

# BRASÍLIA: MORADIA E EXCLUSÃO



**ALDO PAVIANI (ORG.)**

**Coleção Brasília**

**EDITORA**



**UnB**



## **BRASÍLIA: MORADIA E EXCLUSÃO**

Autores:

Aldo Paviani (organizador)

Benny Schvasberg  
Brasilmar Ferreira Nunes  
Ignez Costa Barbosa Ferreira  
Luciana de Barros Jaccoud  
Luiz Alberto de Campos Gouvêa  
Maria Salete Machado  
Nair Heloísa Bicalho de Sousa  
Nelba Azevedo Penna  
Patrícia Colela Doyle  
Paulo Castilho Lima  
Ricardo Stumpf Alves de Souza  
Sandra Beatriz Zarur  
Zilda M. Santos

---

**BRASÍLIA — MORADIA E EXCLUSÃO**



**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

*Reitor*

João Cláudio Todorov

*Vice-Reitor*

Erico Paulo Siegmur Weidle

**EDITORA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

*Diretor*

Alexandre Lima

**CONSELHO EDITORIAL**

*Presidente*

Emanuel Araújo

Alexandre Lima

Álvaro Tamayo

Aryon Dall Igna Rodrigues

Dourimar Nunes de Moura

Emanuel Araújo

Euridice Carvalho de Sardinha Ferro

Lúcio Benedito Reno Salomon

Marcel Auguste Dardenne

Sylvia Ficher

Vilma de Mendonça Figueiredo

Volnei Garrafa

**Aldo Paviani**  
(organizador)

# **BRASÍLIA**

# **MORADIA E EXCLUSÃO**

NEUR  
Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais

CEAM  
Centro de Estudos Avançados  
Multidisciplinares da UnB



Direitos exclusivos para esta edição:  
EDITORA UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
SCS Q.02 - Bloco C - N<sup>o</sup> 78 - Ed. OK - 2<sup>o</sup> andar  
70300-500 - Brasília - DF  
Fax: (061) 225-5611

*Copyright* © 1996

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte desta publicação poderá ser armazenada ou reproduzida por qualquer meio sem a autorização por escrito da editora.

*Impresso no Brasil*

EDITOR

**MARCELO CARVALHO DE OLIVEIRA**

PREPARAÇÃO DE ORIGINALS

**CECÍLIA SHIZUE FUJITA DOS REIS**

REVISÃO

**REJANE DE MENESES E YANA PALANKOF**

ACOMPANHAMENTO EDITORIAL

**JOELITA DE FREITAS ARAÚJO**

EDITORAÇÃO ELETRÔNICA

**RAIMUNDA DIAS**

CAPA

**CARLOS MAGNO DO AMARAL**, com fotos de **ANDRÉ ABRAHÃO**

SUPERVISÃO GRÁFICA

**ELMANO RODRIGUES PINHEIRO**

ISBN: 85-230-0420-3

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central  
da Universidade de Brasília

B823 Brasília, moradia e exclusão / Aldo Paviani (organizador). — Brasília :  
Editora Universidade de Brasília, 1996. *OK*.  
250 p.

1. Planejamento do espaço urbano. 2. Urbanismo. I. Paviani, Aldo  
(organizador).

CDU - 711.4(817.4)

## SUMÁRIO

Notas sobre os autores 7

Prefácio 11

*Brasilmar Ferreira Nunes*

Apresentação 17

*Aldo Paviani*

### HABITAÇÃO: HISTÓRIA, INSTITUIÇÕES E ESPAÇO URBANO

Habitação: novos enfoques e perspectivas 27

*Ricardo Stumpf e Zilda M. Santos*

Taguatinga: uma história candanga 53

*Nair Heloísa Bicalho de Sousa, Maria Salete Machado e Luciana de Barros Jaccoud*

Vila Planalto: um caso de resistência popular 81

*Sandra Beatriz Zarur*

Comercialização de habitações populares em Brasília 115

*Patrícia Colela Doyle*

Habitação e urbanização popular: os recursos do trabalhador?

A apropriação da “fonte de Manon” em Brasília 139

*Benny Schvasberg*

### GESTÃO URBANA, TRABALHO E EXCLUSÃO

A especulação imobiliária em Brasília e a hipótese do uso da contribuição de melhoria 169

*Paulo Castilho Lima*

**Brasília: novos rumos para a periferia 189**

*Ignez Costa Barbosa Ferreira e Nelba Azevedo Penna*

**A realidade da metrópole: mudança ou transformação na cidade? 213**

*Aldo Paviani*

**Habitação e emprego: uma política habitacional de interesse social 231**

*Luiz Alberto de Campos Gouvêa*



## NOTAS SOBRE OS AUTORES

ALDO PAVIANI, gaúcho, geógrafo, livre-docente (UFMG, 1977), professor titular, docente do Departamento de Geografia da Universidade de Brasília desde 1969. Organizador das coletâneas *Brasília, ideologia e realidade* (1985), *Urbanização e metropolização* (1987), *Brasília, a metrópole em crise* (1989), *A conquista da cidade* (1991), *Cadernos do Ceam/Neur*. Ex-coordenador de pesquisas do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais (Neur), ex-diretor do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da UnB (Ceam-UnB). Consultor do PADCT/MCT, onde coordena o GT do Subprograma Ciamb (Ciências Ambientais). Diretor do Instituto de Ciências Humanas. Dedicar-se a pesquisas sobre o processo de urbanização em áreas metropolitanas.

BENNY SCHVASBERG, arquiteto, mestre em planejamento urbano (UFRJ, 1989) e doutor em sociologia urbana (UnB, 1993). Professor adjunto do Departamento de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UnB e pesquisador do Neur/Ceam. Dedicar-se ao estudo da habitação e urbanização popular. Desenvolve pesquisa sobre os impactos de alocação espacial dos equipamentos coletivos no processo de urbanização, como subsídio ao planejamento e ao desenho urbano.

IGNEZ COSTA BARBOSA FERREIRA, carioca, licenciada e bacharel em geografia (UFRJ, 1960), com especialização em geografia na Universidade de Paris-França (1962) — diploma de “Expert-Geographe”. Geógrafa do Conselho Nacional de Geografia — IBGE (1961-1967). Professora (Adjunto 4) aposentada da Universidade de Brasília. Atualmente é pesquisadora associada do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais (Neur/Ceam) da Universidade de Brasília. Tem desenvolvido pesquisas voltadas para problemáticas da urbanização e do planejamento urbano, com diversos trabalhos publicados sobre esses temas em periódicos e como capítulos de livros.

LUIZ ALBERTO DE CAMPOS GOUVÊA, mineiro, morador de Brasília há mais de vinte anos. Arquiteto especializado em planejamento

habitacional e mestre em planejamento urbano (UnB, 1988). Participou, entre 1980 e 1991, como arquiteto do GDF, na elaboração de vários projetos urbanos e de trabalhos de planejamento urbano. Ex-professor de urbanismo da PUC/Goiás e da Unesp/Rio Claro. Colaborou na coletânea *A conquista da cidade* com o artigo “A capital do controle e da segregação social” (1991). É professor na Universidade de Brasília, diretor do Sindicato dos Arquitetos do DF e assessor de várias associações de moradores de Brasília. Desenvolve pesquisa sobre a forma urbana e o meio ambiente para o doutoramento em estruturas ambientais urbanas da Universidade de São Paulo.

LUCIANA DE BARROS JACCOUD, carioca, socióloga (UnB, 1981), mestre em sociologia (UFPE, 1986). Atualmente, está cursando o Programa Doutorado em Políticas Sociais na École des Hautes Études en Sciences Sociales, em Paris. É autora de *Na lei ou na marra: movimentos sociais em crise política em Pernambuco 1955-1968* e co-autora do livro *A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília*, no qual colaborou com o artigo “Lutas sociais: populismo e democracia — 1960/1964”.

MARIA SALETE MACHADO, gaúcha, socióloga graduada pela UFRGS (1972), mestre em sociologia (UnB, 1977) e doutora em sociologia (USP, 1989). É professora do Departamento de Sociologia da UnB, coordenadora da linha de pesquisa sociologia urbana, no curso de graduação e no programa de pós-graduação. Participante da Anpocs, no grupo Lutas Urbanas, com trabalhos a respeito do “Estado e movimentos sociais”, “A violência urbana”, “Violência e meninos de rua no DF”. Publicou, recentemente, “Leitura da cidade: Rubem Fonseca e a violência urbana”, na revista *Cerrados*, Brasília, Editerra Editorial.

NAIR HELOÍSA BICALHO DE SOUSA, paulista, bacharel em ciências sociais (USP, 1972), mestre em sociologia (UnB, 1978) e doutora em sociologia (USP, 1994). Participa, como pesquisadora, dos seguintes núcleos do Ceam-UnB: Núcleo de Estudos para a Paz e Direitos Humanos; Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais e Núcleo de Estu-

dos do Brasil Contemporâneo. Está vinculada ao Ipea (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada) e tem colaborado como professora convidada no mestrado em administração da UnB. É autora de *Construtores de Brasília*, Vozes, 1983, e co-autora de, entre outros livros, *A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília* (UnB, 1991) e *Introdução ao direito do trabalho* (1993).

NELBA AZEVEDO PENNA, gaúcha, bacharel em geografia (UFSM), mestre em planejamento urbano (FAU/UnB, 1991) com a dissertação *Política urbana: a ação do Estado no Distrito Federal*. Presentemente é professora do Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, doutoranda em geografia (USP) e pesquisadora do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais (Neur/Ceam-UnB), desenvolvendo pesquisas na linha de urbanização e planejamento urbano.

PATRÍCIA COLELA DOYLE, mineira, residente em Brasília desde 1958. Graduou-se em sociologia e ciências políticas pela UnB (1977). Mestre em planejamento urbano (FAU/UnB, 1991). Funcionária do governo do Distrito Federal, atualmente é assessora na Câmara Legislativa. Área de interesse: habitação popular, planejamento urbano, uso e ocupação da terra.

PAULO CASTILHO LIMA, carioca, arquiteto formado pela Universidade do Brasil/Rio de Janeiro (1962), mestre em planejamento urbano (UnB, 1991). Professor assistente da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília. Coordenador do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais (Neur/Ceam-UnB).

RICARDO STUMPF ALVES DE SOUZA, nasceu no Rio de Janeiro, em 1951. Arquiteto (UFRGS, 1981), com especialização em desenho urbano (UnB, 1984). Desenvolveu projetos na área de habitação popular em Porto Alegre/RS, Lages/SC, Itabuna/BA e Ceilândia/DF. Livros publicados: *Repensando a arquitetura* (Thesaurus, 1985) e *Contra-correnteza* (Thesaurus, 1993). Professor da UnB em 1994, nas disciplinas funções complexas e problemas especiais — habitação popular.

SANDRA BEATRIZ BARBOSA DE CERQUEIRA ZARUR, bacharel em ciências sociais (UnB, 1978), mestre em planejamento urbano (UnB, 1991), SPURS Fellow do MIT 1991/92, mestre em planejamento regional e políticas públicas (MIT, 1993). Foi diretora da Divisão de Pesquisa do Departamento de Patrimônio Histórico e Artístico do DF. Pesquisadora do Neur/Ceam-UnB e chefe do Núcleo de Informações Sociais do Instituto de Planejamento Territorial e Urbano (IP/DF). Defendeu as dissertações: *A sobrevivência da Vila Planalto: de acampamento pioneiro a bairro histórico de Brasília* e *From bad to good government: the case of three local governments in Ceará, Brazil*. Áreas de interesse: movimentos sociais, desenvolvimento de comunidades, planejamento participativo, desenvolvimento regional, administração municipal e políticas públicas.

ZILDA MARIA DOS SANTOS, carioca, arquiteta (UFRJ, 1964), com mestrado na Coppe (UFRJ, 1986). Participa de projetos de habitação popular desde 1964 (Brás de Pina-RJ). Em Curitiba, desenvolveu os planos diretores de Maringá e Paranaguá, trabalhando ainda na Cohab-CT. Na Cohab-Volta Redonda desenvolveu conjuntos habitacionais em Três Rios, Resende, Volta Redonda e Cachoeira Paulista. Em 1973, no BNH, participou da montagem dos projetos Cura e Promorar/Rio. Professora de projeto na Fundação Rosemar Pimentel, Barra do Pirai, Santa Úrsula e UFF. Atualmente, ministra a disciplina problemas especiais — habitação popular na FAU/UnB.

**HABITAÇÃO:  
HISTÓRIA, INSTITUIÇÕES E ESPAÇO  
URBANO**



# COMERCIALIZAÇÃO DE HABITAÇÕES POPULARES EM BRASÍLIA

*Patrícia Colela Doyle*

## Introdução

Um dos problemas que mais chama a atenção de quem tem contato sistemático com a realidade habitacional das camadas empobrecidas é a intensa rotatividade das famílias nos loteamentos. Pouco tempo após a instalação em determinada área, começa a comercialização de moradias. Essa prática é observada tanto nos loteamentos legais como nas áreas de ocupação espontânea em terrenos ilegais, nas chamadas “invasões”.<sup>1</sup>

Assim, na amplitude da questão habitacional tem destaque a comercialização de moradias populares, que parece ocorrer independentemente da situação jurídica do imóvel. Para melhor compreensão desse fato, foi realizado um estudo de caso em quatro locais com três situações jurídicas diferentes: na Candangolândia, cujos imóveis têm título de propriedade; no setor M Norte de Taguatinga e na QE 38 do Guará II, onde as habitações foram concedidas ao uso; e na favela do Ceub, de ocupação ilegal.

A escolha dos núcleos habitacionais a serem pesquisados obedeceu critérios qualitativos, pois interessava incluir locais com determinadas características (situação jurídica dos imóveis, localização) fundamentais para a representatividade do trabalho. Afinal, o objetivo era saber como se dava a comercialização dos imóveis próprios, concedidos ao uso e ocupados ilegalmente. Evidentemente, a escolha dos núcleos levou em consideração, além da localização, a sua representa-

---

<sup>1</sup> Em Brasília, favela é chamada de “invasão” desde a época da construção da cidade. Ao longo do trabalho haverá referência ora à favela, ora à “invasão” para designar os assentamentos de ocupação ilegal por parte da população pobre.

tividade na malha urbana. A tabela seguinte indica o número de imóveis de cada um desses núcleos habitacionais, sua situação jurídica e a distância em relação ao Plano Piloto.

TABELA I  
LOCALIDADES PESQUISADAS

Local	Nº de domicílios	Situação jurídica do imóvel	Distância do Plano Piloto (km)
Candangolândia	2.200	Propriedade	12
Guará QE-38	170	Concessão de uso	15
"Invasão" do Ceub	600	Uso irregular	—
Setor M Norte	500	Concessão de uso	25
TOTAL	3.470	—————	—

Antes da análise dos resultados da pesquisa, torna-se obrigatório tecer alguns comentários sobre a ocupação da cidade, ressaltando as particularidades da terra urbana em Brasília.

### Terra urbana em Brasília

Brasília foi construída exatamente no período em que ocorreu a intensificação da transferência das populações do campo para as cidades. Embora se tratasse de uma cidade "tida como planejada", antes mesmo de sua inauguração a escassez e a precariedade das moradias eram uma constante.

Desde a sua criação, Brasília enfrentou um grave problema de carência habitacional, na medida em que foi implantada em pleno cerrado, em curto período de tempo. Para agravar a situação, em 1958 um imenso contingente de nordestinos chegou a Brasília e instalou-se



nas imediações da Cidade Livre, hoje Núcleo Bandeirante. O repentino afluxo agravou a carência habitacional já existente, e a alternativa encontrada foi a criação prematura de Taguatinga.

Apesar de o Plano Piloto estar praticamente desocupado, os mais pobres nunca puderam residir ali em moradias regulares. Há um equívoco quando se afirma que o plano de Lúcio Costa previa que “pobres” e “ricos” morariam próximos. Na verdade, houve oferta de residências no Plano Piloto para funcionários públicos de menor remuneração, contudo beneficiou poucos servidores, porque o número de imóveis disponíveis para esse fim era restrito.

Historicamente, o poder público sempre teve a preocupação de acabar com as favelas, não para resolver o problema, mas sobretudo para afastá-lo. Em 1971, no período mais autoritário da ditadura militar, cerca de oitenta mil pessoas residentes em favelas situadas nas proximidades do Núcleo Bandeirante foram transferidas para Ceilândia. A criação da Ceilândia repetiu, em dimensões gigantescas, a prática corrente de afastar os pobres para áreas longínquas, não-conurbadas e desprovidas de infra-estrutura, presente desde o período que antecedeu a inauguração da capital.

Aqui, apesar de a terra urbana para expansão encontrar-se, majoritariamente, em poder do Estado, não há, como nunca houve, uma distribuição mais igualitária.<sup>2</sup> A Companhia Imobiliária de Brasília, Terracap, órgão responsável pelas terras públicas urbanas, retém e controla os imóveis. Cabe lembrar que nas grandes cidades brasileiras a propriedade privada da terra é constantemente citada como uma das principais dificuldades para implementação de programas habitacionais populares. Frequentemente, o debate sobre a questão fundiária urbana coloca a propriedade estatal da terra como condição básica para a promoção da justiça social. A experiência de Brasília não confirma tal expectativa, como observa Batista: “Quanto à adoção dessa propos-

---

<sup>2</sup> Ribeiro (“Espaço urbano, mercado de terras e produção de habitações”, em L. Silva (org.), *Solo urbano*, p. 32) constata que a terra é um bem não-produzido e que, portanto, não tem valor, mas adquire um preço. Os preços fundiários são formados a partir da hierarquia de preços gerada pelas várias demandas dos agentes capitalistas, que valorizam seus capitais por meio da utilização e da transformação do uso da terra urbana.

ta em Brasília, torna-se necessário dizer que ela não teve, na prática, o dom de proporcionar uma maior equidade social ou um maior acesso à propriedade, serviços e equipamentos por parte das camadas mais desfavorecidas da população”.<sup>3</sup>

No caso de Brasília, portanto, a análise da mercadoria habitação tem de passar pela discussão da propriedade estatal da terra urbana para expansão. Singer,<sup>4</sup> afirma que “a propriedade privada do solo proporciona renda e, em consequência, é assemelhada ao capital”. Aqui não há propriedade privada das terras urbanas para expansão, contudo, como afirma Gouvêa,<sup>5</sup> “o governo age de forma semelhante à iniciativa privada, utilizando a sua prerrogativa de exclusividade das ações de planejamento urbano e monopólio das terras, como instrumento para futura especulação imobiliária”. Portanto, não é estritamente a propriedade privada da terra que proporciona a renda imobiliária, ela resulta do sistema econômico dominante, que impõe suas regras, regulando a formação do preço dessa mercadoria. Apesar de ser o governo, por intermédio da Terracap, o detentor das terras, “ele controlará o momento de transformação do uso do solo, realizando desta maneira os lucros provenientes das rendas fundiárias,<sup>6</sup> constituindo-se num agente que acumula diretamente o capital imobiliário no processo de expansão urbana”.<sup>7</sup>

A distribuição de moradias obedece às leis gerais da distribuição dos produtos, e a segregação urbana<sup>8</sup> dá-se em Brasília de forma seme-

---

<sup>3</sup> Batista, “Brasília – problemas e respostas de uma metrópole emergente”, em Paviani (org.), *Urbanização e metropolização*, p. 214.

<sup>4</sup> “O uso do solo urbano na economia capitalista”, em Maricato (org.), *A produção capitalista da casa e da cidade*, p. 21.

<sup>5</sup> *Brasília: a capital da segregação e do controle social*, p. 54.

<sup>6</sup> Sobre os tipos de renda fundiária, ver Topolov (“Análise do ciclo de reprodução do capital investido na produção da indústria da construção civil”, em Reginaldo Forti, *Marxismo e urbanismo capitalista*, p. 66).

<sup>7</sup> Campos, *A produção da segregação residencial em cidade planejada*, p. 116.

<sup>8</sup> Para Castells (*A questão urbana*, p. 210), segregação urbana é a tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e com intensa disparidade compreendida não só em termos de diferença, como também de hierarquia. Lojkin (*O Estado capitalista e a questão urbana*, p. 167), ao abordar a questão da renda fundiária, assinala que sua principal manifestação espacial reside no fenômeno da segregação.

lhante ao que acontece em diversas outras cidades brasileiras. A diferença é que aqui ela é bastante nítida e marcada. As cidades-satélites, que abrigam mais de 70% da população, localizam-se a muitos quilômetros de distância do centro e uma das outras.<sup>9</sup>

Como os demais mercados de produção, o imobiliário não é homogêneo, está ajustado à sociedade de classes, com suas desigualdades e diferenças. A habitação está subordinada à lógica capitalista, inserindo-se no fluxo da produção e do consumo, embora seja uma mercadoria especial. Trata-se de

um bem diferenciado, que apresenta toda uma gama de características, no que concerne a sua qualidade (equipamento, conforto, tipo de construção, durabilidade), sua forma (individual, coletiva, objeto arquitetural), integração no conjunto de habitações e na região, e seu *status* institucional (sem título, alugada, casa própria, co-propriedade, etc.) que determinam os papéis, os níveis e as filiações simbólicas de seus ocupantes.<sup>10</sup>

Vários outros autores discutem e destacam as particularidades da habitação, mercadoria mais importante do setor imobiliário. Como afirma Azevedo,<sup>11</sup> a atividade imobiliária é a única que, para desenvolver-se, exige, ao término de cada obra, a disponibilidade de um novo terreno. A questão fundiária, segundo Low-Beer,<sup>12</sup> assume uma importância fundamental, na medida em que é sobre o solo, e a partir deste, que se produzem as cidades, e cada parcela da terra é única, isto é, não multiplicável em si. Peruzzo<sup>13</sup> sintetiza bem quando afirma que

<sup>9</sup> A esse respeito, Paviani observa que Brasília se constitui em uma cidade polinucleada, com largos espaços não-ocupados, uma verdadeira constelação urbana, derivada de uma periferação planejada. Ao contrário das demais metrópoles que foram agregando bairros, subúrbios, conurbando-se com municípios vizinhos, numa verdadeira soldadura do tecido metropolitano, Brasília planejou o espaçamento entre os núcleos, tentando fugir à conurbação e ao emaranhado das cidades ditas tradicionais (Paviani, *Brasília: a metrópole em crise – ensaios sobre urbanização*, p. 66).

<sup>10</sup> Castells, *A questão urbana*, p. 185.

<sup>11</sup> Azevedo e Andrade, *Habitação e poder*, p. 81.

<sup>12</sup> “Renda da terra – algumas noções básicas para a compreensão do caso urbano”, *Espaço e Debates*, 8: 31.

<sup>13</sup> *Habitação, controle e espoliação*, p. 45.

a habitação, como mercadoria que se diferencia de outras mercadorias, tem características específicas: uso prolongado, elevado valor de troca, absorvedora de espaço. Seu uso, acoplado ao espaço, ao mesmo tempo que é consumido pelo valor de uso, pode aumentar seu valor graças à incorporação das externalidades.

Harvey<sup>14</sup> destaca seis aspectos que diferenciam a terra e suas benfeitorias como mercadorias especiais na economia capitalista contemporânea:

1) o solo e suas benfeitorias não podem se deslocar livremente, e isso os diferencia de outras mercadorias. O solo e suas benfeitorias têm localização fixa;

2) o solo e suas benfeitorias são mercadorias que nenhum indivíduo pode dispensar;

3) o solo e suas benfeitorias mudam de mão relativamente com pouca frequência;

4) o solo é algo permanente e a probabilidade de vida das benfeitorias é muitas vezes considerável;

5) direitos de consumo para um período relativamente longo de tempo são obtidos com grande desembolso num momento de tempo;

6) o solo e suas benfeitorias têm usos diferentes e numerosos que não são mutuamente exclusivos para o usuário.

Essa mercadoria, com toda a sua particularidade, é acessível àqueles que podem pagar por ela. Os segmentos mais pobres não dispõem de rendas suficientes para adquirir uma habitação a preço de mercado, uma vez que não há produção privada de moradia social, como em outros setores da economia, em que as indústrias fornecem bens de consumo destinados a todas as faixas de renda.<sup>15</sup> O que é oferecido aos moradores pobres, que não se constituem em demanda solvável, são loteamentos distantes, em áreas desprovidas de infraestrutura básica e de equipamentos coletivos, promovidos pelo Estado.<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> *A justiça social e a cidade*, p. 135.

<sup>15</sup> Castells, *A questão urbana*, p. 191.

<sup>16</sup> A população urbana periférica não só reparte entre si um número insuficiente de habitações. Ela reparte as piores habitações: as provisórias, nas formas dos barracos de áreas mínimas, dos conjuntos residenciais da SHIS e a sublocação de unidades residenciais (Gonzales, 1985(b), p. 84).

Os loteamentos populares executados pelo Estado constituem-se em verdadeiras frentes pioneiras urbanas. Segundo Martins,<sup>17</sup> “a frente pioneira exprime um movimento social cujo resultado imediato é a incorporação de novas regiões pela economia de mercado”. O conceito, extraído de um estudo sobre a questão agrária, parece adequado à realidade urbana. Os moradores contemplados com imóveis populares financiados pelo governo são transferidos para áreas antes desocupadas, em geral sem infra-estrutura básica. Com o tempo, chegam a água domiciliar, o esgoto e outros benefícios, e os moradores são expulsos, dando lugar a grupos de maior poder aquisitivo. Singer,<sup>18</sup> observa que o poder público, ao dotar uma zona qualquer da cidade de um serviço público, desvia para essa zona demandas de empresas e moradores que anteriormente, devido à falta do serviço em questão, davam preferência a outras localizações. Então, novas demandas estão preparadas para pagar pelo uso da terra um preço maior do que as demandas que se dirigiam à mesma zona quando esta ainda não dispunha do serviço.<sup>19</sup>

A oferta de habitações populares tem sido insuficiente para atender a demanda e, nos últimos anos, vem se limitando às faixas situadas nos patamares inferiores do mercado popular. Isso tem levado a parcela que tanto é excluída dos programas governamentais (por ter renda maior do que a exigida nos programas populares) como dos empreendimentos imobiliários privados (por ter uma renda pequena) a exercer uma pressão sobre os moradores originais dos assentamentos. O resultado é que os imóveis produzidos para atender às faixas de menores rendimentos acabam sendo apropriados por segmentos mais bem situados financeiramente. A casa, que deveria ter um valor de uso, passa a ter valor de troca.

---

<sup>17</sup> *Capitalismo e tradicionalismo*, p. 45.

<sup>18</sup> “O uso do solo urbano na economia capitalista”, em Maricato (org.), *A produção capitalista da casa e da cidade*, p. 34.

<sup>19</sup> Colocações similares são feitas por Low-Beer (*op. cit.*, p. 37): “Um outro fator que contribui para aumentar a rentabilidade do investimento em terras urbanas tem sido o grau de intervenção do Estado no desenvolvimento urbano (...). Na medida em que são instalados serviços de infra-estrutura e equipamentos coletivos se observa intensa expansão do capital e valorização das terras”.

## A pesquisa

Por meio do estudo de caso em quatro assentamentos, com três distintas situações jurídicas, buscou-se conhecer os processos de comercialização das habitações populares em Brasília, ou seja, saber como ocorrem as vendas e os aluguéis e quem são os compradores e os inquilinos.

Partindo do suposto de que a comercialização se dá independentemente da situação jurídica do imóvel, foram pesquisados três assentamentos promovidos pelo Estado e uma “invasão”. Em dois assentamentos os imóveis foram concedidos ao uso, e no outro foram vendidos, como referido anteriormente.

A hipótese básica que norteou o estudo de caso foi a de que a comercialização das moradias populares ocorre independentemente da situação jurídica do imóvel. A hipótese foi formulada com base nas evidências empíricas:

— Reformas nas habitações, com visíveis alterações das fachadas, sugerindo que famílias com rendas mais elevadas estão se apropriando dos imóveis.

— Elevado número de pessoas que procura a Sociedade de Habitações de Interesse Social (Shis) para regularizar a situação do imóvel, pois a compra fora registrada em documentos de cessão de direitos.

— Pessoas que residem em “invasões”, após comprarem as habitações de terceiros, comparecem à Shis para “trocar o nome no cadastro” (referência ao levantamento geral de “invasões”, realizado em 1983).

Ao se escolherem imóveis com título de propriedade, com contrato de concessão de uso e de ocupação irregular procurou-se abranger as diferentes situações jurídicas dos imóveis residenciais. Além disso, incluiu-se, além da venda, o aluguel, que pode acontecer em todas as modalidades.

No caso da escolha dos núcleos habitacionais, optou-se por assentamentos com localização e dimensão diferenciados, de modo a garantir uma maior representatividade da amostra. Nas áreas urbanas, a localização é um fator fundamental na formação da renda fundiária.

“No caso dos terrenos urbanos, naturalmente a localização é um fator diferencial muito mais importante do que o tipo de terreno em si”.<sup>20</sup>

Inicialmente, escolheram-se três lugares correspondentes a três diferentes situações jurídicas dos imóveis: Candangolândia – propriedade; Setor M Norte – concessão de uso; “invasão” do Ceub – ocupação ilegal. Durante o trabalho de campo, encontrou-se no Setor M Norte um volume pequeno de vendas: dois casos. A suspeita foi de que o número muito restrito de vendas resultava de uma situação peculiar. Ali havia uma associação de moradores forte e atuante, tanto que o assentamento resultou do movimento de moradores. Além disso, técnicos do governo do Distrito Federal faziam, na época, um trabalho comunitário com os moradores, e um dos pontos debatidos era justamente a importância da casa, conscientizando-os para não venderem o imóvel. Era, portanto, uma situação incomum. As evidências levavam a crer que as vendas ocorriam em pequeno número, mais em função desses fatores e menos por ser concessão de uso. Por isso, foi incluída a QE 38, no Guará, pois ali os lotes foram distribuídos também em regime de concessão de uso. Dessa forma, seria possível avaliar melhor se o fato de os contemplados em programas habitacionais não terem a propriedade do imóvel impedia-os de negociá-lo.

A localização privilegiada da Candangolândia e sua dimensão e diversidade contribuíram decisivamente na escolha. A “invasão” do Ceub foi incluída por se tratar de um aglomerado antigo, com um tamanho razoável e incrustado no tecido urbano do Plano Piloto. A expansão do setor M Norte chamou atenção por ser um assentamento em que os imóveis foram distribuídos em regime de concessão de uso, uma das primeiras experiências nessa modalidade, também por estar localizado em Taguatinga, satélite que, embora distante do Plano Piloto, é a mais importante em termos econômicos. As razões da inclusão da QE 38 já foram colocadas anteriormente. Faltou apenas dizer que sua localização influenciou, pois o Guará é a cidade-satélite onde os imóveis residenciais são mais caros.

Os conjuntos habitacionais produzidos pelo Estado, principalmente nos últimos anos, não são empreendimentos direcionados a uma

---

<sup>20</sup> Low-Beer, *op. cit.*, p. 35.

faixa com grande capacidade de consumo. Ao contrário, o Estado necessita produzir habitações populares para uma parcela da população que não se constitui em demanda solvável para o mercado de produção capitalista de habitações. “Numa sociedade capitalista, com efeito, a demanda de um determinado bem é apenas a demanda solvável, ou seja, tão-somente constituída pelos indivíduos que podem pagar o seu preço”.<sup>21</sup>

Os lotes dos assentamentos recentes não foram produzidos para dar lucro como alguns programas executados pelo extinto Banco Nacional da Habitação – BNH (Planhap, por exemplo) que, mesmo visando ao “interesse social”, incluíam somente os estratos de renda capazes de pagar o preço do imóvel construído. Contudo, tão logo os lotes são criados, entram no mercado e adquirem um valor superior ao de sua produção, mesmo quando ainda não possuem os equipamentos públicos urbanos e comunitários. “Essa valorização muda o significado da habitação popular, que deixa de representar um bem de consumo para se constituir, principalmente, em um bem de capital. O que deveria servir para morar passa a servir para vender”.<sup>22</sup>

A dinâmica de produção e consumo dos espaços urbanos passa também pelas “invasões”, uma vez que também ali as moradias são comercializadas. Apesar de a favela ser a forma mais econômica de moradia fixa e abrigar parte dos segmentos mais pobres das classes trabalhadoras, não escapa de uma tendência geral de valorização dos imóveis. A “invasão” do Ceub, situada em uma área de grande valorização imobiliária, incorporava as vantagens de sua localização. Os barracos, ainda que construídos em terrenos de ocupação ilegal, eram intensamente procurados, provocando um movimento considerável de compra, venda e aluguel, realizando renda imobiliária.

No caso das favelas, existe um outro componente que, indubitavelmente, influi no preço das moradias. Em Brasília, historicamente as “invasões” são erradicadas e as famílias recebem lotes, a exemplo do que ocorreu no período inicial da construção da cidade, com Ceilândia e com os assentamentos. A perspectiva de uma futura inserção em programas habitacionais gera uma valorização adicional aos imóveis

---

<sup>21</sup> Ribeiro e Pechman, *O que é a questão da moradia*, p. 9.

<sup>22</sup> Valladares (org.), *Habitação em questão*, p. 89.



surgidos nas áreas de ocupação ilegal. Evidentemente há casos em que o desfecho não é esse; em 1987, a erradicação da SQN 110 foi uma demonstração de truculência, e os moradores não tiveram a contrapartida dos lotes em Brasília.

Mesmo nos assentamentos dirigidos às famílias situadas nos patamares de renda mais baixos, e nas próprias favelas, os mecanismos do mercado imobiliário reproduzem-se.

Os assim chamados problemas habitacionais, entre os quais a própria favela, devem ser entendidos no âmbito de processos socioeconômicos abrangentes, que determinam a produção do espaço de uma cidade e refletem sobre a terra urbana a segregação que caracteriza a excludente dinâmica das classes sociais.<sup>23</sup>

A condição de raridade da terra urbana, aliada às suas qualidades extraordinárias adquiridas por meio dos diferentes *status* dos variados setores da cidade, transforma a terra urbana em mercadoria rara, com condições especiais. A Terracap, no processo especulativo dos terrenos, obtém um lucro suplementar, oriundo da condição de raridade ou qualidade extraordinária, gerado pela renda de monopólio.<sup>24</sup> Paviani<sup>25</sup> acrescenta que, em Brasília,

a atividade imobiliária encontra-se fortemente atrelada ao monopólio da terra urbana, de um lado, e, de outro, à insuficiente oferta de habitações, sobretudo para os moradores da periferia. Essas condições geram um processo permanente de expulsão das famílias, conseqüência do vertiginoso preço da terra, que afeta tanto as áreas periféricas como as de ocupação ilegal, não obstante suas peculiaridades.

Em seguida, serão comentados os resultados da investigação de campo, realizada na Candangolândia, Setor M Norte, Guará II e favela do Ceub.

---

<sup>23</sup> Kowarick, *A espoliação urbana*, p. 80.

<sup>24</sup> Gonzales, 1985(a), p. 104.

<sup>25</sup> Brasília: *a metrópole em crise – ensaios sobre urbanização*, p. 57.

## A compra, a venda e o aluguel

Nos quatro locais pesquisados encontraram-se três categorias de moradores: os que receberam as casas ou construíram o barraco, denominados moradores originais; os que compraram a casa ou o barraco dos moradores originais – identificado como compradores; e os que moram de aluguel, ou seja, os inquilinos ou locatários.

A tabela seguinte demonstra os percentuais de venda e aluguel, em cada localidade.

Local	Venda	Aluguel
Candangolândia	20%	5,2
Setor M Norte	07%	3,8
QE 38 Guará	70%	0,0
Ceub	60%	18,7

Com exceção da favela do Ceub, que possuía mais de dez anos de existência, os demais núcleos tinham sido criados há menos de quatro anos.

Entre os compradores dos imóveis pesquisados, não se encontrou nenhum migrante recente, todos têm bastante tempo na cidade e enfrentaram várias mudanças. Os moradores da favela do Ceub, com exceção de apenas um, moraram em outros locais de ocupação legal, pagando aluguel. Pasternak<sup>26</sup> chama esse processo de filtragem descendente, uma vez que antes da “invasão” usufruíram de uma situação legal de moradia, por mais precária que fosse a habitação. Processo que é resultado da crescente valorização da terra urbana e do empobrecimento contínuo dos segmentos pauperizados.

Os dados acerca da remuneração confirmam a suposição de que pessoas com rendas mais elevadas (mas não muito) adquirem as casas; mais de 60% têm rendimentos superiores a três salários. Portanto, trata-se de uma parcela que, embora tenha maior poder aquisitivo do que os moradores originais, não tem como penetrar no mercado imo-

<sup>26</sup> “Favelas: fatos e políticas”, *Sociedade e Território – Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, p. 35.

biliário organizado em moldes capitalistas, e não tem, evidentemente, como morar no Plano Piloto. Quer dizer, se por um lado os compradores dos imóveis dos assentamentos promovidos pelo Estado possuem um montante de capital para adquirir uma habitação (popular), por outro, são excluídos do mercado capitalista organizado.

O trabalho realizado por Andrade e Silva sobre a situação econômica da população de Brasília revelou que cerca da metade da população se apropria de apenas 13% da renda, enquanto 8% do topo detém mais de um terço. Considerando que nas cidades-satélites residem mais de 70% dos habitantes de Brasília, pode-se inferir daí o montante de renda que cabe à população periferizada. O estudo demonstra, assim, como a segregação espacial acentua a separação econômica entre os diversos grupos sociais.<sup>27</sup>

A comercialização é informal e direta entre o morador original e o comprador, sem intermediação de agentes imobiliários, o que não retira o caráter capitalista da transação. Seja o morador que vendeu o imóvel na Candangolândia, no Setor M Norte, na QE 38 do Guará ou a posse do barraco na favela do Ceub, todos tiveram lucro com a venda, realizando renda imobiliária. Os preços oscilam em função do tipo de imóvel e, principalmente, da localização, na medida em que existem diferentes tipos de terreno e de habitação.<sup>28</sup> Mesmo considerando todas as particularidades dos locais pesquisados (posse, concessão e propriedade), o que se nota é a realização da renda (absoluta) em todos os casos, porquanto houve renda para todos os tipos de terreno, independentemente das vantagens comparativas que esse possa oferecer.<sup>29</sup>

Por meio de uma rede de relações pessoais fica-se sabendo dos imóveis à venda, não há publicidade formal. Essa é uma das características do que Santos chama de circuito inferior da economia.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Andrade e Silva, "A distribuição perversa da renda urbana do Distrito Federal", em Paviani (org.), *Urbanização e metropolização*, p. 75.

<sup>28</sup> Low-Beer, ao analisar a renda da terra na economia capitalista, observa que os fatores determinantes da renda diferencial nos custos da produção são as diferentes qualidades dos terrenos e sua localização em relação ao mercado ou a outro centro de atração qualquer (Low-Beer, *op. cit.*, p. 35).

<sup>29</sup> Low-Beer, *op. cit.*, p. 36.

<sup>30</sup> De acordo com Santos, há dois circuitos na economia urbana que formam dois subsistemas dentro do sistema urbano. Ambos são opostos e complementares.

A compra da habitação significa, em todos os casos, o sacrifício de alguns bens. Afora uma parcela que tinha outro imóvel para vender, a maioria teve de dispor de bens muitas vezes essenciais, como camas, geladeiras, fogões, refrigeradores, entre outros, de modo a obter o capital necessário para pagar o ágio da casa ou do barraco na favela.

Com exceção da Candangolândia (por ser propriedade legal, a casa podia, em tese, ser vendida), todos os demais compradores realizaram negócios de risco. Na QE 38 e no Setor M Norte, compraram uma mercadoria que não podia ser vendida, e na “invasão” do Ceub compraram um barraco em situação ilegal. É de se questionar o que leva a um investimento dessa natureza, com todos os riscos. As razões são muitas. Primeiro, passa-se a ser dono de uma casa, um bem, um patrimônio (apesar do perigo da demolição a qualquer momento, no caso da favela). Por paradoxal que possa parecer, propicia segurança, uma vez que desobriga o desembolso mensal do aluguel, livra das mudanças permanentes e da insegurança do despejo. Finalmente, joga-se com a sorte de que os imóveis, mais cedo ou mais tarde, serão regularizados.

Os inquilinos não são tão antigos na cidade, embora alguns já tenham se estabelecido há muito tempo. No local atual são bem recentes; constituem-se moradores “em trânsito”, visto que a mudança está sempre presente em suas vidas.

A renda dos inquilinos é bem menor do que a dos compradores, mas um pouco mais elevada do que a dos moradores originais. Todos os locatários alugaram as moradias diretamente dos proprietários, sem intermediações. Souberam do aluguel informalmente, por meio de familiares e amigos.

Na Candangolândia, onde os lotes não estavam regularizados, e na “invasão” do Ceub, em que não há prestações mensais a pagar, os locadores recebem o aluguel sem despesas mensais com a habitação (a não ser tarifas de água e de luz). À exceção de um caso (na Candangolândia), todos os locadores moram no mesmo terreno, às vezes alugam parte da moradia que ocupam, às vezes o barraco construído nos fundos.

## Conclusão

A pesquisa realizada confirmou a hipótese central que norteou este estudo: a comercialização das habitações populares ocorre independentemente da situação jurídica do imóvel. É consequência da situação de pobreza contínua e crescente de amplos segmentos da população – excluídos das benesses da urbanização – e da escassez de moradias, que tornam a habitação uma mercadoria cara e cada vez mais inacessível. O fato de Brasília ser uma cidade “tida como planejada” não impediu nem tampouco minimizou o problema. Pelo contrário: aqui a segregação espacial é bem mais visível do que em outras metrópoles nacionais. São muitos quilômetros separando o centro da periferia.

O fato de as terras urbanas para expansão, em Brasília, serem monopólio do Estado não redundou em uma distribuição mais equânime e justa. A Terracap norteia-se pelas leis de acumulação do capital, ao reter e controlar os lotes, visando maior lucro. A pequena produção de habitações e a oferta não-diversificada têm como decorrência natural uma pressão muito grande sobre os proprietários, concessionários e posseiros, por parte de setores de renda situados em patamares acima dos moradores originais. Desse modo, a habitação deixa de ter um valor de uso para se tornar apenas um valor de troca. Isso na propriedade, na concessão de uso e na “invasão”.

O Estado, para fazer frente à intensa comercialização, lançou mão de medidas administrativas de caráter punitivo, mudando contratos e situações jurídicas dos imóveis. Isso ocorreu desde o período inicial de ocupação da cidade, quando os contratos proibiam as vendas dos imóveis nas cidades-satélites recém-construídas. Mais recentemente, foi instituída a concessão de uso. Não resolveu, as vendas continuam a ocorrer.

A pesquisa demonstrou que os compradores não são migrantes recentes, são pessoas estabelecidas na cidade que, em sua maioria, não tinham tido acesso à casa própria. A parcela que possuía imóvel antes da compra nos assentamentos estudados utilizava a casa para morar, situada em local mais distante e com menos recursos urbanos. Esses

dados também vêm confirmar as suposições de que existe uma parcela que fica sem a alternativa de programas habitacionais adequados à sua renda. Adquiriram as casas, basicamente, pela Shis, contudo as habitações não se adequavam ao seu padrão de vida e, na primeira oportunidade, buscaram uma residência mais compatível com o seu poder aquisitivo.

Assim, tanto a parcela que não teve acesso à casa própria como aquela que teve de forma incompatível com o seu padrão de consumo apropriam-se das habitações destinadas aos segmentos situados em patamares de rendas mais inferiores.

Pôde-se notar que não há uma indústria de “invasões”, como querem algumas autoridades. O que existe é uma relação de mercado, é a lógica da produção e consumo capitalistas que permeia toda e qualquer forma de ocupação urbana em Brasília, embora não-organizada. Morar, em qualquer parte da cidade, tem seu preço e um preço cada vez mais elevado. E não são medidas administrativas e burocráticas (mudança nos contratos, etc.) que podem frear ou impedir essa tendência.

O aluguel comparece como um acréscimo na renda familiar e expressa, até certo ponto, uma tentativa de se manter no local. Com a introdução de melhorias urbanas nas localidades, a tendência natural e inexorável é a expulsão da população original para áreas mais periféricas, destituídas de infra-estrutura e serviços urbanos. No futuro, os atuais compradores, certamente, passarão a vendedores. Tendência que só poderá ser controlada com uma oferta ampla e diversificada de moradias.

Na verdade, os vendedores e os compradores de hoje não se constituem em dois extremos de renda. Os compradores podem adquirir uma habitação no Guará, em Taguatinga e na Candangolândia, reformá-la, até reconstruí-la. Todavia, não têm renda para morar no Plano Piloto, não possuem reservas (tiveram de dispor de bens, às vezes até essenciais), não acumulam. Apesar de terem alguma capacidade de consumo, são excluídos em outras instâncias.

Trata-se de uma primeira “rodada” de vendas, pois os loteamentos oficiais são recentes. Provavelmente, os segundos compradores terão uma renda um pouco mais elevada, pois os locais, com o tempo,

tornar-se-ão mais valorizados. E assim sucessivamente. Aos estratos mais empobrecidos resta sempre a exclusão, a ida para as áreas mais longínquas, com moradias de qualidade inferior, destituídas de infraestrutura básica.

Os beneficiários dos programas habitacionais sociais passam a deter um bem ao qual não teriam acesso com recursos próprios, principalmente no caso da QE 38 do Guarú e da Candangolândia. O apelo para a venda é brutal, a oportunidade de apropriar-se de um montante de dinheiro a que jamais teriam acesso com o trabalho torna-se uma proposta irrecusável. Por outro lado, os encargos da prestação (ou a perspectiva deles), as tarifas de água, energia elétrica e IPTU contribuem na decisão de vender. Resta indagar para onde vão essas pessoas, o que fazem com o valor auferido com a venda. Pelo que se pôde apreender nas entrevistas com os compradores, alguns compraram moradias nas cidades do entorno, outros voltaram ao estado de origem. Porém, a maioria não sabia informar o destino do morador original.

Após o término do trabalho de campo, em 1988, Brasília passou mais uma vez por um processo intenso de desfavelamento, com a remoção das “invasões” (entre elas a do Ceub) para a Vila Roriz, em Samambaia. Novamente os fatos se repetiram: contingentes populacionais imensos foram transferidos para uma área distante, isolada, inteiramente desprovida de serviços urbanos de consumo coletivo. Mais uma vez o objetivo foi sanear e embelezar o centro mais valorizado da cidade, seguindo a tradição de expulsar e segregar os estratos mais empobrecidos, prática presente desde antes da inauguração dessa cidade planejada. Na Vila Roriz, as condições, na ocasião da transferência, eram bem piores do que nas favelas mais estruturadas, como a do Ceub, o que demonstra que as condições de habitabilidade não foram a preocupação central da erradicação.

Ao longo dos anos, a situação habitacional da população empobrecida não só permaneceu igual, como até deteriorou-se, uma vez que cresceu a população favelada, sublocatária e moradora das ruas e gramados da cidade. É fundamental a formulação e a execução de políticas regionais que permitam às populações viver em seus locais de origem, ou próximo deles, sem que tenham de migrar para áreas longínquas, obrigatoriamente, para não morrer. A definição de uma políti-

ca habitacional de fato (como nunca houve), a oferta suficiente e diversificada e salários que possibilitem viver dignamente poderiam viabilizar o acesso à moradia, de modo que a casa seja para morar e não para vender.

### **Propostas básicas para um governo popular e democrático**

Uma medida imprescindível de um governo popular e democrático é romper com essa prática danosa e perversa de se criarem novas cidades-satélites, novos núcleos habitacionais isolados e distantes. É preciso que a cidade continue a crescer planejadamente (o que nunca existiu no Distrito Federal), sem rupturas, sem traumas, de forma agradável e sem distâncias imensas a serem vencidas. Adensar não significa construir um *continuum* de concreto, inumano e árido. É possível planejar uma ocupação contínua, com múltiplos usos, sem que haja uma setorização rígida. A cidade deve crescer com habitações, comércios, parques, serviços, locais de lazer, emprego, jardins.

Evidentemente, os assentamentos criados por Roriz têm de ser equipados, completados. É necessário humanizá-los, dar-lhes a infraestrutura que não têm, construir escolas para que as crianças não tenham de pegar ônibus para estudar em outra cidade-satélite. É preciso construir centros de saúde, hospitais, criar empregos, destinar áreas ao lazer e ao esporte. Enfim, torná-los cidades onde a vida seja viável e agradável.

A política habitacional deve contemplar a população de todas as faixas de renda que não têm acesso à produção de mercado. Caso permaneça a oferta apenas aos segmentos da população de menor renda, os problemas continuarão. As pessoas contempladas venderão seus imóveis rapidamente para aqueles que tenham rendas mais elevadas. Medidas punitivas e restritivas não impedem as vendas, o que vai restringi-las é uma oferta maior de habitações. Mesmo nos loteamentos dirigidos às famílias com menores rendas e nas próprias favelas, os mecanismos do mercado imobiliário reproduzem-se.



Outro aspecto da maior relevância é a participação popular efetiva. É preciso possibilitar a participação dos moradores na elaboração, planejamento, execução e avaliação das decisões e ações sobre o uso e a ocupação do solo. A Lei nº 353/92, que dispõe sobre o Plano Diretor, criou o Conselho de Planejamento Territorial e Urbano (Conplan), integrado, entre outros, por membros dos conselhos locais de planejamento. Nem o Conplan nem esses conselhos estão funcionando. Os conselhos locais de planejamento são um instrumento importante, e a participação popular tem de ser garantida de forma mais democrática. Cada conselho local é uma instância fundamental para um desenvolvimento urbano com maior justiça social, de modo a viabilizar a toda a população o direito à cidade.

## Bibliografia

- ANDRADE, Joaquim e SILVA, Maria Luiza. "A distribuição perversa da renda urbana do Distrito Federal". Em A. Paviani (org.). *Urbanização e metropolização*. Brasília, Editora Universidade de Brasília/Codeplan, 1987.
- AZEVEDO, Sérgio e ANDRADE, Luis. *Habitação e poder*. Rio de Janeiro, Zahar, 1983.
- BATISTA, Geraldo. "Brasília – problemas e respostas de uma metrópole emergente". Em A. Paviani (org.). *Urbanização e metropolização*. Brasília, Editora Universidade de Brasília/Codeplan, 1987.
- BERTONE, Leonor. "O Estado e a urbanização do Distrito Federal". Em A. Paviani (org.). *Urbanização e metropolização*. Brasília, Editora Universidade de Brasília/Codeplan, 1987.
- BICCA, Paulo. "Brasília, mitos e realidade". Em A. Paviani (org.). *Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão*. São Paulo, Projeto, 1985.
- BLANK, Gilda. "Brás de Pina: experiência de urbanização de favela". Em Lícia Valladares (org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro, Zahar, 1980.
- BLAY, Eva. *Eu não tenho onde morar*. São Paulo, Nobel, 1985.

- \_\_\_\_\_. "Habitação: a política e o habitante". Em Eva Blay (org.). *A luta pelo espaço*. Petrópolis, Vozes, 1978.
- BÓGUS, Lúcia. "Política urbana, habitantes e migrantes intrametropolitanos: um estudo de caso". *Sociedade e Território – Revista de Estudos Urbanos e Regionais*. Porto, Edigues Afrontamento, 1988.
- BOLAFFI, Gabriel. "Habitação e urbanismo: o problema e o falso problema". Em Erminia Maricato (org.). *A produção capitalista da casa e da cidade*. São Paulo, Alfa-Ômega, 1979.
- \_\_\_\_\_. "Para uma nova política habitacional e urbana: possibilidades econômicas, alternativas operacionais e limites políticos". Em Lúcia Valladares (org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro, Zahar, 1980.
- BONDUKI, Nabil. "Habitação popular: contribuição para o estudo da evolução urbana de São Paulo". Em Lúcia Valladares (org.). *Repensando a habitação no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 1983.
- BRANDÃO, Arnaldo. *Morar e viver*. Dissertação de Mestrado. UnB, Brasília, 1982.
- CAMPOS, Neio. *A produção da segregação residencial em cidade planejada*. Dissertação de Mestrado. UnB, Brasília, 1988.
- CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1983.
- \_\_\_\_\_. *Problemas de investigação em sociologia urbana*. Lisboa, Editorial Presença, 1984.
- ENGELS, Friedrich. *A questão da habitação*. Belo Horizonte, Aldeia Global, 1979.
- \_\_\_\_\_. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. Rio de Janeiro, Global, 1986.
- FARRET, Ricardo. "O Estado, a questão territorial e as bases da implantação de Brasília". Em A. Paviani (org.). *Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão*. São Paulo, Projeto, 1985.
- \_\_\_\_\_. *Dinâmica da estruturação residencial numa cidade planejada: discurso teórico, políticas federais e ação local*. 39ª Reunião da SBPC. Brasília, 1987. Mimeo.
- FINEP/GAP. *A ação governamental no campo da habitação popular*. Rio de Janeiro, 1985.

- GALBINSKI, Josi. "Competição espacial em Brasília". Em A. Paviani (org.). *Urbanização e metropolização*. Brasília, Editora Universidade de Brasília/Codeplan, 1987.
- GEPAFI/Shis. *Estatísticas dos acampamentos e invasões do Distrito Federal*. Brasília, 1986. Mimeo.
- GONZALES, Suely. "A renda do solo urbano: hipóteses de explicação de seu papel na evolução da cidade". *O Espaço da cidade*. São Paulo, Projeto, 1985(a).
- \_\_\_\_\_. "As formas concretas da segregação residencial em Brasília". Em A. Paviani (org.). *Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão*. São Paulo, Projeto, 1985(b).
- GOUVÊA, Luiz. *Brasília: a capital da segregação e do controle social*. Dissertação de Mestrado. UnB, Brasília, 1988.
- HARVEY, David. *A justiça social e a cidade*. São Paulo, Hucitec, 1980.
- HOLANDA, Frederico. "A morfologia interna da capital". Em A. Paviani (org.). *Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão*. São Paulo, Projeto, 1985.
- KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.
- LOJKINE, Jean. *O estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo, Martins Fontes, 1981.
- LOW-BEER, Jacqueline. "Renda da terra – algumas noções básicas para a compreensão do caso urbano". *Espaço e Debates*. São Paulo, Cortez, 8, 1983.
- MARICATO, Erminia. "Autoconstrução, a arquitetura possível". *A produção capitalista da casa e da cidade*. São Paulo, Alfa-Ômega, 1979.
- \_\_\_\_\_. *Política habitacional no regime militar*. Petrópolis, Vozes, 1987.
- MARTINS, Josi. *Capitalismo e tradicionalismo*. São Paulo, Livraria Pioneira Editora, 1975.
- OLIVEIRA, Marília. "Contradições e conflitos no espaço de classes: centro versus periferia". Em A. Paviani (org.). *Urbanização e metropolização*. Brasília, Editora Universidade de Brasília/Codeplan, 1987.

- PASTERNAK, Suzana. "A cidade que virou favela". *Espaço e Debates*. São Paulo, Canopus Editora, 12, 1984.
- \_\_\_\_\_. "Favelas: fatos e políticas". *Sociedade e Território – Revista de Estudos Urbanos e Regionais*. Porto, Edigues Afrontamento, 1988.
- PAVIANI, Aldo. "As correntes migratórias para o Distrito Federal". *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, 35 (3), jul./set. 1973.
- \_\_\_\_\_. "A metrópole terciária". Em A. Paviani (org.). *Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão*. São Paulo, Projeto, 1985.
- \_\_\_\_\_. "Periferização urbana". Em A. Paviani (org.). *Urbanização e metropolização*. Brasília, Editora Universidade de Brasília/Codeplan, 1987.
- \_\_\_\_\_. *Brasília: a metrópole em crise – ensaios sobre urbanização*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1989.
- \_\_\_\_\_. "Brasília e sua periferia: a construção injusta do espaço urbano". Em A. Paviani (org.). *Espaço urbano e lutas populares em Brasília* (no prelo).
- PERLMAN, Janice. *O mito da marginalidade*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1981.
- PERUZZO, Dilvo. *Habitação, controle e espoliação*. São Paulo, Cortez, 1984.
- RIBEIRO, Gustavo. *O capital da esperança, Brasília: estudo sobre uma grande obra da construção civil*. Dissertação de Mestrado. UnB, Brasília, 1980. Mimeo.
- RIBEIRO, Luiz "Espaço urbano, mercado de terras e produção de habitações". Em L. Silva (org.). *Solo urbano*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- RIBEIRO, Luiz e PECHMAN, Robert. *O que é a questão da moradia*. São Paulo, Brasiliense, 1983.
- ROLNIK, Raquel "De como São Paulo virou a capital do capital". Em Lícia Valladares (org.). *Repensando a habitação no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 1983.
- SANTOS, Carlos Nelson. "Velhas novidades nos modos de urbanização brasileira". Em Lícia Valladares (org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro, Zahar, 1980.

- \_\_\_\_\_. *Quando a rua vira casa*. São Paulo, Projeto, 1985.
- \_\_\_\_\_. *A cidade como um jogo de cartas*. São Paulo, Projeto, 1988.
- SANTOS, Milton. *O espaço dividido*. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1979.
- \_\_\_\_\_. *Pobreza urbana*. São Paulo, Hucitec, 1979.
- SHIS. *Realização*. 1979. Mimeo.
- SILVA, Ernesto. *História de Brasília*. Brasília, Coordenada Editora, 1971.
- SILVA, Maria Ozanira. *Política habitacional brasileira*. São Paulo, Cortez, 1989.
- SINGER, Paul. "O uso do solo urbano na economia capitalista". Em E. Maricato (org.). *A produção capitalista da casa e da cidade*. São Paulo, Alfa-Ômega, 1979.
- \_\_\_\_\_. *Economia política da urbanização*. São Paulo, Brasiliense, 1977.
- SOUSA, Nair. *Construtores de Brasília*. Petrópolis, Vozes, 1983.
- TOPOLOV, Christian "Análise do ciclo de reprodução do capital investido na produção da indústria da construção civil". Em Reginaldo Forti. *Marxismo e urbanismo capitalista*. São Paulo, Editora Ciências Humanas, 1979.
- VALLADARES, Lícia (org.). *Habitação em questão*. Rio de Janeiro, Zahar, 1980.
- \_\_\_\_\_. *Passa-se uma casa*. Rio de Janeiro, Zahar, 1980.
- \_\_\_\_\_. (org.). *Repensando a habitação no Brasil*. Rio de Janeiro, Zahar, 1983.
- VELHO, Gilberto. *A utopia urbana: um estudo de antropologia social*. Rio de Janeiro, Zahar, 1982.
- VERAS, Maura e BONDUKI, Nabil. "A questão da habitação em São Paulo: políticas públicas e lutas sociais urbanas". *Sociedade e Território – Revista de Estudos Urbanos e Regionais*. Porto, Edigues Afrontamento, 1988.





**Gráfica e Editora Brasil Ltda.**

SIG - Q.08 - Nº 2378 - Fone: 344-1614  
Fax: 344-1613 - Brasília-DF

## **COLEÇÃO BRASÍLIA**

Organizada por  
Aldo Paviani

*Urbanização e  
metropolização: a gestão dos  
conflitos em Brasília  
(1987)*

*Brasília: a metrópole em crise  
(1989)*

*A conquista da cidade  
(1991)*

### **Outros lançamentos da Editora UnB:**

*A apreensão da forma da cidade*  
Maria Elaine Kohlsdorf

*Registro de uma vivência*  
Lucio Costa

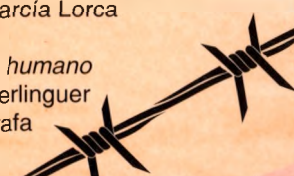
*A minoria próspera  
e a multidão inquieta*  
Noam Chomsky

*Amigos traiçoeiros*  
Thiago de Mello  
e Sérgio Bath

*O espaço da dor*  
Regina Dalcastagnè

*Obra poética completa  
(4ª edição)*  
Federico García Lorca

*O mercado humano*  
Giovanni Berlinguer  
Volnei Garrafa





# BRASÍLIA: MORADIA E EXCLUSÃO

Nesta coletânea colaboram arquitetos, geógrafos, sociólogos, um engenheiro e um antropólogo, que apresentam uma visão abrangente do problema da moradia. Ao mesmo tempo em que fazem críticas à falta de uma política habitacional, levantam possibilidades de solução e propõem instrumentos de ação para a mudança dessa realidade, entre eles o uso mais democrático dos recursos públicos (como a terra) e a distribuição dos bens de uso e de consumo coletivo de forma equitativa e socializada.

Esta obra, que constitui material de referência para professores, estudantes e pesquisadores, é também recomendada para políticos, administradores e membros de equipes de planejamento urbano, bem como para empresários desejosos de entender as especificidades da urbanização em Brasília.

O livro está dividido em duas grandes áreas temáticas: a primeira trata de habitação, história, instituições e espaço urbano, da comercialização de habitações populares, o uso do FGTS como recurso para a habitação popular e sua apropriação pelas grandes incorporadoras, além de estudos de caso sobre Taguatinga e Vila Planalto; a segunda área temática trata da gestão urbana, de trabalho e de exclusão, com artigos versando sobre a especulação imobiliária no DF, sobre a urbanização com periferização e sobre o crescimento metropolitano para além dos limites do DF. São discutidos ainda habitação e emprego, enfocando a política habitacional de interesse social.

ISBN: 85-230-0420-3  
COD. EDU: 17965

