

# BRASÍLIA: MORADIA E EXCLUSÃO



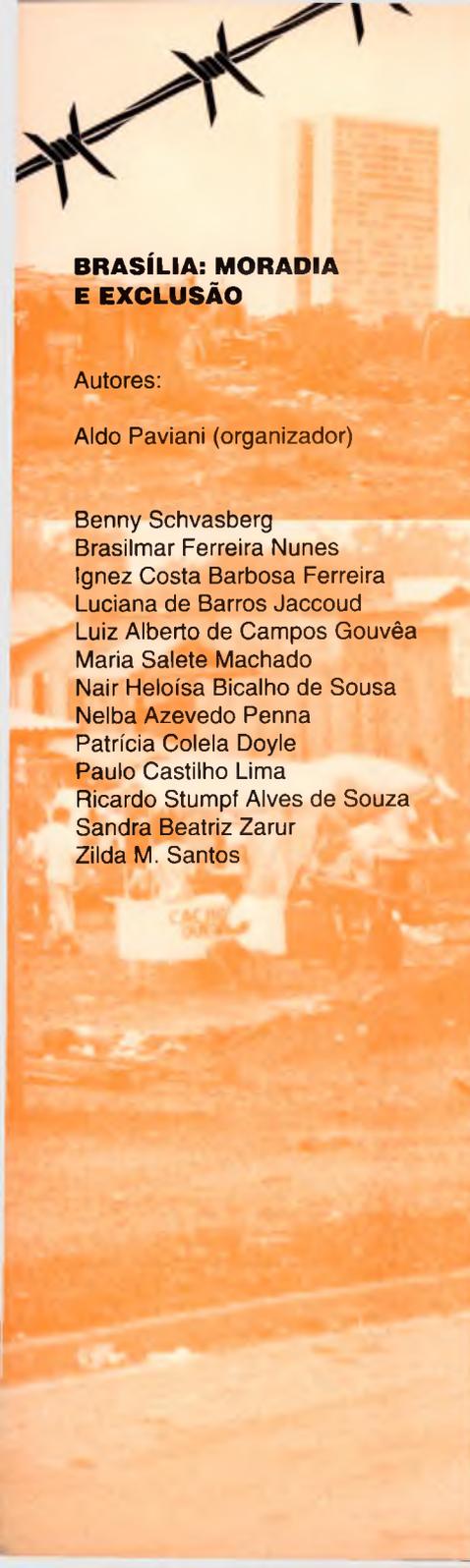
**ALDO PAVIANI (ORG.)**

**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 *Contracorrenteza* (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.

## PREFÁCIO

*Brasilmar Ferreira Nunes*<sup>1</sup>

Os estudos acadêmicos sobre os processos de urbanização que ocorrem na América Latina vêm se desenvolvendo entre nós, particularmente nos últimos trinta anos. Neste período, saiu-se das análises iniciais, caracterizadas por um certo formalismo no tratamento da questão urbana, para, pouco a pouco, se complexificar as temáticas de análise. Hoje, entre nós, os estudos urbanos contam com um corpo de pesquisadores, uma temática ampla e diversificada e, talvez o mais importante, um corpo teórico que vem se mostrando extremamente dinâmico, acompanhando os caminhos que a urbanização percorre no espaço global e nacional. Esse processo termina por dar à problemática urbana um caráter de “campo científico”, como o define Bourdieu.<sup>2</sup>

Brasília, nesse contexto, destaca-se como um processo ímpar: a capital federal constitui-se em “uma das cidades-laboratório do mundo no que se refere à experiência com o planejamento urbano”.<sup>3</sup> De um lado reproduz os esquemas característicos da chamada urbanização periférica, quais sejam: segregação espacial, má qualidade dos serviços coletivos na sua periferia, dificuldades de acesso às vantagens da urbanização, problemas sociopsicológicos decorrentes das dificuldades de adaptação dos migrantes a um novo espaço, diferente daquele de origem, etc. De outro, um núcleo central (Plano Piloto) que se caracteriza por uma abundância de infra-estrutura, que o transforma em um dos núcleos urbanos que oferece uma excelente qualidade de vida aos seus moradores, talvez único no país.

---

<sup>1</sup> Professor do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília.

<sup>2</sup> Pierre Bourdieu: “O campo científico”, em Renato Ortiz (org.), *Grandes cientistas sociais*, São Paulo, Ática, 1985.

<sup>3</sup> A esse respeito, veja a Apresentação deste trabalho, escrita pelo professor Aldo Paviani.

Ao lado dessa dicotomia que o meio físico, particularmente o espaço construído, se encarrega de explicitar aos mais desavisados, uma estrutura social de dupla natureza vai, pouco a pouco, se consolidando. Brasília, apesar de ter sido pensada, construída e inaugurada dentro de um regime democrático, incorpora-se, por força das circunstâncias, às características de um espaço totalitário. Além da segregação dos trabalhadores que para aqui vieram para edificar a cidade — assunto já tratado em inúmeros estudos acadêmicos —, a lei do valor impregna as relações mercantis nesse espaço, numa rapidez inimaginada pelos idealizadores da nova capital, como aparece na proposta original. Ao lado dessa tendência, aparentemente irreversível numa sociedade de mercado, há que se destacar que esse espaço urbano se consolida durante o regime militar, quando então a estrutura de poder, altamente concentrada em um núcleo do Estado, se encarrega de reproduzir as relações entre este e a sociedade. Esse Estado burocrático-autoritário dentro do qual Brasília se consolida é distinto do Estado autoritário tradicional e do Estado populista. Sua função primordial é a de “impor uma drástica reorganização da sociedade através de uma ordem que produzisse um importante grau de previsibilidade e estabilidade nas relações sociais”.<sup>4</sup> Ao contrário do “Estado autoritário tradicional” que domina uma população politicamente inerte e do “Estado populista”, que ativa, embora controladamente, o setor popular, o Estado burocrático-autoritário é um sistema de exclusão política e econômica do setor popular. Sua característica principal é que ele emerge depois de se ter produzido uma extensa industrialização e, também, depois (em grande medida, como consequência) de uma ampla e crescente ativação política do setor popular.<sup>5</sup>

Essas digressões sobre a natureza dos regimes políticos, particularmente do “burocrático-autoritário”, nos são úteis no sentido em que colocam as bases de explicação de outra característica do espaço social de Brasília. O Plano Piloto e, em menor escala, alguns espaços das satélites — especialmente algumas áreas de Taguatinga, Gama e Gua-

---

<sup>4</sup> Guillermo O'Donnell, “Sobre o corporativismo e a questão do Estado”, *Cadernos de Ciência Política*, Belo Horizonte, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, mar. 1976, p. 11.

<sup>5</sup> Guillermo O'Donnell, *op. cit.*, p. 17.

rá — é onde o funcionalismo público habita. Particularmente o Plano Piloto é, historicamente, o espaço por excelência dos escalões médios e superiores da burocracia. A sua transformação em área nobre do mercado imobiliário do Distrito Federal vai se dando paulatinamente, com a expulsão dos quadros médios do funcionalismo para as satélites mais próximas.

Essa dinâmica termina por dar um caráter de originalidade às relações sociais que se consolidam em Brasília. Particularmente no que se refere às relações de trabalho, estabelecem-se mecanismos originais de relacionamento entre o núcleo do poder e seus quadros técnicos. Não apenas a alta burocracia, mas também todos os níveis do funcionalismo público passam a funcionar segundo princípios básicos calcados em algumas características: hierarquia, competência e medo. Essa lógica termina por consolidar uma casta de funcionários com altos poderes junto à cúpula decisória do Estado. Caracterizados por uma competência técnica e por uma relação submissa aos níveis hierárquicos superiores, essa casta vai, pouco a pouco, estruturando uma rede de poder específica. Predominam as relações pessoais, banalizadas pelo chamado “tráfico de influências”.

Não iremos entrar no mérito desse fenômeno típico do autoritarismo, mas o seu impacto sobre o espaço urbano de Brasília é enorme. Condiciona, por um lado, os grupos sociais que teriam o privilégio de habitar no Plano Piloto, e, por outro, expulsa desse espaço aqueles que não tinham condições — tanto profissionais quanto no nível do relacionamento pessoal — para garantir aí sua moradia. O fenômeno dos apartamentos funcionais talvez seja o exemplo mais ilustrativo dessa situação. Trata-se de uma importante faixa da oferta de imóveis no Plano Piloto que não entra no mercado formal de troca, mas que termina por ser um sinal de poder, de *status*, talvez mais valorizado que o próprio dinheiro. Nessa dupla lógica de constituição das relações sociais, Brasília reflete em seu espaço a sensação de uma “ilha da fantasia”, ao lado da face mais cruel da urbanização que segrega os menos influentes. A visualização e a compreensão da lógica desse lado cruel da urbanização do Distrito Federal vêm sendo explicitadas, sobretudo, nos trabalhos acadêmicos, sem tanto impacto sobre a imagem que se construiu da cidade. Somente com a democratização do Estado, com o

fim do regime de força até então instaurado, é que esse quadro começa a se alterar, quando então a especulação imobiliária ocupa o lugar de destaque na produção do espaço construído da cidade (tanto no Plano Piloto quanto em algumas das satélites). Desnecessário insistir no fato de que a racionalidade capitalista passa a comandar o processo de produção desse espaço, dentro da lógica da segregação, cada vez mais selvagem, nos moldes já tradicionais entre nós.

Cidade terciária, com um elevado poder de atração de migrantes, ela entra num processo específico no que se refere à sua dinâmica populacional. O fato mais marcante poderia ser destacado pela política de distribuição de terrenos, caracterizada por um alto teor de clientelismo do governo local. Conforme pode ser visto em textos do presente trabalho, verdadeiras cidades aparecem na paisagem urbana, do dia para a noite. Compõe essa população uma enorme massa de migrantes que aqui se instalam em condições precárias, procurando se beneficiar da promessa de acesso à terra, aos equipamentos de saúde e aos de educação, além da longínqua possibilidade de acesso a um emprego no setor público. Tudo isso se dá sem uma estrutura produtiva privada condizente com o ritmo do crescimento populacional. O resultado é uma taxa de desemprego que, em termos relativos, é uma das maiores do país.

Ao lado do poder de atração das populações carentes, observa-se também uma forte atração de indivíduos ligados ao terciário e quaternário modernos. Se bem que em número pequeno em face do processo anterior, seus efeitos sobre a cidade e seu espaço são visíveis: além do setor público que cada vez mais se moderniza pela via da informatização, ocorre também o crescimento de empresas comerciais, de consultoria, de prestação de serviços, bancos e representações de empresas de outros estados, entre outros.

A “dualidade” na estrutura de emprego situa-se, portanto, na base da dualidade espacial. A questão merece alguns detalhamentos. Assim é que, até recentemente, as administrações das grandes cidades do mundo mantinham permanentemente um discurso catastrófico, decorrente do crescimento populacional desenfreado, em especial nas metrópoles, talvez em função das teses em voga nos anos 1960, que alertavam para a explosão demográfica no mundo, com ênfase para a

chamada “explosão urbana”. A maioria dos intelectuais do chamado Terceiro Mundo terminou por embarcar nessas teses. As políticas urbanas insistiam direta ou indiretamente na necessidade premente de se criarem pólos alternativos de atração de migrantes, com o intuito de aliviar a pressão sobre a oferta de serviços coletivos, principalmente pelo Estado. Essas teses encontravam respaldo sobretudo quando a industrialização estava centrada na produção de mercadorias e onde as cidades se desenvolviam no ritmo da implantação das fábricas.

Entretanto, mais recentemente se começa a observar uma mudança no discurso em voga sobre a questão. As análises parecem indicar que na era da informática e dos serviços a prosperidade urbana está diretamente articulada à importância da população. Estudos recentes mostram que, para o mundo desenvolvido, se estima que abaixo de trezentos mil habitantes uma cidade tem dificuldade em se desenvolver. Os pequenos centros, e mesmo alguns dos médios, estão em vias de perder seu papel de núcleos de desenvolvimento regional, sobretudo pela aceleração dos meios de transporte e pelo crescimento da mobilidade das pessoas. Ao mesmo tempo, as tradicionais cidades industriais começam a enfrentar as ameaças da desindustrialização e, portanto, a definição de uma política de desenvolvimento urbano calçada na industrialização é algo dificilmente justificável neste fim de século.

Se isso é verdade para as sociedades desenvolvidas, lança-se a hipótese de que o fenômeno deverá ocorrer naquelas ainda em fase de desenvolvimento. O fator por excelência no desenvolvimento e crescimento urbano dependerá, em especial, da capacidade que teriam as cidades de atrair as chamadas “empresas-mães”, dotadas de um departamento de pesquisa e desenvolvimento. A existência de um ensino generalizado, de universidades e centros de pesquisa, onde se privilegie a transmissão de conhecimentos oportunos à dinâmica econômica característica deste fim de século, aparece como condição *sine qua non* na definição de estratégias de desenvolvimento urbano. Além do mais, um meio ambiente saudável, onde não apenas o verde, mas as condições gerais de vida sejam asseguradas, contribui cada vez mais para aquela estratégia acima. Se levarmos em conta que essa tendência deverá ocorrer na sociedade brasileira, Brasília pode ser considerada

como um espaço privilegiado. Basta apenas verificar que o crescimento populacional, nas suas duas vertentes, é um fator positivo a médio prazo. Evidente que essa posição vai depender das políticas públicas do governo do Distrito Federal, principalmente as chamadas políticas sociais. Educação socializada talvez seja o mote principal dessas ações.

A seguir são apresentadas as sínteses dos artigos que compõem o presente trabalho. Recomendo a sua leitura prévia para situar os conteúdos aqui presentes.

# APRESENTAÇÃO

*Aldo Paviani*

De modo geral, a urbanização em nosso contexto encontra-se impregnada de movimento que perpassa todos os seus componentes. Assim, sendo ela um processo em que se materializam interações de variada gama, as cidades de uma região são afetadas por modificações que implicam a formação ou mesmo os rearranjos nas *redes urbanas*. Portanto, há pulsações socioeconômicas com implicações regionais, que, por sua vez, afetam a urbanização. Um outro componente é o do crescimento físico. Esse crescimento pode interferir na espacialização das grandes cidades, quando a estrutura, a forma e as funções se alteram por pressão de demandas da sociedade. Novos assentamentos, bairros e subúrbios fazem parte dessas modificações, impulsionadas por forças econômicas e sociais que ora atuam para concentrar, ora para desconcentrar atividades, funções e estruturas de uma cidade ou de um conjunto de centros urbanos de uma dada região. Um terceiro componente do processo de urbanização é o das mudanças e transformações socioespaciais que vão alterar o processo urbano de produção, de consumo, de distribuição e mesmo de gestão urbano-regional.

Na presente obra, deseja-se tratar mais especificamente dos dois últimos componentes, tendo como base teórica uma visão inter e multidisciplinar da urbanização como processo socioespacial, com aplicações empíricas à cidade de Brasília.

Foi consensual entre os colaboradores desta coletânea, de variada formação profissional/técnica, que Brasília deveria ser conceituada como o Distrito Federal (DF) urbano, ou seja, o conjunto que se formou com o Plano Piloto de Brasília e a constelação das administrativamente denominadas “cidades-satélites”.

Esse conjunto de núcleos urbanos, constituído sob o modelo polinucleado de povoamento, vem sendo objeto de inúmeros estudos científicos, muitos deles já divulgados em coletâneas anteriores, como

*Brasília, ideologia e realidade — espaço urbano em questão* (1985), *Urbanização e metropolização — a gestão dos conflitos em Brasília* (1987), *Brasília — a metrópole em crise* (1989) e *A conquista da cidade — movimentos populares em Brasília* (1991). As três últimas obras fazem parte da Coleção Brasília da Editora Universidade de Brasília.

A Coleção Brasília foi instituída justamente para abrigar pesquisas científicas contidas em teses, artigos, dissertações e relatórios técnicos que poderiam permanecer inéditos. Com isso, as obras prestigiam o trabalho de pesquisadores e colaboram para que a capital federal seja conhecida, compreendida e reavaliada ao longo de seu processo de urbanização, tal como referido acima.

Dessa forma, como se tornou tradição a cada dois anos, mais uma coletânea é organizada compondo-se a equipe de forma a abrigar sobretudo temáticas inter-relacionadas ou problemas específicos. Estes tratam dos antecedentes históricos da constituição de Brasília ou de alguns de seus núcleos, ou a forma pela qual o processo se desenvolve. Enfatiza-se em alguns trabalhos a avaliação crítica da urbanização ou de alguns de seus impulsionadores, os assim denominados agentes da urbanização.

Composta por nove contribuições, a coletânea encontra-se dividida em duas unidades: *Habitação — história, instituições e espaço urbano* e *Gestão urbana, trabalho e exclusão*.

No primeiro bloco, com cinco contribuições, foram incluídos trabalhos como o de Ricardo Stumpf e Zilda Maria dos Santos, que avaliaram o papel do antigo Banco Nacional da Habitação (BNH) no financiamento de habitações populares e traçam o percurso, acertos e desacertos da política habitacional pós-1964. Fazem um resumo das linhas de financiamento adotadas pelo extinto BNH no atendimento às famílias com renda entre um e três salários mínimos. Discutem conceitos que merecem revisão, tais como: a questão do déficit habitacional, as diretrizes para uma nova política habitacional, a produção em grande escala, para, finalmente, destacar o caso de Brasília. Para os autores, a idéia central da contribuição é a de sugerir uma estrutura para auxiliar os que estão tomando contato com a especificidade do problema, informando quanto às soluções já tentadas as que contribuí-

ram positivamente para o conhecimento das questões ligadas à subabitação. Por fim, empreendem um esforço para chamar a atenção dos limites atingidos anteriormente por técnicos, governantes e cidadãos, de modo a ensejar utilidade para experiências do passado.

Subseqüentemente, incluímos o trabalho *Taguatinga: uma história candanga*. É o resultado de um grande esforço de recuperação histórica realizado por Nair Heloísa Bicalho de Sousa, Maria Salete Machado e Luciana de Barros Jaccoud, a respeito de aspectos da urbanização de Taguatinga. Este trabalho tem como eixo a discussão do direito de morar, como uma instância de cidadania das classes populares a ser conquistada nas lutas sociais. A luta pelo direito de morar tem sido uma matriz histórica nas diferentes cidades-satélites do DF, onde os “excluídos” sempre estiveram presentes com suas demandas contra o poder público. Segundo as autoras, Taguatinga já nasce com as “invasões” da Vila Dimas e Vila Matias, habitadas pelos “sem-teto” excluídos dos critérios do Serviço Social da Novacap na distribuição dos lotes urbanos. Sousa, Machado e Jaccoud percorrem o itinerário histórico dos movimentos e da luta desses desvalidos, a partir de relatos e notícias veiculadas na imprensa da época e utilização da história oral. Esse percurso demonstra a capacidade de resistência dos moradores e a conquista da legalidade, a partir da qual o direito de morar se efetiva nas melhorias dos serviços públicos e na implantação da infraestrutura necessária a Taguatinga.

Sandra Beatriz Zarur, em seqüência, também resgata a organização socioespacial de um importante segmento do Plano Piloto, a Vila Planalto. Esta vila, sede das construtoras pioneiras, possui localização privilegiada, em termos de acesso à Praça dos Três Poderes, pois constituiu-se em terrenos amplos situados na parte posterior do Palácio do Planalto. *Vila Planalto: um caso de resistência popular* é uma importante contribuição que interpreta a luta dos moradores e o papel do GT-Brasília na preservação de alguns acampamentos de obra. Sandra Zarur analisa as diferentes etapas da vila, desde os movimentos pioneiros para a construção do Plano Piloto até seu tombamento como patrimônio histórico da capital federal, quando se tornou patrimônio cultural da humanidade. As estratégias de sobrevivência adotadas foram principalmente a manipulação da identidade de pioneiros e da

política moderna de preservação de testemunhos de época contemporâneos.

O entendimento das lutas dos pioneiros permite que se compreendam os processos mais recentes. Na contribuição de Patrícia Colela Doyle percorre-se todo o itinerário da comercialização de habitações populares em Brasília. A autora parte da suposição de que a comercialização se dá independentemente da situação jurídica do imóvel comercializado. Apóia suas análises no estudo de caso em quatro assentamentos, com três situações jurídicas diversas. Na Candangolândia, os imóveis possuíam título de propriedade (escritura em cartório); no Setor M Norte de Taguatinga e na QE 38 do Guará II, a posse dava-se por concessão de uso, e no caso da favela do Ceub, a ocupação e posse da terra era ilegal. Em seu trabalho de campo, Doyle confirmou que, de fato, a comercialização ocorre em situações jurídicas distintas. O fato de Brasília ser um cidade “tida como planejada”, onde as terras para a expansão urbana pertencem ao Estado, em nada contribuiu para um processo de distribuição equitativo e justo. Considera a autora que a comercialização de moradias populares é parte de um processo contínuo de segregação e exclusão das camadas empobrecidas da população, inerente ao modelo econômico vigente no país. Considera que a habitação, como mercadoria, está subjugada à lógica da produção orientada por critérios de rentabilidade capitalista, inclusive onde não há produção capitalista de moradias.

Nessa linha e em seqüência, Benny Schvasberg investigou a atuação do agente Estado por um de seus instrumentos, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS). O trabalho analisa os resultados e impactos da alocação espacial e territorial dos investimentos apoiados pelo FGTS para habitação e urbanização popular nas cidades brasileiras pós-1989. O processo é particularmente ilustrado com o caso dos financiamentos no DF, em período recente, entre 1990 e 1993. Nessa análise, ficam evidentes as características e contradições dessa experiência de política habitacional urbana, praticada com recursos dos trabalhadores. Schvasberg, ao final de sua contribuição, aponta perspectivas para a superação do quadro de investimentos analisado, no sentido de seu controle ético pelos trabalhadores e do controle social do produto, a habitação, sua qualidade arquitetônica e urbanística, que, sugere, sejam articuladas ao planejamento da cidade.

Se nos trabalhos da primeira unidade desta coletânea se resgataram aspectos históricos ligados à moradia, às lutas e às práticas populares e ao uso do FGTS, na segunda unidade (*Gestão urbana, trabalho e exclusão*), iniciando com o artigo de Paulo Castilho Lima, são apresentadas evidências de que o problema habitacional se agrava pela especulação das terras urbanas no DF. O período analisado, 1960-1991, é pano de fundo para apresentar as peculiaridades de Brasília. Ao mesmo tempo, Castilho Lima apresenta os conceitos e a base teórica da especulação imobiliária e da contribuição de melhoria. Os estudos, centrados nos setores do Plano Piloto, Lago Sul e Lago Norte, evidenciaram a ocorrência de especulação em relação às demais localidades do DF incluídas em suas pesquisas. A contribuição de melhoria é referida como um instrumento de planejamento disciplinador do uso da terra urbana, constituindo-se também em instrumento tributário quando da execução de obras públicas, podendo ser estas fator de valorização de terrenos e de especulação imobiliária. Portanto, o autor levanta a hipótese do uso da contribuição de melhoria na formulação de políticas públicas, principalmente aquelas ligadas ao uso da terra urbana e à coibição da especulação imobiliária.

*Novos rumos para a periferia* são indicados no artigo de Ignez C. B. Ferreira e Nelba A. Penna. Buscam alternativas de desenvolvimento em escala local que permitam refuncionalizar áreas da periferia metropolitana, com base em condições locais. Essas poderiam se constituir em “potencialidades” capazes de dar sustentabilidade ao desenvolvimento do lugar, garantindo a melhoria da qualidade de vida de sua população, minimizando os efeitos perversos da exclusão. Para alcançar esse objetivo, há que se admitir alternativas de desenvolvimento que levem em consideração os interesses populares, sem obstaculizar a acumulação capitalista, que busquem elevar a produtividade da economia popular local e integrá-la à economia globalizada de base tecnológica, trazendo inovações à estrutura local, em termos de mudanças e não apenas de aumentos. As autoras admitem que o dinamismo do local teria como ponto de partida suas próprias “potencialidades”, entendidas como objetos da estrutura produtiva do lugar, parte do seu capital social, integrados à cultura local, e que se constituiriam em vantagens comparativas capazes de desencadear um processo de di-

namização. Para a sustentação dessas hipóteses, o trabalho procura realizar a reconstrução teórica do papel do lugar nas atuais condições socioespaciais de inserção do local nos processos gerais globalizados, no sentido de redefinir funcionalidades do nível local no conjunto metropolitano. A pesquisa em localidades da periferia pobre e segregada de Brasília constituiu-se em experiência empírica que veio alimentar as hipóteses e permitir o redimensionamento dos problemas sociais da metrópole, apontando caminhos para a refuncionalização e a reestruturação desses lugares.

De nossa parte, contribuimos com *A realidade da metrópole: mudança ou transformação na cidade?* Analisamos como espaço e tempo, imbricados, projetam possibilidades, arranjos e mudanças sob os impulsos de inovações dentro de um cenário globalizado e fragmentado a que todos os lugares se submetem. Avaliamos que a aceleração dos processos socioespaciais, com a aplicação de ciência e técnica, torna viável conhecer o mundo nos lugares e a posição dos lugares antigos e novos nos cenários em transformação. Sendo os lugares urbanos, será necessário conhecer os atores e/ou forças que impulsionam a urbanização para, então, compreender as imposições, acomodações, ajustes, mudanças e transformações em curso. Advogamos que, com esse conhecimento, se poderá abarcar a totalidade materializada na fragmentação, dispersão, concentração e globalização em diferentes escalas e formações socioespaciais, em termos de processo. Teorizamos a respeito de mudanças/transformações urbanas, enfocando a terra como condicionante da expansão das cidades e como barreira para o soerguimento da cidadania. Nossa análise empírica é realizada com o caso de Brasília, onde alguns dados, como a evolução populacional, o desemprego e alguns problemas emergentes, permitem antever o futuro da metrópole. Finalmente, aventam-se algumas medidas para alterar o ritmo e a direção da atual estruturação do espaço metropolitano, que inclui, necessariamente, a implantação de um efetivo planejamento compreensivo, com referencial globalizado de atuação, que evite o alargamento da apartação socioespacial em curso.

A segunda unidade e a coletânea encerram-se com o trabalho de Luiz Alberto Gouvêa — *Habituação e emprego: uma política habitacional de interesse social*. A contribuição faz uma análise crítica das po-

líticas governamentais na área da habitação. Põe luz nos erros e acertos, apontando para a verdadeira face do *apartheid* social do trabalhador na capital da República. O autor analisa o período de 1956 a 1993, com ênfase nas políticas desenvolvidas entre os anos de 1985 e 1991. Nessa parte, Gouvêa destaca a avaliação crítica do principal projeto de assentamento desenvolvido no governo Roriz, a cidade-satélite de Samambaia. Em um segundo momento, a partir dessa análise crítica o autor formula uma política habitacional e de empregos para o trabalhador do DF. Procura desenvolver propostas habitacionais ligadas às demais políticas públicas, principalmente as vinculadas às políticas de emprego. As soluções propostas visam evitar os imensos núcleos urbanos dormitórios, construindo um arcabouço de política habitacional onde, paulatinamente, cada cidade-satélite do DF seja “cada vez mais cidade e menos satélite”.

Deve-se ressaltar que esta coletânea, tal como as demais, foi uma construção coletiva que ensejou mútuo enriquecimento ao longo de uma dezena de seminários. Nas reuniões científicas, discutiam-se os conteúdos de cada contribuição agendada para apresentação, quando avaliações e sugestões eram feitas no sentido de aprimorar cada um dos nove trabalhos da obra. Assim, sem desprezar os estilos, as inclinações disciplinares e a liberdade acadêmica de cada autor, a obra foi tomando formato definitivo, atribuindo-se peso maior às questões ligadas à habitação/moradia, ao uso da terra urbana, ao emprego/desemprego e, logicamente, às políticas públicas.

Foi solicitado, desde o início, que as contribuições, para maior coerência da obra, se finalizassem com sugestões e delineamento de soluções para as problemáticas levantadas. Assim, o ciclo de debate teórico-metodológico encerra-se com as implicações empírico-práticas de cada temática abordada.

Acreditamos, com isso, que o leitor avaliará positivamente mais este conjunto de trabalhos sobre algumas problemáticas urbanas e seu rebatimento na cidade de Brasília. A capital federal, monitorada à exaustão, torna-se, dessa forma, uma das cidades-laboratório da experiência em planejamento urbano que enseja um cabedal de conhecimento da realidade dificilmente encontrado em outros contextos latino-americanos.

Ao procedermos ao “dever de ofício” de apresentar os trabalhos desta coletânea, salientamos o júbilo de contribuir para o maior entendimento da *urbs* e da *civitas*, e, ao mesmo tempo em que agradecemos o empenho dos co-autores da obra, agregamos um “muito obrigado” especial aos construtores desta cidade — os anônimos operários e cidadãos comuns que repassaram informações e deram depoimentos de grande valia para alguns dos colaboradores deste livro.

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



# HABITAÇÃO: NOVOS ENFOQUES E PERSPECTIVAS

*Ricardo Stumpf*  
*Zilda M. Santos*

## Introdução

O registro mais importante da situação habitacional, na cidade industrial, de que temos notícia é, sem dúvida, o feito por Engels,<sup>1</sup> ao discutir com Proudhon, em 1872, a moradia das classes operárias na Inglaterra do século XIX.

Nesse registro, feito por meio de uma série de artigos publicados em jornais da época, conceitos ainda hoje muito discutidos são colocados de uma forma clara e orientadora para aqueles que pretendam estudar a habitação popular como matéria específica.

Naqueles artigos, Engels responde a uma série de questões colocadas por Proudhon que, em face do problema habitacional das classes trabalhadoras na Europa da revolução industrial, considerava como única solução aquela em que o operário fosse proprietário da sua casa; naquele momento surgia a filosofia da casa própria, que seria muito utilizada no decorrer da história como elemento desmobilizador de lutas populares, inclusive no Brasil, a partir da década de 1960.

O debate de Engels com Proudhon é um texto que mantém a sua atualidade e se torna oportuno, em face da retomada da discussão da questão habitacional.

A especulação imobiliária existente nos grandes centros urbanos, a expulsão das populações proletárias para as periferias, a exploração dos donos do capital, inclusive criando falsos conceitos, como o do déficit habitacional, o êxodo das populações para as grandes cidades, o aumento sem controle dos aluguéis, a ocupação das residências por

---

<sup>1</sup> Friedrich Engels, *Contribución al problema de la vivienda*.

mais de uma família, a dificuldade de encontrar alojamento, problemas apontados por Engels em 1872, aparecem, ainda hoje, em qualquer discussão sobre habitação.

Isso nos surpreende, e diríamos mesmo que nos assusta, porque todas as medidas que deveriam ser tomadas por governantes, técnicos e empresários já estão ali apontadas. A conclusão que emerge é a de que a questão da habitação popular talvez não possa ser resolvida, porque o problema não está na habitação e sim na exploração da força de trabalho, que não auferes salário suficiente para poder providenciar o seu próprio abrigo.

Há uma outra constatação mais assustadora: nos idos dos anos 1960, a favela surgia como uma solução, que hoje escapa às mãos de quem recebe os salários mais baixos, pois a especulação imobiliária expulsa seus habitantes originais, que vão procurar abrigo nas ruas, sob marquises e viadutos.

### Ação governamental no Brasil

No Brasil, o trabalho que inter-relaciona uma série de acontecimentos e fatos importantes, perdidos na massa de uma memória nacional, cuja parte viva está muito aquém da sua própria história, é o trabalho intitulado *Habitação popular: inventário da ação governamental*,<sup>2</sup> elaborado por um grupo de trabalho criado pela Finep, com o objetivo de subsidiar “futuros planos e políticas visando ao encaminhamento de soluções no campo habitacional”.

Pela sua importância, basearemos este capítulo em informações contidas naquela pesquisa à qual passaremos a nos referir apenas como *Inventário*.

Uma das primeiras constatações do Inventário é a da relação existente entre trabalho e habitação, ao admitir que, embora o processo de urbanização nem sempre decorra de uma expansão industrial, toda

---

<sup>2</sup> Finep/GAP, *Habitação popular: inventário da ação governamental*.

vez que o parque industrial se amplia ocorrem as mais graves crises no campo da habitação popular.

Embora na Europa a crise habitacional se inicie com a Revolução Industrial, no Brasil os antecedentes dessa crise se dão na virada do século, após a Abolição da Escravatura e da Proclamação da República.

Serão as senzalas, na nossa história, a primeira solução habitacional para as classes trabalhadoras.

Após esse período, a urbanização acelerada, principalmente no Rio de Janeiro, força a ocupação de áreas de topografia acidentada (morros e mangues), levando ao surgimento das favelas.

Também é desse período a proliferação de cortiços (casarões abandonados ocupados por famílias pobres), e das “cabeças-de-porco” (quartos individuais com cozinha e banheiro comuns), que chegam a abrigar 25% da população do Rio de Janeiro, nos primeiros anos da República (por volta de 1969 esse percentual ainda chegava a 4%).

Esse tipo de habitação começou a proliferar com o *boom* cafeeiro e a vinda para o Brasil de imigrantes, europeus na sua maioria (o Inventário cita o total de 1.125.000 pessoas).

As primeiras empresas criadas com a finalidade de construir habitações populares datam de 1890, quando são assinados os decretos 843, 894 e 895, que estabeleceram as normas de operação do Banco de Operários, da Companhia Nacional de Construções e da Companhia Técnico Construtora, respectivamente.

Em 1902, o plano Pereira Passos orienta ações que provocam uma grande reurbanização no Rio, exigindo a “demolição de setecentas habitações”, e à medida que o processo de industrialização avança a tensão aumenta, em um Brasil com trinta milhões de habitantes, 10% dos quais já vivendo em cidades.

O plano Pereira Passos, de acordo com o Inventário, provoca a demolição de três mil “cabeças-de-porco”, cortiços e estalagens, causando o crescimento das áreas periféricas e a ocupação dos morros.

Em 1920, a política oficial adota como solução as casas de aluguel (Decreto nº 4.209), e em 1923 é criada para cada estrada de ferro uma “caixa de aposentadoria e pensões” que abre, a partir de 1930, as suas carteiras imobiliárias.

Em 1933 são criados os “institutos de aposentadoria e pensões”, os IAPs, que vão atender a mão-de-obra produtiva, deixando em “segundo plano a população marginalizada, que intensifica a ocupação dos morros cariocas”.

A ação dos IAPs é registrada pelo Inventário como uma das principais no campo da habitação, só comparável, na época, às ações do Estado de Pernambuco, no esforço de combate aos mocambos, e do antigo Distrito Federal, com o “programa de erradicação de favelas”.

Em 1940, a Prefeitura do Distrito Federal cria os “parques proletários provisórios”, com o objetivo de “reeducar, reajustar e recuperar o morador, integrando-o novamente à sociedade, como elemento útil e produtivo”.

Assim, a Favela da Praia do Pinto é transferida para o “Parque Proletário nº 1”, na Gávea, e as favelas do Livramento e do Morro do Pinto são transferidas para o “Parque Proletário nº 2”, no Caju. O “Parque Proletário nº 3” só é ocupado em 1944, com moradores também da Praia do Pinto.

No governo Dutra é criada a Fundação da Casa Popular (FCP), no dia 1º de maio de 1946, à qual passam a se subordinar as operações imobiliárias e as carteiras prediais dos institutos ou caixas de aposentadoria e pensões.

No seu início, a fundação pretendia “proporcionar a brasileiros e a estrangeiros com mais de dez anos de residência no país a aquisição ou construção de moradia própria, em zona urbana ou rural”. Depois, de acordo com o Inventário, as atribuições da FCP foram aumentadas, passando a abranger desde o financiamento de construções até obras de infra-estrutura.

Ao lado desses investimentos, foram criados outros exclusivamente voltados para a extinção das favelas “por decreto”. O Inventário cita o Decreto nº 8.938, de 20 de janeiro de 1946, que “proíbe a construção de favelas no meio urbano”, e a criação, em 1947, da Comissão para Extinção de Favelas, na gestão do prefeito Mendes de Moraes.

O Inventário chama a atenção para o período Kubitschek, que em seu Plano de Metas não faz qualquer referência ao problema habitacional. Durante esse governo, entretanto, o impacto causado no continente pela Revolução Cubana e a reforma urbana iniciada por Fidel

Castro, em 1959, provocaram a criação de um fundo de empréstimo para o desenvolvimento, pela AID (Agência Interamericana para o Desenvolvimento – órgão do governo americano para ajuda à América Latina), batizado de Aliança para o Progresso.

Visando atenuar os problemas sociais provocados pelo agravamento da questão habitacional, a Aliança para o Progresso iniciou a destinação de recursos para habitação a partir de agosto de 1961. No Brasil, os financiamentos norte-americanos provocaram a criação da Cohab-GB (Companhia Habitacional do Estado da Guanabara), cujas primeiras experiências foram os conjuntos de Vila Kennedy, em Senador Camará, Vila Aliança, em Bangu, e Vila Esperança, em Vigário Geral.

O Inventário atesta que para esses conjuntos foram removidas famílias provenientes de 12 favelas, a maioria da zona sul do Rio de Janeiro.

A solução adotada nesses conjuntos, procurando reforçar o “sonho da casa própria”, transferindo os favelados para terrenos muito distantes da malha urbana principal, seria repetida mais tarde em todo o país, com a criação do Banco Nacional da Habitação, em 1964.

### **O papel do BNH no atendimento à habitação de baixa renda**

O BNH, instituição criada pela Lei nº 4.380/64 e extinta pelo Decreto-Lei nº 2.291, de 21 de novembro de 1986, realizou um trabalho no campo da habitação brasileira que não pode ficar sem registro. A experiência acumulada, inclusive resultante da crítica à própria atuação do Banco, pelo corpo técnico da instituição, pelos usuários dos conjuntos e por todos os cidadãos conscientes, é importante demais para ser esquecida.

Enquanto os governos militares promoviam suas políticas habitacionais fortemente marcadas pela questão ideológica, num momento em que a Guerra Fria sujeitava o planeta ao terrorismo nuclear de capitalistas e comunistas, nossos cidadãos mais humildes exerciam uma ação paralela, contraditória às ações oficiais e tão importante quanto

aquelas, pela autoconstrução e pela transformação da “casinha oficial”, por meio de acréscimos e modificações.

Assim, contraditoriamente às ações oficiais, sobretudo no que se referia ao projeto da unidade habitacional, se opuseram soluções vindas do próprio usuário, que, por contrastarem com o que os técnicos supunham fosse o melhor para aquelas classes, chamaram a atenção e permitiram que se aprofundasse uma reflexão sobre esses programas.

A habitação produzida oficialmente foi negada e transformada, porque ela não se referia àquelas determinadas classes sociais, com seus aspectos socioculturais e, conseqüentemente, o seu programa não refletia os hábitos e os valores daqueles usuários, nem propunha algo de novo, tratando-se na verdade de uma idealização primária do que seria uma “casa de pobre”, baseada numa visão romântica, meio ruralista e impregnada pelos valores da casa da classe média.

Convencionou-se, na época, chamar o resultado dessa negação da casa oficial de “habitação espontânea”, conceito duvidoso que incluía todas as habitações projetadas e construídas por seus próprios moradores, inclusive as favelas, as periferias suburbanas e os conjuntos habitacionais que também foram modificados pelos usuários.

O BNH procurou responder a essas demandas de diversas formas, ao longo dos seus 22 anos de existência, e, à medida que o país foi se redemocratizando, as soluções técnicas foram se aproximando da realidade popular, pelo diálogo com os movimentos populares renascidos e a conseqüente evolução das políticas oficiais.

A importância da avaliação dessa experiência aumenta no momento em que se tenta recomeçar tudo do zero, negando à memória nacional a possibilidade de se apropriar da nossa própria vivência, nos condenando à repetição de velhas políticas equivocadas, que quase sempre servem a velhos interesses bem conhecidos.

Considerando o contexto autoritário em que se desenvolveu, inclusive influenciada pela ação inicial da Aliança para o Progresso no Brasil, a atuação do BNH contribuiu positivamente para o desenvolvimento de capacitação técnica de projeto, experiência gerencial, de técnicas de sensibilização de comunidades e dinâmica de grupos, assim como para uma reflexão crítica sobre grandes programas habitacionais, até então desconhecidos pela nossa tímida experiência anterior.

O Sistema Financeiro da Habitação foi bastante eficaz, tendo causado grande impacto na paisagem urbana de várias capitais e cidades de porte médio, pelo número de conjuntos habitacionais financiados e construídos pelo Banco, embora se possa considerar que o grande crescimento das favelas mostrou a incapacidade do sistema em atender às populações de mais baixa renda.

Também como estrutura organizacional, o BNH teve grande influência na sociedade. Um bom exemplo é o instituto da correção monetária, criada para substituir a antiga Tabela Price, de forma a evitar perdas inflacionárias sobre as prestações da casa própria, que funcionavam como subsídios. O conceito de vacina contra a inflação acabou sendo incorporado pela sociedade civil como indexador geral da economia, e a intenção de não subsidiar nada ao trabalhador reforçou a especulação financeira, viciando toda a economia.

Em que pese a todos os erros cometidos e as distorções conceituais ideológicas impostas pela política da época, a existência do BNH significou a criação de uma política habitacional em nível nacional, com instrumentos oficiais de atendimento às classes populares, hoje quase inexistentes na ação da Caixa Econômica Federal, que substituiu o BNH no gerenciamento dos programas habitacionais.

Não há mais uma norma que direcione os investimentos para os municípios, o que significa que enquanto não forem criados mecanismos eficazes de descentralização orçamentária, os municípios, principalmente os menores, ficam com seus programas habitacionais inviabilizados, dependendo de favores oficiais dos governos estaduais e federal.

A extinção precipitada do BNH e a inexistência de uma outra política habitacional que o sucedesse levaram à dispersão do conhecimento acumulado pelos técnicos, que já o pensavam como “banco social”, fato agravado pela destruição criminosa da sua biblioteca, numa tentativa deliberada de apagar uma experiência, que já começava a ser exportada, tornando-se uma alternativa incômoda para as novas políticas privatistas preconizadas a partir dos anos 1980, pelos agentes financeiros internacionais.

## Os objetivos da política do Banco Nacional da Habitação

O artigo 1º da Lei nº 4.380/64, que criou o BNH, já definia os seus principais objetivos:

O governo federal, através do Ministro do Planejamento, formulará a Política Nacional de Habitação e de Planejamento Territorial, coordenando a ação dos órgãos públicos e orientando a iniciativa privada no sentido de estimular a construção de habitação de interesse social e o financiamento da casa própria, especialmente para as classes da população de menor renda.

Se verificarmos, no entanto, a produção do BNH ao longo dos seus 22 anos de existência, veremos que não foi atingido o objetivo de favorecer as classes de menor renda, embora tenha sido mantido, e até com muita ênfase, o conceito de aquisição da casa própria.

Toda a estrutura do Sistema Financeiro da Habitação foi montada no sentido da produção e da comercialização de habitações, por meio de seus agentes (financeiros e promotores). Na década de 1970, o Banco voltou-se também para o financiamento de infra-estrutura urbana, com a criação do Projeto Cura, e na de 1980, para a urbanização de favelas, com o Promorar, mas as carteiras de financiamento de construção de habitações novas sempre tiveram um papel preponderante.

A política do BNH apresentou inicialmente, como um dos seus principais instrumentos de ação, a remoção de favelas, quase sempre situadas em áreas centrais das grandes cidades,<sup>3</sup> com a transferência dos seus moradores para conjuntos habitacionais distantes de seus locais de trabalho, dificultando a sua sobrevivência. Nos primeiros 15 anos de atuação do Banco, foram removidas 137.774 pessoas, sendo que nos primeiros 12, atingiram-se oitenta favelas.<sup>4</sup>

Esse tipo de solução, com a construção de grandes conjuntos, acabou por criar uma nova gama de problemas sociais, principalmente

---

<sup>3</sup> Ver Carlos Nelson Santos, *Habitação em questão*.

<sup>4</sup> Ver Lícia Valladares, *Repensando a habitação no Brasil*.

pelo ônus transferido aos usuários, em função do seu afastamento para a periferia urbana, onde se encontravam terrenos a baixo custo, com as dimensões habitacionais convencionais, porém distantes das vantagens que a cidade oferecia.

Inicialmente, a COS (Carteira de Operações de Natureza Social, mais tarde Conso), responsável pelo financiamento e pela administração de créditos para execução de conjuntos habitacionais, previa o atendimento de famílias com renda entre um e três salários mínimos regionais (na época não havia um salário mínimo nacional). As famílias com renda entre três e cinco salários seriam atendidas pela Carteira de Projetos Cooperativos (CPC, mais tarde CPH). Como esses limites não puderam ser mantidos devido à queda constante do poder aquisitivo dos salários, a Conso passou a operar na faixa entre cinco e dez salários mínimos, e a CPH na faixa acima de dez.

Com a observação de que as classes entre um e cinco salários não estavam sendo atendidas, em 1979 é criada a CESHE (Carteira de Erradicação da Sub-Habitação e Emergências Sociais), ou seja, só no final da década de 1970 a instituição volta-se para uma ação política, cuja viabilidade já havia sido demonstrada desde 1960, pela urbanização da favela de Brás de Pina, trabalho pioneiro que colocou em prática uma série de conceitos, levantados na época por profissionais da área de habitação e que abriu novos caminhos no trato da questão da habitação popular.

Assim, dois enfoques foram desenvolvidos pelo BNH, ao longo do tempo, em relação às favelas: a remoção, com a transferência de moradores para áreas distantes, e a urbanização, que previa a permanência dos moradores no local e a oferta de infra-estrutura e de serviços.

Embora tenha sido criada uma carteira exclusiva para lidar com a questão de habitações faveladas ou aglomerados carentes, ou que nome se queira dar a esses assentamentos, ocorreu na prática que muitas Cohabs, agentes promotores do BNH para esse tipo de financiamento, construíram apenas conjuntos habitacionais convencionais, com unidades menores, com cerca de 26m<sup>2</sup>. As especificações eram mais baratas, os tamanhos reduzidos e o produto piorava sua qualidade construtiva para diminuir o custo final.

A exceção fica por conta de algumas Cohabs, como Curitiba e Bauru. Curitiba, por exemplo, fez um trabalho muito interessante de consulta ao cliente no que se refere ao projeto arquitetônico e às especificações, com participação do usuário até o final da obra.

Os programas e as linhas de financiamento do BNH eram regidos por normas internas chamadas “resoluções”. Havia “resoluções de conselho” e “resoluções de diretoria”, que eram numeradas anualmente. Na gestão Nelson D'Amata, as RDs passaram a ser R BNHs.

Tomando-se a R BNH nº 135/82, que criou o Promorar, encontraremos conceitos muito mais abrangentes em relação à questão da urbanização do que o conceito formal de construção de casas, que originou os conjuntos habitacionais, reproduzidos por todo o país, como se não houvesse diferenças sociais, ambientais, culturais e climáticas entre as regiões.

Parece claro que as chamadas linhas “alternativas”, desenvolvidas nas décadas de 1970 e 1980, como oposição à linha do BNH, foram aos poucos sendo absorvidas pelo pensamento oficial, não apenas do Banco, mas de toda a sociedade, inclusive das universidades. É interessante observar essa evolução das idéias no BNH, por intermédio de seus sucessivos programas.

### **As linhas de financiamento do BNH para habitação de baixa renda**

*Programa Cohab (1966)* — Um dos primeiros programas criados foi limitado inicialmente ao atendimento de famílias com renda até três salários mínimos, passando depois a atender até cinco. Objetivava a construção de casas em grandes áreas livres, com todos os serviços de infra-estrutura em grandes conjuntos habitacionais e prevendo a futura construção de alguns equipamentos, tais como escola, creche, posto de saúde, etc.

*Ficam (1977)* — Destinava-se ao financiamento de material de construção para a execução de unidades habitacionais em lotes individuais em bairros diferentes da cidade.

*Profilurb (1979)* — Programa de lotes urbanizados. Propunha o loteamento de uma área livre, que seria atendida com serviços de água, esgoto e energia elétrica.

*Programa Integração Rural (1980)* — Nascido da iniciativa do governo do Estado do Rio Grande do Norte, utilizava as normas do Promorar para atender a vilas e povoados da área rural, com a construção de redes de saneamento, energia ou equipamentos urbanos (não chegou a ser oficializado pelo Banco).

*Promorar (1982)* — Tinha como objetivo a urbanização de aglomerados urbanos, considerados carentes de infra-estrutura, habitação e equipamentos de saúde, educação e lazer. Na época foram construídos também, dentro desse programa, conjuntos de habitações de 26m<sup>2</sup> (embriões).

*Programa João de Barro (1984)* — Introduziu o mutirão na construção da unidade habitacional. O resultado prático foram conjuntos semelhantes aos produzidos pela Cohab, só que utilizando a mão-de-obra dos próprios usuários.

Observando os programas citados, vemos que, apesar da definição clara do papel do Banco de atender às populações de mais baixa renda, o programa Cohab reinou praticamente absoluto até 1979.

Após 15 anos de políticas de remoção e de se espalhar o padrão Cohab (ou Aliança para o Progresso) pelo país, verificou-se que a faixa entre um e três salários não estava sendo atendida por esse programa, havendo dois fatores importantes a considerar:

1) O nível de inadimplência nos conjuntos habitacionais era bastante significativo.

2) As favelas, principalmente no Rio e em São Paulo, continuavam em crescimento acelerado.

A partir dos conceitos de “nível de inadimplência” e “crescimento populacional nas favelas”, perfeitamente quantificáveis, um grupo de técnicos do Banco iniciou as discussões para a criação de uma linha de financiamento para as faixas não atendidas. Assim nasceu o Profilurb, bastante eficaz por se adequar às possibilidades econômicas de cada usuário, mas que esbarrou, no primeiro momento, na estrutura administrativa da instituição.

A carteira que poderia gerir tal linha de financiamento era a Conso (na época COS), que trabalhava com as Cohabs. Esses agentes, no entanto, funcionaram mais como empecilho ao programa do que como seu agente propulsor.

Em 1982, o Banco cria um Programa de Urbanização de Favelas, o Promurb, apoiado em uma nova carteira de financiamentos, a “Carteira de Erradicação de Sub-Habitações”, CESH. Essa carteira sofre duas modificações, passando primeiro a “Carteira de Erradicação de Sub-Habitações e Emergências Sociais”, CESHE, e mais tarde a “Carteira de Melhorias e Urbanização de Aglomerados”, CMURB, que finalmente institui o Promorar, realizando várias urbanizações de favelas nas principais capitais.

Simultaneamente às urbanizações, o Promorar realiza também vários conjuntos de embriões, sob a justificativa de que nem todas as favelas podiam ser urbanizadas no local.

Após a experiência do Promorar, partiu-se para o Programa Nacional de Autoconstrução, ou Projeto João de Barro. Esse programa esbarrou em dois obstáculos:

- 1) A disputa interna entre a Conso e a CMURB pelo seu controle.
- 2) O não entendimento pelos técnicos da nova concepção de trabalho, interativa com o usuário, para utilização de sua mão-de-obra.

Essas questões, originadas da ação prática, refletiam novas necessidades a serem enfrentadas pelo BNH, para o qual ele não estava preparado como instituição, tais como: a necessidade de atender aos cortiços e “cabeças-de-porco”, de ter programas flexíveis, capazes de atender às necessidades de cada usuário, de atender a municípios com menos de cinquenta mil habitantes, de criar programas de financiamento para os núcleos históricos, como os de Olinda, Salvador e São Luís.

Todas essas demandas, que foram surgindo e crescendo junto com a redemocratização do país, se encontraram resistências, também receberam apoio e entusiasmo por parte de setores técnicos que compreendiam as novas necessidades e a importância de transformações profundas na política habitacional. E foi justamente no momento em que se realizava um grande avanço conceitual na discussão da habitação popular, com a proposta interna de transformação do BNH em Banco de Desenvolvimento Social, que veio a extinção pura e simples.

A experiência acumulada dispersou-se, o debate foi abortado e o problema da habitação foi entregue a uma instituição financeira, que age como tal, colocando o problema social fora de suas cogitações.

## Novos enfoques

A experiência acumulada pelo Brasil no campo da habitação, no século XX, principalmente nas décadas de 1960, 1970 e 1980, constituiu-se hoje numa razoável bagagem que nos permite superar visões simplistas ou distorcidas do problema.

Já existe uma consciência ampla entre os técnicos de que a habitação tem que ser subsidiada de alguma forma, de que não basta construir para vender, mas que o aluguel, o *leasing*, o mutirão, o assentamento em loteamentos populares, a urbanização de favelas e a recuperação de cortiços são soluções viáveis, e que o “sonho da casa própria” era muito mais um discurso ideológico dos governos militares, para comprometer a população com o sistema de propriedade privada, do que uma necessidade real.

Sabe-se também que existem outras possibilidades de uso da mão-de-obra, de adoção de formas de propriedade e que é possível construir sem destruir o meio ambiente natural, evitando desmatamentos e terraplanagens desnecessárias.

Desenvolveram-se, também, algumas variantes tecnológicas, tanto no resgate de técnicas artesanais quanto no avanço da racionalização e de uma pré-industrialização, ainda em estágio embrionário.

Mas, apesar de todo esse acervo de experiências, esse debate estacionou com a extinção do BNH e os problemas da redemocratização, que se tornaram temas dominantes na nossa sociedade, ávida por participar de uma democracia que ressurgiu pateticamente, no meio do furacão neoliberal e da reorganização mundial pós-Guerra Fria.

Passado o vendaval provocado pela aparição fantasmagórica de Adam Smith e com a relativa consolidação do processo democrático, a sociedade brasileira volta-se novamente para alguns dos seus velhos problemas, entre eles o da habitação, agravado sobremaneira pelo intenso processo de urbanização dos últimos trinta anos.

Nota-se, porém, o vazio desses anos em que surgiram poucas idéias novas, e a retomada do debate torna-se dolorosa quando voltamos ao ponto em que paramos e tentamos reconstruir, como se fossem novidades, velhas fórmulas alternativas, dos anos 1970 e 1980, há muito incorporadas ao senso comum.

Mas, afinal, se tudo que era alternativo (ao autoritarismo) já virou consenso, e se, apesar disso, não conseguimos avançar, é sinal de que faltam elementos novos, adequados à realidade atual, que nos permitam seguir em direção a soluções de fato para o problema habitacional.

É claro que a lacuna principal é a falta de vontade política e honestidade de propósitos dos nossos governantes, que anunciam velhas soluções como se fossem novidades e fingem não perceber que o problema só se agrava, ano após ano.

O melhor exemplo de que quando há determinação política são encontradas soluções está no programa habitacional da gestão Luísa Erundina, na Prefeitura de São Paulo, que conseguiu dar alguns pequenos mas importantes passos em termos conceituais e realizou a construção de milhares de casas em mutirão, com uma qualidade inédita, urbanizou favelas e desenvolveu programas bem-sucedidos de melhoria e fixação de cortiços nas áreas centrais da cidade, provando que com criatividade e competência se pode começar efetivamente a resolver o problema.

Mas, além da falta de vontade política, acreditamos que faltam reflexão e debate sobre o assunto que nos permitam superar velhos obstáculos conceituais, remanescentes do debate interrompido com a extinção irresponsável do BNH.

Dentre os problemas conceituais que emperram esse processo destacamos três, cuja elucidação nos parece fundamental para o avanço da discussão. São eles: o déficit habitacional, a descentralização da gestão dos programas e a produção em grande escala de habitações.

## **A questão do déficit habitacional**

A retomada da discussão sobre o problema da habitação no Brasil continua se dando sob o enfoque de que a solução para o pro-

blema é a construção de milhões de habitações, sem levar em conta a imensa quantidade de imóveis fechados em nossas cidades.

As entidades populares falam em um déficit de dez, 12 e até 14 milhões de unidades, para justificar esse enfoque construtivista, sem se preocupar em avaliar corretamente esses números e o que eles representam.

Sabemos que a falta de mecanismos de controle sobre a especulação imobiliária<sup>5</sup> permite a elevação artificial dos preços de venda e do aluguel dos imóveis, transformados pelas políticas desenvolvidas nos últimos trinta anos em investimentos lucrativos, verdadeiras moedas para incentivar a indústria da construção civil, sem a menor preocupação com a sua função social, tão importante para as classes trabalhadoras.

O problema da habitação só se tem agravado em conseqüência desse modelo, que privilegia o capital imobiliário, dando a ele tanta liberdade e associando a isso o arrocho salarial, que reduziu o salário mínimo de mais de US\$ 200, em 1963, para cerca de US\$ 70 em 1994.

O resultado geral da política econômica das últimas três décadas foi uma imensa concentração de renda, que resultou numa equivalente concentração da propriedade imobiliária, excluindo milhões de pessoas e jogando-as nas favelas ou nas ruas.

De que adiantaria construir milhões de casas sem alterar esse quadro?

Certamente, a médio prazo, elas iriam parar nas mãos da mesma minoria, com a transformação de bairros populares em bairros de classe média, com a tradicional “expulsão branca”, ou expulsão via mercado.

A alteração dessa situação passa por uma democratização do acesso à propriedade urbana, que só pode se dar por uma combinação de políticas de recuperação salarial e de controle sobre o preço da terra urbana, ou seja, do controle do mercado imobiliário, com uma intervenção reguladora do Estado.

---

<sup>5</sup> Ver, nesta coletânea, artigo de Paulo Castilho Lima.

Para isso, é necessária a alteração da Lei do Inquilinato, de modo a privilegiar o inquilino em detrimento dos investidores, e também de uma reforma urbana que tornasse efetivos os artigos 21, 23 e 24 da Constituição de 1988, que atribuem competência à União para:

(Art. 21) “Elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.” “Instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.”

(Art. 23) “É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios... promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais.”

(Art. 24) “Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre... direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico.”

A necessidade de adequar velhos instrumentos jurídicos, como o Código Civil de 1916 e a Lei nº 6.766/79, que disciplinam os parcelamentos urbanos, assim como a determinação constitucional de atribuir competência à União para executar “planos nacionais de ordenamento do território”, abrindo a possibilidade de coordenar políticas urbanas com estratégias ambientais de ocupação do território, articulando cidades, indústria, agricultura e transportes, em âmbito global, permite-nos pensar numa reformulação geral, que fuja da lógica miúda dos grupos econômicos, abrindo espaço para um autêntico planejamento econômico, que leve em consideração a necessidade de superação da miséria que vem atingindo índices alarmantes no país.

Toda essa reconstrução jurídica, que já dá seus primeiros passos no Congresso Nacional, com o Projeto de Lei nº 5.788/90, que estabelece as diretrizes gerais da política urbana (o Estatuto da Cidade), poderá se configurar numa autêntica reforma urbana se atingir, entre outros, os objetivos de “aumentar a oferta de terras urbanas e reduzir o seu preço”<sup>6</sup> e também controlar o estoque de imóveis retido nas mãos de especuladores à espera de valorização ou de outras possibilidades de investimentos melhores.

---

<sup>6</sup> Diana Motta, *Alterações da estrutura institucional voltada à promoção do desenvolvimento urbano no governo federal* (Anexos I, II e III).

Sabemos que há um capital errante, que ora vai para as bolsas, para o dólar, para aplicações financeiras e também passa pelo mercado imobiliário, quando lhe convém.

O argumento para manter tal situação é o de que o capital precisa de atrativos para gerar empregos na construção civil. Não avaliam, porém, os prejuízos causados na outra ponta, com o desvirtuamento da finalidade original da construção, que é a de dar habitação às pessoas.

As construtoras lucram, o capital multiplica-se, mas os apartamentos permanecem vazios, pois representam um valor em si, independentemente do uso que possam vir a ter.

É claro que, se houvesse uma mudança nessa lógica, que forçasse os proprietários a colocarem os imóveis no mercado, junto a uma política de controle de preços, haveria uma mudança substancial nesse cenário.

A demanda por habitações seria parcialmente atendida, as pressões sobre os bairros e as favelas diminuiriam, e então, com programas de regularização e urbanização de loteamentos clandestinos e favelas, junto com a construção de novas casas populares, o mercado reequilibrar-se-ia, voltando a atender todas as classes.

Para complementar essa normalização, seria preciso também uma recuperação salarial que desse condições aos trabalhadores de aquisição de uma habitação digna.

É impressionante que não se toque nessas questões nos fóruns sobre habitação. A lógica construtivista, tão do agrado das empreiteiras e dos agentes financeiros, que não desejam alterações no modelo concentrador de renda, tem sobrevivido todo esse tempo, pela nossa incapacidade ou pela nossa inércia em contestar esse modelo que aí está.

Continuam a bater na velha tecla dos milhões de unidades que precisam ser construídas, e como o déficit já começa a ser questionado, estão introduzindo agora um novo conceito, o de “demanda habitacional”, que não fala mais em moradias que faltam, mas em famílias que sobram. Tudo para não tocar no ponto nevrálgico do problema, ou seja, o imenso estoque de imóveis desocupados no país, que, se fosse posto no mercado a preços acessíveis, certamente resolveria parte dessa demanda, diminuindo o déficit e, portanto, a quantidade de unidades a serem construídas.

## A descentralização como eixo de uma nova política

Os primeiros esboços de uma nova política habitacional estão indicando a mesma direção: a descentralização.

Isso se dá no âmbito da gestão política, como um todo, e também em relação às obras em si.

Essa tendência significa uma retomada do controle da cidadania sobre os recursos que transitam pelo Estado e que tradicionalmente fogem a qualquer controle que não seja o dos políticos e, em menor escala, o da burocracia estatal.

O modelo começou a surgir com a reestruturação do Conselho Curador do FGTS, com composição tripartite (governo federal, centrais sindicais e entidades empresariais) e com as câmaras setoriais, instituídas no governo José Sarney, e consolidou-se no Sistema Único de Saúde, criado pela Constituição de 1988, que promoveu uma horizontalização para a qual nem a própria população estava preparada (os conselhos municipais de saúde).

Esse modelo vai se consolidando também na área da habitação pelo projeto de lei do deputado Hélio Rosas, apoiado pela Confederação Nacional das Associações de Moradores (Conam), que propõe a criação do Sistema Nacional de Habitação, consagrando a Caixa Econômica Federal como gestora única dos recursos (sem a participação dos bancos privados) e delega ao Conselho Nacional de Habitação, já existente, a tarefa de definir normas e prioridades para aplicação desses recursos.

Esse Conselho teria que ouvir o Conselho Curador do FGTS para destinar parte dos seus recursos, e teria na sua composição uma representação tripartite também, com algum acréscimo de órgãos de planejamento urbano, ambiental, do Senado (representando os Estados), etc.

Os recursos não seriam apenas do Fundo de Garantia, mas de impostos, provavelmente percentuais do ICMS e Imposto de Renda.

Estão previstos também conselhos estaduais e municipais de habitação e um “fundo nacional da moradia popular”, para onde se destinariam todos esses recursos.

Essa proposta assim como a tendência à horizontalização e reconstrução de mecanismos de controle e fiscalização são sem dúvida promissoras, pelo significado democratizador que contêm, mas não representam modelos consagrados de administração pública, estando, portanto, sujeitas a um período de experimentação e ajustes.

É preciso estar atento para evitar que um excesso de instâncias democráticas de difícil articulação possam dar margem à corrupção, ao tráfico de influências e ao *lobby* das empreiteiras, de modo a comprometer todo o esforço em democratizar decisões para garantir o interesse das classes trabalhadoras, principais beneficiadas com o programa de habitações populares.

É estranha a verticalização da proposta, com o encadeamento dos conselhos nacional, estaduais e municipais, de uma forma que aparenta ser construída para atender aos interesses políticos dos governadores, visto que as resoluções municipais teriam que ser referendadas pela instância estadual, criando um clima propício à troca de favores políticos e realimentando o clientelismo, que rouba a liberdade do eleitor e do seu representante.

Seria mais lógico que as demandas municipais se articulassem diretamente com o Conselho Nacional, apreciadas de passagem por um órgão articulador de políticas urbanas e ambientais, de forma a somar à reivindicação um parecer técnico, que a situasse dentro das prioridades e dos critérios de ordenamento do território nacional.

Faz falta, também, a definição de um órgão executivo de caráter técnico, destinado a fiscalizar a execução dos programas, com o objetivo de promover uma reavaliação permanente e fazer novas propostas na esfera da tecnologia, racionalização, urbanismo, estética, cultura, técnicas de sensibilização de comunidades, arquitetura, etc. Seria uma instância onde as coisas fossem pensadas e colocadas para as comunidades, em um diálogo cujo objetivo seria o enriquecimento e o aprimoramento da nova experiência habitacional brasileira.

Sobre isso há uma polêmica antiga. Os técnicos oriundos do BNH propõem há anos a criação de uma “agência nacional de habitação”, pois compreendem que o papel executivo que exerciam no antigo Banco não foi atribuído a nenhum outro órgão, nas diversas reestruturações administrativas dos últimos anos, que acabaram desestruturando tudo.

Essa proposta foi considerada uma tentativa dos antigos tecnocratas de reassumir parte do seu antigo poder, e tal agência foi interpretada como um “mini-BNH”, enfraquecida pela atribuição à CEF do papel de gestora dos recursos, e ao Conselho Nacional de Habitação, do poder normativo.

Assim, restaria à agência o papel de executar as políticas, e por meio das agências estaduais, as Cohabs, executar os projetos técnicos.

Analisando o modelo da gestão Erundina, que é claramente o inspirador do projeto do Sistema Nacional de Habitação, vemos que não haveria espaço para uma agência como essa, pois o Fundo da Moradia Popular repassa os recursos diretamente para as associações de mutirantes, que contratam inclusive os projetos a escritórios particulares e agenciam mão-de-obra especializada, assistência contábil, compram ferramentas e materiais de construção, sem interferência do Estado, a não ser como fiscal da aplicação dos recursos.

O modelo Erundina tende a se consolidar como descentralização na ponta, ou seja, na obra, roubando espaço também às empreiteiras, além de frustrar as tentativas tecnocratas. Mas há espaço para os técnicos em um órgão de reavaliação, controle e produção de idéias novas, onde teriam muito a colaborar com o processo de repensar a habitação, seu sistema de produção e de apropriação por parte dos usuários.

Toda essa tendência à descentralização acaba simplificando o processo e aumentando os controles. É importante, por exemplo, que os conselhos tenham acesso, a qualquer momento, a informações sobre os recursos do FGTS e do Fundo Nacional de Moradia Popular, depositados na CEF.

Os resultados obtidos em São Paulo indicam um aumento da qualidade dos projetos, das construções e da economia nas compras de materiais, como resultado dessa autogestão, que permite aos usuários um controle direto sobre a obra e o uso dos recursos.

Esse tipo de gestão tem reflexos também sobre o tipo de espaço urbano resultante<sup>7</sup> e sobre a identificação dos moradores com seu bairro e suas casas. Com controle sobre todo o processo, a casa sai como o morador quer, e o seu bairro será apropriado por ele, desde antes do

---

<sup>7</sup> Ver Thereza Carvalho, *Housing and decentralization: policy, management and product*.

início das obras, evitando aqueles problemas tão comuns em conjuntos, de inadequação à cultura dos compradores e da criação de espaços pobres, sem identificação e continuidade com a malha urbana ao seu redor.

### **Produção em grande escala**

Quando se fala em resolver o problema da habitação, mesmo pensando em reforma urbana, reavaliação do déficit e programas de urbanização e regularização de áreas degradadas (favelas e cortiços), não se pode deixar de falar também em construção massiva de habitações.

Isso nos leva a alguns questionamentos sobre a tecnologia empregada nas construções de conjuntos e sua relação com a renda extremamente baixa da população, com a ausência do Estado na construção civil e com o freqüente uso de mutirões.

Nos países onde a pré-fabricação teve um grande desenvolvimento, ou a população dispunha de um poder aquisitivo muito maior que o dos brasileiros (França), ou a presença do Estado bancava o alto custo da industrialização, permitindo ganhos de escala que compensavam o investimento em máquinas, equipamentos e treinamento de mão-de-obra especializada (União Soviética).

No Brasil, não temos nem um nem outro, e ainda por cima temos os mutirões e a autoconstrução, limitando o uso de materiais aos que estão disponíveis no mercado. Como aumentar então a produtividade, obtendo um ganho de escala, sem impedir que o usuário possa, mais tarde, modificar ou ampliar a sua casa?

Na verdade, existem duas vertentes a serem desenvolvidas:

A primeira seria a racionalização do processo construtivo tradicional, procurando padronizar equipamentos e procedimentos, criando "kits-teste" para instalações, de forma a prevenir possíveis defeitos, procurando desenvolver ao máximo a tecnologia existente de alvenaria de blocos (cerâmicos ou de concreto), de forma a criar alguns modelos

especiais que permitissem aumentar a velocidade e a qualidade da obra.

O desenvolvimento de blocos especiais para travamentos de cantos, a substituição da argamassa de cimento por outros aglomerantes, o uso de blocos maiores e mais leves e a pré-fabricação de elementos considerados “complicados” para serem fabricados no local (escadas, soleiras, pingadeiras, lajes, etc.), tudo isso já tem sido feito e se adapta ao mutirão e à autoconstrução. Essa pesquisa, no entanto, tem passado ao largo das preocupações governamentais e vai sendo desenvolvida isoladamente por arquitetos, institutos de pesquisa ou grandes construtoras.

Um bom exemplo é o da Encol, que enveredou por um processo de racionalização de equipamentos e procedimentos, caminhando para a industrialização e permitindo ganhos de escala fantásticos.

A simples aplicação dos métodos de Juan Mascaró, enunciados na sua obra *O custo das decisões arquitetônicas*,<sup>8</sup> permite uma economia que chega a milhões de metros cúbicos por ano, em paredes construídas, com ganhos adicionais de qualidade.

Essa vertente de racionalizar ao máximo os processos construtivos tradicionais nos parece um caminho adequado a nossa realidade social, com níveis de renda muito baixos, que nos obrigam a trabalhar com a autoconstrução e conseqüentemente com materiais que estejam à venda na loja da esquina.

A segunda vertente seria a da industrialização propriamente dita.

Essa seria uma opção para grandes programas habitacionais, permitindo um ganho de escala que compensaria os investimentos em verdadeiras fábricas de habitações, a exemplo do que já se faz com escolas, no Brasil.

É claro que esse tipo de solução teria que ter participação do Estado, não só em relação ao investimento inicial na pesquisa e construção de unidades industriais, mas também no subsídio aos futuros compradores, pois, com um dos salários mínimos mais baixos do mundo, não poderíamos vender casas prontas e acabadas aos trabalhadores, nem mesmo pelo preço de custo; além disso, o sistema constru-

---

<sup>8</sup> Ver Juan Luis Mascaró, *O custo das decisões arquitetônicas*.

tivo utilizado teria que ser compatível com o sistema tradicional, de alvenaria, para possibilitar futuras expansões ou remodelações da casa, sem implicar a sua demolição.

### **Quatro princípios básicos**

Uma política habitacional realista deve dar-se dentro da perspectiva de que não haverá uma recuperação rápida do poder aquisitivo da população, por mais que a economia se estabilize, devido ao estrago causado pelas políticas de arrocho salarial, aplicadas ao longo dos últimos trinta anos, que levaram a uma deterioração do peso do trabalho na cultura econômica brasileira.

A inversão desse valor não se dará rapidamente, mas é um processo que depende da mudança de prioridades do nosso modelo econômico, do fortalecimento do movimento sindical e da própria consolidação da democracia brasileira.

Os quatro princípios básicos para o sucesso de uma política habitacional dentro dessa realidade são: subsídio, autogestão, racionalização e reforma urbana.

A industrialização é um caminho que deve ser percorrido junto com a pesquisa e a autogestão, de forma a refletir as necessidades da população e as questões tecnológicas.

Porém, sem dúvida, a política salarial é a chave para resolver o problema, pois com os atuais níveis salariais qualquer produto de qualidade estará fora do alcance do trabalhador.

### **Brasília: um caso à parte**

A habitação no DF tem algumas características diferentes das do restante do país, devido ao planejamento feito à época da sua construção e às distorções que sofreu, durante os governos que se seguiram.

Com terra predominantemente estatal, a capital planejada para 600.000 habitantes não previu locação para bairros de trabalhadores, pensada que foi apenas para funcionários públicos. Mas há um precedente para isso.

Durante o último governo Vargas, foi elaborado um plano de ocupação para o Centro-Oeste que se baseava na colonização de dois eixos: um entre Goiânia e Anápolis (e para isso foram levados até lá os trilhos da ferrovia) e outro no antigo norte de Goiás, hoje Tocantins, que se desenvolveria ao longo de seis cidades planejadas, entre Ceres e Porto Nacional.

Com a construção de Brasília, esse projeto foi deixado em segundo plano, mas não abandonado, levando inclusive a construção da Belém—Brasília por esse eixo norte, que seria dedicado à produção agrícola, enquanto o eixo Goiânia—Anápolis seria um cordão industrial.

A idéia era preservar o projeto de criação dos dois eixos, usando-os como pólo de atração para absorver a migração das regiões mais atrasadas, idéia estimulada pelas oportunidades da nova capital, preservando-a como cidade administrativa.

Durante o período militar, essa análise foi substituída por outra oposta, que tendia a fechar o Plano Piloto à migração, por considerá-lo área de “segurança nacional”, sem nenhuma preocupação em oferecer alternativas às populações do Centro-Oeste, Norte e Nordeste, que sofriam o impacto positivo da abertura de novas oportunidades de vida em Brasília.

O resultado foi a transformação da cidade em único pólo de atração da região, levando à formação inicial de favelas, que forçou os governos a criarem grandes assentamentos populares e também os primeiros distritos industriais, para absorverem parte dessa mão-de-obra.

A falta de planejamento regional, aliada à política de “fechamento” do Plano Piloto, levou à criação de grandes cidades-dormitórios para essa enorme massa despossuída. Essas satélites foram também dotadas de serviços e infra-estrutura, acima da média nacional para esse tipo de assentamentos populares, de modo a evitar que quaisquer movimentos reivindicatórios pudessem abalar a estabilidade dos governos militares.

Assim instalada e dispendo de serviços aos quais não tinha acesso, no cinturão de atraso que ainda hoje cerca Brasília, essa população não cessou de migrar e tratou de aproveitar as oportunidades para galgar posições na máquina estatal, no comércio e na pequena indústria que se instalou nas satélites, assegurando um lugar no futuro para si e seus descendentes.

Ao contrário do que temiam os militares, essa população não se tornou um risco à estabilidade, mas, aproveitando o investimento governamental, desenvolveu essas cidades, principalmente Taguatinga, Ceilândia e Samambaia, criando uma economia dinâmica e próspera, dando uma lição de confiança àqueles que viam no povo uma ameaça.

Com a redemocratização, um esquema clientelista, importado das regiões mais atrasadas de Goiás, passou a dominar o cenário político local, patrocinando, com fins eleitorais, a distribuição intensiva de lotes em novos assentamentos, agravando o problema.

A consequência dessas políticas sucessivas de estímulo à migração foi a desordem urbana, cujo custo para os contribuintes ainda não foi estimado. A necessidade de estender constantemente as redes de serviços, a rede viária e de transportes (inclusive a construção de um metrô, que poderia ter sido evitada, se fosse seguido o planejamento inicial e controlada a onda migratória) teve, naturalmente, grande impacto sobre as finanças públicas e o meio ambiente da região.

As soluções urbanas para os problemas já criados passam por um plano diretor de desenvolvimento urbano, já em elaboração, e naturalmente pelo fim da política de grandes assentamentos.

É também urgente a retomada da discussão sobre a criação de outros pólos de atração em torno do Distrito Federal, reavaliada à luz das novas realidades do Centro-Oeste e da dinâmica econômica nacional.

## Bibliografia

CARVALHO, THEREZA. *Housing and decentralization: policy, management and product*. Tese de doutorado. Oxford Polytechnic. Oxford, Inglaterra, 1992.

- ENGELS, FRIEDRICH. *Contribución al problema de la vivienda*. Editorial Progreso, 1980.
- FINEP/GAP. *Habitação popular: inventário da ação governamental*. Rio de Janeiro, 1983.
- MASCARÓ, JUAN LUIS. *O custo das decisões arquitetônicas*. São Paulo, Nobel, 1985. 100 pp. ilustr.
- MOTTA, DIANA. *Alterações da estrutura institucional voltada à promoção do desenvolvimento urbano no governo federal*. (Anexos I, II e III). MBES, Secretaria de Habitação. Mimeo. 1994.
- SANTOS, CARLOS NELSON. *Habitação em questão*. Zahar, 1980.
- VALLADARES, LICIA. *Repensando a habitação no Brasil*. Zahar, 1983.

# TAGUATINGA: UMA HISTÓRIA CANDANGA

*Nair Heloísa Bicalho de Sousa*

*Maria Salete Machado*

*Luciana de Barros Jaccoud*

## **Introdução: memória e esquecimento — parâmetros para a reconstituição da história de Brasília**

A memória e o esquecimento são eixos da formação histórica de indivíduos, grupos e classes sociais assinalados por uma forte disputa de poder. A história de Brasília integra essa dualidade, tendo em vista a figura do Estado como elemento central desse projeto urbanístico. Em determinadas sociedades, representantes dos interesses dominantes assumem a tarefa de manter vivos na sua memória certos eventos, valores, crenças e práticas que garantam sua permanência na esfera do poder. Por outro lado, muitas vezes tornam-se os responsáveis pela eliminação de qualquer memória coletiva relacionada aos movimentos populares que, de alguma forma, possam prejudicar ou impedir a efetivação de sua dominação.

Le Goff<sup>1</sup> compreende a *memória coletiva* como parte “das grandes questões das sociedades desenvolvidas e das sociedades em vias de desenvolvimento, das classes dominantes e das classes dominadas, lutando todas pelo poder ou pela vida, pela sobrevivência e pela promoção”. Nesse circuito do poder, ocorre, em algumas ocasiões, certa manipulação da memória, como uma forma de favorecer a formalização de uma tradição desenraizada das suas origens populares e sustentadora de práticas de mando desvinculadas de processos reais de luta das classes subalternas.

Nesse sentido, a democratização da memória torna-se uma proposta com bases fundadas no resgate da história popular, pela qual

---

<sup>1</sup> “Memória/História”, em *Enciclopédia Einaudi*, vol. 1, p.19.

uma determinada sociedade se apropria de seu passado para melhor escolher os passos a serem dados no presente. Povo sem memória torna-se incapaz de julgamento de seus governantes e perde a força para construir uma sociedade pautada nos interesses da maioria.

Nora<sup>2</sup> aponta o fato de a história e a memória estarem fundidas e se desenvolverem como modelo de rememoração, anamnese e memorização. A chegada da “mídia”(rádio e televisão) passa a fabricar uma história imediata, construída por esses meios de comunicação, tornando-a alvo de pressão das memórias coletivas. No seu projeto de uma história “nova”, pautada na memória coletiva, há uma recusa à temporalidade linear e um convite aos “tempos vividos múltiplos”, onde ocorre o entrelaçamento do indivíduo com o coletivo. Assim, elege o Estado, os meios sociais e políticos, e as comunidades de experiência histórica como portadores de registros históricos capazes de realizar diferentes usos da memória.

Retornando a Le Goff, concordamos com a articulação entre memória, classes sociais e poder. Aliás, como ele assinala, a memória coletiva “não é somente uma conquista, é também um instrumento e um objetivo de poder. São as sociedades cuja memória social é sobretudo oral, ou que estão em vias de constituir uma memória coletiva escrita, que melhor permitem compreender essa luta pela dominação da recordação e da tradição, essa manifestação da memória”(p. 46).

No caso brasileiro, a memória coletiva está em processo de construção. Diversos trabalhos escritos desde o início do século, especialmente a historiografia sobre a classe operária e movimentos populares, vêm criando uma memória escrita que passa ao patrimônio das próprias classes subalternas. Esse é um movimento lento, reconstituindo caso a caso os inúmeros eventos significativos para a memória coletiva.

Em Brasília, essa tarefa recém-começou. Alguns testemunhos pessoais, teses e artigos vêm paulatinamente configurando um acervo histórico à disposição da comunidade local, ainda que recoberto de lacunas importantes. Este trabalho se propõe a resgatar o recente passado brasiliense, a partir de informações da imprensa local, de publi-

---

<sup>2</sup> “Memoire collective”, em Le Goff, Chartier e Revel (orgs.), *La nouvelle histoire*.

cações diversas e de testemunhas da história social de Taguatinga, de modo a contribuir para evitar o retraimento de uma memória hoje depositada em candangos envelhecidos, cujo risco de perda significaria um enorme silêncio irrecuperável sobre a história local.

O levantamento de dados sobre Taguatinga está apoiado em duas fontes. Uma pesquisa junto ao *Correio Braziliense* no período de maio de 1960 a março de 1964, realizada por auxiliares de pesquisa,<sup>3</sup> levantando todos os movimentos populares ocorridos na área rural e urbana do município. Esse material foi complementado por um trabalho de campo preliminar junto a informantes que presenciaram a constituição da Vila Matias, combinando desde conversas informais com moradores até entrevistas com pessoas que tiveram uma participação direta no movimento de fixação, tal como é o caso de Raimundo Matias, o fundador da vila batizada com o seu nome. Apesar das enormes dificuldades na localização dos informantes, acrescidas pelo fato de parte deles já terem falecido, os dados coletados, mesmo fragmentários, contribuem para a reconstituição da história social da cidade.

## Brasília: projeto e realidade

Um primeiro olhar sobre Brasília desperta para a obra arquitetônica aqui construída, com certo porte monumental, presa à proposta do urbanismo produtivista e do taylorismo.<sup>4</sup> Na palavra de um de seus fundadores,<sup>5</sup> já se anteviam, desde o início de sua criação, as desigualdades sociais aqui reproduzidas:

Sentíamos que a atmosfera procurada já estava presente, uma atmosfera de digna monumentalidade, como uma capital requer

---

<sup>3</sup> Registramos aqui nosso agradecimento especial a Maria do Socorro Gonçalves de Macena e Emília Uchoa Botelho pela dedicação e qualidade do material pesquisado.

<sup>4</sup> Bicca, "Brasília: mitos e realidade", em A. Paviani, *Brasília: ideologia e realidade*, p. 129

<sup>5</sup> Niemeyer, *Minha experiência em Brasília*, pp. 56-57.

(...). Pensávamos em tudo isso, como se a obra já estivesse realizada, antevendo a cidade pronta (...). Constrangia-nos apenas verificar que aos operários seria impraticável manter as condições de vida que o Plano Piloto fixara, situando-os, como seria justo, dentro das áreas de habitação coletiva e permitindo que ali seus filhos crescessem fraternalmente com as demais crianças de Brasília, sem complexos, aptos às reivindicações que o tempo lhes irá proporcionar.

Sábias palavras de um idealizador, cuja proposta era revestida de um socialismo romântico, como se fosse possível preservar Brasília do processo capitalista seletivo e segregador que se apresentava nas outras capitais do país.<sup>6</sup> Como avaliou Paviani,<sup>7</sup> as intenções de igualitarismo não foram atingidas, uma vez que o urbanismo local absorvia e repetia o padrão das cidades brasileiras. Assim, as formas arquitetônicas e o desenho urbano do Plano Piloto demonstraram ser incapazes de superar a lógica da urbanização capitalista.

Foi a partir dessa realidade social, econômica e política impondo-se ao projeto arquitetônico que se delinearam os problemas de fixação de um imenso contingente migrante aqui chegado para participar da obra de construção da nova capital. Trabalhadores sem emprego e com esperança de melhoria de vida dirigiram-se maciçamente para o grande canteiro de obras de Brasília, confiantes em certa estabilidade de vida e na possibilidade de realizar algum projeto familiar. “Candangos”, como foram chamados logo de início, uma denominação própria dos construtores da capital, arranjavam-se nos alojamentos das obras sob estreita vigilância da empresa ou improvisavam moradias em “barracos de madeira velha, latas, folhas de zinco e sacos de cimento”.<sup>8</sup> Como destaca Ferreira,<sup>9</sup> desde seu início, Brasília teve um papel de cidade-frente pioneira, exercendo forte atração sobre as cor-

---

<sup>6</sup> Conforme registra Holston (*A cidade modernista*, p. 205), “mesmo antes de sua inauguração, Brasília era uma cidade estratificada, onde a incorporação diferencial era condição fundamental de sua organização social”.

<sup>7</sup> “Brasília: metropolização com periferização”, *Ciência e Cultura*, 40 (11): 1093.

<sup>8</sup> Epstein, *Brasília: plan and reality*, p. 67.

<sup>9</sup> “O processo de urbanização e a produção do espaço metropolitano de Brasília”, em Paviani (org.), *Brasília: ideologia e realidade*, p. 50.

rentes migratórias em busca de um mercado de trabalho volumoso e estável.

Um dos eixos da grande obra foi a proliferação de acampamentos, alguns deles por iniciativa das construtoras (caso da Vila Planalto, voltada para a construção do conjunto da Praça dos Três Poderes, e Vila Paranoá, destinada à edificação da barragem com este nome), além de outros (Vila Amauri, Sacolândia, etc.) de caráter espontâneo, como formas improvisadas de fixação das famílias migrantes. Eram alternativas imediatas, sem qualquer planejamento por parte da Novacap,<sup>10</sup> que marcavam desde o início a presença dos excluídos<sup>11</sup> no projeto da nova capital do país.

Nessa mistura entre o planejamento urbano imbuído do mito da vida social igualitária e a realidade dos excluídos do direito à moradia, multiplicavam-se os acampamentos e as favelas da cidade, dentro de um processo de ocupação do espaço urbano marcado por lutas sociais. Conforme analisa Paviani,<sup>12</sup> a urbanização de Brasília contém uma contradição entre o planejamento urbano e a construção injusta do espaço, expressa pelos diferentes movimentos sociais ocorridos ao longo das últimas três décadas. A *lógica da periferização*, presente nas diversas remoções governamentais de favelas e acampamentos, atua também em sentido contrário, elitizando a parte central do projeto urbano (área do Plano Piloto). Nesse sentido, a urbanização do DF

---

<sup>10</sup> Órgão do governo local responsável pela construção da nova capital.

<sup>11</sup> A questão da exclusão social é um tema presente há várias décadas na sociedade brasileira. A fragilidade de um espaço público democrático na história do país, combinada com a implementação de um modelo econômico excludente pelos governos militares do pós-1964, resultou no agravamento das condições de vida da maioria da população brasileira, chegando em nossos dias à configuração de um chamado "apartheid social" tal como analisado por Cristovam Buarque (*A desordem do progresso*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1990; *O colapso da modernidade brasileira*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1991; e *O que é apartação*, São Paulo, Brasiliense, 1993), Elimar Nascimento ("Exclusão: a nova questão social", revista *Proposta - Fase*, nº 61, jun. 1994; e "O fenômeno da exclusão social no Brasil", revista *Educação a Distância*, Ined, Ano II, nº 3, jun. 1993) e Nair H. Bicalho de Sousa (*Trabalhadores pobres e cidadania*, tese de doutorado, USP, 1994).

<sup>12</sup> "A construção injusta do espaço urbano", em Paviani (org.), *A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília*, p. 123.

adquire um perfil socioespacial segmentado e segregado: de um lado, o chamado “espaço dado”, onde predomina o controle, o assistencialismo e o paternalismo, e de outro o “espaço conquistado”, fruto dos movimentos das classes populares por melhores condições de moradia, infra-estrutura e transporte. Por outro lado, Ammann<sup>13</sup> ratifica a idéia do espaço concedido *versus* o espaço proibido, ao analisar o processo de transferência dos favelados das vilas IAPI, Tenório, Bernardo Saião, Esperança e Morro do Querosene para a cidade-satélite de Ceilândia, a partir de março de 1970, uma vez que se opunham ao projeto urbanístico de Brasília, rompendo sua harmonia e comprometendo sua beleza arquitetônica, além de se constituir em uma ameaça à saúde dos moradores do Plano Piloto.

A presença de favelas e acampamentos dispersos durante a construção da cidade exigia um núcleo urbano com uma rede de bens e serviços<sup>14</sup> destinados a suprir as demandas econômicas, sociais e pessoais de seus moradores. Ribeiro<sup>15</sup> constata a partir daí o surgimento da Cidade Livre, cuja função básica era prover serviços básicos para a população: lojas, bares, feiras, restaurantes, pontos de venda de material de construção, etc. A regra era a isenção de impostos, sendo que os lotes deveriam ser devolvidos na data da inauguração do Plano Piloto. As construções em madeira refletiam o caráter provisório desse núcleo urbano, onde o crescimento desordenado dos barracos sem correspondente infra-estrutura resultava em incêndios súbitos, momentos de verdadeira tragédia social.

Esse núcleo urbano provisório foi o centro da vida social do início de Brasília, em que as redes pessoais eram formas seguras para garantir emprego, moradia e algum dinheiro emprestado. Uma vida comunitária pautada no entrelaçamento de interesses solidários canalizados para a construção da nova capital, que acabaram resultando no

---

<sup>13</sup> “Excluídos sim, invasores não”, em Paviani (org.), *Urbanização e metropolização*, pp. 110-111.

<sup>14</sup> Quinto e Iwakami, *Brasília: o canteiro de obras da cidade planejada e o fator de aglomeração*, p. 7.

<sup>15</sup> “Arqueologia de uma cidade: Brasília e suas cidades-satélites”, *Espaço e Debates*, nº 6, p. 115.

movimento de fixação e urbanização da cidade.<sup>16</sup> Ao invés do arranjo provisório, a comunidade decidiu lutar pela sua permanência por meio de um movimento social significativo, que acabou vitorioso com o Decreto-Lei nº 4.020, sancionado por João Goulart.

A experiência da Cidade Livre foi a primeira na rede de cidades-satélites que caracteriza o traçado geográfico do DF hoje. Como diz Vesentini,<sup>17</sup> ao tratar da relação entre Plano Piloto e cidades-satélites, o plano original da cidade, as segregações e as contradições espaciais de Brasília espelhavam de certa maneira as relações vigentes no conjunto da sociedade brasileira. Os inúmeros movimentos reivindicatórios que eclodiram nas cidades-satélites, desde o início de sua implementação, são a expressão mais evidente das carências básicas às quais ficaram submetidas dentro da lógica do planejamento urbano *versus* periferação.<sup>18</sup>

Neste trabalho, a idéia de reconstituir a história de Taguatinga, como um *espaço social de lutas*,<sup>19</sup> configura o eixo central da pesquisa, buscando na experiência dos movimentos populares locais a recuperação de uma memória inexistente. É uma tentativa de contrapor, a uma cidade planejada, ordenada e controlada, a marca histórica de seus habitantes reais, contribuindo assim para a elaboração de uma memória coletiva, plena de recordação. Ao retratar os acontecimentos políticos e sociais dos quais foram testemunhas, suas lembranças do passado conseguem se sobrepor à memória “oficial celebradora, que expropria o sentido e a verdade das primeiras”.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> A esse respeito, ver Nair H. Bicalho de Sousa, “O movimento pró-fixação e urbanização do Núcleo Bandeirante: a outra face do populismo janista”, em Aldo Paviani (org.), *A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília*.

<sup>17</sup> *A capital da geopolítica*, p. 12

<sup>18</sup> De acordo com Kowarick e Bonduki (1988:136), a redemocratização do país a partir de 1945 trouxe à tona a questão da incorporação das massas urbanas aos benefícios sociais. Em São Paulo, a emergência de movimentos populares nos bairros reivindicando serviços básicos configurou uma prática generalizada até 1964, onde o Estado era considerado o responsável pelo seu suprimento. Nessa fase, ocorre a chamada “consolidação do padrão periférico de crescimento urbano”, da qual Brasília não poderia escapar.

<sup>19</sup> Kowarick, *As lutas sociais e a cidade*, p. 24.

<sup>20</sup> Matos, “A cidade e o tempo: algumas reflexões sobre a função social das lembranças”, *Espaço e Debates*, 7: 51.

## Taguatinga: o imprevisto do plano urbanístico e a pressão popular

O crescimento da cidade é que ocorreu de forma anômala. Houve uma inversão que todos conhecem, porque o plano estabelecido era para que Brasília se mantivesse dentro dos limites para os quais foi planejada, de 500 a 700 mil habitantes. Ao aproximar-se desses limites, então, é que seriam planejadas as cidades-satélites, para que essas se expandissem ordenadamente, racionalmente projetadas, arquitetonicamente definidas. Esse era o plano proposto. Mas ocorreu a *inversão*, porque a população a que nos referimos (os candangos) aqui ficou, e surgiu o problema de onde localizá-la (...). Daí a criação dos núcleos periféricos, para transferir as populações, dando terreno para que se instalassem de uma forma ou de outra. Como consequência, os núcleos transformam-se em verdadeiras cidades, as chamadas cidades-satélites, que tomaram o lugar das cidades-satélites que deveriam ocorrer. Assim, as cidades-satélites anteciparam-se à cidade inconclusa, cidade ainda arquipélago, como estava – agora já mais adensada mas ainda não-concluída. A cidade ainda está oca. Entretanto, dois terços da população de Brasília mora nessa periferia, o que foi, naturalmente, desvirtuamento.<sup>21</sup>

Essa postura no sentido de assumir a existência de uma distorção do plano urbanístico com a construção improvisada das cidades-satélites, por parte de um representante oficial, é um reconhecimento da presença dos excluídos do projeto original e que se impuseram a partir da realidade econômica e social do país. Não havia espaço para a massa miserável das várias regiões, especialmente do Nordeste, fortemente assolado por uma grande seca no ano de 1958, no projeto arquitetônico da cidade. Aliás, desde o início foram pensadas as cidades-satélites como áreas urbanas segregadas do núcleo central (Plano Piloto), onde deveriam habitar os segmentos sociais mais pobres.

---

<sup>21</sup> Costa, "Considerações em torno do Plano Piloto de Brasília", *I Seminário de Estudos Urbanos de Brasília*, p. 26.

Diversos estudos publicados sobre Brasília<sup>22</sup> confirmam as colocações de Lúcio Costa, reconhecendo que a grande massa de trabalhadores, responsável pela construção da nova capital, não voltou ao seu local de origem após a inauguração da cidade. Nesse sentido, o plano implodiu, ou seja, foi desdobrado em novas cidades-satélites onde hoje vive em torno de 70% da população do DF.

O cenário social do cotidiano brasileiro no final dos anos 1950 foi composto por uma proliferação de favelas, aqui denominadas “invasões” pelas autoridades governamentais, as quais se localizaram, de modo geral, próximas ao principal núcleo urbano, a Cidade Livre. Dessa forma, a administração local representada pela Novacap foi obrigada a encontrar soluções imediatas que pudessem fazer frente ao problema social grave daí advindo. A criação de Taguatinga, a primeira cidade-satélite oficialmente constituída, é um exemplo disso.

Para Oliveira,<sup>23</sup> Taguatinga foi precocemente formada para dar abrigo aos moradores da favela Sara Kubitschek, instalada na rodovia Brasília—Anápolis, tornando-se modelo para as demais cidades-satélites, implementadas posteriormente. A grande dificuldade foi selecionar os recebedores de lotes na nova urbe, uma vez que estava previsto o acesso a eles apenas para trabalhadores e servidores de baixa renda, e muitos favelados estavam excluídos desses critérios formais. Assim, a cidade já nasce com as chamadas “invasões” (Vila Dimas e Vila Matias), pois havia muitos sem-teto que não se adequavam à legalidade instituída para a distribuição dos lotes, ou seja, a cidade forjava já no seu nascimento a desigualdade social como um critério básico a partir do qual se selecionariam os agraciados pelo benefício do lote (prestações a serem descontadas no momento da compra definitiva do terreno) e os sem-teto, para quem a criação de Taguatinga era apenas uma mudança geográfica de sua condição de excluídos.

---

<sup>22</sup> James Holston, *A cidade modernista: Atitude – Revista Laboratório*, Departamento de Comunicação, 1º semestre de 1989; José William Vesentini, *A capital da geopolítica*; Aldo Paviani (org.), *Urbanização e metropolização*.

<sup>23</sup> “Contradições e conflitos no espaço de classes: centro versus periferia”, em Paviani (org.), *Urbanização e metropolização*, pp. 132-133.

Nessa versão de Oliveira estão presentes alguns elementos fundamentais para compreender o procedimento governamental utilizado no início da nova capital e seus efeitos do ponto de vista econômico-social. Em primeiro lugar, a antecipação dos planos em relação à constituição das cidades-satélites obrigou o governo local a implementar medidas que atendessem à forte pressão por moradia. A venda de lotes na área de Taguatinga para trabalhadores e servidores modestos, após rigorosa pesquisa do Serviço Social da Novacap, acabava por eliminar um número significativo de pretendentes. Isso implicava a formação de uma grande massa de sem-teto, que se via obrigada a recorrer a outros expedientes para enfrentar esse problema.

Os critérios utilizados na seleção dos pretendentes espelha essa situação: seria uma venda com objetivo de constituir uma propriedade familiar, não podendo esta ser vendida, mesmo porque não havia possibilidade de compra definitiva do lote. Nesse caso, a família contemplada deveria ter em mente uma dívida que se prolongaria por anos, até que alguma gestão governamental definisse as condições de compra final. Para isso, era preciso levar em conta a necessidade de certa estabilidade econômico-financeira da célula familiar, de modo que não se perdesse a situação de promitente comprador, ou seja, mantendo em dia o pagamento das prestações. Havia também uma previsão de distribuição de lotes comerciais para pretendente com poucos recursos financeiros, na base de um para cada solicitante, o que de fato exigia uma averiguação empírica para avaliar se essa medida tinha sido devidamente observada na prática.

Nesses dois casos de venda de lotes residenciais e comerciais após enquête da Novacap, havia em jogo elementos de um possível clientelismo que parece ter ocorrido na fase de distribuição, durante o governo de Paulo de Tarso.<sup>24</sup> Apesar da lacuna de informações a esse respeito, é possível indagar sobre a ocorrência de certo favorecimento na escolha dos compradores. Além do mais, o critério que tomava como base o salário do pretendente deve ter exercido forte peso na seleção, pois ficavam de fora desse processo centenas de famílias consideradas inaptas para o compromisso de criar um mercado e uma propriedade imobiliária no DF.

---

<sup>24</sup> Lopes, *Taguatinga tem memória* - 1, p. 55.

Daí as “invasões”, o recurso dos excluídos para permanecerem na área da nova capital, como uma maneira insistente de contribuir para a grande obra, apesar dos inúmeros sacrifícios pessoais. Aliás, consta que durante a transferência da população da Vila Sara Kubitschek para Taguatinga, naquela ocasião uma área desnuda de cerrado sob chuva, ocorreram problemas de doenças e óbitos de familiares dos transferidos. Isso faz parte dos relatos anônimos de candangos que presenciaram essa mudança e testemunharam cenas desconhecidas das páginas brilhantes e elogiosas da magnificência da arquitetura da capital.

Segundo Epstein<sup>25</sup> havia uma atitude tolerante das autoridades governamentais diante do processo de favelização crescente no DF. De fato, os limites eram dados pela possibilidade de ameaça à ordem pública local, e a atitude dos seus representantes parecia condizer com a ordem máxima: construir a nova capital a todo custo, a todo preço, dentro do prazo marcado para a inauguração.

Uma circunstância súbita exigiu uma mudança nos planos iniciais. A Vila Sara Kubitschek, um reduto de migrantes nordestinos formado rapidamente numa fase de forte seca, em 1958, passou a se constituir em uma “ameaça pública”. A imprensa poderia noticiar as condições precárias daquela área miserável, favorecendo os opositores à obra de Brasília. Era preciso evitar isso, e buscar uma alternativa que permitisse resolver momentaneamente esse agravante. Daí a proposta da Novacap no sentido de distribuir lotes a trabalhadores e servidores de baixa renda, a um preço razoável, com pagamento a longo prazo.

Apesar da decisão tomada na esfera governamental, a missão não era tão simples nem fácil. Tornava-se necessário convencer os moradores da validade da idéia da *transferência*. Afinal, estavam fixados à beira da Cidade Livre, local de trabalho e comércio, com as facilidades dos diversos serviços ali existentes. Mudar para uma área isolada, sem infra-estrutura básica nem rede de serviços urbanos disponíveis, era uma façanha não muito agradável à maioria.

A transferência tornava-se então uma tarefa proselitista, uma vez que a própria denominação escolhida para a área (Vila Sara Ku-

---

<sup>25</sup> *Op. cit.*, pp. 66-71.

bitschek) tinha sido uma estratégia para evitar a remoção. Conforme narra Silva,<sup>26</sup> em torno de quatro mil pessoas tinham se alocado na nova vila em período inferior a oito dias. Informadas da ida de Juscelino para jantar em um restaurante do Núcleo Bandeirante, duas mil pessoas da área, portando cartazes (“Queremos ficar onde estamos”, “Viva o presidente Juscelino”, “Fundamos a Vila Sarah Kubitschek”), foram ao local para pressioná-lo a aceitar a demanda pela fixação. Nesse momento, Ernesto Silva, representante da Novacap, apresentou a proposta de criação de uma nova cidade-satélite, destacando as vantagens do plano para os favelados. No dia seguinte, apresentou a planta da nova cidade e reafirmou a promessa de implementação de infra-estrutura básica no curto prazo, mas “a dúvida e a desconfiança perduravam”. A resistência dos moradores era enorme, e apenas uma família foi transferida nesse dia. À noite, um grupo de cem pessoas manteve o protesto reivindicando a permanência no local, sendo que algumas ameaçaram incendiar o escritório da Novacap. No dia seguinte, novas promessas, seguidas pela implementação de medidas e serviços que pudessem amenizar as agruras do desconforto e do isolamento: materiais de construção, hospital móvel, fossas nos lotes, transporte, rede de água provisória e assistência médica mínima. Com isso, acabaram convencendo-os da mudança, a qual foi concluída em dez dias. Como diz Epstein,<sup>27</sup> houve um “processo improvisado” de consolidação, nada similar à meticulosa planificação urbana e arquetônica do Plano Piloto.

A criação da primeira cidade-satélite parece estar envolta em certo medo das elites diante da possibilidade de construir uma nova capital “rodeada por um anel de cabanas proletárias”. Aliás, como bem lembra Epstein,<sup>28</sup> esse era o padrão de urbanização das grandes cidades brasileiras, tais como Rio de Janeiro, São Paulo e Salvador. Esse primeiro impulso foi um indício de que o futuro crescimento urbano poderia se caracterizar com essa tendência. O caso de Taguatinga é um exemplo disso: em 1959 contava com 6% da população total do DF e em 1964, apenas cinco anos depois, já atingia 26%.

---

<sup>26</sup> Lopes, *op. cit.*, pp. 51-54.

<sup>27</sup> *Op. cit.*

<sup>28</sup> *Op. cit.*

O processo de favelização é analisado por Epstein como o resultado de dois tipos de posse: a *posse defensiva*, resultado imediato para os sem-teto, e a *posse especulativa*, comandada por indivíduos interessados na valorização da terra. Taguatinga também foi um exemplo disso, uma vez que o segundo tipo de posse era comum, ao mesmo tempo em que parte de seus moradores utilizava o primeiro. Epstein atribui às vilas Dimas e Matias um caráter defensivo, sendo que no caso da primeira se torna necessária uma averiguação mais precisa. Com suas ruas secundárias não-pavimentadas, resultando em lama e poeira nas estações de chuva e seca, além de 60% das moradias serem barracos de madeira e apenas 2% das habitações terem “habite-se”, Taguatinga tornou-se a primeira cidade-satélite consolidada, e até hoje é a principal em infra-estrutura e serviços.

Essa questão da posse defensiva e especulativa gerou inúmeros conflitos em Taguatinga. Nesse trabalho, o estudo da Vila Matias é uma primeira aproximação dos problemas enfrentados pelos moradores pioneiros relacionada ao *direito de morar*. Como veremos a seguir, são inúmeras as suas reivindicações em relação aos bens e serviços coletivos, tendo em vista o estado de provisoriedade que marcou a implementação da primeira cidade-satélite.

### Taguatinga 1960 — 1964: uma cidade em movimento

A principal questão envolvendo Taguatinga no início dos anos 1960 diz respeito à remoção das favelas próximas ao Núcleo Bandeirante e à fixação de parte dessa população naquela cidade-satélite.<sup>29</sup> Ampla discussão foi realizada a respeito da transferência das “invasões”, capitaneada nesse ano pela Associação Comercial e pela Associação dos Habitantes Pioneiros do Núcleo Bandeirante. Defen-

---

<sup>29</sup> Segundo os planos governamentais, no início de 1960 os habitantes das invasões do Núcleo Bandeirante seriam transferidos para Taguatinga e para a futura cidade de Sobradinho, enquanto o comércio seria removido para Taguatinga e para o Plano Piloto.

dendo posições nem sempre convergentes, e algumas vezes até antagônicas, esses movimentos ampliaram o debate e a mobilização da população em torno desse assunto.

Ao mesmo tempo em que esse processo se desenvolvia, as propostas governamentais passaram a acenar com a possibilidade de fixação parcial da população no Núcleo Bandeirante. No entanto, não foram paralisadas as transferências das favelas. Houve protestos dos moradores e as reclamações diziam respeito aos métodos e critérios de transferência, à falta de informações exatas sobre os novos locais e aos problemas que se somavam aos que já existiam: distância do Plano Piloto e falta de serviços básicos.

Os *protestos* contra a ação policial na derrubada dos barracos também foram fortes. A transferência foi realizada, atingindo em junho e julho um total de quarenta barracos por dia. Visando reduzir as resistências, Juscelino Kubitschek e Israel Pinheiro visitaram Taguatinga e Sobradinho naquele mês, garantindo em discurso os serviços públicos indispensáveis. Os problemas eram inúmeros: em Taguatinga, além da falta de água, luz e esgoto, havia lotes entregues que ficavam distantes do centro, e não existia transporte ligando essa área urbana ao Núcleo Bandeirante, onde se concentrava o comércio. Também o processo de venda se tornava um problema, havendo questionamento a respeito dos critérios de transferência e entrega de lotes.

Em agosto, foi anunciado o esgotamento dos lotes demarcados em Taguatinga e destinados à remoção dos favelados do Núcleo Bandeirante. Esse fato parece ter acentuado a disputa pela regularização de lotes, principalmente em áreas também consideradas de “invasão”, especialmente junto à Vila Matias e Vila Dimas. Houve denúncias de ações irregulares de fiscais da Subprefeitura quanto à regularização dos lotes e, em setembro e outubro, notícias veiculadas na imprensa local indicavam o retorno de moradores que haviam sido transferidos para Taguatinga às imediações do Núcleo Bandeirante. No fim do ano, voltaram a ser executadas as ações de transferência do Núcleo Bandeirante para Taguatinga. No entanto, novas “invasões” instalaram-se em Taguatinga, sendo os pontos mais visados a Vila Matias e o Setor da Jube.

No segundo semestre de 1960, acentuaram-se as lutas por infraestrutura urbana, as quais teriam seu desdobramento nos anos seguintes. Entraram em pauta as deficiências dos serviços urbanos de Taguatinga, tratando-se na verdade mais de ausências do que de deficiências. Não havia condições para atender às reivindicações de uma população em crescimento rápido, devido à política de transferência e ao próprio crescimento vegetativo de Brasília. Demandas por falta de água, escola, luz e transporte eram as mais importantes. Em outubro, surgiu um *movimento contra a retirada do motor de abastecimento da caixa d'água*. Liderados pela Associação dos Servidores da Novacap, eles tentaram impedir a retirada do motor, buscando apoio no Congresso Nacional, e saíram vitoriosos nessa luta. O rápido crescimento de Taguatinga já era uma realidade em 1960, e em novembro desse ano passou a se constituir na mais populosa cidade-satélite, superando o Plano Piloto.

Em 1961, continuavam a manifestar-se os dois problemas que em 1960 tinham emergido como os principais: *a regularização dos lotes e as demandas por infra-estrutura urbana*. Quanto ao primeiro ponto, destacava-se o movimento dos moradores da Vila Dimas contra a sua transferência para o Gama, solicitando a sua urbanização e incorporação a Taguatinga. Com uma população de cerca de seis mil pessoas, a Vila Dimas, por intermédio de uma comissão de moradores, iniciava uma negociação com o governo, propondo aceitar sua remoção para Taguatinga desde que lhes fossem entregues lotes definitivos.

Um fato inusitado foi a medida tomada após a posse de Jânio e do novo prefeito do DF, Paulo de Tarso, no sentido de abrir comissões de inquérito nas cidades-satélites para apurar irregularidades das gestões anteriores. Em Taguatinga, esse processo parece ter tido grande impacto, com denúncias de irregularidades quanto à concessão e à regularização de lotes, tendo sido colhidos depoimentos pela polícia local, inclusive de Matias, líder da vila com o seu nome, além de ameaça de demissão de funcionários.

Quanto às *reivindicações sobre a infra-estrutura urbana*, continuavam as demandas em relação à água, esgoto e energia elétrica. Os moradores do centro de Taguatinga reclamavam benefícios para o núcleo, dentre os quais se destacavam o asfalto, a energia, o policia-

mento e o esgoto. Nesse ano, não tiveram destaque notícias sobre as transferências do Núcleo Bandeirante para Taguatinga, exceto no que diz respeito à mudança das oficinas mecânicas e similares para o setor da caixa d'água, o que incentivou a formação de uma associação.

O *desemprego* que vinha crescendo desde a inauguração de Brasília, começou a se tornar um problema social de peso. A Subprefeitura de Taguatinga procurava atender aos desempregados da cidade pelo processo de fichamento e convocação, com apoio do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil. Foram definidas medidas no sentido da realização de obras de melhoramento das vias públicas, transporte coletivo e salas de aula, visando empregar trezentos trabalhadores residentes em Taguatinga. Cabe mencionar a criação da Associação Agrícola de Taguatinga ainda nesse ano, demonstrando um certo nível de organização desse setor, mas cuja atuação significativa só ocorreria no ano seguinte.

Em 1962, o *problema de moradia* gerou novas "invasões" de lotes em Taguatinga e inquietações quanto à forma de demarcação daqueles em processo de regularização. Novamente emergiram denúncias quanto às irregularidades dos terrenos urbanos na Subprefeitura, enquanto na Vila Matias os moradores pediam, por meio de memorial, a fixação nesse local. Todos esses problemas, além dos referentes à infra-estrutura urbana, acabavam levando à mobilização dos moradores em algumas ocasiões de forma mais organizada, fato que resultou na criação da Sociedade dos Amigos de Taguatinga, cuja primeira diretoria foi eleita em maio.

Na verdade, o problema das "invasões" em Taguatinga acabou superando outras questões. Em julho, um grupo de pais impossibilitados de efetuar a matrícula de seus filhos nas escolas existentes invadiu lotes para fundar uma escola por conta própria, chegando a formar uma comissão encarregada da sua construção. Além das escolas, o serviço de transporte urbano também se revelou um sério problema para a população daquela cidade-satélite. Em março, devido às ameaças de depredação dos ônibus pelos moradores, que reclamavam do péssimo estado dos veículos, empresas de Taguatinga ameaçavam *lock out*. Em agosto, os motoristas de ônibus deflagraram greve contra a deterioração das estradas. Nesse episódio, a população saiu às ruas para se solidarizar com os motoristas.

Em 1962, tomou impulso a Associação Agrícola de Taguatinga, formada em 1961. Ainda nesse ano, a Câmara dos Deputados discutiu um projeto que assegurava aos agricultores pertencentes à associação a posse dos lotes da colônia do INIC nos limites do DF. Em julho, a associação realizou uma grande reunião visando enfrentar a situação de penúria em que se encontrava o Núcleo Alexandre Gusmão. Foi formada uma comissão de negociação com o governo, e os agricultores, em assembléia permanente, chegaram a ameaçar a cidade com saque. Após vários conflitos envolvendo o Núcleo Alexandre Gusmão e mesmo suas lideranças, a Associação Agrícola de Taguatinga acabou perdendo, em novembro, o direito de intermediar a distribuição de lotes das terras do INIC no Núcleo.

O movimento na área rural envolvendo o Núcleo Alexandre Gusmão continuou em 1963. Em janeiro, líderes sindicais foram ao diretor da Supra inquirir a respeito da perseguição da qual estava sendo vítima um líder camponês do Núcleo. Em abril, anunciou-se a tentativa de organizar uma cooperativa agrícola.

No entanto, o ano de 1963 foi marcado por dois outros problemas. Em primeiro lugar, recrudesceram as *lutas por moradia*. Paralelamente, emergiu em Taguatinga um movimento sindical, que apesar de incipiente já colocava em cena reivindicações de caráter econômico e trabalhista, ganhando destaque a questão do desemprego. Além disso, Taguatinga vivenciou também experiências de “invasões” urbanas. Foram ocupadas as áreas da Caixa Econômica,<sup>30</sup> de um clube e da quadra 24, seguidas de tentativa de depredação do escritório de impostos da cidade por populares revoltados com a protelação na solução do problema dos lotes. Esse movimento, com o apoio do diretório do PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), teve prosseguimento com a realização de comícios e reuniões com as autoridades. Uma comissão de moradores de Taguatinga propôs ao governo federal a criação de um grupo de trabalho com representantes da população, tendo em vista a busca de resposta para a questão dos lotes. Além disso, ocorreram também “invasões” na faixa sanitária da cidade. As demandas para a solução do problema da regularização do uso da terra urbana em Taguatinga

---

<sup>30</sup> Nessa ocasião, os ocupantes rechaçaram as tentativas de remoção por parte da polícia.

continuaram durante o ano de 1963, sem contar, no entanto, com o empenho governamental.

O movimento estudantil também se expandiu nesse período. No início do ano, alunos dos ginásios da cidade deflagraram greve reivindicando frequência às aulas por parte dos professores e reclamando da falta de luz. Em agosto, estudantes em manifestação em frente à Subprefeitura protestaram contra o aumento das passagens de ônibus, chegando a atirar pedras nos ônibus da TCB (Transporte Coletivo de Brasília). Quanto às demandas trabalhistas, em janeiro, os carteiros organizados em sindicato encaminharam suas reivindicações às autoridades, promovendo passeata e ameaçando greve. Trabalhadores da limpeza pública reclamavam do atraso e da insuficiência dos salários. Comerciantes e comerciantes negociavam sobre o horário do funcionamento do comércio na cidade. Em julho, foi criado o Movimento Progressista de Taguatinga, com a finalidade de congregar os moradores e levar avante uma luta por melhorias na cidade.

A Subprefeitura realizou certo esforço para contornar o problema do desemprego, o qual no início do ano seguinte se tornaria o grande catalisador das mobilizações populares. Apesar das obras iniciadas nas vias públicas, o governo local não conseguiu frear as fortes *manifestações* que emergiram em março de 1964. Entre 18 e 20 de março teve início um movimento espontâneo dos desempregados, denominado “Turma da Boa Vontade”,<sup>31</sup> em virtude do não-pagamento de seus serviços prestados à Subprefeitura. O movimento contou com a adesão dos demais desempregados e coincidiu com a eclosão da greve dos trabalhadores da construção civil. As manifestações coletivas dos desempregados tomaram conta de Taguatinga e do Núcleo Bandeirante, sendo que a Esplanada dos Ministérios também foi um dos locais principais das suas manifestações.

---

<sup>31</sup> “Turma da Boa Vontade” era uma organização de desempregados da construção civil que decidiu comprar ferramentas e dar início à realização de um trabalho de limpeza das ruas das cidades-satélites, na expectativa de receber uma gratificação da Subprefeitura. Iniciada em Sobradinho com cerca de quatrocentos homens, a idéia espalhou-se chegando a mobilizar em torno de 6.400 trabalhadores desempregados, segundo informações da imprensa local.

Em Taguatinga, na manhã do dia 18, cerca de dez mil pessoas isolaram a cidade do Plano Piloto. O movimento teve início ali, com uma passeata de trabalhadores da construção civil. Transformada em comício, tomou dimensões explosivas, chegando não só a bloquear a estrada para o Plano Piloto, como também realizou uma multiplicidade de manifestações dentro da cidade. Em resposta ao movimento, ainda no dia 18, a Prefeitura de Brasília decidiu pela criação de frentes de trabalho, com a absorção de até trezentos operários por dia, a partir do dia 19, além da possibilidade de adiantamento salarial em forma de gêneros alimentícios. No entanto, nos dois dias seguintes retornaram as manifestações de rua com milhares de pessoas em Taguatinga e no Núcleo Bandeirante. Reuniões realizadas entre lideranças sindicais, populares e autoridades chegaram ao compromisso de instalação de um serviço de triagem e colocação de desempregados, abertura de novas frentes de trabalho e instalação nas cidades-satélites de postos de listagem e encaminhamento dos desempregados às firmas construtoras com contratos de obras em Brasília.

O golpe militar de 31 de março de 1964 silenciou por longos anos essas mobilizações populares dos desempregados, assim como todos os outros movimentos sindicais e populares de Taguatinga e de todo o DF. A partir dessa data, Brasília entrou em um período de amordaçamento político-social, que só seria superado a partir das mobilizações pela redemocratização da sociedade brasileira em 1977.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> A análise a respeito dos diferentes movimentos populares emergentes na sociedade brasileira a partir dos anos 1970 floresceu na década de 1980 com inúmeros trabalhos, dentre os quais se destacam: Eder Sader, *Quando novos personagens entraram em cena*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988; Pedro Jacobi, *Políticas públicas de saneamento básico e saúde e reivindicações sociais no município de SP*, tese de doutorado, USP, 1985; I. Sherer-Warren e Paulo Krischke (orgs.), *Uma revolução no cotidiano?* São Paulo, Brasiliense, 1987; Lúcio Kowarick (org.), *As lutas sociais e a cidade*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1988; Vera da S. Telles, *A experiência do autoritarismo e práticas instituintes*, dissertação de mestrado, USP, 1984; L. A. Machado e A. C. Ribeiro, *Paradigma e movimento social: por onde andam nossas idéias?*, ANPOCS, mimeo., 1985; Maria Salete Machado, *Estado e movimentos sociais em Natal: Ponta Negra*, tese de doutorado, USP, 1989; Irllys F. Barreira, *O reverso das vitrines: conflitos urbanos e cultura política*, Rio de Janeiro, Rio Fun-

## Vila Matias: a conquista do direito de morar

Como assinalamos no início deste trabalho, a criação da capital federal ocasionou a vinda de pessoas de diferentes locais do país em busca de emprego e de melhores condições de vida. Ao redor do Plano Piloto aglutinaram-se diversos núcleos habitacionais precários, onde os problemas de moradia e de infra-estrutura básica necessária à sobrevivência da população se acumulavam à medida que eles se expandiam.

A questão da *falta de moradia* levou ao surgimento de vários movimentos sociais pela ocupação de áreas no DF. Conforme assinala Paviani,<sup>33</sup> a luta pela moradia é uma característica da história social de Brasília, desde os movimentos pioneiros do final dos anos 1950. De fato, o *direito de morar*<sup>34</sup> tem se constituído em um dos eixos básicos da conquista da cidadania no DF, e Vila Matias é um dos exemplos desses movimentos.<sup>35</sup> Na área sul do local onde hoje se localiza a ci-

---

do, 1992; Maria Célia Paoli, *As ciências sociais, os movimentos sociais e a questão do gênero*, ANPOCS, mimeo., 1990; e Luciana Barros Jaccoud, *Na lei ou na marra: movimentos sociais e crise política em Pernambuco (1955-1968)*, Recife, Massangana, 1990.

<sup>33</sup> “Brasília – as duas faces da capital”, em Paviani (org.), *Brasília – a metrópole em crise*, pp. 70-71.

<sup>34</sup> A questão do direito de morar é um componente fundamental do processo de construção social da cidadania, a partir da condição de excluídos ao nível social e político, ponto de partida para a luta por direitos não-reconhecidos. Conforme assinalam Sousa Jr. e Santana “O direito à moradia”, *Revista Humanidades*, IV(15):98, “O processo de especificação do direito de morar, dentro da pluralidade de ordenamentos, constitui um espaço de mediação para novos instrumentos jurídicos de intervenção de classes e grupos sociais subalternos e de reconhecimento de novos direitos fundamentais, os quais encontram, em situações conjunturais objetivas, as vias próprias de manifestação”.

<sup>35</sup> Vasconcelos (*As cidades-satélites de Brasília*, p. 27) relata o início de Taguatinga: “Os lotes são demarcados quase concomitantemente com a chegada das famílias pioneiras, que são transportadas em caminhões da Novacap, e, num mutirão, são rearmados os barracos de madeira, sacos vazios de cimento e folhas de zinco. Essa azáfama ensejou oportunidade à formação de invasões, das quais se destacaram a Vila Matias e a Vila Dimas, que foram criadas pelo espírito de liderança de Raimundo Matias e Dimas Leopoldino da Silva. Todavia, logo essas invasões foram regula-

dade-satélite de Taguatinga, teve início em fevereiro de 1959 a ocupação por moradores sem-teto de área considerada devoluta. Matias,<sup>36</sup> mestre-de-obras, mineiro e juscelinista, 72 anos, chegara em 1958 para trabalhar na construção civil e tornou-se líder desse movimento de fixação:

Vi esta área aqui praticamente livre, então, tomei a iniciativa de montar um barraco e convidei o povo que aqui existia (...) af o pessoal me acompanhou. (...) Então eu tomei a iniciativa de fazer a cidade aqui, dei cobertura ao povo e começou a luta...

A Vila Matias, tal como foi denominado o local de ocupação do terreno, em homenagem ao seu fundador, abrigou, em apenas uma semana, inúmeras famílias. Mais de dez mil pessoas ali moravam quando conseguiram a legalização das terras e dos lotes, por meio de um processo de luta que levou mais de um ano para ser concluído.<sup>37</sup>

Durante esse período, muitas contendas ocorreram. Ainda que a cidade-satélite de Taguatinga fosse constituída por barracos, principalmente no atual centro onde hoje se localiza a Administração Regional, esta possuía, na época, um subprefeito e um delegado de polícia. O subprefeito (José Maciel de Paiva) demonstrava pouco interesse no atendimento às reivindicações da população e sequer a recebia em seu gabinete. No caso da ocupação da área da Vila Matias, sua atitude foi contrária à “invasão”. Juntamente com o delegado de polícia, apoiou o aprisionamento, por inúmeras vezes, de Raimundo Matias, considerado o líder do movimento, e inclusive havia denúncia indicando sua participação no atentado contra ele. Os moradores da Vila Matias foram aos poucos se organizando de modo mais eficaz para garantir o

---

mentadas com o trabalho de locação dos lotes definitivos, embora não tenham deixado de haver inúmeros incidentes, principalmente com a Guarda Rural, que ‘mantinha’ a ordem. Com o passar dos dias, Taguatinga era o porto seguro de todos os chegantes a Brasília, tendo também recebido o pessoal da invasão da W-3 e parte da Vila Amaury, inundada pelas águas do lago”.

<sup>36</sup> Entrevista realizada em agosto de 1989.

<sup>37</sup> O movimento teve início em fevereiro de 1959 e só foi concluído em abril de 1960.

encaminhamento da luta pelos seus direitos, ou seja, a defesa dos terrenos ocupados e a sua legalização.<sup>38</sup> Criaram a Sociedade de Defesa da Vila Matias<sup>39</sup> e escolheram uma diretoria para comandá-la, sendo Raimundo Matias eleito presidente da entidade, contando com os associados que ofereciam respaldo para evitar sua prisão. Quando eram intimados, os membros da associação costumavam dirigir-se em grupos à delegacia e só se retiravam quando ele era liberado. As pressões foram se acumulando, chegando ao ponto de ocorrer o apunhalamento do presidente por uma pessoa enviada pela polícia. Diante desse fato, a população teve uma revolta súbita e acabou linchando a pessoa encarregada de matá-lo.

Apesar de a preocupação central ser a luta pela legalização dos terrenos, a Sociedade de Defesa da Vila Matias implementou escolas e posto médico, dadas as precárias condições da infra-estrutura urbana básica. Além de criar a escola, os professores eram pessoas da própria comunidade.

A escola não tinha nada com o governo, era tudo como se diz, de boa vontade. (...) Fazia coleta dos sócios. (...) Era uma mixarizinha, mas dava para comprar o caderno, comprar o lápis. (...) Então, a gente comprava e distribuía na escola (Raimundo Matias).

---

<sup>38</sup> “A polícia daqui foi criada pelo Israel Pinheiro. Aí ele criou essa polícia contra o povo, né, e colocava a polícia pra tirar o pessoal. Mas era muita gente pra tirar, quer dizer, começava a encher dia e noite, quer dizer, quando não estava nessa quadra aqui, aí no outro dia já tinha aquela outra. A noite toda a gente ouvia martelo: pá, pá, pá... E a polícia vinha durante o dia e impedia, a polícia mandada pelo próprio administrador, no caso o próprio Israel Pinheiro. Eles eram contra o loteamento, eles eram contra tudo isso. Eles diziam que essa área pertencia àquele Matarazzo (...) pra dizer que tinha alguém que era dono. Mas as pessoas não intimidavam com isso e continuavam os barracos. Aí foi quando eles mandaram derrubar. Tinha um pessoal que trabalhava na Subprefeitura, na Novacap, aí vinham (e) derrubavam. As casas derrubavam aqui a gente fazia em outro lugar” (José Alcântara, sergipano e marceneiro).

<sup>39</sup> “Então, nós só podíamos ter realmente a resistência se nós tivéssemos a sustentação, uma organização legal, e nós fizemos (isso) escolhendo quase a dedo as melhores pessoas que poderiam servir realmente nessa sociedade. E passamos então a atuar dentro dessa organização. (...) Era uma sociedade extremamente organizada, fizemos escola e dávamos assistência médica” (Natalino, baiano, morador da Vila Matias).

O processo de legalização da área, embora tenha passado por vários tipos de impedimentos por parte do subprefeito e do delegado de polícia, recebeu apoio de outros setores do governo. Quando as autoridades perceberam que não havia mais jeito de contornar a situação, devido ao grande número de famílias organizadas morando em Vila Matias, decidiram legalizar os terrenos.

Aí veio o Exército e me deu cobertura para seguir a cidade. (...) O coronel, o general Osmar Soares Dutra, veio aqui e me autorizou, me deu cobertura para seguir a cidade. (...) Tinha o meu advogado que era o doutor Luciano, que foi juiz de direito em Alexânia. (...) Ele e o doutor Severino, que já é falecido, estes dois me apoiaram na luta (Raimundo Matias).

No caso, o general era ligado a Matias e ao presidente Juscelino Kubitschek, do qual era admirador e cabo eleitoral. “Juscelino foi um grande líder popular, quer dizer, um cidadão que merecia crédito... qualquer pessoa conversava com ele.” Segundo a sua versão, Kubitschek, ao tomar conhecimento da ocupação da Vila Matias, deu cobertura à legalização dos terrenos. Essa, porém, só foi efetivada no dia da inauguração de Brasília, ou seja, em 21 de abril de 1960.

Esse processo ficava a cargo da Prefeitura, que loteava os terrenos e os vendia à população. Os preços dos lotes eram fixados pelo Departamento Imobiliário da Novacap, e a construção ficava a cargo dos próprios moradores. A Sociedade de Defesa da Vila Matias não sobreviveu além desse processo, tendo sido extinta logo após a legalização dos lotes. A questão educacional passou para a alçada do governo e, a partir da inauguração de Brasília, foram criadas as escolas da rede oficial, porém os problemas de infra-estrutura básica permaneceram: a energia elétrica foi implantada apenas em 1967 e a rede de esgoto em 1968.

Nesta curta história, o caso da Vila Matias apresenta-se como um momento de êxito na luta pelo direito de morar, no qual a firmeza das lideranças e a perseverança dos moradores venceram as arbitrariedades e os obstáculos criados pelas autoridades locais, demonstrando a força

dos movimentos sociais nascidos de plataformas democráticas e solidárias.

## Conclusão

O ponto de partida deste trabalho está ancorado no resgate da memória social de Taguatinga, tendo como eixo as lutas populares vivenciadas pelos moradores da cidade nos seus primeiros anos de vida. Trata-se aqui de uma referência fundamental, visto que as classes subalternas escrevem uma história pautada no seu cotidiano, muitas vezes oculta pela versão oficial das elites dirigentes. Nesse sentido, memória e esquecimento são partes fundamentais da estruturação do exercício do poder e configuram uma relação explícita com o grau de democratização da sociedade em que os movimentos ocorrem.

Brasília constitui uma cidade onde o planejamento urbano se configurou a partir da lógica da construção injusta do seu espaço, fato que gerou os excluídos desse processo de urbanização desde o seu início. Assim, a história da cidade passa a ser forjada no bojo das lutas pela conquista do espaço, tendo como bandeira o direito de morar. A provisoriade dos acampamentos e das favelas aqui instalados desde o final dos anos 1950 foram o estopim para a explosão do plano urbanístico bastante idealizado.

Taguatinga surge como uma resposta improvisada do governo local para lidar com as pressões populares pela fixação das favelas. De fato, a reivindicação dos moradores era no sentido de permanecerem próximos ao Núcleo Bandeirante, local onde se concentravam os bens e serviços básicos capazes de garantir a sobrevivência em patamares mínimos. Contudo, essa demanda era uma ameaça ao sucesso do plano, que prescrevia um núcleo central aquinhoado pela beleza arquitetônica e harmônica da paisagem em molde funcionalista. Agregar a esse cenário a precariedade e a desigualdade dos barracos parecia um atentado à obra de arte urbana.

Assim, a decisão de criar a primeira cidade-satélite a partir da pressão dos migrantes nordestinos afugentados pela seca de 1958 foi

uma saída que manteve a *exclusão* como um componente essencial do acesso à terra no DF. Nesse sentido, Taguatinga, recém-criada, reproduz o mesmo processo anterior: a presença dos sem-teto, daqueles que se situavam fora dos critérios legais de distribuição dos lotes. Vila Matias é uma expressão clara desse quadro: milhares de despossuídos aglutinaram-se em torno da proposta de Raimundo Matias, na esperança de conseguir um espaço para fixar os barracos. Era a retomada da luta pelo direito de morar,<sup>40</sup> que até hoje se destaca nos movimentos por direitos básicos.

A história de Taguatinga é também uma expressão da presença da *desigualdade* como o critério da construção de Brasília. Ao mesmo tempo em que o Plano Piloto era beneficiado no repasse de verbas públicas para a construção de edifícios e traçado urbano, as cidades-satélites presenciaram durante longos anos os movimentos populares pela conquista da infra-estrutura (água, luz, esgoto, asfalto, escolas, postos de saúde, etc.), transporte e segurança.

Os movimentos vivenciados, desde seu início, expressavam o perfil de carência dos moradores da cidade, além de revelarem o quanto a história urbana local estava comprometida com as lutas sociais. Protestos, manifestações massivas e greves compunham o cenário urbano do início dos anos 1960, deixando explícito que viver na cidade implicava condições dignas, ou seja, exigindo da Subprefeitura local resposta para o cotidiano de privação e exclusão.

Nesse patamar de luta por direitos, os moradores foram conquistando não apenas o *direito à moradia*, mas desdobraram seus movimentos em vários níveis, de modo que pudessem garantir de fato o direito à cidade. Taguatinga hoje, edificada e urbanizada, parece ser fruto dessas inúmeras lutas anônimas que a habitaram desde o seu início, conquistando para os moradores um espaço digno.

---

<sup>40</sup> A esse respeito, trabalhos como os de Maria da Glória Gohn, *Lutas pela moradia popular em São Paulo*, tese de livre-docência, USP, 1987 e Linda M. Gondim, "Quando os movimentos sociais se organizam: burocracia *versus* democracia nas associações de moradores", em I. Barreira e E. Nascimento (orgs.), *Brasil urbano: cenários da ordem e da desordem*, Ed. Notrya/Sudene/UFCE, 1993, contribuem de forma significativa para o debate sobre o direito de morar.

## Bibliografia

- AMMANN, Safira B. "Excluídos sim, invasores não". Em Aldo Paviani, (org.). *Urbanização e metropolização*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1987.
- BICALHO DE SOUSA, Nair Heloísa. "O movimento pró-fixação e urbanização do Núcleo Bandeirante: a outra face do populismo janista". Em Aldo Paviani (org.). *A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1991. (Coleção Brasília).
- BICCA, Paulo. "Brasília: mitos e realidade". Em Aldo Paviani (org.). *Brasília: ideologia e realidade*. São Paulo, Projeto, 1985.
- CORREIO BRAZILIENSE. Matérias sobre movimentos populares ocorridos no período de abril de 1960 a março de 1964.
- COSTA, Lúcio. "Considerações em torno do Plano Piloto de Brasília". *I Seminário de Estudos Urbanos de Brasília*. Brasília, Senado Federal, Comissão do DF, 1974.
- EPSTEIN, David. *Brasília: plan and reality*. University California Press, Berkeley, 1973.
- FERREIRA, Ignez C. B. "O processo de urbanização e a produção do espaço metropolitano de Brasília". Em Aldo Paviani (org.). *Brasília: ideologia e realidade*. São Paulo, Projeto, 1985.
- HOLSTON, James. *A cidade modernista*. São Paulo, Companhia das Letras, 1993.
- KOWARICK, Lúcio e NABIL, Bonduki. "Espaço urbano e espaço político: do populismo à redemocratização". Em *As lutas sociais e a cidade — São Paulo passado e presente*. Rio de Janeiro, Paz e Terra/UNRISD, 1988.
- LE GOFF, Jacques. "Memória/História". Em *Enciclopédia Einaudi*, v. I. Porto, Imprensa Nacional/Casa da Moeda, 1984.
- LOPES, Wilson. *Taguatinga tem memória — I*. Brasília, Editora Brasília, 1991.
- MATOS, Olgária. "A cidade e o tempo: algumas reflexões sobre a função social das lembranças". *Espaço e Debates*. São Paulo, 7, out./dez. 1982.

- NIEMEYER, Oscar. *Minha experiência em Brasília*. Rio de Janeiro, Vitória, 1961.
- NORA, Pièrre. "Memoire collective". Em J. Le Goff; R. Chartier e J. Revel (orgs.). *La nouvelle histoire*. Paris, Retz, 1978.
- OLIVEIRA, Marília L. P. "Contradições e conflitos no espaço de classes: centro versus periferia". Em Aldo Paviani (org.). *Urbanização e metropolização*. Brasília, Editora Universidade de Brasília/Codeplan, 1987.
- PAVIANI, Aldo. "Brasília: metropolização com periferização". *Ciência e Cultura*. São Paulo, 40(11), nov. 1988.
- . "Brasília – as duas faces da capital". Em Aldo Paviani (org.). *Brasília – metrópole em crise*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1989.
- . "A construção injusta do espaço urbano". Em Aldo Paviani (org.). *A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1991.
- QUINTO JR., Luis P. e Iwakami, L. N. *Brasília: o canteiro de obras da cidade planejada e o fator de aglomeração*. NEUR /UnB, 1987. Mimeo.
- RIBEIRO, Gustavo L. "Arqueologia de uma cidade: Brasília e suas cidades-satélites". *Espaço e Debates*. São Paulo, nº 6, 1982.
- SILVA, Ernesto. *História de Brasília*. Coordenada Ed. de Brasília, 1971.
- SOUSA JR., José G. e Santana, Alaíde. "O direito à moradia". *Revista Humanidades*. Brasília, IV(15), 1987/1988.
- VASCONCELOS, Adirson. *As cidades-satélites de Brasília*. Brasília, Senado Federal, 1988.
- VESENTINI, José W. *A capital da geopolítica*. São Paulo, Ática, 1986.



# VILA PLANALTO: UM CASO DE RESISTÊNCIA POPULAR

*Sandra Beatriz Zarur*

## **Introdução**

A Vila Planalto surgiu, a partir do final de 1956, de um grupo de acampamentos de obra das empreiteiras que construíram o Palácio da Alvorada, o Brasília Palace Hotel, a Praça dos Três Poderes e a Esplanada dos Ministérios. Adotei neste artigo o instrumento metodológico da periodização para investigar a sua trajetória antes e depois da inauguração de Brasília até tornar-se um núcleo histórico, mas não tratei do período posterior a 21 de abril de 1988, data do seu tombamento. Esse recurso forneceu elementos para identificar e comparar os mecanismos responsáveis pelo seu processo de resistência, que durou mais de trinta anos. Procurei identificar as estratégias de sobrevivência adotadas por seus habitantes na luta para regularizar definitivamente o assentamento. Analisei essas estratégias de luta, especialmente como eles manipularam a identidade de “pioneiro” e “a ideologia de preservação histórica”.

O interesse teórico do artigo relaciona-se, primordialmente, com a aplicação de conceitos antropológicos e urbanísticos a este estudo de caso, utilizando abordagens complementares na análise da situação urbana peculiar de Brasília. Na verdade, as hipóteses explicativas para o fenômeno da sua permanência originam-se de investigações realizadas para outras realidades, que se assemelham aos acampamentos candangos pelo fato de imobilizarem sua população pela oferta da moradia vinculada ao trabalho, como acontece também nos “grandes projetos” abordados pela antropologia do desenvolvimento. Este estudo parte de algumas formulações teóricas, tais como os “aspectos disciplinares” e suas implicações sobre os “espaços controlados” de formações espaciais, como as vilas operárias e os acampamentos de

construção civil, de mineração e de exploração de petróleo.<sup>1</sup> O tema do “controle do espaço” na organização dos assentamentos originados por “grandes projetos” surgiu como uma das razões da permanência da Vila Planalto, ainda que com suas feições socioespaciais originais transformadas.

O empenho em explicar esse caso de resistência popular elucidada ainda o processo de ocupação de uma parcela privilegiada do território do Distrito Federal, o que enriquece o acervo sobre assentamentos irregulares tão comuns nas cidades brasileiras. Os contrastes internos entre os diferentes acampamentos pioneiros que ainda compõem a Vila Planalto, e entre eles e a monumentalidade do Plano Piloto, criaram um núcleo urbano peculiar. As suas características morfológicas refletem uma evolução que acompanhou três fases da cidade: 1) da construção até a inauguração; 2) da sua consolidação como capital, em meio à turbulência política e à ditadura; e 3) da redemocratização, quando cresce a luta dos moradores para evitar sua remoção. Em todas essas fases os acampamentos da Vila Planalto se mantiveram íntegros testemunhos de época.

As relações hierárquicas dos canteiros de obra perpetuaram-se em Brasília, na interdependência estabelecida entre o centro do poder e as cidades-dormitório, acentuando a queda crescente na qualidade de vida das populações de menor renda. O plano urbanístico original da cidade determinava usos exclusivos da terra, setorização rigorosa, sistema viário baseado em grandes distâncias entre centro e periferia, polinucleação,<sup>2</sup> com terrenos baldios que encarecem o fornecimento de serviços e equipamentos públicos, além de muitas áreas livres de manutenção dispendiosa. O crescimento desordenado dos assentamentos irregulares, como as invasões, os condomínios e os próprios acampamentos, complicou a ação do poder público. As atividades eminentemente

---

<sup>1</sup> Tratados por Michel Foucault, *Vigiar e punir*; Erving Goffman, *Manicômios, prisões e conventos*; José Sérgio Leite Lopes, *A tecelagem dos conflitos de classe na cidade das chaminés*; D. Olien e R. Olien, *Oil boons. Social change in five texas towns*; P. Rabinow e Wright, “Espacialização do poder”, em *Skyline*; Gustavo L. Ribeiro, *O capital da esperança: Brasília, um estudo sobre uma grande obra da construção civil*.

<sup>2</sup> Segundo Aldo Paviani, *Brasília: a metrópole em crise. Estudos sobre urbanização*.

mente terciárias dificultaram ainda mais a autonomia dos núcleos urbanos no Distrito Federal, pois a geração de emprego e de renda restringiu-se principalmente ao Plano Piloto. Portanto, compreender a questão dos acampamentos pioneiros pode contribuir para otimizar os instrumentos legais, fiscais, técnicos e administrativos utilizados para solucionar os problemas urbanos do DF.

A complexificação do meio urbano, a evolução das tecnologias construtivas e o próprio processo de urbanização impuseram novas demandas e novas regras para o convívio urbano bem-sucedido. A legislação urbanística, especialmente a de preservação histórica, deve delimitar com mais clareza o direito privado dos cidadãos para melhor atender às demandas coletivas. A solução de alguns dos problemas urbanos básicos pode se dar com o uso de institutos como solo-criado, contribuição de melhoria, coeficiente único de aproveitamento do solo, direito de preempção, desapropriação com base na função social da propriedade, concessão de uso, imposto progressivo no tempo, parcelamento e edificação compulsórios, e usucapião urbana de acordo com cada caso.<sup>3</sup>

Para proceder à análise das características morfológicas e dos referenciais imagéticos da Vila Planalto, essenciais para manter a sua identidade físico-espacial, utilizei os relatórios das pesquisas do Grupo de Trabalho para a Preservação do Patrimônio Histórico, Cultural e Natural de Brasília (GT-Brasília), criado em 1981 por Aloísio Magalhães. O GT-Brasília buscava estudar, propor e adotar medidas de preservação para Brasília. Sua metodologia de trabalho, sempre aberta a adaptações, procurava atingir uma troca entre “saberes técnicos e populares” no processo de preservação cultural. Tentava-se demonstrar para o maior número de pessoas a importância de cada indivíduo na proteção dos bens considerados relevantes para preservação histórica. O trabalho envolveu técnicos de diversas formações profissionais

---

<sup>3</sup> Ver, por exemplo, Eros Grau, “Algumas notas para a reconstrução do princípio da legalidade”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*; Cândido Malta Filho, 1992; Toshio Mukai, *Direito e legislação urbanística no Brasil (história-teoria-prática)*; Hely Lopes Meireles, “Desapropriação para urbanização”, *Revista de Direito Administrativo*; Paulo Castilho Lima nesta coletânea.

do Ministério da Cultura (MinC), da Universidade de Brasília (UnB) e do Governo do Distrito Federal (GDF). Particpei do GT-Brasília, como representante do Departamento de Patrimônio Histórico e Artístico do GDF (DePHA), de outubro de 1985 a março de 1988, o que me permitiu analisar os aspectos espaciais e socioculturais da Vila Planalto. O acesso à documentação oficial dos órgãos de preservação e a própria vivência do trabalho com representantes da população local despertaram as indagações básicas quanto à eficácia atingida por suas estratégias de sobrevivência. Para tanto, as técnicas de história oral e de histórias de vida, a pesquisa de campo e a observação participante foram possíveis com minha presença intensiva no escritório técnico do GT-Brasília, na própria Vila Planalto, o que funcionou como *background* para as investigações.<sup>4</sup>

A questão da identidade, por ser um tema central em qualquer estudo sobre preservação cultural, esteve presente em todas as discussões ao longo do trabalho do GT-Brasília. O estabelecimento dos critérios do que preservar levava, inevitavelmente, ao questionamento de quais características socioespaciais seriam as mais representativas da situação estudada, ou seja, que traços da identidade desse grupo social deveriam ser preservados. Nesse sentido, a sociologia e a antropologia urbanas participaram com interpretações sobre “identidade” e “movimentos sociais urbanos” para a análise das estratégias usadas no processo de resistência, desenvolvido na Vila Planalto, em face das pressões para sua erradicação. As conclusões obtidas neste estudo poderão ser generalizadas para casos similares no Brasil, mesmo que não se refiram a acampamentos, mas tratem de características socioespaciais dos conjuntos urbanos com seus valores históricos e culturais ameaçados.

---

<sup>4</sup> Segundo Ana Maria Doimo, 1984, “pesquisa participante é justamente aquilo que resulta da inserção orgânica e participativa do intelectual/pesquisador na história concreta das classes populares, no sentido de registrá-la sob o ponto de vista do dominado”.

## Razões para a permanência da Vila Planalto

Cada período na evolução da Vila Planalto exigiu considerações específicas, em virtude de suas peculiaridades. Surgiram, a cada momento, novas formas de relacionamento dos moradores entre si e com as autoridades locais, revertidas em estratégias de sobrevivência. Quando da origem do assentamento, os acampamentos de obra faziam parte do “grande projeto” da construção da nova capital brasileira, com seus “sistemas de trabalho migrante”.<sup>5</sup> Os “grandes projetos” expandem os sistemas econômicos, e tanto podem induzir o desenvolvimento, a partir dos investimentos direcionados para concentrar o capital em determinado espaço, reunindo grandes recursos humanos e financeiros, como podem provocar a depressão econômica, ao seu término, quando os recursos até então imobilizados são retirados e levados para outra área. Ciclos de desenvolvimento e depressão costumam se suceder (como no caso dos *booms* intermitentes provocados por poços de petróleo que, repetidas vezes, alteram a situação demográfica e econômica de algumas cidades). A possibilidade de os integrantes desses fluxos se fixarem durante e depois da implantação dos projetos decorre da qualificação profissional, do estilo de vida e da origem de cada pessoa, da sua inserção na esfera migratória e no mercado de trabalho, bem como das oportunidades e das características da região onde foi implantado o projeto. Tudo isso repercutiu na permanência da Vila Planalto.

Nessa forma de produção se destacam o gigantismo, o isolamento e a temporariedade, todos presentes na construção de Brasília.

---

<sup>5</sup> Quanto aos grandes projetos e o seu circuito migratório internacional ver Gustavo L. Ribeiro, *O capital da esperança: Brasília, um estudo sobre uma grande obra da construção civil*; “Cuanto mas grande mejor? Proyectos de gran escala: una forma de producción vinculada a la expansión de sistemas económicos”, *Desarrollo Económico*, 105 (1977); e *Developing the moon land: the yacyreta Hydroelectric High Dam and economic expansion in Argentina*; e quanto aos sistemas de trabalho migrante, ver Michael Burawoy, “The functions and reproduction of migrant labor: comparative material from Southern Africa and the United States”, *American Journal of Sociology*, 5 (1976).

A arregimentação da mão-de-obra, ao criar fluxos migratórios diferenciados, estabelece relações sociais distintas e interfere na configuração espacial dos acampamentos. A centralização política no âmbito do projeto define instrumentos próprios de planejamento e de administração, como, por exemplo, a “ambigüidade jurídica” que, durante o período da construção de Brasília, impediu que a legislação trabalhista vigorasse plenamente, deixando sem amparo legal os pleitos trabalhistas. O Estado delegou às empresas privadas e à Companhia Urbanizadora da Nova Capital (Novacap) poderes para que as metas estipuladas fossem atingidas nos prazos previstos. O controle que as construtoras exerciam sobre os peões de obra resultou na “servidão burguesa”.<sup>6</sup> Os operários teoricamente livres não podiam escolher nem emprego nem moradia, sujeitando-se a uma situação servil, na qual o empregador também controlava as atividades fora do âmbito produtivo, como alimentação e lazer. Apesar de os salários serem relativamente altos, a falta de opção do que fazer nos períodos de folga garantiu a constante disponibilidade para horas-extras de trabalho com a enganosa sensação de mais dinheiro no bolso.

Os “aspectos disciplinares”, impostos pelo isolamento geográfico e por outras características excepcionais presentes na construção de Brasília, fizeram dos acampamentos da Vila Planalto locais propícios à intensa exploração econômica do trabalho dos seus ocupantes. O monopólio exercido pelas companhias sobre o território dos acampamentos manteve a vigilância e reproduziu a hierarquia dos canteiros de obras no ordenamento interno do seu espaço, aproximando-os do *panopticon* – edificação em estrutura radial proposta por Bentham.<sup>7</sup> Essa estrutura foi considerada por Foucault como o paradigma da interação entre conhecimento, espaço e poder nas sociedades disciplinadoras, por exemplo, as prisões e os manicômios. Assim, o conceito de

---

<sup>6</sup> Definida por J. S. Leite Lopes, “Fábrica e vila operária: considerações sobre uma forma de subordinação burguesa”, em *Mudança social no Nordeste: a reprodução da subordinação, estudos sobre trabalhadores urbanos*.

<sup>7</sup> “Espacialização do poder”, entrevista de Foucault ao *Skyline* (apud Rabinow e Wright), traduzida por Benami Turkienicz.

“instituição total”<sup>8</sup> pode ser aplicado ao estudo das relações internas de poder dos referidos acampamentos.<sup>9</sup>

Todavia, essas características excepcionais deixaram de existir logo após a inauguração da cidade. No caso dos “grandes projetos”, a maior parcela da mão-de-obra mobilizada deixa o território da construção após o término das obras, compondo circuitos migratórios próprios. Brasília, ao contrário, não dispersou todos os trabalhadores no momento da inauguração. O processo de aliciamento pelos “gatos”<sup>10</sup> desencadeou outros fluxos, embora nenhum plano tivesse sido esboçado no sentido de absorvê-los definitivamente. A cidade persistiu como pólo de atração permanente de novas migrações, talvez por se tratar da construção de uma cidade, no momento em que a conjuntura econômica nacional não oferecia oportunidades diversas de emprego. Na ausência de uma política habitacional explícita, surgiram mecanismos de acomodação evidenciados pelo contraste entre o Plano Piloto e as cidades-satélites. Os assentamentos juridicamente irregulares fazem parte desses mecanismos de acomodação, dos quais os acampamentos pioneiros constituíram casos particulares.

A inspiração racionalista dos acampamentos de obra foi atenuada por seus moradores, especialmente no caso da Vila Planalto que, ao contrário do Plano Piloto e das cidades-satélites, foi se tornando cada vez mais bucólica e menos monumental. A forma regular e larga das ruas alterou-se e apareceram becos e sinuosidades à medida que a fiscaliza-

---

<sup>8</sup> E. Goffman, *Manicômios, prisões e conventos*.

<sup>9</sup> Onde o número de controlados era muito maior do que o de controladores, devido ao eficiente esquema de vigilância. A mediação entre subordinados e dirigentes era feita por encarregados, chefes de setor, mestres e apontadores, mediante determinação das tarefas e dos prazos. Todas as necessidades essenciais eram planejadas pela autoridade, que assim colocava a força de trabalho disponível para a produção. Os espaços setorizados dos acampamentos diferem daqueles encontrados nas favelas e nas invasões.

<sup>10</sup> Agenciadores de mão-de-obra contratados pelas firmas para complementar o trabalho do Instituto Nacional de Imigração e Colonização (INIC) na contratação de trabalhadores em fluxos organizados e controlados pelo governo. Eles atuavam principalmente em cidades do interior, colocando anúncios nos jornais, rádios, propaganda por megafones nas praças, e com escritórios em pontos estratégicos, como rodoviárias, estações de trem e bares.

ção enfraqueceu. Algumas casas sofreram reformas e acréscimos, ao mesmo tempo que outras edificações foram demolidas, ampliando assim tanto os terrenos baldios internos quanto aqueles entre os acampamentos. A integração entre o sítio físico e as edificações proporcionou um tipo de silhueta com linhas de coroamento paralelas ao relevo,<sup>11</sup> recortadas pelas descontinuidades adquiridas durante sua luta para sobreviver. A sua organização morfológica contrasta com a do Plano Piloto, apesar de as casas de madeira terem sido executadas sob a influência dos mesmos preceitos modernistas que inspiraram a cidade. O Modernismo, com sua ideologia “progressista”, incorporou os recursos tecnológicos oferecidos pela revolução industrial, usando intensamente o concreto armado, o vidro, as estruturas e as esquadrias de ferro. No caso dos acampamentos pioneiros, os projetos arquitetônicos adequados a esses recursos tecnológicos foram executados em madeira. A reinterpretção de tais princípios em material de menor durabilidade, dentre outros atributos, fez com que os acampamentos de obra se tornassem relevantes como testemunhos de época. Embora a concepção dos acampamentos diferisse daquela subjacente às favelas, a má conservação de seus prédios levou-os a compartilhar o estigma associado às construções provisórias. O baixo *status* ao qual a Vila Planalto esteve relegada até ser regularizada tornou-a quase tão malvista quanto os demais assentamentos irregulares. Os antigos alojamentos de solteiros, construções de má qualidade já na época da edificação, agravaram esse traço à medida que passaram a abrigar famílias dos operários humildes nos seus cubículos.<sup>12</sup>

O fim da construção da nova capital estigmatizou a Vila Planalto como provisória, suprimindo muitos dos serviços e dos privilégios reservados ao segmento qualificado dos fluxos migratórios. Entretanto, a pressão para eliminar as construções provisórias não obteve êxito, porque as habitações definitivas não foram suficientes para alojar os funcionários públicos recém-transferidos, fato amplamente noticiado nos jornais da época e muito comentado durante o trabalho de campo.

---

<sup>11</sup> Ver M. E. Kohlsdorf, “Breve histórico do espaço urbano como campo disciplinar”, em Ricardo Farret (org., 1985), *O espaço da cidade: contribuição à análise urbana*.

<sup>12</sup> A maior parte da população da Vila Planalto vivia em barracos, segundo levantamento socioeconômico de 1987, realizado pela SHIS / GT-Brasília.

Assim, as casas de madeira dos acampamentos foram ocupadas como residências funcionais. Aquelas maiores e mais bem equipadas, anteriormente destinadas aos engenheiros, passaram para altos funcionários do governo federal ou do governo local. Essa ocupação das casas por recém-chegados enfraqueceu momentaneamente a solidariedade e a rede de relações vigentes durante a construção. Os antigos operários começaram a fazer alianças com os novos moradores, para driblar o controle implacável da Terracap, que objetivava evitar o crescimento do número de casas e, principalmente, o aumento da população pobre. A distinção entre “Fazendinha pobre” e “Fazendinha rica”, “Tamboril de baixo” e “Tamboril de cima” evidencia a heterogeneidade social da Vila Planalto. Heterogeneidade que diversificou as estratégias de luta por moradia e pela continuidade dos acampamentos. Os cortiços e as “cabeças-de-porco” surgiram quando parte da população removida foi realojada nos acampamentos remanescentes, aproveitando os lapsos de fiscalização da Companhia Imobiliária de Brasília (Terracap). Lapsos intencionais que surgiram da solidariedade de fiscais que, por residirem nos acampamentos, mantinham laços de amizade ou parentesco com os moradores antigos. As características do espaço alteraram-se, modificando a vida de quem o habitava.

As condições de intimidação, após o golpe de 1964, aumentaram as tensões latentes entre os diversos segmentos sociais da Vila, cuja composição havia sido parcialmente alterada. As distinções de renda ampliaram-se e foram percebidas pela moradora: “Os que mora lá em cima num precisa pensá duas veiz antes de comprá, mas a gente aqui de baixo tem que tê tudo contadinho”.

O reflexo dessas distinções pode ser constatado também na reorganização espacial dos acampamentos entre si. Apareceu uma nova distribuição das edificações, na qual as áreas mais pobres eram envolvidas pela vegetação ou pelas mais ricas. Esse cinturão se fez pelo Tamboril, EBE, rua dos Engenheiros e Fazendinha da Pacheco Fernandes Dantas, avenidas principais da Rabello (incluindo a casa que pertenceu ao seu presidente), e tangencialmente por casas da Emulpress e do DFL. Os alojamentos coletivos, as edificações mais comuns durante a construção, hoje são as mais raras. A despeito de terem abrigado a parcela mais numerosa dos construtores da cidade, foram sis-

tematicamente destruídos, como se a sua retirada eliminasse todos os vestígios da exploração inerente aos preparativos para a mudança da capital brasileira. Essa tendência ao “encolhimento” fica evidente na erradicação dos acampamentos da Pederneiras e da Nacional. As exceções devem-se apenas à ocupação das áreas desocupadas abaixo do DFL, em 1979 (por trezentas famílias egressas da Nacional, que se instalaram principalmente na rua Nova e imediações), e na década de 1990, após o tombamento, com as casas construídas para os “agregados” (famílias residentes em cômodos ou “puxados”).

Percebe-se um esforço adaptativo em ocultar a gradual deterioração das edificações em toda a Vila, acentuadamente na área central, onde prevalece a alta densidade construtiva e populacional e a pior situação socioeconômica. As causas dessa situação podem ser:

- 1) progressivo encolhimento da Vila pela destruição de unidades habitacionais por decisão do governo, durante as sucessivas tentativas para erradicar acampamentos e invasões;

- 2) crescimento demográfico vegetativo ou causado por novas migrações intra ou interurbanas, pois Brasília, mesmo depois de inaugurada, continuou atraindo novas migrações;

- 3) proibição de construir novas habitações ou até mesmo de ações de manutenção e conservação das unidades habitacionais, tanto as individuais quanto as coletivas;

- 4) o empobrecimento progressivo da população, pois as crises econômicas na cidade tiveram sempre repercussão sobre a população mais pobre, ligada basicamente à indústria da construção civil. Tal adaptação fez com que as melhores casas (bem conservadas, pois sempre abrigaram os segmentos com maior poder aquisitivo) passassem a emoldurar a parte externa da Vila, visível aos transeuntes de vias periféricas a ela. Esse arranjo encobriu as habitações pequenas, superlotadas e malconservadas, e os poucos alojamentos coletivos transformados em cortiços.

Outra tática dos moradores foi o cultivo de árvores frondosas nos quintais e nas ruas, que além de proporcionar sombra aos espaços abertos quebrava parcialmente a visibilidade favorável à fiscalização. A densa vegetação assim como o estratégico posicionamento das melhores casas na parte exterior da Vila ofereceram-lhe uma excelente

camuflagem. A cortina verde ocultava o seu lado mais feio, evitando assim agredir a nobre vizinhança pelo contraste das edificações de madeira com a arquitetura moderna da capital. O seu *status* pitoresco conferiu-lhe uma vantagem adaptativa para contrapor ao estigma da provisoriedade. O controle sobre o espaço e a maneira como seus moradores adaptaram os princípios rígidos e autoritários do racionalismo arquitetônico ao desenho tradicional das cidades brasileiras foram, portanto, fatores preponderantes para a sua sobrevivência.

A análise da Vila Planalto, como resultado da drástica redução de alguns acampamentos de obra da época da construção de Brasília, torna-se extremamente relevante. Ao contrário da tendência predominante, os acampamentos não foram todos erradicados e guardaram características de sua origem e de sua urbanização peculiar com uma cadeia de relações institucionais e pessoais próprias. As situações ritualizadas de controle, a vigilância e a falta de privacidade nos espaços confinados criaram uma segregação espacial e social disfarçada pelo mito da igualdade e da participação no sacrifício comum. Os ritos simbólicos da inauguração marcaram um progressivo declínio de muitos dos aspectos disciplinares acima descritos. Repetiu-se, em Brasília, o que ocorre no território após a inauguração das grandes obras, modificando radicalmente os núcleos originais. Entretanto, a expectativa do “transbordamento”<sup>13</sup> não se verificou nessa quebra do monopólio das construtoras sobre a esfera doméstica dos trabalhadores. Muitos núcleos originais desapareceram<sup>14</sup> (como os acampamen-

---

<sup>13</sup> A idéia do “transbordamento” de uma vila operária associada a uma fábrica pode ser eficazmente utilizada para pensar a relação entre os acampamentos de obra e a criação de cidades e sistemas regionais (Leite Lopes, *A tecelagem dos conflitos de classe na cidade das chaminés*).

<sup>14</sup> Depoimento de um morador do DFL: “Aí não foi assim numa época só. Foi aos pouquinhos, por exemplo, a minha firma, que era a Adil, eu já tinha pego serviço em outro lugar. O meu campo de trabalho em Brasília findo, então eu ia para outro campo. A Enal acabou, então só foram ficando as grandes; e algumas das pequenas, as grandes compravam e coligaram. Não teve uma época determinada, não parou, agora todo mundo vai embora! Ou todo mundo fica aqui, não. Então foi dispersando aos poucos. Começaram a desmanchar as casas e os acampamentos em 1960. Aqui e ali, no nosso 1964, 1970, 1974, 1978, ainda desmanchando casa. Ainda tem o quê? Até 1980 estavam desmanchando casa, aqui no nosso acampamento. Agora, nos

tos da Adil, Atlas, CVB, Ecisa, Esol, Nacional, Pederneiras, etc.) e apenas alguns, como a Cidade Livre, a Candangolândia/Velhacap e a Metropolitana, se transformaram em bairros ou cidades.

No caso da Vila Planalto, o controle do espaço presente no território da construção persistiu após 1960, ainda que de maneira ambígua. Nesse caso, apesar de o monopólio das construtoras ter-se extinguido, o Governo do Distrito Federal (GDF) continuou com a fiscalização anterior para evitar a autonomia dos acampamentos, provocando o seu "encolhimento" progressivo. A vigilância estrita sobre o território desses acampamentos passou sucessivamente para os órgãos do GDF: Novacap, Terracap e, após o tombamento histórico, para o Departamento de Patrimônio Histórico e Artístico (DePHA) da Secretaria de Cultura. A Vila Planalto, ao ser regularizada, manteve muitos dos atributos que a caracterizaram como espaço controlado: os moradores não se tornaram proprietários das casas, o tombamento e a concessão de uso mantiveram as restrições a que ficam submetidos os núcleos históricos. Evitou-se assim uma tendência natural de crescimento, fazendo com que a área de 310 hectares ocupada durante a construção tenha diminuído para apenas 56 hectares, conforme seu perímetro de tombamento em 1988. O "encolhimento" da Vila Planalto ficou constatado na comparação dos dados da pesquisa socioeconômica e de opinião realizada pela SHIS/GT-Brasília, em 1987, com os dados coletados pelo núcleo de pesquisa do Gepafi/SHIS, em 1983, Codeplan, 1984, e com os censos do IBGE. Portanto, parece pertinente que a continuidade do controle sobre o espaço por centros externos de poder possa explicar, ainda que parcialmente, a permanência do assentamento.

---

outros lá não. Nos outros eles não desmanchavam quase casa. Só no nosso aqui... Sei lá, antes isso aqui era muito bem organizado, você pode ver, as casas eram muito bem arrumadinhas, tudo cereado. Você desmanchava sua casa e levava, porque você ganhou ou comprou um terreno, e dizia: então você desmancha a casa aí, e levava todo o material. Não deixava nada".

## VILA PLANALTO

---

Ocupava de 1956 a 1960 uma área de 310 ha.

Área preservada em 1988: 56 ha.

População em 1959: 19.000 habitantes (12.827 em firmas privadas e 6.196 na Vila Amauri).

População em 1964: 6.500 habitantes.

População em 1987: 6.000 habitantes.

---

(Densidade populacional do Centro-Oeste em 1960: menos de uma pessoa por km<sup>2</sup>; do Distrito Federal em 1980: 218 pessoas por km<sup>2</sup>; e em 1991: 330 pessoas por km<sup>2</sup>).

---

Uma outra maneira de controlar o espaço ocorre quando as ações governamentais utilizam padrões urbanísticos ideais ao tentar organizar a diversidade das situações urbanas. Da mesma forma que o espaço foi controlado em escala “micro” nos acampamentos pioneiros, isso se verificou como um todo em Brasília. O processo autoritário da implantação da cidade com a função predeterminada de centro administrativo, com categorização rigorosa do espaço urbano, gerou problemas sociais que vêm se perpetuando ao longo dos anos. O Plano Piloto, como núcleo centralizador das oportunidades ocupacionais de todo o DF, monopolizou o mercado de trabalho, e a Terracap manteve o controle estatal dos terrenos, evidenciando os aspectos acima. A valorização da terra urbana exigiu rendas progressivamente mais altas para aquisição e usufruto dos lotes, com prévia destinação de uso. Persistiu a contradição entre a orientação explícita no plano original<sup>15</sup> e a sua execução pelos órgãos governamentais, que alegavam critérios de preservação do Plano Piloto e de proteção da Bacia do Paranoá para justificar suas decisões antes do programa de assentamentos do GDF na década de 1990. Questiona-se, portanto, se a prodigalidade com que os princípios modernistas de arquitetura e urbanismo foram executados e mantidos teria sido possível em um contexto verdadeiramente democrático, pois o caráter segregacionista da cidade decorre dos princípios de projeto e do planejamento autoritário que lhe foi imposto.

---

<sup>15</sup> Embora tenha sido revisto pelo próprio autor no *Brasília revisitada*.

Recentemente, surgiu a preocupação com o patrimônio contemporâneo,<sup>16</sup> e, no seu processo de luta, os moradores da Vila Planalto passaram também a manipular a “ideologia de preservação histórica”. As políticas de preservação tradicionalmente privilegiaram a temática físico-espacial referente a monumentos e à história das classes dirigentes, e o conceito de preservação que articula aspectos morfológicos e sociais ainda continua restrito.<sup>17</sup> O processo desencadeado para a fixação da Vila Planalto constituiu-se em um caso raro de uso desse enfoque moderno de preservação, aproveitando o fato de Brasília ter sido reconhecida pela Unesco como patrimônio cultural da humanidade.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Ver Antônio Augusto Arantes, *Produzindo o passado. Estratégias de construção do patrimônio cultural*; Aloísio Magalhães, *E triunfo? A questão dos bens culturais no Brasil*; Yeda Barbosa, “Vila Planalto – preservação da memória de Brasília”, *Revista Brasília*; e Maria Elaine Kohlsdorf, “Brasília e a preservação da modernidade”, *RUA – Revista de Arquitetura e Urbanismo*, 2 (3).

<sup>17</sup> O conceito de bem cultural admite duas vertentes: a do bem patrimonial “sem perder seu caráter dinâmico e vivo” e a da produção, circulação e consumo da cultura. “(...) o conceito de bem cultural no Brasil continua restrito aos bens móveis e imóveis (...) (essencialmente voltados para o passado), ou aos bens da criação individual espontânea, (...) quase sempre de apreciação elitista. (...) Permeando essas duas categorias, existe vasta gama de bens – procedentes sobretudo do fazer popular – que por estarem inseridos na dinâmica viva do cotidiano não são considerados como bens culturais nem utilizados na formulação das políticas econômica e tecnológica. No entanto, é a partir deles que se afere o potencial, se reconhece a vocação e se descobrem os valores mais autênticos de uma nacionalidade.” A. Magalhães, *op. cit.*

<sup>18</sup> A preocupação de incluir uma visão antropológica de cultura nas questões relativas à proteção do patrimônio histórico antecedeu às novas posturas quanto à preservação, pois fazia parte da própria criação do IPHAN; mas só foi efetivamente posta em prática pelas reformas implantadas nessa área a partir do final da década de 1970. Para Magalhães, *op. cit.*, “Brasília é o exemplo preferido e perfeito do que é o processo histórico, a escala como deve ser visto o processo histórico e que o tempo não pode ser medido numa escala pequena. Por exemplo, você veja o seguinte: que em 1821 Brasília foi concebida em termos de idéia. (...) No entanto foram precisos 150 anos para que essa idéia fosse convertida em ação. (...) Enfim, você tem historicamente episódios de reiteração da idéia, que permanece latente (...) De todo o patrimônio que você chama de pedra e cal – e eu diria que no caso de Brasília é cimento e ferro – Brasília é o único que representa, ao mesmo tempo, um passado e um futuro. (...) havia os componentes capazes de síntese, da grande síntese de compreensão brasileira, através da arquitetura.” (...) “Não tem sentido a memória apenas para guardar o passado (...) A tarefa de preservação do patrimônio cultural brasileiro, ao

Essa luta fez com que agentes sociais marginalizados tivessem seu papel reconhecido e garantida a sua moradia em um local onde, normalmente, a situação econômica não lhes permitiria. O seu estudo poderá subsidiar o estabelecimento de metodologias de trabalho aplicáveis a locais sujeitos a medidas de proteção histórica, além de sugerir novos critérios para análise e seleção “do que” e “para quem” preservar. A nova política preconizada por parte dos técnicos de preservação propiciou ações comuns e a crescente organização popular no sentido de impedir a transferência dos acampamentos para outro local.

### Ação política e o papel do GT-Brasília na Vila Planalto

A ideologia nacional desenvolvimentista, com o uso da propaganda oficial,<sup>19</sup> legitimou a transferência da capital para o interior do Brasil por intermédio da repetição intencional de fatos que enfatizaram o simbolismo da sua construção.<sup>20</sup> A criação de Brasília acabou for-

---

invés de ser uma tarefa de cuidar do passado, é essencialmente uma tarefa de refletir sobre o futuro. O novo é apenas uma forma transformada do passado, enriquecida na continuidade do processo, ou novamente revelada, de um repertório latente”.

<sup>19</sup> Sobre propaganda ver Georgete M. Rodrigues, *Ideologia, propaganda e imaginário social na construção de Brasília*.

<sup>20</sup> A construção da capital exigiu, além de recursos privados, a decisão política e a intervenção estatal para viabilizá-la (David Epstein, *Brasília, plan and reality. A study of planned and spontaneous urban development*; Miriam L. Cardoso, 1978; Gustavo L. Ribeiro, *O capital da esperança: Brasília, um estudo sobre uma grande obra da construção civil*; Hermes A. Teixeira, *Brasília: o outro lado da utopia*; Nair B. Sousa, *Construtores de Brasília: estudo de operários e sua participação política*; Ricardo Farret, “O Estado, a questão territorial e as bases da implantação de Brasília”, em A. Paviani (org.), *Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão*; Aldo Paviani (org.), *Brasília, ideologia e realidade*; Benício Schmidt, “Brasília como centro político”, em Aldo Paviani (org.), *Brasília, ideologia e realidade*; Paulo Bicca, “Brasília: mitos e realidades”, em Aldo Paviani (org.), *Brasília, ideologia e realidade*; José Vesentini, *A capital da geopolítica*; e Georgete M. Rodrigues, *Ideologia, propaganda e imaginário social na construção de Brasília*, dentre outros).

mando uma “identidade de pioneiro”, amplamente reconhecida pela opinião pública desde a época da construção. A origem distinta dos moradores da Vila Planalto, tanto pela procedência regional quanto por sua posição social, implicou diferentes critérios para a formação de uma identidade comum entre os trabalhadores e as figuras reconhecidas pela história oficial, como, por exemplo, Juscelino Kubitschek, Israel Pinheiro, Lúcio Costa, Oscar Niemeyer, donos e dirigentes das empreiteiras. Essa identidade comum de desbravadores e o estabelecimento de laços baseados no local de origem facilitaram a continuidade dos acampamentos depois de encerradas as obras da nova capital. Apesar da negligência com que foram registradas as experiências dos humildes construtores, criou-se uma mística de igualdade para os primeiros tempos de Brasília. Esse tipo de fraternidade, enfatizada pela propaganda, funcionou para disfarçar a extrema exploração da mão-de-obra e para minorar o desconforto daquela época.

O regionalismo, durante a construção da capital, possibilitou que as relações sociais fossem manipuladas para obter privilégios e até mesmo moradia. Serviu também para pressionar pessoas influentes em momentos críticos sobre o destino dos acampamentos. As relações estabelecidas durante a construção e a consolidação de Brasília transcenderam os níveis políticos locais e regionais, mantendo a dade paternalismo/clientelismo no personalismo das relações populistas da política brasileira. Transpareceram ainda as relações de lealdade entre patrões e empregados<sup>21</sup> e a troca de favores entre um grupo de pessoas do mesmo nível – a “panelinha”<sup>22</sup> ou a “igrejinha”, formada por um líder e seus dependentes. Sem dúvida a incorporação de funcionários públicos e de membros do alto escalão do governo, como um ministro de Planejamento e a filha de um presidente da República, como moradores, contribuiu para que a Vila Planalto permanecesse.

O processo de interiorização do Brasil, ou de penetração do capitalismo para integrar as terras improdutivas ao mercado, foi divulgado

---

<sup>21</sup> Ver Charles Wagley, 1971.

<sup>22</sup> “Um grupo relativamente fechado, completamente informal, reunido por laços de amizade, contato pessoal ou interesse comum, agindo para fins comuns e incluindo uma relação de todas as posições sociopolítico-econômicas chaves.” Anthony Leeds, 1978.

pela propaganda oficial como a meta-síntese, o único caminho para o desenvolvimento e a integração nacional. O crescimento econômico e a internacionalização de setores básicos da economia deviam aliar-se ao desenvolvimentismo e ao nacionalismo. Buscou-se legitimar a política econômica por intermédio de uma ideologia que acabou assimilada, não só pelos participantes da obra, mas pela maior parte da sociedade. A euforia dessa ideologia foi resultado da manipulação oficial para mascarar uma série de problemas apresentados pela conjuntura econômica.<sup>23</sup> Vários símbolos como “modernidade”,<sup>24</sup> as “Bandeiras” e a “Marcha para o Oeste” foram usados na construção da identidade dos “candangos” e “pioneiros”, passando a constituir aspectos marcantes da sua memória social. A luta da população da Vila Planalto para manter suas moradias buscou apoio nessa ideologia legitimadora da construção de Brasília, em idéias como “ritmo de Brasília”, “pioneirismo” e “desenvolvimento do Brasil”.<sup>25</sup>

A manipulação ideológica foi iniciada, portanto, durante a construção por setores do governo e, mais tarde, estendeu-se às categorias como “candango” e “pioneiro”, mesclando-as para que assimilassem a conotação heróica até então restrita aos detentores da “história oficial”. A ação dos operários era mencionada para ressaltar as decisões políticas e o desempenho dos governantes, políticos e engenheiros. O fato de as classes subordinadas também se identificarem como atores abriu uma nova brecha para interpretações dessa história. Referências novas foram criadas para constituir a rede social própria desse caso específico de “projeto de grande escala”. “Pioneiro” passou a ter força na memória social do brasileiro como símbolo de uma experiência marcante na história da cidade, na qual a participação dos trabalhadores foi reconhecida e conferiu força ao apelo para continuarem na Vila Planalto. O orgulho de identificarem-se como atores do grande feito, construção da nova capital, significou participar de um mito.

Nesse caso, a categoria “pioneiro” foi de importância central para compreender tanto aspectos da ideologia vigente durante a construção de Brasília quanto para a identidade contemporânea dos

---

<sup>23</sup> Ver H. Teixeira, *Brasília: o outro lado da utopia*.

<sup>24</sup> Ver F. Hardman, *Trem fantasma: a modernidade na selva*.

<sup>25</sup> Ver Victor Turner, *The ritual process. Structure and anti-structure*.

“candangos” e brasilienses. Os moradores da Vila Planalto resgataram a identidade que lhes havia sido usurpada por funcionários públicos e por comerciantes, que ao se transferirem para a cidade, após a inauguração, passaram a se auto designar “pioneiros”. Os moradores “candangos” souberam manipular em seu benefício o seu “pioneirismo”, que passou os diferentes estratos sociais e as diferentes fases do assentamento. Tal manipulação se manifestou por características culturais e históricas, mais do que por aspectos estritamente étnicos, presentes nos casos de minorias (índios, negros e imigrantes).<sup>26</sup> A faceta étnica, imbricada na cultura brasileira, evidencia-se, porém, no termo “candango”, de origem africana, utilizado para designar os peões de obra de Brasília.

A diversidade social existente na Vila Planalto, em todos os momentos, foi outro fator que contribuiu para a sua sobrevivência. A manipulação de aspectos ideológicos como as identidades de “pioneiro” para os seus habitantes, e de “bairro histórico” para o local, no contexto de uma nova política de preservação, também contribuiu para a permanência do assentamento. Os fatores ideológicos mencionados acima atuaram não só para sensibilizar o “público externo” como ainda para mobilizar os moradores na luta pela preservação da Vila Planalto, constituindo também uma estratégia de luta pela fixação, tanto da parte dos moradores como dos técnicos participantes do GT-Brasília. As principais preocupações dessa proposta foram de resguardar as características sociais e espaciais fundamentais para a identidade da Vila Planalto como acampamento pioneiro, e demonstrar à população que dela própria dependia a história da cidade.

Na ótica multidisciplinar adotada nesse trabalho, a percepção que os habitantes têm sobre a cidade ou bairro depende da experiência individual na interação com o ambiente físico e da bagagem cultural proporcionada pela vivência social de cada um. Essa questão transporece no conceito de topofilia,<sup>27</sup> ou o elo afetivo estabelecido entre a

---

<sup>26</sup> Sobre identidade, ver Frederick Barth, *Ethnic groups and boundaries: the social organization of culture difference*; Carlos Brandão, *Identidade e etnia. Construção da pessoa e resistência cultural*; Roberto C. de Oliveira, *Identidade, etnia e estrutura social*.

<sup>27</sup> Definida por Yu Fu Tuan, *Topofilia*.

pessoa e o lugar, que pode se constituir em indicador relevante dos referenciais da Vila Planalto. Os aspectos simbólicos das atividades urbanas evidenciam laços importantes entre a história das cidades e a identidade de seus habitantes. A identidade possui, então, as dimensões pessoal e social (coletiva), na medida em que ela se define pelo que as pessoas ou grupos acham que são e pelo que os outros acham que eles são.<sup>28</sup> Outro fator preponderante no estabelecimento da identidade social em Brasília foi o regionalismo, substituindo as tradicionais trocas de favores das demais cidades brasileiras, com base em redes clientelistas, pelo critério do local de origem para estabelecer laços e compromissos vinculados à burocracia governamental.<sup>29</sup>

Um outro aspecto marcante na identificação das pessoas com os espaços públicos corresponde ao conhecimento da história e do uso desses espaços. O papel desses usos confere valores e categorias que definem a identidade e possibilitam a apropriação desses locais. As atividades, assim como a sua forma, são pontos referenciais relevantes para a análise das regras de utilização do espaço, que estão em permanente construção pela sociedade. As ruas e os bairros são unidades de significado, limites do território e suporte espacial para organizar a vida social cotidiana.<sup>30</sup> As relações sociais de vizinhança, de amizade e a própria rotina surgida da conjugação dos usos de residência, trabalho e lazer criaram mecanismos populares de controle para se contrapor à fiscalização governamental na Vila Planalto. As soluções adotadas pelo poder público (e pelos urbanistas) muitas vezes suprimem o dinamismo, roubam aos espaços a capacidade de gerar e absorver a intensa movimentação de pessoas no desempenho de suas funções rotineiras. As intervenções urbanísticas podem enfraquecer o significado de locais específicos e dificultar a presença da diversidade, elemento estruturador indispensável da vida urbana. A desfiguração

---

<sup>28</sup> E. Goffman, *A representação do eu na vida cotidiana*, e R. Cardoso de Oliveira, *Identidade, etnia e estrutura social*.

<sup>29</sup> D. Epstein, *Brasília, plan and reality*.

<sup>30</sup> A forma espontânea de organização das atividades cotidianas fazia-se com base nos laços regionais, como, por exemplo, as mulheres da mesma cidade reuniam-se sempre no mesmo dia da semana para lavar roupa nos tanques dos alojamentos coletivos e, ao mesmo tempo, conversar sobre conterrâneos e conhecidos.

dos espaços sociais causada pela especialização excessiva mutila o tecido urbano, tira a segurança e inviabiliza as ruas para o lazer. Os “olhos da rua” só operam quando há diversidade de usos ou múltiplas atividades alimentando o espaço público, proporcionando sua apropriação e segurança.<sup>31</sup>

Vale salientar que os custos sociais decorrentes da perda de identidade são altos tanto para indivíduos quanto para lugares, e os rituais tornam-se cruciais para preservá-la. As mudanças nos ambientes tradicionais extinguem o contato face a face, alteram as fronteiras e a classificação entre público e privado. A introdução do racionalismo arquitetônico muitas vezes dificulta a vida pública nas ruas e nas praças. O plano de Brasília, ao prever a segregação espacial entre os usos e a classificação taxativa das atividades, polarizou as relações sociais prejudicando o espaço.<sup>32</sup> O convívio social passou a depender mais das relações “transpaciais” ou menos fortuitas e casuais, tirando da vida urbana os “usos da desordem”.<sup>33</sup>

As concepções sobre o espaço devem se constituir em objeto de investigação para que as medidas governamentais atendam aos interesses dos usuários. Identificar os códigos culturais inerentes ao aproveitamento de cada lugar torna-se essencial ao sucesso e à democratização das intervenções urbanísticas. Entretanto, o processo de tomada de decisões políticas quanto à configuração e ao uso dos espaços públicos nem sempre reflete os anseios populares. Essa inadequação pode provocar mecanismos de defesa, de superação e de reversão da organização desses espaços. A obediência ao plano original de Brasília tolheu a atuação dos habitantes na criação do seu espaço e restringiu, durante muito tempo, o registro da história aos relatos oficiais dos feitos de seus idealizadores. O interesse no registro dessa outra faceta da histó-

---

<sup>31</sup> Ver Jane Jacobs, *The death and life of great American cities*.

<sup>32</sup> Ver Gonzales, “As formas concretas da segregação residencial em Brasília”, em Paviani (org.), *Brasília, ideologia e realidade*, e Gouvêa, *Brasília: a capital da segregação e do controle social. Uma avaliação da ação governamental na área da habitação*.

<sup>33</sup> Ver Frederico Holanda, “A morfologia interna da capital”, em Paviani (org.), *Brasília, ideologia e realidade*, e Richard Sennett, *The uses of disorder, personal identity and city life*.

ria justifica-se pelo risco de se perderem os depoimentos dos construtores da cidade, fontes preciosas de informação.<sup>34</sup> Como reação à rigidez do plano e à segregação do espaço urbano da nova capital, surgiram alguns movimentos passíveis de análise como movimentos sociais urbanos.<sup>35</sup>

Os mecanismos de sobrevivência da Vila Planalto caracterizaram-se, inicialmente, por uma resistência passiva. Os moradores simplesmente permaneciam nas casas, recusavam-se a abandoná-las nos prazos estipulados pela Novacap, buscavam apoio dos fiscais e dos responsáveis para protelar ao máximo sua transferência, exigiam emprego nos órgãos do governo local ou algum tipo de contrapartida, como, por exemplo, levar consigo a casa quando obtinham um lote nas cidades-satélites. A resistência à remoção foi surgindo à medida que o restante da cidade foi se consolidando.

A luta pela permanência foi, aos poucos, moldando reivindicações quanto aos serviços e equipamentos urbanos e estabelecendo compromissos entre diversos grupos sociais, dentro e fora dos acampamentos. Assim, os funcionários públicos ali residentes, conhecedores das intervenções planejadas para o assentamento, por sua posição funcional na administração do GDF, eram solicitados a interferir a favor dos demais moradores. O acesso às informações sobre o destino do assentamento tornava certas pessoas muito importantes para desempenhar o papel de interlocutores nas negociações de melhorias como: novas linhas de ônibus pela TCB, novas ligações de água e limpeza de fossas pela Caesb, liberação de materiais de construção apreendidos ou autorização para reformas pela Terracap, instalação de orelhões pela Telebrásilia e reformas na escola pela Fundação Educacional (FEDF). A negociação com as concessionárias CEB, Caesb e

---

<sup>34</sup> Ver Nair Bicalho de Sousa, Machado e Jaccoud nesta coletânea.

<sup>35</sup> Movimentos estudados por A. Leeds, 1967; J. Perlman, 1981; C. N. F. Santos, *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*, no Rio de Janeiro; P. Singer e V. Brant, *São Paulo: o povo em movimento*; T. P. R. Caldeira, *A política dos outros. O cotidiano dos moradores da periferia e o que pensam do poder e dos poderosos*; P. Jacobi, *Movimentos sociais e políticas públicas*; M. G. Gohn, *Movimentos sociais e luta pela moradia*, em São Paulo; A. M. Doimo, *Movimento social urbano, Igreja e participação popular. Movimento de transporte coletivo de Vila Velha, Espírito Santo*, em Vila Velha, que permitiram um quadro comparativo útil para o trabalho.

Telebrasília nas questões de abastecimento d'água, telefone e de saneamento, na fase que precedeu a fixação, revelou o quão incipiente estava a Vila Planalto comparada a outros movimentos.<sup>36</sup> A dificuldade em levar as negociações a bom termo demonstra que os interesses das comunidades só serão satisfeitos quando houver interação entre todos os níveis de atores políticos. A discussão precisa se dar entre administradores, políticos, líderes comunitários e ativistas para que se decida o que é realmente necessário e a melhor maneira de implementar tais decisões tomadas em conjunto. Na Vila Planalto, por exemplo, o posto telefônico, o gerador de energia, a cantina e o açougue do acampamento da Rabello não foram substituídos a contento dos moradores, provocando reclamações e a idealização do passado.<sup>37</sup>

Os problemas enfrentados no relacionamento da população da Vila com as autoridades governamentais para fixar o assentamento podem ser vislumbrados a partir do descompasso entre o interesse coletivo e os parcos dividendos políticos, pouco compensadores em

---

<sup>36</sup> Como, por exemplo, aqueles relatados por P. Jacobi, *Movimentos sociais e políticas públicas*; M. G. Gohn, *Movimentos sociais e luta pela moradia*.

<sup>37</sup> "A Vila Planalto antigamente era uma cidade. Tinha uma cerca e as entradas eram guardadas e os moradores tinham condução para fazer compras em outros lugares de Brasília. Cheguei aqui no acampamento da Rabello em 1963 e até 1968 não tinha despesa com nada da moradia, nem água, nem luz. Por volta de 1972 passei a pagar água. Antes era muito melhor. Muito melhor. Depois que inaugurou não, que aí, sei lá, acho que o pessoal desleixaram. E não deveria ter feito isso, né? Não devia. Sei lá! Ele parou no tempo. (...) Mulher só cuidava da casa, ela não precisava sair pra ir a lugar nenhum, tudo tinha aqui na porta. Agora, hoje não. Hoje dependem de tudo. Antigamente se precisava de um carro você ia ali no telefone, chegava lá, telefonava pro Setor de Indústria, da central mandava o cara apanhar. Outra hora, tinha um carro aqui. Tinha uma camioneta à disposição de acidente, qualquer coisa no acampamento. Menino seu adoeceu ia ali, se você não queria levar ele no laboratório, porque ali tinha um laboratório de um médico bastante conhecido. Quando o enfermeiro estava, aí você levava pro IAPI, lá embaixo, lá perto do Núcleo Bandeirante. Levava e esperava você ser atendida ou internada. Aí mandava notícia e de lá telefonava pra casa. Era muito fácil e era muito gostoso. Dentista, às vezes você estava com problema de dentista, era um dentista da Base. Farmácia, uma farmácia ali, (...). Eu comecei a dar refeições depois que a firma dispensou a cantina dela ali. Em 1960 eu comecei a minha cantina aqui. Comecei, acho que com quatro pessoas. É, aí depois eu fui servindo pra quarenta e poucas pessoas. Era muito boa, né? Aí tive as férias, e minha mulher faleceu, aí depois que ela faleceu, então fim."

um quadro de ausência de eleições e de participação popular. Por mais de duas décadas as mudanças de orientação da política habitacional refletiram-se na estruturação do espaço urbano do DF, a franca expansão na primeira metade da década de 1970 implicou conseqüentemente a rigorosa repressão aos assentamentos irregulares pela Terracap. Esse panorama começou a mudar com a possibilidade efetiva de representação política para o DF.

O fato de a Vila Planalto ter uma origem distinta das favelas facilitou o trato com as autoridades, pois sua inscrição no espaço urbano tinha sido, ainda que em termos provisórios, determinada pelo próprio governo local. A despeito das dificuldades, surgiram alguns canais de expressão para o desenvolvimento de lideranças na Vila Planalto. Lideranças ocasionais, emergentes em momentos como os mutirões de limpeza, organização de festas, distribuição de presentes no Dia da Criança, foram embriões da luta pela permanência. Os bares, as mercearias e o consultório dentário foram pontos de encontro importantes para os movimentos políticos nascentes.

A escolha de locais tradicionais para realização das festividades, assim como a escolha dos seus nomes, enfatizou laços estratégicos com episódios ou figuras marcantes na história da cidade. O descampado do prestigiado acampamento da Rabello (onde existiu o Clube dos Engenheiros e hoje é a Praça Tancredo Neves) simboliza essa busca de identificação com figuras associadas ao poder. A possibilidade de manipular essas ligações se provou efetiva, no passado, sendo uma das causas da sobrevivência desse acampamento. A importância de pessoas poderosas era percebida e associada com determinados locais. As ligações com altos dirigentes do governo, o sistema de favores e a posse de informações valiosas continuaram operando ao longo de toda a história da Vila Planalto e constituíram um dos mecanismos mais eficazes para instrumentalizar os seus moradores na luta pela fixação. A intermediação entre os moradores e o governo passou a ser conseguida também por meio de lideranças incipientes nas associações e, posteriormente, por intermédio dos técnicos do próprio governo que passaram a participar das negociações.

A resistência passiva (a permanência nas próprias casas) revelou-se insuficiente como estratégia, e novos mecanismos fizeram-se

necessários para enfrentar o controle e as sucessivas tentativas de remoção dos acampamentos. No entanto, a formação de um movimento social consistente na Vila Planalto foi retardada pela idealização do passado, falta de conscientização política dos moradores, falta de uma organização capaz de ajudá-los na luta pela moradia. O fato de Brasília não possuir independência política, a ausência de eleições locais aliada ao longo período de governo militar, tudo isso dificultou ainda mais a regularização definitiva do assentamento. A fixação, tantas vezes negada, só foi obtida quando seus moradores souberam manipular as reivindicações em momentos politicamente propícios. A iniciativa de lidar com as autoridades partiu daqueles que se serviram de contatos pessoais ou de vínculos de trabalho para melhorar suas condições de vida. Aos poucos, essa prática foi conquistando a adesão de outros moradores.

Porém, a mobilização crescente dos moradores sofreu ações inibidoras por parte do governo. A demora em prestar serviços de saneamento básico, em atender às recomendações do GT-Brasília feitas com o intuito de preservar a identidade da Vila Planalto comprometeram a integridade desse monumento histórico e a qualidade de vida da sua população. O aparente atendimento às reivindicações apresentadas pelas lideranças comunitárias, as decisões proteladas por entraves político-burocráticos, os mecanismos instituídos para emperrar e imobilizar o processo de regularização do assentamento dificultaram a organização de um movimento coeso e atuante na Vila Planalto. Houve um processo gradual de mobilização dos habitantes da Vila perante problemas específicos, como danos causados por tempestades, saturação de fossas, destelhamento ou desmoraonamento de barracos, conflitos com fiscais, acusações de ocupação irregular e outras crises. Surgiram na década de 1980 algumas associações voluntárias agrupando certo número de pessoas de acordo com interesses comuns, como, por exemplo: o grupo de oração, as associações das mães e das donas-de-casa, o centro social, o grupo dos "agregados". A Associação de Moradores e a Prefeitura Comunitária institucionalizaram-se, nessa ocasião, supostamente, em defesa de toda a comunidade.

A questão da representatividade da população, como veremos, vai expor a fragilidade dos laços de solidariedade entre os moradores e explicitar os conflitos de interesse de cada segmento social do assen-

tamento, cujas lideranças trocavam acusações entre si. Uma das possibilidades mais efetivas nas disputas internas pela liderança na Vila Planalto revelou-se ao divulgar algo desabonador sobre suas figuras de destaque, pois a informação sobre a identidade é um fator decisivo para manipular a avaliação moral do comportamento dos líderes e seus adeptos e constituiu um trunfo nos conflitos de liderança. O apelo do comunitarismo para as políticas públicas transpareceu na relação da miniprefeitura com o GDF, como interlocutor válido na interação dos moradores com o governo. Apesar de a sua primeira dirigente, uma funcionária da Terracap, ser vista com desconfiança por parte dos moradores mais humildes, sua atuação na entidade pautou-se por medidas assistencialistas. O seu bom relacionamento com os programas sociais do governo era um mecanismo de prestígio, almejado por todos os demais dirigentes das associações na Vila.

Outra organização bastante atuante denominava-se Grupo de Oração, vinculado aos movimentos eclesiais de base da Igreja Católica. Esse grupo congregava semanalmente mais de trinta pessoas para rezar e distribuir mantimentos e remédios aos moradores carentes. Nessas reuniões cantavam músicas religiosas e também discutiam os problemas vivenciados por seus membros, desde o desemprego, as más condições habitacionais, a carência de serviços básicos de saúde, até como se deveria proceder para que os agregados não perdessem suas moradias. O grupo, apesar de ser majoritariamente constituído por mulheres, era liderado por dois homens. As reuniões realizavam-se preferencialmente no espaço público em frente à casa de algum membro.<sup>38</sup> Os líderes desse grupo tinham a participação de membros de partidos políticos, dos quais queriam manter o grupo desvinculado.

A associação mais recente, o Centro Social da Vila Planalto, registrou-se em 1987. Ele surgiu de um grupo de dez mulheres que se reunia no CDS/Cebem para desenvolver trabalhos de caráter assistencialista para moradores pobres. Entretanto, esse grupo passou a atuar ativamente em prol da fixação e foi um dos canais de penetração do

---

<sup>38</sup> As reuniões das quais participamos se realizaram em cimentados de edificações já demolidas, mas, antes de sermos convidadas a freqüentá-las, fomos inquiridas por um dos dirigentes, justificando sua preocupação quanto ao nosso interesse com sua experiência anterior em grupos de Goiânia, onde as pessoas entravam e saíam sem dizer dos seus propósitos e de suas vinculações políticas.

GT-Brasília junto aos moradores. Os seus membros mantiveram contatos pessoais com autoridades, visitaram moradores considerados importantes na divulgação da proposta do GT-Brasília e foram grandes aliados no desenvolvimento de uma proposta realmente conjunta entre técnicos e moradores. Um aspecto interessante na atuação política desse grupo foi o fato de no início, sempre que decisões importantes precisavam ser tomadas, ou reuniões com autoridades eram necessárias, as mulheres se faziam representar por homens, seus maridos, vizinhos ou futuros participantes, que naquele momento estavam pouco envolvidos com os assuntos em pauta. Com o tempo elas foram adquirindo desembaraço e verificando a importância do próprio desempenho.

A tarefa de desenvolver um trabalho conjunto envolvendo técnicos de diversos órgãos do GDF, do MinC e a população da Vila Planalto revelou-se mais complicada do que se esperava, principalmente porque o único interesse compartilhado pelos moradores era assegurar a sua moradia, que para alguns deles nem precisaria ser no mesmo local. O nível de consciência quanto ao valor que o local apresentava em termos imobiliários era incipiente, e as vantagens da proximidade dos locais de trabalho foram aos poucos sendo comentadas, esclarecendo aos residentes os efeitos perversos da especulação imobiliária, uma nova ameaça à sua permanência na Vila. As expectativas quanto à fixação variavam desde a convicção de que os lotes deveriam ser todos iguais, as ruas de mesmo tamanho, casas do tipo dos conjuntos habitacionais populares, até sonhos com casas moderníssimas, com piscinas, garagens subterrâneas e adegas. Quanto aos técnicos, defendiam as posições oficiais dos seus órgãos, muitas vezes conflitantes com as dos demais representantes.

As associações voluntárias ganharam projeção no âmbito da política social dos anos 1980 e, no caso em estudo, começaram a atuar com reivindicações cada vez mais articuladas quanto à melhoria da sua qualidade de vida. Os preparativos para a nova Constituição, no último quinquênio da década de 1980, fortaleceram as organizações da sociedade civil e provocaram uma considerável mobilização dos moradores em torno da fixação da Vila Planalto. As suas lideranças manipularam aspirações políticas e exploraram as possibilidades oferecidas pelas primeiras eleições da cidade. O seu empenho em conse-

guir visitas de candidatos à Vila mesclava a intenção de comprometê-los na fixação com a de agir como cabos eleitorais, aumentando simultaneamente o seu prestígio. Assim, a mobilização para preservar a Vila cresceu no período da redemocratização brasileira, e a questão da identidade tornou-se essencial para entender esse processo. A manipulação das relações pessoais, dos vínculos regionais e do “pioneirismo” dos seus moradores serviu para sensibilizar a opinião pública e legitimar a permanência definitiva da Vila Planalto. O intuito de garantir a sua moradia fez com que os moradores manipulassem também a ideologia de preservação, no momento em que Brasília era reconhecida pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) como Patrimônio Cultural da Humanidade. Eles empreenderam diversas ações coletivas que variaram da resistência passiva ao protesto, como parte da reação ao constante risco de serem removidos. Nos estágios mais recentes dessa luta o movimento dos moradores se aproximou dos movimentos sociais urbanos, em que pese as dificuldades em classificá-lo assim. Os movimentos sociais podem ser considerados coletividades organizadas para conscientemente pressionar ou resistir à mudança social, por meios não institucionalizados.<sup>39</sup> Seriam movimentos de massa que não se limitariam apenas aos objetivos pessoais de seus membros. O poder dos movimentos sociais estaria na sua capacidade de provocar mudanças conectadas a aspirações amplas e a ideais abstratos.

Apesar de a mobilização ser um processo moroso<sup>40</sup> e a organização de um movimento exigir tempo e muita dedicação dos líderes, a iniciativa para preservar a Vila Planalto estruturou-se de maneira mais organizada no final da década de 1980, quando a abertura política possibilitou o ressurgimento de movimentos sociais até então reprimi-

---

<sup>39</sup> Ver Wilson, *Introduction to social movements*; L. Peattie, *Fighting airports*; M. Resende, “Movimentos de moradores: a experiência dos inquilinos de Ceilândia”, em Paviani (org.), *A conquista da cidade. Movimentos populares em Brasília*.

<sup>40</sup> Ver, por exemplo, o governo municipal progressista de Chicago, entre 1983 e 1987, no qual o processo de organização de comunidade foi lento, mas tornou-se efetivo em muitas situações para lidar com agências governamentais burocráticas. P. Clavel e W. Wiewel, *Harold Washington and the neighborhoods. Progressive city government in Chicago, 1983-1987*.

dos. O interesse que a cidade despertou em organismos internacionais, como candidata ao tombamento como Patrimônio Cultural da Humanidade, contribuiu para legitimar o movimento. Os moradores da Vila Planalto souberam aproveitar as preocupações da elite intelectual com o passado recente e usar, pragmaticamente, o recurso do tombamento na defesa da sua moradia. A resistência oferecida à “camisa-de-força da preservação” foi substituída pelo interesse em participar da proposta para fixar a Vila, coordenada pelo GT-Brasília, quando perceberam que isso poderia auxiliá-los em sua luta. Os fatores ideológicos foram assim essenciais para explicar a permanência da Vila Planalto em face das possibilidades recentes de reivindicação popular. A gradual restauração da democracia, a participação popular e os esforços para vencer os interesses de lucro imediato com empreendimentos imobiliários fortaleceram a luta pela permanência definitiva na Vila Planalto.

## Bibliografia

- ARANTES, Antônio A. *Produzindo o passado. Estratégias de construção do patrimônio cultural*. São Paulo, Brasiliense, 1984.
- BARBOSA, Yeda Virgínia. “Vila Planalto – preservação da memória de Brasília”. *Revista Brasília*, edição de jun./1988.
- BARTH, Frederick. *Ethnic groups and boundaries: the social organization of culture difference*. Little Brown & Co., 1969.
- BICCA, Paulo R. S. “Brasília: mitos e realidades”. Em Aldo Paviani (org.). *Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão*. São Paulo, Projeto, 1985.
- BLAY, Eva A. *Eu não tenho onde morar. Vilas operárias na cidade de São Paulo*. São Paulo, Nobel, 1985.
- BRANDÃO, Carlos R. *Identidade e etnia. Construção da pessoa e resistência cultural*. São Paulo, Brasiliense, 1986.
- BURAWOY, Michael. “The functions and reproduction of migrant labor: comparative material from Southern Africa and the United States”. *American Journal of Sociology*, 5, 1976.

- CALDEIRA, Teresa P. R. *A política dos outros. O cotidiano dos moradores da periferia e o que pensam do poder e dos poderosos*. São Paulo, Brasiliense, 1984.
- CAMPOS FILHO, Cândido Malta. *Cidades brasileiras: seu controle ou o caos — O que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil*. São Paulo, Nobel, 1992.
- CARDOSO, Míriam Limoeiro. *A ideologia do desenvolvimento. Brasil, JK-JQ*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2ª edição, 1978.
- CLAVEL, P. e WIEWEL, W. *Harold Washington and the neighborhoods. Progressive city government in Chicago, 1983-1987*. Rutgers University Press, 1991.
- CODEPLAN. *Estudo dos assentamentos urbanos da Vila Planalto e Varjão*. Brasília, 1984.
- COLEÇÃO DE RECORTES DE JORNAIS SOBRE BRASÍLIA DA NOVACAP. Arquivo Público do Distrito Federal e Instituto Histórico e Geográfico de Brasília.
- COSTA, Lúcio. *Brasília revisitada*. Rio de Janeiro, 1986.
- . *Brasília, cidade que inventei*. Brasília, GDF/ArPDF/Codeplan/DePHA, 1991.
- DOIMO, Ana Maria. *Movimento social urbano, Igreja e participação popular. Movimento de transporte coletivo de Vila Velha, Espírito Santo*. Petrópolis, Vozes, 1984.
- EPSTEIN, David G. *Brasília, plan and reality. A study of planned and spontaneous urban development*. University of California Press, 1973.
- FARRET, Ricardo L. "O Estado, a questão territorial e as bases da implantação de Brasília". Em Aldo Paviani (org.). *Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão*. São Paulo, Projeto, 1985.
- FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir*. Petrópolis, Vozes, 1975.
- GOFFMAN, Erving. *Manicômios, prisões e conventos*. São Paulo, Perspectiva, 1961.
- . *A representação do eu na vida cotidiana*. Petrópolis, Vozes, 1975.
- . *Estigma, notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Rio de Janeiro, Zahar, 1975.

- GOHN, Maria da Glória. *Movimentos sociais e luta pela moradia*. São Paulo, Loyola, 1991.
- GONZALES, Suely F.N. "As formas concretas da segregação residencial em Brasília". Em Aldo Paviani. (org.). *Brasília ideologia e realidade: espaço urbano em questão*. São Paulo, Projeto, 1985.
- GOUVÊA, Luiz Alberto de C. *Brasília: a capital da segregação e do controle social. Uma avaliação da ação governamental na área da habitação*. Dissertação de Mestrado/Departamento de Urbanismo, UnB, 1988.
- GRAU, Eros R. "Algumas notas para a reconstrução do princípio da legalidade". *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, 1983.
- GT-Brasília/MinC/UnB/GDF. *Relatório de atividades*. Brasília, 1986.
- . *Memorial da Vila Planalto*. Brasília, 1987.
- . *Proposta preliminar para a fixação da Vila Planalto*. 1987.
- Guia Preliminar de Fontes para a História de Brasília*. Brasília, Arquivo Público do Distrito Federal, 1988.
- HARDMAN, Francisco Foot. *Trem fantasma: a modernidade na selva*. São Paulo, Companhia das Letras, 1988.
- HOLANDA, Frederico de. "A morfologia interna da capital". Em Aldo Paviani (org.). *Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão*. São Paulo, Projeto, 1985.
- JACOBI, Pedro. *Movimentos sociais e políticas públicas*. São Paulo, Cortez Editora, 1989.
- JACOBS, Jane. *The death and life of great American cities*. Nova York, Randon, 1961.
- KOHLSDORF, Maria Elaine. "Breve histórico do espaço urbano como campo disciplinar". Em Ricardo Farret (org.). *O espaço da cidade: contribuição à análise urbana*. São Paulo, Projeto, 1985.
- . "As imagens de Brasília". Em Aldo Paviani. (org.). *Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão*. São Paulo, Projeto, 1985.
- . "Brasília e a preservação da modernidade". *RUA – Revista de Arquitetura e Urbanismo*. Salvador, Faculdade de Arquitetura da UFBA, 2 (3), 1989.

- LEEDS, Anthony. *A sociologia do Brasil urbano*. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1967.
- LEITE LOPES, José Sérgio. “Fábrica e vila operária: considerações sobre uma forma de subordinação burguesa”. *Mudança social no Nordeste: a reprodução da subordinação, estudos sobre trabalhadores urbanos*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.
- . *A tecelagem dos conflitos de classe na cidade das chaminés*. Brasília, UnB/MCT/CNPq, 1988.
- MAGALHÃES, Aloísio. *E triunfo? A questão dos bens culturais no Brasil*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira/FNpM, 1985.
- MEIRELLES, Hely L. “Desapropriação para urbanização”. *Revista de Direito Administrativo*, abr./jun. 1974.
- MARX, G. T. *External efforts to damage or facilitate social movements: some patterns, explanations, outcomes, and complications in dynamics of social movements*. Zald & McCarthy, 1979.
- MOLOTCH, H. *Collective action and the response of authorities. Media and movements*.
- MUKAI, Toshio. *Direito e legislação urbanística no Brasil (história-teoria-prática)*. Saraiva, 1988.
- OLIEN, Diana D. e OLIEN, Roger M. *Oil booms. Social change in five Texas towns*. Nebraska, University of Nebraska Press, 1982.
- OLIVEIRA, Roberto Cardoso. *Identidade, etnia e estrutura social*. São Paulo, Pioneira, 1976.
- PAVIANI, Aldo (org.). *Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão*. São Paulo, Projeto, 1985.
- (org.) *Urbanização e metropolização*. Brasília, UnB/Codeplan, 1987.
- . *Brasília: a metrópole em crise. Estudos sobre urbanização*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1989.
- PEATTIE, L. R. *Fighting airports*. 1990.
- PERLMAN, Janice E. *O mito da marginalidade – favelas e política no Rio de Janeiro*. São Paulo, Paz e Terra, 1981.
- PIVEN, F. e CLOWARD, R. A. *Poor people's movements*. 1979.
- RABINOW, Paul e WRIGHT. “Espacialização do poder”. *Skyline*. Traduzido por Turkienicz, UnB, 1982. (Mimeo).

- RESENDE, Mara. "Movimento de moradores: a experiência dos inquilinos de Ceilândia". Em Aldo Paviani (org.). *A conquista da cidade. Movimentos populares em Brasília*. Editora Universidade de Brasília, 1991 (Coleção Brasília).
- RIBEIRO, Gustavo Lins. *O capital da esperança: Brasília, um estudo sobre uma grande obra da construção civil*. Dissertação de Mestrado. Departamento de Antropologia, UnB, 1980.
- . "Cuanto mas grande mejor? Proyetos de gran escala: una forma de producción vinculada a la expansión de sistemas económicos". *Desarrollo Económico*, 105, 1987.
- . *Developing the moon land: the Yacyreta Hydroelectric High Dam and economic expansion in Argentina*. Ph.D. Dissertation. City University of New York, 1988.
- RODRIGUES, Georgete M. *Ideologia, propaganda e imaginário social na construção de Brasília*. Dissertação de Mestrado. Departamento de História, UnB, 1990.
- SANTOS, Carlos Nelson F. *Movimentos urbanos no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Zahar, 1981.
- . *A cidade como um jogo de cartas*. São Paulo, Projeto, 1988.
- SANTOS, C. N. F. e VOGEL, Arno. *Quando a rua vira casa. A apropriação de espaços de uso coletivo em um centro de bairro*. São Paulo, Projeto/Finep/Ibam, 1985.
- SCHMIDT, Benício Viero. "Brasília como centro político". Em Aldo Paviani (org.). *Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão*. São Paulo, Projeto, 1985.
- SENNETT, Richard. *The uses of disorder, personal identity and city life*. Victoria, Penguin Books, 1970.
- . *O declínio do homem público: as tiranias da intimidade*. São Paulo, Companhia das Letras, 1988.
- SINGER, Paul e BRANT, Vinícius C. (orgs.). *São Paulo: o povo em movimento*. Petrópolis, Vozes/Cebrap, 1981.
- SOUSA, Nair H. B. *Construtores de Brasília: estudo de operários e sua participação política*. Petrópolis, Vozes, 1983.
- TEIXEIRA, Hermes A. *Brasília: o outro lado da utopia*. Dissertação de Mestrado. Departamento de História, UnB, 1982.

- TUAN, Yu Fu. *Topofilia*. Difel, 1974.
- TURNER, Victor W. *The ritual process. Structure and anti-structure*. Londres, Routledge & Kegan P., 1969.
- TURNER, R. H. e KILLIAN, L. M. *Toward a theory of social movements*. 1957.
- VESENTINI, José W. *A capital da geopolítica*. São Paulo, Ática, 1987.
- WAGLEY, Charles. *An introduction to Brazil*. Nova York, Columbia University Press, 1971.
- WILSON, J. *Introduction to social movements*. Nova York, Basic Books.
- ZARUR, Sandra Beatriz Barbosa de Cerqueira. *A sobrevivência da Vila Planalto: de acampamento pioneiro a bairro histórico de Brasília*. Dissertação de Mestrado. Departamento de Urbanismo, UnB, 1991.



# 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 Guarú 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.



# HABITAÇÃO E URBANIZAÇÃO POPULAR: OS RECURSOS DO TRABALHADOR ?

A apropriação da “fonte de Manon” em Brasília

*Benny Schvasberg*

## Introdução

A expressão “fonte de Manon” vem de uma antiga novela do escritor francês Marcel Pagnol, que ficou muito popular na França, chamada *Manon, des sources*. Pela beleza da obra tornou-se conhecida em muitos países, mais ainda quando ganhou uma versão cinematográfica em dois episódios: *A fonte de Manon* e *A vingança de Manon*, na versão brasileira. Trata-se de toda uma trama social complexa em torno da luta pela apropriação da última fonte de água de uma cidade, fundamental para a produção de uma propriedade rural e para a própria subsistência da cidade, envolvendo duas gerações de famílias. A imagem nos vem ao pensarmos o processo de produção da habitação e urbanização popular no Brasil, seus resultados, e toda a trama de interesses e relações envolvidas a partir da luta pela apropriação da última “grande fonte” brasileira para aquela produção: os recursos privados dos trabalhadores, do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS.

No Brasil, a ruptura do período autoritário veio acompanhada de imensa crise econômica e social e de um Estado igualmente em crise, com enorme dívida externa e interna, incapaz de atender às demandas dos setores populares urbanos no quadro de agravamento de suas condições de vida num território de urbanização desigual e excludente. Esgotadas as fontes externas de financiamento aos programas urbanos, e o dismantelamento da arquitetura burocrático-institucional do Estado relativa à política urbana e habitacional, o FGTS sobreviveu, aos trancos e barrancos, como uma espécie de “fonte de Manon” para

habitação popular e infra-estrutura urbana. A luta de interesses pela apropriação dessa fonte, os resultados e os impactos de sua utilização para habitação e urbanização popular nas cidades brasileiras pós-1989, ilustrando com o caso de Brasília, são objeto desta reflexão.

## Antecedentes

No quadro histórico do conjunto de políticas empreendidas pelo regime militar implantado a partir de 1964, surgiram programas que visavam ao impacto sobre as massas e as economias urbanas. Nesse contexto foram criados o Banco Nacional da Habitação – BNH, o Sistema Financeiro da Habitação – SFH e o FGTS. O FGTS inseria-se como subsistema do SFH, numa política que preconizava (e com 28 anos segue preconizando) “tratamento sistêmico à questão habitacional, articulando o acesso à casa própria com o estímulo à indústria da construção civil, ampliação da infra-estrutura urbana e saneamento básico”.

Constituiu-se, assim, recolhida diretamente do trabalhador assalariado, a principal fonte de recursos para infra-estrutura urbana e habitacional da história brasileira. E vinculou-se, então, a uma política originalmente trabalhista (o FGTS) uma política habitacional e urbana, numa versão brasileira contemporânea da concepção que associava trabalho e moradia, dos primórdios da industrialização capitalista e suas vilas operárias.

Os recursos do FGTS desde sua criação foram centralmente geridos, não obstante os depósitos serem descentralizados em bancos privados. Primeiramente o BNH, como gestor do FGTS, normatizava seus procedimentos de recolhimento, saque e utilização, recebendo dos bancos os recursos advindos da arrecadação, aplicando-os em programas habitacionais e de desenvolvimento urbano. Os agentes promotores do sistema FGTS (cooperativas habitacionais – cohabs, prefeituras ou governos estaduais) encaminhavam seus projetos ao BNH – intermediador financeiro do sistema. Este, aprovando o projeto, repassava recursos àqueles agentes que, por esse mecanismo, con-

trafiam empréstimo ao BNH. Fruto histórico da relação Estado e sociedade no Brasil, como que se generalizou no senso comum de todo cidadão brasileiro a noção de que “não há negócio melhor do que contrair dívida com o Estado”. E o FGTS, projetado para viabilizar habitação e urbanização popular, tornou-se uma espécie de “agiota generoso” para prefeituras, estados, cooperativas, construtores e incorporadores imobiliários, especialmente para a classe média – acomodando tensões e possíveis mecanismos alternativos –, atendendo em escala desprezível o setor popular urbano, em face do propalado “déficit habitacional” brasileiro. Com a extinção do BNH, seu papel foi acumulado pela CEF.

A gestão do FGTS, desde sua criação em 1966, previa um conselho curador como instância definidora de sua política de aplicação, que deveria ser executada pelo BNH. De 1966 a 1986, o Conselho Curador foi predominantemente burocrático. Um fórum de representantes dos empregadores, representantes “chapa branca” dos trabalhadores (empregados do Sesc, Senai, Senac) e da tecnocracia governamental, dirigido pelo presidente do BNH. A ele recorriam correntistas individuais e associações sindicais ou empresariais para acessar os recursos, ou para serem liberados de recolhê-los. De 1986 a 1988, com a extinção do BNH e a passagem do FGTS para a CEF, o Conselho Curador foi desativado. Em 1989, por pressão do sindicalismo mais combativo, com apoio de deputados e da então ministra do Trabalho, Dorotheia Werneck, é reformulado o sistema FGTS e requalificado seu Conselho Curador com três bancadas: uma de trabalhadores, composta das três centrais sindicais (CUT, CGT e FS),<sup>1</sup> de empresários da indústria da construção civil (Sinduscon),<sup>2</sup> Federação Nacional do Comércio e Federação Brasileira de Bancos, além de uma bancada governamental. O novo Conselho, então, tem a competência primeira de

estabelecer as diretrizes e os programas de alocação de todos os recursos do FGTS, em consonância com a política nacional de

---

<sup>1</sup> CUT – Central Única dos Trabalhadores, CGT – Confederação Geral dos Trabalhadores e FS – Força Sindical.

<sup>2</sup> Sinduscon – Sindicato da Indústria da Construção Civil (patronal).

desenvolvimento urbano e as políticas setoriais de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana estabelecidas pelo governo federal (Lei nº 7.839/89).

Essa requalificação implicou um processo de consolidação da natureza política do Conselho como fórum privilegiado de discussão, negociações, conflitos e decisões sobre a alocação espacial, gestão e apropriação dos recursos do FGTS para habitação e urbanização. Esse fórum, a partir dessa requalificação, distingue-se então do colegiado anteriormente existente em escala nacional para tratar do desenvolvimento urbano, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU.

A concepção e a composição dos dois conselhos – CNDU e CCFGTS – constituídos em dois contextos históricos distintos, diferenciam-se no entendimento da articulação entre política de desenvolvimento urbano, Estado e sociedade; expressam-se no sentido do desenvolvimento urbano como política pública setorial, assunto de especialistas e representantes de setores específicos da sociedade nele interessados, marcante no primeiro conselho; e no sentido da participação mais ampla da sociedade, “politizando” a problemática da habitação e urbanização como campo de conflitos de interesses de “toda a sociedade”, característica que parece vir se potencializando no novo conselho curador.

### **A alocação espacial do FGTS para habitação popular e urbanização**

Desde a retomada do Conselho do Fundo em novas bases, a partir de 1989, a alocação espacial dos recursos do FGTS para programas urbanos é das questões de maior capacidade de polemização dentro e fora do Conselho. Ela tem gerado conflitos de natureza conceitual, técnica e política, dividindo a burocracia estatal, os parlamentares e os políticos locais, os governadores e as bancadas do Conselho, interna e

externamente. A questão aparece na imprensa no início de 1990, quando o deputado Antônio Brito acusou nominadamente a direção da CEF de fazer uso político dos recursos do FGTS,<sup>3</sup> ignorando o plano de aplicação aprovado pelo CCFGTS. A denúncia é de tal maneira evidenciada pelos números das alocações que não obteve resposta: de 1988 a 1990 (dois últimos anos do governo Sarney), o Estado do Maranhão recebeu 12% dos recursos, embora sua população represente 3,4% da população do país. Antes de 1990, comparativamente, o Estado de Alagoas, com 1,55% da população do país, recebera apenas 0,6% dos recursos para programas urbanos do FGTS.

Assim, antes de 1990, os estados de Alagoas, Ceará, Minas Gerais, Pernambuco e Rio Grande do Sul teriam sido os “punidos” nas alocações. Os “beneficiados” teriam sido o Maranhão de Sarney, a Paraíba, Paraná, Piauí, Sergipe e Brasília, com privilégio para seus programas de habitação e urbanização.

Por outro lado, os depoimentos que nos deram técnicos da área governamental e assessores das três bancadas reconheciam que um dos maiores esforços da bancada dos trabalhadores, apoiada nesse particular por setores da bancada governamental, era justamente o de estabelecer critérios científicos, transparentes e objetivamente mensuráveis para a distribuição territorial dos investimentos e programas urbanos. Nesse sentido, foi uma enorme vitória a aprovação da Resolução nº 9, que, a partir de 1989, fixava critérios de territorialidade levando em conta a população do estado, a extensão territorial, a demanda de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana, a partir de indicadores relativamente rigorosos, juntamente com dados de arrecadação. A expectativa era de que com esse instrumento, que teria caráter redistributivo e compensatório, se poderia equacionar – se não conter, imaginavam os mais otimistas – os contrabandos e os tráficos de influência que, dentre outros, davam a tônica da política urbana “prebendária” praticada.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Entrevista publicada no jornal *O Estado de S. Paulo*, de 23/2/1990, p. 11.

<sup>4</sup> Aos bens urbanos de todo tipo, advindos de concessões, benesses ou “graças” do Estado central, negociadas ou conquistadas por grupos regionais ou locais, chamamos de *prebenda urbana*. Tais prebendas se inserem na lógica de competitividade entre centros urbanos, de legitimação de poderes e grupos locais junto a carências

Rapidamente, entretanto, se percebeu que aquela aprovação fora uma “vitória de Pirro”. Por pressão de setores do governo e seu sistema de alianças com interesses privados regionais, a CEF assumiu compromissos financeiros, logo no início de 1990, bem acima da disponibilidade de recursos. Dessa maneira, justificando-se com projeções de arrecadação virtuais, a CEF aprovou 53 bilhões em contratos só dispondo de 25 bilhões. Nesse fato, evidenciavam-se sinais de que o esquema das “conexões prebendeiras” já operava, contribuindo para a destruição prática dos critérios racionais fixados pelo Conselho.

Um episódio dos mais ilustrativos das conexões montadas em torno da disputa pela alocação territorial pode ser visto quando os Sinduscon's (Sindicatos da Indústria da Construção Civil) e as Ademi's (Associações de Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário) dos estados que formam as regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste se articularam com os governadores dessas regiões na elaboração de um documento defendendo nova proposta alocativa.<sup>5</sup> Nessa alternativa de alocação, pretendendo aumentar os recursos do FGTS para aquelas regiões, com a justificativa de amenizar desigualdades regionais, a aliança entre setores privados da construção civil e lideranças políticas das três regiões propunha redução para algumas unidades em seu benefício. Assim, por exemplo, o percentual de São Paulo cairia de 23,27% para 13,96%; o do Rio de Janeiro, de 11,38% para 6,83%. Em contrapartida, a Bahia, que pela Resolução nº 25 tem direito a 6%, poderia captar 9,5% dos recursos; Pernambuco, dos 4,95% passaria para 7,82%; e Alagoas, de 1,41% passaria a 2,23%.

---

do setor popular urbano, ou à lógica do “desenvolvimento local”, promovendo alianças de grupos sociais distintos em torno de sua conquista e apropriação. A noção de prebenda urbana dá elementos ao entendimento de características *comuns* a processos e estratégias de pressão, barganha, negociação, promessa e expectativas eleitorais, compromissos e alianças entre agentes de interesses *diferentes* como pobres urbanos, políticos, empresários, governos central e local, desenvolvido sobre *diferentes* bens urbanos (loteamentos semi-urbanizados, habitação popular, Ciaes, saneamento básico, Linha Vermelha, infra-estrutura urbana). A “prebenda urbana” pode ser vista como variante, no contexto do desenvolvimento contraditório da urbanização capitalista brasileira, de categorias mais gerais e conhecidas como *clientelismo* e *corporativismo urbano*.

<sup>5</sup> Cf. *Jornal do Comércio*, do Recife, de 19/5/1991, p.10.

Respondendo àquela proposta, técnicos do governo sustentaram a resolução, formalmente em vigor, na qual a distribuição territorial dos percentuais obedece a critérios e a estudos técnicos que contemplam as diferenças regionais. Na ponderação para a distribuição dos recursos, a territorialidade – região onde os recursos são arrecadados – tem *peso 2*, a participação percentual da população tem *peso 3* e a carência dos serviços tem *peso 5*. Nessa lógica, as regiões Sul e Sudeste pagam pelos empréstimos ao FGTS correção monetária mais 6% para investimentos em habitação, e 12% em saneamento e infraestrutura. A cobrança de juros mais altos nessas regiões permite que recursos levantados nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste possam custar menos 3% para habitação e 6% para saneamento e infraestrutura. Com isso, juros mais altos para saneamento e infraestrutura possibilitam juros subsidiados para habitação popular. Por essa razão redistributiva se explica que São Paulo, arrecadador de 38% dos recursos do FGTS, receba 23% para aplicação em habitação, saneamento e infraestrutura; ou seja, ceda 15% do que arrecadou. Enquanto o Nordeste, que tem 22% da população urbana, recebe 29% do bolo do Fundo.

Defendendo os interesses político-empresariais paulistas, intervem na polêmica o deputado federal Ricardo Izar (PL/SP) contra as lideranças políticas e empresariais da coalizão Norte, Nordeste e Centro-Oeste, que argumentavam desigualdade na destinação dos recursos do FGTS para habitação e urbanização popular. O deputado acusa, com o Relatório de 1990 da CEF, que a arrecadação líquida em São Paulo representou mais da metade (59%) da arrecadação nacional do FGTS. Desse total, São Paulo recebeu apenas 18% para investimentos naqueles programas, enquanto as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste contribuíram, juntas, com 22,2% da arrecadação líquida total e receberam 64,48% do total de desembolsos realizados. Reivindicando os interesses paulistas ameaçados, o deputado ataca o discurso técnico governamental de que essa redistribuição com recursos do Fundo para investimentos em programas urbanos reduz a migração para o Sul e o Sudeste, beneficiando a médio prazo o equilíbrio da demanda por equipamentos e infraestrutura urbana dessas regiões. Seu argumento contra o discurso redistributivo sustenta que o elemento fixador do

homem é o emprego, o trabalho, e não a habitação. Com isso, não obstante as tentativas redistributivas, seguem as migrações para o Sudeste e o Sul, sem habitação, infra-estrutura e emprego, e o resultado é o crescimento exponencial dos “sem-teto”, do favelamento e do cortiçamento.

Entretanto, após a pressão política da coalizão Norte, Nordeste e Centro-Oeste, a CEF propõe mudanças privilegiando aquelas regiões, caindo a aplicação no Sudeste de 45,07% para 23,74%, enquanto o Nordeste pularia de 25,96% para 43,02%. Na região Norte o salto seria de 6,58% para 13,03%, e, no Centro-Oeste, de 8,04% passaria a 9,88%. O argumento, invariável, é o de que há uma “crise urbana”,<sup>6</sup> cuja saída está na desconcentração para amenizar o fluxo migratório e o crescimento desordenado dos centros urbanos, ou seja, não adianta São Paulo continuar a receber grande parte dos recursos do FGTS se eles são insuficientes para atender às necessidades de uma população crescente. Ao contrário, nessa lógica, a aplicação de parte desses recursos (sobretudo paulistas) em habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana nas regiões mais pobres pode contribuir para diminuir a migração e aliviar o “inchaço” das cidades e o “caos urbano” em São Paulo, no Sudeste e no Sul, em geral. A tabela abaixo, ilustrando a comparação, expressa os efeitos da polêmica e a capacidade de articulação e de pressão das conexões formadas sobre os setores governamentais envolvidos em sua virtual regulação:

| Região       | Distribuição atual* | Proposta da CEF |
|--------------|---------------------|-----------------|
| Norte        | 6,85%               | 13,03%          |
| Nordeste     | 25,96%              | 43,02%          |
| Sudeste      | 45,07%              | 23,74%          |
| Sul          | 14,08%              | 10,33%          |
| Centro-Oeste | 8,04%               | 9,88%           |

\* Pelos critérios da Resolução nº 09 do Conselho Curador.

<sup>6</sup> A propósito desse argumento, Topalov (1991), ao analisar a trajetória dos saberes sobre a cidade e da pesquisa urbana, mostra como a terminologia da “crise urbana” é, desde o século XIX, invariavelmente retomada quando se quer anunciar a urgência de uma questão urbana.

A proposta da CEF foi contestada na imprensa pelo representante dos Sindicatos da Construção Civil na bancada patronal, Paulo Simão. Ele demonstrou com números consolidados que as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste arrecadaram 19,9% do total do FGTS em 1990 e 14,2% no primeiro trimestre de 1991, e receberam 64,5% e 69,4%, respectivamente, dos recursos aplicados pelo FGTS em todo o país. Desse modo, não se justificaria o argumento de melhor equilíbrio alocativo, com transferência de renda, que fundamentava a proposta da CEF.

Todavia, o exame comparativo dos índices estabelecidos na Resolução nº 09 do Conselho, com a sistematização dos índices percentuais dos investimentos e programas urbanos efetivamente realizados, permite a observação objetiva de diferenças que denunciam, mais do que a virtualidade dos primeiros, a dificuldade em se encontrar qualquer processo de regulação racional. Antes, contudo, vale a pena rever os cinco critérios utilizados para a distribuição de recursos por estado com suas respectivas ponderações em relação às três áreas de aplicação — habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana. Em seqüência, apresentamos a tabela que distribui os índices de alocação territorial dos investimentos e programas urbanos naquelas três áreas básicas de aplicação com recursos do FGTS, por região e Unidade da Federação, a partir dos critérios sancionados primeiramente na Resolução nº 09, e posteriormente na Resolução nº 25, de 26 de outubro de 1990, do Conselho Curador.

| Critérios                     | Áreas de aplicação |                   |                        |
|-------------------------------|--------------------|-------------------|------------------------|
|                               | Habitação popular* | Saneamento básico | Infra-estrutura urbana |
| Territorialidade              | 20                 | 20                | 20                     |
| População urbana              | 30                 | 30                | 30                     |
| Demanda habitacional          | 50                 | —                 | —                      |
| Déficit água e esgoto         | —                  | 50                | —                      |
| Inverso ICM <i>per capita</i> | —                  | —                 | 50                     |

\* Envolve, além da construção de novas moradias, regularização fundiária, urbanização de favelas, implantação de infra-estrutura e equipamentos comunitários em empreendimentos habitacionais, produção de lotes dotados de infra-estrutura e equipamentos, aquisição de materiais destinados à construção de unidades habitacionais e reforma de unidades habitacionais.

Vale lembrar ainda os três aspectos seguintes, que podem ser considerados como estruturadores fundamentais com respeito à Resolução nº 25:

a) ela estabelece a distribuição percentual básica do conjunto dos recursos do Fundo na seguinte proporção:

- |                           |     |
|---------------------------|-----|
| 1) habitação popular      | 60% |
| 2) saneamento básico      | 30% |
| 3) infra-estrutura urbana | 10% |

b) ela define como “investimento em habitação popular”, além da construção e aquisição de novas moradias: regularização fundiária, urbanização de favelas, implantação de infra-estrutura e equipamentos comunitários em empreendimentos habitacionais, produção de lotes dotados de infra-estrutura e equipamentos, aquisição de materiais destinados à construção de unidades habitacionais, e reforma e recuperação de unidades habitacionais;

c) ela estabelece taxas de juros diferenciadas por dois conjuntos de regiões para os financiamentos nas áreas de saneamento básico e infra-estrutura urbana, transferindo renda do Sul e Sudeste para o Norte, Nordeste e Centro-Oeste:

| Regiões*  | Taxa de juros paga pelos tomadores de empréstimos (% a.a.) | Taxa de juros líquida P/FGTS (% a.a.) |
|-----------|--|---------------------------------------|
| Região I  | 6  | 5                                     |
| Região II | 12   | 11                                    |

\* A Região I abrange Norte, Nordeste e Centro-Oeste (exceto o Distrito Federal), incluindo o Espírito Santo; e a Região II, o Sul e o Sudeste (exceto o Espírito Santo), incluindo o Distrito Federal.

Resolução publicada no *Diário Oficial da União*, de 14/11/1990, seção I, p. 21699, estabelecendo percentuais de alocação territorial dos recursos do FGTS para programas urbanos por região e Unidade Federativa:

| <b>Distribuição dos recursos por área de aplicação</b> |                        |                   |                  |              |
|--|------------------------|-------------------|------------------|--------------|
| <b>Unidades da Federação</b>                           | <b>Infra-estrutura</b> | <b>Saneamento</b> | <b>Habitação</b> | <b>Total</b> |
| <b>Norte</b>   | 19,47                  | 5,78              | 5,21             | 6,85         |
| Acre   | 4,58                   | 0,24              | 0,23             | 0,67         |
| Amazonas   | 1,30                   | 1,27              | 1,15             | 1,20         |
| Amapá  | 3,23                   | 0,17              | 0,21             | 0,50         |
| Pará   | 3,72                   | 2,55              | 2,33             | 2,57         |
| Rondônia   | 1,52                   | 0,52              | 0,60             | 0,67         |
| Roraima  | 1,77                   | 0,10              | 0,10             | 0,27         |
| Tocantins  | 3,35                   | 0,93              | 0,59             | 0,97         |
| <b>Nordeste</b>  | 32,86                  | 28,78             | 23,39            | 25,96        |
| Alagoas  | 2,53                   | 1,62              | 1,12             | 1,41         |
| Bahia  | 3,96                   | 6,94              | 5,96             | 6,05         |
| Ceará  | 3,63                   | 5,40              | 4,33             | 4,60         |
| Maranhão   | 5,73                   | 2,47              | 2,23             | 2,65         |
| Paraíba  | 3,61                   | 2,00              | 1,67             | 1,96         |
| Pernambuco   | 3,41                   | 6,35              | 4,50             | 4,95         |
| Piauí  | 4,71                   | 1,29              | 1,39             | 1,69         |
| R.G. do Norte  | 3,10                   | 1,73              | 1,49             | 1,72         |
| Sergipe  | 2,18                   | 0,98              | 0,70             | 0,93         |
| <b>Sudeste</b>   | 30,38                  | 42,73             | 48,68            | 45,07        |
| Espírito Santo   | 1,82                   | 1,55              | 1,63             | 1,63         |
| Minas Gerais   | 5,52                   | 8,87              | 9,29             | 8,79         |
| Rio de Janeiro   | 8,15                   | 11,66             | 11,78            | 11,38        |
| São Paulo  | 14,89                  | 20,65             | 25,98            | 23,27        |
| <b>Sul</b>   | 9,48                   | 13,36             | 15,22            | 12,07        |
| Paraná   | 3,62                   | 5,57              | 6,12             | 3,70         |
| R.G. do Sul  | 3,56                   | 4,82              | 5,93             | 5,35         |
| Santa Catarina   | 2,30                   | 2,97              | 3,17             | 3,02         |
| <b>Centro-Oeste</b>                                    | 7,60                   | 9,35              | 7,45             | 7,96         |
| Distrito Federal                                       | 3,19                   | 2,45              | 2,81             | 2,74         |
| Goiás  | 2,00                   | 3,94              | 2,49             | 2,80         |
| Mato Grosso do Sul                                     | 1,23                   | 1,73              | 1,13             | 1,32         |
| Mato Grosso  | 1,18                   | 1,23              | 1,02             | 1,10         |
| <b>Total</b>   | 100,00                 | 100,00            | 100,00           | 100,00       |

A tabela abaixo apresenta os índices percentuais dos investimentos com recursos do FGTS efetivamente alocados nas áreas de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana em 1990.<sup>7</sup>

| Distribuição dos recursos por área de aplicação |                 |               |               |               |
|---|-----------------|---------------|---------------|---------------|
| Unidades da Federação                           | Infra-estrutura | Saneamento    | Habitação     | Total         |
| <b>Norte</b>                                    | 9,44            | 16,77         | 6,01          | 14,83         |
| Acre  | 0,79            | 4,62          | 0,44          | 2,09          |
| Amazonas  | 4,78            | 1,39          | 1,74          | 2,01          |
| Amapá   | 1,45            | 0,15          | 0             | 0,25          |
| Pará  | 0,03            | 6,11          | 1,59          | 3,11          |
| Rondônia  | 0,58            | 0,55          | 2,19          | 1,34          |
| Roraima   | 1,81            | 2,42          | 0,05          | 1,19          |
| Tocantins                                       | 0               | 1,53          | 0             | 0,59          |
| <b>Nordeste</b>                                 | 44,27           | 34,27         | 44,88         | 40,73         |
| Alagoas   | 0,53            | 1,41          | 7,43          | 4,20          |
| Bahia   | 18,31           | 12,18         | 6,11          | 10,07         |
| Ceará   | 3,68            | 1,05          | 3,29          | 2,48          |
| Maranhão  | 4,57            | 10,04         | 3,57          | 6,19          |
| Paraíba   | 2,39            | 1,64          | 3,77          | 2,77          |
| Pernambuco                                      | 8,04            | 1,41          | 11,29         | 7,07          |
| Piauí   | 0               | 4,04          | 1,13          | 2,09          |
| R.G.do Norte                                    | 1,38            | 1,11          | 5,76          | 3,39          |
| Sergipe   | 5,36            | 1,39          | 2,53          | 2,47          |
| <b>Sudeste</b>                                  | 28,97           | 26,57         | 31,27         | 29,16         |
| Espírito Santo                                  | 1,06            | 0,30          | 0,96          | 0,72          |
| Minas Gerais                                    | 12,45           | 4,95          | 3,83          | 5,41          |
| Rio de Janeiro                                  | 3,60            | 6,30          | 3,74          | 4,70          |
| São Paulo                                       | 11,86           | 15,02         | 22,74         | 18,33         |
| <b>Sul</b>                                      | 3,80            | 3,72          | 9,17          | 6,36          |
| Paraná  | 1,23            | 1,56          | 7,80          | 4,53          |
| R. G. do Sul                                    | 2,24            | 2,10          | 0,82          | 1,50          |
| Santa Catarina                                  | 0,32            | 0,07          | 0,55          | 0,33          |
| <b>Centro-Oeste</b>                             | 13,52           | 18,67         | 8,67          | 13,16         |
| Distrito Federal                                | 2,16            | 3,79          | 0,36          | 1,92          |
| Goiás   | 1,98            | 12,16         | 3,38          | 6,56          |
| Mato Grosso do Sul                              | 7,73            | 2,42          | 0,11          | 2,02          |
| Mato Grosso                                     | 1,66            | 0,30          | 4,83          | 2,67          |
| <b>Total</b>                                    | <b>100,00</b>   | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> |

<sup>7</sup> Os cálculos dos índices percentuais apresentados nesta tabela são de nossa responsabilidade, a partir dos desembolsos consolidados pela Assessoria Econômica da Secretaria Executiva do Conselho Curador do FGTS.

A tabela abaixo apresenta os índices percentuais dos investimentos com recursos do FGTS efetivamente alocados nas áreas de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana em 1991.<sup>8</sup>

| Unidades da Federação | Distribuição dos recursos por área de aplicação |               |               | Total         |
|-----------------------|---|---------------|---------------|---------------|
|                       | Infra-estrutura                                 | Saneamento    | Habitação     |               |
| <b>Norte</b>          | 10,28   | 11,25         | 23,29         | 14,83         |
| Acre                  | 0,89  | 1,21          | 0             | 2,11          |
| Amazonas              | 0   | 1,46          | 23,29         | 24,76         |
| Amapá                 | 2,95  | 1,10          | 0             | 4,06          |
| Pará                  | 0   | 2,71          | 0             | 2,72          |
| Rondônia              | 2,55  | 0,08          | 0             | 2,63          |
| Roraima               | 3,74  | 0,93          | 0             | 4,68          |
| Tocantins             | 0,14  | 3,73          | 0             | 3,88          |
| <b>Nordeste</b>       | 36,04   | 27,20         | 51,25         | 114,50        |
| Alagoas               | 3,63  | 0,78          | 4,46          | 8,89          |
| Bahia                 | 20,94   | 6,29          | 5,14          | 32,38         |
| Ceará                 | 1,47  | 3,88          | 11,09         | 16,45         |
| Maranhão              | 1,24  | 3,78          | 0             | 5,03          |
| Paraíba               | 0   | 4,57          | 0             | 4,57          |
| Pernambuco            | 3,19  | 4,97          | 15,26         | 26,44         |
| Piauí                 | 0   | 0,35          | 0             | 0,35          |
| R. G. do Norte        | 1,68  | 1,34          | 0             | 3,03          |
| Sergipe               | 3,86  | 1,19          | 15,29         | 20,36         |
| <b>Sudeste</b>        | 29,99   | 30,51         | 15,91         | 76,43         |
| Espírito Santo        | 4,27  | 0,92          | 5,94          | 11,14         |
| Minas Gerais          | 8,19  | 6,78          | 0             | 14,98         |
| Rio de Janeiro        | 4,50  | 11,97         | 9,86          | 26,35         |
| São Paulo             | 13,01   | 10,83         | 0,10          | 23,96         |
| <b>Sul</b>            | 6,46  | 9,13          | 1,81          | 17,41         |
| Paraná                | 3,52  | 4,64          | 0             | 8,16          |
| R. G. do Sul          | 1,26  | 2,39          | 1,65          | 5,33          |
| Santa Catarina        | 1,67  | 2,09          | 0,15          | 3,92          |
| <b>Centro-Oeste</b>   | 17,20   | 21,90         | 7,72          | 46,83         |
| Distrito Federal      | 2,24  | 2,94          | 4,85          | 10,04         |
| Goiás                 | 7,09  | 13,33         | 0             | 20,43         |
| Mato Grosso do Sul    | 5,60  | 4,72          | 2,87          | 13,20         |
| Mato Grosso           | 2,26  | 0,89          | 0             | 3,16          |
| <b>Total</b>          | <b>100,00</b>                                   | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> |

<sup>8</sup> Os cálculos dos índices percentuais apresentados nesta tabela são de nossa responsabilidade, a partir dos desembolsos consolidados pela Assessoria Econômica da Secretaria Executiva do Conselho Curador do FGTS.

A tabela abaixo apresenta os índices percentuais dos investimentos com recursos do FGTS efetivamente alocados nas áreas de habitação popular, saneamento básico e infra-estrutura urbana em 1992.<sup>9</sup>

| Distribuição dos recursos por área de aplicação |                 |               |               |               |
|---|-----------------|---------------|---------------|---------------|
| Unidades da Federação                           | Infra-estrutura | Saneamento    | Habitação     | Total         |
| <b>Norte</b>                                    | 11,18           | 8,77          | 5,21          | 25,16         |
| Acre  | 0               | 0,91          | 0,01          | 0,92          |
| Amazonas  | 0,76            | 1,19          | 1,07          | 3,02          |
| Amapá   | 0,15            | 1,33          | 0,17          | 1,65          |
| Pará  | 1,21            | 1,26          | 2,19          | 4,66          |
| Rondônia  | 4,02            | 1,01          | 0,56          | 5,59          |
| Roraima   | 4,12            | 0,01          | 0,14          | 4,27          |
| Tocantins                                       | 0,92            | 3,06          | 1,07          | 5,05          |
| <b>Nordeste</b>                                 | 41,31           | 28,14         | 22,38         | 91,83         |
| Alagoas   | 1,30            | 0             | 0,84          | 2,14          |
| Bahia   | 10,63           | 6,47          | 6,88          | 23,98         |
| Ceará   | 4,99            | 5,08          | 4,32          | 14,39         |
| Maranhão  | 3,72            | 0,47          | 1,25          | 5,44          |
| Paraíba   | 2,77            | 2,85          | 1,77          | 7,39          |
| Pernambuco                                      | 8,19            | 9,87          | 3,68          | 21,74         |
| Piauí   | 0,33            | 0,64          | 1,51          | 2,48          |
| R. G. do Norte                                  | 4,86            | 1,26          | 1,05          | 7,17          |
| Sergipe   | 4,52            | 1,51          | 1,08          | 7,11          |
| <b>Sudeste</b>                                  | 26,72           | 35,84         | 51,60         | 114,16        |
| Espírito Santo                                  | 3,45            | 2,03          | 1,24          | 6,72          |
| Minas Gerais                                    | 8,99            | 9,42          | 9,14          | 27,55         |
| Rio de Janeiro                                  | 5,18            | 7,86          | 10,86         | 23,90         |
| São Paulo                                       | 9,10            | 16,53         | 30,35         | 55,98         |
| <b>Sul</b>                                      | 10,63           | 9,65          | 14,28         | 34,56         |
| Paraná  | 4,97            | 5,62          | 6,57          | 3,70          |
| R. G. do Sul                                    | 3,34            | 0,57          | 4,77          | 5,35          |
| Santa Catarina                                  | 2,33            | 3,46          | 2,93          | 3,02          |
| <b>Centro-Oeste</b>                             | 10,11           | 17,49         | 6,54          | 34,14         |
| Distrito Federal                                | 1,44            | 1,76          | 1,97          | 2,74          |
| Goiás   | 3,59            | 9,55          | 2,36          | 2,80          |
| Mato Grosso do Sul                              | 2,52            | 4,53          | 1,01          | 1,32          |
| Mato Grosso                                     | 2,56            | 1,65          | 1,19          | 1,10          |
| <b>Total</b>                                    | <b>100,00</b>   | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> | <b>100,00</b> |

<sup>9</sup> Os cálculos dos índices percentuais apresentados nesta tabela são de nossa responsabilidade, a partir dos desembolsos consolidados pela Assessoria Econômica da Secretaria Executiva do Conselho Curador do FGTS.

A leitura das quatro tabelas e dos gráficos de alocação por área de aplicação enseja imediatamente certas observações comparativas, não só de desigualdades “inter”, mas também “intra”-regionais. Em habitação, por exemplo, o Tocantins, com população de 919.918 habitantes e área territorial de 277.321km<sup>2</sup>, recebeu 1,07%, o dobro do que tinha direito (0,59%); paradoxalmente, o mesmo percentual que recebeu o Amazonas, com população de 2.082.720 e área territorial de 1.567.953km<sup>2</sup>, que recebeu aqueles 1,07%, quando tinha direito a receber 1,15%.

Em saneamento, o Amapá recebeu 1,33%, quando tinha direito a 0,17%; Roraima recebeu 0,01%, quando tinha direito a 0,10%; e Tocantins recebeu 3,06%, quando tinha direito a 0,96%, portanto extrapolou três vezes e meia sua cota. No mesmo privilégio ficaram Goiás e Mato Grosso do Sul, recebendo duas vezes e meia sua cota. Em compensação, o Maranhão, tão privilegiado no governo Sarney, recebeu cinco vezes menos sua cota, e o Rio de Janeiro, estatisticamente o mais prejudicado, recebeu oito vezes menos a cota a que tinha direito.

Em relação às três bancadas do Conselho, na região Sudeste é curioso o caso do Rio comparado a São Paulo. Embora a origem territorial dos conselheiros constitua argumento explicativo relativo e limitado, porquanto as bancadas não expressam exclusivamente, a princípio, lobismos regionais, o Rio de Janeiro não tem membro em nenhuma bancada, enquanto São Paulo, ao contrário, possuía membros nas bancadas de trabalhadores, empresários e governo, o que é, no mínimo, representativo de como sua presença atravessa fortemente o Estado, o capital e o trabalho no Brasil. Se o fato de possuir membros em todas as bancadas do Conselho efetivamente não torna o Estado de São Paulo mecanicamente mais beneficiado na alocação dos recursos do Fundo, por outro lado, ao que parece, não podemos deixar de supor que lhe evita ser mais prejudicado.

Em infra-estrutura urbana, Rondônia e Roraima receberam juntos 8,14%, quase três vezes a mais do que deveriam ter recebido. Enquanto isso, Amazonas e Pará, os maiores estados em população e extensão territorial da região, com enormes demandas de infra-estrutura urbana, receberam juntos 1,97%, ou seja, quase três vezes a menos do que deveriam ter recebido. De outro lado, Bahia e Pernambuco destacam-se como superaquinhoodos, recebendo 10,63% e 8,19%, respectivamente, quando sua cota era de 3,96% e 3,41%. Inversamente, São

Paulo recebeu 9,10%, quando deveria ter recebido 14,89% dos recursos do FGTS para investimentos e programas urbanos naquelas três áreas.

Em termos inter-regionais, a observação comparativa mostra um razoável favorecimento ao Nordeste na alocação dos recursos do Fundo para infra-estrutura urbana. Essa foi a única região na qual a soma de todas as alocações efetivamente realizadas foram sempre superiores aos índices preconizados na Resolução nº 25, na área de infra-estrutura urbana. Em termos intra-regionais, entretanto, podem-se observar grandes desigualdades, sendo a Bahia o estado com mais explícito favorecimento, e ainda Pernambuco e Sergipe, os outros estados nordestinos nos quais as alocações efetivadas foram sempre superiores aos índices preconizados. Os demais sete estados da região, embora com flutuações, receberam em geral menos do que o previsto na Resolução nº 25 do CCFGTS.

Também em termos inter-regionais, a região mais desfavorecida na alocação dos recursos do Fundo para infra-estrutura urbana foi o Norte. Ainda na área de aplicação em infra-estrutura urbana, embora o Sudeste tenha recebido sistematicamente menos do que o preconizado na Resolução nº 25, cabe destacar o desempenho de Minas Gerais que, do ponto de vista da alocação intra-regional, recebeu sempre mais do que o índice para ele preconizado. Da mesma maneira, destaca-se o desempenho do Espírito Santo, em relação ao conjunto da região, recebendo, em 1991 e 1992, recursos do FGTS para infra-estrutura urbana acima do previsto na resolução do CCFGTS.

Quanto aos recursos do FGTS para habitação popular, é interessante notar o aparente paradoxo de que a região mais prejudicada na área de infra-estrutura urbana parece ser a única beneficiada com recursos acima do que o previsto. No entanto, essa conclusão seria falaciosa porquanto seu melhor desempenho é puxado exclusivamente por uma alocação excepcionalmente alta de recursos do FGTS para o Amazonas em 1991, na área da habitação. Todavia, a alocação de recursos tanto para habitação popular quanto para o saneamento básico no conjunto da região Norte é das mais fracas na comparação inter-regional.

Da mesma forma excepcional que o caso do Amazonas em 1991, a distribuição para São Paulo, em 1992, dos recursos do Fundo para

habitação popular supera pela primeira vez os recursos preconizados para a região Sudeste na Resolução nº 25. Também em termos de habitação popular, cabe destacar o razoável desempenho de estados nordestinos, como Alagoas (sobretudo nos dois anos do governo Collor), Bahia, Ceará, Pernambuco e Sergipe. Na área do saneamento básico, destaca-se o desempenho do Acre (objeto de denúncias de desvio e tráfico de interesses) e do Pará, na região Norte, da Bahia e do Maranhão, no Nordeste, e do excelente desempenho de Goiás, no Centro-Oeste, tendo recebido sempre bem mais do que seu índice previsto na Resolução nº 25. Entretanto, o ótimo desempenho de Goiás e o desempenho razoável do Mato Grosso do Sul não foram capazes de impulsionar a região Centro-Oeste, que, no conjunto, recebeu sempre menos do que lhe cabia em termos de recursos do FGTS para saneamento básico na região, segundo a Resolução nº 25 do CCFGTS.

Embora em seu conjunto a região Sul tenha recebido sempre menos do que lhe cabia, com exceção dos recursos para infra-estrutura urbana em 1992 (puxado pelo Estado do Paraná), o desempenho dos três estados da região foi dos mais regulares na equação preconizado/praticado nas três áreas de aplicação. Talvez seja coerente, na lógica redistributiva, que seu estado mais desenvolvido, o Rio Grande do Sul, tenha sido o mais prejudicado nas alocações realizadas na área de saneamento básico.

Por maior que tenha sido o esforço de setores técnicos do governo, em conjunto com assessorias das bancadas, em formular critérios científicos de alocação espacial dos programas, a eles somente se socorrem os necessitados, ou seja, eles são referidos, geralmente, pelos que se sentem prejudicados, mesmo assim após certos “cálculos de conveniência”. Essa experiência mostra claramente os limites da cientificidade dos critérios, e a óbvia impotência dos técnicos e da tecnoburocracia em sustentá-los como paradigma de regulação de conflitos alocativos espaciais, regionais e territoriais. Mas, por outro lado, sem jogar fora a criança junto com a água servida do banho, ela condena a eficácia de critérios científicos à sua capacidade de articular-se a compromissos políticos entre as forças sociais que se tensionam em torno das questões alocacionais.

Em outras palavras, se quisermos usar a terminologia de Habermas e seu entendimento dual da sociedade no nível sistêmico e no

nível do “mundo vivido”, a experiência mostrar-nos-ia cabalmente os limites da racionalidade instrumental em face das necessidades da ação comunicativa.<sup>10</sup>

A política urbana praticada no território por meio dos programas de habitação e urbanização popular na experiência do FGTS pós-1989 comportou um processo de transferência de renda do trabalho para o capital, patrocinada pelos recursos dos trabalhadores — sobretudo dos trabalhadores *do Sudeste* para o capital *no Nordeste* (mas não necessariamente nordestino). A experiência do FGTS patenteou, com farta evidência, como esse processo se deu pela via do Estado, como fator imprescindível para viabilizar-se. Mas essa política praticada ofereceu também outros indicadores de destaque. Nos dois anos iniciais da experiência, observados comparativamente em termos inter-regionais, constata-se um favorecimento ao Nordeste na alocação dos recursos do FGTS, sobretudo em infra-estrutura urbana. Esse dado desautoriza a razão de alianças políticas reivindicando, a partir daquela região, o argumento redistributivo territorial. Com efeito, ela foi a única na qual a soma das alocações efetivamente praticadas foi sistematicamente superior — ao contrário dos historicamente favorecidos Sul e Sudeste — aos índices preconizados na Resolução nº 25 do CCFGTS. Não obstante esse indicador de relativo sentido redistributivo, verificam-se tendências *não de abolição*, mas de *mudança relativa no perfil da*

---

<sup>10</sup> Para Habermas, no nível sistêmico, aquele verificado pelo observador externo, estão os subsistemas econômico (regido pelo dinheiro) e político (regido pelas regras de poder). Ambos os sistemas são conduzidos pela ação racional instrumental ou estratégica. O nível sistêmico assegura a sobrevivência material da sociedade; decorre da organização das forças produtivas e das regras de manutenção do poder que garantem essa organização. De outro lado, o “mundo vivido” é o lugar onde ocorrem as interações espontâneas entre os indivíduos, onde os sujeitos compartilham regras sociais, vivências e emoções. Assim, ele resulta da perspectiva subjetiva dos agentes, compreendendo a “visão de dentro” da sociedade, percebida pelos agentes a partir de suas experiências partilhadas: é o pano de fundo do processo comunicativo. São três as dimensões do mundo vivido: a social, a da personalidade e a da cultura. É neste nível que ocorre a razão comunicativa, que se dá com a discussão livre e a construção de argumentos visando à compreensão do *mundo objetivo* dos fatos (pretensão de verdade), ao estabelecimento de normas legítimas e consensuais no *mundo social* (pretensão de justiça), e à manifestação de sentimentos e emoções do *mundo subjetivo* (pretensão de veracidade) (Habermas, 1990).

*desigualdade territorial*, complexificando-a com desigualdades “intra-regionais” articuladas às desigualdades territoriais nacionais — vide as capacidades políticas desiguais de apropriação dos programas urbanos do Fundo, tendendo a conformar certos “enclaves” intra-regionais.<sup>11</sup>

Entretanto, já no ano de 1992, do ponto de vista da alocação territorial dos recursos do FGTS para programas de habitação popular e urbanização, retoma-se claramente a velha tradição concentradora dos investimentos urbanos nos três estados mais desenvolvidos — São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Dessa forma, desacreditou-se inteiramente o esforço redistributivo, territorialmente compensatório e desconcentrador da urbanização brasileira, que orientava a resolução do Conselho Curador do FGTS. Veremos adiante como esse processo se operou em Brasília.

### A alocação espacial do FGTS para habitação popular e urbanização em Brasília

Na tabela abaixo vêem-se os percentuais de alocação dos recursos do FGTS para programas urbanos no Distrito Federal:

| Distrito Federal | Distribuição dos recursos por área de aplicação |            |           |       |
|------------------|---|------------|-----------|-------|
|                  | Infra-estrutura urbana                          | Saneamento | Habitação | Total |
| 90 <sup>12</sup> | 3,19  | 2,45       | 2,81      | 2,74  |
| 90 <sup>13</sup> | 2,16  | 3,79       | 0,36      | 1,92  |
| 91               | 2,24  | 2,94       | 4,85      | 10,04 |
| 92               | 1,44  | 1,76       | 1,97      | 2,74  |

<sup>11</sup> Aproximar-se-iam dessa configuração, a julgar pela tendência hegemônica intra-regional no processo de apropriação territorial desses recursos e programas, os casos do Pará, no Norte; Goiás, no Centro-Oeste; Paraná, no Sul; São Paulo, no Sudeste; e, mais flagrantemente, Bahia, no Nordeste.

<sup>12</sup> Extraído da resolução do Conselho Curador do FGTS, publicada no *Diário Oficial da União*, de 14/11/1990, seção I, estabelecendo percentuais de alocação territorial dos recursos do FGTS para programas urbanos por região e Unidade Federativa.

<sup>13</sup> Os cálculos dos índices apresentados nesta tabela são de nossa responsabilidade, a partir dos dados de desembolsos consolidados pela Assessoria Técnica da Secretaria Executiva do Conselho Curador do FGTS.

Dos percentuais de alocação do FGTS para programas urbanos no DF, dois momentos chamam a atenção no quadro acima. Em 1990, o índice de 3,19 para infra-estrutura urbana, e, mais ainda, em 1991, o índice de 4,85 para habitação. A partir desses dados, buscamos investigar a implantação daqueles investimentos urbanos no território do DF.

### *Investimentos do FGTS em infra-estrutura urbana no DF*

O investimento de 3,19% destinados ao DF, que se destaca na distribuição nacional dos recursos para programas urbanos com o FGTS, deve-se a três empréstimos para infra-estrutura urbana no Programa de Cooperativas Habitacionais. São os seguintes os tomadores do empréstimo e seus respectivos empreendimentos:

1) Tomador: Shis (Sociedade de Habitação de Interesse Social — Governo do Distrito Federal).

Empreendimento: infra-estrutura urbana, *Samambaia*, valor 378.000 UPF's.

2) Tomador: Cooperativa Bandeirantes Ltda.

Empreendimentos:

1) infra-estrutura urbana, *Cidade Osfaya*, Luziânia, valor 460.140 UPF's;

2) infra-estrutura urbana, *Serra Verde*, valor 426.598 UPF's.

Subtotal: 886.738 UPF's.

3) Tomador: Cooperativa Casa Nova.

Empreendimento: *Etapa E, Valparaizo I*, valor 1.170.602 UPF's.

4) Tomador: Monreal Ltda.

Empreendimento: PAIH (Plano de Ação Imediata para a Habitação)

1) Planaltina, Brasilinha, 17.500 unidades, valor 367.105 UPF's.

2) Formosa, Vila Verde, 301 unidades, valor 221.078 UPF's.

Subtotal: 588.183 UPF's.

Total: 3.023.523 UPF's.

Fonte: Caixa Econômica Federal, DEHAB.

*Investimentos do FGTS em habitação popular no DF*

O investimento de 4,85% no DF, que se destaca na distribuição nacional dos recursos para programas de *habitação popular* com recursos do FGTS, deve-se aos seguintes empréstimos, empreendimentos e tomadores, relacionados em ordem decrescente:

- 1) Tomador: Paulo Octávio Ltda. (46% dos empreendimentos PEP/DF — Plano Empresário Popular) (67% dos recursos do PEP/DF).

Empreendimento: PEP

- 1) Gama, Q2, Conj. B-4, Proj. A, 48 aps., valor 130.000 UPF's.
- 2) Gama, Q2, Conj. B-4, Proj. C, 48 aps., valor 130.000 UPF's.
- 3) Gama, Q55, Lote 18, Setor Central, 96 aps., valor 265.308 UPF's.
- 4) Gama, Q56, Lote 12, Setor Central, 96 aps., valor 265.308 UPF's.
- 5) Gama, Q56, Lote 13, Setor Central, 96 aps., valor 265.308 UPF's.
- 6) Gama, Residencial Europa, 672 aps., valor 1.684.892 UPF's.
- 7) Taguatinga, QNL 12, Bl. D, Proj. 4, 72 aps., valor 200.984 UPF's.
- 8) Taguatinga, QNL 15, Bl. C, Proj. 3, 48 aps., valor 125.680 UPF's.
- 9) Taguatinga, QNL 17, Bl. D, Proj. 4, 72 aps., valor 200.984 UPF's.
- 10) Taguatinga, QNL 21, Bl. D, Proj. 4, 72 aps., valor 200.984 UPF's.
- 11) Taguatinga, QNN 12, Lote 02, 24 aps., valor 39.636 UPF's.

Total: 1.344 aps., valor 3.774.392 UPF's.

- 2) Tomador: Luiz Estevão — Grupo OK Ltda. (38% dos empreendimentos) (18% dos recursos PEP/DF).

Empreendimento: PEP

- 1) Plano Piloto, Casablanca I, 84 aps., valor 211.332 UPF's.
- 2) Plano Piloto, Casablanca II, 84 aps., valor 211.332 UPF's.
- 3) Plano Piloto, Champs Elysées, 96 aps., valor 223.859 UPF's.

- 4) Plano Piloto, Gaivotas I, 18 aps., valor 50.014 UPF's.
- 5) Plano Piloto, Gaivotas II 18 aps., valor 50.014 UPF's.
- 6) Plano Piloto, Gaivotas III, 18 aps., valor 50.014 UPF's.
- 7) Plano Piloto, Karina/Albatroz, 32 aps., valor 71.001 UPF's.
- 8) Plano Piloto, Milão, 42 aps., valor 97.665 UPF's.
- 9) Plano Piloto, Roberta/Colibri, 32 aps., valor 71.001 UPF's.
- Total: 424 aps., valor 1.036.232 UPF's.
- 3) Tomador: Encol S/A. (8% dos empreendimentos PEP/DF)  
(10% dos recursos do PEP/DF).

Empreendimento: PEP

- 1) Plano Piloto, Residencial Viena, 96 aps., valor 259.437 UPF's.
- 2) Plano Piloto, Residencial Park, 108 aps., valor 299.793 UPF's.

Total: 204 aps., valor 559.230 UPF's.

- 4) Tomador: CIM — Construtora (8% dos empreendimentos PEP/DF) (4% dos recursos do PEP/DF).

Empreendimento: PEP

- 1) Plano Piloto, Rio Negro, 42 aps., valor 115.532 UPF's.
- 2) Plano Piloto, Rio Araguari, 48 aps., valor 133.465 UPF's.

Total: 90 aps., valor 248.997 UPF's.

Total PEP no DF: 5.618.851 UPF's.

Síntese:

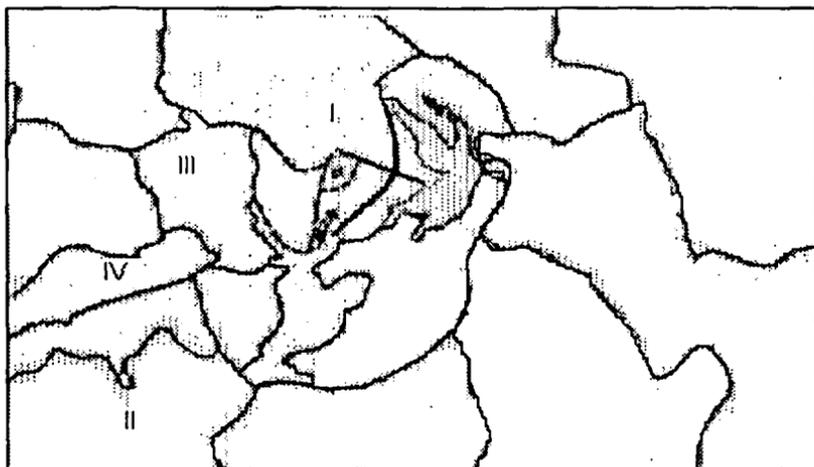
Total de empréstimos do FGTS para habitação popular em Brasília em 1990 e 1991: 7.398.780 UPF's, para construção de 3.412 unidades.

Percentual de *unidades comercializadas em 1994*: 32,12% (1.096 unidades habitacionais).

Percentual de *unidades não comercializadas em 1994*: 67,88% (2.316 unidades habitacionais).

Fonte: Caixa Econômica Federal, DEHAB.

### Localização das quatro áreas de investimentos em habitação e urbanização com recursos do FGTS no Distrito Federal



I — Plano Piloto — investimento de 1.844.459 UPF's (718 unidades habitacionais — 2.568,88 UPF's/unidade)

II — Gama — investimento de 2.740.816 UPF's (1.056 unidades habitacionais — 2.595,46 UPF's/unidade)

III — Taguatinga — investimento de 768.268 UPF's (288 unidades habitacionais — 2.667,59 UPF's/unidade)

IV — Samambaia — investimento de 378.000 UPF's para infra-estrutura urbana

A análise específica dos dados coletados no DF, nessa pequena amostra, evidencia algumas conclusões, a maior parte delas já sinalizadas na análise do quadro nacional. Em primeiro lugar, a apropriação dos recursos para habitação e urbanização popular do FGTS no Distrito Federal ocorreu, predominantemente, de forma monopolizada pelas grandes empreiteiras que historicamente dominam o mercado imobiliário de média e alta renda no DF.<sup>14</sup> Em segundo lugar, essas empreiteiras

<sup>14</sup> Sobretudo Paulo Octávio Ltda., Luiz Estevão — Grupo OK Ltda. e Encol S/A, que juntos acumularam 95% dos recursos do FGTS, por meio do Plano Empresário Popular — PEP, no Distrito Federal.

definiram a localização dos empreendimentos, bem como seus padrões arquitetônicos e urbanísticos, segundo suas conveniências. Em terceiro lugar, a liberação de tais empréstimos deu-se, exclusivamente, por critérios técnicos da Superintendência Regional da CEF de Brasília, segundo os quais é suficiente que o projeto atenda aos requisitos formais definidos pelos Programas — no caso, PAIH, cooperativas habitacionais e PEP —, para que seja passível de financiamento com recursos do FGTS. Tais investimentos com recursos do FGTS não passaram, a que tenhamos conhecimento, por nenhuma instância de exame e controle social no próprio DF, por parte dos trabalhadores organizados e das instâncias de planejamento habitacional e urbano. Não há um conselho curador da aplicação desses recursos no Distrito Federal, a quem poderia caber avaliar tanto a destinação social quanto a coerência técnica, do ponto de vista da qualidade ambiental, arquitetônica e urbanística desses investimentos urbanos e habitacionais com recursos dos trabalhadores. Tampouco passaram por qualquer avaliação do ponto de vista das instâncias de planejamento e ordenamento territorial do DF.<sup>15</sup> Assim, em Brasília, pela fragilidade ou inexistência de suas formas de planejamento urbano e ordenamento territorial, institucionais ou não, não se logrou estabelecer um controle ético-social, no sentido de determinar parâmetros, critérios e padrões, para intervenções no tecido urbano, sobretudo no tocante à problemática habitacional popular, objeto principal do FGTS. Da mesma forma, os trabalhadores, pela fragilidade ou inexistência de formas de controle sobre a destinação social e apropriação dos recursos do FGTS para programas de habitação e urbanização popular, demonstraram-se impotentes para efetivamente exercer um controle sobre a liberação e alocação de tais recursos, em última análise, seu próprio patrimônio.

---

<sup>15</sup> Referimo-nos ao Sistema de Planejamento e Ordenamento Territorial aprovado pela Câmara Distrital do DF, que estabelece um sistema de informações urbanas e territoriais transparente e acessível a qualquer cidadão, um conselho de planejamento (Conplan) com representação de diversos setores sociais, e um instituto de planejamento e ordenamento territorial (IPDF). Somente este último foi criado, ainda assim de forma bastante limitada do ponto de vista de autonomia financeira, técnica e política.

Confirmando a avaliação crítica antecipada pela bancada dos trabalhadores no CCFGTS, o Plano Empresário Popular — PEP — no DF demonstra claramente que o trabalhador subsidiaria construções e depois iria comprá-las a preço de mercado, quando as construções financiadas com recursos do FGTS têm por regra serem sempre comercializadas a preço de custo. Portanto, tratou-se de uma clara transferência de renda ao capital. A auditoria do Tribunal de Contas da União instou a CEF a suspender imediatamente os desembolsos correspondentes às parcelas previstas para serem liberadas para o PEP a partir de dezembro de 1992, relativas aos contratos que extrapolaram os limites autorizados no orçamento de 1991, a fim de dar cumprimento às resoluções do CCFGTS. Todavia, o responsável pelas informações do FGTS na CEF declarou-nos taxativamente: “Em Brasília o PEP traz muito mais retorno para a CEF do que o PAIH (urbanização de assentamentos)”.

Finalmente, é bastante significativo o número de unidades que não conseguiram ser comercializadas até 1994, 2.316 unidades habitacionais, correspondendo a quase 70% do total de unidades financiadas em 1990 e 1991 pelo FGTS. A maioria das unidades colocadas à venda não teve demanda, porquanto seus potenciais compradores não poderiam comprovar a renda necessária para habilitação ao financiamento, dado o preço final alcançado pelo imóvel. Esse dado é por si só demonstrativo de incoerências entre a destinação social dos recursos do FGTS e a produção habitacional resultante, efetivamente inacessível aos potenciais usuários. Para contornar esse paradoxo, foram encaminhadas soluções no sentido da flexibilização da comprovação de renda, bem como da extrapolação do limite máximo do financiamento, esta última em claro confronto com o TCU, que obrigou a CEF a suspender os desembolsos para as construtoras, cujos contratos extrapolaram o limite estabelecido pelo CCFGTS para o PEP.

Ao fim e ao cabo o ônus é duplamente do trabalhador. Primeiro, porque arcará com o refinanciamento do setor público, e segundo porque, como eventual “beneficiado” comprador, arcará com uma longa e pesada dívida por um imóvel de qualidade habitacional duvidosa. Mas o ônus é também da cidade, em seu conjunto, que perde com investimentos sem controle social, ético e técnico, de sua qualidade arquite-

tônica e urbanística. Aos tomadores do empréstimo dos recursos privados dos trabalhadores — as grandes construtoras tradicionalmente monopolizadoras do mercado habitacional de média e alta renda no DF, como vimos —, cabe somente o bônus. Especialmente com um novo e rentoso filão de mercado, não só habitacional (popular, de fácil justificativa social), mas, sobretudo, eleitoral, a julgar pelos projetos políticos dos titulares das maiores tomadoras de empréstimo do FGTS para habitação em Brasília, quase todos candidatos à Câmara Federal ou Legislativa nas eleições de 1994.

### **Algumas sugestões, a título de considerações finais**

Parece-nos que pode, e deve, ser contemplada na agenda do futuro Conplan (Conselho de Planejamento Urbano e Territorial do Distrito Federal) — que esperamos ver brevemente instalado — a problemática de alocação socioespacial dos recursos do FGTS para programas de habitação e urbanização popular no DF, incluindo o controle de qualidade arquitetônica e urbanística dos investimentos com tais recursos, como parte da pauta de gestão democrática do FGTS em Brasília. Essa proposta não supera, mas complementa, a necessidade de um conselho curador do FGTS no DF, com representação das centrais sindicais, empresários e governo, para construir a política de alocação de seus recursos em habitação e urbanização popular no âmbito do território do DF e seu entorno.

Embora o modelo do CCFGTS nacional constitua uma evolução, em termos de concepção democrática em face dos anteriores conselhos, politicamente restritivos dos agentes envolvidos e interessados, parece-nos que há mais coadjuvantes — institucionais ou não — que poderiam — e deveriam, num aprofundamento participativo do conteúdo democrático substantivo — intervir institucionalmente no processo decisório de gestão e alocação socioespacial do FGTS para habitação e urbanização popular. Pode-se ampliar relativamente a arena, incluindo agentes interessados e representativos dos interesses em jogo, como

movimentos populares nacionalmente articulados (Articulação Nacional do Solo Urbano — Ansur, Movimento pela Reforma Urbana e Movimento dos “Sem-Teto”), órgãos da sociedade civil e associações profissionais afins, como a OAB, o IAB, sindicatos de arquitetos, engenheiros, sanitaristas, universidades, etc. Evidentemente, haveria que se equacionar organicamente essa incorporação de agentes, talvez com “foros” próprios de integração no processo decisório, de forma a relativizar prováveis prejuízos na velocidade das decisões — já não tão velozes assim, como reclama a urgência das demandas sociais no DF.

Outra questão que merece ser agendada diz respeito à necessidade de revisão dos *critérios das alocações físico-territoriais dos recursos para programas de habitação e urbanização popular do FGTS, suas ponderações relativas* para diversos setores da cidade, e sua *legitimidade*. Entretanto, é preciso deixar claro que, se há consenso básico sobre a premência da rediscussão desse aspecto, há enorme polêmica, em torno de propostas alternativas de novos critérios e ponderações no tocante a essa “questão alocativa”. É emergente a necessidade de construir — conceitual e operacionalmente — variáveis *distributivas e redistributivas*, e do estabelecimento de periodização para a sua sistemática revisão crítica em face da dinâmica demográfica e socioeconômica, e seus rebatimentos no ordenamento territorial e socioespacial.

Por outro lado, o debate do enfrentamento e estratégias de superação do prebendalismo, como política habitacional e urbana praticada, relaciona-se ao *aprofundamento teórico e empírico do conceito de controle social*. Especialmente suas implicações operacionais em termos dos sistemas de gestão e aplicação socioespacial dos recursos do Fundo nos programas de habitação e urbanização popular. O desentramamento desse debate passa, dentre outros níveis, pelo equacionamento político pactuado entre os diversos agentes, do padrão de descentralização relativa necessária ao controle sobre o Fundo, a partir da experiência central do Conselho Curador nacional. A relativização estaria, em boa medida, em que a constituição de conselhos e sistemas regionais, estaduais e municipais *não implica a abolição da necessidade da instância nacional, federal*. Essa questão parece ganhar rele-

vância, sobretudo quando se considera o contexto contemporâneo de tendências separatistas e autonomistas no mundo inteiro, do qual o Brasil não escapa, *vide* manifestações recentes no Sul do país. Mais ainda quando se transfere para a imagem da cidade de Brasília, de forma fetichista, toda a sorte de mazelas e a crise ética que atravessam o governo, o Congresso e a sociedade no Brasil. Nesse quadro, parece ainda fundamental resguardar o papel da capital federal, com toda sua carga de sincretismo, simbolismo e amalgamento nacional.

### **Bibliografia**

- TOPALOV, C. "Os saberes sobre a cidade: tempos de crise?" *Revista Espaço & Debates*, nº 34, São Paulo, Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos, 1991.
- HABERMAS, J. *Para a reconstrução do materialismo histórico*. São Paulo, Brasiliense, 2ª ed., 1990.

**GESTÃO URBANA, TRABALHO E  
EXCLUSÃO**



# A ESPECULAÇÃO IMOBILIÁRIA EM BRASÍLIA E A HIPÓTESE DO USO DA CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA

*Paulo Castilho Lima*

## **Introdução**

Este trabalho tem por finalidade apresentar evidências de especulação imobiliária em áreas urbanas de Brasília e formular a hipótese do uso da contribuição de melhoria como forma de controle dessa especulação.

Neste caso, Brasília é entendida conforme a definição adotada pelo IBGE, englobando a área do Distrito Federal (DF) com suas regiões administrativas. Em uma dessas regiões e com a mesma denominação de Brasília está o Plano Piloto, onde se localiza a sede do governo federal e do governo do DF.

O Distrito Federal é formado por terras públicas, terras em processo de desapropriação pelo governo e terras de propriedade privada. As manchas urbanas existentes não se apresentam sob a forma de um *continuum*, sendo ligadas por vias expressas que atravessam grandes extensões de uso rural e de proteção ambiental.

Brasília, sinônimo do DF urbano, apresenta aspectos peculiares, dos quais citaremos quatro que interessam diretamente a este trabalho.

O primeiro refere-se ao aspecto fundiário, tendo em vista que mais de 60% da área pertence ao Estado, como resultado das desapropriações necessárias à instalação da nova capital.

O segundo diz respeito à sua implantação, decorrente de vários planos ordenadores de uso e ocupação da terra, elaborados a partir de um plano piloto.

O terceiro ocorre pelo fato de sua curta existência. Em 1960 inaugura-se o Plano Piloto, numa área sem passado urbano, ou seja, sem nenhum antecedente de assentamento e serviço público. A mesma

situação também se verifica com as demais áreas urbanas, à exceção de Planaltina e Brazlândia, preexistentes à nova capital.

O último, relativo à localização do governo federal, apresenta a situação ímpar de coexistir com a sede do governo do DF. Essa situação é intensificada pela existência de longo período de governo autoritário. Somente a partir de 1990 foi estabelecida a representação democrática do DF, mediante eleições para governador e membros do Legislativo do Distrito Federal.<sup>1</sup>

Nesse período, Brasília, e em especial o Plano Piloto, recebe verbas federais para a complementação de sua instalação e despesa de manutenção, variando a intensidade conforme os períodos governamentais.

Esses aspectos tornam possível a formação de um quadro urbano diferenciado das demais cidades brasileiras, do qual destacamos a produção das obras públicas necessárias à qualidade de vida da população.

Sua implantação faz parte de um processo decisório da política urbana e inclui dois aspectos principais: a destinação de verbas e a localização das obras. Tal processo produz uma gama de interesses específicos que resulta na valorização das áreas beneficiadas por obras públicas e na especulação dos imóveis localizados nessas áreas.

Este trabalho procura evidenciar especificamente a especulação em lotes urbanos dos Lagos Sul e Norte do Plano Piloto e apresenta, para seu controle, a hipótese do uso da Contribuição de Melhoria (CM).

A CM, em sua forma original, é um instrumento aplicado com a finalidade específica de tributar a valorização imobiliária decorrente de obras públicas. Estudos recentes, no entanto, também a consideram como instrumento de planejamento urbano, pelas conseqüências de seu uso na morfologia da área beneficiada.

Apesar de sua longa existência, a CM tem pouco uso no Brasil. No entanto, as recentes tendências da gestão pública, sob a forma de

---

<sup>1</sup> Em governos autoritários, o cerceamento dos mecanismos democráticos enseja a proliferação de decisões de difícil controle público. Nas áreas urbanas verifica-se a intensificação das tendências segregacionistas do sistema capitalista.

parceria entre a área pública e a privada,<sup>2</sup> justificam uma tentativa de utilização mais intensa desse mecanismo de intervenção governamental.

As informações básicas para este trabalho têm origem em recente pesquisa, formada por três subprojetos, um dos quais específico sobre o Distrito Federal, com a denominação de “Dinâmica Imobiliária e Estruturação Intra-Urbana em Brasília”. O subprojeto citado, que tem a participação do autor, foi desenvolvido na Universidade de Brasília, pelo Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais.

Esta pesquisa faz parte de uma rede que estuda as cidades brasileiras, iniciada no Instituto de Planejamento Urbano e Regional (Ippur) da Universidade Federal do Rio de Janeiro, sob a coordenação do professor Martim O. Smolka. Utiliza a metodologia desenvolvida em estudo sobre o Rio de Janeiro, usando dados do cadastro do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis — ITBI.<sup>3</sup> A metodologia utilizada em Brasília segue à do Rio de Janeiro, adaptando-se às peculiaridades locais, o que ocorre para as demais pesquisas que compõem a rede.<sup>4</sup>

A finalidade dessa rede é procurar entender a estruturação intra-urbana das cidades brasileiras, por meio da dinâmica imobiliária, produzida pela ação de seus agentes, e analisar as similaridades e dissimilaridades que se apresentam.

Este trabalho desenvolve-se com os conceitos de especulação imobiliária e de CM. A seguir são expostos os dados do citado subprojeto e os da pesquisa complementar, feita pelo autor. É elaborada a hipótese do uso da CM, e no final, são analisadas as informações resultantes e elaborada sua relação com a especulação imobiliária e a CM.

---

<sup>2</sup> Fingerhann, *Parceria público-privada*; Osborne e Gaebler, *Reinventando o governo*.

<sup>3</sup> Smolka, *Dinâmica imobiliária e transformações intra-urbanas: o caso do Rio de Janeiro*.

<sup>4</sup> Além do Rio de Janeiro, por intermédio do Ippur, participam da rede: Vitória (ES), pela Fundação Santos Neves; Uberaba (MG); Presidente Prudente (SP); Anápolis (GO); Governador Valadares (MG); São Paulo (SP) e, recentemente, em 1994, Ponta Grossa (PR) com o Idesp/Famepar, e Porto Alegre (RS).

## Conceitos

Estabelece-se o conceito de especulação para definir o campo de seu entendimento, pelas várias conotações que apresenta; e o de CM para dar um conhecimento mais preciso de sua aplicação. Ao se desenvolver esses conceitos procura-se apresentar o relacionamento nos efeitos urbanos.

### *Especulação imobiliária*

Especular “significa tentar descobrir um preço futuro de algum ativo ou bem”.<sup>5</sup> No caso de imóveis urbanos afigura-se “como sendo a compra e a venda de imóveis (neste caso a terra urbana), estimando-se preços de mercados futuros”.<sup>6</sup> Ou, ainda, de forma mais específica, como “a capitalização do excedente fiscal que resulta dos investimentos públicos e da política fiscal do Estado”, como salienta Vetter.<sup>7</sup>

A evidência da especulação imobiliária, no entanto, não é de fácil constatação, uma vez que seu valor não está isolado, porém agregado aos demais componentes que formam o valor total do imóvel.

Dessa forma, torna-se necessário selecionar um tipo de imóvel e estabelecer uma situação determinada, para ser obtida maior clareza das evidências.

Toma-se como objeto de trabalho o imóvel do tipo lote urbano, inserido em determinado contexto urbano (A), com características de (I) inexistência de qualquer melhoria interna ao lote, (II) inexistência de qualquer melhoria externa feita por particulares, (III) inexistência de mudanças na legislação de uso e ocupação da terra em sua área, e (IV) existência de obras públicas externas ao lote.

---

<sup>5</sup> Sayad, “Preço da terra e mercados financeiros”, *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 7 (3): 642.

<sup>6</sup> Fragomeni, “O desenvolvimento urbano e o controle da especulação imobiliária”, *Revista Adm. Municipal*, 32 (177): 9.

<sup>7</sup> “Espaço, valor da terra e equidade dos investimentos em infra-estrutura do município do Rio de Janeiro”, *Revista Brasileira de Geografia*, Ano 41, 1 (1): 36.

Na ocorrência de um quadro do tipo acima (A), a diferença a mais entre o valor de compra e o valor de venda caracteriza a forma de especulação imobiliária que se deseja evidenciar, ou seja, uma situação onde se verifica “a terra vaga aguardando valorização para ser lançada no mercado”.<sup>8</sup>

Para uma explicação deste “ganho não-merecido”, reporta-se à teoria da renda fundiária urbana, na parte relativa à formação do preço do imóvel.<sup>9</sup> Por essa teoria, o valor do imóvel é composto por quatro tipos de renda, sendo um desses a renda diferencial.

Nesse tipo de renda é onde se encontra a incorporação dos valores das obras externas ao lote, que podem ser públicas ou privadas. As obras privadas, tais como *shopping centers*, apesar de também necessitarem de obras públicas para seu funcionamento, serão consideradas como inexistentes, conforme estabelecido em (A).

As obras públicas que valorizam o imóvel (conforme o Decreto nº 195 de 24 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a cobrança da CM) são basicamente as referentes a:

- infra-estrutura (água, esgoto, saneamento);
- viária (capeamento, calçadas, meio-fio);
- sistemas de transporte rápido (metrô);
- eletricidade, telefone e gás encanado;
- estradas, túneis e pontes.

A localização dessas obras, como indicado, depende de um processo decisório governamental, em que concorrem fatores técnicos e políticos. Nesse processo, as áreas de uso habitacional, predominantes nas cidades, possuem a característica de atração dos investimentos públicos, em especial nas de classes mais altas, valorizando ainda mais

---

<sup>8</sup> Auricchio, *Especulação imobiliária — terrenos*, p. 10.

<sup>9</sup> Tomamos como base a teoria da renda fundiária desenvolvida por Marx e seguidores na área urbana; *vide* Gonzales (1985) e as referências ao “ganho não-merecido” (*unearned increment*) em Bilac Pinto (*A contribuição de melhoria*).

os imóveis da região,<sup>10</sup> resultado das pressões lobistas nas decisões governamentais.<sup>11</sup>

Dessa forma, em síntese, para melhor evidência da especulação imobiliária, o objeto deste estudo está centrado em lotes urbanos, conforme caracterizado em (A), situados em áreas carentes de serviços públicos, com tendência para *locus* habitacional de classes mais altas.

### *Contribuição de Melhoria*

Em obras públicas urbanas, para que o Estado recupere parte ou todo investimento empregado, países como Alemanha, França, Inglaterra, Itália utilizaram um instrumento específico, que no Brasil tomou a denominação de Contribuição de Melhoria.<sup>12</sup>

Para esses países, o proprietário privado torna-se um tipo de parceiro do setor público, ao ter de pagar pelas obras públicas que o beneficiem diretamente.

Essa forma de tributo apresentou uso intenso a partir da revolução industrial, quando o aumento populacional das áreas urbanas determinou uma maior necessidade de serviços públicos.

Atualmente os Estados Unidos ainda a utilizam com o nome de *special assessment*. O uso foi estabelecido na cidade de Nova York em 1657 e legalizado a partir de 1691, e sua aplicação apresenta uma série de variantes segundo as formas do governo local americano.<sup>13</sup>

O conceito da Contribuição de Melhoria, como instrumento de tributação, portanto, refere-se à necessidade de o Estado cobrar a va-

---

<sup>10</sup> Vetter, "A apropriação dos benefícios das ações do Estado em áreas urbanas: seus determinantes e análise através de ecologia fatorial", *Espaço e Debates*, Ano 1, nº 4, p. 15; Lima, *A ação governamental e a valorização imobiliária*.

<sup>11</sup> Como exemplo dessas influências, a revista *Time* (set. 1994, p. 41), em reportagem sobre o livro *Arrogant capital: Washington, Wall Street and the frustration of American politics*, de Kevin Phillips, a ser publicado, apresenta a informação de que 86% da população acredita que o governo norte-americano sofre influência dos mais ricos, entre outros grupos.

<sup>12</sup> Moreira, *A contribuição de melhoria e a imposição da valorização imobiliária*.

<sup>13</sup> Altshuler e Gomes-Ibãães, *Regulation for revenue*.

lorização imobiliária, decorrente de obras públicas, dos proprietários dos imóveis mais diretamente beneficiados por elas.

Por outro lado, estudos mais recentes,<sup>14</sup> indicam os tributos imobiliários usados como instrumento de planejamento urbano.<sup>15</sup> Nesse conjunto se situa a CM, cuja aplicação apresenta conseqüências diretas nos preços imobiliários e indireta na densificação da área beneficiada e nos padrões de qualidade de vida urbana.

Sua aplicação, por exemplo, em áreas urbanas que apresentem terrenos desocupados<sup>16</sup> deverá tornar menos atraente a retenção dessa aplicação financeira especulatória. A incorporação dos valores das obras públicas nesses terrenos, ao ser recuperada pelo uso da CM, deve induzir o proprietário à sua utilização ou à sua comercialização com valores reduzidos pelo uso da CM.<sup>17</sup> Esses aspectos estabelecem a relação entre a especulação imobiliária e a CM.

O uso da Contribuição de Melhoria no Brasil, entretanto, apresenta uma situação específica que surge quando da hipótese de sua aplicação.

---

<sup>14</sup> Delogu, *The tax power as a land use control device — urban land policy: the central city*; Gaffney, *Land planning and the property tax, housing and economics — The American dilemma*; IFHP, *Urban land policy*.

<sup>15</sup> É interessante citar o caso da cidade de Amsterdam, Holanda, onde a formação de lotes de pequena frente foi devida ao uso da CM, cujo valor era proporcional à testada dos lotes para a via pública; assim como, em exemplo mais geral, relacionado com a aprovação da Proposição 13 no Estado da Califórnia (EUA), que limitou os tributos imobiliários (Fulton, "California fiscal woes", *LandLines*, 6 (1), jan. 1994).

<sup>16</sup> Os terrenos baldios, adquiridos para valorização e especulação, conhecidos como "terrenos de engorda", tornam-se problemas urbanos no decorrer do tempo: não densificam a área, não utilizam a infra-estrutura e equipamentos públicos e tornam-se acessos alternativos, abrigo de animais, marginais, lixo e entulho. Em Porto Alegre a percentagem de terrenos desocupados é de 41,88%, e, na cidade de São Paulo, de 43,85%, dados de 1987 (Oliveira, Barcellos Barros e Rabelo, *Vazios urbanos em Porto Alegre — uso capitalista do solo e implicações sociais*, pp. 21-22).

<sup>17</sup> Governo do Estado de São Paulo, *Instrumentos para aplicação de uma política fundiária urbana*; Dowall, *The tools for financing infrastructure — tools as revenue generators: and assessment*.

## Pesquisa

As informações para este trabalho foram obtidas, em sua maioria, no subprojeto Dinâmica Imobiliária e Estruturação Intra-Urbana em Brasília, parte da pesquisa integrada Dinâmica da Estruturação Intra-Urbana. Sua base teórica são os movimentos imobiliários, refletidos em suas transações, que podem ser tomados “como indicadores das características da organização interna da cidade”.<sup>18</sup>

A pesquisa foi desenvolvida em dois anos e produziu um arquivo com 8.662 casos de transações imobiliárias, no período de 1960 a 1991. Seguindo-se a metodologia do Ippur, os dados foram retirados do arquivo do ITBI da Secretaria de Finanças do Distrito Federal, de 1979 a 1991. Pela inexistência desses dados, para o período de 1960 a 1978, utilizou-se a documentação de compra e venda de imóveis em cartório. O universo de amostras foi coletado nos meses de abril, outubro e dezembro. Seu total refere-se a aproximadamente 1% do volume de transações, conforme cálculo feito com base no ano de 1991, com 38.581 registros de ITBI.

Foram considerados seis tipos de imóveis: lote, casa, apartamento, *kit/studio*, sala/loja e outros. Brasília foi desagregada em 24 localidades, para melhor se adaptar à metodologia do Rio de Janeiro.

Os dados foram montados em ficha, desenvolvida na pesquisa, com os seguintes campos:

- localidade;
- endereço;
- tipo do imóvel;
- valor pactuado;
- valor fiscal;
- agente comprador;
- agente vendedor;
- agente financiador;
- área do lote;
- área da construção;

---

<sup>18</sup> Farret, *Dinâmica imobiliária e estruturação intra-urbana em Brasília — 1960/91*.

- fração ideal do terreno;
- observações.

A seguir realizou-se a verificação de consistência das informações, sendo eliminados os dados incorretos. O acervo resultante foi codificado e digitalizado em programa especialmente criado pelo CPD da UnB e denominado Imob. Os valores monetários foram desindexados e atualizados para dezembro de 1991.

Efetuuou-se nova verificação de consistência e, ao resultado final, com 8.662 registros, foi aplicado o programa estatístico de processamento de dados *Statistical Analysis System* (SAS), que produziu tabelas e gráficos com dados primários e cruzamentos secundários.

Dessas tabelas iremos apresentar aquelas que interessam a este trabalho e que podem nos dar indicações para uma análise da especulação imobiliária em lotes urbanos, conforme abaixo reproduzidos e reenumerados.

Na Tabela 1, na coluna número de transações, verifica-se que o número de lotes é de 47% em relação ao total da amostra, ou seja, 4.068 para 8.662 casos, o que indica uma maior incidência do imóvel tipo lote na pesquisa.

TABELA 1  
FREQUÊNCIA DAS TRANSAÇÕES IMOBILIÁRIAS  
POR TIPO DE IMÓVEL

| Tipo        | Número de transações | %    |
|-------------|----------------------|------|
| Lote        | 4.068                | 47,0 |
| Casa        | 1.990                | 23,0 |
| Apartamento | 1.929                | 22,1 |
| Kit/studio  | 22                   | 0,3  |
| Sala/loja   | 543                  | 6,3  |
| Outros      | 110                  | 1,3  |

Pela Tabela 2 pode-se observar que na coluna lote a frequência de transações no Lago Sul (924) e Lago Norte (654) é de maior incidência em relação às demais transações, somando as duas localidades 1.578 casos, ou seja, de todas as cidades do DF, o Plano Piloto, onde se localizam esses lotes, participa com 38,79%, não havendo nenhum outro local com concentração deste porte. Nessa tabela também é observada a pequena incidência do total das transações dos seis tipos de imóveis para o Lago Sul (1.032) e Lago Norte, que indicam a alta incidência de transação em lotes nessas duas localidades.

**TABELA 2**  
**FREQÜÊNCIA DAS TRANSAÇÕES IMOBILIÁRIAS POR TIPO E**  
**LOCALIDADE (REDUZIDO PARA LOTE E TOTAL DOS**  
**SEIS TIPOS DE IMÓVEIS)**

| Localidade         | Lote | Total<br>(6 tipos) |
|--------------------|------|--------------------|
| Asa Sul 100/300    | 121  | 487                |
| Asa Sul 200/800    | 138  | 548                |
| Asa Sul 500/900    | 302  | 722                |
| Asa Norte 100/300  | 6    | 227                |
| Asa Norte 200/800  | 8    | 286                |
| Asa Norte 500/900  | 198  | 306                |
| Área Central       | 41   | 283                |
| Lago Sul           | 924  | 1.032              |
| Lago Norte         | 654  | 689                |
| Gama               | 218  | 386                |
| Taguatinga Norte   | 368  | 891                |
| Taguatinga Sul     | 169  | 324                |
| Taguatinga Centro  | 25   | 173                |
| Brazlândia         | 68   | 73                 |
| Sobradinho         | 87   | 227                |
| Planaltina         | 108  | 133                |
| Núcleo Bandeirante | 46   | 165                |
| Mansões Park Way   | 145  | 150                |
| Ceilândia          | 258  | 551                |

| Localidade         | Lote         | Total<br>(6 tipos) |
|--------------------|--------------|--------------------|
| Guará              | 10           | 546                |
| Cruzeiro Velho     | 2            | 44                 |
| Cruzeiro Novo      | 5            | 147                |
| Octogonal/Sudoeste | 142          | 242                |
| Samambaia          | 25           | 30                 |
| <b>Total</b>       | <b>4.068</b> | <b>8.662</b>       |

Por outro lado, nas Tabelas 3 e 4 verifica-se, no primeiro, 92,4% de compra por pessoas físicas, e, no segundo, outro dado relevante, constata-se que 85% das transações foram efetuadas sem o uso de financiamento; o que indica, no conjunto, que os imóveis em geral foram adquiridos, em sua grande maioria, por pessoas físicas que praticamente não utilizaram financiamento, ou seja, pagaram “à vista”.

TABELA 3  
PARTICIPAÇÃO DOS AGENTES NAS TRANSAÇÕES IMOBILIÁRIAS

| Natureza dos agentes | Frequência das transações |               |              |               |
|----------------------|---------------------------|---------------|--------------|---------------|
|                      | Venda                     |               | Compra       |               |
| Pessoa física        | 4.042                     | 46,7%         | 8.005        | 92,4%         |
| Pessoa jurídica      | 4.620                     | 53,3%         | 657          | 7,6%          |
| <b>Total</b>         | <b>8.662</b>              | <b>100,0%</b> | <b>8.662</b> | <b>100,0%</b> |

TABELA 4  
FINANCIAMENTO DAS TRANSAÇÕES IMOBILIÁRIAS

| Financiamento | Número de transações | %            |
|---------------|----------------------|--------------|
| Sim           | 1.296                | 15,0         |
| Não           | 7.366                | 85,0         |
| <b>Total</b>  | <b>8.662</b>         | <b>100,0</b> |

Essas observações podem ser confirmadas pela análise da Tabela 5, no qual Lago Sul e Lago Norte se encontram entre as seis localidades com maiores transações, ou seja, respectivamente 1.032 e 689, de um total de 4.433, indicando a concentração da comercialização nessas localidades.

**TABELA 5**  
**CONCENTRAÇÃO ESPACIAL DAS TRANSAÇÕES TOTAIS (SEIS LOCALIDADES COM MAIOR FREQUÊNCIA)**

| Localidade       | Número de transações | %    |
|------------------|----------------------|------|
| Lago Sul         | 1.032                | 11,9 |
| Taguatinga Norte | 891                  | 10,2 |
| Asa Sul 500/900  | 722                  | 8,3  |
| Lago Norte       | 689                  | 7,9  |
| Ceilândia        | 551                  | 6,4  |
| Asa Sul 200/400  | 548                  | 6,3  |
| Total            | 4.433                | 51,0 |

Pela Tabela 6, temos que o imóvel tipo lote corresponde a 64,85% das transações no quartil superior, e 1,3% no inferior, tendo como localidade de maior participação o Lago Sul, com 22,7%, ou seja, de todos os lotes transacionados em Brasília, as seis maiores concentrações espaciais (nas localidades) participam com 64,8%, dentre as quais o Lago Sul entra com a maior participação.

TABELA 6  
 CONCENTRAÇÃO ESPACIAL DAS ATIVIDADES IMOBILIÁRIAS POR TIPO DE IMÓVEL

| Tipo de imóvel    | % das transações na totalidade das localidades nos quartis extremos |                 | Índice de concentração<br>(1):(2) | Localidade com maior participação<br>% |
|-------------------|---|-----------------|-----------------------------------|--|
|                   | superior<br>(1)   | inferior<br>(2) |                                   |  |
| Lote              | 64,8  | 1,3             | 49,8                              | Lago Sul<br>(22,7)                     |
| Casa              | 75,8  | 0,3             | 252,6                             | Guará<br>(20,7)                        |
| Apartamento       | 73,4  | 0,2             | 367,0                             | Asa Sul 200/400<br>(20,1)              |
| <i>Kit/studio</i> | 67,8  | 0,0             | —                                 | Asa Norte 500/900<br>(27,2)            |
| Sala/loja         | 69,9  | 1,6             | 43,6                              | Área Central<br>(35,0)                 |
| Outros            | 69,6  | 0,0             | —                                 | N.Bandeirante<br>(36,3)                |

Finalmente, na Tabela 7, dividido por períodos históricos relacionados com o urbano, apresentam-se nos de 1965/70 e 1971/78 as maiores concentrações de transações, respectivamente 96,5% e 68,5% para o tipo lote, em dois períodos que se situam nas etapas mais “duras” do período militar (1964-84).

TABELA 7  
 DISTRIBUIÇÃO DAS TRANSAÇÕES IMOBILIÁRIAS POR TIPO E PERÍODO (%)

| Tipo              | Período |         |         |         |         |
|-------------------|---------|---------|---------|---------|---------|
|                   | 1960/64 | 1965/70 | 1971/78 | 1979/85 | 1986/91 |
| Lote              | 48,5    | 96,5    | 68,5    | 31,4    | 26,2    |
| Casa              | 42,0    | 0,3     | 12,8    | 30,2    | 25,7    |
| Apartamento       | 5,6     | 1,1     | 16,7    | 30,3    | 32,8    |
| <i>Kit/studio</i> | —       | —       | —       | 0,2     | 0,6     |
| Sala/loja         | 3,9     | 2,4     | 1,8     | 5,8     | 12,7    |
| Outros            | —       | —       | 0,2     | 2,1     | 2,0     |

Outros dados coletados pelo autor foram acrescidos a esta pesquisa, com a finalidade de se obterem informações sobre o número de vezes que um lote é comercializado, que junto com as características de sua localização e o conhecimento da oferta dos serviços públicos, em um período, determina um quadro de comercialização imobiliária, que pode evidenciar a especulação.

Na Terracap foi verificado o número de lotes existentes no Lago Sul (8.463) e no Lago Norte (6.008). Desse total foi calculado 1% (percentual usado na amostra anual da pesquisa), sendo obtidos os números de 84 e 60 lotes, respectivamente. Pelos dados da pesquisa temos que ao longo de 31 anos foram efetuadas 924 transações para o Lago Sul e 654 para o Lago Norte. Pela fórmula abaixo, que se pode denominar de Índice de Especulação Médio, temos:

$$\text{IEM} = N/n \cdot 1/a$$

onde N é o número amostral pesquisado  
 n a percentagem adotada de imóveis e  
 a o número de anos

que dá para o Lago Sul:  $\text{IEM (LS)} = 924/84 \cdot 1/31 = 0.3548$ ; e para o Lago Norte:  $\text{IEM (LN)} = 654/60 \cdot 1/31 = 0.3516$ . Em ambos os casos, apresentam-se resultados semelhantes: indica que os lotes foram transacionados, na média, dentro de um intervalo aproximado de menos de três anos.

Quanto aos serviços públicos, para o Lago Sul e o Lago Norte, temos que foram implantados gradativamente a partir de 1960, com a abertura das vias de acesso aos lotes e sua demarcação. O Lago Norte, até 1974, por exemplo, apresentava, à exceção dos acessos principais asfaltados, vias secundárias em terra e fornecimento de água e energia elétrica aos poucos lotes edificadas. Em 1991 encontravam-se prontas todas as obras viárias, de saneamento e infra-estrutura, à exceção da rede de esgoto sanitário, ainda feita por fossas nos lotes, e parte do calçamento para pedestres.

A implantação gradual dessas obras públicas produz uma valorização nos lotes também de forma parcelada. É na comercialização do

lote que é realizada a incorporação desses valores, que pode ser feita por vários proprietários ou por somente um, porém mantendo o terreno intacto, ou seja, sem construção ou uso. Cada obra pública aumenta a renda diferencial e o valor do imóvel, sem nenhuma ação do proprietário, que detém a decisão de vender o lote após essa valorização ou esperar novas obras.

### A hipótese do uso da contribuição de melhoria

Uma das formas de controlar a especulação imobiliária é cobrar os custos das obras públicas urbanas pelo uso da CM. Essa imposição não se verifica no Distrito Federal e ocorre em percentuais ínfimos para o total de municípios brasileiros.<sup>19</sup>

Para uma hipótese do uso da Contribuição de Melhoria, deve ser apresentada a razão para essa situação, que, apesar de se situar dentro de distintas áreas (jurídica, técnica, administrativa e política), forma um conjunto de dificuldades, que torna “quase impossível” sua utilização, como delineado a seguir.

A área jurídica reflete a polêmica sobre o fato gerador, ou seja, se a CM deve ser cobrada em razão da valorização do imóvel ou do valor da obra, ou ambas, refletindo, ao longo de sua existência, essas formas na legislação federal.

Na área técnica, vinculada à primeira, é considerada “difícil” a decisão do percentual da obra a ser rateado, a delimitação da área dos imóveis beneficiados, o cálculo da valorização do imóvel (ou o fato de o imóvel ter sido beneficiado) e o *debentur quantum* relativo a cada imóvel.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> O total da receita em Contribuição de Melhoria nos municípios brasileiros apresenta os seguintes indicadores: 1985: 2,13%; 1986: 2,00%; 1987: 2,43%; 1988: 4,67%; em relação ao total da receita tributária (Minfaz, *Finanças no Brasil — receita e despesa dos municípios*).

<sup>20</sup> Outros países contornaram as dificuldades; os Estados Unidos utilizam-na correntemente em seus cinquenta estados, para obter recursos adicionais para obras de estradas, infra-estrutura, melhoramentos públicos em geral (US Dept. of

A administrativa também se insere às demais, já que para haver laudos confiáveis é preciso haver uma equipe técnica, com profissionais qualificados, bem equipados e com um cadastro de imóveis atualizado.

A parte política junta-se às demais, pelas isenções de pagamentos e uma “crença geral” de que os impostos porventura pagos e relativos a outros fatos geradores, como o da propriedade do imóvel (IPTU) e o de sua comercialização (ITBI), são destinados a essas obras públicas, não cabendo outros tributos. Pode-se até dizer que qualquer imposto imobiliário é de difícil arrecadação municipal, em face dos interesses políticos, que se refletem em adiamento de prazos de pagamentos e perdão de inadimplências.<sup>21</sup>

Deve ser ressaltado, porém, que a CM, desde 1934, está presente como um dos três tributos básicos da legislação brasileira, junto com as taxas e os impostos. Está presente em todas as constituições federais (à exceção da outorgada em 1937), e na legislação estadual e municipal, inclusive no Código Tributário brasileiro.

Apesar dessas questões, o uso da CM já está estabelecido, em comparação com outros instrumentos mais recentes, como o solo criado. Essa situação da CM reforça ainda mais a necessidade de uma forma de uso mais intenso, que deve ser consequência de procedimentos mais simples, rápidos e eficientes, ainda a serem desenvolvidos e aplicados.

## Conclusão

Pela análise das informações contidas nas pesquisas é possível apresentar, em síntese, as seguintes constatações:

---

Transportation, 1993); por outro lado, as estimativas que indicam as necessidades de gastos da ordem de US\$ 140 bilhões ao ano, necessários para recompor a infraestrutura dentro dos níveis de qualidade de vida da população americana (Kaplan, 1990), podem vir a utilizar esse instrumento específico de arrecadação para obras públicas; o Canadá nas *benefit zones*, em casos de estações de metrô (Nigriello, 1994).

<sup>21</sup> Serra, *Urbanização e centralismo autoritário*.

— o número de transações em Brasília é de maior incidência em lotes, participando com 4.068 casos, de um total de 8.662;

— das transações em lotes, o maior número encontra-se nas localidades correspondentes ao Lago Sul e ao Lago Norte, respectivamente 924 e 654 casos, ou seja, 1.578 de um total de 4.068;

— a grande maioria (92,4%) de todas as transações foi feita por agentes compradores pessoas físicas e 85% não utilizaram financiamento;

— os lotes do Lago Sul e do Lago Norte foram comercializados em período médio de menos de três anos.

A essas constatações se juntam os fatos adicionais de que o Lago Sul e o Lago Norte são áreas com predominância habitacional de classes mais altas e as transações com terrenos são usualmente efetuadas à vista.

Com esses elementos se pode afirmar que em Brasília o grande número de imóveis transacionados são de lotes, cuja maior concentração se verifica nas áreas nobres do Lago Sul e do Lago Norte, e que foram transacionados por pessoas físicas, sem uso de financiamento, e comercializados em média a cada três anos.

Dessa situação é possível inferir que a comercialização desses lotes, permanecendo sem obras internas, ou seja, mantendo-se como lotes, incorporaram os valores das obras públicas executadas em tempo relativamente curto, caracterizando uma especulação imobiliária específica, conforme conceito estabelecido neste estudo.

Uma explicação para essa situação é o conjunto de características expostas na Introdução: a especulação torna-se mais atraente no Lago Sul e no Lago Norte por serem o *locus* habitacional de classes mais altas, beneficiadas pelas ações de um governo autoritário, com investimentos públicos urbanos em suas áreas, originalmente sem nenhum serviço público.

Pode-se acrescentar que um planejamento rígido no Plano Piloto, em contraposição a uma política indecisa de novos assentamentos (que veio a produzir, mais recentemente, os loteamentos ilegais), também contribui para a especulação nessas áreas, privilegiadas pela inexistência de alternativas habitacionais desse tipo.

A especulação imobiliária que se procura evidenciar neste trabalho, e que resulta da incorporação gratuita dos valores das obras públicas às propriedades privadas, apenas vem mostrar parte de uma abrangência maior, que envolve todos os imóveis de uma área beneficiada por melhorias urbanas.

Pelas características expostas da CM, e pelo exemplo de seu emprego em outros países, deve ser considerada, de forma efetiva, a hipótese de sua aplicação.

A Contribuição de Melhoria, além de controlar a especulação imobiliária e suas conseqüências nas áreas urbanas, reverte ao Estado todo ou parte dos valores empregados nas obras públicas, enseja a aplicação desses valores em novas obras, e pode ainda vir a propiciar as condições para o direcionamento dos capitais especulatórios para outras áreas mais produtivas e necessárias ao país.

## Bibliografia

- ALTSHULER, Alan A. e GOMES-IBÁÑES, José A. *Regulation for revenue*. Washington, D.C., The Brookings Institution, 1993.
- AURICCHIO, Luiz. *Especulação imobiliária — terrenos*. São Paulo, Editora Pini, 1985.
- CATANESE, Anthony James. *Planning infrastructure for urban development. Public infrastructure planning and management, 81-93*. Jay M. Stein, ed. Beverly Hills, Sage Publications, Califórnia, 1988.
- DELOGU, Orlando E. *The tax power as a land use control device — urban land policy: the central city*. Nova York, The Free Press, 1968.
- DOWALL, David E. *The tools for financing infrastructure — tools as revenue generators: an assessment*. Institute of Urban and Regional Development, University of California at Berkeley, 1990.
- FARRET, Ricardo L. (coord.). *Dinâmica imobiliária e estruturação intra-urbana em Brasília — 1960/91*. Relatório de pesquisa para o CNPq. Brasília, 1994.

- FINGERMANN, Henrique (org. bras.). *Parceria público-privada*. G.M. Bernareggi e E. Samek Lodovici (orgs.). São Paulo, Summus Editorial, 1992, v. 1.
- FPFL — Fundação Prefeito Faria Lima. *Instrumentos para aplicação de uma política fundiária urbana*. São Paulo, Superintendência de Desenvolvimento Urbano e Rural, Estado de São Paulo, 1982.
- FRAGOMENI, Luiz H. C. “O desenvolvimento urbano e o controle da especulação imobiliária”. *Revista Adm. Municipal*, Rio de Janeiro, 32 (177), 1985.
- FULTON, William. “California fiscal woes”. *LandLines*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy, 6 (1), jan. 1994.
- GAFFNEY, Mason. *Land planning and the property tax, housing and economics — the American dilemma*. Massachusetts, The MIT Press, 1970.
- GONZALES, Suely F. *A renda do solo urbano: hipóteses de explicação de seu papel na evolução da cidade*. Org. Ricardo L. Farret, São Paulo, Projeto, 1985.
- GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Instrumentos para aplicação de uma política fundiária urbana*. São Paulo, Secretaria do Interior, Fundação Prefeito Faria Lima — Cepam, Finep, 1982. Mimeo.
- IFHP — International Federation for Housing and Planning. *Urban land policy*. Pre-Congress Report, International Congress. Liège, Bélgica, 1981.
- KAPLAN, Marshall. *Infrastructure Policy — Repetitive Studies, Uneven Response, Next Steps*, Urban Affairs, v. 25, n. 3, março, Califórnia, 1990.
- LIMA, Paulo Castilho. *A ação governamental e a valorização imobiliária*. Dissertação de Mestrado. Brasília, UnB, 1991.
- MARX, Karl. “O processo global da produção capitalista”. *O capital*. Coord. Paul Singer. São Paulo, Abril Cultural, 1983, vol. 3, t. 2.
- MINEFAZ — Ministério da Fazenda. *Finanças no Brasil — Receita e despesa dos municípios — 1985/88*. Secretaria do Tesouro Nacional, Brasília, 1993, vols. XXXI, XXXII, XXXIII e XXXIV.
- MOREIRA, João Baptista. *A contribuição de melhoria e a imposição da valorização imobiliária*. Rio de Janeiro, Forense, 1981.

- NIGRIELLO, Andreina. *Controle do impacto de melhorias no sistema de transporte*. Palestra Fausp, fev. 1994, São Paulo, 1994.
- OLIVEIRA, N.; BARCELLOS, T.; BARROS, C. e RABELO, M. *Vazios urbanos em Porto Alegre — uso capitalista do solo e implicações sociais*. Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística, 1989.
- OSBORNE David e GAEBLER Ted. *Reinventando o governo*. Brasília, M. H. Comunicação, 1994.
- PINTO, Bilac. *A contribuição de melhoria*. Rio de Janeiro, Forense, 1938.
- SAYAD, João. “Preço da terra e mercados financeiros”. *Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio de Janeiro, 7 (3), 1977.
- SERRA, Geraldo. *Urbanização e centralismo autoritário*. São Paulo, Edusp, 1991.
- SMOLKA, Martim O. (coord.). *Dinâmica imobiliária e transformações intra-urbanas: o caso do Rio de Janeiro*. Relatório de pesquisa para a Finep. Rio de Janeiro, 1989.
- US DEPARTMENT OF TRANSPORTATION. *Special Assessment*. Washington, Federal Highway Administration, 1993.
- VETTER, David M. *et al.* “Espaço, valor da terra e equidade dos investimentos em infra-estrutura do município do Rio de Janeiro”. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, Ano 41 1 (1), 1979.
- . “A apropriação dos benefícios das ações do estado em áreas urbanas: seus determinantes e análise através de ecologia fatorial”. *Espaço e Debates*, São Paulo, Ano 1, nº 4, 1981.

# BRASÍLIA: NOVOS RUMOS PARA A PERIFERIA<sup>1</sup>

*Ignez Costa Barbosa Ferreira*  
*Nelba Azevedo Penna*

## Introdução

A moderna metrópole do Planalto Central brasileiro apresenta atualmente os mesmos grandes desafios que se colocam para as cidades tradicionais que se modernizaram. Falta de empregos, pobreza, miséria, marginalização, violência, inaccessos aos consumos coletivos, não-exercício pleno da cidadania são, na verdade, as várias faces de uma mesma realidade, que é a exclusão de boa parte da população da cidade dos requisitos do urbanismo contemporâneo.

O problema é mundial, afetando de forma específica os lugares particulares. É o resultado do próprio processo de desenvolvimento capitalista que, ao longo do tempo, acentuou sua natureza conflituosa. Faz parte das novas contradições do modelo de acumulação.

Brasília, que surgiu como protótipo do urbanismo moderno, tem, no planejamento do uso do solo, na setorização funcional do espaço urbano, na localização “ótima” das atividades, sua marca registrada. O modelo de cidade implantado no território fez tábula rasa das condições locais, considerando apenas as vantagens locais para sediar a nova capital. Assim, a estrutura urbana de Brasília não guarda formas do passado. No entanto, a pureza do novo torna mais claro o processo de urbanização do país após os anos 1950.

A produção e o consumo de massa, que presidiram a urbanização dessa época, calcada na industrialização, em Brasília apresentam-se com a produção de massa, não apenas da habitação, mas da cidade;

---

<sup>1</sup> Com o apoio do CNPq e do Decanato de Extensão da UnB – Programa UnB de Portas Abertas, contando com a colaboração da geógrafa Maria Izabel Nogueira e do bolsista/CNPq Rogério Lira Coelho nos trabalhos de campo.

com a implantação, não de uma usina, mas de um pólo de desenvolvimento, inovadoramente terciário.

A metrópole brasiliense desenvolveu-se com um tecido urbano socialmente fragmentado e espacialmente polarizado, formando um mosaico multinucleado, no qual o aspecto mais preocupante são os resíduos de inércia ao desenvolvimento, constituídos por espaços cuja função é apenas residencial de população pobre segregada, no interior do espaço metropolitano e em sua periferia externa, fora do Distrito Federal. A reestruturação desses espaços se dá pela substituição de seus habitantes e não pela melhoria do seu nível de vida.

Esse quadro não pode, no entanto, ser atribuído apenas aos processos gerais que marcaram a urbanização moderna e que são tão nítidos em Brasília. Não se trata, tampouco, de enfocá-los somente à luz dos processos específicos de atuação local, como o desenho urbano, as políticas locais, as condições próprias do meio (socioambiental) em que se encontra o Distrito Federal e as intensas correntes migratórias com sua gama de especificidades.

Admite-se como hipótese que a explicação da realidade atual deve ser buscada na interação dessas duas dimensões do processo social: a geral, de âmbito planetário, hegemônica, que comandou a urbanização do pós-guerra; e a local, específica do lugar, na qual pesam suas condições socioespaciais. Os resíduos de ineficiência do desenvolvimento urbano, apontados anteriormente, seriam, então, manifestações das contradições que se produzem nesse processo iterativo e que não deveriam ser denominadas de “exclusão”, e sim formas de inserção do local no geral.

Ao considerar-se o peso do local na compreensão da realidade, assume-se que a partir de ações locais poder-se-ia mudar a realidade, sem necessariamente modificar os processos gerais, atuando na forma como se dá a inserção do local nos processos gerais e na inflexão destes no lugar.

A partir dessas hipóteses, o presente trabalho volta-se para a busca de alternativas de desenvolvimento que permitam gerar empregos, elevar a renda e melhorar a qualidade de vida da população das áreas deprimidas, partindo da dinamização da estrutura produtiva local, com base em condições próprias, que se constituiriam em

“potencialidades” capazes de dar sustentabilidade ao desenvolvimento do lugar quando dinamizadas.

Por sua amplitude, abrangência e gravidade, a busca de solução para o problema de nossas cidades não é uma utopia, e sim uma necessidade para a sociedade, que depara com a falência dos modelos anteriores e com novos desafios. Para tanto, reclamam-se soluções inovadoras que garantam a sustentabilidade das propostas, não apenas do ponto de vista econômico, mas, principalmente, social e político.

Paradoxalmente, o processo geral, marcado atualmente pela difusão em escala planetária, de forma globalizada, da tecnologia avançada, tem no grande contingente de “excluídos” um entrave a sua expansão.

## Desenvolvimento, desigualdades e exclusão

Brasília surge e desenvolve-se no bojo do processo de modernização do pós-guerra, cuja racionalidade é baseada na crença no progresso linear, nas verdades absolutas, o que leva à busca de um “ideal”, obedecendo aos princípios de universalidade.

Assim, os mesmos princípios que alimentaram o desenvolvimento do capitalismo no centro forneceram as bases lógicas para os modelos de expansão por novas regiões, criando-se dessa forma o seu espaço.

A “modernização” das economias avançadas fez-se acompanhar do impulso da política e do comércio internacionais, tendo como justificativa para essa expansão ser o agente de um benevolente e progressista “processo de modernização” do atrasado Terceiro Mundo, como coloca Harvey.<sup>2</sup>

Os modelos de desenvolvimento adotados basearam-se na universalização das formas de produção e de consumo, na hegemonia de um padrão dito moderno a ser seguido, tendo a proposta um caráter uniformizante.

---

<sup>2</sup> A condição pós-moderna, p. 42.

Esse padrão, que envolvia produção em massa, consumo de massa e padronização da produção, ligava-se ao fordismo do pós-guerra, o que implicava: grandes investimentos de capital fixo, processo contínuo de mudanças tecnológicas, mobilização de economias de escala, direcionamento espacial com base em vantagens locais e uso da racionalidade científica não apenas na produção, mas, também, na administração das empresas, no gerenciamento, no *marketing* e no treinamento da mão-de-obra.

No fordismo, como parte de um acordo social tácito, que visava manter o equilíbrio dinâmico do sistema, as corporações e o Estado assumiram a hegemonia. Àquelas coube assegurar o crescimento sustentado de investimentos que aumentassem a produtividade, elevassem o padrão de vida e, ao mesmo tempo, mantivessem uma base estável para a realização do lucro. Quanto ao Estado, deveria garantir as condições de demanda relativamente estáveis e a infra-estrutura necessária ao desenvolvimento do processo produtivo, além de alavancar a regulação social.

Por seu envolvimento econômico, político, cultural e social, o fordismo não pode ser visto apenas como um sistema de produção em massa, mas como um modo de vida.<sup>3</sup>

A preocupação com a difusão desse padrão de desenvolvimento teve como estratégia a industrialização modernizadora como solução para o atraso socioeconômico.

Na América do Sul, a industrialização substitutiva de importações teve esse papel, orientando-se pela ampliação do consumo interno da região e pela reprodução, na periferia, dos padrões de produção, de consumo e de tecnologia vigentes no centro. O processo de industrialização da região teve, então, como base a substituição de importações e a demanda interna. Note-se que o atraso da área não residia apenas na produção, mas na desigualdade de renda, baixo poder aquisitivo e inaccessibilidade de grande parte da população aos novos padrões de consumo. Às desigualdades anteriores veio se impor um modelo seletivo que, obviamente, não superaria as contradições.

---

<sup>3</sup> Harvey, *op. cit.*

No contexto exposto, desenvolvimento significava expandir territorialmente esse padrão de produção, de consumo e de uso de tecnologia, o que levou à formação de mercados de massa globais e à ocupação massiva da população no mundo capitalista. O acesso ao trabalho privilegiado da produção de massa é que permitia o consumo moderno de bens e serviços e os direitos à legislação social feita para os trabalhadores. Por outro lado, o estado de bem-estar social dependia da contínua aceleração da produtividade do trabalho no setor corporativista.

A funcionalidade do modelo universalizante buscou vantagens locacionais, fragmentando o espaço em unidades de funções com estruturas semelhantes, independentemente de onde se localizavam e do momento em que as inovações chegavam. O instrumento dessa expansão foi o planejamento que, perseguindo um modelo “ideal”, considerado bom para todos, independente das especificidades de cada um, reproduzia o sistema em todos os lugares. Obedecendo aos princípios de universalidade, desconsiderava contradições do próprio sistema, tratando as desigualdades sociais e espaciais como ineficiência, retardamento ou uma etapa do desenvolvimento a ser superada pelo planejamento.

A crença no planejamento racional de ordens sociais ideais, sob condições padronizadas de conhecimento e de produção, levou a que o modernismo resultante fosse positivista, tecnocêntrico e racionalista, ao mesmo tempo em que era imposto como a obra de uma elite de vanguarda, formada por planejadores, artistas, arquitetos, críticos e outros guardiães do gosto refinado.<sup>4</sup>

No caso do planejamento urbano, foi enfatizado o zoneamento funcional, privilegiando-se a dominação da natureza, com a construção de uma nova paisagem e a submissão do homem a essa racionalidade imposta, como a melhor alternativa tecnicamente elaborada e cientificamente respaldada.

---

<sup>4</sup> Harvey, *op. cit.*, p. 42.

Os projetos e os programas urbanos foram balizados por um modo de vida dito “normal”, no qual a lógica da normalização-padronização se impunha às políticas urbanas. Com base nisso, desenvolve-se a visão dicotomizada da cidade, que opõe centro e periferia, o que vem presidindo os estudos, as análises, as propostas, as políticas e os modelos de desenvolvimento urbano. É dentro dessa ótica que são colocadas as diferenças como patologias e disfunções.

Os modelos desenvolvidos dentro dessa lógica privilegiaram um modo de vida considerado como padrão de normalidade social global, de acordo com um referencial ideológico. Destinavam-se a um homem abstrato, ignorando os processos sociais concretos, as diversidades, fazendo tábula rasa das condições espaciais específicas de cada lugar. Sua implantação ligava-se a projetos autoritários com forte conotação burocrática, que pela via do planejamento impunham uma racionalidade, inibidora de qualquer alternativa de base local, desprezando as condições existentes que não se constituíssem em vantagens locais dentro do referido modelo.

Por suas próprias características, esse desenvolvimento foi seletivo do ponto de vista social e espacial, excluindo lugares, pessoas e atividades, criando no seu bojo as desigualdades espaciais e os “excluídos”.

Além disso, foram banidas de qualquer perspectiva de planejamento as atividades ligadas à economia popular, desconsideradas em suas funções econômicas, assim como as manifestações de caráter local ou que estivessem fora do padrão vigente.

No caso de Brasília, o urbanismo fordista manifesta-se pela necessidade de criar uma nova capital para abrigar um Estado forte e burocrático com suas implicações na regulação fordista. Os processos gerais manifestam-se pela via do planejamento urbano com toda a sua rigidez.

Brasília tem sustentação teórica baseada no modelo do idealismo racional compreensivo, que permite à cidade encontrar explicações científicas, dadas sob a forma de dedução lógica. A realidade verdadeira é aquela que está de acordo com algum critério científico, confiável, para que se possa julgá-la e não o mundo acessível concreto. Por isso, o monumento Plano Piloto é preservado como a cidade ideal,

moderna, racional: os fins são ideais contra os quais uma hipótese (a cidade) é testada. Para a cidade moderna, universal, é importante a noção de integralidade, continuidade e totalidade deduzida dos princípios que produziram a cidade fordista, como a produção uniforme, em massa, do Plano Piloto.

As tentativas de equilibrar e harmonizar ideais não escondem as contradições do mundo real, no qual as diferenças das lutas de classe não puderam ser ocultadas, expressando-se no intenso crescimento urbano das periferias satélites. É falacioso pensar que as cidades satélites se opõem ao Plano Piloto, como uma paisagem dual, dicotomizada. Elas não poderiam existir sem o Plano, e é para mantê-lo que elas existem. Juntos formam a unidade da cidade segmentada em classes.

Na cidade planejada, os processos gerais interagiram com as condições específicas do lugar, a saber: fortes migrações; ausência de industrialização; função de capital federal; polarização das atividades terciárias no centro do aglomerado, devido às características dessas atividades; monopólio estatal da terra urbana na implantação da cidade; valorização extraordinária da terra urbana pela delimitação imposta às unidades funcionais e as políticas locais clientelistas.

Nas cidades de forte crescimento demográfico, as migrações massivas, a concentração no centro das funções de direção e os empregos nas diversas atividades produzem um território funcionalmente especializado e socialmente polarizado.

Em Brasília, isso ocorre com bastante nitidez. A falta de industrialização não permitiu a polarização periférica de empregos. A periferia fica na dependência da função residencial para expandir seu leque de atividades, ou da dinâmica urbana para ampliar as funções econômicas. É a mobilidade residencial, do centro para a periferia, ocasionada pela valorização do solo urbano no centro, que empurra camadas da população para a periferia e, conseqüentemente, exerce pressão sobre os mais pobres, que aí residem. Os novos moradores, com rendas um pouco mais elevadas que os anteriores, estimulam novas atividades. A descentralização de atividades ou mesmo vantagens locais para novas implantações comerciais, de serviços ou industriais não têm expressão no primeiro momento desse processo de mudança. É o duplo processo: seletividade espacial e segregação so-

cial, que conta nessa fase da dinâmica urbana e que leva a população de mais baixa renda para cada vez mais longe.<sup>5</sup>

No DF, esse duplo processo de segregação populacional está intimamente relacionado à política governamental vigente, que transfere para a periferia as populações pobres para “erradicar” as favelas e invasões formadas no anel central (Plano Piloto, Lagos Sul e Norte), e, mais recentemente, das cidades-satélites para os novos assentamentos (por exemplo, a favela Boca da Mata, em Taguatinga, foi transferida para Samambaia em 1989).

As políticas de assentamento representam uma maneira de tratar a questão urbana, considerando apenas a oferta de espaços para a habitação. Deixa-se sem discussão o processo de mobilidade interna, a criação de empregos e a melhoria da renda e das condições de vida nos lugares. Não se considera a vital complementação trabalho e moradia.

O processo de rápido crescimento das periferias e da expressiva migração para a cidade é mascarado pelas políticas públicas governamentais, com seus objetivos puramente habitacionais, que acabam contribuindo para a formação do centro polarizador metropolitano.

Na tentativa de preservar o centro desses fluxos migratórios, essas políticas locais criam estímulos para que eles se desencadeiem, uma vez que seu comportamento é analisado apenas em relação a itens estanques das necessidades básicas da população (ou emprego, ou saúde, ou habitação, ou educação, etc.). Essas políticas não atentam para a intensa desterritorialização de camadas sociais e que as perspectivas de sobrevivência oferecidas por uma metrópole encerram um grande número de variáveis de acesso aos bens de consumo coletivo.

A análise das migrações internas não passa apenas pela simples revelação geográfica dos lugares onde ocorrem as emigrações. É necessário compreender o que significam os fluxos para Brasília e as

---

<sup>5</sup> Para o entendimento de Brasília e sua área metropolitana, consultar o conjunto das obras organizadas por Aldo Paviani, a saber: *Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão*, São Paulo, Projeto, 1985; *Urbanização e metropolização. A gestão dos conflitos em Brasília*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1987; e *A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília*, Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1991.

razões do desenvolvimento desigual da distribuição-redistribuição territorial da população presa às regulações do mercado.

Assim, à medida que a cidade concentra os fluxos migratórios, as políticas governamentais tratam constantemente de realocar essa população na estrutura física da cidade, sem inseri-la em estruturas econômicas adequadas à permanência nos lugares da população migrante de baixa renda.

Um dos aspectos que pesa para que a substituição de pessoas se dê de forma tão rápida nessas áreas periféricas e que as torna tão vulneráveis ao processo de mobilidade residencial, do centro para a periferia e daí para mais longe, é sua inércia econômica.

A reestruturação dos espaços periféricos é também uma questão de consolidação dessas áreas com atividade residencial, juntamente com outras que permitam a geração de rendas e oportunidade de trabalho, o que levaria à sua inserção na dinâmica urbana do aglomerado, mediante novas funcionalidades, e lhes garantiria deixar de ser apenas reserva de espaço para o crescimento urbano, simples “fronteiras da urbanização”.<sup>6</sup>

Esse crescimento urbano rápido e não-equacionado é um importante desafio às políticas públicas governamentais. Da forma como se combinam as políticas e esse dado da realidade local, desencadeia-se um processo que se realiza na cidade como uma grande força geradora de espaços desiguais, formando uma periferia descoberta de toda e qualquer especialização para o trabalho.

## Alternativas para a dinamização da periferia

No presente trabalho, buscam-se alternativas de desenvolvimento, de caráter local, restritas às condições sociais concretas de áreas urbanas periféricas e pobres, onde se encontram elevados níveis de desemprego aberto ou oculto, aliados ao baixo poder aquisitivo da população, à dependência do centro do aglomerado, ou de outra cida-

<sup>6</sup> Ferreira, “Fronteiras da urbanização”, *Boletim de Geografia Teórica*, 21 (42).

de, para o trabalho, à reduzida taxa de participação da força de trabalho na PEA (população economicamente ativa), que é minimamente absorvida nos empregos locais e ao peso dos empregos do setor público em relação aos da iniciativa privada.

Essas áreas periféricas, surgidas da necessidade de abrir novos espaços para moradia, num processo de “exclusão” dos mais pobres das áreas valorizadas, tendo em vista o acelerado ritmo de urbanização, não apresentam condições atrativas para a descentralização das funções urbanas. Estas se ampliam no centro, invadindo, inclusive, áreas residenciais. Por outro lado, as novas funções terciárias não demandam grandes espaços para se instalar, devido à tendência à informatização.

Além disso, a ausência da polarização periférica de empregos industriais leva a que a periferia fique na dependência, apenas, da função residencial para gerar trabalho. O que, em se tratando de população de baixa renda ou periferizada, se torna difícil, em face da demanda pouco elástica. A ampliação do leque de atividades depende, então, da renovação urbana e da expansão das funções econômicas do centro para a periferia.

A descentralização de atividades, ou as novas implantações comerciais, industriais e de serviços com base em vantagens locais, não tem expressão no primeiro momento do processo de renovação da periferia. É a mobilidade residencial, centrífuga, ocasionada pela valorização do solo urbano, que empurra camadas da população para a periferia e, conseqüentemente, exerce pressão sobre os mais pobres, que aí residem. Os novos moradores, com rendas um pouco mais elevadas que os anteriores, estimulam a implantação de novas atividades.

A renovação da periferia pobre dá-se mais pela substituição de seus habitantes do que pela melhoria do seu padrão de vida. Isso ocorre porque esses lugares são vulneráveis ao processo de mobilidade residencial (do centro para a periferia e daí para mais longe), tendo em vista a sua fragilidade funcional, a inércia econômica e a falta de competitividade, em face da dependência do mercado local de baixa renda.

A estruturação socioespacial, e conseqüente segmentação do mercado de trabalho em Brasília, levou à confirmação e à continuação da tendência à formação de concentrações urbanas periféricas, com definidas características na economia espacial metropolitana, a saber:

a) *Funções predominantemente de âmbito local.* Tanto o comércio como os serviços atendem às demandas cotidianas, às necessidades elementares da população local de baixa renda, ligadas à função residencial e não regional.

b) *Atividades com baixa capacidade de dinamização,* tendo em vista que dependem do poder aquisitivo da população assalariada, do abastecimento de fora, no caso do comércio, do treinamento e dos serviços. Trata-se predominantemente de pequenas empresas, muitas delas informais, que contribuem para a economia local apenas com os baixos salários que pagam pelo reduzido emprego gerado. Eventualmente, há pagamento pela localização, freqüentemente conjunta com a residência.

c) *Fragilidade dessas atividades,* que são, de modo geral, recentes e de caráter informal. Têm a capacidade de proliferar facilmente, mas podem fechar a qualquer momento.

d) *Baixo peso na economia.* Esse dado se evidencia pelo baixo consumo de energia; pela pequena área destinada às atividades; pelos poucos empregos gerados; pela organização do tipo familiar; pela incipiência da produção; por pequena divisão de trabalho; pela baixa qualificação exigida, inclusive dos empresários, e baixa rentabilidade do trabalho.

e) *Baixo nível tecnológico.* De modo geral, não se pode excluir o emprego de tecnologia nos serviços e mesmo no comércio. Trata-se, no entanto, de tecnologia bastante difundida, acessível e necessária para realizar as atividades de reparos de aparelhos, de instalações comerciais e industriais e mesmo para os serviços pessoais.

A atividade econômica dessas localidades, constituída de pequenos negócios informais, ligados à função residencial, representa um dos aspectos da estratégia de sobrevivência dessa população pobre, gerando parte de seus empregos a custos reduzidos e atendendo às suas necessidades cotidianas de abastecimento e serviços junto à residência.

Em termos de demanda, o baixo poder aquisitivo é, de certa forma, compensado pela concentração espacial da população, em alguns casos bastante volumosa. Trata-se de demanda quantitativa e não qualitativa. A dependência de um mercado quantitativo não leva à

diversificação e à divisão de trabalho. Não gera fluxos e produz uma economia bastante fechada: capitais locais, mercado local e organização familiar.

O problema coloca-se, então, em buscar alternativas para dinamizar uma estrutura produtiva com essas características, sem excluir a população residente. Torna-se necessário, por conseguinte, buscar estratégias de dinamização das condições locais, que levem em consideração os interesses populares sem obstaculizar a acumulação, reduzindo as desigualdades sociais e revertendo o processo de exclusão. Admite-se que isso poderia ter viabilidade dentro das atuais tendências dos novos paradigmas de desenvolvimento.

Entende-se que um processo que pretenda dinamizar a estrutura produtiva local e ao mesmo tempo garantir a melhoria da qualidade de vida de sua população tem como condição *sine qua non* integrar no processo produtivo as diferentes camadas sociais e os diversos segmentos da economia local.

Uma das alternativas de desenvolvimento, calcada na dinamização da estrutura produtiva do lugar, com sustentabilidade, geração de empregos, elevação da renda, melhoria da qualidade de vida, objetivando a auto-suficiência da economia popular, é apresentada por Coraggio. Nessa proposta, o autor considera que as políticas urbanas para as próximas décadas devem contemplar as possibilidades de desenvolvimento segundo uma "perspectiva de crescente auto-suficiência econômica no campo popular". Isso significa desenvolver a economia local de base popular, ou seja, os setores excluídos da economia empresarial capitalista e que apresentam grande debilidade de inserção no mercado.<sup>7</sup>

Dentro dessas perspectivas, o referido autor defende uma alternativa de desenvolvimento da base econômica local, a partir do desenvolvimento humano, considerando as dimensões do trabalho e do desenvolvimento urbano. Esse modelo teria as seguintes premissas: levar em conta o atendimento dos interesses populares; realizar investimentos para ampliar as condições vitais da população; garantir maior

---

<sup>7</sup> Coraggio, "A construção de uma economia popular como horizonte para cidades sem rumo", em Queiroz e Alves dos Santos Junior (orgs.), *Globalização, fragmentação e reforma urbana*.

equidade na distribuição dos recursos públicos; concentrar recursos públicos nos setores mais carentes; regular o mercado em favor da população e não do capital como sempre ocorre; transformações estruturais para gerar políticas públicas sociais no sentido de superar as políticas assistencialistas, como caminho para se chegar à auto-suficiência; investimento no capital humano, como categoria social, em termos de desenvolvimento das possibilidades de expansão sistemática de suas capacidades, destrezas e habilidades; participação ativa do governo local e da comunidade na formulação das políticas públicas de forma participativa.<sup>8</sup>

A possibilidade de realização desse modelo depende de se adotar uma perspectiva estratégica comum de política social e econômica.<sup>9</sup> Propõe-se, então, que essa estratégia contemple os seguintes aspectos:

- integrar a economia local de base popular à economia globalizada de base tecnológica;
- elevar a produtividade da economia local mediante a introdução de novas tecnologias ao processo produtivo e à sua gestão;
- trazer inovações na estrutura produtiva local, em termos de mudanças e não apenas de aumentos e crescimento;
- ter sustentabilidade em termos ambientais, econômicos, sociais, culturais e políticos;
- articular o lugar com outros mercados;
- contar com a participação popular.

Para tanto, admite-se como estratégia para dinamizar a estrutura produtiva do lugar adotar como base as “potencialidades locais”. Essas “potencialidades” não seriam identificadas com qualquer atividade existente, atributo do meio físico, recurso humano ou natural, nem mesmo com alguma vantagem locacional. Considera-se que constituam “potencialidades” os objetos da estrutura produtiva que sejam parte do patrimônio social do lugar, integrados à cultura local e ao “capital humano”, que se apresentam como vantagens comparativas, calcadas no aprendizado e nos atributos da cultura, capazes de desencadear o dinamismo do lugar.

---

<sup>8</sup> Coraggio, *op. cit.*

<sup>9</sup> Coraggio, *op. cit.*

Com base na dinâmica da estrutura econômica urbana, considera-se que, quando são acrescentadas novas tecnologias às atividades já existentes, obtém-se o trabalho novo, o que significa maior produtividade, mais divisão de trabalho e aumento de eficiência. Por meio do trabalho novo, instala-se o processo de dinamização, que a partir de uma “atividade motora” estimula e induz o dinamismo das demais, o que resulta em ampliação das oportunidades de trabalho, aumento da produtividade, maior eficiência e competitividade.<sup>10</sup>

O dinamismo da estrutura produtiva por meio do acréscimo de trabalho novo às atividades já existentes permite a sua articulação com as novas, sem dicotomizá-las nem marginalizá-las, tendo em vista o princípio da integração, no qual a divisão de trabalho pelo acréscimo de trabalho novo vai gerando outras atividades, a partir das já existentes.

Na presente proposta, considera-se que as “potencialidades locais” se constituiriam em “atividades motoras” que desencadeariam um dinamismo endógeno, a partir do acréscimo de novas tecnologias, com base na teoria do trabalho novo.

Tal proposição difere totalmente dos tradicionais modelos de dinamização do lugar, pela via da introdução de uma atividade inteiramente nova aproveitando os recursos ou vocações existentes. No presente caso, trata-se de acrescentar novas técnicas às atividades existentes, para torná-las competitivas, absorvendo a tecnologia disponível no sentido de dinamizar as potencialidades no proveito da população local.

As colocações anteriores embasam-se nas novas teorias sobre as possibilidades do lugar no processo social, ou seja, a reconstrução teórica do papel do lugar, tendo em vista as tendências empíricas da espacialidade apontadas anteriormente.

Com base nessas tendências empíricas do atual processo de espacialidade capitalista, que se manifestam de forma particular em cada lugar, é possível admitir-se o papel das potencialidades locais na redefinição da funcionalidade do lugar da cidade, o modelo metropolitano hierarquizado e funcionalmente especializado tende a se transformar em uma estrutura policêntrica e mais complexa, dando margem a que

---

<sup>10</sup> Jacobs, *La economía de las ciudades*.

as periferias se redefinem a partir de suas potencialidades até então encobertas pela padronização imposta pelo planejamento uniformizante.

O processo atual de reestruturação urbana e regional apresenta-se “repleto de novas condições e possibilidades de particularizar as generalizações globalizantes”, segundo uma nova concepção teórica da espacialidade, que Soja denomina de “teoria social crítica espacializada”. Segundo o referido autor,

os sentidos geral e particular da espacialização cruzam-se reveladoramente no contexto contemporâneo, na formação das geografias pós-modernas, mas não perdem suas qualidades isoladas.<sup>11</sup>

Dentre as condições atuais da era informacional está a força da cultura, na combinação de forças responsáveis pelo aparecimento do novo. Surge daí um novo paradigma, pelo qual a inserção das economias periféricas na economia globalizada, de alta competitividade, dependerá mais da educação do povo e de sua capacidade de gerar conhecimento, do saber acumulado, do que das vantagens comparativas clássicas.<sup>12</sup>

A hipótese da reestruturação envolve a necessidade de valorização do capital humano como elemento fundamental para redefinir a nova estrutura do lugar, possibilitando novas estratégias de desenvolvimento, calcadas na participação popular nas possibilidades de articulação do local, com as diferentes escalas espaciais e com os processos sociais gerais, permitindo novas funcionalidades.

Um dos aspectos inovadores está na possibilidade de caminhos diferenciados de desenvolvimento para os lugares, com base nas particularizações das generalizações globalizantes, tendo em vista a necessidade constante de inovações e do papel que as diferenças passam a ter nos recentes processos gerais pós-modernos.

---

<sup>11</sup> Soja, *Geografias pós-modernas*.

<sup>12</sup> Storper, “Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado: o desafio dos países em desenvolvimento”, em Queiroz e Alves dos Santos Junior (orgs.), *Globalização, fragmentação e reforma urbana*.

## A reestruturação do espaço nos novos paradigmas de desenvolvimento

Depois de uma fase de descrédito do planejamento e dos modelos de desenvolvimento, as atenções voltam-se, atualmente, para a formulação de estratégias e de políticas que permitam reorientar os processos em curso.

A experiência do pós-guerra mostrou que o desenvolvimento não se dá a partir do crescimento da economia mundial. Esse paradoxo tende a persistir, tendo em vista que a passagem do fordismo à produção flexível não significa a capacidade de integrar a força de trabalho e as atividades populares no circuito de produção moderna. A era informacional cria novas seletividades, mantendo-se os conflitos sociais e econômicos, que tendem a se agravar.

A necessidade de reverter esse quadro explosivo alimenta as buscas no sentido de conseguir o crescimento a longo prazo, com equidade social e sustentabilidade ambiental, diminuindo tanto quanto possível as exclusões.

Como resposta às novas tendências da ciência, às novas realidades que se evidenciam e às exigências do próprio avanço tecnológico, pode-se considerar que vivemos uma época de surgimento de novos paradigmas para o desenvolvimento.

O “desenvolvimento sustentável” apresenta-se atualmente como a nova base paradigmática de um processo que visa à sustentabilidade, não só ambiental, mas social, política e cultural, além da econômica; que privilegia o desenvolvimento social e o capital humano e que adota novas estratégias, abandonando os rígidos modelos ideais e universalizantes, voltando-se para alternativas e atores locais, para a valorização dos recursos do lugar e para estímulos endógenos.

Transformação produtiva com equidade, é o que apontam estudos da Cepal,<sup>13</sup> como uma opção para a América Latina, a longo prazo, e como perspectiva para a crise atual.

Novas estratégias são apontadas como o esforço “de dentro”, defendido por Sunkel como forma de garantir o desenvolvimento susten-

---

<sup>13</sup> *Plobation, equidad y transformación productiva.*

tável, a partir da geração de um mecanismo endógeno de aceleração e de dinamização do processo técnico, o que permitiria uma capacidade própria de crescer com dinamismo e produtividade. Essa nova imagem do desenvolvimento tem um critério integrador de caráter estruturalista para responder à superação da crise e fortalecer a democracia na região. O modelo de desenvolvimento “de dentro” teria como base um dinâmico processo de aceleração, que estaria ligado à inovação e ao incremento da produtividade, combinando a utilização mais eficiente dos recursos existentes (tanto naturais como sociais) com a incorporação de progresso técnico, aliado à capacidade organizativa e disciplina social. A eficácia estaria ligada à otimização das potencialidades, o que daria a competitividade necessária à inserção da região na economia mundial.<sup>14</sup>

Se buscaría simultáneamente aprovechar en el corto plazo los potenciales productivos socioculturales, naturales y de capital ocioso y disponibles y, al mismo tiempo, aplicar una política de inversiones y de tipo institucional y sociocultural orientada a cambiar en el mediano y largo plazos la estructura dependiente, heterogénea y polarizada de esos patrimonios sociales, naturales y de capital acumulados.<sup>15</sup>

Segundo o referido autor, dessa forma seria possível alcançar o crescimento com equidade, num cenário de escassez de recursos. Não se trata de copiar, reproduzir ou transferir o progresso técnico, mas de ser capaz de assimilar as inovações tecnológicas e adequá-las ao modo de produzir, ou seja, criar estratégias para utilizar o progresso técnico no sentido do aproveitamento das potencialidades para ser competitivo.<sup>16</sup>

A tendência atual é a de abandonar as estratégias tradicionais, que concentravam todos os esforços sobre grandes projetos com base em estímulos externos, os quais drenam capitais de fora para dinamizar os atores regionais, que não ousaram ou não poderiam tomar a iniciativa. Nesses casos, o lugar ou a região ficavam submissos aos

---

<sup>14</sup> Sunkel, *El desarrollo desde dentro*.

<sup>15</sup> Sunkel, *op. cit.*, p. 68.

<sup>16</sup> Sunkel, *op. cit.*

critérios dos investimentos externos e aos projetos de custos elevadíssimos e que monopolizavam as atenções e os recursos locais, inibindo outras iniciativas. Com essa estratégia se criava um ponto de desenvolvimento, como um oásis, e o restante da região e seus habitantes continuavam como antes.<sup>17</sup>

Siebel considera ainda que uma inovação verdadeira a longo prazo deve ser buscada na estratégia de mobilização da própria região, admitindo que, quando os habitantes assumem a tarefa de recuperar sua região, encontram as formas de fazê-lo e criam seus próprios modelos e soluções. Assim, as novas estratégias recaem sobre as potencialidades endógenas, ou seja, sobre a mobilização dos atores locais e sobre a valorização dos recursos do lugar.

No que se refere ao planejamento urbano, segundo Harvey,<sup>18</sup> a norma atualmente é procurar estratégias “pluralistas e orgânicas” para a abordagem do desenvolvimento urbano. Em vez de se perseguirem planos grandiosos baseados no zoneamento funcional de atividades diferentes, busca-se uma “colagem” de espaços e misturas altamente diferenciadas.

Esses novos paradigmas têm base nas atuais concepções da ciência, nas quais rejeitam-se as interpretações teóricas de larga escala e de pretensa aplicação universal, onde a heterogeneidade, a diferenciação, a fragmentação, a indeterminação substituem a visão totalizante da realidade. A racionalidade do progresso linear é questionada, e a homogeneização, a padronização da produção e do conhecimento são consideradas ineficientes, num processo que se torna cada vez mais competitivo.

Estamos agora no processo de despertar do pesadelo da modernidade, com sua razão manipuladora e seu fetiche da totalidade, para o pluralismo retornado do pós-moderno, essa gama heterogênea de estilos de vida, de jogos de linguagem, que renunciou ao impulso nostálgico de totalizar e legitimar a si mesmo.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Siebel, “L’Exposition Internationale d’Urbanisme d’Emscherpar”, *Espace et Sociétés*, 72 (1).

<sup>18</sup> Harvey, *op. cit.*, p. 46.

<sup>19</sup> Harvey, *op. cit.*, p. 19.

As novas tendências dos processos sociais evidenciam-se com desenvolvimento tecnológico. As novas tecnologias das comunicações derrubaram as fronteiras do espaço e do tempo, com grandes implicações nas interações e inter-relações sociais, que passam a se dar em um espaço de dimensões totalmente diferentes. Os lugares aproximam-se, a velocidade das comunicações permite a difusão maior da inovação (muitos novos lugares são atingidos por ela), a mercadoria circula com mais facilidade e rapidez, permitindo o acesso a uma diversidade de materiais e de mercados.

Por outro lado, as novas tecnologias permitem diversificar a produção. Surgem setores inteiramente novos que atendem às demandas de mercados específicos. Gostos diversificados e preferências sobrepõem-se à padronização da produção. Surgem novos focos de produção em áreas onde não ocorriam, enquanto regiões tradicionais de produção são desativadas.

Entre essas novas tendências da organização da produção e do trabalho podemos apontar: elevados níveis de desemprego acompanhados de novos contratos de trabalho mais “flexíveis”, com redução de emprego regular e crescente uso do temporário, da subcontratação, do tempo parcial; proliferação de emprego informal (típico da periferia, agora também nas economias avançadas); aceleração do tempo de produção e do consumo, com a mobilização de artifícios que induzem a mudanças rápidas de usos e substituição de produtos; ampliação do setor serviços com subcontratação e consultoria; terceirização, levando a que atividades antes realizadas no interior de uma empresa passem a ser desenvolvidas por outras separadas econômica e espacialmente; ênfase na produção de bens e serviços de curta duração e não-fixos no espaço, como feiras, exposições e espetáculos.

Essas mudanças nas inter-relações sociais permitem admitir novas funcionalidades territoriais pela interconexão dos lugares; quebra das hierarquias espaciais; fragmentação do espaço e novas articulações; desenvolvimento do setor terciário, com localização mais livre em relação aos condicionantes espaciais anteriores.

Nesse contexto de mercados territorialmente descontínuos e de fluxos de mercadorias ligadas a demandas desiguais, modelos de desenvolvimento como centro-periferia e centralidade não se coadunam, assim como a padronização não atende à competitividade.

Daí, surgem as perspectivas para o território em escala local. Primeiramente, pode-se apontar a quebra da hierarquia espacial, ou seja, por exemplo, uma localidade poder ter, sob um dado aspecto, um alcance de mercado que ultrapassa o da região onde se encontra, sendo possível a esse pequeno lugar se articular com espaços de diferentes dimensões e em escalas diversas, como no caso de ilhas de alta tecnologia. Por outro lado, a flexibilidade da produção, do mercado e do trabalho podem trazer novas funcionalidades para a escala local.

O processo de produção, difusão e apropriação de tecnologias modificou-se, observando-se novas polarizações. Enquanto a produção tecnológica tende a se concentrar cada vez mais, a apropriação das técnicas fragmenta-se em uma multiplicidade de usuários no processo de produção. Não se trata de concentração espacial nem de dispersão, mas de fragmentação da produção no espaço, o que garante maior flexibilidade e favorece a escala local.

As intensas inovações têm seu *locus* na cidade e principalmente no centro, marginalizando a periferia espacial e socialmente e fragmentando os estratos intermediários. O desenvolvimento tecnológico redesenha a estrutura urbana, periferizando os “excluídos” e mudando a estrutura interna, que tende a ser funcionalmente menos hierarquizada e menos setorizada para se tornar policêntrica e mais complexa. A volta dessas periferias ao centro não é mais questão. O futuro delas depende da capacidade das sociedades urbanas de serem eficazes ao difundir socialmente os produtos das inovações.

As novas tendências da realidade e do seu enfoque permitem admitir novas alternativas de desenvolvimento, que revertendo o quadro anterior das práticas totalizantes passem a ter o lugar como ponto de partida. É preciso, no entanto, não adotar o “fetiche” do local e perder a perspectiva de apreender os processos políticos e econômicos, que estão cada vez mais universalizados, em sua profundidade, intensidade, alcance e poder sobre o cotidiano. A grande diferença estaria em considerar as interações do lugar com esses processos, as desigualdades daí resultantes e não ignorar as contradições novas ou antigas. Trata-se de conquistar novos espaços não apenas em sua dimensão territorial, mas principalmente social.

Pode-se admitir que novas vias de desenvolvimento devam ser buscadas levando-se em conta as peculiaridades locais, as demandas populacionais, a interação territorial do lugar, o sentido dos fluxos (de todas as ordens) a partir das conexões de transportes e de novas tecnologias de informação.

Como coloca Milton Santos,

a tendência atual é que os lugares se unam verticalmente, e tudo é feito para isso, em toda parte. (...) Mas os lugares também se podem unir horizontalmente, reconstruindo aquela base de vida comum suscetível de criar normas locais, normas regionais. (...) as uniões horizontais podem ser ampliadas, mediante as próprias formas novas de produção e de consumo. (...) Devemos ter isso em mente, ao pensar na construção de novas horizontalidades que permitirão, a partir da base da sociedade territorial, encontrar um caminho que nos libere da maldição da globalização perversa que estamos vivendo e nos aproxime da possibilidade de construir uma outra globalização, capaz de restaurar a dignidade do homem.<sup>20</sup>

Não se trata, no entanto, de impor um modelo de estrutura produtiva, mas de propor a reorientação das vias do desenvolvimento em função da sua sustentabilidade social e das demandas de preservação dos recursos ambientais, procedendo à análise das aspirações da população a fim de lhe permitir as oportunidades possíveis de realização e progressão social. Isso é mais eficaz e progressista do que procurar um ideal que seja bom para todos.

## Conclusão

Não obstante as mudanças significativas no processo mais recente de industrialização capitalista, no DF, ainda continuam a agir sobre

---

<sup>20</sup> Santos, "O retorno ao território", em Santos, Souza e Silveira, *Território, globalização e fragmentação*, p. 20.

a cidade os mesmos procedimentos ultrapassados, quando se trata da tomada de decisões sobre políticas públicas. Essas ainda estão baseadas na implantação dos velhos projetos de grandes unidades industriais fordistas, especializadas e de alta tecnologia, para impulsionar o desenvolvimento econômico e socioespacial das periferias urbanas, formadas por um conjunto de mão-de-obra com pouca ou nenhuma especialização. Esse modelo de formação de políticas públicas ignora os microprocessos em andamento, gestados no interior das relações socioespaciais locais, que poderiam proporcionar um “efeito multiplicador” mais eficiente, em termos de mudanças na estrutura ocupacional e residencial da cidade.

Tais políticas de desenvolvimento realizadas no Distrito Federal não têm sido suficientes para sustentar um investimento e crescimento industrial doméstico firme, capaz de gerar aumentos nos níveis de emprego e de renda. Portanto, não é capaz de desencadear um processo de reestruturação socioespacial e econômico auto-sustentável, que proporcione melhor qualidade de vida, dignidade e cidadania para a população de baixa renda.

Por isso, sustenta-se a hipótese de que seja possível pensar a economia urbana de Brasília a partir da análise e da importância das respostas locais ao processo de desenvolvimento global do capitalismo, tentando resgatar e mobilizar as potencialidades e as habilidades locais, para provocar a efervescência dos processos que sejam capazes de responder às questões colocadas. Essas poderiam ser buscadas numa nova abordagem e conceituação do desenvolvimento econômico e urbano analisado de “baixo para cima”, proporcionando a visão de uma nova divisão interna do trabalho, sempre em transformação. Segundo Jacobs,<sup>21</sup> “quanto maior o número de divisões do trabalho realizadas em uma nova economia, maior será a capacidade intrínseca das economias para adicionar novos bens e serviços”.

Uma política de economia urbana para a cidade precisa compreender, analisar e interpretar essa complexa espacialidade local das relações sociais para propor a ligação necessária entre forma espacial e processos sociais e, conseqüentemente, tentar redefinir suas novas formas e funções.

---

<sup>21</sup> *La economía de las ciudades.*

No entanto, a cidade não é vista, tanto pelo governo quanto pelos seus habitantes, como o lugar do surgimento do novo, da emergência de organizações sociais, da ruptura com o padrão idealizado. Pelo contrário, em Brasília, o modelo tem sido legitimado tecnicamente pelos planos de ação governamental, o que dificulta implementar hipóteses de rompimento com a ação política que reestrutura a cidade a cada período histórico.<sup>22</sup>

Não obstante a rigidez do planejamento e sua lógica, Brasília conseguiu, sob certos aspectos, fugir ao padrão de urbanização da cidade fordista, que se caracteriza pela ocupação contínua e massiva dos espaços, com poluição ambiental e função industrial. Isso se deve a ações locais específicas de base geopolítica, com vistas à preservação da função de capital e da garantia da qualidade de vida no centro do aglomerado, o que vem comprovar a hipótese da importância do papel do local no processo de desenvolvimento.

Inovadoramente terciária, surge, então, no DF, uma paisagem urbana pós-moderna, descontínua, com suas cidades externas, denominadas de satélites, e grandes espaços desocupados, que lhe permitem manter a qualidade de vida ambiental.

No horizonte da cidade pós-moderna, vê-se, como miragem, alguns barracos sob a poeira da estação de seca, que se transformam rapidamente em assentamentos urbanos, com muitas mil famílias, estabelecidos por processos graduais e fragmentados de decisões políticas. No terreno “movediço” dos assentamentos, várias famílias vão passando, misturadas à poeira da velocidade acelerada da mobilidade intra-urbana, que desafia as políticas de regulação fundiária de forma espetacular, evidenciando o caráter mutável do lugar.

## Bibliografia

CEPAL/CELADE. *Plobation, equidad y transformación productiva*. Santiago do Chile, 1993.

---

<sup>22</sup> Penna, *Política urbana: a ação do Estado no Distrito Federal*.

- CORAGGIO, Jose Luís. "A construção de uma economia popular como horizonte para cidades sem rumo". Em Queiroz, L. C. R. e Alves dos Santos Junior, O. (orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro, 1993.
- HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola, 1992.
- FERREIRA, Ignez C. Barbosa. "Fronteiras da urbanização". *Boletim de Geografia Teorética*. Rio Claro, 21 (42): 121-130, 1993.
- JACOBS, Jane. *La economía de las ciudades*. Barcelona, Ediciones Península, 1971.
- PENNA, Nelba Azevedo. *Política urbana: a ação do Estado no Distrito Federal*. Dissertação de mestrado apresentada ao Departamento de Urbanismo/Universidade de Brasília. Brasília, 1991.
- SANTOS, Milton. "O retorno ao território". Em Santos, Milton; Souza, Maria Adélia de e Silveira, Maria Laura. *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo, Hucitec-Anpur, 1994.
- SIEBEL, W. "L'Exposition Internationale d'Urbanisme d'Emscherparr". *Espace e Sociétés*. Paris, 72 (1): 65-82, 1993.
- SOJA, Edward W. *Geografias pós-modernas*. Rio de Janeiro, Zahar, 1993.
- STORPER, Michael. "Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado: o desafio dos países em desenvolvimento". Em Queiroz, L. C. R. e Alves dos Santos Junior, O. (orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro, 1994.
- SUNKEL, Osvaldo (org.). *El desarrollo desde dentro*. México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

# A REALIDADE DA METRÓPOLE: MUDANÇA OU TRANSFORMAÇÃO NA CIDADE?¹

Aldo Paviani

## Introdução

Na atualidade, mais do que em toda a história da humanidade, o urbano e o processo que o gera, a urbanização, se impregnam de movimento, mudanças e transformações que a sociedade mesma lhes impõe. Tempo e espaço amalgamam-se, acelerados por forças acumuladas na urbanização pretérita, sendo vetores que demarcam as tendências, desejos e pressões em diferentes contextos e formações socioespaciais.

Espaço e tempo, imbricados, projetam possibilidades e arranjos em todos os lugares urbanos, sob os impulsos de matrizes geradoras de inovações e informações, contíguas ou remotas, dentro do cenário de globalização, fragmentação, concentração-dispersão a que todo o espaço habitado se submete.

No período técnico-científico e informacional só é possível captar e ter conhecimento dos processos em âmbito global e/ou regional graças à velocidade com que o mundo se faz “presente” em todos os lugares por meio da *mass media* e da instantaneidade dos sistemas informacionais em rede.

A aceleração dos processos socioespaciais, com a aplicação da ciência e da técnica, torna viável conhecer o mundo *nos lugares* e a posição dos lugares antigos e novos nos cenários em transformação.

Sendo o lugar urbano, é necessário conhecer-se os atores/forças que impulsionam a urbanização para, então, compreender as imposições, acomodações, ajustes, mudanças e transformações em curso.

---

¹ Conteúdo básico de trabalho apresentado na Anpege, Encontro Internacional Lugar, Formação Socioespacial, Mundo, USP, de 8 a 10 de setembro de 1994.

Com esse conhecimento poder-se-á abarcar a totalidade materializada na fragmentação, dispersão, concentração e globalização em diferentes escalas e formações sociais, em termos de processo.

Metodologicamente, portanto, a geografia urbana do futuro terá que se equipar para captar o inexorável e o irreversível nos processos de fragmentação, dispersão e globalização rebatidos em novas e antigas realidades, fazendo superar a noção dicotomizada arcaico/moderno e de contexto desenvolvido e subdesenvolvido que permeou os estudos urbanos empíricos elaborados pelos geógrafos nas últimas três ou quatro décadas.

Diante do objeto, os atores enfrentam barreiras e estrangimentos para implementar propostas de mudança, seja por intermédio do que se denomina de *reforma urbana* seja por elementares programas como os preconizados em *planos diretores urbanos*.

O item *terra* é uma das grandes barreiras ou empecilhos, como se constata em freqüentes depoimentos de gestores urbanos e nos resultados de pesquisas sobre o processo de urbanização, sobre planejamento urbano ou simples planos e alocações de novos equipamentos ou infra-estruturas urbanas.

Inicialmente, neste trabalho, desenvolveremos alguns raciocínios teóricos sobre as mudanças/transformações urbanas, e a respeito de questões como a da *terra como condicionante* da expansão urbana e como barreira que se interpõe ao soerguimento da cidadania. Analisam-se algumas problemáticas cruciais para a qualidade do ambiente urbano, de sua expansão/periferização com apartação socioespacial, aventando-se soluções possíveis e perspectivas para a gestão de territórios metropolitanos.

## Mudança/transformação na cidade

A cidade, como construto socioespacial, reveste-se de caráter cambiante conforme a atuação das forças que impulsionam o processo de urbanização. Nesse sentido mudam estruturas/funções e formas espaciais da cidade que se tornam obsoletas com o passar do tempo,

necessitando de renovação e/ou alterações. Daí por que, no decurso de algumas dezenas de anos, certos “fixos urbanos” poderão não resistir às pressões da sociedade, emergindo formas/funções ou estruturas novas a partir de intervenções nos antigos cascos da cidade renovada.

A cidade também apresenta fixos com permanência, pois não se alteram mesmo ao longo de processos seculares, e é por esse motivo que algumas cidades apresentam feições históricas, preservadas como testemunhas de culturas passadas, ultimamente “tombadas como patrimônios históricos da humanidade”.

Aparentemente, todavia, as cidades parecem apresentar maior densidade de fixos, pois o caráter de mudanças/transformações não é capturado ao longo de uma mesma geração social, ou se percebem apenas aquelas mudanças de algumas estruturas/formas/funções pontuais no território, como derrubada de casarões coloniais para a construção de arranha-céus em seu lugar ou de velhas fábricas em cujo sítio se constroem modernos *shopping centers*. Além de pontuais no espaço urbano, as mudanças são fragmentadas estruturalmente, pois nem todas as coisas mudam ao mesmo tempo ou mudam ao sabor do incrementalismo de certos governantes, por pressões sociais, por interesses econômicos ou de grupos e por “deterioro/obsolescência” quanto ao uso. Nesse sentido, um dos grandes impulsionadores de mudanças pontuais/fragmentadas são os gestores urbanos que adotam à forma incrementalista de atuação ou quando agem associados ou não a empresas imobiliárias no sentido de mudar usos da terra urbana ou para ampliar fisicamente os limites da cidade. As políticas de assentamentos populacionais, quando implementadas com as assim denominadas “erradicações de invasões”, alocam novos territórios à cidade, provocando modificações quantitativas e qualitativas nos fixos e nos fluxos urbanos. Claro está que o incrementalismo assim efetivado não transforma a cidade e o espaço social em que se insere. A transformação não ocorre porque não se altera a essência da vida social urbana, pois o reassentamento de favelados faz-se por ações de cooptação de lideranças comunitárias e por aliciamento político de contingentes consideráveis de desfavorecidos, isto é, dos pobres “erradicados” das favelas. Nessa ação incremental de governo tem papel de destaque um amplo trabalho de *marketing* político sob a égide da “ideologia da casa

própria” e a partir de doação de terreno e uso constante dos meios de comunicação de massa. Os *mass media* têm desempenhado papel importante na veiculação das ações de assentamentos e “mutirões populares”, anunciando as diferentes estratégias e logística de acesso à terra, tais como: requisitos para “cadastramento” e para o recebimento de lote ou da casa popular, prazos para inscrição, salário auferido, tamanho da família, anos de moradia na favela, etc.

Nesse ponto caberia um parêntese para avaliar uma questão importante que é o papel dos movimentos populares para pressionar mudanças no quadro urbano. Ao contrário dos anos 1980, em que os movimentos reivindicatórios possuíam vigor, nos anos 1990 pode-se perceber um arrefecimento da ação popular ou até uma certa perplexidade ante o grande movimento político em curso neste meado de década. Hoje, observa-se que não será em todo o contexto urbano que irão aparecer os “interlocutores válidos” como aponta Jacobi,<sup>2</sup> quando avalia os movimentos reivindicatórios perante o Estado. Tampouco se perceberá que o Estado irá “legitimar suas reivindicações”, como indica Jacobi.<sup>3</sup> O que se poderá avaliar é o que já denominamos de “esvaziamento de demandas”, com a cooptação de movimentos reivindicatórios por parte de certos agentes governamentais, o que ensejará a antevisão de mudanças na cidade a partir de ações de cúpula, envolvendo atores econômicos em “grandes obras urbanas” e não a partir da base, dos movimentos organizados, sobretudo nas periferias urbanas.

Pela análise acima infere-se que a cidade poderá, assim, ser modificada sem transformar a condição de pobre do ex-favelado ou da população empobrecida como um todo. Não só a cidade não vai sendo transformada pelos diversos atores, como passa a ser a base para vicejarem nela ações paternalistas, corporativistas e assistencialistas de certos governantes. E desses aspectos há exemplos em quase todas as cidades brasileiras, bastando aprofundar estudos empíricos.

Mas há que se considerar, igualmente, que em certos contextos, a longo prazo, a cidade pode modificar-se mesmo naqueles fixos aparentemente congelados no espaço de uma geração. Pode-se afirmar

---

<sup>2</sup> “Atores sociais e Estado”, *Espaço & Debates*, IX (26): 11.

<sup>3</sup> *Op. cit.*, p. 12.

que os lugares urbanos possuem gerações ou feições particulares, diversificadas e cambiantes de acordo com as forças sociais que os construíram. Uma geração urbana poderia ter a duração de duas ou três gerações sociais, algo como 120 anos. Daí por que, no espaço de vida útil do tipo “de-pai-para-filho”, as feições urbanas, em suas linhas mais abrangentes, parecem imutáveis ou, como já foi referido por Milton Santos, apresentam “rigidez” de estruturas/formas urbanas.

Pode-se considerar que a análise do espaço urbano tem sido muito mais dirigida para a captura das mudanças do que das transformações. Essas não apenas parecem raras, como exigem bagagem teórico-metodológica mais afinada, inclusive sob o ponto de vista ideológico e operacional. Um exercício teórico-metodológico, portanto, será o de cotejar a plethora de mudanças, antigas ou recentes, com as pouco percebidas ou raras transformações urbanas.

Sob o ponto de vista do aprofundamento de pesquisas empíricas e da demanda por novos aportes metodológicos e teóricos, o que segue faz parte de um percurso de trabalho com preocupações que se quer debater para a socialização do conhecimento a respeito da urbanização em nosso contexto. Não se retira do exposto o caráter de desafio que a questão urbana impõe aos geógrafos neste final de século, na busca de conhecimentos novos como o das transformações urbanas.

### Acesso à terra e à cidadania<sup>4</sup>

Em países capitalistas, a terra tem sido utilizada como fator de produção, tanto no ambiente urbano como no agrário. Todavia, nesses mesmos países, o uso da terra como mercadoria<sup>5</sup> favorece o surgimento e a manutenção de resultados perversos, como a exclusão dos empobrecidos, a segregação e a apartação socioespacial de consideráveis

---

<sup>4</sup> Debatido no III Fórum Brasília de Artes Visuais, Mesa Brasília: Projeto, Concretização e Perspectiva, em 4 de setembro de 1994, sob o patrocínio da Fundação Athos Bulcão, em Brasília.

<sup>5</sup> Paviani, *Brasília — a metrópole em crise. Ensaio sobre urbanização*, p. 41.

contingentes populacionais. Com isso, os que não têm acesso à terra são perifêrizados social e geograficamente.

Além da questão ideológica que a terra urbana envolve, constata-se que a carência de terrenos desocupados ou com possibilidades de uso futuro indica ser este um gargalo ou condicionante à expansão das cidades e à distribuição equitativa dos equipamentos físico/sociais. Portanto, o inaccessão à terra, por vezes mantido por forças conservadoras, conduz inexoravelmente ao inaccessão à escola, aos equipamentos de saúde pública, aos meios de produção e à própria reprodução da força de trabalho, como a moradia.

A terra "valorizada" com ações especulativas tem conduzido o processo de urbanização a dois movimentos de ocupação dos sítios urbanos:

a) verticalização, com a construção expandida de edifícios e arranha-céus;

b) horizontalização, expansão periférica, com crescente alargamento dos limites dos perímetros urbanos, sobretudo das metrópoles.

Logicamente, verticalização e horizontalização podem estar sendo usadas em movimento simultâneo, favorecendo a imagem da dinâmica urbana, mas dissimulando carências e ocultando a ampliação da pobreza perifêrizada. Com isso, em algumas grandes cidades brasileiras, a terra vai sendo "valorizada" ao mesmo tempo no centro e na periferia, complicando a ação dos gestores urbanos e sendo uma barreira ao exercício pleno da cidadania.

Deve-se sublinhar que por acesso à terra se entende, igualmente, acesso à moradia, ao trabalho continuado e bem remunerado e aos bens e serviços produzidos com o esforço da sociedade como um todo. Ao esforço para democratizar o acesso à moradia digna deve-se agregar a abertura de espaço para o desenvolvimento da cidadania. Como referido, o inaccessão conduz à exclusão, à formação de favelas, presentes mesmo em cidades intermediárias e pequenas, numa expressão espacial da ampliação dos contingentes empobrecidos em todos os lugares e não apenas nas metrópoles. Nestas, as favelas reproduzem-se em pontos centrais e em sua periferia geográfica.

Mesmo localizando-se nos pontos centrais das grandes cidades, os pobres são perifêrizados, porque não possuem acesso ao que é es-

sencial à dignidade da vida humana. Os periféricos nos anéis externos atuam para ampliar a mancha urbana, na procura de terrenos ainda não “valorizados”. A favela, assim, é a materialização da periferia geográfica em pontos do território urbano destituídos de infraestrutura. Por isso, essas favelas passam a ser ocupadas por população de baixo estrato socioeconômico, assumindo igualmente a característica de último refúgio para os pobres terem um abrigo.

Conforme se dê a luta para a instalação da favela, ela passa a ser o *espaço conquistado*, possível apenas nos piores tratos de terra, localizados em encostas de morros, nos mangues e nas margens alagadiças de riachos ou rios que cortam as cidades. Se o favelado ocupa um terreno público ou privado, aos poucos ou de forma coletiva, passa a ser considerado “invasor”, sujeito à “erradicação” por estar cometendo o delito de ocupar terra de propriedade alheia, vedado pela lei...

Em conferência realizada (em junho/1994) na Universidade de Brasília, Jean Lojkin destacou alguns aspectos que caracterizam os destituídos na França, por ele denominados de *precarizados*, sobretudo em questões ligadas ao trabalho. No nosso entender, nos países subdesenvolvidos, os precarizados sociais constituem-se em força de trabalho *descartável* ou sujeita às “lacunas de trabalho”, como aventamos anteriormente,<sup>6</sup> porquanto já não há mais postos de trabalho para ela no assim denominado “mercado de trabalho urbano”. Dessa forma, os *descartáveis* vão atingindo os mais baixos degraus do inaccessível e, por isso, passam a morar na rua, sob pontes, viadutos ou mesmo sob as marquises dos edifícios centrais das cidades.

Para Milton Santos, aos pobres mutila-se a cidadania quando a eles se nega o acesso à terra, quando se passa a denominá-los de *usuário da moradia* ou *consumidor*...<sup>7</sup> Assim, o “cidadão mutilado”, a que se refere Milton Santos,<sup>8</sup> passa a ser um não-produtor, um não-consumidor, um “não-trabalhador”, fadado à própria inventividade para a sobrevivência, um aliado dos produtos engendrados por uma sociedade excludente e produtora de apartação social.

<sup>6</sup> Paviani, “A construção injusta do espaço urbano”, em Paviani (org.), *A conquista da cidade, movimentos populares em Brasília*, p. 118.

<sup>7</sup> Santos, *O espaço do cidadão*, p. 13.

<sup>8</sup> *Op. cit.*, p. 19.

## Acesso “dado” versus acesso conquistado

Como referido, a favela, em alguns contextos tida como “invasão”, é o *espaço conquistado* pelos pobres urbanos. É o território conquistado provisoriamente, enquanto alguma obra pública, de saneamento, de acesso viário, de drenagem, etc., não a “valoriza”. A terra valorizada expulsa o favelado, daí sua condição de “meio-cidadão”, de “cidadão incompleto”, ao qual se sonegaram direitos plenos e a liberdade.

A “invasão” não-legalizada é passível de “erradicação” para que se possam ocupar os terrenos com outras atividades. Por vezes, alguns governantes “erradicam” de outra forma, isto é, passam a “assentar” os favelados, transferindo o conjunto de forma “organizada”, mas destruindo vizinhanças e associações de moradores. Para essas transferências se viabilizam terrenos para “conjuntos habitacionais” ou se organiza a periferização dirigida com programas denominados “assentamentos em lotes semi-urbanizados” ou “conjuntos populares”.

A atuação nesses moldes pode ser enquadrada em sua totalidade no modelo incrementalista de governo, que pontualiza esses assentamentos em tratos de terra pouco preparados e até com Relatórios de Impacto Ambiental (Rimas) desfavoráveis ao povoamento urbano. Uma consequência política das ações incrementais é a cooptação dos transferidos para que, com “mutirões”, implementem alguns serviços básicos, além de assumirem o encargo de construção de suas moradias. Ora, como se referiu, a “erradicação” de favelados para “limpeza” de áreas em vias de valorização faz surgir o *acesso dado*, que se opõe ao *conquistado*. De modo geral, o *espaço dado* abre as portas para a degradação do ambiente urbano com duas possibilidades: a concessão de lotes “semi-urbanizados” não estimula cuidados com a qualidade ambiental, sendo freqüentes voçorocas, acúmulo de lixo, esgoto a céu aberto, deslizamento de terras, enchentes, etc. Com a observação dessas ocorrências, pode-se “mapear” a área deteriorada, que geralmente coincide com aquela ocupada pelos pobres.

## A metrópole de Brasília como caso empírico

Brasília, como as demais metrópoles latino-americanas, apresenta crescimento urbano impulsionado por dois vetores, o populacional e o das atividades econômicas. Na expansão populacional tem destaque o incremento vegetativo, coadjuvado por correntes migratórias. A população pressiona um crescimento da ordem de noventa mil habitantes, anualmente. No âmbito econômico, Brasília estruturou-se sob a pressão dos setores terciário e quaternário. Nestes, destacam-se setores empresariais, privados, e, logicamente, da alta administração federal, além de um forte incremento nos setores de serviços, construção civil, comércio, vigilância/manutenção e apoio ao turismo. Na fase atual, deve-se atentar para as perspectivas quanto à magnitude dos problemas de porte metropolitano, nos quais têm proeminência a questão do uso da terra, do desemprego/má distribuição de renda e o da periferização/apartação socioespacial.

No Censo Demográfico de 1991, que revelou serem 146.917.459 os brasileiros, são urbanitas 110.875.826 ou 75,5% do total.<sup>9</sup>

Isso significa que apenas 24,5% vivem no meio rural, ou 36.041.633 habitantes. Somos, portanto, um país eminentemente urbano, se adotarmos o *viés populacional*.

Onde estão os urbanitas? Uma boa parcela encontra-se em 130 cidades com mais de cem mil habitantes. Nessas cidades, podemos destacar 21 com mais de quinhentos mil, oito com mais de um milhão e três com mais de dois milhões de habitantes.

E Brasília, onde se situa? Sua posição vem crescendo a cada censo: no de 1991, encontrava-se entre as oito com mais de um milhão, ou seja, era exatamente a quinta colocada, com seus 1.515.889, entre Belo Horizonte, com 1.529.566, e Recife, com 1.296.995 habitantes, considerados apenas os municípios-sedes (não suas áreas metropolitanas). Apenas para efeito de comparação do crescimento da população, registra-se que, em 1970, havia 537.492 habitantes em Brasília. Já em 1980, os urbanitas somavam 1.127.911 habitantes do DF. Isso mostra um incremento de cerca de um milhão de habitantes

<sup>9</sup> IBGE, *Sinopse preliminar*, 1991.

em vinte anos (1970/1991) e de quatrocentos mil no intervalo 1980/1991.

Brasília, portanto, assumiu uma posição de grande cidade, tendo população de porte metropolitano, o que lhe traz igualmente problemas assemelhados aos das demais metrópoles, dos quais destacaremos alguns, adiante.

TABELA 1  
DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO, NASCIMENTOS/ÓBITOS NO DF

| Núcleo urbano      | População urbana/1991(1) | Nascimentos 1991(2) | Óbitos 1991(2) |
|--------------------|--------------------------|---------------------|----------------|
| Distrito Federal   | 1.515.889                | 39.145              | 6.864          |
| Brazlândia         | 32.864                   | 1.168               | 223            |
| Ceilândia          | 357.672                  | 9.603               | 1.548          |
| Cruzeiro           | 51.230                   | 1.195               | 166            |
| Gama               | 142.822                  | 4.247               | 750            |
| Guará              | 97.374                   | 2.059               | 358            |
| Núcleo Bandeirante | 47.688                   | 1.438               | 233            |
| Paranoá            | 33.545                   | 1.045               | 116            |
| Planaltina         | 68.292                   | 2.457               | 447            |
| Plano Piloto       | 262.264                  | 5.079               | 1.008          |
| Samambaia          | 125.709                  | 3.071               | 417            |
| Sobradinho         | 68.227                   | 2.146               | 397            |
| Taguatinga         | 228.202                  | 5.340               | 937            |

Fontes: (1) IBGE, *Censo demográfico - 1991*, p. 32.

(2) Codeplan, *Anuário estatístico. Características Demográficas - 1992*, pp. 95 e 97.

Dos 1.601.094 habitantes do Distrito Federal, 94,7% viviam em cidades e 85.205, ou 5,3%, no meio rural.<sup>10</sup>

A população masculina era de 723.176, e a feminina, de 792.713, ou 69.537 mulheres a mais em relação aos homens. Esse fato poderá ter implicações no chamado mercado de trabalho e na própria esfera da reprodução humana.

<sup>10</sup> IBGE, *Censo demográfico - 1991 - DF*.

A população urbana que sabia ler e escrever ascendia a 86,9%, ou seja, 1.353.439 habitantes com cinco anos ou mais. Eram analfabetos apenas 13,1% dos urbanitas. No meio rural, os analfabetos eram representados por 27,9% da população.

De acordo com dados recentes da Codeplan, a População Economicamente Ativa (PEA) do DF era de 772.500 pessoas, em junho de 1994, das quais 15% encontravam-se desempregadas, ou seja, 115.800 pessoas.<sup>11</sup> Ainda segundo a Codeplan,

o pequeno crescimento de 0,1% no nível ocupacional correspondeu à geração de 0,9 mil postos de trabalho. A administração pública apresentou um crescimento positivo pelo terceiro mês consecutivo, elevando em 0,8% o seu nível de emprego, enquanto a indústria de transformação foi responsável pela perda de 1,5 mil postos de trabalho, o que corresponde a uma retração de 6,1% em relação ao mês anterior.<sup>12</sup>

Nos demais meses do corrente ano, os percentuais mantiveram-se ao redor dos 15%, revelando uma conjuntura adversa para a PEA, que materializa situação assemelhada às demais grandes cidades brasileiras no aspecto de desemprego, como, por exemplo, São Paulo e Porto Alegre. Na avaliação do Dieese,

após quatro meses de seguidos aumentos, em abril, a taxa de desemprego na região metropolitana de Brasília apresentou ligeira queda, de 15,9% para 15,4% da PEA. Com isso, o número de desempregados recuou 3,25%, para um total estimado de 119.000, praticamente igual ao registrado em idêntico mês de 1993...<sup>13</sup>

<sup>11</sup> Codeplan, *Resultados, PED/DF, Pesquisa de Emprego/Desemprego* – jun./1994.

<sup>12</sup> Codeplan, *op. cit.*, p. 3.

<sup>13</sup> Dieese, “Mercado de trabalho”, *Boletim Dieese*, XIII (159): 19.

## Problemas emergentes

Dentre muitos, vale ressaltar dois problemas inter-relacionados: o da organização do espaço urbano e sua gestão e o da apartação socioespacial.

A organização do espaço urbano processou-se constantemente sob o formato de assentamentos esparsos, distantes entre si e do centro (o Plano Piloto de Brasília). Definimos Brasília como “metrópole polinucleada”, em razão do padrão reiterado de alocação de núcleos residenciais.<sup>14</sup> Nessa organização do espaço da cidade, tem papel de destaque o uso da terra urbana. A terra tem sido uma condicionante, apesar do monopólio público, no sentido de que ela poderá ser inacessível, escassa em certos momentos, distante para alguns e valorizada pelos que dela se apropriam com intuito especulativo.

Dáí resulta que a terra urbana condiciona e é uma barreira para os planejadores, para os cidadãos e para os gestores da cidade.

Para os gestores e os planejadores urbanos, a barreira terra não será tanto aquela do sítio, pois os engenhos tecnológicos têm resolvido problemas de topografia e outros, mas aquela dos terrenos vagos ou aquela terra que aguarda valorização futura. Essa impede e constringe a distribuição eqüitativa dos equipamentos urbanos essenciais: escolas, hospitais, vias de acesso, viadutos, etc., e condiciona a implantação de moradias, sobretudo para a população empobrecida ou “população de baixa renda”, como a denominam alguns. Sobre esse aspecto recomendamos a coletânea *A conquista da cidade. Movimentos populares em Brasília*, editada pela Editora Universidade de Brasília, em 1991, com diversos trabalhos sobre aspectos da organização interna da cidade.

## O futuro da metrópole

De modo geral, quase não se vislumbram transformações em nosso meio urbano, sobretudo sob novos formatos de gestão metropoli-

---

<sup>14</sup> Paviani, *Brasília – a metrópole em crise. Ensaio sobre urbanização*.

tana. Apesar de a Constituição de 1988 ter inovado, abrindo aos estados federados a possibilidade de designar novas áreas metropolitanas, não se tem notícia de iniciativas concretizadas nesse sentido, passados sete anos da promulgação da Lei Maior. Isso no âmbito do formalismo institucional.

No âmbito socioespacial, procuram-se instrumentos para ampliar a equidade e a distribuição justa dos bens e serviços que a cidade produz/oferece. Nesse sentido, aponta-se o Estado, por seus instrumentos e aparato estrutural, como tendo papel deflagrador dos processos integrativos e de democratização do espaço urbano, cabendo-lhe ser o “mediador dos interesses e conflitos” gerados no bojo da sociedade. Por isso são bem atuais as afirmações de Ana Amélia da Silva, pelas quais

se a construção de uma sociedade mais justa, e portanto do projeto democrático, é um projeto ilimitado, na medida em que está sempre aberto para a possibilidade de sua modificação, conclui-se que o imprevisível, o novo, o indeterminado são inerentes ao regime democrático.<sup>15</sup>

Infere-se daí que a sociedade pode abrir possibilidades, mas que elas se inscrevem em um quadro de indeterminações, conflitos de interesses e jogo político que somente podem ser articulados a partir da base, para ganhar força de poder mudar, alterar e, ao fim, configurar transformações em profundidade.

Uma vez que a análise do plano urbano de Brasília e da consolidação da capital se realizou em outros trabalhos (coletâneas e artigos), neste, procedemos à atualização de algumas problemáticas. Caberia, agora, a indagação a respeito das perspectivas para a capital federal. Como se dará sua evolução populacional? Que aspectos da organização socioespacial podem ser indicados? Que mudanças, alterações ou transformações se podem aventar?

---

<sup>15</sup> Ana Amélia da Silva, “A luta pelos direitos urbanos: novas representações de cidade e de cidadania”, *Espaço & Debates*, X (3): 38.

O crescimento populacional por incremento vegetativo, em todo o DF, foi de cerca de 32 mil pessoas, em 1991 (cf. Tabela 1). Mas algumas estimativas indicam ser esse dado subestimado e que, na realidade, há um incremento ao redor de quarenta mil pessoas anualmente. Se a esse crescimento somarmos o ingresso anual de algo como quarenta ou cinquenta mil migrantes, consideramos que Brasília crescerá, em termos populacionais, ao redor de oitenta a noventa mil habitantes, ou o somatório do Paranoá e Núcleo Bandeirante – uma cidade nova, de porte médio, anualmente. Em resumo, nos próximos cinco anos, há que se providenciar terra urbana (moradia e toda a infraestrutura) para uma cidade do porte da Ceilândia, no mínimo, com cerca de quatrocentos mil moradores.

Antevêm-se, portanto, necessidades básicas, emprego, meios de transporte de massa, etc., a serem implementadas, em proporções não negligenciáveis, a curto prazo.

Deve-se também antever algumas medidas para modificar a atual estruturação do espaço metropolitano e regional, como:

1) a provável criação de uma área metropolitana de Brasília (AMB), envolvendo as áreas urbanas do DF e entorno, que elevará o número de cidades componentes do novo conjunto, abrangendo uma população superior a dois milhões de habitantes. O anel externo da metrópole, criado por iniciativa de incorporadores imobiliários, deverá absorver esforços para ser dotado de infra-estrutura física e social, pois é formado por vilas e cidades extremamente carentes em termos de equipamento e de possibilidades de gerar empregos. É a gestão no âmbito local, no espaço geográfico sub-regional;

2) as necessárias medidas a serem tomadas para a criação de uma região metropolitana de Brasília (RMB), capaz de amortecer os impactos das migrações inter-regionais e dos investimentos necessários à descentralização urbana da capital. Trata-se da gestão em escala regional – uma necessidade;

3) a previsível alteração do “perfil de empregos”, fruto de estratégias para fortalecer o papel econômico da AMB, como, por exemplo, a implantação de parque industrial no anel externo e a atração de diversos pólos ligados às atividades não dependentes de fatores de localização geográfica (pólo de informática, de biotecnologia, de difusão de informações, de turismo, etc.).

No plano interno, é de se prever a ampliação de núcleos habitacionais para a classe média e o aquecimento da indústria da construção civil. O desenvolvimento de atividades ligadas à alta tecnologia atrairá investimentos externos, com a dinamização dos setores de prestação de serviços, abastecimento, hotelaria, entretenimento e outros.

Logicamente, as novas atividades e o seu próprio aquecimento serão fatores atrativos para correntes migratórias, sendo imprescindível que iniciativas de âmbito nacional e extra-regional sejam tomadas para evitar a inchação da AMB, criando-se oportunidades alternativas nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, como referido.

Sem a diversificação de oportunidades na agricultura, pecuária e agroindústria em todo o Centro-Sul, Norte e Sudeste, qualquer medida isolada para o DF e entorno redundará no agravamento do quadro metropolitano em maiores proporções do que os possíveis benefícios dos incentivos e iniciativas locais e da região próxima. A experiência com o fracasso ocorrido com a tentativa de criação, nos anos 1970, da Região Geoeconômica de Brasília demonstra ser necessário um conjunto de estratégias em Goiás, Mato Grosso e Minas Gerais, para que outras possibilidades se abram, além daquelas que se indicam para a AMB.

Além disso, é necessário atacar o problema não-resolvido da dependência orçamentária que o governo do DF tem em relação ao governo federal. Modificar a estrutura fiscal e estabelecer um padrão contínuo de transferências financeiras da União para a AMB é fundamental para o novo quadro de gestão que se delinea.

Por fim, mas não menos importante, estabelecer um horizonte permanente para a gestão do DF, em termos de *planejamento compreensivo*. Será fundamental que diferentes administrações tenham um referencial globalizado de atuação para maximizar recursos financeiros escassos. O planejamento compreensivo evitará desperdícios com a descontinuidade de ações de governo e, sobretudo, com a dispersão de iniciativas quando o perfil de atuação é *incremental*. Nas ações incrementais, surgem iniciativas isoladas, fragmentadas e pontuais, de tal forma que os custos para a gestão pública se tornam elevadíssimos, sem atender às demandas da população ou atendendo apenas a clientes, sob o formato paternalista e assistencialista.

Quanto às mudanças e transformações, o que há para registro? Pode-se pensar em transformações e ações no sentido de trazer ao debate a “cidade utópica”. Nela, valores como o justo acesso social ao que foi socialmente gerado e ofertado são metas a atingir. Essas metas, por sua vez, são gestadas em longos períodos, antecedidos por paulatinas alterações do modo de atuar dos agentes públicos e privados. Mas de nada adiantarão mudanças apenas no aparente, nas formas/estruturas e funções, que se alteram apenas na superficialidade. O exemplo clássico de extirpar de áreas ditas “nobres” os favelados só poderá servir à manutenção do *status quo*, sem atingir a profundidade que se exige para transformar o pobre/desvalido ou “precarizado” em cidadão. As transformações, portanto, dependem de um grande esforço da sociedade como um todo (e deve ser mantido por longo período).

Ao tornar públicas algumas das críticas que se fazem aos administradores do DF, não se tem outro objetivo que o do aperfeiçoamento de práticas que façam a cidade ser objeto de apropriação por parte dos que participaram de sua construção, evitando-se o agravamento da qualidade socioambiental em toda a AMB. Nesse sentido, ampliar a equidade social significa abrandar as possibilidades de tensão e de conflito, evitando-se a instalação de um quadro de periferização com apartação socioespacial incompatível com a desejada meta de transformar Brasília em capital de terceiro milênio...

## Bibliografia

- CODEPLAN. *Anuário estatístico do DF – 1993*. Brasília, Codeplan (no prelo).
- DIEESE. “Mercado de Trabalho”. *Boletim Dieese – XIII* (159): 12-27, jun.1994.
- IBGE. *Censo demográfico – Distrito Federal – 1970*. Rio de Janeiro, 1973, v. 1, t. XXIX.
- . *Censo demográfico – Famílias e domicílios – DF*. Rio de Janeiro, 1983, v. 1, t. 6.

- . *Censo demográfico – Mão-de-obra – DF*. Rio de Janeiro, 1983, v. 1, t. 5.
- . *Sinopse preliminar do censo demográfico 1991*. Rio de Janeiro, 1991.
- . *Censo demográfico 1991 — DF*. Rio de Janeiro, 1991.
- JACOBI, Pedro. “Atores sociais e Estado”. *Espaço & Debates*. São Paulo, IX (26): 10-21, 1989.
- PAVIANI, Aldo. *Brasília - a metrópole em crise. Ensaio sobre urbanização*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1989.
- . “A construção injusta do espaço urbano”. Em Aldo Paviani (org.). *A conquista da cidade. Movimentos populares em Brasília*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1991.
- SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. São Paulo, Nobel, 1987.
- SILVA, Ana Amélia da. “A luta pelos direitos urbanos: novas representações de cidade e de cidadania”. *Espaço & Debates*. São Paulo, X (3): 28-41, 1990.



# HABITAÇÃO E EMPREGO: UMA POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL

*Luiz Alberto de Campos Gouvêa*

## **Introdução**

No presente artigo pretende-se desenvolver uma análise crítica das políticas governamentais na área da habitação, evidenciando seus erros e acertos e mostrando a verdadeira história do *apartheid* social do trabalhador na capital da República.

Num segundo momento, formula-se, em linhas gerais, uma política de habitação e de emprego para o trabalhador do DF, procurando, acima de tudo, propor soluções que evitem os imensos núcleos urbanos dormitórios, construindo uma proposta de política habitacional em que, paulatinamente, as cidades-satélites do DF sejam *cada vez mais cidade e menos satélite*.

## **Uma história de segregação e controle social**

### *A construção*

No início, meados da década de 1950, houve um chamado para os brasileiros, do próprio presidente da República, Juscelino Kubitschek, no sentido de construir a nova capital do país.

Não faltavam promessas de dias melhores para todos que participassem daquela empreitada. É importante que se diga que a construção de Brasília não era tratada como mais uma obra, mas buscava-se, desde o início, passar a idéia de que as coisas realmente iriam mudar após a construção da cidade.

Assim, os trabalhadores alimentaram a esperança e migraram para o Planalto Central em quantidade, sonhando com a possibilidade de aqui melhorar de vida para trazer suas famílias. Acreditavam estar construindo um pedaço deste novo país. Chamavam, inclusive, Brasília de “a capital da esperança”.

### *Os grandes conjuntos habitacionais*

Entretanto, o sonho durou somente o tempo da construção da cidade.

A rigor, os “pioneiros” trabalharam como “trator” limpando a área para a ocupação de outros.

Mesmo antes da inauguração da capital, em 1958, foi criada Taguatinga como núcleo-dormitório, desequipado e distante dos locais de trabalho. A partir de 1960, a política de implantação de grandes conjuntos habitacionais distantes foi vigorosamente implementada, e os “construtores da cidade” foram sumariamente removidos para os núcleos satélites do Gama, Sobradinho, Vila Buritis (Planaltina) e, já na década de 1970, para a Ceilândia.

Todos esses núcleos tinham em comum as grandes distâncias do centro de empregos – o Plano Piloto –, que na ocasião concentrava quase a totalidade dos postos de trabalho.

É importante que se diga que esses núcleos não tinham nenhuma infra-estrutura urbana ou comunitária, fazendo seus moradores ficarem praticamente acampados no meio do cerrado, sem água, luz, esgotamento sanitário, e sendo obrigados a pagar parte significativa de seu salário por um transporte caro e deficiente.

Criou-se, assim, uma lógica urbana que subverteu a própria validade da “eficiência” e do conceito de planejamento urbano como ciência aplicada, para viabilizar funcionalmente a cidade.

Tem-se como única explicação plausível para essa organização territorial a necessidade, tanto dos governos civis quanto militares que se sucederam, de traçar uma estrutura urbana que facilitasse, não a vida das pessoas, mas sim o controle social. Diga-se de passagem, esse foi um dos principais motivos para a mudança da capital, do Rio de

Janeiro para o despovoado Planalto Central. Ressalte-se, também, que o Plano Piloto, na ocasião, possuía mais de 70% dos postos de trabalho, obrigando a grande maioria dos habitantes das cidades-satélites a se deslocar por mais de trinta quilômetros e despender parte significativa de seus parcos salários com transporte.

Assim, com essa política, criou-se a base da estrutura urbana do DF, onde cidades-satélites ocupadas pelos trabalhadores e mal servidas de equipamentos gravitam em torno de um ajardinado Plano Piloto, onde reside a burocracia que governa o país.

Faz-se necessário notar que diferenças espaciais, ligadas à condição de renda, existem em todo o país, mas nada se compara ao verdadeiro *apartheid* social que se criou planejadamente em Brasília.

Como dizia Carlos Nelson dos Santos,<sup>1</sup> “Brasília constitui-se num modelo quase perfeito de segregação social”.

### *A Nova República e a privatização das terras públicas*

No Distrito Federal observaram-se, de forma cíclica, momentos de grande oferta de moradias em núcleos distantes do Plano Piloto, intercalados por momentos de não-oferta de habitações, salvo curtos períodos próximos às eleições, quando se buscou atender às reais necessidades da população, com interesses puramente eleitorais.

Um dos períodos em que o poder público praticamente não ofertou habitações, ou fez uma oferta irrisória e de péssima qualidade, foi no período de 1985/88, no governo José Aparecido.

O que basicamente marcou esse período foi o não-entendimento da questão da habitação, pois as propostas para “sanar” o problema não relacionavam a moradia com as demais políticas públicas. Surgiram então programas como o “Retorno com Dignidade”, no qual o governo pagava a passagem de volta do migrante e obrigava seu retorno, infringindo o preceito constitucional do direito de ir e vir, além do que essa política significava uma malversação dos recursos públicos, pois não existia nenhuma garantia de que o migrante não retornaria

---

<sup>1</sup> *A cidade como um jogo de cartas.*

imediatamente a Brasília, uma vez que no local de origem não foram sanadas as condições que motivaram sua partida.

O não-entendimento da questão habitacional ficou mais evidente no programa “Entorno com Dignidade”, em que, da mesma forma que nos períodos militares, os “novos governantes”, na sanha de segregar a população, passaram a erradicar as pessoas que moravam nas favelas de Brasília, transferindo-as para Brasilinha/Goiás, localizada fora do DF, a setenta quilômetros do centro de emprego e de poder. O resultado de tal ação foi o retorno da maioria absoluta das famílias, pois mesmo que lhes fossem dadas ótimas moradias (o que não foi o caso), sua permanência no local inviabilizava-se, pois não teriam como mantê-las sem os empregos, ou um transporte barato e eficiente.

Assim, a Nova República, ao mesmo tempo que expulsava a população pobre para outros estados, numa política inócua e inconstitucional, doava as valorizadas terras próximas ao próprio Plano Piloto para pagar os compromissos da campanha eleitoral de 1985. Tal procedimento foi inclusive objeto de ação popular promovida pelos servidores da Terracap, fato que influenciou decisivamente na destituição do então governador José Aparecido de Oliveira.

### *Habitação, populismo e demagogia*

No governo Roriz (1988 a 1994),<sup>2</sup> devido ao desgaste político de seu antecessor e à existência de sucessivas eleições, a habitação passa a ser utilizada como instrumento para angariar simpatias populares e principalmente conter o avanço dos partidos progressistas, em particular o Partido dos Trabalhadores (PT-DF).

Num primeiro momento, Roriz, premido pela proximidade das eleições, muda radicalmente a política que o governo vinha implementando e passa a ofertar moradias, utilizando os programas habitacionais de forma deliberada para desestruturar o movimento popular no

---

<sup>2</sup> Na análise considerou-se o período que o vice-governador Vanderlei Valim assumiu como continuação do governo Roriz, pois todos os ocupantes dos principais cargos no governo e os procedimentos continuaram os mesmos, funcionando a troca de cargos como uma manobra para possibilitar a reeleição de Roriz.

DF, causando um retrocesso na organização do movimento que nem mesmo a ditadura militar conseguiu nos anos de maior repressão.

Assim sendo, distribuiu, por exemplo, para a associação de inquilinos, com cerca de mil associados, vinte lotes de cada vez, criando um sistema propício à corrupção interna que causava o descrédito das lideranças, permitindo um total atrelamento dos moradores ao governo e em particular à pessoa do governador.

Ressalte-se que a distribuição dos lotes é vista pelos moradores como uma doação, pois, embora exista um termo de compromisso assinado com a Terracap que implica taxas de ocupação, por determinação “verbal” do governador, essas taxas não são cobradas,<sup>3</sup> possivelmente na expectativa de algum partido político ou poder público levantar a questão e mais uma vez Roriz sair como “bom samaritano” e mais votos angariar com o uso da máquina pública.<sup>4</sup>

Por outro lado, as áreas escolhidas para a implantação dos assentamentos e o próprio desenho deles geravam grandes impactos ambientais.

Com efeito, esse fato pode ser observado em todos os assentamentos implantados no governo Roriz. Entretanto, a cidade-satélite de Samambaia, pelas suas dimensões, apresenta-se como o principal exemplo de desenvolvimento da política habitacional do governo. Passa-se então a uma avaliação mais detalhada desse assentamento.

A cidade de Samambaia constitui-se no primeiro grande loteamento desenvolvido a partir das recomendações do Plano de Expansão e Organização Territorial do DF, Peot (1977). Esse plano reforçou o crescimento de Brasília na direção Taguatinga/Gama em detrimento das áreas próximas ao Plano Piloto, reafirmando especialmente as idéias de segregação social entre o Plano Piloto e as cidades-satélites.

Assim, Samambaia seguiu a tradição das demais cidades-satélites do DF, localizada a cerca de 35 quilômetros do Plano Piloto e implantada sem as condições mínimas de infra-estrutura.

---

<sup>3</sup> Ver Patrícia Colela, nesta obra.

<sup>4</sup> De fato, nas vésperas das eleições — setembro de 1994 — Roriz enviou à Câmara Legislativa projeto de lei propondo a doação de cerca de 130 mil lotes, criando uma situação de absoluto constrangimento à oposição, influenciando, assim, nas eleições, com o uso da máquina governamental e chegando às últimas consequências do seu projeto clientelista.

Foi planejada para abrigar uma população de aproximadamente 366 mil habitantes e, como as outras satélites, teve parte significativa de seu contingente populacional assentado sem que a cidade dispusesse de qualquer oferta de emprego, constituindo-se, como os demais núcleos do DF, em dormitório do Plano Piloto (Fig. 1).

Foram transferidos para a cidade-satélite de Samambaia, a partir de 1989, às vésperas das eleições, os inquilinos de fundo de lote, moradores em Taguatinga e Ceilândia, e das várias favelas próximas ao Plano Piloto, em particular da favela do Ceub.

Samambaia foi ocupada precipitadamente no período chuvoso, sem rede de água, esgotamento sanitário e águas pluviais. Observa-se que, devido à inclinação do terreno e às características de fragilidade do solo, havia recomendação técnica dos autores do projeto de somente se implantar o núcleo com infra-estrutura completa.

Entretanto, os interesses eleitorais do governador nomeado (Roriz) em se candidatar nas eleições que se aproximavam anteciparam o processo e mais de 120 mil pessoas foram transferidas para a área, em menos de dois anos.

Mais uma vez na história, a habitação serviu como instrumento eleitoral, dentro da mais antiga concepção populista, e a população permaneceu praticamente acampada, sofrendo os rigores do tempo, como ocorreu em outubro de 1989, quando, numa única chuva, cerca de cem casas recém-construídas ficaram totalmente destruídas, com centenas de pessoas feridas, além da perda dos materiais de construção, móveis e utensílios domésticos.

Dessa forma, a população viu-se castigada e exaurida ao extremo, sem que houvesse a menor necessidade. Apesar de tudo o que sofreu, e esse é o lado mais perverso da história, acabou ajudando a eleger para governador do DF o causador de tamanhos transtornos. Com relação ao projeto da cidade, este foi concebido dentro do ideário racionalista, para comportar uma população de cerca de 366 mil habitantes, com uma densidade aproximada de trezentos a quatrocentos habitantes por hectare, mais que o dobro das demais satélites do DF. Apesar disso, sua concepção urbana não privilegiou o encontro das pessoas. A satélite foi "dividida" ao meio por uma rede de alta-tensão (200m de largura por 12km de comprimento), o que cria uma

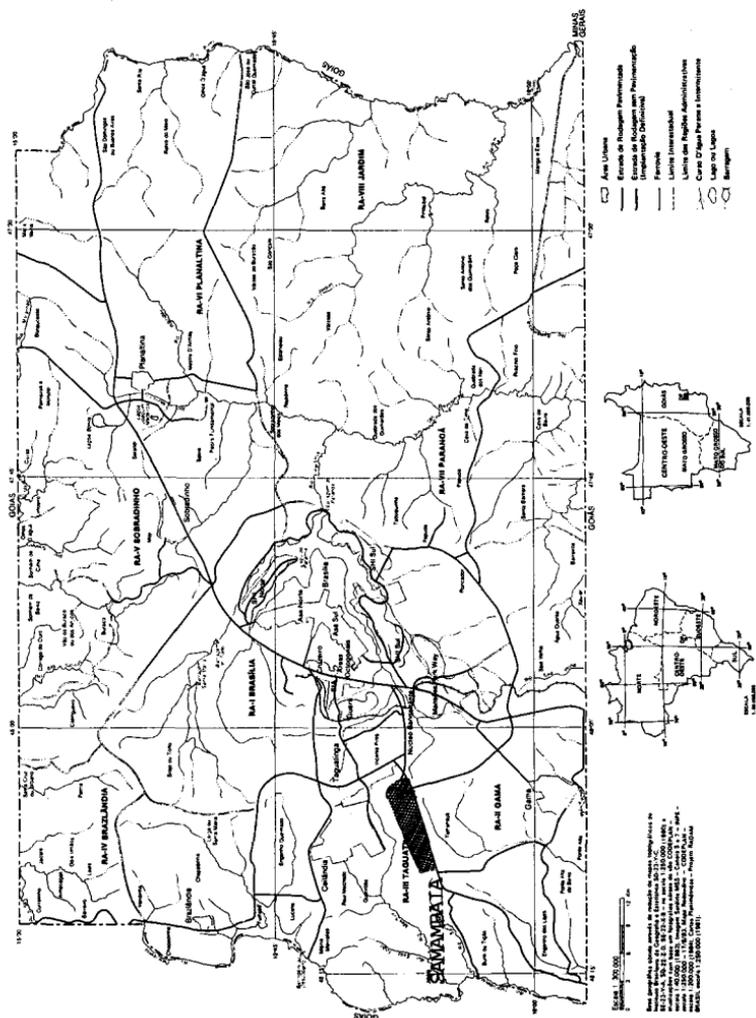


Fig. 1 — Distrito Federal — cidade satélite de Samambaia

barreira física, gerando uma área de uso humano restrito, bem no “coração da cidade” (Fig. 2).

Por outro lado, é nessa área que circula o VLT. (Veículo Leve sobre Trilho), constituindo-se no ponto forte da estrutura urbana de Samambaia, pois as vias cortam a cidade de fora a fora, facilitam o acesso e viabilizam um transporte de massa central.

Observa-se, entretanto, na Avenida Central que, devido à redução da cota vertical da rede de alta-tensão em função da elevação da rede de esgoto e conseqüentemente da elevação do leito da via, a passagem de veículos a certa altura ficou impossibilitada, comprometendo assim a circulação de coletivos (ônibus), no sentido norte/sul.

Ainda no que diz respeito ao desenho urbano, a sinuosidade do sistema viário interno de várias das quadras tem puramente uma função estética, pois no que tange a reduzir a velocidade das águas pluviais seu desempenho deixa muito a desejar. Apesar das inúmeras correções de voçorocas e do constante encascalhamento das vias, são visíveis os estragos das águas das chuvas em todo o loteamento, principalmente nas pistas externas e de maior largura (Fig. 3).

Assim, a sinuosidade e o contínuo processo de encascalhamento acabaram colocando as vias em cotas superiores às soleiras das casas, o que, além de não funcionar como um efetivo instrumento para acabar com os efeitos da erosão do solo, serviu em alguns casos (Q. 406) para direcionar as águas pluviais para dentro dos lotes residenciais adjacentes, gerando enormes transtornos para os moradores (Fig. 3).

Outro problema identificado no desenho urbano da cidade é a repetição, que causa monotonia e confusão para a orientação do usuário eventual e mesmo do morador (Fig. 4). Além disso, o fato de os lotes terem, em grande parte, área pouco superior a  $100\text{m}^2$  (de  $105$  a  $112\text{m}^2$ ) e serem ocupados por famílias grandes (cinco a seis pessoas por família, em média) tem gerado uma série de problemas de adequação de uso e mesmo de invasão da área pública.

De fato, a idéia de se fazer, numa mesma quadra, lotes de tamanhos diferentes, parece extremamente correta. Todavia, a forma como ocorreu na malha urbana de Samambaia torna o espaço criado de difícil uso público, acabando esses espaços por serem apropriados gratuitamente por particulares (Fig. 4).

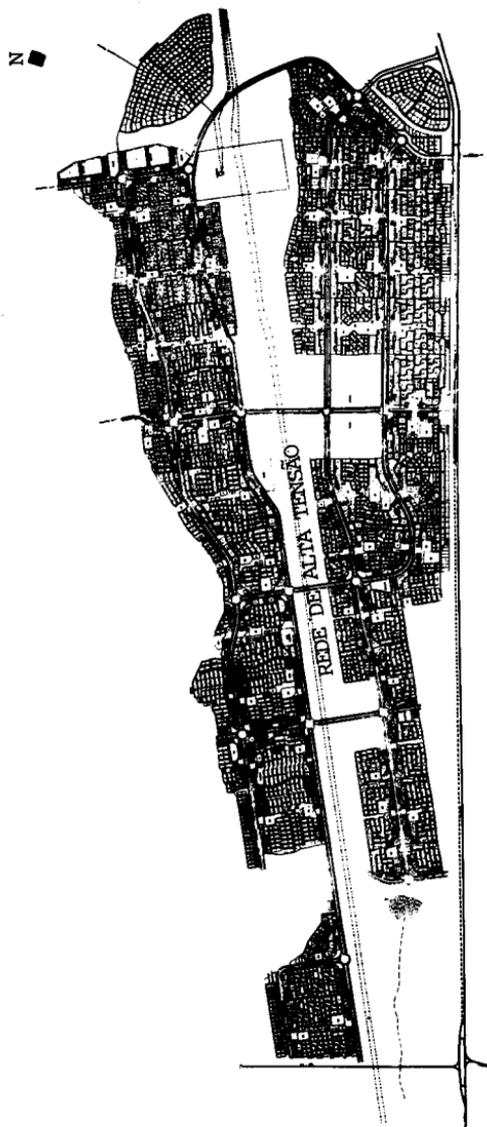


Fig. 2 — Cidade satélite de Samambaia

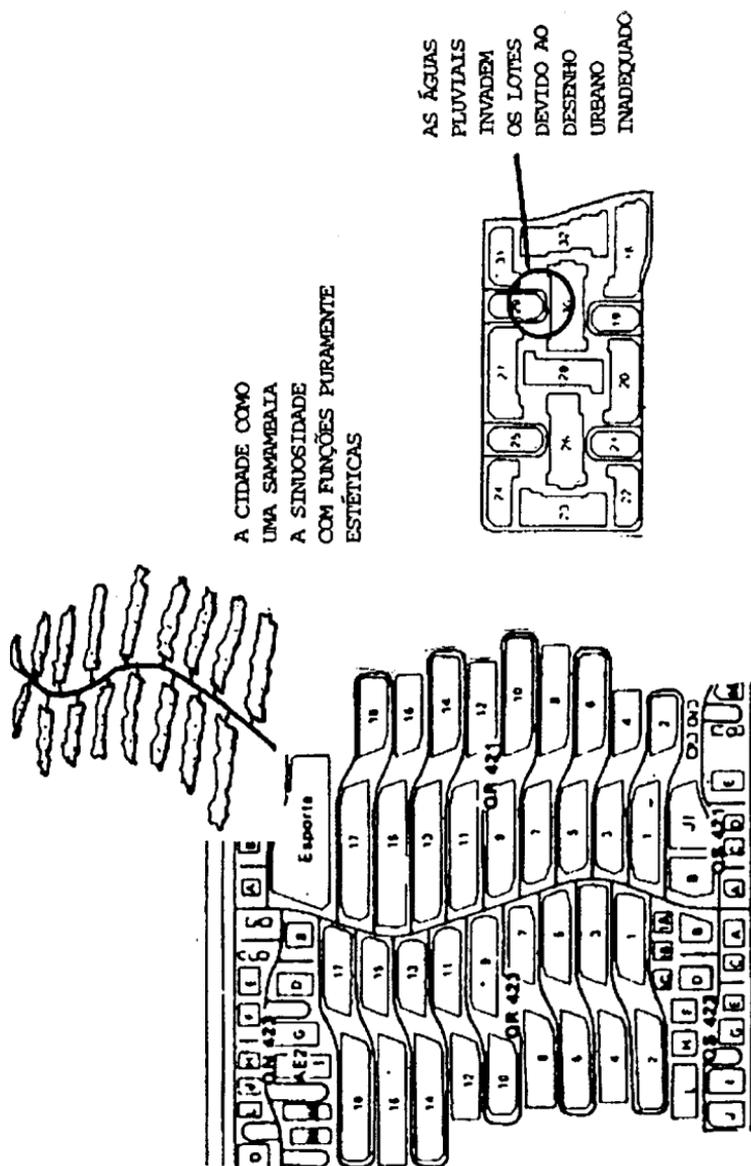
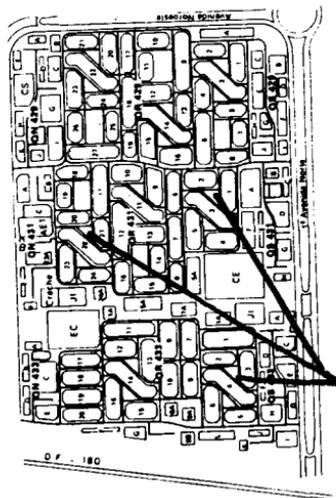
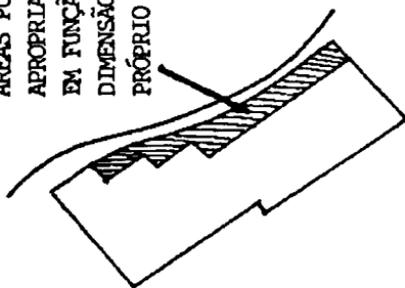


Fig. 3 — Quadras da cidade satélite de Samambaia

ÁREAS PÚBLICAS  
 APROPRIADAS PELOS MORADORES  
 EM FUNÇÃO DA PEQUENA  
 DIMENSÃO DOS LOTES E DO  
 PRÓPRIO DESENHO URBANO;



REPETIÇÃO DE UM MESMO  
 DESENHO URBANO CAUSA  
 MONOTONIA E CONFUSÃO  
 PARA ORIENTAÇÃO DO  
 USUÁRIO EVENTUAL E  
 MESMO DO MORADOR.

Fig. 4 — Quadras da cidade satélite de Samambaia

A ocupação da área, sem a infra-estrutura básica, em particular sem o calçamento das vias, tem gerado um comportamento que acaba por prejudicar a construção da casa, ou seja, os moradores se vêem obrigados a construir muros frontais altos, para impedir a entrada da massa de poeira das ruas, o que vem prejudicar, também, a ventilação para o interior da residência. Cumpre ressaltar, entretanto, que os altos índices de criminalidade contribuem bem mais que a poeira para se elevarem os muros da cidade.

Por fim, observa-se que a aridez e a desolação são as palavras que melhor definem a paisagem urbana de Samambaia (1992). O arrasamento da terra para a implantação da cidade, as voçorocas, a ausência absoluta de vegetação e a poeira vermelha em suspensão ou a lama abundante são a imagem de uma realidade construída desnecessariamente precária, por motivações puramente eleitoreiras.

Ainda a tipologia arquitetônica repetida, de casas tipo da Shis ou das pequenas casas térreas, construídas pela população sem a mínima assistência técnica, dão à cidade um aspecto de permanente canteiro de obras, árido e monótono, reforçado pela falta de pontos de referência na paisagem plana e pelas milhares de antenas de televisão.

O mais grave é que, apesar de toda essa precariedade, os custos de implantação e de manutenção do loteamento são extremamente elevados.

Observa-se que, de forma geral, os custos de implantação de loteamentos em áreas de solos propícios a processo erosivo são elevados, ainda mais quando não se implanta a infra-estrutura adequada para prevenir o problema, como ocorreu em Samambaia. Assim, a correção freqüente das voçorocas abertas pelas chuvas e pela água que escorre dos inúmeros chafarizes aumenta o custo de implantação e de manutenção, numa proporção de no mínimo dez vezes superior àquela prevista no projeto original. Os constantes encascalhamentos<sup>5</sup> evidenciam esses gastos. Como diz a população... “aqui se encasalha direto”, ou constantemente.

---

<sup>5</sup> Cada encascalhamento equivale a 1/3 do custo do asfalto da mesma área – dado fornecido pelos órgãos técnicos da administração regional de Ceilândia.

Além do mais, o desenho sinuoso das ruas e dos conjuntos, que visavam apenas a efeitos estéticos, criou a necessidade de aumentar as dimensões das redes subterrâneas e também do número de postes de energia elétrica e iluminação pública, encarecendo significativamente a malha urbana.

Com efeito, as redes de água e esgoto tiveram, em Samambaia, seus custos majorados em 30% a 40% em função da necessidade da colocação de peças especiais que possibilitassem a execução de redes com freqüentes mudanças de direção (Fig. 5). A maior extensão das redes e também a maior distância média das ligações individuais são alguns dos fatores que oneram o sistema de água potável na satélite (Fig. 5).

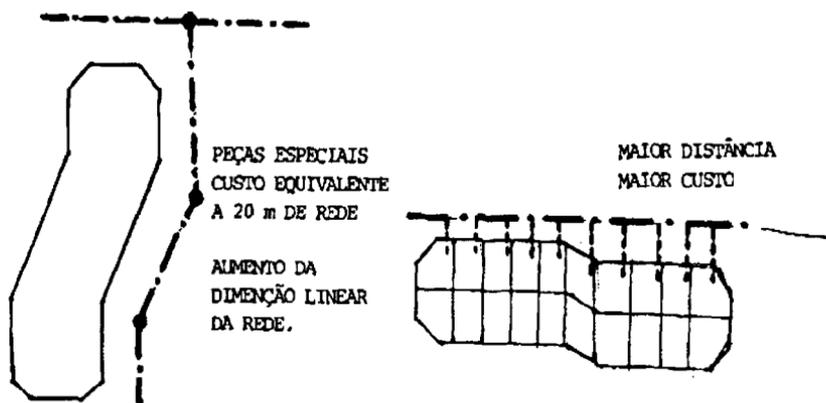


Fig. 5 — Rede de infra-estrutura urbana: sinuosidade aumenta o custo

No caso das redes de esgoto, o mesmo acontece, e a maior mudança de direção obriga a colocação de um número maior de poços de visita, além do desenho muitas vezes forçar a duplicação da rede (Fig. 6).

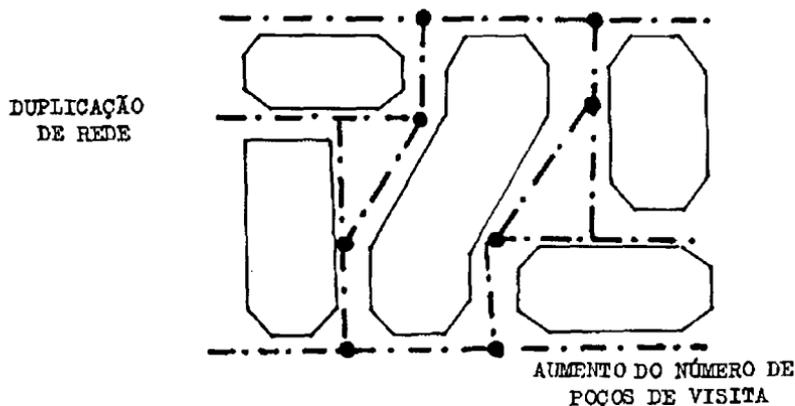


Fig. 6 — Rede de infra-estrutura urbana – duplicação: aumento no nº de poços de visita eleva o custo

Além dos problemas de desenho urbano, é importante ressaltar que, fundamentalmente, o governo Roriz cometeu os equívocos dos governos anteriores ao ofertar moradias em locais distantes dos centros de emprego, invertendo a lógica urbana e obrigando a população a despender tempo e parte significativa de seus salários com o transporte diário.

O caso mais dramático dessa política, no entanto, foi a transformação de parte do setor de indústria de Ceilândia em área para loteamento residencial (setor Q), o que gerou protestos dos industriais e mesmo dos profissionais encarregados de elaborar o projeto. Em suma, o loteamento acabou por suprimir milhares de postos de trabalho na satélite, obrigando a população, como foi dito, a pagar cifras de cerca de 40% de suas rendas com transporte.<sup>6</sup> Por sua vez, para resolver o problema criado pelo transporte, o governo propôs a implantação do

<sup>6</sup> Nota-se também que parte significativa dos desempregados hoje existentes no DF é consequência dessa política habitacional, pois ao suprimir áreas de emprego nas satélites e ao assentar trabalhadores longe dos postos de trabalho, onerou, com os valores-transporte, os patrões, que preferiam contratar mão-de-obra de áreas mais próximas ou reduzir o número de empregados.

metrô, de alto custo e adequação duvidosa para aquele momento (1993). É importante que se diga que o eixo de maior e único movimento considerável (Plano Piloto/Taguatinga) apresentava, em 1990, um movimento de 21 mil passageiros/hora, sem considerar a possibilidade do escalonamento de horário quando tal fluxo passava para 18 mil. Por outro lado, um sistema de ônibus semelhante ao implantado em Curitiba poderia servir de 27 a 30 mil passageiros/hora, o que significa que, em Brasília, existia uma “folga” para implementar esse sistema que é duas vezes mais barato do que o metrô (VLT) e que tem se mostrado de extrema eficiência, projetando, inclusive internacionalmente, o nome da cidade de Curitiba.

A opção pelo metrô certamente não teve, nas questões de cunho técnico, seu maior respaldo. As justificativas para a implantação do sistema estão mais para a avaliação de uma CPI do que para análise neste artigo.

Assim, ao mesmo tempo que ofertou moradia para a população de menor renda, o governador passou a construir o “metrô”, criando uma cortina de fumaça que rendeu apoio à sua política, o que propiciou a implementação de ações de dilapidação do patrimônio público com favorecimento às classes empresariais, por meio de licitações e indenizações de terras com fortes indícios de irregularidades promovidas pela Terracap e por contratos de arrendamentos efetuados pela Fundação Zoobotânica.

Em que pese essa política absolutamente perversa e clientelista do governo, foi nas ações contra o acampamento da Telebrasília que Roriz mostrou sua verdadeira face autoritária.

Com efeito, apesar de ter pareceres de praticamente todas as secretarias favoráveis à fixação, de ter prometido publicamente a urbanização do acampamento, antes das eleições, ao término delas em função de a Associação dos Moradores da Telebrasília não ter apoiado sua candidatura e ter denunciado publicamente a tentativa de cooptação, utilizando a máquina governamental, Roriz mudou radicalmente de opinião, passando a desenvolver uma verdadeira guerra contra o acampamento, como se a atitude dos moradores não estivesse revestida do mais alto sentido de cidadania.

No caso da Telebrasília, o governo chegou ao ponto de afrontar a própria Câmara Legislativa do DF, que sancionou a Lei nº 161/93, que prevê a fixação da vila no local, mediante a confecção de um Rima (Relatório de Impacto Ambiental), e, de forma acintosa, além de não contratar o relatório, desenvolveu, como foi dito, uma “operação de guerra” para a retirada dos moradores, utilizando toda a força da mídia, literalmente em seu poder, chegando a remover, na vista dos moradores e apesar de todos os protestos, a própria igreja católica ali erguida há mais de trinta anos.

Por outro lado, num movimento de absoluta consciência de seus direitos à cidadania, boa parte dos moradores permaneceu no local, respaldada por inúmeros mandados de manutenção de posse, e reconstruiu a igreja, emprestando a ela as imagens dos santos existentes em suas próprias casas, revigorando sua fé e ao mesmo tempo lutando por justiça social.

A rigor, a consciência da cidadania e a luta pelos direitos de cidadão são os únicos caminhos para combater, no campo político, esse populismo dos anos 1930 reeditado pelo governo Roriz.

Por outro lado, no campo técnico, existe uma gama de alternativas a todo este modelo, que se descreve a seguir.

## **Uma política habitacional de interesse social para Brasília**

Gostaria primeiramente, para introduzir a questão, de responder uma pergunta que sempre me fazem quando compareço a debates junto ao Movimento Popular. A questão diz respeito à diferenciação entre a política populista de oferta da moradia e uma política habitacional de interesse social.

A resposta é simples e passa pela diferença entre as formas como se orientam as duas posturas. Numa proposta populista como a do governador Roriz, todas as suas ações funcionam como instrumento de desarticulação dos movimentos populares autênticos e de alienação da população, procurando sempre atrelar qualquer movimento à figura paternalista e autoritária do governador.

Em contraposição, uma política habitacional de interesse social tem que, em todas as suas atitudes, fortalecer o movimento popular, a formação de uma consciência política e organizativa, tentando servir de forma prática a discussões que vão desde as alternativas gerais das políticas até a organização dos detalhes dos processos construtivos, onde as pessoas percebam que, com a mesma facilidade com que num primeiro momento se organizam para construir suas casas, podem, num segundo, mudar sua rua, seu bairro e mesmo toda uma sociedade, tendo as questões da solidariedade, da qualidade e da consciência política como palavras-chave em oposição à má qualidade, à segregação e à alienação, tônica nas ações dos programas clientelistas.

Vejo ainda como importante para uma política realmente voltada para as necessidades da maioria da população a vinculação da política habitacional às demais políticas públicas (saúde, educação, segurança, etc.) e, em particular, a uma política de empregos nas proximidades da moradia.

Dentro dessa perspectiva, vários programas podem ser citados para uma discussão com a população. Dentre eles destacam-se:

### *Programa de melhoria da qualidade habitacional*

Este programa teria como objeto os assentamentos implantados até então, e buscaria, como meta, dotar esses loteamentos de equipamentos urbanos e comunitários, financiando, inclusive, materiais de construção e/ou introduzindo processos de produção industrial para facilitar a construção de moradias e possibilitando ainda a existência de assessorias técnicas para acompanhamento das obras.

Nesses assentamentos, entre outras medidas, é importante, por exemplo, se implantar, ao invés dos onerosos e exóticos jardins floridos do Plano Piloto, uma proposta de paisagismo alimentar ou/e de arborização urbana de custo de manutenção praticamente zero e eficiência comprovada na melhoria do conforto ambiental urbano, aumentando os índices de umidade, contribuindo para reduzir o processo erosivo e ainda diminuindo os níveis de poeira.

### *Programa de oferta paulatina de habitação para todas as faixas de renda*

Este programa daria prioridade aos trabalhadores que recebam menor salário e teria por objetivo otimizar a infra-estrutura existente nos atuais núcleos urbanos. Para isso, poderiam ser adotadas as seguintes medidas:

— *Urbanização no local ou nas proximidades das favelas*, procurando sempre conciliar os aspectos sociais e os ambientais no momento da produção dos assentamentos — programa subsidiado, com financiamentos, representando no máximo até 10% do salário mínimo.

— *Oferta de lotes urbanizados ou casas-embrião, habitações geminadas ou, ainda, habitação coletiva* para cooperativas de servidores públicos e outros setores de classe média, em regime de licitação pública com financiamento facilitado.

— *Oferta de lotes/chácaras/sítios/fração em cooperativa rural*, trabalhando em sistema semelhante ao israelense de cooperativas e numa proposta de urbanização do campo, com oferta simultânea de emprego e moradias.

— *Oferta de lotes/projeções para habitação coletiva e/ou chácaras* para a população de alta e média renda, em regime de licitação pública.

### *Programa do emprego próximo*

Buscaria vincular todos os programas de oferta de moradias à oferta de equipamentos urbanos e comunitários e, principalmente, aos programas de emprego.

— *Programa setor residência/oficina ou indústria leve* — Desenvolver, nos loteamentos, áreas de uso múltiplo, onde a residência possa conviver com a oficina ou a pequena indústria (confeções, oficinas mecânicas, etc.).

— *Programa hortas comunitárias* — Desenvolver nos assentamentos urbanos hortas comunitárias, visando ao abastecimento complementar de hortifrutigranjeiros e também empregar a parte da população de origem rural/urbana existente.

— *Programa núcleos rurais e agrovilas* — Desenvolvimento de áreas rurais no DF com culturas variadas e aclimatadas ao cerrado, visando ao abastecimento da cidade, buscando acoplar a produção a um sistema de agroindústria, objetivando ainda a geração de um número maior de empregos. Facilitar a implantação do sistema por meio da redução de impostos.

— *Programa de subsídio ao comércio* — Reduzir as taxas de impostos para os comerciantes das hoje cidades-satélites que gerarem empregos locais para uma cota elevada de trabalhadores.

— *Programa setor de indústria* — Incentivar, por meio da redução do preço da terra, a implantação de setores de indústria não-poluente nas cidades-satélites, priorizando áreas de informática/alta tecnologia, possibilitando, em última instância, que um número cada vez maior de pessoas trabalhe próximo ao local da moradia.

— *Programa de descentralização administrativa* — Visando cada vez mais dotar as cidades-satélites de postos de empregos, buscar implantar nessas cidades órgãos da administração do GDF, hoje no Plano, e mesmo procurar, quando da expansão de órgãos federais, a adequação de implantá-los nos núcleos hoje satélites.

— *Programa pólo de serviços* — Incentivar a ampliação, a melhoria e a criação, nas satélites, de equipamentos comunitários, objetivando o atendimento regional nas áreas de saúde, educação e prestação de serviços de forma geral, consolidando Brasília/satélites como pólos de serviço regional.

— *Programa lazer/saúde/recreação* — Criar em todas as cidades-satélites áreas de lazer tipo Água Mineral ou Parque da Cidade do Plano Piloto, buscando propiciar aos moradores dessas cidades não somente uma oferta maior de emprego nas proximidades mas também uma oferta de locais de lazer. Ao mesmo tempo, procurar preservar os mananciais existentes, dentro da perspectiva de que a melhor forma de se preservar uma área é dar uso social a ela.

Além dos empregos gerados nos respectivos programas, ter-se-iam, a curto prazo, os postos de trabalho objeto do programa de melhoria da qualidade habitacional e do programa de oferta de habitação, os quais tornariam viáveis milhares de empregos tanto na construção de moradias como de equipamentos comunitários e urbanos, revertendo assim, drasticamente, o índice de 120 mil desempregados (1994), fruto da desastrosa política habitacional do governo Roriz.

Ao finalizar os rascunhos deste artigo, comentei com alguns companheiros o quanto tais medidas, se implementadas, mudariam o conceito hoje existente das satélites, fazendo com que esses núcleos urbanos se tornassem mais cidades e menos satélites e, também, o quanto tais medidas reduziriam o fluxo, hoje existente, para o Plano Piloto, a custos incalculavelmente menores do que os do “metrô” e com qualidade superior.

Surgiu então a inevitável pergunta: Então, para que se fez o “metrô”? Bom... Como explicitiei anteriormente, não tenho essa resposta agora. Mas, talvez, no final da CPI das Empreiteiras se saiba quem, além das construtoras, está ganhando milhões de dólares com a construção do metrô.

## Bibliografia

- BICCA, Paulo. *Brasília: da apologia à crítica*. Departamento de Urbanismo, 1992. (Mimeo.)
- CHAUÍ, M. *O que é ideologia*. São Paulo, Brasiliense, 1980.
- CODEPLAN. *Plantas urbanas do Distrito Federal. (plantas do DF e de Samambaia)*. Brasília, 1991.
- GOUVÊA, Luiz Alberto. “A capital da segregação e do controle social – uma avaliação da ação governamental na área da habitação”. *A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília*. Editora Universidade de Brasília, 1991.
- GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. *Cidade-satélite de Samambaia – memorial descritivo*. Brasília, 1981. (Mimeo.)
- PAVIANI, Aldo. *Brasília, ideologia e realidade; espaço urbano em questão*. São Paulo, Projeto/CNPq, 1976.
- SANTOS, Carlos Nelson F. dos. *A cidade como um jogo de cartas*. São Paulo, Eduff, Projeto Leitores, 1988.
- VESENTINI, José William. *A capital da geopolítica*. São Paulo, Ática, 1986.





**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

