

Jaime F. Erazo Espinosa, coordinador

# Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina



# Índice

© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito – Ecuador  
Telf.: (593-2) 3238 888  
Fax: (593-2) 3237 960  
www.flacso.org.ec

**Ministerio de Cultura del Ecuador**  
Avenida Colón y Juan León Mera  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 2903 763  
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-202-0  
Cuidado de la edición: María M. Pessina  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: Crearimagen  
Quito, Ecuador, 2009  
1ª. edición: abril de 2009

<b>Presentación</b> .....	9
<b>Introducción</b>	
<b>Inter/secciones urbanas: origen y contexto en América Latina</b> .....	11
<i>Jaime F. Erazo Espinosa</i>	
<b>I. VIDA Y GESTIÓN EN LOS CENTROS HISTÓRICOS</b>	
<b>El centro histórico, del concepto a la acción integral</b> .....	31
<i>Patricia Rodríguez Alomá</i>	
<b>Mediación y concertación para salvar el centro urbano y el medio ambiente de Xochimilco: un patrimonio mundial en peligro en la periferia de México</b> .....	51
<i>Anne Collin Delavaud</i>	
<b>Plan de manejo del casco histórico de la ciudad de Buenos Aires</b> .....	73
<i>Silvia M. Fajre</i>	

II. HÁBITAT POPULAR E INCLUSIÓN SOCIAL:  
POLÍTICAS Y DERECHOS

**Política de vivienda e inclusión social en Brasil: revisión  
histórica y nuevas perspectivas en el gobierno de Lula** ..... 95  
*Nabil Bonduki*

**Reflexiones sobre el derecho a la vivienda  
en el Ecuador. Una revisión desde la realidad  
urbana y el derecho a la ciudad** ..... 137  
*Pablo Gago Lorenzo*

**Direito à moradia e questão habitacional no Brasil:  
o caso da cidade Estrutural** ..... 155  
*Brasilmar Ferreira Nunes e Inaë Magno da Silva*

**Construcción de la vida asociativa: estudio de caso de las  
políticas de vivienda social en la comuna de La Pintana** ..... 175  
*María José Pérez Bravo*

III. HÁBITAT POPULAR E INCLUSIÓN SOCIAL:  
OTRAS LECTURAS

**Medios de vida urbanos y vivienda en Ecuador** ..... 195  
*Diego E. Aulestia Valencia*

**El hábitat residencial sustentable como punto de  
partida para la construcción de la ciudad** ..... 217  
*Norma Carnevalli Lobo*

**Trayectorias residenciales y estrategias habitacionales  
entre familias de sectores populares y medios residentes  
en el área metropolitana de Buenos Aires, Argentina** ..... 233  
*Ma. Mercedes Di Virgilio*

**Integración social en programas habitacionales y  
urbanos chilenos como aporte a la integración  
social nacional (1996-2006)** ..... 259  
*Paola Siclari Bravo*

IV. TRANSPORTE MASIVO Y MOVILIDAD URBANA

**El derecho a la vida en la movilidad urbana y  
el espacio público en América Latina** ..... 293  
*Ricardo Montezuma*

**Metodología para estimar y monitorear reducciones  
de gases efecto invernadero en sistemas de transporte  
masivo urbano en el marco del Mecanismo de Desarrollo  
Limpio del Protocolo de Kyoto** ..... 301  
*Camilo Rojas García*

**Diseño urbano para reducir el uso del automóvil** ..... 317  
*Diego Hurtado Vásquez*

V. GESTIÓN Y PREVENCIÓN DE RIESGOS Y DESASTRES

**Los riesgos tecnológicos en el DMQ:  
la paradoja del desarrollo urbano y el síndrome  
de nuevos escenarios de riesgos y desastres** ..... 345  
*Jairo Estacio*

**Discrepancias institucionales y vulnerabilidad  
asociada en el valle de Los Chillos frente al  
peligro de lahares del volcán Cotopaxi** ..... 365  
*Tania Serrano y Florent Demoraes*

<b>Degradación, vulnerabilidad y riesgo hidrogeomorfoclimático en áreas urbanas de laderas . . . . .</b>	<b>381</b>
<i>Othón Zevallos Moreno</i>	
<b>Construcción política de un desastre natural. La inundación de la ciudad de Santa Fe en 2003 . . . . .</b>	<b>407</b>
<i>Silvia Esther Fontana</i>	

# Direito à moradia e questão habitacional no Brasil: o caso da cidade Estrutural

Brasilmar Ferreira Nunes\*

Inaê Elias Magno da Silva\*\*

## Resumo

O presente texto discute um dos muitos casos empíricos da questão habitacional em áreas urbanas pobres segregadas no Brasil, refletindo sobre os efeitos produzidos na estrutura espacial das metrópoles brasileiras pela combinação entre os mecanismos de mercado e as escolhas governamentais. Particularmente, reflete sobre a relação entre o direito de morar e a problemática habitacional no Distrito Federal –DF, a partir da análise empírica de seu segundo mais pobre aglomerado urbano: a cidade satélite Estrutural.

Palavras-chave: moradia, Brasília, Estrutural, política habitacional, direito à cidade, segregação espacial.

---

\* Professor titular da Universidade Federal Fluminense e pesquisador do CNPq.

\*\* Doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília.

## Introdução

Objetiva-se, com o presente texto, tornar público mais um dentre muitos casos empíricos da questão habitacional em áreas urbanas pobres segregadas no Brasil e refletir sobre os efeitos que os mecanismos de mercado combinados às escolhas governamentais produzem na estrutura espacial das metrópoles brasileiras. Particularmente, discutir-se-á a relação entre o direito de morar e a problemática habitacional no Distrito Federal –DF, a partir da análise empírica de um de seus diversos aglomerados urbanos: a cidade satélite Estrutural.

O caso que ora se apresenta, encontra relevo por exemplificar o modelo segregacionista que tem caracterizado a urbanização nacional, em particular a do Distrito Federal brasileiro, e por ilustrar como a posse da terra urbana pelo Estado, em sociedades regidas pelo mercado, não é garantia de uma política habitacional equitativa entre as diferentes camadas de renda.

## Moradia no Brasil, direito ou utopia?

A Carta Constitucional brasileira, promulgada em 1988, arrola entre os objetivos fundamentais da República brasileira a erradicação da pobreza e da marginalização, e a redução das desigualdades sociais e regionais. No capítulo dedicado aos direitos sociais, o texto constitucional aponta a moradia como um dos direitos sociais do cidadão brasileiro (Brasil, 2003 - arts. 3º e 6º; Silva, 2000).

Do ponto de vista estrito dos princípios adotados pelo ordenamento jurídico nacional, o acesso à moradia não é e não pode ser prerrogativa de uma parte da população, posto que se trata de uma dimensão dos direitos que a sociedade define como fundamentais a todos os cidadãos indistintamente.

Ocorre que o mesmo ordenamento que reconhece a moradia como direito social, trata a propriedade como direito individual e coletivo inviolável (Brasil, 2003, art. 5º), reproduzindo, no nível jurídico, esta que é uma das maiores contradições estruturais das cidades capitalistas: o anta-

gonismo entre as necessidades básicas do indivíduo, aí destacada a necessidade do asilo físico, moral, emocional e simbólico da casa, e os interesses econômicos inerentes ao capital, em particular o capital imobiliário. Essa contradição, fragmento da própria natureza contraditória do capitalismo, pode ser administrada ou potencializada, a depender dos caminhos jurídicos assumidos por cada Estado e das escolhas políticas de cada governo em particular.

A Carta Magna brasileira, epicentro do ordenamento jurídico nacional e condutora formal dos destinos do Estado brasileiro, define a propriedade como direito fundamental, tanto quanto a vida, a liberdade, a igualdade e a segurança, cobrando-lhe, todavia, o atendimento a sua função social (Brasil, 2003, art. 5º, XXIII). Essa exigência, juntamente com a inclusão do direito à moradia entre os direitos sociais<sup>1</sup>, respeitado o princípio da dignidade da pessoa humana, bem assim os direitos a intimidade e privacidade, paralelamente à garantia de ser a casa asilo inviolável e o poder-dever de o Estado promover programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento (Brasil, 2003, art. 23, IX), apontam para uma escolha jurídica que, considerado o conflito entre as necessidades do indivíduo e os interesses do capital, pende em favor dos menos favorecidos. Analisado de um ponto de vista formal estrito, nosso ordenamento jurídico e, assim, nosso Estado, parecem voltar-se frontalmente à construção de uma sociedade senão igualitária, posto que isso não constitui objetivo da República brasileira (Brasil, 2003, art. 3º), ao menos mais equilibrada e digna que a atual.

A não explicitação de um objetivo igualitário por parte do Estado brasileiro baseia-se, ao que parece, na perspectiva liberal que admite como inerentes à vida social as estratificações produzidas tanto pela ordem econômica como pela ordem social. Contudo, mesmo sendo as sociedades humanas caracterizadas por estratificações em diferentes dimensões, a realidade brasileira, como caso particular, estabelece um considerável abismo entre a formalidade jurídica e a legitimidade social da norma. No âmbito formal, como visto, todo brasileiro possui o direito de ocupar como residência permanente um lugar que lhe garanta os direitos correlatos a segu-

1 Inclusão feita pela Emenda Constitucional nº 26, de 2000.

rança, privacidade, intimidade, dignidade e vida. No âmbito da realidade empírica, todavia, esse direito deixa de ser extensivo a todo cidadão e passa a ser limitado ao conjunto de indivíduos que dispõe de capital para o ingresso no mercado imobiliário capitalista. Vale dizer que essa não é uma particularidade brasileira, mas uma característica geral das sociedades que se fundamentam na conversão de todas as coisas em mercadoria (Marx, 1983) e, em contrapartida e contraditoriamente, não convertem a totalidade de seus cidadãos em consumidores, dada a desigual possibilidade de acesso à moeda.

Admitindo que a mercadorização da moradia é por si excludente de parcela da demanda pelo produto habitação, supõe-se como competência do Estado o atendimento à demanda contida, por meio de recursos como a ampliação de sua solubilidade, incentivo tributário, comercialização subsidiada ou mesmo doação. Se, como ocorre no caso brasileiro, o Estado não cumpre sua função na área habitacional ou a cumpre precariamente, mais em benefício dos estratos sociais potencialmente incluídos na oferta capitalista que dos estratos com pouco ou nenhum potencial de inclusão, o resultado não pode ser outro senão a reprodução sistêmica do déficit habitacional, ou seja, da carência de moradias em condições dignas para atendimento de sua demanda potencial. Cumpre destacar que, conceitualmente, déficit habitacional não corresponde unicamente à ausência de domicílio, mas, igualmente, à residência em domicílios precários. Morar, de um modo ou de outro, todos moram. O que se discute, todavia, é a qualidade da moradia a que a maior parte da população brasileira consegue acesso.

A explicação da existência de déficit habitacional não se encontra exatamente no fato de o contingente populacional urbano crescer em ritmo mais acelerado do que a capacidade de construção de moradias em um determinado local, mas, principalmente, no fato de parte da população encontrar-se excluída do mercado de produção de moradias, em virtude de poder aquisitivo insuficiente (Ribeiro e Pechman, 1985). Essa exclusão decorre, de um lado, da desigual distribuição da renda gerada na economia nacional, e de outro, das condições que regem a produção capitalista de moradias no Brasil, as quais impõem um elevado preço ao direito de habitar a cidade, em especial, a cidade formal, aquela cuja dinâmica é uni-

lateralmente imposta pelo mercado imobiliário. A despeito de esses excluídos engrossarem o cômputo dos que sabidamente precisam de casa, eles não compõem a demanda solvável da mercadoria moradia, porque não podem pagar o preço que o mercado exige pelo produto (Ribeiro e Pechman, 1985).

Note-se que não se trata, aqui, apenas de uma questão de exacerbação do preço do produto moradia, mas sim de uma delicada combinatória entre os preços praticados no mercado imobiliário formal e a distribuição interna da riqueza nacional, cujo desequilíbrio histórico tem resultado não exatamente em uma segmentação do mercado imobiliário, mas, mais propriamente, em uma ampla exclusão do acesso a esse mercado por parte da maioria da população.

Cumpre ressaltar ainda uma outra dimensão da segmentação do mercado imobiliário formal, diretamente relacionada à concentração do déficit habitacional nas camadas sociais com menor poder de consumo: a coincidência espacial não fortuita entre as áreas da cidade onde se concentram os investimentos públicos em infraestrutura urbana e as áreas escolhidas para residência pelas camadas de maior poder aquisitivo. Trata-se de um fenômeno de atratividade recíproca. A concentração dos estratos sociais superiores em certas áreas da cidade — resultado, em geral, da concentração espacial de benefícios e serviços urbanos —, recursivamente, atrai para essas mesmas áreas o gasto público, muitas vezes antecipadamente à demanda por serviços específicos, tais como água, esgoto, saneamento, pavimentação, iluminação, transporte e segurança pública. A concentração do gasto público para benefício dos mais beneficiados resulta na elevação dos preços dos imóveis em certas áreas da cidade e, concomitantemente, no reforço à inacessibilidade e no incremento de habitações inadequadas em outras áreas.

O caso apresentado a seguir, o da cidade Estrutural, uma das várias formações urbanas empobrecidas que circundam a capital brasileira, permite uma nítida visualização das questões até aqui discutidas, em particular pelo notório contraste entre suas condições habitacionais e as da cidade central. Antes, contudo, faz-se necessária uma breve caracterização do espaço social do DF, a título de contextualização do caso em debate.

O DF constitui hoje uma área urbana com mais de dois milhões de habitantes (tabela 02), comprovando um crescimento vertiginoso para um aglomerado urbano que se implanta em um território semivazio há apenas 47 anos<sup>2</sup>. Sua estrutura administrativa conta com 29 Regiões Administrativas –RAs, também conhecidas como cidades satélites, muitas das quais surgidas nos anos 90 do século passado. A existência e a proliferação dessas RAs refletem o intenso e contínuo fluxo migratório que se dirige para a capital do país, oriundo sobretudo de áreas limítrofes, tais como o sertão do Nordeste, o Centro-Oeste e Minas Gerais. Para as análises que se seguem, foram classificadas as RAs do DF segundo a variável renda domiciliar mensal média, distinguindo-se as cinco com melhores índices e as cinco com índices mais precários, respectivamente, como áreas de ‘elite’ e áreas ‘populares’. As demais RAs foram classificadas como áreas ‘intermediárias’<sup>3</sup>.

As áreas de ‘elite’ do DF –Brasília, Lago Sul, Lago Norte, Park Way e Sudoeste/Octogonal– são geograficamente contínuas e concêntricas, tendo como centro o Plano Piloto (Brasília). As áreas ‘populares’ –Riacho Fundo II, Planaltina, Varjão, Estrutural e Itapoã–, por sua vez, são geograficamente dispersas, não possuem centralidade definida e se localizam em pontos circundantes às áreas de ‘elite’, com distância de até 38 km em relação ao Plano Piloto, como no caso de Planaltina (CODEPLAN, 2006).

Os dados expressos na tabela 01 permitem identificar algumas importantes características locais quanto à distribuição espacial das atividades produtivas e, conseqüentemente, da renda, conforme demonstrado posteriormente na tabela 02. Os funcionários públicos civis e militares, a despeito de residirem em todas as RAs –comprovando o caráter administrativo do DF–, concentram-se nas áreas de ‘elite’, com destaque, em termos absolutos, para Brasília, que sozinha reúne 29.269 pessoas ocupadas nessa categoria (18,2%), e, em termos relativos<sup>4</sup>, para a RA Sudoeste/Oc-togo-

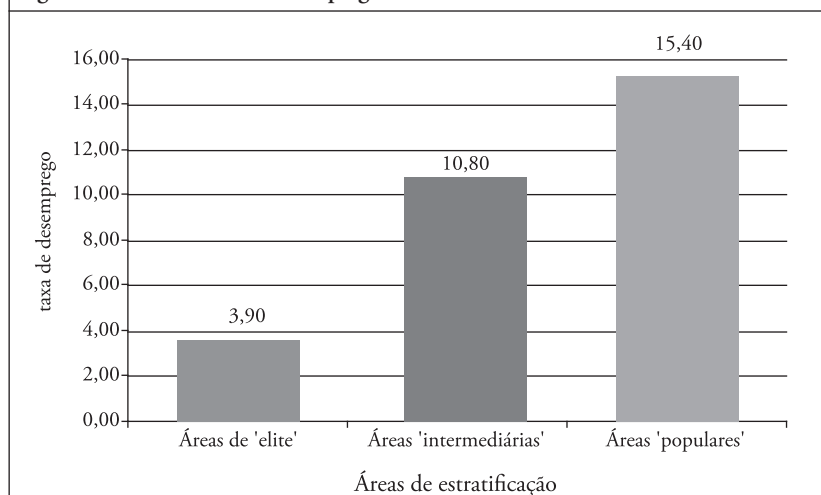
2 O atual DF surge oficialmente em 21 de abril de 1960.

3 Dada a renda média elevada e a natureza do mercado de trabalho local tem-se um conjunto importante de RAs nas áreas intermediárias. Essas, se olhadas a partir de uma perspectiva nacional, são núcleos com satisfatórias condições de vida, dando ao DF um perfil geral de “classe média”.

4 Toma-se em conta a razão entre a representatividade percentual da categoria considerada por cidade e a representatividade percentual da população daquela cidade em relação à população do DF.

nal, cuja proporção dos funcionários públicos do DF ali residentes (6,9%) é três vezes superior à representatividade de sua população na população local (2,3%). De outra parte, nota-se que os desempregados, apesar de também se diluírem por todo o território do DF, concentram-se nas áreas ‘intermediárias’ e ‘populares’, com destaque, em termos absolutos, para a Ceilândia, que reúne 27.878 desempregados (15,6% dos desempregados do DF), e, em termos relativos, para a RA Itapoã, cuja proporção dos desempregados locais ali residentes (3,1%) é 1,63 vezes superior à representatividade de sua população no DF (1,9%). A RA Itapoã é também aquela com maior proporção de desempregados relativamente à sua própria população, 16,6%, contra uma taxa de desemprego de 10,3% para todo o DF, de 3,9% para o conjunto das áreas de ‘elite’ (1,4% para o Lago Sul, a RA que registra a menor taxa de desemprego), de 10,8% para as áreas ‘intermediárias’ e de 15,4% para as áreas ‘populares’, conforme indica o gráfico 01 (CODEPLAN/SEPLAN, 2006).

Gráfico Nº. 01 - Áreas de estratificação do DF segundo a taxa interna de desemprego



Fonte: CODEPLAN/SEPLAN, 2004.



Tabela Nº. 01 - Caracterização da população residente com 10 anos ou mais segundo a posição na atividade produtiva - DF, 2004								
RAs	População residente com 10 anos ou mais		Funcionalismo público/militar		Desempregados		Demais categorias	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
DF	1.755.600	100,0	160.658	100,0	178.171	100,0	1.416.771	100,0
Áreas de 'elite'								
Lago Sul	22.446	1,3	3.732	2,3	321	0,2	18.393	1,3
Lago Norte	21.477	1,2	4.234	2,6	910	0,5	16.333	1,2
Sudoeste/Octogonal	40.813	2,3	11.085	6,9	1.022	0,6	28.706	2,0
Park way	16.984	1,0	2.901	1,8	1.047	0,6	13.036	0,9
Brasília	182.347	10,4	29.269	18,2	7.842	4,4	145.236	10,3
Total	284.067	16,2	51.221	31,9	11.142	6,3	221.704	15,6
Áreas 'intermediárias'								
Águas Claras	36.120	2,1	3.995	2,5	2.733	1,5	29.392	2,1
Guará	98.756	5,6	11.523	7,2	8.491	4,8	78.742	5,6
Cruzeiro	36.302	2,1	6.434	4,0	2.483	1,4	27.385	1,9
Taguatinga	194.895	11,1	21.715	13,5	19.574	11,0	153.606	10,8
Sobradinho	52.427	3,0	6.198	3,9	4.940	2,8	41.289	2,9
Núcleo Bandeirante	19.876	1,1	1.604	1,0	2.184	1,2	16.088	1,1
Candangolândia	11.642	0,7	1.305	0,8	1.282	0,7	9.055	0,6
Sobradinho II	60.104	3,4	4.408	2,7	6.243	3,5	49.453	3,5
Gama	94.220	5,4	8.778	5,5	12.050	6,8	73.392	5,2
Riacho Fundo	21.632	1,2	1.536	1,0	2.104	1,2	17.992	1,3
São Sebastião	50.707	2,9	2.758	1,7	5.580	3,1	42.369	3,0
Paranoá	31.599	1,8	1.293	0,8	3.213	1,8	27.093	1,9
Ceilândia	273.531	15,6	15.690	9,8	27.878	15,6	229.963	16,2
Samambaia	120.943	6,9	5.543	3,5	16.543	9,3	98.857	7,0
Recanto das Emas	79.122	4,5	4.099	2,6	8.530	4,8	66.493	4,7
Santa Maria	75.607	4,3	2.676	1,7	11.157	6,3	61.774	4,4
Brazlândia	39.816	2,3	2.556	1,6	5.180	2,9	32.080	2,3
Total	1.297.299	73,9	102.111	63,6	140.165	78,7	1.055.023	74,5
Áreas 'populares'								
Riacho Fundo II	14.037	0,8	408	0,3	1.629	0,9	12.000	0,8
Planaltina	112.354	6,4	6.666	4,1	17.601	9,9	88.087	6,2
Varjão	4.838	0,3	23	0,0	690	0,4	4.125	0,3
Estrutural	10.109	0,6	85	0,1	1.473	0,8	8.551	0,6
Itapoá	32.896	1,9	144	0,1	5.471	3,1	27.281	1,9
Total	174.234	9,9	7.326	4,6	26.864	15,1	140.044	9,9

Fonte: CODEPLAN/SEPLAN, 2004.

A despeito da nomenclatura aqui utilizada para diferenciar as áreas do DF sugerir que se possam tratar de áreas internamente homogêneas em termos socioeconômicos, quando se observa a variável *renda mensal domiciliar*, justamente aquela que sustenta a classificação aqui proposta, nota-se a existência de uma nítida estratificação interna às áreas, com uma amplitude absoluta de renda de R\$ 6.250,00 (US\$ 3.125.00)<sup>5</sup> nas áreas de 'elite', R\$ 2.334,00 (US\$ 1.167.00), nas áreas intermediárias, e R\$ 442,00 (US\$ 221.00), nas áreas 'populares', o que corresponde, respectivamente, a variações proporcionais de 2.24, 3.64 e 2.10, relativamente ao quociente da renda da cidade mais rica pela da mais pobre em cada área (tabela 02). Se, internamente a cada área, a estratificação existente é já expressiva, ela se torna excessiva quando comparadas as rendas médias das áreas de 'elite' e das áreas 'populares' –8.37 vezes em termos relativos e R\$ 5.277,00 (US\$ 2.638.50) em termos absolutos–, sendo, todavia, assustadora quando comparadas as rendas respectivas à cidade mais rica e à mais pobre do DF. A renda média do Lago Sul é 28.0 vezes superior à do Itapoá, apresentando uma amplitude absoluta de R\$ 10.873,00 (US\$ 5.436.50). A tabela 02 apresenta os números que retratam o abismo econômico que divide os mundos sociais no DF.

5 US\$ 1.00 = R\$ 2,00.

Tabela Nº. 02 - População e renda média mensal por RA– DF, 2004					
RAs	População	Renda mensal			
		Domiciliar		Per capita	
DF	2.096.534	R\$ 1,00	Salários mínimos*	R\$ 1,00	Salários mínimos*
Áreas de 'elite'					
Lago Sul	24.406	11.276	43,4	2.798	10,8
Lago Norte	23.000	8.922	34,3	2.023	7,8
Sudoeste/Octogonal	46.829	6.276	24,1	2.226	8,6
Park Way	19.252	5.092	19,6	1.273	4,9
Brasília	198.906	5.026	19,3	1.770	6,8
Total/Média ponderada da região de estratificação	312.393	5.993	23,0	1.907	7,3
Áreas 'intermediárias'					
Águas Claras	43.623	3.219	12,4	863	3,3
Guará	112.989	3.186	12,3	852	3,3
Cruzeiro	40.934	3.155	12,1	807	3,1
Taguatinga	223.452	2.493	9,6	661	2,5
Sobradinho	61.290	2.401	9,2	623	2,4
Núcleo Bandeirante	22.688	2.157	8,3	629	2,4
Candangolândia	13.660	2.150	8,3	577	2,2
Sobradinho II	71.805	1.698	6,5	438	1,7
Gama	112.019	1.558	6,0	404	1,6
Riacho Fundo	26.093	1.535	5,9	386	1,5
São Sebastião	69.469	1.362	5,2	360	1,4
Paranoá	39.630	1.361	5,2	316	1,2
Ceilândia	332.455	1.211	4,7	323	1,2
Samambaia	147.907	1.039	4,0	254	1,0
Recanto das Emas	102.271	1.013	3,9	239	0,9
Santa Maria	89.721	962	3,7	244	0,9
Brazlândia	48.958	885	3,4	219	0,8
Total/Média ponderada da região de estratificação	1.558.964	1.723	6,6	450	1,7
Áreas 'populares'					
Riacho Fundo II	17.386	845	3,3	237	0,9
Planaltina	141.097	825	3,2	200	0,8
Varjão	5.945	728	2,8	214	0,8
Estrutural	14.497	499	1,9	115	0,4
Itapoã	46.252	403	1,6	102	0,4
Total/Média ponderada da região de estratificação	225.177	716	2,7	178	0,7

Fonte: CODEPLAN/SEPLAN, 2004.  
\* R\$ 260,00.

## Questão habitacional no DF, o caso da cidade Estrutural

Situada na zona de estratificação aqui denominada áreas 'populares', a de menor poder aquisitivo médio do DF, a cidade satélite Estrutural constitui o segundo núcleo urbano mais pobre do município de Brasília. Abaixo dela, há apenas a RA Itapoã.

Do ponto de vista da questão habitacional, o dado relativo à renda média dos moradores da Estrutural (tabela 02) é da maior relevância, pois indica a principal causa da exclusão do direito a uma habitação digna que os caracteriza: sua baixa condição de renda.

Não resta dúvida que uma renda domiciliar mensal média inferior a dois salários mínimos constitui barreira intransponível para o ingresso no mercado imobiliário formal, em particular se considerado o contexto do DF, onde a concentração de renda nas áreas de 'elite', o controle estatal do uso da terra e as particularidades jurídicas da estrutura fundiária impulsionam os preços do mercado a níveis bastante elevados (Malagutti, 1999; Silveira, 1999; Borges, 2005). Além de sustentar os gastos cotidianos mínimos com alimentação, vestuário e transporte, que respondem por aproximadamente 45% do orçamento das famílias residentes nas capitais brasileiras (FGV, 2004)<sup>6</sup>, esse montante deve suportar, ainda, os preços praticados por um mercado imobiliário cujo custo médio da construção, consideradas unicamente as despesas com material e mão de obra, é da ordem de R\$ 598,28/m<sup>2</sup>, o quarto maior do país<sup>7</sup>. Esse valor ficcional –que desconsidera o preço da terra e o lucro do construtor– faz com que uma construção de 50m<sup>2</sup>, efetuada no âmbito do mercado formal, custe aproximadamente R\$ 30.000,00. Se hipoteticamente financiada em 20 anos, sem custos financeiros, isso resultaria em prestações mensais fixas de R\$ 125,00, correspondendo a 25% da renda média mensal domiciliar e a 8,7% a mais do que a média da renda *per capita* mensal dos moradores da Estrutural.

Nesse contexto, a auto-construção gradativa da moradia, sem ônus com a aquisição da terra e com os lucros do mercado, no limite das possibilidades de auto-realização de cada família em termos do tamanho e das

6 Excluem-se desse percentual os gastos com saúde e educação. Não há dados individualizados para o DF.

7 Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil, março de 2007.

condições materiais da construção, apresenta-se como a solução mais óbvia para enfrentamento da problemática habitacional (tabela 03).

Tabela Nº. 03 - Dados dos domicílios regiões de estratificação do DF e Estrutural								
	Áreas de 'elite'		Áreas 'intermediárias'		Áreas 'populares'		Estrutural	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Espécie								
Permanente	102.175	98,60	389.606	96,59	40.440	76,52	874	26,11
Improvisado	1.105	1,07	8.950	2,22	6.840	12,94	1.695	50,64
Em construção	345	0,33	4.820	1,19	5.571	10,54	778	23,24
<b>Total</b>	<b>103.625</b>	<b>100,00</b>	<b>403.376</b>	<b>100,00</b>	<b>52.851</b>	<b>100,00</b>	<b>3.347</b>	<b>100,00</b>
Condição de ocupação								
Próprio quitado	51.574	49,77	209.945	52,05	11.151	21,10	11	0,33
Próprio em aquisição	5.933	5,73	18.651	4,62	734	1,39	0	0,00
Próprio em terreno não legalizado	1.950	1,88	15.757	3,91	25.698	48,63	139	4,15
Próprio em assentamento	48	0,05	17.411	4,32	3.443	6,51	1.716	51,25
Próprio em área arrendada	0	0,00	373	0,09	103	0,19	32	0,96
Alugado	28.059	27,08	101.251	25,10	6.458	12,22	139	4,15
Cedido	5.682	5,48	35.484	8,80	4.760	9,01	245	7,32
Funcional	8.027	7,75	3.879	0,96	0	0,00	0	0,00
Outros	2.353	2,27	619	0,15	502	0,95	1.066	31,84
<b>Total</b>	<b>103.626</b>	<b>100,00</b>	<b>403.370</b>	<b>100,00</b>	<b>52.849</b>	<b>100,00</b>	<b>3.348</b>	<b>100,00</b>
Tipos								
Apartamento	72.868	70,32	39.924	9,9	715	1,35	64	1,91
Casa	22.561	21,77	345.477	85,6	44.544	84,28	1.386	41,41
Kitnette	7.520	7,26	4.499	1,1	153	0,29	53	1,58
Barraco	342	0,33	10.605	2,6	6.678	12,64	1.844	55,09
Outros	332	0,32	2.870	0,7	760	1,43	0	0,00
<b>Total</b>	<b>103.623</b>	<b>100,00</b>	<b>403.375</b>	<b>100,00</b>	<b>52.850</b>	<b>100,00</b>	<b>3.347</b>	<b>100,00</b>
Área construída								
Até 40 m <sup>2</sup>	7.977	7,70	68.122	16,89	14.987	28,36	2.441	72,91
41 a 60 m <sup>2</sup>	11.847	11,43	99.222	24,60	14.243	26,95	640	19,12
61 a 90 m <sup>2</sup>	17.454	16,84	134.457	33,33	14.565	27,56	213	6,36
91 a 120 m <sup>2</sup>	29.788	28,75	60.248	14,94	6.616	12,52	43	1,28
121 a 150 m <sup>2</sup>	8.607	8,31	16.284	4,04	1.643	3,11	11	0,33

151 a 220 m <sup>2</sup>	14.245	13,75	17.093	4,24	642	1,21	0	0,00
221 a 300 m <sup>2</sup>	5.567	5,37	5.444	1,35	122	0,23	0	0,00
Acima de 300 m <sup>2</sup>	8.137	7,85	2.502	0,62	33	0,06	0	0,00
<b>Total</b>	<b>103.622</b>	<b>100,00</b>	<b>403.372</b>	<b>100,00</b>	<b>52.851</b>	<b>100,00</b>	<b>3.348</b>	<b>100,00</b>
Número médio de pessoas por domicílio								
	3,0		4,0		3,9		4,3	
Material de construção das paredes								
Alvenaria	102.189	98,61	389.619	96,59	45.975	86,99	1.610	48,09
Madeira aparelhada	447	0,43	1.099	0,27	105	0,20	43	1,28
Concreto	683	0,66	4.008	0,99	287	0,54	11	0,33
Madeira aproveitada ou madeirite	179	0,17	7.749	1,92	2.002	11,97	1.684	50,30
Placas de cimento	48	0,05	621	0,15	134	0,25	0	0,00
Outros tipos	80	0,08	279	0,07	23	0,04	0	0,00
<b>Total</b>	<b>103.626</b>	<b>100,00</b>	<b>403.370</b>	<b>100,00</b>	<b>52.851</b>	<b>100,00</b>	<b>3.348</b>	<b>100,00</b>
Fonte: CODEPLAN/SEPLAN, 2004.								

Os dados disponíveis permitem compor o seguinte perfil residencial para a cidade Estrutural: um aglomerado urbano estabelecido sobre uma área de assentamento (51,25%); dominado por construções improvisadas (50,64%), de tipo barraco (55,09%), erguidas em material precário (50,30% em madeira aproveitada ou madeirite), com pequenas dimensões espaciais (72,91% com área construída de no máximo 40 m<sup>2</sup>) e elevada densidade habitacional relativamente à área construída (4,3 habitantes por domicílio ou um morador a cada 9,3 m<sup>2</sup>).

Pode-se afirmar que pelo menos a metade da população da Estrutural encontra-se em situação deficitária em termos de moradia. Tratam-se de, no mínimo, 7.248 pessoas precisando de casa, o que corresponde à necessidade de, pelo menos, 1.685 novas residências<sup>8</sup>.

8 Estimativa pautada na definição de déficit habitacional utilizada pela Fundação João Pinheiro – FJP (2006), que considera os seguintes números: população: 14.497 habitantes; déficit habitacional: 50% do total da população; proporção de moradores por domicílio: 4,3. O déficit habitacional real da Estrutural pode ser superior ao estimado, em virtude de coabitação e ônus excessivo com o aluguel, dois dados utilizados para a mensuração do déficit habitacional que não se encontram disponibilizados para análise das RAs do DF.

Conforme indicado na tabela 03, o perfil habitacional da Estrutural é diametralmente oposto ao das áreas de ‘elite’ e em muito pior que o da própria região de estratificação à qual pertence. Ao lado da Estrutural, em termos de precariedade habitacional, há apenas Itapoã, o mais pobre aglomerado urbano do DF. Esses dados confirmam para o DF o que tipifica a situação habitacional dos outros bolsões de pobreza urbana no Brasil: a deficiência generalizada de moradia condigna diretamente relacionada à insuficiência de renda.

O aglomerado habitacional da Estrutural, acima descrito, surge ainda na década de 1960, quando da edificação de Brasília, em torno da atividade de coleta de lixo. Sua longevidade, no decorrer dos anos, associou-se, de um lado, à segura distância que o separava do Plano Piloto e lhe dava certa “invisibilidade” frente à autoridade pública –mais ocupada em conter as constantes investidas das populações pobres rumo às áreas protegidas da cidade que propriamente em solucionar os problemas de carência habitacional que se manifestavam em diversos pontos da malha urbana do DF– e, de outro, às suas discretas dimensões sócio-espaciais, contributivas, por assim dizer, daquela “invisibilidade”.

A Estrutural chega ao ano de 2006 com uma população quase quarenta vezes superior à ali existente até o início da década de 1990<sup>9</sup> e uma situação urbana da mais expressiva carência. Faltam-lhe não apenas renda e estrutura habitacional condizentes com uma vida digna, mas, igualmente, infra-estrutura urbana adequada. Conforme indicado na tabela 04, a esmagadora parcela dos domicílios da cidade não conta com rede geral de esgoto (90,77%), ruas asfaltadas (96,50%) ou meio fio (96,50%), calçadas para pedestres (96,50%) e rede de água pluvial (95,55%). O único benefício infra-estrutural urbano que atinge a quase totalidade dos domicílios é a iluminação pública.

9 Até o início de 1994, a invasão da Estrutural registrava 89 famílias (Gouvêa, 1999). Os dados da CODEPLAN/SEPLAN para 2004 apontam a existência de 3.347 domicílios, a saber, 37,6 vezes mais domicílios do que os registrados há 13 anos. Vale notar que a variável “famílias” não se confunde com a “domicílios”, pois em um mesmo domicílio podem coabitar várias famílias. Utilizamos esse dado por ser o único disponível.

Tabela Nº. 04 - Distribuição dos domicílios por indicadores de infra-estrutura urbana - regiões de estratificação do DF e Estrutural

	Áreas de ‘elite’		Áreas ‘intermediárias’		Áreas ‘populares’		Estrutural	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Geral								
Rua asfaltada	101.985	98,42	375.608	93,12	20.652	39,08	117	3,50
Calçada	98.712	95,26	336.251	83,36	16.570	31,35	117	3,50
Meio fio	99.497	96,02	365.823	90,69	19.045	36,04	117	3,50
Iluminação pública	101.307	97,76	393.291	97,50	42.903	81,18	3.134	93,64
Rede de água pluvial	92.874	89,63	329.733	81,74	15.350	29,04	149	4,45
Total de domicílios	103.624	—	403.374	—	52.850	—	3.347	—
Esgotamento sanitário								
Rede geral	95.150	91,82	370.868	91,94	24.964	47,24	309	9,23
Fossa séptica	8.234	7,95	28.909	7,17	13.689	25,90	1.268	37,88
Fossa rudimentar	224	0,22	3.130	0,78	13.524	25,59	1.567	46,82
Vala	0	0	201	0,05	50	0,09	107	3,20
Outros	16	0,02	266	0,07	623	1,18	96	2,87
Total de domicílios	103.624	100,00	403.374	100,00	52.850	100,00	3.347	100,00

Fonte: CODEPLAN/SEPLAN, 2004.

As precárias condições infra-estruturais da Estrutural são indicativas da forma como no DF a pobreza é gerida pelo Estado para conforto da sociedade incluída, e não combatida, para benefício das próprias populações pobres. Como a terra urbana aqui é de propriedade estatal e não privada<sup>10</sup>, a decisão de ofertar ou não novas áreas habitacionais pertence ao Estado e não ao mercado. Isso permite ao governo local controlar a expansão urbana conforme sua orientação política, por meio do arbítrio do preço da terra –seguindo a mesma lógica que orienta o estabelecimento de preços no mercado privado, qual seja, a de que estoques de terras retidos em áreas centrais, ou de ‘elite’, e que já contam ou tendem a contar com beneficiamento urbano no curto prazo, têm preços mais elevados

10 A construção de Brasília no Planalto Central implicou na apropriação estatal de grande parte das terras ocupadas pelo DF.

que aqueles de localização periférica desprovidos de beneficiamento (Pereira e Lima, 2006; Gonçalves, 1998; Malagutti, 1999; Silveira, 1999)– ou por meio do assentamento das populações pobres em novas cidades satélites implantadas em áreas afastadas da cidade central.

A Constituição Federal de 1988, a passagem do DF ao status político-jurídico de unidade federativa e a conseqüente autonomia política alcançada em 1990 com a constitucionalização da eleição direta para governador e deputados distritais deram início a uma importante fase da política habitacional local, na qual destaca-se a criação do Programa de Assentamentos para a População de Baixa Renda –PAPBR, instituído com o intuito de eliminar as invasões e a sublocação no DF por meio da distribuição de lotes semi-urbanizados, em regime de concessão de uso, para moradia obrigatória do beneficiário que atendessem a requisitos pré-definidos<sup>11</sup>. Na primeira etapa do PAPBR, todas as favelas do Plano Piloto foram removidas e assentadas fora de seus limites<sup>12</sup>, a maior parte destinada à “Vila Roriz”, hoje cidade satélite de Samambaia (Gonçalves, 1998).

Dois aspectos do PAPBR são relevantes para o presente debate: o uso político dado ao programa e o crescimento e a consolidação da cidade Estrutural com todos os aspectos de precariedade que a caracterizam presentemente.

A distribuição de lotes semi-urbanizados –com esgoto e pontos de água e luz–, ainda que sob regime de concessão de uso, com pagamento de taxa mensal, em localidades distantes do Plano Piloto e nas mais precárias condições urbanísticas, veio ao encontro dos anseios da imensa massa deficitária por habitação que em trinta anos se havia acumulado no DF. Tanto os beneficiários do PAPBR como aqueles que passaram a acreditar na possibilidade de virem a ser agraciados em oportunidades futuras, e também os moradores do Plano Piloto, que se viram livres das inúmeras favelas que se lhes avizinhavam, expressaram sua aprovação ao programa elegendo diretamente ao Governo o então governador biônico, Joaquim Roriz.

11 Decreto nº 11.476, de 9 de março de 1989.

12 Exceções foram as favelas Vila Planalto, Varjão e Acampamento da Telebrasília, assentadas no próprio local por força de ampla mobilização popular (Gonçalves, 1998).

O PAPBR teve tamanha expressividade no universo simbólico local que desenvolveu uma verdadeira “comunidade de crença” entre os excluídos da cidade central em torno do sonho de aquisição de um lote em um assentamento público (Borges, 2005). A explosão demográfica registrada na invasão do “lixão” da Estrutural em 1994 é, em boa parte, resultante da crença na possibilidade de aquisição de um lote estimulada pela forma clientelista e populista como se desenvolveu o PAPBR desde sua implantação, em 1989.

### Conclusão

Pode-se dizer que a política de remoção das ocupações clandestinas de baixa renda do anel urbano central de Brasília e seu assentamento em zonas periféricas precariamente urbanizadas e fisicamente apartadas dos setores que concentram o trabalho, a renda e todo o conjunto de oportunidades de ascensão social reforça, com aval social, a exclusão do direito à cidade (Lefebvre, 1969) que tipifica a realidade urbana brasileira. Essa política de gestão da pobreza fundamenta-se em um perigoso mecanismo recursivo de retroalimentação da própria pobreza, por meio do qual o pobre excluído, considerado um problema social pelo Estado e pelo establishment (Elias e Scotson, 2000), é segregado e invisibilizado por força das políticas públicas que deveriam cuidar de sua inclusão, tornando-se, conseqüentemente, ainda mais pobre e excluído, posto que lançado, como dejetos, nas franjas dos espaços que lhe poderiam oferecer o conjunto de capitais –econômico, social, intelectual, simbólico (Bourdieu, 1989)– para assegurar sua mobilidade social e sua gradativa inclusão. Sem combinar remoção com oportunidades de trabalho, educação, segurança, lazer, cultura e urbanidade, a política de gestão dos pobres no DF tende apenas a acentuar ainda mais as situações de pobreza que tipificam os arredores da capital federal.

O caso da Estrutural não foge a essa regra. Sua lógica de ocupação e consolidação situa-se na base de um sólido processo de resistência contra o poder local, interessado na expulsão dos moradores tanto das áreas de ‘elite’ como da própria área em que se deu seu assentamento –situada no



combatido eixo cidades satélites-Plano Piloto e não no tacitamente autorizado eixo cidades satélites-cidades satélites (Nunes, 2007).

A questão habitacional no DF, como caso particular de um fenômeno geral, exemplifica com clareza os limites da ação estatal na oferta de terras e habitação à população brasileira. Na capital federal, tal como ocorre em outros contextos urbanos –estes, diferentemente daquela, dominados pela propriedade privada e não pela propriedade estatal–, a ação do Estado proprietário é contaminada, por assim dizer, pela lógica do mercado –o acesso à terra e à habitação guiam-se por critérios econômicos e de prestígio social e não pelo respeito à função social da terra e ao direito social da moradia. Como resultado, vê-se a reprodução sistemática de núcleos habitacionais precarizados, onde se aglomera uma população pobre que, motivada pela crença na prosperidade futura, aguarda com demasiada perseverança a ação de um Estado quase sempre ausente.

Como ilustra o caso aqui apresentado, a posse da terra urbana pelo Estado –mesmo um Estado formalmente tendente à implantação da Justiça Social na cidade, como o brasileiro–, por força de escolhas políticas elitistas e de importação de mecanismos de mercado, não garante às camadas de renda inferior o direito à cidade. Nesse contexto, a moradia adquire caráter onírico: é antes um sonho, que um direito.

## Referências bibliográficas

- Barros, Ricardo Paes de y Mendença, Rosane Silva Pinto de (1995). Os determinantes da desigualdade no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA.
- Borges, Antonádia (2005). “Sobre pessoas e variáveis: etnografia de uma crença política” em *Mana*. 11/1 (abril), p.67-93.
- Bourdieu, Pierre (1989). O poder simbólico. Lisboa: DIFEL.
- Brasil (2003). Constituição da República Federativa do Brasil: 1988. 20ed. Brasília: Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações da Câmara dos Deputados.
- CODEPLAN – Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central (Brasil, 2006). Coletânea de informações socioeconômicas: Região Administrativa RA VI – Planaltina. Brasília: CODEPLAN.
- CODEPLAN; SEPLAN – Secretaria de Planejamento (Brasil, 2004). Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD 2004. Brasília: SEPLAN: CODEPLAN.
- Elias, Norbert y Scotson, John L. (2000). Estabelecidos e outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade. Rio de Janeiro: Zahar.
- FGV – Fundação Getúlio Vargas (Brasil, 2004). Pesquisa sobre Orçamentos Familiares, 2002-2003. Rio de Janeiro: FGV.
- FJP – Fundação João Pinheiro (Brasil, 2006). Déficit habitacional no Brasil 2005. Belo Horizonte: Centro de Estatística e Informações.
- Gonçalves, Maria da Conceição Vasconcelos (1998). *Favelas teimosas: lutas por moradia*. Brasília: Thesaurus.
- Gouvêa, Luiz Alberto de Campos (1999). “Uma política habitacional de interesse social para o Distrito Federal”; em Paviani, Aldo, org.; Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (Brasil, 2004). Pesquisa Nacional por Amostra Domiciliar – PNAD 2004. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE – Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (2007).

- Lefebvre, Henri (1969). O direito à cidade. São Paulo: Editora Documentos.
- Malagutti, Cecília Juno (1999). “Loteamentos clandestinos no Distrito Federal: caminhos alternativos para sua aceitação”; em Paviani, Aldo, org.; Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- Marx, Karl (1983). O capital. Vol. I, Tomo I. São Paulo: Abril Cultural.
- Nunes, Brasilmar Ferreira (2007). “Modos de agir, maneiras de ser: os embates cotidianos pelo espaço urbano numa população de baixa renda no DF”; em Feldman, Sarah; Fernandes, Ana, orgs.; O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões e desafios. Salvador: UFBA/ANPUR.
- Ribeiro, Luiz C. de Queiroz y Pechman, Robert M. (1985). O que é questão da moradia. São Paulo: Nova Cultural/Brasiliense.
- Silva, José Afonso (2000). Curso de direito constitucional positivo. 18ed. São Paulo: Malheiros Editores.
- Silveira, Denise Prudente de F (1999). “Gestão territorial do Distrito Federal: trajetórias e tendências”; em Paviani, Aldo, org.; Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania. Brasília: Editora Universidade de Brasília.