiliza-se a metodologia da CEF para o cálculo da Demanda Habitacional Demográfica - DHDE. A demanda assim medida é a necessidade, por parte de uma população, do bem habitação, considerando as características desse bem e as características socioeconômicas da população (CEF, 2011).

A escolha de um método demográfico para estimativas de demanda por domicílios é justificada pelo fato de as demandas diferenciais serem condicionadas pelas etapas do ciclo de vida por que passam os indivíduos de uma população. A análise da idade envolve interações com eventos demográficos, tais como nascimento, casamento e migração que também contam a história dos indivíduos. Entre os métodos demográficos, os métodos baseados em taxas de chefia específica por idade e suas diversas variações têm sido os mais utilizados em anos recentes e são considerados, pelas Nações Unidas, o método mais adequado para projetar a demanda da população por habitação.

A metodologia desenvolvida pela CEF (2011) se baseia nessas características demográficas da população, especialmente a estrutura etária. Partindo do princípio de que devido à autonomia social e financeira, as pessoas adultas são as potencialmente demandantes por habitação e propícias geradoras de novos arranjos domiciliares.

Para determinar o grupo etário dos adultos e demandantes são considerados os seguintes aspectos: (1) a transição da adolescência para a vida adulta; (2) os padrões de conjugalidade e a idade média ao casar-se; (3) e distribuição das taxas de chefia por faixa etária. A partir da correlação desses aspectos, a CEF (2011) determinou três grupos de idade para o cálculo da demanda demográfica habitacional no Brasil: 24 a 29 anos; 30 a 39 anos; e 40 a 64 anos.

Cada um desses grupos é caracterizado por uma taxa de chefia, que está relacionada à etapa do ciclo de vida de seus indivíduos, que cresce ao longo do processo de amadurecimento das pessoas até a idade de 64 anos. Após os 65 anos a taxa de chefia permanece constante ou diminui (CEF, 2011).

Considerando os três grupos etários supracitados, a taxa de chefia corresponde à divisão do número de chefes de domicílio (admitindo que o número de chefes de domicílios seja idêntico ao total de domicílios ocupados, em cada grupo etário) pelo total da população deste grupo etário, conforme a fórmula:

$${}_nT_x(t) = \frac{{}_n n_x(t)}{{}_n N_x(t)}$$

Onde:

- ${}_nT_x(t)$ = Taxa de chefia no grupo etário de x a x+n anos completos, no ano t;
- ${}_n n_x(t)$ = Total de chefes de domicílio no grupo etário x a x+n anos completos, no ano t;
- ${}_n N_x(t)$ = População do grupo etário x a x+n anos completos, no ano t.

De acordo com a CEF (2011), a demanda habitacional demográfica é dada pela multiplicação da taxa de chefia, de cada grupo de idade, pelo número de adultos (filhos, parentes ou agregados) existentes nos domicílios, e que não são chefes ou cônjuges, para cada grupo de idade (24 a 29 anos, 30 a 39 anos e 40 a 64 anos), conforme a fórmula:

$$DHDE = {}_nT_x(t) \times {}_nA_x(t)$$

Onde:

- ${}_nT_x(t)$ = Taxa de chefia no grupo etário de x a x+n anos completos, no ano t;
- ${}_nA_x(t)$ = Total de adultos que não são chefes ou cônjuges no grupo etário x a x+n anos completos, no ano t.

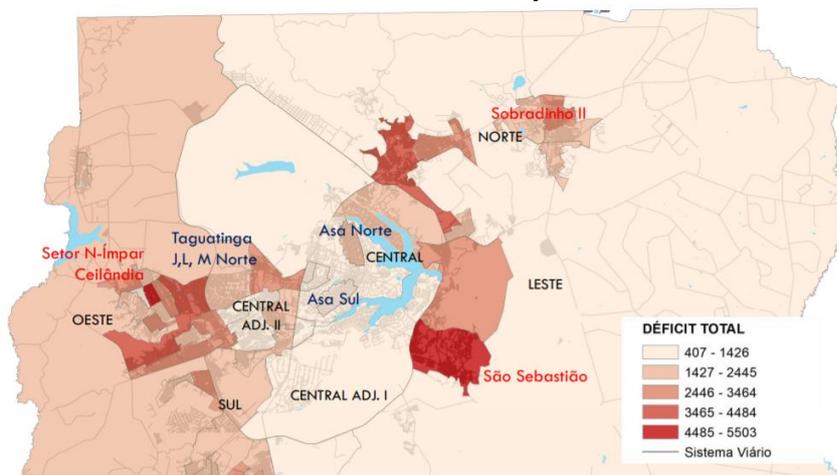
No entanto, conforme ressaltado pelo estudo da CEF (2011), a demanda é potencial, pois o cálculo não considera se os indivíduos caracterizados como demandantes possuem capacidade financeira para aquisição do bem habitação.

Para o cálculo da DHDE no DF, o estudo da SEGETH/GDF (2016) optou por utilizar os dados da Pesquisa Amostral de Domicílios do Distrito Federal (PDAD) de 2015, desagregados por Região Administrativa (RA). Os grupos etários da metodologia da CEF foram condensados em um único grupo etário, de 24 a 64 anos.

Conforme os estudos da CEF (2011), foram obtidos dois tipos de dados para cada área de ponderação: a demanda absoluta, importante para se apreender a magnitude da demanda local por novos domicílios; e a demanda relativa, importante para entender e relacionar as dinâmicas socioeconômicas de cada localidade e entre diferentes localidades.

O *déficit* habitacional total do Distrito Federal, calculado por meio da caracterização da demanda, está representada na figura 1 a seguir:

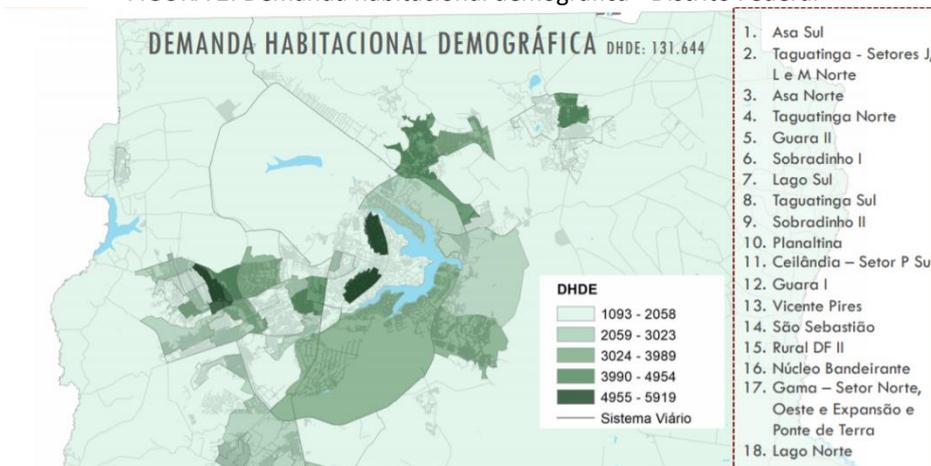
FIGURA 1: Necessidades Habitacionais – Caracterização da Demanda – Distrito Federal



Fonte: Ipea 2014, com dados Censo IBGE 2010. Elaboração: DIHAB (SUAT/SEGETH/GDF)

A demanda habitacional demográfica, representa um total de 131. 644 moradias, e está demonstrada na figura 2.

FIGURA 2: Demanda habitacional demográfica - Distrito Federal

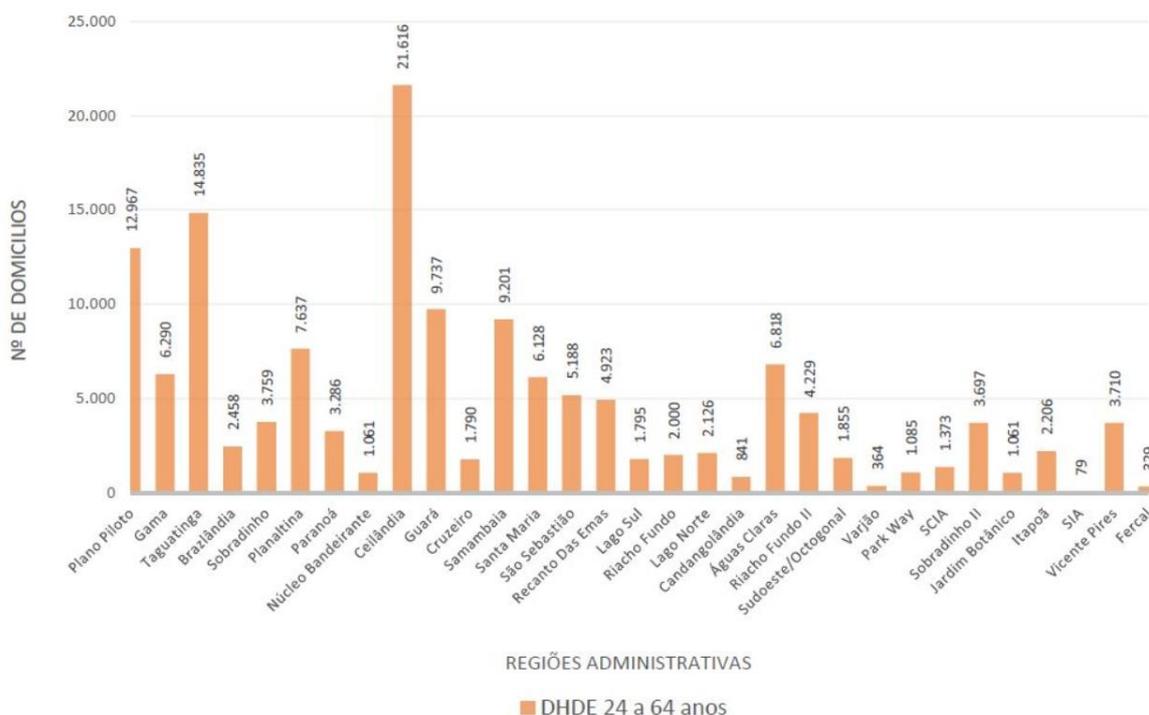


Fonte: DIHAB, 2018

Observa-se pela figura 1 uma maior concentração de demanda habitacional nas regiões de Ceilândia e Sobradinho, que apresentam *déficit* habitacional entre 4.955 e 5.919 unidades. A DHDE, conforme a figura 2, estão concentradas na região central (asa sul e asa norte) e de Taguatinga Norte e setores J, L e M norte de Taguatinga.

O gráfico 2 apresenta a demanda potencial por novos domicílios, estimada por meio da estrutura demográfica da população (24-64 anos), por Região Administrativa. A primeira maior demanda absoluta é na cidade de Ceilândia. A área central de Brasília, Plano Piloto, é a segunda maior demanda absoluta, com 12.967 domicílios.

GRÁFICO 2. Demanda habitacional demográfica urbana absoluta, por RA (nº domicílios)



Fonte: Metodologia CEF – Dados PDAD 2018 - Elaboração: Seduh/GDF

Cabe ressaltar, que a demanda habitacional maior em Ceilândia se deve ao fato de que há um número expressivo de imóveis alugados nesta região. E parte da população é levada a se mudar para Águas Lindas (GO), cidade vizinha, em busca de aluguéis mais baixos e acessíveis. Contudo, gasta-se mais com recursos no transporte público e dispendendo mais horas em deslocamentos.

Portanto, o estudo de Demanda da CEF apresenta dois indicadores:

a) Demanda Habitacional Demográfica – DHDE refere-se a pessoas que pretendem formar um novo arranjo domiciliar (independente do formato familiar).

b) Demanda Habitacional Domiciliar – DHDO a pessoas que necessitam substituir o domicílio inadequado, pois se enquadram em uma das situações: domicílios improvisados, domicílios do tipo cômodo, domicílios sem banheiro ou vaso sanitário.

2.3 Modelos de Estudos sobre Vacância

Pesquisas realizadas pelo Instituto de Pesquisa Aplicada – IPEA, consideram que a taxa de vacância é a quantidade de propriedades não ocupadas com relação ao total do estoque. A calibragem dos preços é incapaz de equilibrar a oferta e demanda do mercado devido a fricções como os custos de transação e de busca, além dos processos de ajuste de preços e de pareamento entre compradores e vendedores. (Ipea, 2014, p. 7).

O IPEA traz como referências os estudos de Blank E Winnick (1953); Rosen E Smith (1983), os quais apresentam que os primeiros estudos que incorporam a vacância nos modelos de mercado de habitação propunham a existência de uma relação causal entre os desvios das vacâncias de seu nível natural e movimentos de preços. Complementa ainda, que a própria dinâmica da localização das novas unidades habitacionais construídas em uma idade, cada vez mais afastadas do centro histórico, corrobora a concentração de unidades mais antigas no centro. Isto abre duas possibilidades: a filtragem e a mudança do nível de renda da vizinhança para classes de menor renda, ou a renovação e gentrificação (Rosenthal, 2008). Em ambos os casos, se as vacâncias estão acima de seus níveis naturais, amenidades urbanas específicas desta localização central estão sendo desperdiçadas. (Ipea, 2014, p. 7 e 8).

Segundo a análise do IPEA (2014, p. 9 a 11), Alonso-Muth_Mills (AMM) usou o conceito de curvas de “lance” de aluguel para mostrar como os preços da terra variam em diferentes distâncias a partir do centro da cidade. Estas curvas decrescem à medida que a distância ao centro aumenta, visto que uma das hipóteses feitas é a de que os moradores preferem melhor acessibilidade. O consumo de terrenos maiores e outros bens é substituído pelas melhores opções de mobilidade das localizações mais centrais.

Outro modelo analisado pelo IPEA foi o de Von Thünen, sobre os anéis concêntricos de atividade rurais para áreas urbanas, onde avaliou que para Anas, Arnott e Small (1998), os modelos poderiam ser mais úteis se incluíssem a passagem do tempo na explicação da distribuição espacial dos preços residenciais e de terrenos. Se isto fosse feito, necessariamente a existência de domicílios vagos teria de ser reconhecida no modelo. Sua existência é consequência de uma característica específica da habitação como bem de consumo, a durabilidade. Seguindo um arcabouço analítico paralelo, os modelos de filtragem de mercado de habitação incluem a durabilidade como uma das características principais da habitação.

Seguindo a análise do IPEA, apresenta que Sweeney (1974) propõe o primeiro destes modelos em que o processo de deterioração da estrutura física das moradias faz com que o padrão de qualidade delas se altere, piorando ao longo do tempo. Este processo pode ser suspenso ao investir-se na manutenção da qualidade. A decisão de manter uma unidade com o padrão de qualidade em que foi construída depende da comparação dos seus custos de manutenção com os custos de se construir uma nova casa daquele mesmo padrão de qualidade. Quando não vale mais a pena gastar com a manutenção de uma moradia do pior nível de qualidade, esta é abandonada, não sendo mais ocupada.

Portanto, a conclusão do IPEA é que se a falha dos modelos de AMM é a falta de dinâmica, a falha dos modelos de filtragem é a falta da localização intraurbana. Os novos custos de construção incluem o novo preço do terreno naquela localização, que se altera com mudanças na valorização daquela vizinhança. Por exemplo: à medida que os imóveis de uma determinada vizinhança são filtrados para níveis de qualidade inferior, seus habitantes também mudam, caindo o nível médio de renda. Em um mesmo bairro, a qualidade e o tempo de construção das moradias tendem a ser similares, enquanto, na organização da cidade, existem anéis de habitação mais antigos e mais próximos ao centro.

O IPEA traz também a análise de Rosenthal (2008), que apresenta evidências deste processo nos Estados Unidos, mostrando, para os bairros, a existência de ciclos de idades médias dos imóveis e ciclos de renda média dos habitantes. Nestes estudos, Brueckner e Rosenthal (2009) enfatizam o papel da idade das moradias na localização intraurbana de moradores de diferentes faixas de renda. Naquele país, é comum que a população rica more nas periferias das cidades. Mesmo assim, em análise empírica que mantém a idade das construções constante, os autores encontram que moradores mais ricos ocupam as unidades mais próximas do centro.

De acordo com o IPEA (1987), os centros históricos em geral apresentam unidades residenciais homogêneas e de idade próxima. Sua deterioração, ou obsolescência econômica, por si só explicam a predominância da ocupação por famílias de menor renda. No entanto, Glaeser et al. (2008) mencionam que esta não é a única explicação plausível para os Estados Unidos. Eles indicam o fato de que a acessibilidade é mais importante que a qualidade e não deve ser esquecida. Esta explicação é coerente com o modelo AMM, que aponta duas grandes forças da localização intraurbana: qualidade da moradia (ou mais espaço) e custos de transporte.

Outro contexto a ser considerado, concomitantemente ao papel dos custos de transporte e da presença de edifícios velhos, é o de projetos de requalificação e renovação urbana dos bairros históricos. Conforme apresentado pelo IPEA (1987), Brueckner et al. (1999) questiona o porquê da existência de centros históricos muito ricos – por exemplo, o de Paris. E lembra como é válida a concentração de uma série de amenidades. As do tipo endógeno são as construídas pelo homem e presentes devido à concentração dos moradores de alto poder aquisitivo. As amenidades exógenas são fruto da vontade política que nos centros históricos se traduz na manutenção de sítios históricos, ou em projetos de embelezamento. Apesar disso, também existem muitos centros históricos deteriorados e com residentes pobres.

Portanto, haveria boas razões para os proprietários não venderem seus imóveis, acreditando que os preços subiriam com uma futura requalificação e valorização. Seguindo a análise do IPEA (1987), Brueckner e Rosenthal (2009) argumentam que um processo de gentrificação pode acontecer espontaneamente. Se não, ele acontece como consequência das decisões exógenas governamentais de investimento na renovação dos sítios históricos.

Por fim, conforme o IPEA (1987), a teoria econômica só justifica a vacância no montante que ela é necessária para o processo de busca do comprador de um imóvel. WHEATON (1990) ajuda a compreender a função da vacância para o bem-estar social. Por um lado, vacância zero não é a melhor situação, visto que o comprador precisa de tempo para conhecer o leque de possibilidades a partir do qual escolherá a melhor unidade. Por outro lado, o excesso de oferta é um desperdício de um bem escasso. Se nos centros urbanos os proprietários estão esperando a gentrificação, as vacâncias estão acima de seu nível natural e as amenidades locais, como melhor acesso ao transporte público, como ressaltado em GLAESER et al. (2008), estão sendo subutilizadas.

2.4 Estudos sobre Vacância - IPEA

Nos estudos realizados pelo IPEA (2014), utilizou-se a modelagem de preços hedônicos para estimar possíveis determinantes das taxas de vacância. Esta abordagem tem sido amplamente empregada em estudos empíricos de mercado imobiliário. Primeiramente, elencam-se as principais características da modelagem de preços hedônicos e apresenta-se sua adaptação para o uso em taxas de vacância, ressaltando dificuldades decorrentes. Como as moradias estão usualmente fixas no território, suas características físicas e atributos da sua localização são inseparáveis. Casas e apartamentos são bens heterogêneos, formados por uma cesta de características com atributos de diferentes qualidades. São possíveis inúmeras combinações destas características, o que torna a comparação de dois bens difícil. No entanto, quando estes bens são precificados no mercado, as preferências dos consumidores são tornadas explícitas e podem ser comparadas pelo seu preço. Estudos do IPEA (2014) citam que Rosen (1974) descreve o mercado de habitação como um mercado hedônico. As regressões hedônicas conectam o preço da moradia a seus atributos. Os coeficientes estimados para cada atributo são seus respectivos preços hedônicos.

De acordo com as análises do IPEA (2014), os trabalhos de Rosen E Smith (1983) e Gabriel E Nothaft (2001) usam a variação das taxas de vacância média de cidades para estimar a taxa de vacância natural de cada uma delas. No estudo da RMSP, adotou-se uma abordagem diferente, pois partiu-se do pressuposto de que cada bairro tem uma taxa de vacância natural diferente e explorou-se esta variação interna.

Apesar disso, não foi objetivo dos estudos do IPEA estimar a taxa de vacância natural de cada bairro. Pois, os movimentos das taxas de vacância e seu nível natural dependem do mecanismo de ajuste de preços. Nesse sentido, o IPEA considerou que, de acordo com Wheaton e Torto (1994), os principais determinantes dos preços de equilíbrio são: acessibilidade e qualidade da vizinhança; fatores que influenciam a velocidade do ajuste dos preços; e fatores que influenciam a chegada de novos residentes e os determinantes da mobilidade familiar. Ao assumir que as vacâncias observadas têm uma relação direta com os preços de equilíbrio, então os determinantes destes também serão os determinantes das vacâncias.

As conclusões do IPEA (2014), sobre os modelos de estudos de Vacância, foram que a modelagem hedônica é válida porque a regressão deste estudo é implicitamente uma regressão de preços hedônicos. Uma diferença-chave é que a unidade de análise de vacância não é a casa ou o apartamento, e sim o estoque de moradias existentes em um determinado setor censitário. Desta forma, a equação estimada pode ser vista como a média de equações de preços hedônicos. Então, substituíram-se os preços, como variável dependente, por taxas de vacância. Provavelmente o fato de ser um atributo de um conjunto de moradias e não de uma única unidade explica por que as taxas de vacância não são utilizadas na modelagem hedônica tradicional.

2.5 Considerações do modelo de estudo sobre a RMSP

Para as análises do IPEA (2014, P. 25 a 26) sobre o modelo de estudo da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), foram investigados empiricamente os determinantes das taxas de vacância residencial na RMSP e testados se estes são diferentes para o centro histórico. Combinando econometria espacial com modelagem hedônica, foram encontradas evidências de dois grupos de determinantes. O primeiro está relacionado à dinâmica do mercado imobiliário e o segundo aos atributos das unidades. Estes resultados estão de acordo com a literatura prévia sobre taxas de vacância e áreas centrais da economia urbana. A hipótese da existência de um mercado segmentado no centro histórico é comprovada, sendo que seus determinantes funcionam de maneira diferenciada do resto da cidade.

O padrão espacial da vacância residencial, que deixa de utilizar as amenidades urbanas do centro, é a motivação que justificaria a intervenção nas condicionantes do

submercado do centro. Se diversidade social e de tipos e qualidade de habitação levam a menos vacância, apesar de seu papel nas fricções do mercado, elas deveriam ser promovidas.

Se os apartamentos estão menos vagos porque são mais novos, apesar de serem uma oferta menos elástica, é uma motivação para programas de renovação do centro. A conexão com a vacância vem da hipótese de que estas variáveis explicam os desvios da taxa de vacância de seu nível natural.

Os resultados apresentados pelo IPEA (2014) por este estudo indicam que a metodologia adotada neste trabalho é promissora, por trabalhar com as visões da economia urbana, do mercado imobiliário e da habitação em áreas centrais ao mesmo tempo, e deve gerar outros estudos. Da mesma maneira, podem ser pontuados os pontos fracos do estudo, principalmente a falta de importantes variáveis controle como idade das habitações, nível e dinâmica dos preços e aluguéis, e amenidades urbanas.

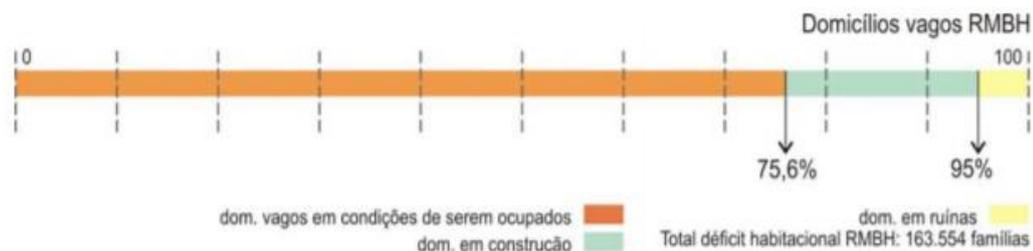
2.6 Análise do Estudo de Vacância sobre a RMBH

O estudo sobre vacância de imóveis na Região Metropolitana de Belo Horizonte - RMBH¹⁷ realizado por Peixoto (2011), apresenta um diagnóstico crítico da vacância residencial naquela região, com o objetivo de subsidiar a caracterização do estoque vago e sua possível mobilização para habitação de interesse social. Segundo os dados da Fundação João Pinheiro, a RMBH possuía em 2005 163.554 domicílios vagos e 104.048 famílias morando em condições que caracterizam o *déficit* habitacional¹⁸. Esses dados são demonstrados por PEIXOTO (2011, pag. 33), conforme o gráfico 3.

¹⁷ Vacância residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte - Mobilização do estoque vago para a promoção de habitação de interesse social, dissertação de mestrado apresentada ao Curso de Mestrado da Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, realizado por Ana Paula Maciel Peixoto, 2011.

¹⁸ Fundação João Pinheiro. *Déficit Habitacional do Brasil – 2005: Municípios e Microrregiões geográficas*. Brasília, 2005.

GRÁFICO 3 – Domicílios vagos RMBH



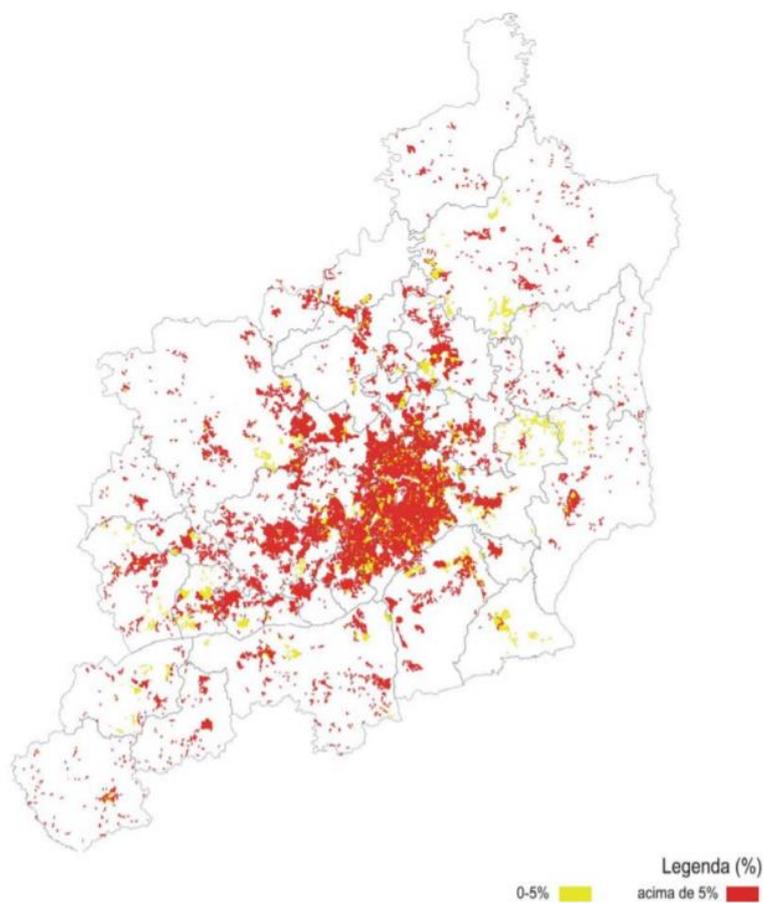
Fonte: FJP, 2009. (PEIXOTO, 2011)

De acordo com Peixoto (2011), os pesquisadores da FJP consideram as estatísticas fornecidas acima insuficientes como o único respaldo para a formulação de políticas públicas que contemplem a vacância residencial. Alertam também para a importância de uma caracterização qualitativa do estoque existente e para que a referida política seja implementada devem ser considerados quatro pontos, quais sejam: 1. Estudo de um percentual médio do estoque habitacional necessário para o funcionamento natural do mercado imobiliário; 2. Identificação dos motivos que os levam a serem deixados vagos; 3. Identificação do público a que se direcionam; e 4. Obtenção de detalhamentos mais precisos sobre suas condições, localização, situação de propriedade e padrão de construção.

A taxa de vacância, de acordo com Peixoto (2011), refere-se ao percentual de lotes e edificações que permanece ocioso em uma determinada área (um bairro, um município, uma região ou um país). Esse percentual, que corresponde à relação entre todos os espaços vazios e o total geral de espaços (vazios e ocupados), deve ser verificado de acordo com usos e funções distintas. Considera-se ainda, que a vacância residencial é calculada por unidades domiciliares.

Desta forma, dos 163.554 domicílios vagos existentes em 2005, cerca de 105 mil poderiam ser ocupados sem prejudicar as transações de moradias na região. Na figura 3 são apresentadas as áreas da RMBH com vacância típica (abaixo de 5% - em amarelo) e regiões que apresentam taxas acima desse percentual, com diferentes graus de atipicidade (em laranja).

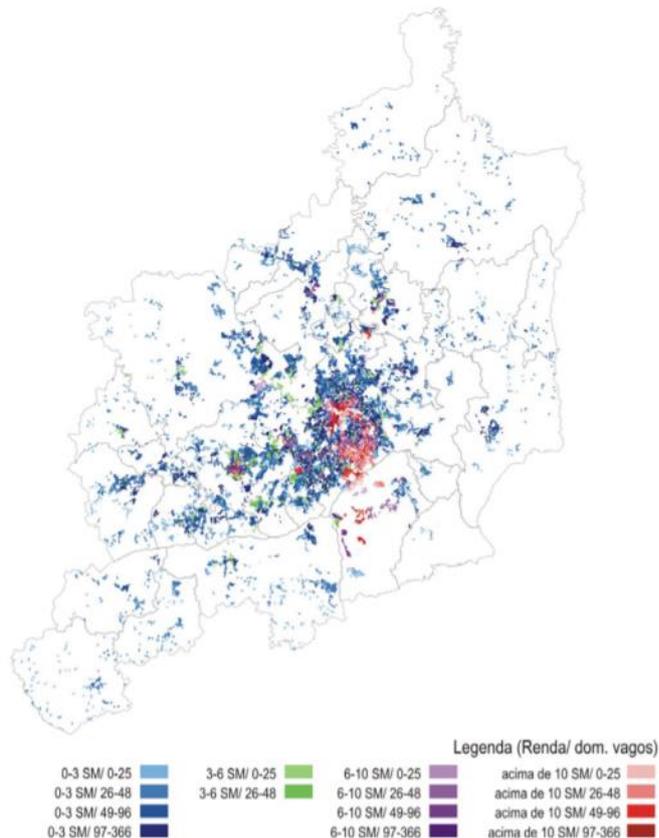
FIGURA 3: Taxa de vacância residencial por setores censitários da RMBH



Fonte: FJP, 2005. Elaborado por PEIXOTO, 2011.

Na análise do estoque de imóveis vazios deve ser pensada também a relação existente entre a desigualdade de distribuição de riquezas e a mobilidade residencial, decorrente do deslocamento das famílias. Na figura 4, Peixoto (2011) demonstra a combinação dos dados sobre domicílios vagos e renda dos chefes de família na RMBH, fornecidos pelo Censo 68 Demográfico de 2000. Para a territorialização das unidades vagas por faixa de renda foram formados 16 grupos a partir das quatro faixas salariais pré-definidas: 0-3, 3-6, 6- 10 e 10 ou mais salários-mínimos, representadas, respectivamente, pelas cores azul, verde, roxo e vermelho. A cada uma das faixas corresponde uma variação diferente de vacância em números absolutos: entre 0-25, 26-48, 49-96 e 97-366 domicílios vagos. As tonalidades mais escuras das quatro cores principais correspondem os níveis mais altos de vacância (97-366 domicílios vagos). Inversamente, quando mais claras elas forem, menor será o número de domicílios vagos encontrados no setor censitário correspondente.

FIGURA 4: Domicílios vagos segundo a renda dos chefes de família RMBH



Fonte: FJP, 2005. Elaborado por PEIXOTO (2011).

Peixoto (2011) analisa ainda, a distribuição do *déficit* habitacional por faixa salarial, pois tal análise é útil para uma comparação entre a concentração das moradias desocupadas e a distribuição dos grupos carentes de habitação no território metropolitano. De acordo com a FJP (2009), cerca de 90% do *déficit* habitacional da região metropolitana (GRÁFICO 2) é composto pela população com renda igual ou inferior a 3 salários-mínimos, por outro lado, muitas unidades vazias se localizam em áreas ocupadas por famílias com rendimentos acima dessa faixa salarial. Em números absolutos, significa que, de 104.048 famílias carentes de moradia na RMBH, cerca de 94.000 têm rendimentos iguais ou inferiores a três salários-mínimos. Entretanto, 58% (FIGURA 4 – faixas verde, roxa e vermelha) do total de imóveis vagos da RMBH não estão localizados em áreas cuja renda média equivale à renda das famílias que compõem o *déficit*. Do total de 163.554 domicílios ociosos, cerca de 95.000 situam-se em áreas cujos chefes de família possuem rendimento médio mensal superior a três salários-mínimos Peixoto (2011) analisa ainda, a distribuição do *déficit* habitacional por

faixa salarial, pois tal análise é útil para uma comparação entre a concentração das moradias desocupadas e a distribuição dos grupos carentes de habitação no território metropolitano. De acordo com a FJP (2009), cerca de 90% do *déficit* habitacional da região metropolitana (GRÁFICO 2) é composto pela população com renda igual ou inferior a 3 salários-mínimos, por outro lado, muitas unidades vazias se localizam em áreas ocupadas por famílias com rendimentos acima dessa faixa salarial. Em números absolutos, significa que, de 104.048 famílias carentes de.



Fonte: FJP, 2005. Elaborado por PEIXOTO (2011).

Conforme sintetiza Peixoto (2011), os dados evidenciam que as áreas de renda superior sofrem simultaneamente, perdas populacionais e mudanças sociais ascendentes (cadeia de vacância comum), ao passo que o crescimento populacional e as mudanças sociais descendentes são típicas das periferias metropolitanas, onde ocorre o que pode ser considerado uma cadeia de vacância invertida. Ao contrário, as áreas de maior renda, apesar de apresentarem perda populacional, registram transbordamento territorial (expansão do vetor sul com os condomínios fechados) e um crescimento substancial no número de domicílios.

Em suas conclusões, Peixoto (2011) destaca que a ação estatal pode afetar a abrangência das cadeias de vacância na cidade por sua capacidade de acentuar a divisão econômico-social do espaço residencial. As políticas habitacionais, a realização de grandes obras e a regulamentação de legislações urbanísticas orientam a ocupação do território sem, necessariamente, resguardar uma divisão igual de riquezas. Conforme Peixoto (2011), em muitos casos, a execução de grandes obras privilegia áreas de alta renda.

Peixoto (2011) destaca ainda, que a legislação edilícia também é fator crucial para acentuar a divisão econômico-social do espaço residencial. A Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS é o instrumento que regulamenta a produção do espaço nas cidades e dependendo do critério utilizado, como o zoneamento de usos, pode tornar-se segregacionista e excessivamente determinista das relações cotidianas na cidade. Muitas vezes, legislações

urbanísticas de caráter elitizante produzem áreas de distinção que dificultam o funcionamento das cadeias de vacância e levam ao esvaziamento e manutenção de edificações e lotes ociosos em áreas consolidadas da mancha urbana, conforme demonstrado nas FIGURAS 5 e 6, apresentado como exemplo de loteamento mantido vago, como um conjunto de classe média alta, um exemplo de superprodução de habitações de alta renda.

FIGURA 5: Gleba remanescente em Sarzedo – RMBH



Fonte: Google Earth.

FIGURA 6: Loteamento vago em Jaboticatubas – RMBH



Fonte: Google Earth.

Peixoto (2011) analisou uma especificação qualitativa da vacância habitacional na RMBH, destacando cinco fatores que contribuem para sua ocorrência: a obsolescência dos imóveis, a superprodução de moradias, a pouca articulação urbana, a substituição de uso e ocupação e a situação patrimonial e pendências jurídicas.

Tais fatores foram analisados por Peixoto (2011), como os que contribuem para a ocorrência de vacância na RMBH. Contudo, chama a atenção para dois pontos importantes: em primeiro lugar, os fatores enumerados não são exaustivos, várias outras justificativas para a ocorrência de vacância poderão ser ainda encontradas revelando-se igualmente relevantes; em segundo lugar, mais importante do que as implicações específicas de cada

um dos fatores é o fato de que em conjunto, eles demonstram que os municípios da RMBH podem acomodar mais pessoas sem expandir seu território ou elevar potenciais construtivos

Isso significa que a produção incessante de mais e mais moradias não se justifica em face às altas taxas de vacância residencial e fundiária encontradas, destaca Peixoto (2011). Assim, todos os fatores, com exceção da situação patrimonial e pendências jurídicas, estão relacionados direta ou indiretamente ao padrão de crescimento expansionista e excludente das cidades. Essa dinâmica de crescimento funciona como uma estratégia da indústria imobiliária para garantir um fluxo de produção contínuo da mercadoria moradia, seja por intermédio da elevação de coeficientes de aproveitamento, seja pela promoção de novas frentes de expansão. Portanto, cabe ao Estado, a colocação em prática de novas formas de intervenção e planejamento do crescimento das cidades que não reforcem a irracionalidade na distribuição do estoque de moradias expressa pelas estatísticas oficiais.

Como alternativas de intervenção estatal para o controle da vacância imobiliária, Peixoto (2011) destaca que o marco regulatório, os planos e projetos levantados demonstram um esforço positivo para o tratamento integrado das questões habitacionais e urbanas. A mobilização do estoque de imóveis ociosos em áreas consolidadas depende fundamentalmente disso, uma vez que seus benefícios são obtidos em âmbito global e não somente na esfera específica do atendimento habitacional.

No entanto, destaca Peixoto (2011), as intenções das políticas esbarram em entraves importantes, sendo o primeiro deles a falta de percepção do fenômeno da vacância em âmbito municipal. Em oposição à ociosidade de terras, amplamente percebida e questionada, os vazios construídos assumem uma invisibilidade generalizada. Desse modo, ao atingirem a esfera concreta das cidades, políticas que tratam dessas questões podem tornar-se abstratas e sem sentido, o que restringe sua aplicação. A política habitacional e urbana tem assumido, muitas vezes, um papel funcional na desobstrução sistemática de quaisquer fatores que se coloquem como obstáculos para as estruturas de produção capitalistas tradicionais.

Os Planos de Desenvolvimento e os Planos de Habitação de Interesse Social – PLHIS são considerados, conforme apontado por Peixoto (2011), como instrumentos para regular o crescimento das cidades. Entretanto, destaca Peixoto (2011), embates de ordem política que envolvem interesses privados acabam fazendo com que o poder público tome, muitas vezes,

iniciativas que legitimam a atuação predatória de empreendedores na cidade. Conforme Peixoto (2011) isso é especialmente problemático em se tratando da mobilização do estoque de imóveis ociosos.

Peixoto (2011) conclui ainda, que a utilização dos vazios depende fundamentalmente de sua retirada dos ciclos de especulação e, para isso, a correta regulamentação de instrumentos de política urbana regulamentados na Lei Federal 10.257/01 como o IPTU progressivo e as ZEIS¹⁹ – que combatem frontalmente a propriedade privada – são cruciais. Mesmo assim, quando avanços nesse sentido são promovidos – como no caso de Belo Horizonte, os esforços acabam sendo cooptados pela iniciativa privada: o hipercentro da cidade, na contramão das propostas iniciais, viu-se reabsorvido pela indústria imobiliária como nova frente de expansão.

2.7 Indicador de Domicílios Vagos Urbanos - DF

Utilizamos como fontes desta pesquisa, os estudos realizados pela CODEPLAN (2019) e pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do GDF – SEDUH/GDF (2018), especialmente os estudos técnicos de revisão do Plano de Habitação de Interesse Social do DF - PLANDHIS/DF²⁰, que se encontra em elaboração.

Conforme os dados da CODEPLAN/GDF (2019), com base no grau de vacância a ser levantada de imóveis na área central do DF, verifica-se também a necessidade aprofundar os estudos sobre os tipos de usos e destinações de imóveis; as possibilidades de implementação das ZEIS, para fins de inserção de habitação de interesse social.

A CODEPLAN/GDF realiza estudos e projeções das necessidades habitacionais no DF, com base no conceito de *Déficit* Habitacional Urbano, calculado pela metodologia da Fundação João Pinheiro - FJP, adaptada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, as quais contemplam um quadro mais preciso sobre a situação do mercado de habitação no Distrito Federal, bem como as significativas vacâncias residenciais. Tais estudos

¹⁹ As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) ou Áreas de Especial Interesse Social (AEIS) são instrumentos urbanísticos que definem áreas da cidade destinadas para construção de moradia popular. As ZEIS são uma categoria de zoneamento que permite o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio com regras especiais, mais permissivas, para determinadas áreas da cidade. Existem dois tipos de ZEIS: as ZEIS Ocupadas, onde já existe assentamento de população de baixa renda que precisa ser urbanizado e regularizado, e as ZEIS de Vazios, que são áreas vazias ou mal aproveitadas que podem ser destinadas à construção de Habitações de Interesse Social (HIS). Fonte: <http://www.capacidades.gov.br/dicionario>. Acesso em 08 de julho de 2021.

²⁰ O PLANDHIS atualmente em vigência foi aprovado em 2012 estando em processo de revisão há alguns anos.

e projeções compõem o Observatório Territorial²¹, que foram fontes de informação para realização desta pesquisa. Considera-se, para os estudos da CODEPLAN/GDF (2019), o indicador de domicílios vagos urbanos, o percentual (%) de domicílios, obtido da seguinte forma:

Indicador Domicílios vagos Urbanos => número total de domicílios vagos / número total de domicílios urbanos x 100.

Seu objetivo é aferir a proporção de domicílios vagos urbanos em relação ao total de domicílios por Região Administrativa - RA. A vacância dos domicílios é um indicador do não cumprimento da função social de propriedade urbana e uma alternativa para oferta habitacional de interesse social em áreas centrais da cidade.

A quantidade de Domicílios Vagos²² é dada pelo número total de unidades domiciliares vagas em condição de ser habitada.

A quantidade de Domicílios Urbanos é dada pelo número total de “domicílios permanentes”²³, em locais estruturalmente independentes que são destinados à habitação, particulares ou coletivas urbanas.

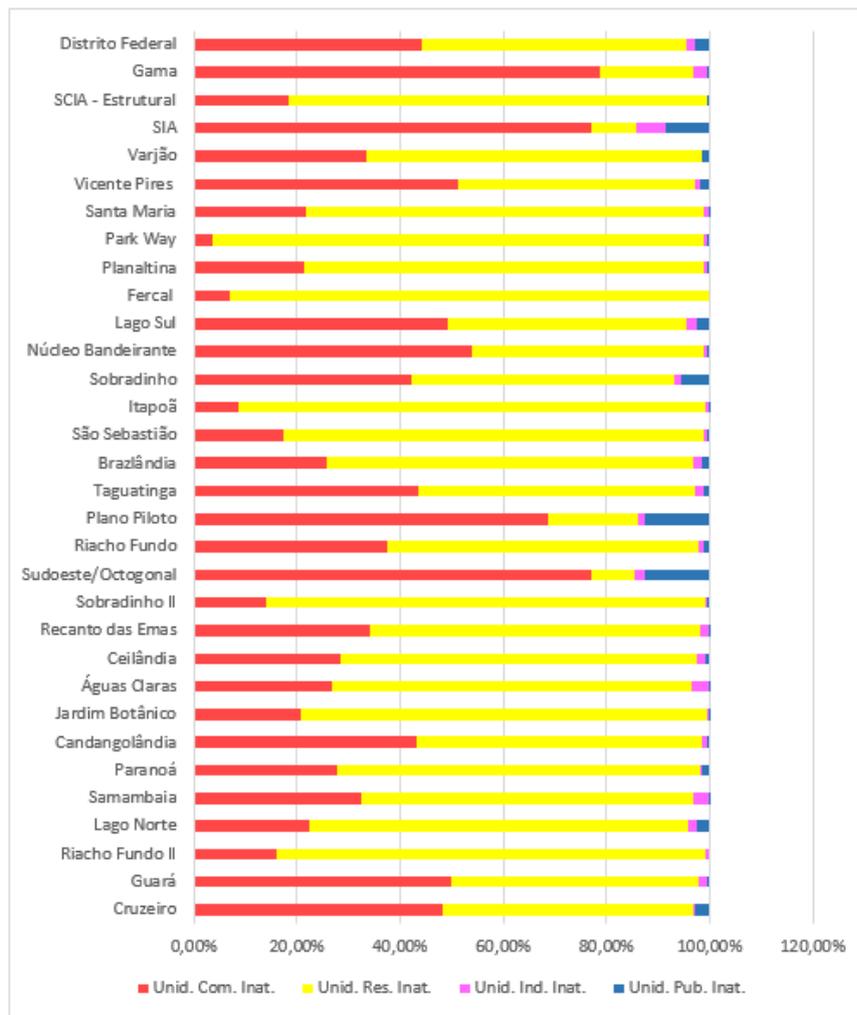
A SEGETH/GDF utilizou a mesma metodologia para calcular os domicílios vagos nas regiões administrativas, contudo, considerando os dados de fornecimento de água nos domicílios. Para o cálculo, utiliza-se o percentual de unidades de consumo de água (inativas) como métrica aproximada da vacância imobiliária. O gráfico 4, representando os domicílios vagos das regiões administrativas, elaborado pela SEGETH/GDF (2018), é o seguinte:

GRÁFICO 5: Vacância imobiliária urbana absoluta por uso e por RA (nº unidades)

²¹ Plataforma de indicadores que tem como objetivo fomentar o planejamento, gestão e pesquisa do território do Distrito Federal. Disponível em <http://www.observatorioterritorial.seduh.df.gov.br/>. Acesso em 10 de maio de 2020.

²² De acordo com o IBGE, domicílio vago é o domicílio particular permanente que não tinha morador na data de referência, mesmo que, posteriormente, durante o período da coleta, tivesse sido ocupado. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/materiais/guia-do-censo/glossario.html>. Acesso em 18 de julho de 2021.

²³ É o domicílio construído para servir exclusivamente à habitação e que, na data de referência, tinha a finalidade de servir de moradia a uma ou mais pessoas. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/materiais/guia-do-censo/glossario.html>. Acesso em 18 de julho de 2021.



Fonte: Elaboração da Segeth com dados da Caesb (2018)

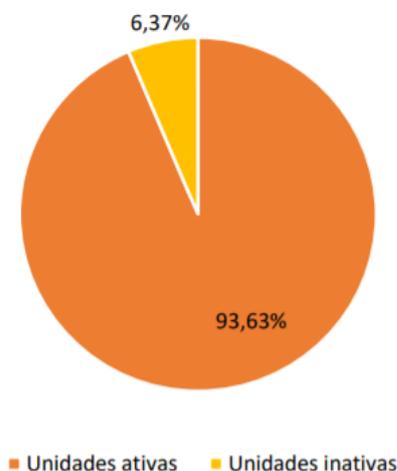
Observa-se pelo Gráfico 5 que as regiões com maior percentual de vacância imobiliária absoluta, tendo como base as unidades comerciais inativas, são: Gama, SIA, Sudoeste/Octogonal e Plano Piloto. Considerando as unidades públicas inativas, o Plano Piloto e Sudoeste/Octogonal apresentam os maiores percentuais.

Cabe destacar, que essa vacância pode ser explicada pelo número expressivo de imóveis produzidos na RA Gama, pela mudança no Plano Diretor Local - PDL Gama que transformou o uso industrial em residencial, em áreas localizadas na entrada desta RA. No Sudoeste/Octogonal e Plano Piloto, pode-se explicar pela grande quantidade de imóveis com altos valores imobiliários e vazios.

Conforme demonstrado no gráfico 6, o indicador de Vacância Imobiliária Urbana para o DF apresentou um resultado de 6,37% de unidades imobiliárias vagas (com ligações de

água inativas). Em termos absolutos, esse percentual corresponde a 79.908 unidades, em um universo de 1.259.905.

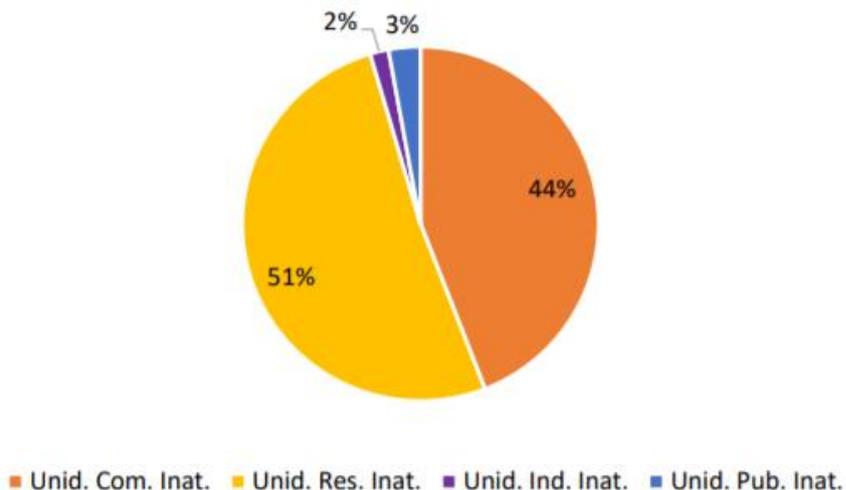
GRÁFICO 6: Vacância imobiliária urbana - DF (% de unidades)



Fonte: CAESB / Elaboração: Segeth – Dados 2018

O Gráfico 7 apresenta a vacância imobiliária urbana para o DF desagregada pelos usos definidos na base de dados da CAESB (comercial, residencial, industrial e público). Essa mesma distribuição, por RA.

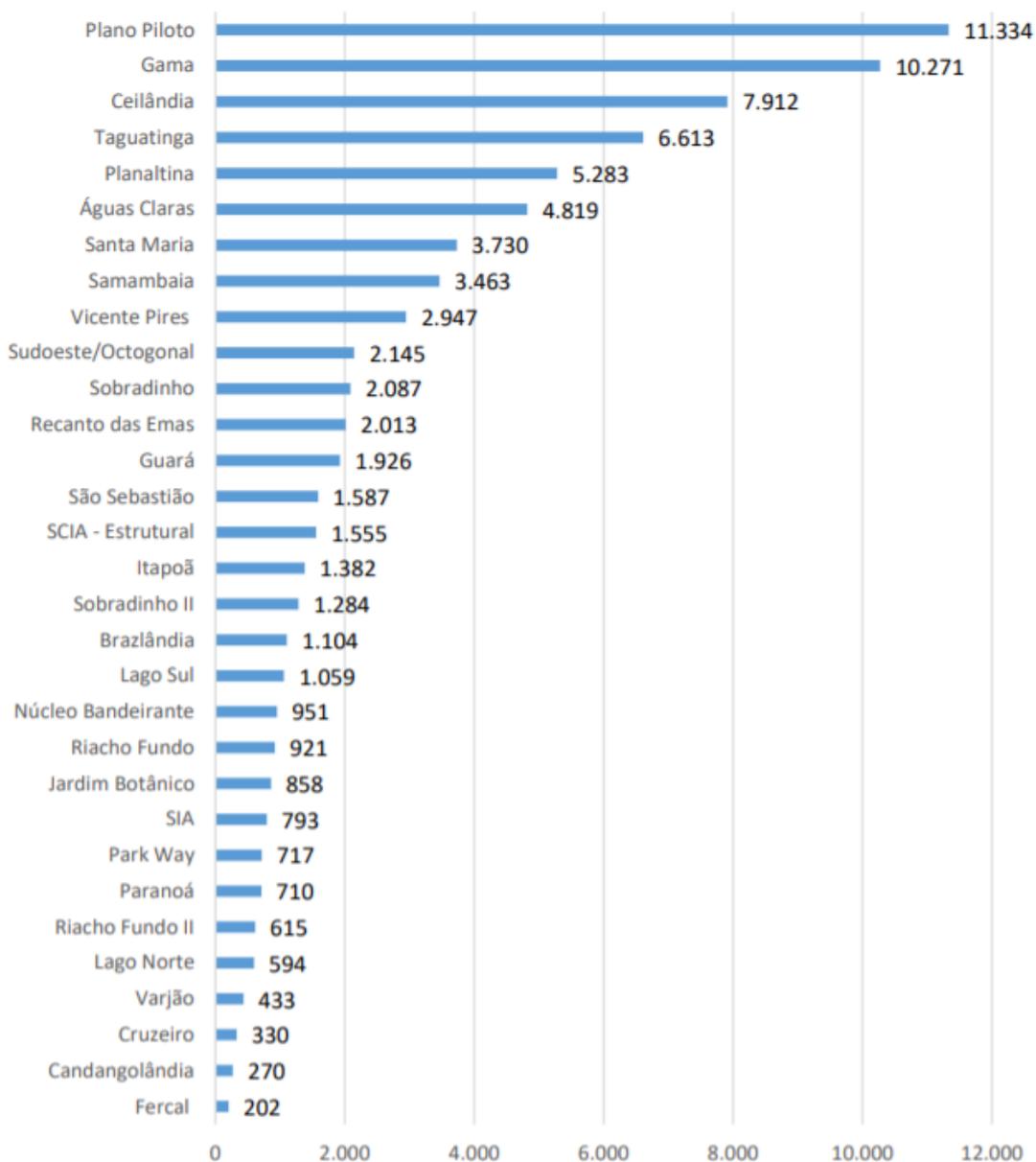
GRÁFICO 7: Vacância imobiliária urbana por uso - DF (% de unidades)



Fonte: CAESB / Elaboração: Segeth – Dados 2018

Em termos absolutos, o Plano Piloto (região central do DF) apresenta os resultados mais expressivos de imóveis vazios, com 11.334 unidades vagas, conforme demonstrado no Gráfico 8. Isso se deve à grande concentração de imóveis vazios na área central (SCS, SBS, SAS, SBN, SCN, SAN e W3 Sul).

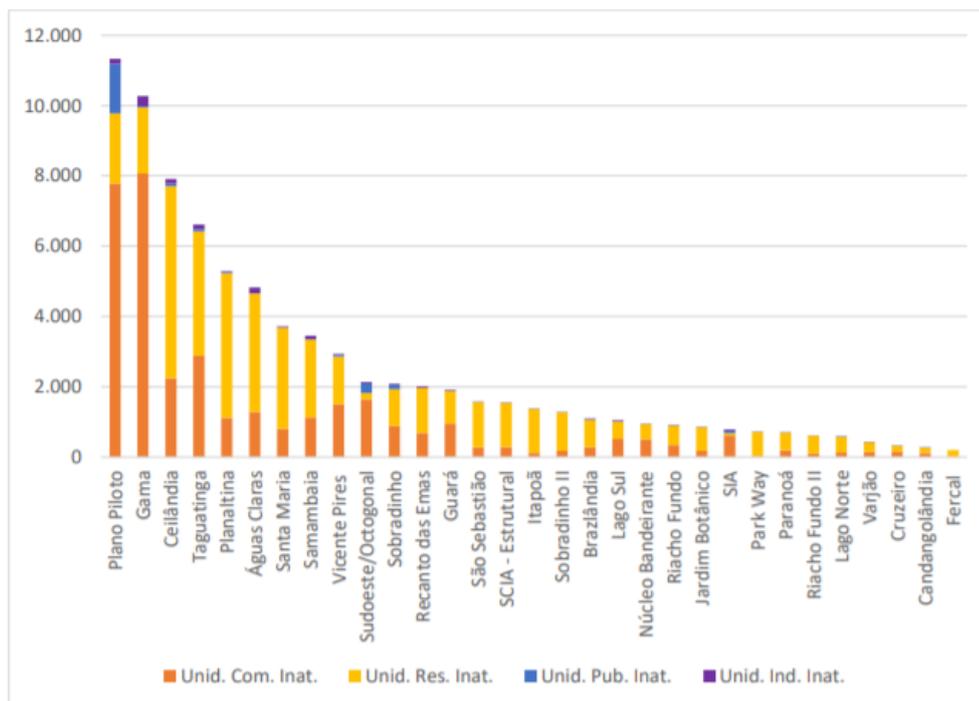
GRÁFICO 8: Vacância imobiliária urbana absoluta - DF (n° de unidades)



Fonte: CAESB / Elaboração: Segeth – Dados 2018

O gráfico 9 demonstra que as maiores concentrações de unidades inativas (comerciais, residenciais, públicas e industriais) encontram-se nas regiões do Plano Piloto, Gama, Ceilândia e Taguatinga. No Plano Piloto se deve à grande concentração de imóveis vazios nas áreas centrais (SCS, SBS, SAS, SBN, SCN, SAN e W3 Sul). No Gama, devido a mudança do PDF, que transformou áreas industriais em residenciais, com grande oferta de imóveis. Em Ceilândia, pode-se explicar pela grande quantidade de imóveis comerciais inativos nas principais vias da cidade.

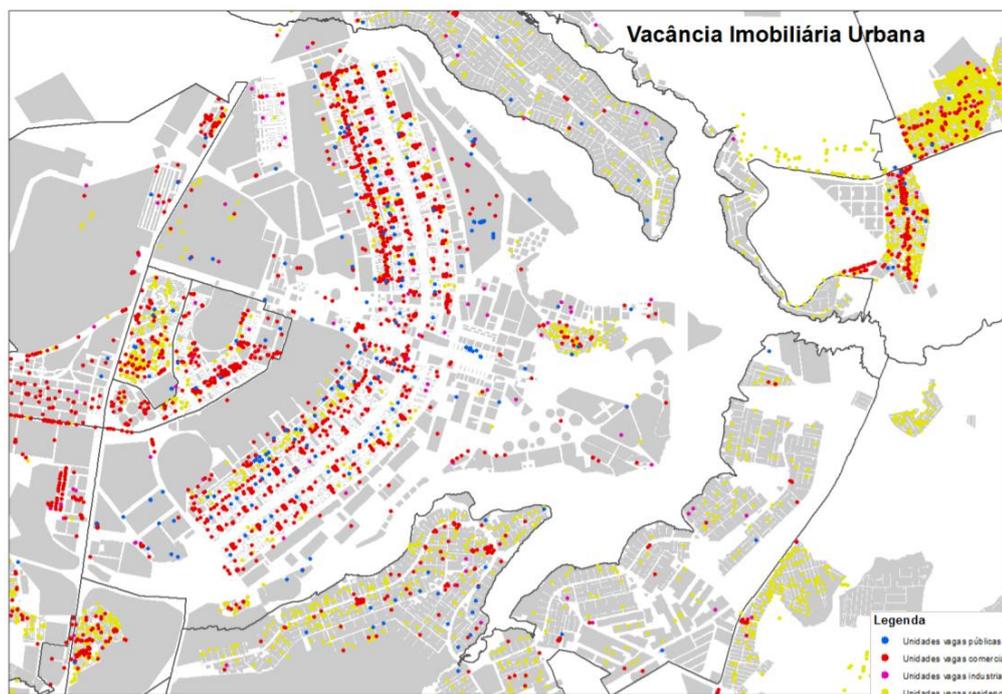
GRÁFICO 9: Vacância imobiliária urbana por uso - RA (% de unidades)



Fonte: CAESB / Elaboração: Segeth – Dados 2018

O Mapa a seguir, FIGURA 7, indica a distribuição territorial das unidades inativas conforme os usos considerados.

FIGURA 7: Vacância Imobiliária Urbana – Região Central do DF



Fonte: CAESB / Elaboração: Segeth – Dados 2018

As tabelas 1 e 2 reúnem os dados detalhados por Região Administrativa – RA.

TABELA 4: Vacância imobiliária urbana

RA	Total ligações	Total unidades	Unidades ativas	Unidades inativas	% unidades inativas
Plano Piloto	34.759	197.817	186.469	11.334	5,73%
Gama	33.317	62.420	52.148	10.271	16,45%
Ceilândia	101.001	156.997	149.074	7.912	5,04%
Taguatinga	58.911	113.137	106.522	6.613	5,85%
Planaltina	51.576	61.618	56.319	5.283	8,58%
Águas Claras	34.681	96.970	92.149	4.819	4,97%
Santa Maria	30.955	41.061	36.405	3.730	9,29%
Samambaia	54.606	84.497	81.033	3.463	4,10%
Vicente Pires	21.105	24.473	21.355	2.947	12,13%
Sudoeste/Octogonal	8.758	40.872	38.727	2.145	5,25%
Sobradinho	19.483	28.543	26.444	2.087	7,31%
Recanto das Emas	32.487	39.834	37.816	2.013	5,05%
Guará	29.353	60.714	58.788	1.926	3,17%
São Sebastião	17.282	24.713	23.113	1.587	6,43%
SCIA - Estrutural	10.172	10.858	8.008	1.555	16,26%
Itapoã	16.514	19.798	18.400	1.382	6,99%
Sobradinho II	19.899	25.280	23.996	1.284	5,08%
Brazlândia	12.920	17.231	16.127	1.104	6,41%
Lago Sul	11.097	12.666	11.605	1.059	8,36%
Núcleo Bandeirante	6.651	12.399	11.440	951	7,67%
Riacho Fundo	10.251	16.458	15.537	921	5,60%
Jardim Botânico	9.049	17.511	16.648	858	4,90%
SIA	2.417	5.583	4.790	793	14,20%
Park Way	6.797	7.910	7.193	717	9,06%
Paranoá	9.970	18.967	15.246	710	4,45%
Riacho Fundo II	11.365	17.433	16.815	615	3,53%
Lago Norte	10.838	15.853	15.259	594	3,75%
Varjão	2.002	3.125	2.692	433	13,86%
Cruzeiro	7.999	16.940	16.610	330	1,95%
Candangolândia	4.153	5.858	5.588	270	4,61%
Fercal	2.268	2.369	2.167	202	8,53%
Distrito Federal	682.636	1.259.905	1.174.483	79.908	6,37%

Fonte: CAESB / Elaboração: Segeth – Dados 2018

Observa-se pela tabela 4, que há quase 80mil unidades inativas no DF, com destaque para o Plano Piloto com 11.334 unidades inativas e o Gama com 10.271. Cabe destacar que a LUOS em revisão, está abrindo uso residencial e misto em quase todas as RA's fora da área tombada.

TABELA 5: Vacância imobiliária urbana por uso

RA	Unid. Com. Inat.	%	Unid. Res. Inat.	%	Unid. Ind. Inat.	%	Unid. Pub. Inat.	%
Plano Piloto	7.780	68,64%	1.995	17,60%	141	1,24%	1.418	12,51%
Gama	8.070	78,57%	1.880	18,30%	286	2,78%	35	0,34%
Ceilândia	2.253	28,48%	5.452	68,91%	131	1,66%	76	0,96%
Taguatinga	2.887	43,66%	3.529	53,36%	130	1,97%	67	1,01%
Planaltina	1.125	21,29%	4.095	77,51%	30	0,57%	33	0,62%
Águas Claras	1.287	26,71%	3.358	69,68%	161	3,34%	13	0,27%
Santa Maria	807	21,64%	2.886	77,37%	30	0,80%	7	0,19%
Samambaia	1.127	32,54%	2.225	64,25%	103	2,97%	8	0,23%
Vicente Pires	1.513	51,34%	1.349	45,78%	35	1,19%	50	1,70%
Sudoeste/ Octogonal	1.650	76,92%	181	8,44%	44	2,05%	270	12,59%
Sobradinho	883	42,31%	1.059	50,74%	32	1,53%	113	5,41%
Recanto das Emas	690	34,28%	1.286	63,88%	32	1,59%	5	0,25%
Guará	960	49,84%	927	48,13%	30	1,56%	9	0,47%
São Sebastião	278	17,52%	1.289	81,22%	10	0,63%	10	0,63%
SCIA - Estrutural	286	18,39%	1.261	81,09%	3	0,19%	5	0,32%
Itapoã	120	8,68%	1.251	90,52%	7	0,51%	4	0,29%
Sobradinho II	181	14,10%	1.091	84,97%	7	0,55%	5	0,39%
Brazlândia	285	25,82%	784	71,01%	19	1,72%	16	1,45%
Lago Sul	521	49,20%	489	46,18%	22	2,08%	27	2,55%
Núcleo Bandeirante	512	53,84%	428	45,01%	5	0,53%	6	0,63%
Riacho Fundo	346	37,57%	556	60,37%	9	0,98%	10	1,09%
Jardim Botânico	177	20,63%	677	78,90%	3	0,35%	1	0,12%
SIA	611	77,05%	70	8,83%	45	5,67%	67	8,45%
Park Way	26	3,63%	684	95,40%	4	0,56%	3	0,42%
Paranoá	197	27,75%	499	70,28%	4	0,56%	10	1,41%
Riacho Fundo II	99	16,10%	512	83,25%	4	0,65%		0,00%
Lago Norte	134	22,56%	435	73,23%	11	1,85%	14	2,36%
Varjão	145	33,49%	281	64,90%	1	0,23%	6	1,39%
Cruzeiro	159	48,18%	161	48,79%	1	0,30%	9	2,73%
Candangolândia	117	43,33%	149	55,19%	3	1,11%	1	0,37%
Fercal	14	6,93%	188	93,07%		0,00%		0,00%
Distrito Federal	35.240	44,10%	41.027	51,34%	1.343	1,68%	2.298	2,88%

Fonte: CAESB / Elaboração: Segeth – Dados 2018

A tabela acima apresenta a vacância imobiliária urbana por uso, onde o Plano Piloto também se destaca com 7.780 unidades comerciais inativas e o Gama com 8.070. Pode-se explicar essa vacância pela superoferta de imóveis comerciais somada com a crise econômica e o desemprego, resultando em falência dos comércios locais. Outro destaque nesta tabela é a quantidade de unidades residenciais inativas em Ceilândia (5.452). Planaltina (4.095) e Taguatinga (3.529). O que também pode ser explicado pela superoferta de imóveis residenciais, que poderá estar ligada ao período do boom do Programa Minha Casa Minha Vida, com a superprodução de imóveis na região.

2.8 Estratégias para Estimular Investimentos e Recuperar Imóveis Vagos

Inúmeros esforços para estimular investimentos, reocupar lugares que estão sendo abandonados e tornar as cidades economicamente mais competitivas estão sendo pensadas. Conforme os estudos de Peixoto (2011), no Brasil, os domicílios vagos apresentam como uma possibilidade real de solução do *déficit* habitacional existente. O estímulo para uma maior atenção e participação do Estado na resolução do problema e a necessidade de atuação na escala local são apontamentos a serem adotadas como uma política habitacional brasileira com foco na vacância imobiliária.

Além disso, é importante que as diversas esferas do governo, com ênfase na escala municipal, entendam a existência de imóveis vagos como um desafio para as cidades que devem ter seus líderes capacitados para o enfrentamento da questão. Peixoto (2011), considera ainda, que além das lideranças governamentais, a comunidade local também seja envolvida.

Os estudos de Peixoto (2011), indicam algumas estratégias de estímulo a reocupação dos imóveis vagos. A primeira delas, como estratégia de informação, é a elaboração de um banco de dados de lotes e edificações, baseado em uma coleta ampla e sistemática de informações a serem periodicamente atualizadas. Acredita-se que a falta de informações sistemáticas sobre os imóveis vagos é uma das razões para que, até então, o problema não tenha sido tratado com a urgência que merece.

Nesse sentido, Schvarsberg (2019) também apresenta como proposta de estratégia a ser utilizada para reocupação de imóveis vazios, a promoção de uma Demarcação Urbanística, definindo perímetros com áreas e imóveis, bem como a gravação de ZEIS em áreas centrais de todas as RA's do DF que utilizam o seu potencial máximo construtivo.

Como estratégias de prevenção e estabilização, Peixoto (2011) destaca a necessidade de revisões na política de crédito habitacional, atualizações na gestão institucional e revisões no sistema jurídico. Os financiamentos habitacionais para aquisição da casa própria e sua consequente onda de execuções hipotecárias são apontados como uma das razões para a existência do grande montante de residências vagas.

Em relação à necessidade de atualizações na gestão institucional, Peixoto (2011) destaca a resistência por parte de servidores públicos para a mudança de procedimentos e a fragmentação dos órgãos e agências que cuidam de questões pertinentes às propriedades

imobiliárias vagas. Devido a esses fatores, muitas vezes há sobreposição de atividades e retrabalho desnecessários. As questões administrativas destacam-se como os maiores obstáculos potenciais para a implementação de ações para o combate à vacância de lotes e edificações. Iniciativas como a montagem do banco de dados enfrentam obstáculos com a coordenação interdepartamental, preocupações com confidencialidade dos dados e discordâncias políticas.

Por último, Peixoto (2011) cita as revisões do sistema jurídico, as quais dizem respeito a cinco demandas distintas: desburocratização de transações jurídicas dos imóveis devedores de impostos ou em situação de abandono, cobrança de responsabilidade legal do proprietário, simplificação do acesso municipal aos imóveis vagos estaduais e federais e revisão das legislações edilícia e de zoneamento. A ideia é que o tempo entre infração e encerramento seja reduzido. A cobrança da responsabilidade legal do proprietário sobre o imóvel é também considerada como um aspecto importante.

Facilitar o acesso municipal aos imóveis vagos estaduais e federais é, portanto, uma recomendação citada por Peixoto (2011), que já está sendo posta em prática pela legislação brasileira para o caso de imóveis vagos da União. A lei federal 11.481/2007 que dispõe sobre a regularização fundiária é um avanço nesse sentido e pode ser um estímulo para a criação de leis estaduais com o mesmo propósito. Além disso, revisões nas legislações edilícia e de zoneamento também são importantes.

Peixoto (2011) aponta ainda, as estratégias de aquisição e gestão como uma parte do ciclo de revitalização de propriedades vagas bastante específicas da realidade norte americana, cujo proprietário muitas vezes não consegue ser identificado. Como solução para o problema, são propostos bancos de terra alimentados pela aquisição pública dos imóveis edificados que, na maioria dos casos, são demolidos e dão lugar a pequenos parques e praças verdes – exemplos das estratégias de reutilização e planejamento adotadas. A ocupação de casas abandonadas ou “enchimento de casas” ou “*infill housing*” é uma ideia que parte da constatação de que a cidade não necessita de novas unidades habitacionais. A quantidade de moradias vazias supera a demanda potencial estimada para o futuro e novas construções poderiam comprometer ainda mais um mercado de moradias já frágil incrementando o número de unidades abandonadas.

O “*urban greening*”²⁴ é uma outra estratégia pensada para a ocupação imediata de lotes vagos, citada por Peixoto (2011), cujo objetivo é promover redes de caminhos verdes, jardins comunitários, pequenos parques e espaços de recreação. Na Pensilvânia, onde a iniciativa assume uma escala mais abrangente, os moradores fazem a indicação dos lugares e se envolvem com a limpeza, criação e manutenção dos espaços. Desabrigados e ex-presidiários²⁵ são contratados para colaborar com as atividades e, de acordo com estudos, as propriedades adjacentes aos lotes verdes criados, foram valorizadas em cerca de 20%.

Para a mudança do cenário de vacância de imóveis, Peixoto (2011) considera que as estratégias de reutilização e planejamento poderiam constituir os primeiros esforços de uma política pública nacional visando a mobilização do estoque ocioso para a promoção de Habitação de Interesse Social - HIS. Porém, conforme Peixoto (2011), o potencial desse estoque atualmente está longe de ser aproveitado para sanar o *déficit* habitacional no país. Para isso, faz-se necessário conferir maior visibilidade ao fenômeno da vacância residencial e prolongar as cadeias de vacância. Para Peixoto (2011), estratégias de informação e de prevenção e estabilização também deveriam ser implementadas.

Schvarsberg (2019) propõe como perspectiva de uma Política Urbana e Habitacional de Interesse Social, que esta seja específica para o Centro Metropolitano da Cidade e com utilização combinada de um conjunto de instrumentos de política urbana e habitacional para aplicação criteriosa em setores centrais, a exemplo, cita áreas centrais do Plano Piloto do DF, que também dispõe de um considerável estoque de imóveis vazios: Setor Comercial Sul - SCS, Setor Comercial Norte - SCN, Setor de Autarquias Sul - SAUS, Setor de Autarquias Norte - SAUN, Setor Bancário Sul - SBS, Setor Bancário Norte - SBN, W3 sul e norte, dentre outros.

²⁴ Significa “Arborização Urbana”, ou seja, ocupar os espaços vazios com parques, praças e caminhos verdes. Disponível em: <https://www.linguee.com.br/ingles-portugues/traducao/urban+greening.html>. Acesso em 19 de julho de 2021.

²⁵ No Brasil, por força do Decreto nº 9.450, de 24 de julho de 2018, foi instituída a Política Nacional de Trabalho no âmbito do Sistema Prisional - PNAT para permitir a inserção das pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional no mundo do trabalho e na geração de renda. Para a execução da PNAT, poderão ser firmados convênios ou instrumentos de cooperação técnica da União com o Poder Judiciário, Ministério Público, organismos internacionais, federações sindicais, sindicatos, organizações da sociedade civil e outras entidades e empresas privadas. O objetivo é proporcionar, às pessoas privadas de liberdade e egressas do sistema prisional, a ressocialização, por meio da sua incorporação no mercado de trabalho, e a reinserção no meio social.

Conforme Schvarsberg (2019), o uso combinado misto, com atividades comerciais no térreo e moradia nos andares superiores, também constitui uma estratégia de reocupação de imóveis vazios e, além disso, ajuda a democratizar locais elitizados, como os já existentes legalmente na W3 Norte do Plano Piloto/DF. Porém, sem que essa prática comprometa os princípios do tombamento e da preservação patrimonial da cidade.

Como instrumentos aplicáveis, possíveis de serem utilizados de forma complementar, Schvarsberg (2019) cita seis (6), quais sejam: 1. Promover uma Demarcação Urbanística, definindo perímetros com áreas e imóveis vazios ou que subutilizam seu potencial construtivo máximo; 2. Regulamentar a aplicabilidade do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória PEUC²⁶, sobretudo em imóveis subutilizados notificando-os e dando prazo de um ano para apresentação de projeto de reedificação ou reutilização compulsória; 3. Regulamentar a aplicabilidade do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU progressivo, especialmente com foco estratégico nas áreas centrais e entornos imediatos; 4. Planejar a gravação cirúrgica de algumas áreas desses setores centrais como ZEIS Centro, definindo para elas as regras e parâmetros urbanísticos e edifícios específicos; 5. Mapear e definir todos os imóveis privados nos setores centrais, tecnicamente estudados como passíveis de gravação para efeito de aplicação do instrumento do Direito de Preempção – preferência dada ao poder público se o proprietário pôr à venda o imóvel –, articulando a eventual disponibilização de compra desses imóveis em um programa de HIS em convenio com a União para viabilizar a utilização de recursos do FNHIS e do Orçamento Geral da União – OGU na reprogramação e reconversão desses imóveis na política habitacional do DF. Inclusive utilizando-os para Locação Social; 6. Operação Urbana Consorciada Morar no Centro Perto do Trabalho, voltada para várias faixas sociais, mas garantindo ao menos 25% para a faixa de até três salários-mínimos.

Outra análise foi realizada nos estudos de D’Ottaviano (2014), na cidade de São Paulo, demonstrando os instrumentos que foram utilizados para ocupar os imóveis vagos, destinando-os às famílias de baixa renda, como forma de redução do *déficit* habitacional. Nesse sentido, programas habitacionais como o Programa Morar no Centro, tinham como

²⁶ É o instrumento a ser aplicado caso se identifique o descumprimento da função social da terra urbana. Ele permite ao município impor ao proprietário a obrigação de parcelar ou edificar o solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. (BRASIL, 2001). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em 19 de julho de 2021.

diretriz a construção em terrenos vazios ou subaproveitados, ou reformas com eventual mudança de uso em edifícios vazios. Conforme explica D'Ottaviano (2014), os três objetivos principais do Programa Morar no Centro/SP eram: 1. Melhorar as condições de moradia no Centro; 2. Viabilizar moradia adequada para moradores e trabalhadores da região; e 3. Combater a expulsão da população mais pobre residente na área.

Esses objetivos deveriam ser atingidos a partir de três diretrizes principais de atuação: a. Priorizar a reforma de prédios vazios; b. Combinar soluções habitacionais com iniciativas de geração de renda; incentivar a diversidade social nos bairros centrais.

De acordo com D'Ottaviano (2014), no âmbito do Programa Morar no Centro foi criado o Programa de Locação Social – PLS na cidade de São Paulo e utilizada também a modalidade de financiamento federal do Programa de Arrendamento Residencial - PAR. Assim, o PLS/SP atendia famílias com renda entre um e três salários-mínimos, através da disponibilização de unidades de propriedade municipal, construídas com recursos municipais e federais. Os recursos eram oriundos do Fundo Municipal de Habitação e destinados para a aquisição, construção e (ou) reforma de imóveis. O valor do aluguel a ser pago era calculado parcelando-se o valor investido na unidade habitacional pelo prazo de 30 anos. O aluguel poderia comprometer um mínimo 10% um máximo 15% da renda familiar do beneficiário, a depender da renda familiar total e da quantidade de pessoas na família.

A COHAB/SP concedia o subsídio, calculado em função da diferença entre o valor do aluguel e o valor de referência. O valor de referência era formado pelo investimento, taxas de administração e manutenção. O subsídio era familiar, intransferível e renovado por 12 meses, mediante comprovação de renda da família. O aluguel era renovado a cada 2 anos. As despesas de condomínio eram pagas pelos moradores, e os custos de manutenção dos elevadores e reformas preventivas eram de responsabilidade do Fundo Municipal de Habitação.

No entanto, conforme D'Ottaviano (2014), dos projetos idealizados no âmbito do Programa de Locação Social na cidade de São Paulo, apenas três foram concluídos: o Parque do Gato, na margem esquerda do Rio Tamanduateí, o conjunto Olarias, no Pari e a Vila dos Idosos, também no Pari. E que, após mais de uma década do Programa de Locação Social, a gestão do parque público de habitação foi o principal entrave apontado pela equipe da Secretaria Municipal de Habitação. Em 2014 existem, em São Paulo, pouco mais de 800

unidades de locação social (Parque do Gato, 486 famílias; Olarias, 137 famílias; Vila dos Idosos, 145; Asdrúbal do Nascimento, 40; e Senador Feijó, 45). Para a gestão dessas unidades, era necessária uma assistência social pesada, com alto custo para o governo municipal.

D'Ottaviano (2014) conclui em seus estudos que os principais problemas apontados no PLS/SP foram: 1. População não nucleada com demonstração de interesse em ser tutelada pelo poder público; 2. Problemas de manutenção (entupimentos, dentre outros); 3. Prédios com elevadores (Residencial Olarias): em quatro anos de existência, os elevadores funcionaram apenas por 4 meses (01 mês após a ocupação e 3 meses após o conserto, em 2006), devido aos furtos de peças fundamentais; 4. Questões administrativas não atendidas, como o aumento de subsídio na taxa do aluguel (Residencial Parque do Gato e Residencial Olarias); 5. Regularização dos contratos; 6. Vandalismo.

Para os movimentos de moradia, a obtenção da casa própria sempre foi o objetivo principal. Raras e esporádicas exceções surgiram, como é o caso da experiência do Programa de Locação Social em São Paulo. De acordo com D'Ottaviano (2014), esses programas, no entanto, são vistos apenas como uma solução pontual ou emergencial. Com a regulamentação do Programa Minha Casa Minha Vida I e II (2009 e 2012), que previa a construção de três milhões de novas moradias para venda no país, políticas de acesso à moradia através da locação ficaram cada vez mais distantes de acontecer no contexto paulistano ou mesmo nacional.

2.9 Instrumentos da Política Urbana

Na nova ordem jurídico-urbanístico-brasileira, consolidada pela promulgação da Constituição Federal de 1988 e, sobretudo, pela regulamentação do capítulo da Política Urbana pelo Estatuto da Cidade²⁷, de 2001, as regras de zoneamento, uso e ocupação do solo, bem como os instrumentos urbanísticos adotados pelos Planos Diretores, como norma básica da política de desenvolvimento e expansão urbana, são a peça-chave para promover

²⁷ Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental. (BRASIL, 2001). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em 19 de julho de 2021.

o combate à retenção especulativa de imóveis urbanos, fazendo com a cidade e as propriedades urbanas atendam à função social.

Conforme determina o Estatuto da Cidade, os municípios devem elaborar seus planos diretores observando não apenas as diretrizes orientadoras da política urbana, mas através dos novos instrumentos urbanísticos introduzidos pela Lei. Dentre os instrumentos estão a regulamentação e a adoção do gravame de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) – citada no artigo 4º da Lei 10.257/01 - que possibilita a utilização de um regime urbanístico próprio, proposto a partir do projeto urbanístico. Nesse sentido, essa diretriz permite o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação.

Assim, de acordo com Fernandes Júnior & Araujo (2015, p. 143), através de instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social, é possível propor e produzir regularizações fundiárias que respeitem o existente sem perder de vista um critério de habitabilidade, sustentabilidade e qualidade de vida. As Zonas Especiais de Interesse Social também podem ser utilizadas de maneira ainda mais inovadoras: é possível gravar áreas na cidade para fins de produção de Habitação de Interesse Social - HIS.

Ainda de acordo com Fernandes Júnior & Araujo (2015), além de ser uma maneira do município disputar com o mercado imobiliário áreas bem localizadas para a produção de moradias para a população de baixa renda, esse mecanismo também tem um efeito sobre o preço da terra, tornando-a mais acessível e instaurando, portanto, contratendências de um mercado estruturalmente excludente, no qual os pobres constroem suas casas nas terras que sobram – em geral aquelas em áreas de risco ou protegidas pela legislação ambiental.

Além das ZEIS, Fernandes Junior & Araujo (2015) destacam que o artigo 5º do Estatuto da Cidade regulamentou os instrumentos de combate à retenção especulativa de imóveis urbanos, trazendo regras mínimas para que os municípios possam aplicar a notificação para parcelamento, edificação ou utilização de imóveis não utilizados, subutilizados ou não edificados. Tais instrumentos são essenciais para o monitoramento do cumprimento da função social de propriedade, devendo ser previstos nos Planos Diretores, territorializados no mapa e serem identificadas as áreas da cidade em que tais instrumentos serão aplicados. Se a notificação para aproveitamento adequado do imóvel não for atendida, o município poderá lançar o IPTU progressivo no tempo e, após cinco anos de incidência de alíquotas que podem dobrar em relação ao ano anterior, o município poderá ainda lançar

mão da desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Estes são instrumentos inovadores em termos de política urbana, que não podem sequer existir no ordenamento jurídico se não estiverem previstos no Plano Diretor.

Os planos diretores devem ainda indicar as áreas do município que aplicarão outros instrumentos urbanísticos importantes como o direito de preempção, a outorga onerosa do direito de construir, as áreas em que os proprietários poderão realizar a transferência do direito de construir e as áreas que estarão sujeitas à realização de operações urbanas consorciadas. (FERNANDES JUNIOR & ARAUJO, 2015)

Fernandes Junior & Araujo (2015) destacam ainda, que esses instrumentos trouxeram inovações muito importantes para a execução da política urbana no Brasil, fazendo com os municípios estejam capacitados para maior incidência no processo de produção da cidade, abandonando uma postura de mero espectador das iniciativas do mercado imobiliário. Com o direito de preempção, o município pode adquirir os imóveis necessários para fins urbanísticos, superando de forma vantajosa a opção pela desapropriação. A outorga onerosa do direito de construir recupera para a coletividade uma parte da valorização que terrenos privados experimentam em função do conteúdo da normativa urbanística. A transferência do direito de construir trouxe um benefício em relação à compensação financeira pela preservação de imóveis considerados de interesse arquitetônico, paisagístico, histórico ou ambiental, rompendo com as limitações de instrumentos como o tombamento.

Considerando a possibilidade de utilização desses instrumentos, o Governo do Distrito Federal, com a promulgação da Lei n. 11.124/2005, estabeleceu a Elaboração do Plano Distrital de Habitação de Interesse Social - PLANDHIS em 2012, e a sua revisão em 2017.

Assim, foram propostas ações, por meio do PLANDHIS, para fomentar a inserção de Habitação de Interesse Social em áreas centrais e vazios urbanos do Distrito Federal em terrenos e edifícios públicos e privados, propondo no Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília - PPCUB, a ZEIS de Provimento Habitacional, destacada como um Zoneamento Inclusivo²⁸ de edílico urbanístico.

²⁸ É um instrumento compulsório de caráter urbanístico ou edilício que busca a diminuição da segregação social por meio da destinação de unidades imobiliárias do mesmo empreendimento à Política Habitacional do Distrito

Conforme definido na “minuta de decreto de revisão do PLANDHIS”²⁹, são considerados como objetivos centrais combater o *déficit* habitacional promovendo a inserção de HIS em áreas centrais e vazios urbanos do Distrito Federal, em terrenos e edifícios públicos e privados, para oferta de habitação para população de baixa renda em locais dotados de infraestrutura e serviços e próximos a centros de emprego, evitando o espraiamento da ocupação urbana; e priorizar o provimento habitacional para a população vulnerável de baixa renda.

De acordo com o Art. 12º da minuta do Decreto, as diretrizes para a proposição do Zoneamento Inclusivo são:

- I. estar vinculado à proximidade de áreas centrais, eixos de dinamização econômica ou eixos de transporte de alta capacidade;
- II. destinar 5% de unidades imobiliárias do próprio empreendimento ao serviço de locação social do DF, em caso de zoneamento inclusivo edilício;
- III. incidir sobre empreendimento localizado dentro do raio de 600 metros das estações de metrô e terminais rodoviários;
- IV. destinar, no caso de zoneamento inclusivo urbanístico em empreendimentos com mais de 2 hectares, lotes urbanizados do próprio empreendimento à política habitacional, proporcional à média do *déficit* habitacional das áreas sobre as quais incide o parcelamento, conforme definido nas Diretrizes Urbanísticas.

Conforme o Art. 7º da referida minuta, os instrumentos urbanísticos a serem adotados pelo PLANDHIS são os seguintes:

- a) ZEIS de Provimento Habitacional;
- b) Zoneamento Inclusivo Edilício;
- c) Zoneamento Inclusivo Urbanístico;
- d) bônus construtivo;
- e) obrigação de reabilitar vinculada à Habitação de Interesse Social;

Federal, a ser estabelecido. Disponível em: <http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/Apresentacao-11.1-camara-Tecnica-PLANDHIS.pdf>. Acesso em 19 de julho de 2021.

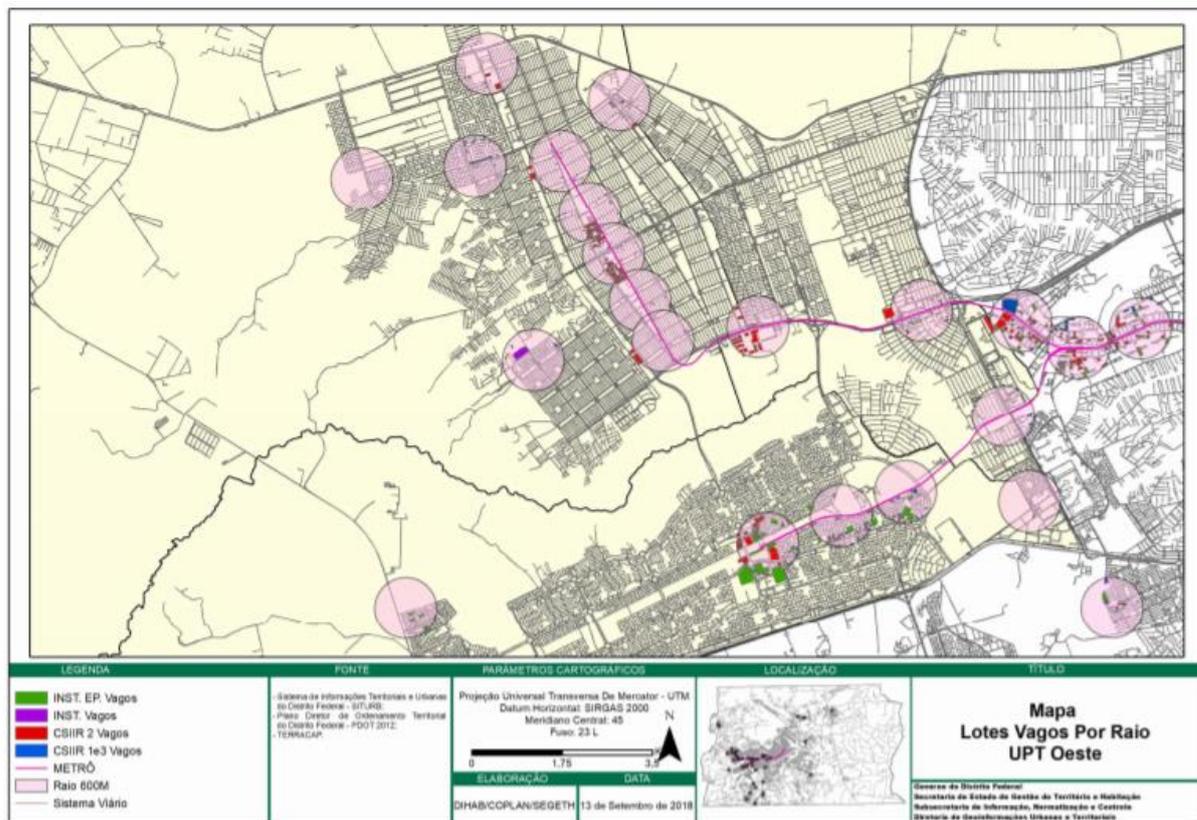
²⁹ Dispõe sobre a estrutura do Plano Distrital de Habitação de Interesse Social – PLANDHIS proveniente de sua revisão, no âmbito da Política Habitacional do Distrito Federal e estabelece diretrizes para elaboração de sua Lei Específica. Disponível em <http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/Apresentacao-11.1-camara-Tecnica-PLANDHIS.pdf>. Acesso em 19 de julho de 2021.

- f) parcelamento, edificação ou utilização compulsória - PEUC em edifícios ou lotes vazios ou subutilizados;
- g) IPTU progressivo no tempo;
- h) desapropriação em títulos da dívida pública;
- i) venda forçada; e
- j) arrecadação de imóveis abandonados urbanos.

Nesta mesma vertente, Schvarsberg (2019) recomenda regulamentar e aplicar instrumento PEUC, sobretudo em imóveis subutilizados, notificando-os e dando prazo de um ano para apresentação de projeto de reedificação ou reutilização compulsória.

A área mapeada por lotes vagos, considerada para aplicação do Zoneamento Inclusivo, está demonstrada na figura 8 a seguir.

FIGURA 8: Mapa Lotes Vagos por Raio - UPT Oeste

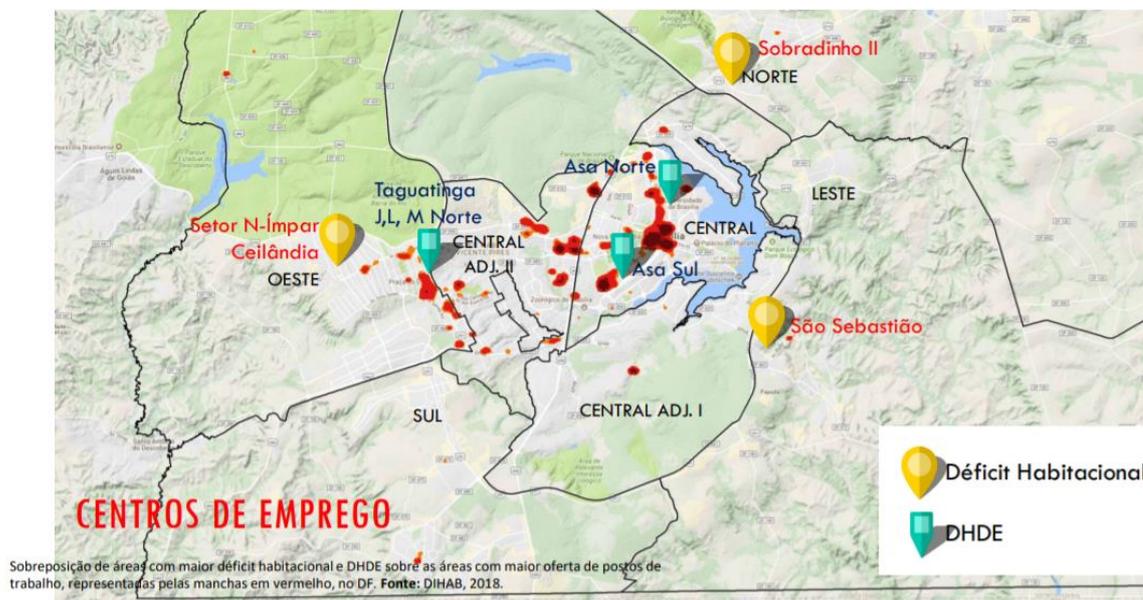


Fonte: PLANDHIS (DIHAB/SUPLAN), 2018

Observamos que as estratégias para aplicação do Zoneamento Inclusivo se fundamentam pelo fato de as maiores ofertas de empregos estarem concentradas nas áreas centrais de Brasília, onde exatamente se concentram os dados de vacância.

O mapa a seguir, figura 9, demonstra a sobreposição de áreas com maior *déficit* habitacional sobre as áreas com maior oferta de postos de trabalho. Observa-se por este mapa, que a oferta de postos de trabalho se concentra nas áreas centrais das Regiões Administrativas, não somente na área central do Plano Piloto.

FIGURA 9: *Déficit* Habitacional x Postos de Trabalho – Brasília/DF



Fonte: PLANDHIS (DIHAB/SUPLAN), 2018

Além dos instrumentos de política urbana mencionados acima, ressaltamos que a aplicação destes nas áreas centrais da cidade necessitam de um planejamento da mobilidade urbana nestas áreas, com ênfase na mobilidade ativa (pedestres e ciclistas).

Conforme destaca Schvarsberg (2019), essas diversas possibilidades de destinação devem ser garantidas nas revisões em andamento do Plano de Preservação do Centro Urbanístico de Brasília – PPCUB e do Plano Diretor de Transportes Públicos – PDTU. Além de passar pela análise criteriosa do Instituto do Patrimônio Histórico Nacional – IPHAN e do Conselho de Planejamento Territorial e Urbano - CONPLAN, de forma consequente com a Política Habitacional do DF que se encontra em exame na revisão do PLANDHIS.

2.10 Política Urbana no DF

O capítulo referente à política urbana da Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182, estabeleceu o Plano Diretor³⁰ como instrumento básico da política de desenvolvimento

³⁰ O plano diretor, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. (C. F. 1988, art. 188, § 1º).

urbano para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Conforme o § 4º (C. F. 1988):

É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Conforme o artigo 316 da Constituição Federal de 1988, o Distrito Federal possui as competências legislativas reservadas aos Estados e Municípios, definindo que será regido por lei orgânica. A Lei Orgânica do DF, por sua vez, em atendimento à disposição constitucional da política urbana, quando foi promulgada em 1993, definiu dois níveis de intervenção no território: 1) o Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT para todo o DF; e 2) os Planos Diretores Locais para cada Região Administrativa - RA.

Na Lei Complementar nº 97, de 08 de abril de 1998, foi inserido dentre os objetivos prioritários do Distrito Federal, inciso referente à preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília de acordo com as disposições do Decreto distrital e da Portaria federal, que levaram ao seu tombamento. Em 2007, a disposição relativa aos Planos Diretores Locais foi substituída pela Lei de Uso e Ocupação do Solo e pelos Planos de Desenvolvimento Local (art. 316), tendo sido especificado que no sítio urbano tombado e inscrito como Patrimônio Cultural da Humanidade, o Plano de Desenvolvimento Local será representado pelo Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília.

A Lei Orgânica do DF estabeleceu que o PPCUB representa o Plano de Desenvolvimento Local do sítio urbano tombado definindo também que os Planos de Desenvolvimento Local serão elaborados por Unidade de Planejamento Territorial – UPT, a UPT Central, onde se encontra o sítio urbano tombado, está inserida na abrangência da elaboração deste Plano de Desenvolvimento Local diferente dos demais Planos de Desenvolvimento Local que serão elaborados posteriormente à aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS.

Conforme relatório da SEGETH/GDF (2018), foi realizado um trabalho junto ao Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília – PPCUB de previsão de uma Política Habitacional voltada para o provimento de habitação de interesse social no Conjunto Urbanístico de Brasília – CUB, que abrange o Plano Piloto, Sudoeste, Octogonal, Cruzeiro e Candangolândia.

Foi constatado então pela SEDUH/GDF³¹, que em 2015, o Plano Piloto abrigava 41,53% dos empregos totais da cidade, mas só 7,2% de sua população. Isso equivale a cerca de 434.318 trabalhadores que se deslocavam diariamente para trabalhar no Plano das demais Regiões Administrativas do DF, configurando um grande movimento pendular de pessoas entre a periferia e o núcleo central.

Esse quadro de segregação e exclusão socioespacial, de acordo com a SEDUH/GDF, está ligado ao encarecimento do preço do solo nas áreas centrais, à ausência de regulação da ação dos agentes econômicos envolvidos na produção da cidade e à produção de habitação popular nas periferias. Tais fatores consolidaram um modelo de ocupação centro-periferia associado à distribuição injusta de serviços e de infraestrutura e a um *déficit* habitacional de cerca de 116.000 famílias.

Para reverter esse quadro, uma alternativa apontada pela SEDUH/GDF é a oferta de moradia em áreas centrais às populações com menor renda e em *déficit* habitacional, promovendo a integração com as de demais rendas. Morar em áreas centrais vai além do direito à moradia por si só. Propicia o direito à cidade em áreas mais servidas de infraestrutura, serviços e ofertas de emprego. Garantir o acesso à cidade e a espaços públicos de qualidade possibilita saúde e bem-estar aos moradores, assim como o intercâmbio de expressões culturais.

Nesse sentido, como uma estratégia adotada pela Seduh, a Política Habitacional no Centro Urbano de Brasília - CUB priorizaria a população em *déficit* habitacional e que ali trabalha, valorizando e reconhecendo as relações sociais existentes dessa população e permitindo às famílias optar por serem beneficiadas próximas às localidades onde trabalham.

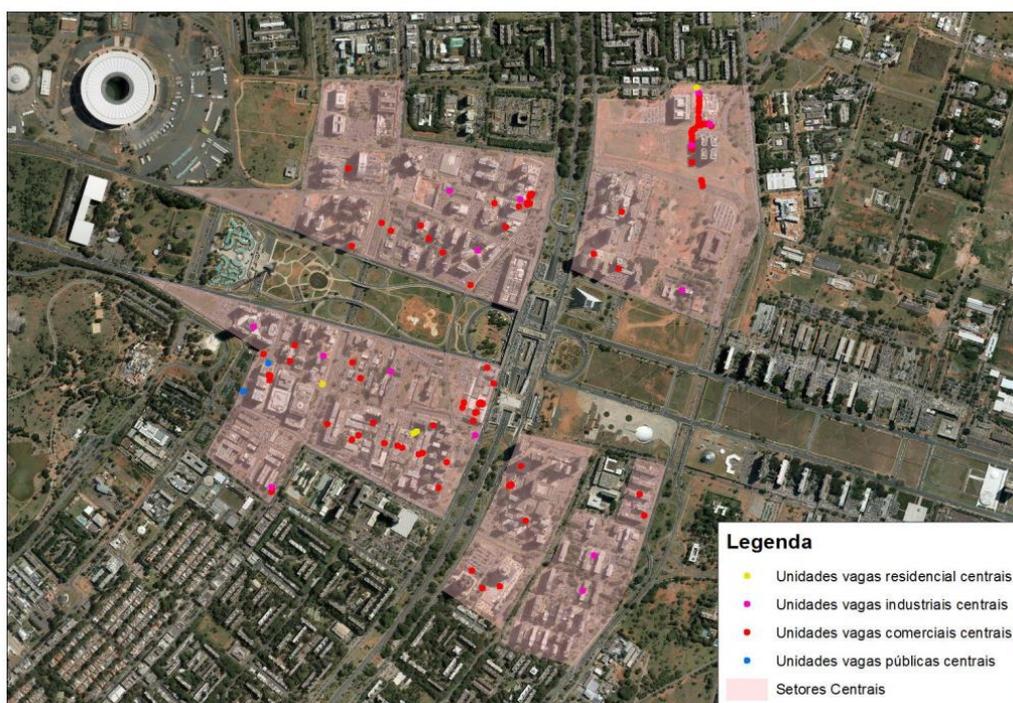
De acordo com os estudos realizados pela SEGETH/GDF, demonstrados anteriormente nos gráficos 4 e 6 (páginas 30 e 31), nos Setores Centrais de Brasília detectou-

³¹ Disponível em <http://www.seduh.df.gov.br/politica-habitacional-2/>. Acesso em 17 de julho de 2021.

se uma vacância de 15%. Em outro levantamento³² feito, em 2018, aponta que 24% dos imóveis do setor central estavam vazios somente no Setor Comercial Sul.

A imagem a seguir, FIGURA 10, demonstra as unidades vagas (residencial, industriais, comerciais e públicas) nas áreas centrais do CUB.

FIGURA 10: Unidades Vagas – Centro Urbano de Brasília



Fonte: CAESB / Elaboração: Segeth – Dados 2018

Assim, aliada ao provimento habitacional, inclui-se a estratégia de reabilitação dos edifícios do Setor Comercial Sul na política habitacional a ser adotada pela Seduh, considerando ser esta uma localidade muito propícia para o provimento de habitação de interesse social, visto a sua localização em relação aos centros de emprego e ao esvaziamento que o setor tem sofrido nos últimos anos.

Nesse sentido, conforme divulgado na mídia³³, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação - Seduh divulgou minuta de Projeto de Lei Complementar - PLC para uso residencial no Setor Comercial Sul - SCS. Inicialmente, serão oferecidas residências de até 60 metros quadrados na região. As moradias poderão contar com quarto, sala, cozinha e banheiro. O foco do projeto é oferecer moradia para jovens. De acordo com a proposta,

³² Disponível em <http://www.seduh.df.gov.br/governo-propoe-residencias-no-setor-comercial-sul/>. Acesso em 17 de julho de 2021.

³³ Disponível em <https://www.metropoles.com/distrito-federal/gdf-divulga-projeto-de-uso-residencial-no-scs-apartamentos-de-60-metros%c2%b2>. Acesso em 17 de julho de 2021.

apenas 30% do SCS poderá ser convertido para uso residencial. O setor tem 507.426,76m². Ou seja, a área de habitação seria de 152.228,03m².

Visando restaurar a vitalidade ao setor comercial sul, inclusive no período noturno, que hoje apresenta movimentos isolados e pouco significativos, a inserção de habitação de interesse social alia a questão social às necessidades de recriar a urbanidade do setor. Dessa forma, por se tratar de um Conjunto Urbanístico tombado, foi desenvolvido uma Oficina de Morfologia Urbana³⁴, para entender e estudar a paisagem urbana histórica do Setor Comercial Sul, de modo que, quando os edifícios passem por uma reabilitação para inserção de habitação, as características históricas do edifício sejam preservadas.

2.11 Considerações sobre o Setor Comercial Sul / DF

Em 2015, o *déficit* habitacional urbano do DF foi de 131.537 domicílios, (FJP, 2018), sendo composto, em sua maior parte, por pessoas que ganham até 3 salários-mínimos (81,4% em 2014). Por outro lado, 66.852 dos domicílios urbanos em condição de serem ocupados ou em construção foram classificados como vagos, correspondendo 50,82% do *déficit* (FJP, 2016). Esses dados revelam a necessidade de reocupação dos imóveis vazios no centro da cidade e uma política urbana e habitacional consistente, para o enfrentamento do *déficit* habitacional no DF.

De acordo com os estudos realizados pela SEGETH/GDF (2018), com base na significativa vacância de imóveis na área estudada, vinculada, muitas vezes à presença de imóveis obsoletos, verifica-se a necessidade de estudar a possibilidade de criação de ZEIS em alguns trechos do SCS, vinculada à reabilitação de edificações subutilizadas e/ou em estado de obsolescência.

Assim, os estudos da SEGETH/GDF (2018) sugerem que a inserção do uso habitacional no SCS seja ponderada de acordo com os seguintes condicionantes:

- a) a oferta de unidades deve priorizar a população de interesse social que trabalha no setor, ou que reside e trabalha na Unidade de Planejamento Territorial – UPT Central;
- b) deve compreender faixas salariais entre 1 e 12 salários-mínimos - SM;
- c) deve ser reservado em cada empreendimento percentual mínimo de unidades para as famílias com ganhos entre 1 e 5 salários-mínimos.

³⁴ Disponível em <http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/Nota-T%c3%a9cnica-Oficina-de-Morfologia-Urbana.pdf>. Acesso em 17 de julho de 2021.

Do nosso ponto de vista, 40% do total das unidades deva ser destinado para a população de interesse social que trabalha no setor, considerando neste universo a população com renda familiar mensal de até 3 SM, cuja faixa de renda se concentra o *déficit* habitacional. A destinação do restante das unidades para as faixas de renda de 3 a 12 SM proporcionará diversidade social, econômica, cultural, geracional e racial.

Além disso, os estudos da SEGETH/GDF (2018) propõem que seja avaliada a inserção de uso habitacional priorizando a disponibilização de unidades, por programa de locação social, para os trabalhadores do Setor Comercial Sul e das famílias em *déficit* habitacional que moram ou trabalham na Unidade de Planejamento - UPT Central, a fim de:

a) Rever, à luz da experiência vivida, o Setor Comercial Sul, parte do centro urbano como um todo, despertando a cidade para seu "core"³⁵ e criando todas as condições físicas e jurídicas capazes de estimular o cumprimento da função agregadora própria ao centro da cidade;

b) Estabelecer estratégias para o fomento da inserção de habitação de interesse social em área central dotada de infraestrutura e serviços, em contraponto à tendência de espraiamento da ocupação territorial no Distrito Federal.

c) Preservar a memória coletiva e as relações sociais estabelecidas no setor;

d) Empoderar os atores que contribuem para a vitalidade do setor e pela manutenção dos serviços e atividades relacionados à escala gregária³⁶;

³⁵ Termo utilizado como substantivo, significa despertar a cidade para o seu coração, ou seja, para o seu centro. Disponível em <https://www.linguee.com.br/ingles-portugues/traducao/core.html>. Acesso em 18 de julho de 2021.

³⁶ No documento "Brasília Revisitada", escrito por Lúcio Costa em 1987, foi colocado como um dos pontos fundamentais para a preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília o respeito as quatro escalas que presidiram a própria concepção da cidade: a Monumental; a Residencial; a Gregária; e a Bucólica. Escala Monumental – é aquela que contribui para a formação do sentido de Capital, onde a monumentalidade confere aos edifícios seu valor simbólico. Constituída pelo Eixo Monumental, desde a Praça dos Três Poderes até a Praça do Buriti, incluindo as principais edificações que estão neste trajeto. Escala Gregária – é aquela para onde convergem os fluxos no encontro dos eixos Rodoviário e Monumental. É o centro urbano onde se previu edifícios maiores e mais altos e o espaço urbano é disposto de forma a permitir um fluxo de circulação mais intensa. Escala Residencial – é aquela que define a relação entre os edifícios residências, onde se encontra uma proposta inovadora de Lucio Costa – as Superquadras. Escala Bucólica - se constitui dos gramados, passeios, bosques e jardins da cidade que permeiam e envolvem as Superquadras, as Entrequadras, os diversos setores e os conjuntos de casa e comércios locais, e a cidade inteira, imprimindo a Brasília a qualidade de cidade-parque que ela é. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/a-camara/visiteacamara/cultura-na-camara/historico/historico-de-paginas/lucui-costa>. Acesso em 18 de julho de 2021.

e) Combater o processo de esvaziamento e deterioração construtiva e urbanística do setor;

f) Diminuir o quadro de segregação socioespacial no Distrito Federal com a inserção de diversas faixas de renda nos empreendimentos, especialmente em áreas centrais por sua localização privilegiada;

g) Coibir o processo de gentrificação mediante implantação de serviço de locação social e fixação da população trabalhadora do setor;

h) Condicionar o uso habitacional à reabilitação dos edifícios, conferindo-lhes padrões mais elevados de desempenho e de segurança funcional, e construtiva e aumentando a vida útil da edificação, com uso de novas tecnologias e melhoria ambiental;

i) Correlacionar estratégias de preservação da paisagem urbana histórica moderna às de reabilitação dos edifícios.

j) ofertar unidades para locação social, como estratégia para fixação de estrato da população do Distrito Federal responsável pela caracterização da escala gregária - os trabalhadores e os comerciantes, especificamente os com renda entre 1 e 5 salários-mínimos. Configura-se estratégia de fomento da preservação das características da paisagem urbana da área, bem como de possíveis valores, usos e atividades relacionadas;

k) correlacionar estratégias de preservação da paisagem urbanas, às de provimento habitacional, concretizando a função social da propriedade urbana;

l) coordenar a inserção de habitação de interesse social com o fluxo de pedestre existente no setor.

Outro aspecto que agregamos é a melhoria da circulação e do trânsito, tendo em vista que morando no centro, as distancias a serem percorridas diariamente para o trabalho diminuem, pois, terão menos pessoas se locomovendo das regiões administrativas para trabalhar no centro da cidade.

Nesse sentido, os estudos da SEGETH/GDF (2018) destacam a importância da inserção urbana no uso habitacional, para que ocorra com respeito às variações diacrônicas existentes, tendo como foco a preservação da paisagem urbana. Para tanto, sugeriu-se:

a) incentivar o retrofit³⁷ das edificações; e

³⁷ Para o arquiteto e urbanista Fabiano Sobreira, modernizar o antigo e inserir novas funcionalidades, materiais e equipamentos, além da valorização do patrimônio, do aumento da sua vida útil e da melhora na qualidade de

b) que a reabilitação do edifício a ser destinado à inserção de habitação de interesse social preserve a paisagem urbana histórica moderna, respeitando a composição da fachada original, orientada para a preservação ou releitura das características principais das derivações diacrônicas existentes na área.

Os estudos da SEGETH/GDF (2018) ressaltam ainda que as características supracitadas, não se destinam a coibir a renovação de edifícios ou o surgimento de novos tipos. Mas sim, compreender que as modificações na paisagem urbana podem refletir, de forma dinâmica, a permanência de vários períodos, a acumulação das formas ao longo do tempo. Assim, o foco não é impedir a renovação, mas garantir que a materialização desses diversos períodos, seus aspectos culturais, não se percam ao longo do tempo ou que se apaguem da paisagem urbana no Setor Comercial Sul, trecho B. Procura-se, portanto, subsidiar a proposição de incentivos e medidas direcionados para a manutenção da historicidade e a percepção dos diversos atributos a ela relacionados.

Deste modo, para a efetivação das reabilitações edilícias necessárias para o setor, é fortuita a aplicação de instrumentos jurídicos, financeiros e tributários voltados à indução de inserção de habitação de interesse social alinhada com a preservação da paisagem urbana.

Como estudos futuros sugeridos pela SEGETH/GDF, que seja estudada a possibilidade de criação de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, nos demais setores componentes do Centro Urbano de Brasília, para fins de inserção de habitação de interesse social, sendo condicionada à elaboração de estudos específicos e à definição de polígono de estudo.

Tais estudos específicos deverão justificar: a) a necessidade da inserção de habitação de interesse social na área; b) as estratégias para implantação do instrumento ZEIS e os condicionantes, parâmetros e incentivos a serem adotados, observada a dinâmica metropolitana contemporânea.

Conforme ressaltado nos estudos da SEGETH/GDF (2018), a implantação de habitação de interesse social, nos setores componentes do Centro Urbano de Brasília, deverá primordialmente objetivar a manutenção da Escala Gregária de Brasília, com respeito à predominância dos demais usos e atividades que estão relacionados a esta.

vida dos usuários do espaço "retrofitado", garantem dinamismo aos centros urbanos. "É preciso promover espaços que estimulem a vida nos centros urbanos e acredito que esse seja um dos desafios desse projeto", completa. Disponível em <https://monitordomercado.com.br/dino-news/3057>. Acesso em 12 de agosto de 2021.

Consideramos ainda, que seja realizada a atualização das escalas de tombamento, com a criação de uma variante nova que seria uma escala Residencial-Gregária. Segundo Schvarsberg (2019), os usos residenciais não devam ser predominantes, mas complementares às demais destinações previstas para as áreas centrais do polígono do tombamento. E ainda, que morar no centro ajuda a consolidar a escala gregária preconizada no projeto urbanístico da cidade.

Por fim, cabe destacar que de acordo com as Diretrizes da Política Habitacional (Art. 25 do PPCUB), cujo documento que vem sendo amplamente debatido entre o GDF e a sociedade civil, e há mais de 10 anos encontra-se em fase de aprovação na Câmara Distrital de Brasília, estabelece com diretrizes para revitalização das áreas centrais de Brasília:

1. aplicação de instrumentos urbanísticos, tributários e administrativos, a fim de aumentar a provisão habitacional nos espaços consolidados do CUB(...);
2. fomento, à luz da justiça social, da inserção de HIS em áreas centrais dotadas de infraestrutura e serviços;
3. inserção de habitação nos setores centrais, condicionada à preservação da paisagem urbana histórica moderna e à reabilitação dos edifícios;
4. adequação de edificações ou unidades imobiliárias vinculada a estratégias de inserção de HIS, como enfrentamento ao processo de esvaziamento e deterioração das edificações dos centros urbanos do CUB;
5. criação de incentivos à produção privada de HIS no CUB, vinculada aos programas habitacionais de interesse social, e ampliação de convênios e parcerias para este fim;
6. criação de alternativas de moradia nas regiões centrais, com diversidade tipológica adequadas a diferentes faixas etárias e de renda.

2.12 Morfologia Urbana, Forma Urbana e Paisagem Urbana

Outras análises relacionadas aos espaços urbanos foram produzidas pela SEGETH/GDF, as quais são imprescindíveis para o entendimento do uso e destinação dos espaços vazios nas áreas centrais do DF. Uma delas é em relação à forma urbana, que se refere aos principais elementos físicos que estruturam e moldam a cidade – os edifícios, as ruas, as parcelas urbanas (ou lotes), os tecidos urbanos, entre outros. E pode ser entendida

como uma análise estática da estrutura conformadora da cidade, em suas diversas escalas. (SEGETH, 2018, p.4).

Outra delas, refere-se à morfologia urbana, definida como sendo o arranjo disciplinar pelo qual se estudam as formas urbanas, assim como, os atores e os processos responsáveis pela sua transformação. Demanda a habilidade de detectar um vasto sistema de sinais estruturais que permitam, dinamicamente, ler, compreender um organismo urbano em todas as suas escalas (Maretto, 2014; Pereira Costa e Gimmler Netto, 2015). Portanto, configura-se por uma análise dinâmica da transformação do meio urbano ao longo do tempo, bem como dos aspectos motivadores dessas modificações. (SEGETH, 2018, P.4).

Conforme as análises da SEGETH/GDF (2018) é importante o conceito de historicidade para a compreensão das transformações da paisagem urbana. Pode ser entendida como um atributo da paisagem capaz de refletir materialmente as permanências de vários períodos, ou seja, a acumulação das formas ao longo do tempo (Laboratório da Paisagem, 2013). A paisagem urbana apresenta historicidade na medida em que revela um maior número de períodos morfológicos envolvidos na sua composição.

Cada período deixa a marca do seu próprio tempo e esse fenômeno não se aplica só às edificações, mas também ao plano da cidade, aos espaços livres, como as vias e praças e aos padrões de ocupação dos lotes, o que traz também o conceito de períodos morfológicos e conseqüentemente da acumulação dos elementos formais do período. Revelam-se a diversidade e a força dos conteúdos sociais e culturais na história da cidade.

Em relação ao processo de modificação da forma urbana, percebe-se uma hierarquia das transformações dos elementos da composição da paisagem urbana ao longo do tempo. Os elementos que sofrem maior pressão dos agentes imobiliários é o uso do lote (ou lote). Novas demandas funcionais alteram a forma edificada, podendo por vezes, romper a capacidade do lote de abrigar determinados usos. Tal fenômeno pode gerar alterações normativas, remembramento de lotes ou, mesmo, o reparcelamento da área.

Quando tais pressões demandam o reparcelamento, passa-se para a segunda hierarquia de transformação da forma urbana, com modificações do sistema viário, na escala dos tecidos urbanos. A escala seguinte é a do plano urbano, ou organismo urbano, forma mais conservadora e resiliente a mudanças.

Outras análises relacionadas aos espaços urbanos foram produzidas pela SEGETH/GDF, as quais são imprescindíveis para o entendimento do uso e destinação dos espaços vazios nas áreas centrais do DF. Uma delas é em relação à forma urbana, que se refere aos principais elementos físicos que estruturam e moldam a cidade – os edifícios, as ruas, as parcelas urbanas (ou lotes), os tecidos urbanos, entre outros. E pode ser entendida como uma análise estática da estrutura conformadora da cidade, em suas diversas escalas. (SEGETH, 2018, p.4).

Outra delas, refere-se à morfologia urbana, definida como sendo o arranjo disciplinar pelo qual se estudam as formas urbanas, assim como, os atores e os processos responsáveis pela sua transformação. Demanda a habilidade de detectar um vasto sistema de sinais estruturais que permitam, dinamicamente, ler, compreender um organismo urbano em todas as suas escalas (Maretto, 2014; Pereira Costa e Gimmler Netto, 2015). Portanto, configura-se por uma análise dinâmica da transformação do meio urbano ao longo do tempo, bem como dos aspectos motivadores dessas modificações. (SEGETH, 2018, P.4).

Conforme as análises da SEGETH/GDF (2018) é importante o conceito de historicidade para a compreensão das transformações da paisagem urbana. Pode ser entendida como um atributo da paisagem capaz de refletir materialmente as permanências de vários períodos, ou seja, a acumulação das formas ao longo do tempo (Laboratório da Paisagem, 2013). A paisagem urbana apresenta historicidade na medida em que revela um maior número de períodos morfológicos envolvidos na sua composição.

Cada período deixa a marca do seu próprio tempo e esse fenômeno não se aplica só às edificações, mas também ao plano da cidade, aos espaços livres, como as vias e praças e aos padrões de ocupação dos lotes, o que traz também o conceito de períodos morfológicos e conseqüentemente da acumulação dos elementos formais do período. Revelam-se a diversidade e a força dos conteúdos sociais e culturais na história da cidade.

Em relação ao processo de modificação da forma urbana, percebe-se uma hierarquia das transformações dos elementos da composição da paisagem urbana ao longo do tempo. Os elementos que sofrem maior pressão dos agentes imobiliários é o uso do lote (ou lote). Novas demandas funcionais alteram a forma edificada, podendo por vezes, romper a capacidade do lote de abrigar determinados usos. Tal fenômeno pode gerar alterações normativas, remembramento de lotes ou, mesmo, o reparcelamento da área.

Quando tais pressões demandam o reparcelamento, passa-se para a segunda hierarquia de transformação da forma urbana, com modificações do sistema viário, na escala dos tecidos urbanos. A escala seguinte é a do plano urbano, ou organismo urbano, forma mais conservadora e resiliente a mudanças.

2.13 **Análise tipo-Morfológica – Escola Italiana**

Estudos realizados por (Pereira Costa e Gimmler Netto, 2015), a escola Italiana se estrutura na definição do tipo, ou seja, a interpretação do ambiente construído se inicia com a análise na escala da edificação. Com base neste conceito, torna-se possível reconhecer um conjunto de regras pertencentes a um local e a um tempo específico para se obter um modelo construtivo mais comum em uma determinada cultura

De acordo com os autores (Pereira Costa e Gimmler Netto, 2015), a análise tipo-morfológica prescinde a identificação dos tipos, nas séries e nos tecidos. São considerados, no arranjo disciplinar, os seguintes:

a) tipo (pensamento): conceito não desenhado, a síntese da cultura edilícia de um lugar e de uma era, inerente à mente do indivíduo de uma época;

b) tipo original (organismo edilício construído): materialização do tipo. Geralmente uma construção espontânea, fruto da consciência espontânea;

c) tipo edilício básico: unidade edilícia mais representativa. Expressa o conceito da habitação historicamente estabelecida;

d) tipos edilícios especializados: são aqueles que se diferenciam na malha urbana da cidade, constituindo marcos de referência da cidade. Associados a centralidades ou modalidades: igrejas, palácios, shoppings, centros comerciais, bancos.

Complementam ainda que a partir da definição do tipo original, do tipo básico e dos tipos especializados, a análise tipo-morfológica se concentra na identificação do processo tipológico e sua diversificação, são as variações do processo tipológico. Processos culturais e históricos incidem sobre o tipo básico e produzem diversificações diacrônicas e diatópicas, como também, por vezes, variáveis sincrônicas. (PEREIRA COSTA e GIMMLER NETTO, 2015).

As variações diacrônicas consistem em modificações que ocorrem no modelo construtivo mais representativo ao longo do tempo, evidenciando a diversidade cronológica

das edificações numa mesma área cultural, sem que haja mudança substancial no conceito de tipo básico. Relacionadas ao tempo, são variações que revelam a historicidade da área.

Pela variação diatópica, conforme os autores (Pereira Costa e Gimmler Netto, 2015), entende-se a coexistência de interpretações diferentes de um edifício, que varia de acordo com a herança cultural e arquitetônica de diferentes áreas no mesmo período. Conceito relacionado ao espaço, identifica as transformações de um tipo original em locais e contextos diferentes.

Já as variações sincrônicas, são conceituadas pelos autores como as modificações de um tipo básico que necessita se ajustar às exigências do tecido urbano. Compreende a variação provocada pela inserção com ajustes de um tipo básico num tecido urbano já consolidado. Resultam, normalmente, adaptações menos adequadas e edificações menos eficientes (PEREIRA COSTA, GIMMLER NETTO, 2015).

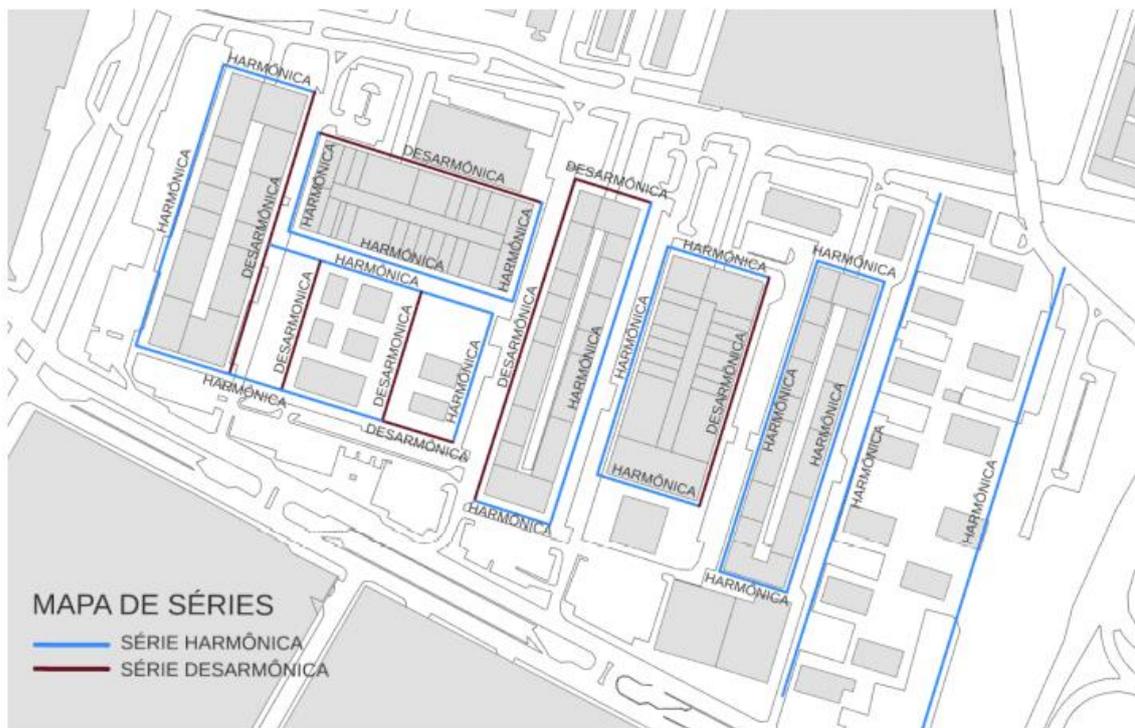
As séries tipológicas é uma resultante da junção de tipos edilícios que surgem ao longo de uma parcela terra e que forma uma silhueta urbana. O objetivo maior é avaliar se por trás de uma aparente casualidade há um sistema harmonioso na formação do ambiente. Dessa forma, são utilizados nessa análise os conceitos de copresença e derivação como resultantes históricos, no espaço e no tempo. (PEREIRA COSTA, GIMMLER NETTO, 2015).

A copresença é uma correlação espacial e a derivação é uma correlação temporal. De acordo com os autores, a copresença representa a capacidade de coexistência de duas ou mais edificações com períodos e tecnologias diferentes em uma mesma forma urbana, observadas suas derivações ao longo do tempo. Os edifícios reunidos e alinhados ao longo de uma via podem formar uma série completa de edificações que constituem a forma original da organização urbana. Ao analisar uma série identifica-se a copresença, que por sua vez, pode apresentar uma relação harmônica ou desarmônica, de acordo com a repetição dos elementos naquele organismo urbano. A copresença harmônica é quando todas as edificações da série pertencem ao mesmo processo tipológico (na mesma derivação). A copresença desarmônica ocorre quando a edificações que não pertencem ao processo tipológico são encontradas nas séries. Esse tipo de copresença decorre da implantação de uma edificação com elementos construtivos que formam uma composição diferente da existente na série, onde não há derivação tipológica, porque os tipos não se originam de uma mesma matriz.

2.14 Mapas das Séries do Setor Comercial Sul

As Séries do Setor Comercial Sul, conforme levantamento feito pela SEGETH/GDF (2018), apresenta 19 (dezenove) séries com copresença harmônica e 8 (oito) com copresença desarmônica. Evidencia-se o grau de preservação da paisagem urbana, com significativa quantidade de séries com elementos de suas respectivas variações diacrônicas, favorecidas pelo baixo ou quase nulo impacto da dinâmica de usos sobre a forma urbana, propiciado, talvez, pelo tombamento do Conjunto Urbanístico de Brasília, representadas na figura 11.

FIGURA 11: Mapa das Séries do Setor Comercial Sul



Fonte: DIHAB (2018)

As séries desarmônicas não decorrem do uso de materiais contemporâneos, mas do rompimento das edificações com as características inerentes à derivação diacrônica. Na figura 11 acima, observam-se duas intervenções contemporâneas sobre edifícios pré-existentes. Uma evidencia o cuidado das intervenções com o Tipo Original e Básico do respectivo tecido, respeitando a marcação horizontal na altura, característica principal desse tipo. Outra configura rompimento com a variação diacrônica, com a utilização de pano de vidro, criando uma superfície plana, não característica da derivação diacrônica, bem como da paisagem urbana do setor e apagando as características do tipo pré-existente.

A figura 12 demonstra os lotes com potencial para habitação, percentual de vacância, do setor comercial sul.

FIGURA 12: Lotes com Potencial para Habitação - % Vacância



Fonte: PLANDHIS (2018)

Observa-se pela figura 12 acima, que os lotes com maior percentual para habitação, acima de 51%, são aqueles localizados nas tipologias B e C do estudo de morfologia, onde se localizam edificações com 3 e 6 pavimentos, respectivamente. Apenas 2 lotes com tipologia D possuem indicação acima de 50%.

As edificações do Tipo A, não são indicados para o uso residencial e são destinadas exclusivamente para o uso comercial. No entanto, consideramos que essa tipologia também deva ser adotada para uso residencial, pois trata-se de edificações de 2 pavimentos (alguns acrescenta-se o subsolo), tipicamente daquelas situadas nas quadras comerciais do Plano Piloto, que são comumente utilizadas para moradia, como quitinetes. Assim, poderá ter

também o *retrofit* desse local, visto que essas edificações se encontram bastante deterioradas e muitas delas vazias, conforme se observa na FIGURA 14.

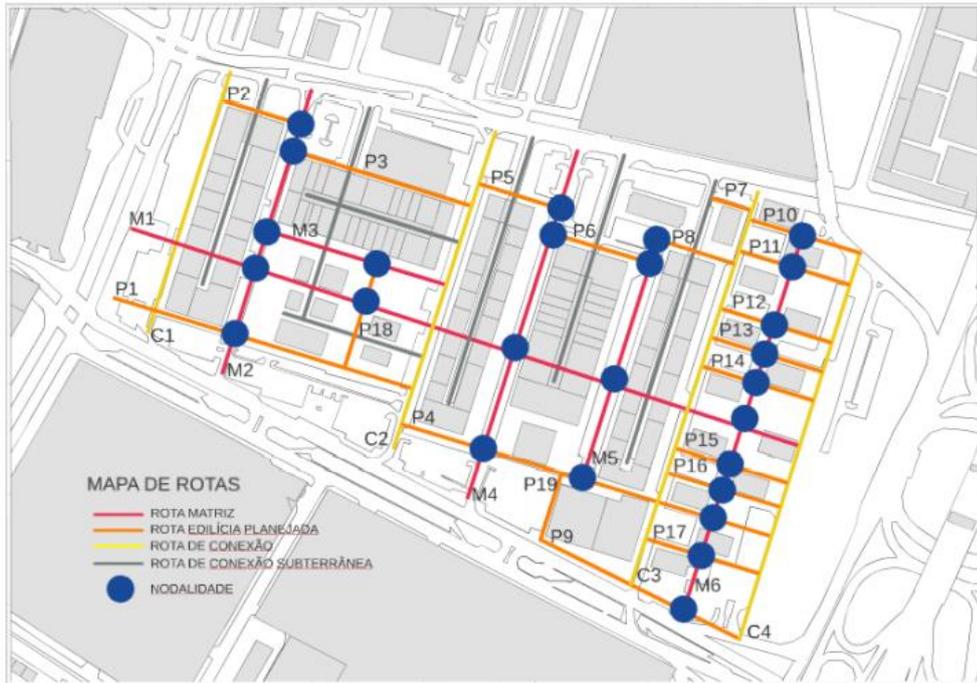
Conforme ressalta Schvarsberg (2020), o inventor da cidade, Lúcio Costa, no texto do seu memorial descreveu usos predominantes, e não exclusivos. E considera ainda, que um programa urbano simultaneamente habitacional e de intervenções arquitetônicas e paisagísticas de requalificação do Centro, possui um caráter democrático simbólico inovador na capital do país, atualizando seu papel histórico de vanguarda do pensamento urbanístico tão bem protagonizado por Lúcio Costa desde o concurso para o projeto do plano piloto de Brasília de 1957.

Apesar do empenho dos órgãos do GDF (SEGETH, SEDUH e CODEPLAN) em realizar estudos e apresentar propostas para reabitar os imóveis vazios do SCS, consideramos que há, ainda, um longo caminho a percorrer. Em Brasília, os instrumentos indicados por diversos estudos apresentados neste documento, que incidem diretamente nos vazios – o PEUC; o IPTU progressivo no tempo; e a Desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública - nunca foram aplicados, nem sequer regulamentados³⁸. Este fato reflete a dificuldade que a administração pública tem em definir critérios que guiem sua política urbana e orientem a aplicação adequada dos instrumentos de reaproveitamento dos imóveis vazios dos centros da cidade.

As rotas planejadas e de conexão são definidas de acordo com sua relação com as rotas matrizes encontradas e com a intensidade de usos. Observa-se, pela figura 13 apresentada abaixo, quase sempre a intercalação entre rotas matrizes e de conexão.

³⁸ Dos municípios com mais de 100.000 habitantes, apenas 25 tem leis específicas que regulamenta tais instrumentos. Desses, apenas 8 aplicam ou já aplicaram a PEUC; 2 aplicam ou já aplicaram o IPTU progressivo no tempo; e nenhum chegou a aplicar a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública. (BRASIL, 2015). Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf. Acesso em 19 de julho de 2021.

FIGURA 13: Mapa de Rotas e Nodalidades do Setor Comercial Sul



Fonte: DIHAB (2018).

Uma das características mais marcantes da paisagem urbana do trecho é alto grau de intensidade de usos e fluxos da rota M1. É uma rota de pedestres que se destaca em relação às demais encontradas, conforme mostra a figura 13 acima, que se inicia na Via W3, chegando ao terminal do Metrô, no Eixo W. Corta transversalmente o setor, interceptando todas as demais, configurando nodalidades e suas relativas anti-nodalidades.

Além disso as rotas M3 e M6 configuram também rotas de pedestre, caracterizadas como matriz, porém com menor intensidade de uso em relação à rota M1.

A rota M5, contudo, apresenta, dentre as rotas com acesso viário, a de maior intensidade de usos entre as demais, da mesma categoria. Chega a se aproximar do desempenho da rota M1, sendo a nodalidade de interseção entre elas, ponto de destaque pela concentração de usos e atividades no setor, configurando uma centralidade. Tal diversidade de atividades assemelha-se à do cruzamento entre as rotas M1 e M6 e configura a mais forte intersecção entre fluxos exclusivamente de pedestres.

Destaque-se também a disposição de ambulantes ao longo das rotas M1 e M6, principalmente nos espaços livres adjacentes. Assim a ocorrência de comércio informal ao longo das rotas se aparenta como indicador da intensidade de usos, ao longo do setor.

Oferta indícios da estrita relação entre o fluxo de pedestres e as atividades relacionadas à escala gregária.

Ressalta-se a proposta da SEGETH/GDF (2018) de estudar a criação de ZEIS ao longo da rota M1 e suas adjacências, bem como no trecho A (conforme indicado na figura 14), vinculada à reabilitação de edificações subutilizadas e/ou em estado de obsolescência, devido ao entendimento de que as 4 rotas estimulam e favorecem o uso habitacional combinado com o comercial. Observa-se também, que ao longo dos trechos do SCS conta com equipamentos e serviços urbanos, tais como: transporte coletivo (ônibus e metro) e redes de água, esgoto, drenagem, saneamento básico e energia elétrica. Portanto, para o uso habitacional resta apenas a transformação dos imóveis vazios e obsoletos em unidades residenciais, não carecendo de outros investimentos que seriam demandados para a criação de empreendimentos habitacionais em áreas sem infraestrutura urbana.

Nas rotas planejadas, a intensidade de uso varia, provavelmente decorrente dos efeitos de sua relação com a respectiva rota matriz. Contudo, observa-se uma dicotomia no setor. As rotas P1, P4, P10, P11, P14, P15 e P16 apresentam maior intensidade de usos (figura 18A), enquanto as rotas P2, P3, P5, P6, P12, P13 e P17 denotam subaproveitamento dos usos instalados (figura 18B), talvez relacionados a eventuais ausências de abertura dos empreendimentos existentes. Fato que poderia ser solucionado com a implantação de usos residenciais nestes locais.

As rotas de conexão, por sua vez, apresentam intensidade de atividades menores que as das rotas matrizes. Esse comportamento de intercalação de intensidade de uso é característico dos processos morfológicos da paisagem urbana, de acordo com o método de análise utilizado. Não se caracteriza, contudo, a ausência completa de usos em uma rota, mas uma intensidade relativamente menor à da rota matriz. Ambas devem ser abordadas ou tratadas de forma sistêmica.

Chama-se atenção, para as rotas C2 e C3. Apesar de apresentarem menor intensidade de usos possuem fluxo de pedestres significativo, provavelmente decorrentes da ligação entre a área de estudo com as atividades adjacentes.

Por sua vez, quando ocorre o cruzamento de duas rotas matrizes, configura-se uma nodalidade, de acordo com o apresentado na figura 20, referente ao cruzamento entre a rota M1 e a rota M2.

3 **MÉTODO**

A metodologia utilizada para a realização da pesquisa e para compor o relatório de pesquisa foi a análise documental, que obedeceu às seguintes etapas:

1. Estudo da bibliografia e resumo dos principais conceitos;
2. Pesquisa dos estudos de vacância e das experiências de locação social nas cidades de São Paulo/SP e Belo Horizonte/MG;
3. Pesquisa dos estudos realizados pela SEDUH, CODEPLAN, CODHAB e TERRACAP;
4. Produção de mapas das áreas de maior incidência de vacância no DF;
5. Proposição de instrumentos de política urbana ajustados à realidade do DF, com o exercício de exemplificação de um caso para ilustrar a possibilidade de sua aplicação em área prioritária.

Por meio da análise documental, elaborou-se este relatório de pesquisa, com registro e sistematização do estudo, o levantamento, a análise, as proposições de aplicabilidade e o exercício proposto na pesquisa.

Nos resultados são apresentadas as propostas finais, as contribuições da pesquisa para a produção de conhecimento e análises críticas sobre o estado de vacância imobiliária no DF, bem como, as perspectivas para realização de novos estudos relacionados ao tema vacância imobiliária. Por fim, são apresentadas as conclusões.

4 **RESULTADOS E DISCUSSÃO**

O objetivo geral definido para a pesquisa foi atingido. A vacância habitacional do Distrito Federal - DF foi demonstrada no capítulo 2. O instrumentos de política urbana relacionados ao estudo de vacância também foram apresentados no mesmo capítulo, os quais poderão subsidiar as políticas públicas habitacionais no DF.

Esta pesquisa também atingiu os seus objetivos específicos: foram identificados os dados de vacância e *déficit* habitacional do Distrito Federal e as legislações pertinentes; foram identificadas também as possíveis contribuições de estudos já realizados; foram analisadas as políticas habitacionais recentes sobre o uso de vacância de imóveis e as experiências de locação social aplicadas nas cidades de São Paulo e Belo Horizonte; e foram apresentadas as propostas de instrumentos de política urbana e habitacional para os imóveis vagos no Distrito Federal.

Este capítulo sintetiza os resultados obtidos por meio das análises dos dados de vacância das áreas centrais do Distrito Federal e dos gráficos e tabelas produzidos, as conclusões finais da pesquisa e propostas para realização de novos estudos.

Assim, considerando o conceito de morfologia urbana e com a interpretação do ambiente construído relacionado ao Setor Comercial Sul, procede-se a análise na escala das edificações existentes naquele espaço, conforme descrito no subitem 4.1, e após, no 4.2 as proposições.

4.1 Análise do Processo Morfológico do Setor Comercial Sul

No estudo da área em questão, conforme as análises da SEGETH/GDF (2018), se compreendeu a paisagem urbana como um produto físico das ações da sociedade sobre o meio, que o vão edificando, ao longo do tempo. Esse aspecto está também presente nas conceituações da Escola Italiana de Morfologia Urbana, onde a cidade é considerada um organismo dinâmico, resultado de um processo que envolve a arquitetura, tipologia, morfologia e historicidade. Esse último merece destaque para o trabalho e conceitua-se como um atributo da paisagem capaz de demonstrar os seus períodos históricos formativos.

Destacamos que essa compreensão é significativa para o desenvolvimento do trabalho, pois, espera-se o entendimento e sistematização dos atributos da paisagem do Setor Comercial Sul (trecho A), aspectos importantes para a sua preservação e dos valores intrínsecos à escala gregária, na qual o setor se insere.

Conforme as análises da SEGETH/GDF (2018) se compreendeu a paisagem urbana do Setor Comercial Sul (trecho A) como um produto físico das ações da sociedade sobre o meio, que o vão edificando, ao longo do tempo. Esse aspecto está também presente nas conceituações da Escola Italiana de Morfologia Urbana, onde a cidade é considerada um organismo dinâmico, resultado de um processo que envolve a arquitetura, tipologia, morfologia e historicidade. Esse último merece destaque para o trabalho e conceitua-se como um atributo da paisagem capaz de demonstrar os seus períodos históricos formativos.

Essa compreensão é significativa para o desenvolvimento do trabalho, pois, ao final, espera-se o entendimento e sistematização dos atributos da paisagem do Setor Comercial Sul (trecho A), aspectos importantes para a sua preservação e dos valores intrínsecos à escala gregária, na qual o setor se insere.

Assim, foram identificadas quatro variações diatópicas do Setor Comercial Sul - no Setor Comercial Sul trecho A, conforme demonstrado na figura 14.

FIGURA 14: Mapa de variações diatópicas do Setor Comercial Sul



Fonte: DIHAB, 2018

No tipo A, que corresponde às edificações de 2 pavimentos, o tipo original é estruturado por uma malha de esquadrias nos dois pavimentos, sendo o espaço na fachada destinado à publicidade mais estreito e sutil dentre os três tipos encontrados nessa variação diacrônica. O tipo A original sofre duas variações, iniciando-se por um acréscimo no espaço de publicidade, diminuindo a abertura do pavimento térreo e formando o tipo básico desta variação diacrônica. Em sequência sofre um acréscimo ainda maior no espaço de publicidade, desta vez reduzindo a abertura do pavimento superior. O tipo A ainda sofre duas variações sincrônicas, relativas ao Tipo A1 e ao Tipo A3, que corresponde à adaptação ao sítio em que se encontram, acrescentando à sua forma, o subsolo.

FIGURA 15: Edificação Tipo A – Setor Comercial Sul



Fonte: Google Earth - 2021

No Tipo B, correspondente aos edifícios de 4 pavimentos, o Tipo Original é também o Tipo Básico, e possui elementos horizontais na fachada, com a marcação vertical das esquadrias. O tipo B2 está relacionada ao uso da sobreloja, contando com dois pavimentos superiores geralmente marcados pelo uso do concreto na fachada como elemento horizontal. O Tipo B3 segue uma lógica mais quadricular, podendo ser alcançada pela modulação das esquadrias ou pelo uso de elementos que avançam o plano na fachada. O Tipo B1 original e básico, sofre variação sincrônica pelo acréscimo do subsolo à sua forma.

FIGURA 16: Edificação Tipo B - Setor Comercial Sul



Fonte: Google Earth - 2021

Conforme demonstrado na Figura 16, as edificações do Tipo B possuem o térreo com intensa movimentação de pessoas, onde se constituiu um comércio popular. Porém, pelo fato de os andares superiores serem destinados somente para uso comercial, há um excesso e salas comerciais vazias e faltam moradias, para tornar o local habitável também durante a noite, as quais poderiam ser destinadas a moradias pelos comerciantes que trabalham no local.

No Tipo C, que diz respeito às edificações de 6 pavimentos com comércio, podendo este ser apenas térreo, ou térreo e sobreloja, o Tipo C1 corresponde ao Tipo Original e Básico, com marcação horizontal na altura das divisões dos pavimentos e esquadrias verticais. O Tipo C2 perde a marcação horizontal nas lajes, reduz a largura das esquadrias, o que intensifica suas linhas verticais. O Tipo C3, por sua vez, resgata a marcação horizontal e mescla com elementos verticais, formando uma malha quadricular, com componentes planos ou que avançam o plano na fachada. É importante ressaltar que em toda a variação diacrônica do Tipo C, o último pavimento tem sempre tratamento diferenciado, geralmente com um pé direito mais alto e modificações na fachada.

Observa-se na figura 17, fachada norte das edificações tipo C, a quantidade de lojas vazias em oferta para locação.

FIGURA 17: Fachada Norte – Edificação tipo C – Setor Comercial Sul

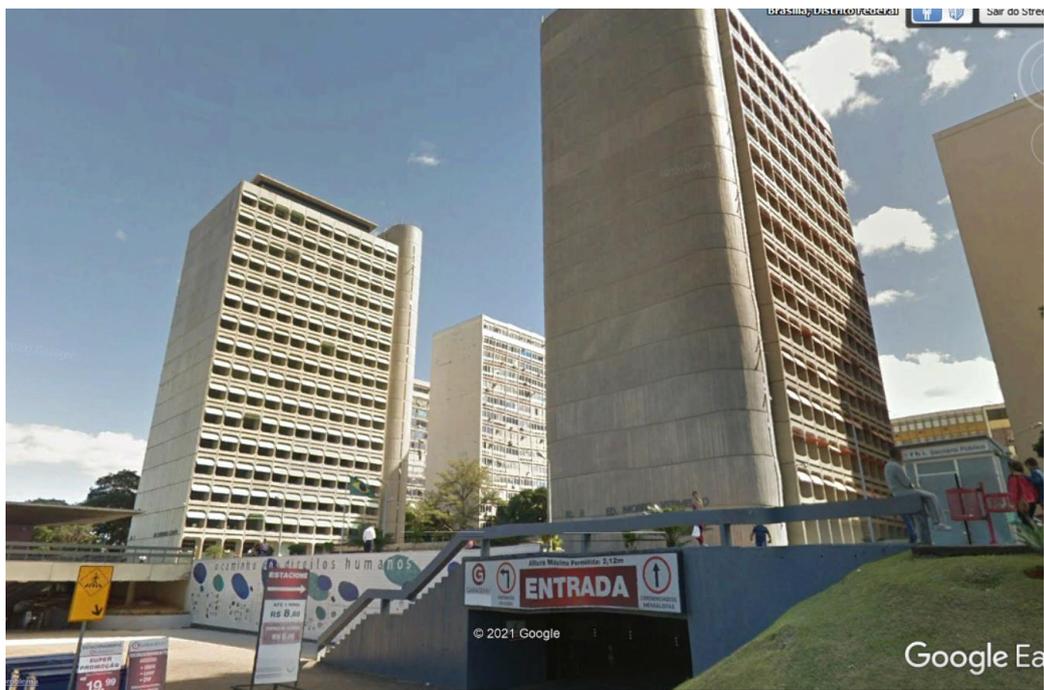


Fonte: Google Earth - 2021

No tipo D que trata das edificações com 16 pavimentos, um elemento muito marcante é o vão livre, no nível do pedestre, gerando percursos e interligando os edifícios do setor em que esse tipo se encontra. Na variação diacrônica desse tipo, percebe-se que o vão, que antes ocupava o térreo e o primeiro pavimento, reduziu-se apenas ao nível térreo.

De acordo com a figura 14, no Tipo D1, que corresponde ao Tipo Original e Básico, a edificação possui elementos horizontais com uso de concreto marcando a fachada na altura das divisões dos pavimentos, geralmente com esquadrias verticais de 4 folhas. O Tipo D2 perde a marcação horizontal nas lajes, reduz a largura das esquadrias, o que intensifica suas linhas verticais. O vão livre a nível de pedestre também ganha um elemento a mais: a guarita de entrada no edifício. O Tipo D3 é muito semelhante ao tipo D2, mas com o acréscimo da caixa de escada na lateral do edifício. O Tipo D4, por sua vez, utiliza da mesma malha quadricular utilizada nas variações diacrônicas dos outros tipos, utilizando elementos planos ou que avançam o plano na fachada. Nesta variação, no entanto, é muito comum o uso de brises individuais coloridos em cada quadrado da fachada. Já o Tipo D5 utiliza a mesma lógica quadricular do Tipo D4, com elementos que avançam o plano da fachada, e apresenta o acréscimo da caixa de escada na lateral do edifício.

FIGURA 18: Edificações Tipo D - Setor Comercial Sul



Fonte: Google Earth - 2021

É importante ressaltar a presença de variações sincrônicas nas variações tipológicas devido à declividade do Setor Comercial Sul, mantendo assim o gabarito de altura, mas variando a quantidade de pavimentos no comércio com o acréscimo do subsolo.

Observou-se também, pelas análises da SEGETH/GDF (2018), que ao longo de todas as variações diatópicas, elementos comuns entre as respectivas variações diacrônicas, o que oferta indícios sobre a historicidade do Setor Comercial Sul, seu palimpsesto e ordem cronológica de implantação. O tipo original em todos os casos apresenta elementos comuns, principalmente em relação à horizontalidade das fachadas e os materiais utilizados. Nos tipos C2 e D2 observa-se significativa verticalização das fachadas, também com materiais de acabamento comuns, indicativos de um período morfológico posterior. Já, nos tipos B3, C3, D4 e D5, ressalte-se a modulação das fachadas em uma malha quadricular evidenciando acabamentos em concreto ou argamassa armados. Assim, apesar de constituírem tecidos específicos, as derivações diatópicas verificadas se comunicam em linguagem e estilos comuns.

4.2 Proposições a partir das Variações Tipológicas.

Como principal ação de reocupação do SCS, recomenda-se criar condições que estimulem o preenchimento dos vazios e reformulando o projeto em vigor. Conforme o PDOT em vigor, é permitido qualquer uso não residencial (grifo nosso), compatível com o centro urbano, exceto apart-hotel. Observa-se que tal exigência vem sendo questionado por ser considerada extremamente rígida. A propósito, o documento “Brasília 57-85”³⁹ conclui que a setorização de usos dos setores centrais resultou mais rígida de que o sugerido pelo próprio plano elaborado por Lucio Costa, conforme se destaca no texto do documento a seguir:

Embora tardiamente, acho importante esclarecer que ao definir os vários setores da - área central da cidade - bancário, comercial, hoteleiro etc. - pretendi simplesmente acentuar a prevalência em certas áreas de determinado tipo de atividade, sem com isto excluir a instalação ali de atividades de outra natureza, necessárias ao conforto dos usuários e à animação da vida local. Assim, por exemplo, é indispensável que, no setor hoteleiro, haja comércio entremeado aos hotéis, tanto integrado como

³⁹ Montagem de Brasília Revisitada – Anexo ao Decreto nº 10.829/1987, com base na republicação no Diário Oficial do Distrito Federal de 23 de outubro de 1987. Disponível em http://www.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2017/11/10_BsB_Revisitada_MontagemRepublicacao.pdf. Acesso em 10 de agosto de 2021.

constituindo conjuntos autônomos de lojas, escritórios etc., a fim de oferecer aos visitantes serviços e comodidades urbanas e de tornar o ambiente vivo e agradável."(Lucio Costa, carta ao Secretário José Carlos Mello, 1983).

Nesse sentido, avalia-se que a flexibilização de usos, passando a permitir os usos de comércio, serviços, habitação e institucional, poderá criar as condições necessárias para que o centro urbano venha a preencher sua função.

Todavia, considera-se ser imprescindível o fomento de investimentos para a sustentabilidade da região e o combate às causas da degradação urbana, promovendo assim, a readequação da dinâmica urbana. Assim, serão necessárias a adoção de ações e estratégias que atendam os cinco eixos: economia, habitação, social, cultural, e espaços públicos.

Em relação à melhoria dos espaços públicos, propõe-se a implementação de ações que busquem: a melhoria das condições de acessibilidade para usuários dos modos não motorizados, notadamente em relação às calçadas, escadas, rampas e ciclovias; qualificação dos espaços de convívio com adequação do mobiliário urbano criando condições propícias ao fortalecimento das relações sociais; e promoção de serviços e equipamentos atrativos, de uso público e gratuito, aos usuários do espaço. Além, disso, é de fundamental importância a melhoria dos serviços públicos disponíveis para o setor, a exemplo: limpeza urbana e coleta seletiva de lixo.

Nesse sentido, as proposições apresentadas a seguir têm como objetivo principal a valorização dos modais ativos, pedestres e ciclistas, em todo o SCS. Propõe-se que a Rota M1 tenha um paisagismo exuberante, pelos seguintes fatores: é a principal via do setor; se destaca na paisagem urbana; e possui alta intensidade de fluxo - desde a Via W3 (Shopping) até ao terminal do Metrô, no Eixo W. Ao longo desta rota propõe-se a instalação de Equipamentos Urbanos, tais como: bicicletários, bancos em locais sombreados, papas entulhos, papeleiras / lixeiras, parklets, arborização/paisagismo e iluminação especial.

Propõe-se também, a restauração das calçadas e caminhos verdes em todas as vias do SCS, de modo a proporcionar conforto aos moradores e frequentadores que caminharem

por este setor. Tal proposta está alinhada às orientações da SEDUH/GDF⁴⁰ e atende as ações previstas para as áreas de revitalização, indicadas no PDOT.

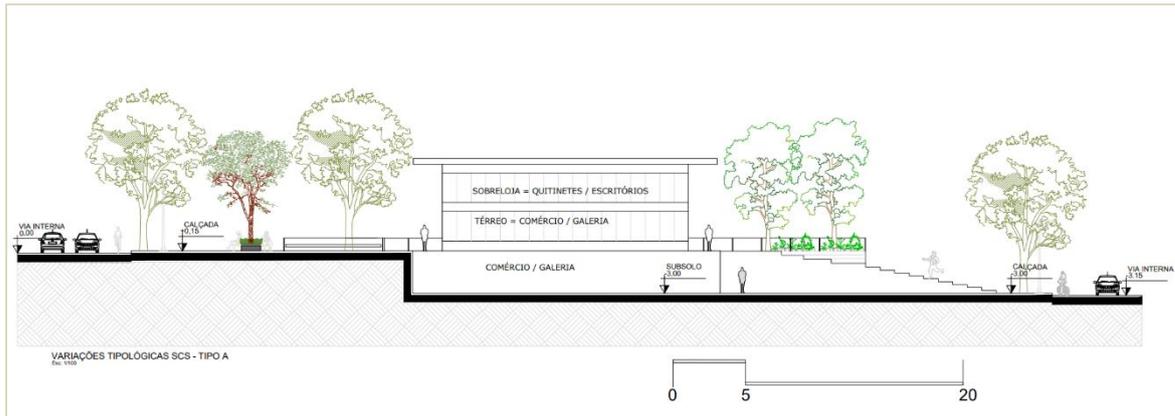
Cabe destacar ainda, as propostas de retrofit elaboradas em trabalhos acadêmicos, na área de arquitetura e urbanismo, que poderão ser avaliadas para aplicação em algumas edificações vazias e/ou em condições de abandono. Os retrofit tem se destacado como alternativa para readequações de imóveis localizados em áreas centrais e valorizadas das grandes cidades, mas que se apresentam certo grau de degradação, devido à ação do tempo, por serem antigos. Com a pandemia e a alta taxa de vacância de edifícios comerciais localizados em áreas centrais, essa tendência deve ganhar mais espaço.

Considerando as variações tipológicas do Setor Comercial Sul, apresenta-se a seguir, por meio de cortes esquemáticos, as propostas de intervenções para cada tipo de edificação. Parte-se do pressuposto de que nem todos os edifícios serão transformados em moradias, mas somente aqueles que se encontram vazios e/ou subutilizados. Considera-se ainda, os estudos da SEDUH/GDF, no qual determina que apenas 30% do SCS poderá ser convertido para uso residencial, prevalecendo assim, a sua característica de setor comercial. De acordo com informações da SEGETH/GDF, o setor tem 507.426,76 m². Assim, a área máxima de habitação seria de 152.228,03 m².

Para as edificações do Tipo A, FIGURA 13 (pág. 70), propõe-se que prevaleça o uso comercial, devido ter apenas dois ou três pisos (térreo, sobreloja e alguns com subsolo). São edificações pequenas e localizadas na parte superior do Setor, entre as edificações do Tipo C. Porém, aquelas sobrelojas que se constituírem como residências (quitinetes), assim como ocorre nos Setores de Comércio Local Norte e Sul (SCLN e SCLS) das quadras residenciais do Plano Piloto/DF, poderá utilizar a prerrogativa de transformar o IPTU destas para residencial, mediante a declaração do Síndico. Essas quitinetes terão, em média, área total de 30 m².

FIGURA 19: Variações Tipológicas SCS – Tipo A

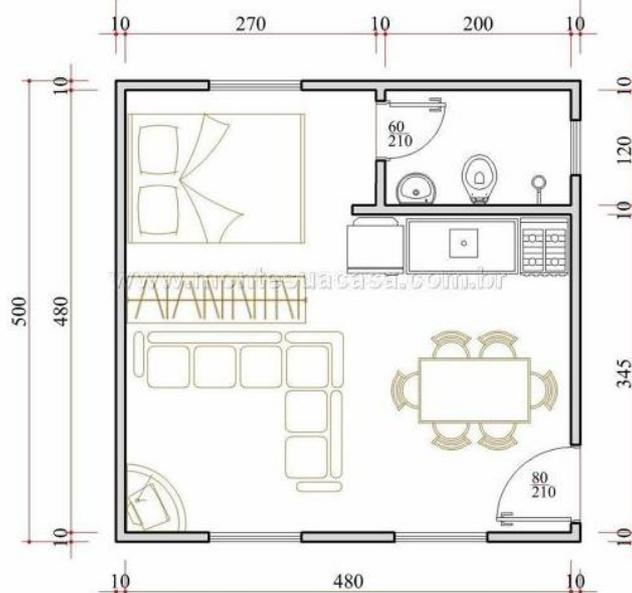
⁴⁰ Programa Viva Centro – Programa de Revitalização do Setor Comercial Sul, elaborado pela SEDUH/GDF e divulgado em set/2020, contemplando propostas de revitalização dos conjuntos urbanos, a serem adotadas prioritariamente nos setores centrais do Plano Piloto, tendo como projeto piloto o SCS. Disponível em: <http://www.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/05/Viva-Centro-Apresentacao-2020-09-09-divulga%C3%A7%C3%A3o-1.pdf>. Acesso em 10 de agosto de 2021.



Fonte: Elaborado pela Autora (2021)

São espaços que continuam com o uso comercial, podendo ser utilizados como moradia, mas sem fazer parte das estratégias de investimento em habitação no setor. Podem ser exemplificados conforme a figura 20.

FIGURA 20: Exemplo Quitinete Comercial / Residencial - SCS

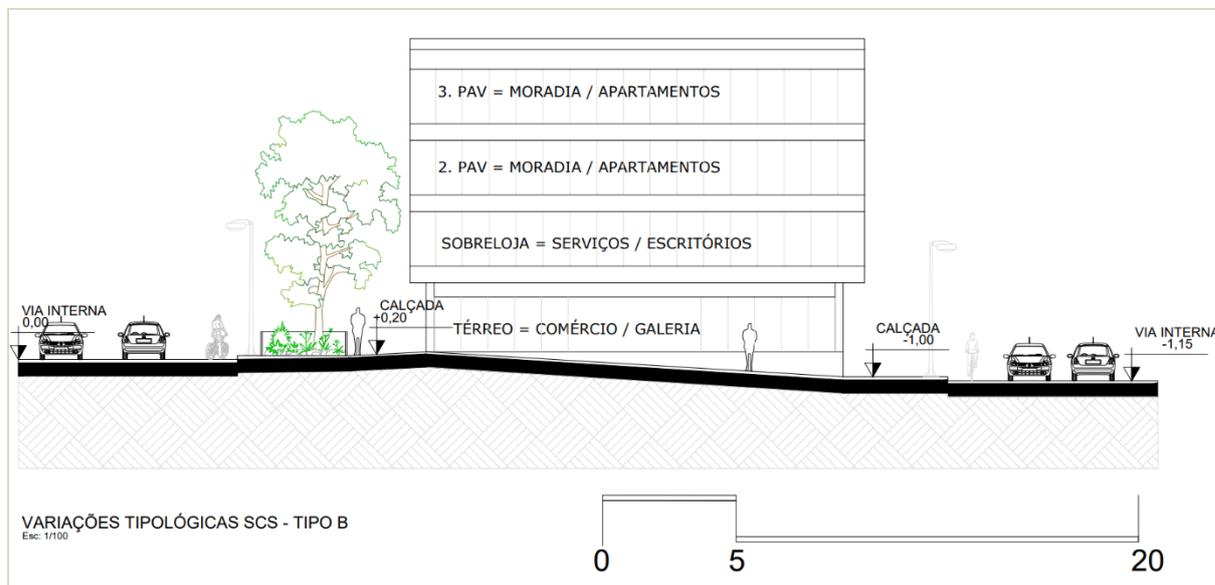


Fonte: Elaborado pela Autora (2021)

As variações tipológicas Tipo B, FIGURA 14 (pág. 71), contam com térreo e mais três pavimentos. A área térrea é utilizada como galeria e/ou comércio e o pavimento 1 é constituído por sobreloja. Nossa proposta é que a sobreloja seja destinada ao uso de serviços, com salas menores para escritórios, e os pavimentos 2 e 3 sejam destinados para uso residencial, com área em torno de 40 m² para cada apartamento, que contará com sala, quarto, cozinha/área de serviço e banheiro. Supondo que um edifício tenha 50 m de comprimento x 15 m de largura, terá uma área total de 750 m² por andar. Excluindo desta

25% de área de circulação, restam 562,50 m², o que poderá conter 14 aptos por andar, totalizando 28 aptos em cada edifício.

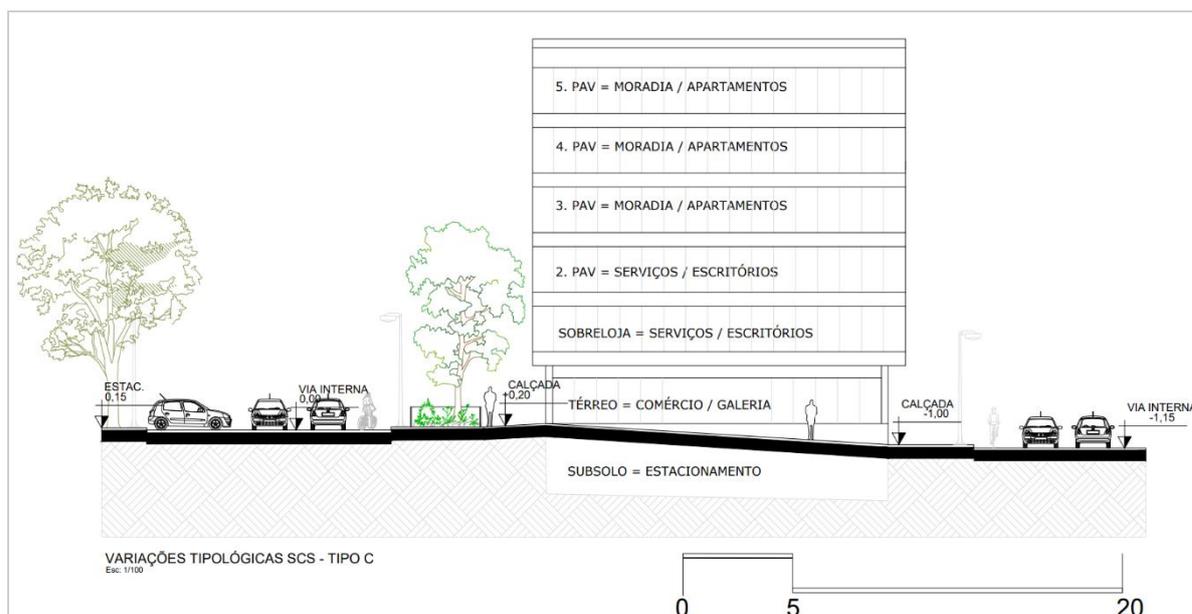
FIGURA 21: Variações Tipológicas SCS – Tipo B



Fonte: Elaborado pela Autora (2021)

Para a variação tipológica Tipo C, FIGURA 15 (pág. 72), as edificações contam com o térreo e mais 5 pavimentos. A parte térrea apresenta um fluxo intenso de pedestres devido a Rota M1 passar sob o seu pilotis, configurando uma centralidade, conforme apresentado na FIGURA 13. Assim, propõe-se que a sobreloja também seja destinada ao uso de serviços, com salas menores para escritórios e salas maiores para laboratórios e/ou centros clínicos. Que os pavimentos 3 a 5 sejam destinados para uso residencial, com apartamentos de: 01 quarto, sala, cozinha/área de serviço e banheiro, e área em torno de 50 m². Supondo que um edifício tenha 750 m² de área total e 562,50 m² de área para os aptos, poderá ter 11 aptos por andar e 33 aptos em cada edifício tipo C.

FIGURA 22: Variações Tipológicas SCS – Tipo C



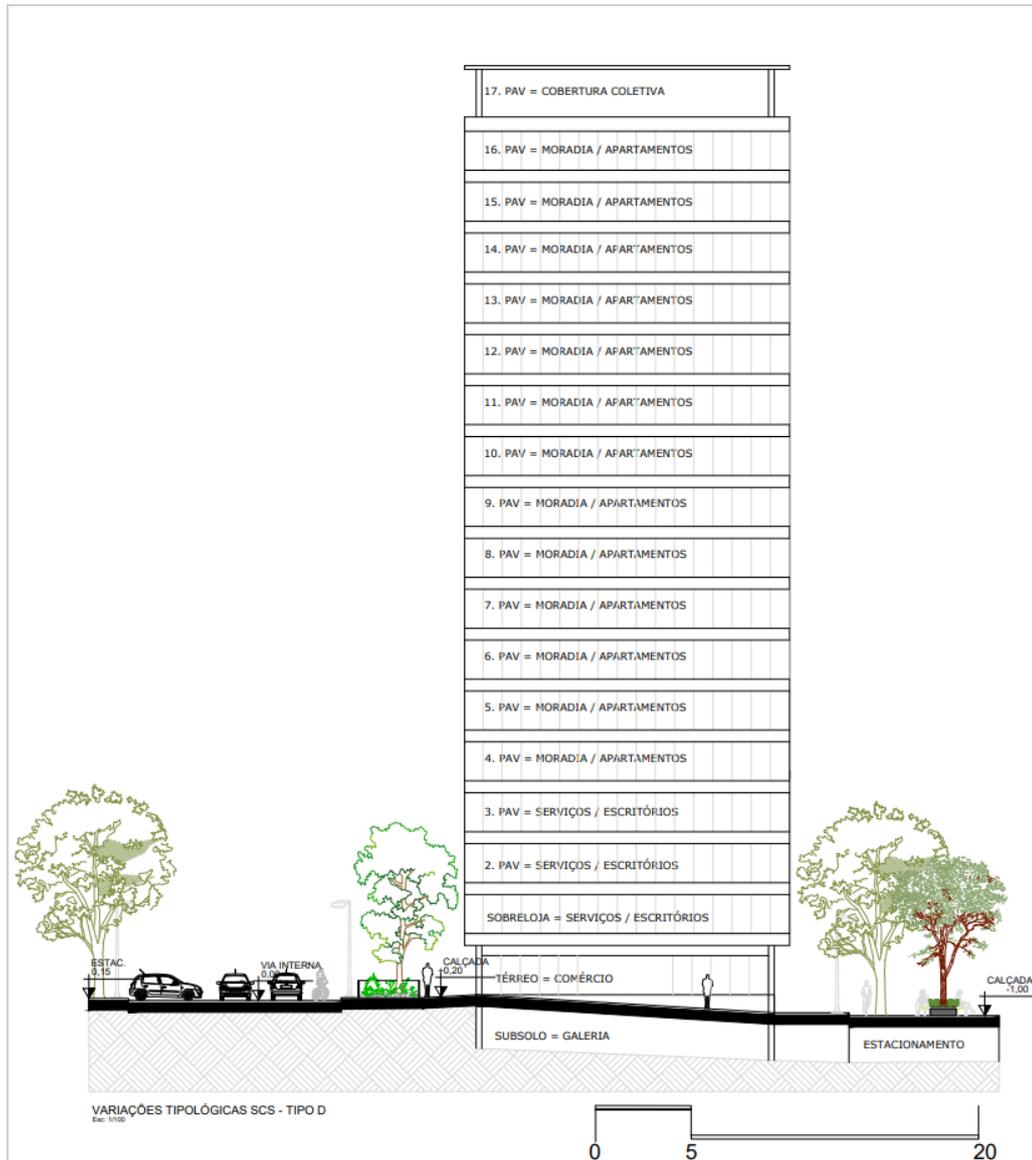
Fonte: Elaborado pela Autora (2021)

A variação tipológica Tipo D, FIGURA 16 (pág. 73), apresenta edificações com 17 pavimentos, contando com cobertura coletiva, além do subsolo com galerias e áreas de estacionamento. Propõe-se para esta tipologia o uso de serviços para a sobreloja e para os pavimentos 2 e 3. Para os pavimentos 4 a 16 propõe-se o uso residencial e cobertura coletiva no pavimento 17, contemplando nesta: lavanderia coletiva e home office, para uso exclusivo dos moradores. Os apartamentos terão em média 60 m², contendo: sala, 2 quartos, cozinha, área de serviço e banheiro.

Para esta variação tipológica, estima-se que cada edifício tenha 30m de comprimento x 30m de largura, desta forma, cada pavimento terá 900 m². Utilizando-se o mesmo cálculo das tipologias B e C, excluindo-se 25% de área de circulação, supõe-se que este tipo de edificação poderá ter 675 m² de área interna para os aptos, por andar. Se cada apto tem em média 60 m², terá então, 11 aptos por pavimento. Considerando que são 13 pavimentos destinados ao uso habitacional (4 ao 16), cada edifício tipo D poderá ter um total de 143 aptos.

Ressalta-se que a localização desta tipologia é privilegiada, pela proximidade aos serviços de transporte e outros equipamentos públicos – estação do metrô no subsolo do edifício, paradas de ônibus em frente (Eixo W), proximidade com a rodoviária do Plano Piloto, shopping center ao lado do SBS; além de contar com galerias subterrâneas para acesso ao lado oeste do SCS. A FIGURA 23 apresenta a variação tipológica tipo D.

FIGURA 23: Variações Tipológicas SCS – Tipo



Fonte: Elaborado pela Autora (2021)

Complementando a proposta relativa à variação tipológica D, propõe-se a realização de concurso de projetos de retrofit, coordenado pelo Instituto de Arquitetos de Brasília – IAB, objetivando a restauração de dois desses edifícios, readequando os seus pavimentos conforme a proposta apresentada, para uso misto. Trata-se dos edifícios Camargo Correa e Morro Vermelho, cujos projetos são de autoria do arquiteto Lelé, suas fachadas foram produzidas observando as diretrizes de conforto ambiental (brises nas fachadas norte e sul para proteção solar e blocos de concreto nas fachadas leste e oeste – mais castigadas pelo sol e ruído) e como os demais edifícios do SCS, possuem vários pavimentos com salas comerciais vazias que poderão ser transformadas em unidades habitacionais. Estes edifícios estão também demonstrados na FIGURA 24.

FIGURA 24: Proposta de *Retrofit* - Ed. Camargo Correa e Ed. Morro Vermelho - SCS



Fonte: Elaborado pela Autora (2021)

Além de promover reocupação desses espaços vazios, a proposta de retrofit vem também no sentido de modernização dos espaços e valorização da importância histórica destes edifícios. A título de referência, o Hipercentro de Belo Horizonte, um complexo predial do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial em Minas Gerais (Senac BH), localizado na área central e que atualmente abriga o Centro de Educação Profissional (CEP), com as obras de revitalização, os dois blocos do edifício construídos na década de 1970, totalizando 10,1 mil metros quadrados de área construída, transformou-se em um ícone da capital mineira.

Em função das propostas apresentadas para as 4 (quatro) variações tipológicas, estima-se que a quantidade de unidades habitacionais por 1 (um) edifício, para cada tipologia (B, C e D), será de 204 UH, conforme a seguir:

Tipo B => 28 UH

Tipo C => 33 UH

Tipo D => 143 UH

Total de UH => 204

Pode-se assim, estimar a área ocupada, de habitação de um edifício, para cada tipologia:

Tipo B => 562,50 m² x 2 pavimentos => 1.125,00 m²

Tipo C => 562,50 m² x 3 pavimentos => 1.687,50 m²

Tipo D => 675,00 m² x 13 pavimentos => 8.775,00 m²

Total de área de habitação de 01 (um) edifício para cada tipologia => 11.587,50 m²

Considerando que todo o SCS tenha 507.426,76 m² de área e que, conforme estipulado pelo programa Cidade Viva, a área de habitação seria de até 30%, ou seja, até 152.228,03 m², de acordo com os estudos da SEDUH/GDF, pode-se estimar que poderiam ser reabilitados 14 edifícios da tipologia B, 13 edifícios para a tipologia C e 13 edifícios da tipologia D; o que resultará em uma área de habitação total de 151.762,30 m².

E, finalmente, estima-se que 2.680 famílias poderão ser beneficiadas com as unidades habitacionais no SCS. Esses dados estão sintetizados na Tabela abaixo, com tipos B, C e D (tipologias com UH), quantidade de UH e edifício por tipologia, área em m² (UH e pavimentos) e estimativa de acréscimo de unidades habitacionais.

TABELA 06: Estimativa de UH e Famílias a serem atendidas

(A)	(B)	(C)	(D)	(Cx D)	(E)	(F)	(Ex F)
Tipologia	Área por UH (m ²)	Área Estimada por Pavimento (m ²)	Qtde Pavimentos	Área Estimada Total (m ²)	Qtde UH (*)	Qtde Edifícios	Qtde total UH
B	40	562,50	2	1.125,00	28	14	392
C	50	562,50	3	1.687,50	33	13	429
D	60	675,00	13	8.775,00	143	13	1859
TOTAL				11.587,50	204	40	2680

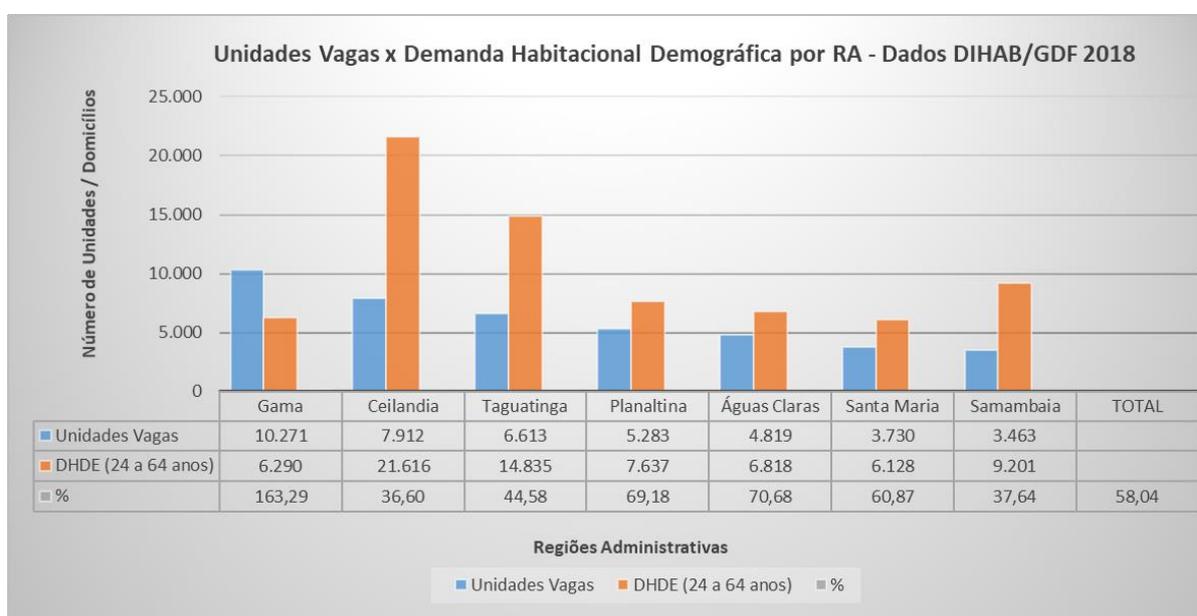
* Unidades Habitacionais considerando 01 Edifício de cada Tipologia

Fonte: Elaborado pela Autora (2021) – Dados Segeth/GDF - 2018

Conforme demonstrado no GRÁFICO 8 (pág. 38), o total de unidades imobiliárias vagas no DF é de 79.908, sendo que 11.334 destas estão localizadas no Plano Piloto, área central do DF. Considerando que essas unidades podem atender parte do *déficit* habitacional e que este se concentra nas famílias com faixas de renda até 3 salários mínimos, cabe destacar a seguinte proposta de Schvarsberg (2019): implantação de uma Política Urbana e Habitacional de Interesse Social e específica no Centro Metropolitano da Cidade, com uma utilização combinada de um conjunto de instrumentos de política urbana e habitacional para aplicação criteriosa em setores centrais do Plano Piloto, não só o SCS, como também em outras áreas centrais do DF, como: SCN, SAUS, SAUN, SBS, SBN, W3 sul e norte.

Em outras RA's do DF também apresentam um considerável número de pessoas que pretendem formar um novo arranjo domiciliar. Conforme os números da DHDE apresentados na TABELA 1 (pag. 32), do total de 79.908 unidades habitacionais vagas no DF, cerca de 42.000 unidades correspondem às RA's Gama, Ceilândia, Taguatinga, Planaltina, Águas Claras, Santa Maria e Samambaia. Verificando os dados de demanda habitacional demográfica urbana, por RA, essas 42.000 unidades vagas poderiam suprir cerca de 58% da demanda de novas unidades para as mesmas regiões, sem prejudicar as transações de moradias na região, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

GRÁFICO 10 – Unidades Vagas x DHDE (Dados DIHAB/2018)



Fonte: Elaborado pela Autora (2021) – Dados Segeth/GDF (2018)

Pelos dados apresentados no gráfico 10, que apenas na RA Gama o número de unidades vagas seria suficiente para atender a demanda habitacional daquela região. A RA Ceilândia apresenta o menor percentual de unidades vagas em relação à sua DHDE, equivalente a 36,6%, sendo que, essa RA apresenta a maior DHDE comparativamente com as demais.

Como primeira proposta de novos estudos, propõe-se uma avaliação de outras centralidades do DF, que também apresentam considerável vacância de imóveis, a exemplo das RA's de Gama, Ceilândia e Taguatinga, com o objetivo de analisar a vacância imobiliária e propor políticas habitacionais específicas para suprir o *déficit* habitacional existente nessas regiões, e dessa forma, implementar a função social da propriedade e o direito à cidade.

Espera-se que esta pesquisa seja um estímulo para a realização de novos estudos dentro do tema, e que sirva de alerta aos gestores públicos acerca da importância e da necessidade de implementação de outras políticas habitacionais, além daquelas pressionadas pelo mercado imobiliário: pressão constante por construir novas moradias de média e alta renda e contribuir ainda mais com o espalhamento das cidades.

5 CONCLUSÕES

A vacância habitacional do DF, em termos absolutos, conforme demonstrado durante a pesquisa, considerando os dados da CAESB de 2018 de unidades de consumo de água inativas como métrica aproximada de vacância imobiliária, apresenta os resultados mais expressivos no Plano Piloto, região central do DF, com 11.334 unidades vagas. Em seguida, destacam-se as cidades do Gama (10.271), Ceilândia (7.912) e Taguatinga (6.613). A vacância total do DF, também em termos absolutos, corresponde a 79.908 unidades, o que corresponde a 6,37% de um universo de 1.259.905 unidades.

O *déficit* habitacional do DF, conforme estudos da FJP, dados de 2015, é de 129.630 unidades. Sendo que, cerca de 70% deste *déficit* tem como componente principal o ônus excessivo com aluguel. Entre os anos de 2011 e 2015, o *déficit* habitacional médio no DF corresponde a 13,26% do total de domicílios urbanos.

Estudos sobre a demanda habitacional demográfica – metodologia CEF, indicam que a região de Ceilândia possui a maior demanda habitacional absoluta, com 21.616 domicílios. Em segundo lugar a região de Taguatinga, com 14.835. Em terceiro o Plano Piloto, com 12.967 domicílios. A demanda habitacional demográfica total do DF é de 131.644 moradias.

Comparando-se esses dois indicadores do DF, observa-se que tanto o *déficit* habitacional (129.630 unidades), quanto a demanda habitacional (131.644 unidades), apresentam resultados aproximados e, portanto, apontam uma considerável carência de moradias, em torno de 130 mil unidades. Observando esses indicadores, poder-se-ia imaginar uma simplista solução, alocando diretamente famílias que estão na fila por habitação de interesse social nas unidades vazias da cidade. Ou seja, as 79.908 unidades vagas no DF poderiam atender 61,4% do *déficit* habitacional. Todavia, tal solução não é viável, pois as unidades vagas são de particulares, e não necessariamente passíveis de atender as faixas de renda que representam a maior parte do *déficit* habitacional.

Entretanto, uma política habitacional ampla e diversificada pode induzir maiores possibilidades de aproveitamento desse estoque imobiliário.

Destaca-se que em outras grandes cidades brasileiras, como São Paulo e Belo Horizonte, esse cenário não é diferente. Nas três grandes cidades brasileiras analisadas – Belo Horizonte, São Paulo e Distrito Federal – estudos realizados apresentam estratégias de estímulo a reocupação dos imóveis vagos, todas elas visando a mobilização do estoque ocioso para a promoção de habitação de interesse social, pois, cerca de 90% do total do *déficit* habitacional é composto pela população com renda igual ou inferior a 3 salários-mínimos – são dados do *déficit* habitacional da FJP.

Assim, propõe-se uma política urbana e habitacional de interesse social - com a criação de ZEIS - específica para os imóveis vagos do centro metropolitano do Distrito Federal, adotando-se o uso combinado misto, com atividades comerciais no térreo e moradia nos pavimentos superiores (Schvarsberg, 2019). Constituindo assim, como uma estratégia de reocupação dos imóveis vazios e de democratização de locais elitizados. Porém, sem comprometer os princípios do tombamento e da preservação do patrimônio histórico da cidade.

Considerando a recomendação de Schvarsberg (2019), propõe-se de forma fundamental e complementar, a aplicação às propostas de políticas habitacionais mencionadas, a possibilidade de utilização dos seguintes instrumentos:

1. Demarcação urbanística para definição de perímetros com áreas de imóveis vazios ou que subutilizem seu potencial construtivo máximo;
2. Regulamentar a aplicabilidade do PEUC, sobretudo em imóveis subutilizados notificando-os e dando prazo de um ano para apresentação de projeto de reedificação ou reutilização compulsória;
3. Regulamentar a aplicabilidade do IPTU progressivo, especialmente com foco estratégico nas áreas centrais e entornos imediatos;
4. Planejar a gravação cirúrgica de algumas áreas desses setores centrais como ZEIS Centro, definindo para elas as regras e parâmetros urbanísticos e edílios específicos;
5. Mapear e definir todos os imóveis privados nos setores centrais, tecnicamente estudados como passíveis de gravação para efeito de aplicação do instrumento do Direito de Preempção, articulando a eventual disponibilização de compra desses imóveis em um

programa de HIS em convenio com a União para viabilizar a utilização de recursos do FNHIS e do OGU na reprogramação e reconversão desses imóveis na política habitacional do DF, inclusive utilizando-os para Locação Social;

6. Operação urbana consorciada - morar no centro perto do Trabalho - voltada para várias faixas sociais, mas garantindo ao menos 25% para a faixa de até três salários-mínimos.

Conforme alerta Schvarsberg (2019), para a aplicação destes instrumentos nas áreas centrais da cidade, necessita-se de um planejamento da mobilidade urbana nestas áreas, com ênfase na mobilidade ativa (pedestres e ciclistas). Destaca-se que as alterações dos usos e destinações das unidades vazias devem ser garantidas nas revisões em andamento do PPCUB e do PDTU. Além de passar pela análise criteriosa do IPHAN e do CONPLAN, de forma consequente com a Política Habitacional do DF que se encontra em exame na revisão do PLANDHIS.

Conclui-se, portanto, que a pesquisa nos permitiu produzir um conhecimento e análise crítica sobre o estado de vacância imobiliária, especialmente a habitacional no DF. Considera-se que este conhecimento seja de importância fundamental e estratégica para a formulação de políticas públicas urbanas, particularmente a habitacional, de transportes e mobilidade urbana, como também políticas e econômicas, sociais, culturais e de segurança no DF. A título de exemplo, as pesquisas realizadas pela SEDUH/SEGETH/GDF, bem como, os estudos realizados pelo IPEA, todos estes referenciados nesta pesquisa, contribuíram significativamente para a elaboração do CIDADE VIVA - Programa de Revitalização do Setor Comercial Sul, anexado a esta pesquisa (pag. 95), lançado recentemente pelo GDF.

Há uma lacuna importante a ser preenchida e atualizada em novos estudos sobre a vacância no DF, sobretudo devendo considerar os impactos do período pandemia - março de 2020 até aqui. E assim, apontar diretrizes para políticas urbanas pós-pandemia, em projetos de arquitetura que visem a melhoria dos ambientes de trabalho e moradia, bem como, da interação entre os múltiplos espaços (moradia, lazer e trabalho). Tais políticas poderão contribuir para a melhoria de programas habitacionais.

Por fim, como perspectivas ou próximos trabalhos a serem desenvolvidos, sugere-se a realização de um estudo detalhado da vacância das principais áreas centrais das RA'S Gama, Ceilândia e Taguatinga. Tais estudos poderão ainda, ser complementados com

propostas de projetos de arquitetura (retrofit) para os edifícios comerciais ou institucionais, com salas vazias e/ou prédios abandonados, a serem destinados para o uso habitacional.

REFERÊNCIAS

BALBIM, Renato e NADALIN, Vanessa Gapriotti. Padrões espaciais da vacância residencial brasileira. Artigo publicado em: boletim regional, urbano e ambiental, em 06 de dezembro de 2011. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília/DF.

BONDUKI, Nabil. Tanta casa sem gente, tanta gente sem casa: os criminosos são velhos conhecidos. Artigo publicado em www.fase.org.br. São Paulo, 03 de maio de 2018.

BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei nº 10,257, de 10 de julho de 2001. Ministério das Cidades. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257. Acesso em 19 de julho de 2021.

BRASIL. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação. Ministério da Justiça, Secretaria de assuntos legislativos, Série Pensando o Direito, nº6, Ipea, Brasília, 2015. Disponível em: http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf. Acesso em 19 de julho de 2021.

CAIXA. Demanda Habitacional no Brasil. Brasília: [s.n.], 2011. Disponível em: http://www.caixa.gov.br/Downloads/habitacao-documentos-gerais/demanda_habitacional.pdf.

Companhia de Planejamento do DF, Codeplan. Panorama habitacional prospectivo para 2020/2025. Documento elaborado pela Gerência de Estudos Urbanos GEURB/DEURA/CODEPLAN (Sergio Jatobá) com colaboração da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais – DIPOS/CODEPLAN (Ana Maria Nogales Vasconcelos). Brasília, 2019.

D’OTTAVIANO, Camila. Política habitacional no brasil e programa de locação social paulistano. Artigo publicado em Caderno CRH, Salvador, v. 27, n. 71, p. 255-266, maio/ago. 2014.

FERNANDES JUNIOR, Edésio; ARAUJO, Rogério Palhares Zschaber de - organizadores. Entre o urbano, o social e o ambiental: a práxis em perspectiva. Belo Horizonte: Gaia Cultural – Cultura e Meio Ambiente, 2015.

Fundação João Pinheiro, Diretoria de Estatística e Informações. *Déficit habitacional no Brasil 2015*– Belo Horizonte: FJP, 2018.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE. Pesquisa nacional por amostra de domicílios, Pnad. Brasil, 2018.

Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo: regulação e aplicação / Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos. -- Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, 2015.

Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada. Vacância residencial nos centros históricos urbanos: o caso de São Paulo. Elaborado por Vanessa Gapriotti Nadalin. Textos para discussão, 1987. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos (SAL): Ipea, julho, 2014.

PELUSO, Marília Luiza & CIDADE, Lúcia Cony Faria. Urbs e civitas em Brasília: um diálogo impossível? UnB - Universidade de Brasília - Departamento de Geografia, Brasília, DF. Artigo publicado em: Espaço & Geografia, Vol.5, N. 2 (2002), 191:222.

PEIXOTO, Ana Paula Maciel. Vacância residencial na Região Metropolitana de Belo Horizonte: mobilização do estoque vago para a promoção de habitação de interesse social. Orientadora: Ana Paula Baltazar dos Santos. Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo da Escola de Arquitetura da UFMG, Belo Horizonte - 2011.

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do GDF, SEDUH. Arquivos técnicos dos estudos da revisão do PLANDHIS. Nota técnica n. 01/2018. Brasília, 2018.

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação do GDF, SEDUH. Demanda Habitacional Demográfica Urbana. Brasília, 2018.

Secretaria de Gestão do Território e Habitação do Governo do Distrito Federal – SEGETH/GDF. Análise tipo-morfológica do Setor Comercial Sul. Brasília, 2018.

Secretaria de Gestão do Território e Habitação do Governo do Distrito Federal – SEGETH/GDF: *Déficit* Habitacional Urbano. Brasília, 2018.

Secretaria de Gestão do Território e Habitação do Governo do Distrito Federal – SEGETH/GDF: Vacância Imobiliária Urbana. Brasília, 2018.

Secretaria de Estado de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal – SEGETH/GDF. Seminário de habitação em áreas centrais do Distrito Federal. Brasília, 2018.

SCHVARSBURG, Benny. Preservar, dinamizar e democratizar o centro de Brasília com moradia. Artigo publicado em junho/2019 em [Brasiliários.com](https://brasiliarios.com), Brasília/DF. Disponível em: <https://brasiliarios.com/artigos/1095-preservar-dinamizar-e-democratizar-o-centro-de-brasilia-a-com-moradia>. Acesso em 18 de julho de 2021.

SCHVARSBURG, Benny. A carroça ao lado do avião: o direito à cidade metropolitana em Brasília. Caderno Metrôpoles, São Paulo, v. 19, n. 38, pp. 313- 334, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cm/v19n38/2236-9996-cm-19-38-0313.pdf>. Acessado em: 19 de julho de 2021.

SOUSA JUNIOR, Jose Geraldo de; e outros. Organizadores. Introdução crítica ao direito urbanístico (O Direito Achado na Rua); Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2019.

SITES PESQUISADOS

<https://brasiliarios.com/artigos/1095-preservar-dinamizar-e-democratizar-o-centro-de-brasilia-com-moradia>. Acesso em 18 de julho de 2021.

<http://www.cbicdados.com.br/menu/emprego/pnad-ibge-arquivos-resultados-brasil>. Acesso em 02 de maio de 2021.

<http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/11/Panorama-Habitacional-prospectivo-para-o-DF-2020-2025.pdf>. Acesso em 02 de maio de 2020 e 11 de julho de 2021.

<https://caosplanejado.com/moradias-vagas-um-precioso-recurso-desperdicado/>. Acesso em 02 de maio de 2021.

<http://www.capacidades.gov.br/dicionario>. Acesso em 08 de julho de 2021.

<https://www.linguee.com.br/ingles-portugues/traducao/core.html>. Acesso em 19 de julho de 2021. Acesso em 18 de julho de 2021.

<http://censo2010.ibge.gov.br/materiais/guia-do-censo/glossario.html>. Acesso em 18 de julho de 2021.

<https://fase.org.br/pt/informe-se/artigos/tanta-casa-sem-gente-tanta-gente-sem-casa-os-criminosos-sao-velhos-conhecidos/>. Acesso em 12 de maio de 2020.

<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/populacao/9171-pesquisa-nacional-por-mostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=o-que-e>. Acessos em 18 de julho e 02 de agosto de 2021.

<https://www.scielo.br/pdf/ccrh/v27n71/a03v27n71.pdf>. Acesso em 02 de maio de 2020.

http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5543/1/BRU_n6_padroes.pdf. Acesso em 12 de maio de 2020.

<http://www.observatorioterritorial.seduh.df.gov.br/>. Acesso em 10 de maio de 2020.

<https://www2.camara.leg.br/a-camara/visiteacamara/cultura-na-amara/historico/historico-de-paginas/lucui-costa>. Acesso em 18 de julho de 2021.

<https://monitordomercado.com.br/dino-news/3057>. Acesso em 12 de agosto de 2021.

<http://www.seduh.df.gov.br/politica-habitacional-2/>. Acesso em 17 de julho de 2021.

<http://www.seduh.df.gov.br/governo-propoe-residencias-no-setor-comercial-sul/>. Acesso em 17 de julho de 2021.

<http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/Apresentacao-11.1-camara-Tecnica-PLANDHIS.pdf>. Acesso em 19 de julho de 2021.

<http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/10/Nota-T%c3%a9cnica-Oficina-de-Morfologia-Urbana.pdf>. Acesso em 17 de julho de 2021.

http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2017/11/10_BsB_Revisitada_Montagem Republicacao.pdf. Acesso em 10 de agosto de 2021.

<http://www.seduh.df.gov.br/wp-conteudo/uploads/2020/05/Viva-Centro-Apresentacao-2020-09-09-divulga%C3%A7%C3%A3o-1.pdf>. Acesso em 10 de agosto de 2021.

<https://www.metropoles.com/distrito-federal/gdf-divulga-projeto-de-uso-residencial-no-scs-apartamentos-de-60-metros%c2%b2>. Acesso em 17 de julho de 2021.

http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf. Acesso em 19 de julho de 2021.

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.html. Acesso em 19 de julho de 2021.

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>. Acesso em 02 de maio de 2021.

ANEXOS

PROGRAMA VIVA CENTRO – Programa de Revitalização do Setor Comercial Sul – Brasília, setembro/2020.



MOTIVAÇÃO

“Rever, à luz da experiência vivida, o centro urbano como um todo e de despertar a cidade para seu core, criando todas as condições físicas e jurídicas capazes de estimular sua plena realização”

Adelido Viegas de Lima e Maria Elisa Costa
Brasília Revisitada

JUSTIFICATIVA



- Tema discutido há muitos anos:
 - Brasília 57-85
 - Brasília Revisitada
 - PDOT
 - estudos realizados pela SEDUH, destaques:
 - estratégia de revitalização de conjuntos urbanos - projetos 2016-2020 – **aprovação pelo CONPLAN**
 - PPCUB versão 2018 – **análise pelo IPHAN**
 - **ações implantadas** no SCS, ex.: melhoria dos becos, das calçadas, padronização dos quiosques, etc.



NECESSIDADE: visão integrada da revitalização do SCS

OPORTUNIDADES: nova forma de interação com a cidade:

- uso misto e redução dos deslocamentos na cidade
- novos arranjos populacionais e urbanísticos

PDOT

Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal



CONTEXTUALIZAÇÃO
PDOT

FUNDAMENTO LEGAL

PDOT – PLANO DIRETOR DE ORDENAMENTO TERRITORIAL (2009)



DAS ESTRATÉGIAS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL (Art. 105. Inciso II):

A revitalização de conjuntos urbanos



OBJETIVOS DA ESTRATÉGIA DE REVITALIZAÇÃO (Art. 110):

- fomento de investimentos para a sustentabilidade da região
- combate às causas da degradação urbana
- readequação da dinâmica urbana
- preservação do patrimônio cultural

Art. 113. A estratégia de revitalização deverá ser adotada prioritariamente, dentre outros, nos setores centrais do Plano Piloto



SETOR COMERCIAL SUL (PROJETO PILOTO)



Artigo prevê normas urbanísticas específicas para a área de revitalização

CONTEÚDO MÍNIMO E TRÂMITE

PDOT

Art. 111. A proposta de intervenção das Áreas de Revitalização deverá conter, no mínimo:

- I – delimitação do perímetro da área de abrangência;
- II – programa básico;
- III – projeto urbanístico e arquitetônico, onde couber.

previsto também:

- anuência do CONPLAN;
- aplicação de instrumentos ou de alteração de índices urbanísticos não previstas no PDOT devem ser implementadas por lei específica.

OUTRAS DIRETRIZES

PDOT

- **Diretrizes para a preservação do patrimônio cultural (Art. 11)**
 - IV – revitalizar áreas degradadas de interesse cultural;

- **Diretrizes setoriais para o desenvolvimento econômico (Art. 33):**
 - IX – revitalizar e renovar as áreas comerciais e industriais em processo de decadência ou de degradação, prevendo-se, onde couber, a flexibilização de usos e atividades;

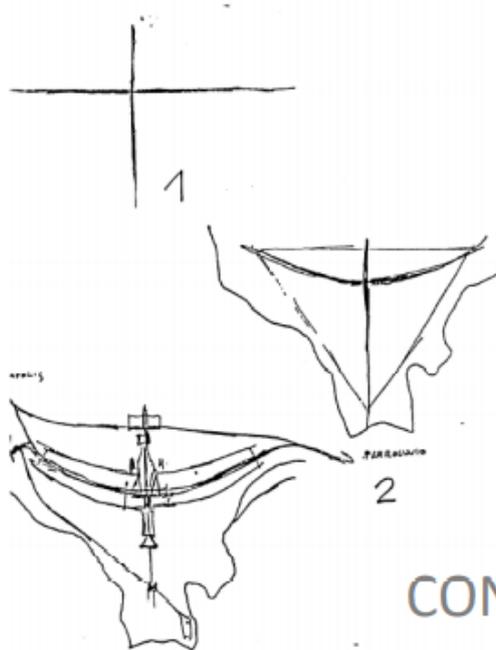
- **Diretrizes setoriais para a política de habitação (Art.49):**
 - V – viabilizar o aumento de áreas destinadas a programas e projetos habitacionais, preferencialmente em áreas urbanas já consolidadas;
 - VII – estabelecer programas que promovam a ocupação do território de forma equilibrada, com setores socialmente diversificados (...);
 - VIII – estimular a participação da iniciativa privada na produção de moradias para todas as faixas de renda;

AÇÕES PREVISTAS PARA AS ÁREAS DE REVITALIZAÇÃO

PDOT

Art. 112

- I. revitalização, regularização e renovação de edifícios;
- II. intervenções e melhorias na circulação de veículos e pedestres;
- III. recuperação de áreas degradadas, por meio de intervenções integradas no espaço público e privado;
- IV. incentivo às atividades tradicionais das áreas;
- V. introdução de novas atividades compatíveis com as tradicionais da área;
- VI. estímulo à permanência da população residente, no caso de áreas residenciais;
- VII. incentivo à parceria entre o Governo, a comunidade e a iniciativa privada para o desenvolvimento urbano;
- VIII. incentivos fiscais e tributários.

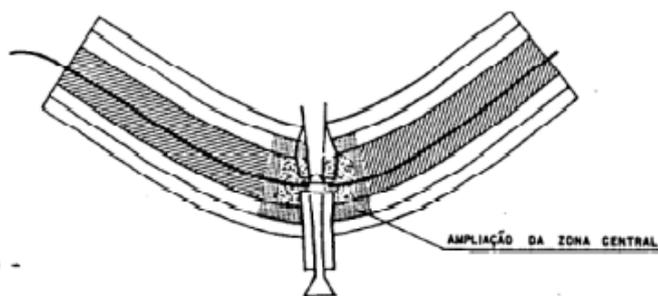


CONTEXTUALIZAÇÃO TOMBAMENTO

FLEXIBILIZAÇÃO DE USO BRASÍLIA 57-85

CENTRO URBANO

- criar as condições necessárias para que o centro urbano venha a preencher sua função.
- os Setores que formam o centro urbano de Brasília devem ser reestudados em todos os níveis, com a intenção de criar condições necessárias a torná-los verdadeiros quarteirões estruturados



ACRÉSCIMOS AO PLANO PILOTO -
APÓS O CONCURSO

FLEXIBILIZAÇÃO DE USO

BRASÍLIA 57-85

SETOR COMERCIAL SUL – SCS

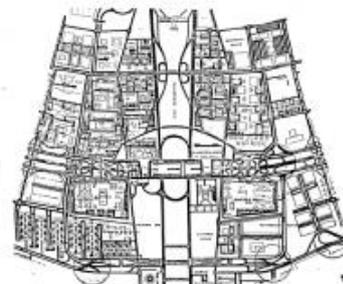
- criar condições que estimulem o preenchimento dos vazios;
- reformular o projeto em vigor, considerando:

Uso:

- admitir qualquer uso não residencial, compatível com o centro urbano, exceto apart-hotel;
- em qualquer caso, incentivar a instalação de comércio térreo ao longo das vias internas.

Ocupação:

- manter gabaritos vigentes;
- não vender áreas ainda disponíveis antes do remanejamento do projeto do Setor;
- reestudar os critérios de ocupação;
- exigir instalação de comércio térreo ao longo das vias internas.



FLEXIBILIZAÇÃO DE USO

BRASÍLIA 57-85

O próprio documento Brasília 57-85 **conclui que a setorização de usos dos setores centrais resultou mais rígida de que o sugerido pelo próprio plano.**

"Embora tardiamente, acho importante esclarecer que ao definir os vários setores da - área central da cidade - bancário, comercial, hoteleiro etc. - pretendi simplesmente acentuar a prevalência em certas áreas de determinado tipo de atividade, sem com isto excluir a instalação ali de atividades de outra natureza, necessárias ao conforto dos usuários e à animação da vida local.

Assim, por exemplo, é indispensável que, no setor hoteleiro, haja comércio entremeado nos hotéis, tanto integrado como constituindo conjuntos autônomos de lojas, escritórios, etc, a fim de oferecer aos visitantes serviços e comodidades urbanas e de tornar o ambiente vivo e agradável."

(Lucio Costa, carta ao Secretário José Carlos Mello, 1983)

FLEXIBILIZAÇÃO DE USO BRASÍLIA REVISITADA

"Reexaminar os projetos dos setores centrais, sobretudo os ainda pouco edificados, **no sentido de propiciar a efetiva existência da escala gregária (...)**

Neste mesmo sentido, **não insistir na excessiva setorização de usos no centro urbano** – aliás, de um modo geral, nas áreas não residenciais da cidade, excetuando o centro cívico. O que o plano propôs **foi apenas a predominância de certos usos**, como ocorre naturalmente nas cidades espontâneas.



[Lucio Costa,
Brasília Revisitada - 1985/1987]



CONTEXTUALIZAÇÃO

PPCUB
(Última versão, já analisada pelo IPIAN)

PROGRAMA DE REVITALIZAÇÃO DOS SETORES CENTRAIS

PPCUB

Art. 83.

- agrega ações relacionadas a políticas públicas de transporte, mobilidade urbana, planejamento urbano e infraestrutura.

- compreende três linhas de ação:
 - intervenções sobre o espaço público
 - aplicação dos instrumentos jurídicos, financeiros e tributários voltados à indução da ocupação urbana em áreas já dotadas de infraestrutura e equipamentos;
 - aplicação de instrumentos voltados à produção de moradia de interesse social, visando ao enfrentamento do processo de esvaziamento e deterioração das edificações.



AUTORIZA a instituição do Programa de Inserção de Habitação de Interesse Social

OUTRAS DIRETRIZES

PPCUB

Diretrizes gerais do PPCUB (Art. 7)

- requalificar áreas de maior relevância histórica, cultural e arquitetônica que estejam degradadas no CUB;

Diretrizes de salvaguarda para o Território de Preservação referente aos setores centrais (Art. 41)

- fomento à diversidade de usos e atividades (...);
- qualificação do território, com a integração dos diversos setores, priorizando:
 - acessibilidade universal;
 - mobilidade dos pedestres;
 - utilização prioritária do transporte público.

OUTRAS DIRETRIZES

PPCUB

Diretrizes da Política Habitacional (Art. 25)

- aplicação de instrumentos urbanísticos, tributários e administrativos, a fim de aumentar a provisão habitacional nos espaços consolidados do CUB(...);
- fomento, à luz da justiça social, da inserção de HIS em áreas centrais dotadas de infraestrutura e serviços;
- inserção de habitação nos setores centrais, condicionada à preservação da paisagem urbana histórica moderna e à reabilitação dos edifícios;
- adequação de edificações ou unidades imobiliárias vinculada a estratégias de inserção de HIS, como enfrentamento ao processo de esvaziamento e deterioração das edificações dos centros urbanos do CUB;
- criação de incentivos à produção privada de HIS no CUB, vinculada aos programas habitacionais de interesse social, e ampliação de convênios e parcerias para este fim;
- criação de alternativas de moradia nas regiões centrais, com diversidade tipológica adequadas a diferentes faixas etárias e de renda.



Setor Comercial Sul — Foto: Dênio Simões/Agência Brasília

PROGRAMA
REVITALIZAÇÃO DO SCS

O PROBLEMA E A ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO

REVITALIZAÇÃO DO SETOR COMERCIAL SUL

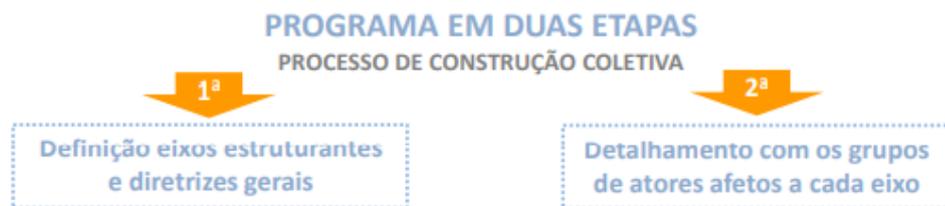


Várias tentativas feitas ao longo do tempo, no entanto:

- trata-se de **questão complexa** – superposição de vários fatos;
- **solução exige pactuação** entre os atores e ações de cada parte: órgãos públicos (competências específicas), comunidade local, segmentos atuantes, iniciativa privada, etc.

Estratégia:

- **garantir a participação social** no processo de planejamento, execução e monitoramento do programa.



PROGRAMA DE REVITALIZAÇÃO DO SETOR COMERCIAL SUL



OBJETIVO:

Dinamizar a área e resgatar a função de centro urbano, elemento fundamental da Escala Gregária do CUB, aliado à promoção do desenvolvimento econômico e à apropriação social do espaço.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- fortalecer as atividades características da escala gregária do setor
- consolidar o SCS como referência em cultura e inovação
- requalificar os espaços urbanos
- renovar edificações degradadas e obsoletas
- proporcionar espaços de convívio e tratar os espaços de conflito
- diversificar usos, com inserção do uso habitacional, visando evitar o esvaziamento fora dos horários de trabalho
- promover a oferta habitacional à população de interesse social em local dotado de infraestrutura e próximo à concentração de emprego
- reduzir os deslocamentos casa-trabalho.

ÁREA DE INTERVENÇÃO

SETOR COMERCIAL SUL - QUADRAS 1 a 6



Fonte das
imagens:
GPS e
Metrópoles

PROGRAMA DE REVITALIZAÇÃO DO SETOR COMERCIAL SUL EIXOS ESTRATÉGICOS



1. Qualificação dos espaços públicos (urbanidade)



2. Habitação (novo uso)



3. Social (inserção social)



4. Fortalecimento cultural (espaço de cultura)



5. Desenvolvimento da economia local (resgate do centro)

EIXOS ESTRATÉGICOS



EIXO 1 – QUALIFICAÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS DIRETRIZES E AÇÕES



- I. melhoria das condições de acessibilidade para usuários dos modos não motorizados, notadamente em relação às **calçadas, escadas, rampas e ciclovias**
- I. aumento da percepção de **segurança e da orientação espacial**, sob a perspectiva dos pedestres, atreladas à **iluminação**, sinalização urbana, **programação visual** adequada e **sistemas de monitoramento**
- II. qualificação dos espaços de convívio com adequação do **mobiliário urbano** criando condições propícias ao fortalecimento das relações sociais



EIXO 1 – QUALIFICAÇÃO DOS ESPAÇOS PÚBLICOS

DIRETRIZES E AÇÕES



- IV. melhoria ambiental da área com promoção de **coleta seletiva e triagem de resíduos sólidos** e **arborização e qualificação paisagística** de praças e espaços de circulação
- V. promoção de **serviços e equipamentos** atrativos, de **uso público e gratuito**, aos usuários do espaço
- VI. aumento da mobilidade urbana e do acesso ao setor por meio da **interligação dos modais de transporte** e requalificação dos estacionamentos
- VII. promoção de **ações integradas entre a iniciativa privada e o poder público** para melhoria e manutenção de espaços e serviços públicos

Exemplos:



Imagens ilustrativas

EIXO 2 - HABITAÇÃO

DIRETRIZES E AÇÕES



- I. dinamização do setor com a inserção do uso habitacional em até **30% da área total construída** da área de abrangência do Programa
 - exclui área de térreo, sobreloja e subsolo
- II. oferta de uso habitacional vinculada **primordialmente ao atendimento da população com faixas de renda** definidas na **Política Habitacional do Distrito Federal**
- III. adoção de **contrapartidas** para viabilização de habitação de interesse social no âmbito da Política Habitacional do Distrito Federal, na forma de **doação de imóveis** ou pecúnia para utilização em **programas sem transferência de propriedade**
- IV. priorização, como público alvo, dos atores que contribuem para a vitalidade e manutenção das atividades e serviços característicos do local

Máx. permitido: 30%

Área total:
507.426,76 m²

Área para Habitação:
152.228,03 m²

EIXO 2 - HABITAÇÃO

DIRETRIZES E AÇÕES



- V. oferta de linhas específicas de **financiamento** para aquisição do imóvel e **adequação para uso habitacional** em caso de interesse social e para reabilitação de edifícios
- VI. limitação de 60m² como **área máxima** da unidade habitacional
- VII. dispensa da exigência de vagas de estacionamento para uso residencial e **proibição de acréscimo de novas vagas** nos edifícios existentes
- VIII. obrigatoriedade de **uso comercial** ou de serviços no **pavimento térreo**



Alerta: o setor permite habitação, mas é **COMERCIAL**

EIXO 5 – SOCIAL

DIRETRIZES E AÇÕES



- I. promoção da garantia dos direitos e resgate da cidadania da população vulnerável do local
- II. **inserção social da população em situação de rua** do Setor com capacitação profissional para inserção no mercado de trabalho
- III. promoção de **rede de apoio**, com atores que atuam diretamente no setor, para diagnóstico, identificação das dificuldades da população vulnerável e busca de alternativas de soluções específicas para os diversos casos
- IV. incentivo às **formas cooperadas de trabalho**
- V. promoção de **projetos de geração de emprego** e renda que incluam a população vulnerável do setor



Fonte: No Setor

Ações coordenadas pela Secretaria de Desenvolvimento Social

EIXO 3 – FORTALECIMENTO CULTURAL DIRETRIZES E AÇÕES



- I. fortalecimento da identidade cultural de Brasília como uma **cidade jovem** e **preservação das relações sociais estabelecidas no setor**
- II. incentivo às diferentes manifestações populares do setor promovendo a **utilização temporária dos espaços públicos** para as atividades culturais
- III. fomento das **atividades culturais e comerciais de rua**, com devida regulamentação
- IV. estímulo à apropriação de equipamentos culturais e espaços públicos por grupos sociais, em especial de segmentos populares e minorias identitárias
- V. garantia da vitalidade da área em **horários alternativos** aos praticados no **restante da cidade** permitindo funcionamento das atividades culturais e afins, com **regramentos específicos**
- VI. **tratamento diferenciado** quanto aos **limites sonoros** permitidos no setor, de forma a garantir a continuidade das atividades culturais e de diversão praticadas



<https://quadradobrasilia.wordpress.com>

EIXO 4 – DESENVOLVIMENTO DA ECONOMIA LOCAL DIRETRIZES E AÇÕES



- I. promoção do setor como espaço vivo e diferenciado, **atrativo a novos negócios**
- II. fomento à **economia criativa** e **inovações tecnológicas** com implantação de **zona de isenção fiscal** para esses modelos econômicos
- III. incentivo a **empreendimentos indutores da atratividade do setor**
- IV. incentivo à **revitalização de fachadas** para a preservação de elementos arquitetônicos característicos do setor
- V. dinamização do setor com **flexibilização de horários de funcionamento** e possibilidade de **fechamento de ruas nos fins de semana**
- VI. fortalecimento da relação direta entre o espaço público e o privado



<https://www.archdaily.com.br>



<https://foz.portaldacidade.com/>

OUTRAS DIRETRIZES



- I. flexibilização das normas edilícias necessárias para aprovação de projetos de *retrofit* junto aos órgãos responsáveis pela aprovação de projetos, em especial em relação às normas de segurança e acessibilidade
- II. proibição de demolição de edifícios ou descaracterização dos seus elementos arquitetônicos
- III. possibilidade de aplicação de outros instrumentos urbanísticos para a efetivação das diretrizes do programa



<http://doc.brazilia.jor.br/>

GESTÃO DO PROGRAMA E ÓRGÃOS ENVOLVIDOS



COORDENAÇÃO :

- SEDUH - Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação

DETALHAMENTO E EXECUÇÃO DE AÇÕES ESPECÍFICAS:

- CACI – Casa Civil
- SEGOV - Secretaria de Governo
- SECEC - Secretaria de Cultura e Economia Criativa
- SFMP - Secretaria do Empreendedorismo
- SEPE - Secretaria de Projetos Especiais
- SO - Secretaria de Obras e Infraestrutura
- NOVACAP - Companhia Urbanizadora da Nova Capital
- SEC - Secretaria de Economia
- SEDICT - Secretaria de Economia, Desenv., Inovação, Ciência e Tecnologia
- CODHAB - Companhia de Desenvolvimento Habitacional
- SEDES – Secretaria de Desenvolvimento Social
- Administração Regional do Plano Piloto
- SSP – Secretaria de Segurança Pública
- CEB – Companhia Energética de Brasília
- BRB - Banco de Brasília

PARTICIPAÇÃO SOCIAL:

- FECOMÉRCIO-DF e Associações Comerciais
- Coletivo No Setor e outras

PRÓXIMAS ETAPAS E DATAS ESTIMADAS



1. Reunião órgãos envolvidos para contribuições (Agosto) ✓
2. Reunião com associações para contribuições (Agosto) ✓
3. Reunião de apresentação preliminar ao IPHAN (Setembro) ✓
4. Apresentação preliminar ao CONPLAN (Setembro) ✓
5. Realização de Reunião pública (Setembro)
6. Convocação de Audiência Pública (Setembro)
7. Realização de Audiência Pública (Outubro)
8. Aprovação do IPHAN/CONPLAN (Novembro)
9. Envio do PLC à CLDF (Novembro)

Equipe responsável SEDUH:

Secretário - *Mateus Oliveira*

Secretária Executiva - *Giselle Moll*

Chefe de Gabinete - *Isabela Amorelli*

COORDENAÇÃO:

Subsecretaria do Conjunto Urbanístico de Brasília

Izabel Borges

Gabriela Camolesi

Cristiano Portilho

COLABORAÇÃO:

Subsecretaria de Políticas e Planejamento Urbano

Vicente Correia

Cristiane Benedetto

Eneida Aviani

Secretaria de Estado
de Desenvolvimento
Urbano e Habitação

