

BRASÍLIA: MORADIA E EXCLUSÃO

Taguatinga →
RETORNO →
↑ Aterro Sanitário

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^o 78 - Ed. OK - 2^o andar
70300-500 - Brasília - DF
Fax: (061) 225-5611

Copyright © 1996

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

Impresso no Brasil

EDITOR

MARCELO CARVALHO DE OLIVEIRA

PREPARAÇÃO DE ORIGINALS

CECÍLIA SHIZUE FUJITA DOS REIS

REVISÃO

REJANE DE MENESES E YANA PALANKOF

ACOMPANHAMENTO EDITORIAL

JOELITA DE FREITAS ARAÚJO

EDITORAÇÃO ELETRÔNICA

RAIMUNDA DIAS

CAPA

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

SUPERVISÃO GRÁFICA

ELMANO RODRIGUES PINHEIRO

ISBN: 85-230-0420-3

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central
da Universidade de Brasília

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

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

CDU - 711.4(817.4)

SUMÁRIO

Notas sobre os autores 7

Prefácio 11

Brasilmar Ferreira Nunes

Apresentação 17

Aldo Paviani

HABITAÇÃO: HISTÓRIA, INSTITUIÇÕES E ESPAÇO URBANO

Habitação: novos enfoques e perspectivas 27

Ricardo Stumpf e Zilda M. Santos

Taguatinga: uma história candanga 53

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

Vila Planalto: um caso de resistência popular 81

Sandra Beatriz Zarur

Comercialização de habitações populares em Brasília 115

Patrícia Colela Doyle

Habitação e urbanização popular: os recursos do trabalhador?

A apropriação da “fonte de Manon” em Brasília 139

Benny Schvasberg

GESTÃO URBANA, TRABALHO E EXCLUSÃO

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

Paulo Castilho Lima

Brasília: novos rumos para a periferia 189

Ignez Costa Barbosa Ferreira e Nelba Azevedo Penna

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

Aldo Paviani

Habitação e emprego: uma política habitacional de interesse social 231

Luiz Alberto de Campos Gouvêa

NOTAS SOBRE OS AUTORES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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),¹ de empresários da indústria da construção civil (Sinduscon),² 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

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

² 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,³ 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.⁴

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

⁴ 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.⁵ 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*.

⁵ 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 infra-estrutura 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 infra-estrutura; 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 infra-estrutura 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”,⁶ 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.

⁶ 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:

Distribuição dos recursos por área de aplicação				
Unidades da Federação	Infra-estrutura	Saneamento	Habitação	Total
Norte	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
Nordeste	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
Sudeste	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
Sul	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
Centro-Oeste	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
Total	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 1990.⁷

Distribuição dos recursos por área de aplicação				
Unidades da Federação	Infra-estrutura	Saneamento	Habitação	Total
Norte	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
Nordeste	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
Sudeste	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
Sul	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
Centro-Oeste	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
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

⁷ 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 1991.⁸

Unidades da Federação	Distribuição dos recursos por área de aplicação			Total
	Infra-estrutura	Saneamento	Habitação	
Norte	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
Nordeste	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
Sudeste	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
Sul	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
Centro-Oeste	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
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

⁸ 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 1992.⁹

Distribuição dos recursos por área de aplicação				
Unidades da Federação	Infra-estrutura	Saneamento	Habitação	Total
Norte	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
Nordeste	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
Sudeste	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
Sul	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
Centro-Oeste	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
Total	100,00	100,00	100,00	100,00

⁹ 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 277.321km², 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 1.567.953km², 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.¹⁰

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*

¹⁰ 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.¹¹

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 ¹²	3,19	2,45	2,81	2,74
90 ¹³	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

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ 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:

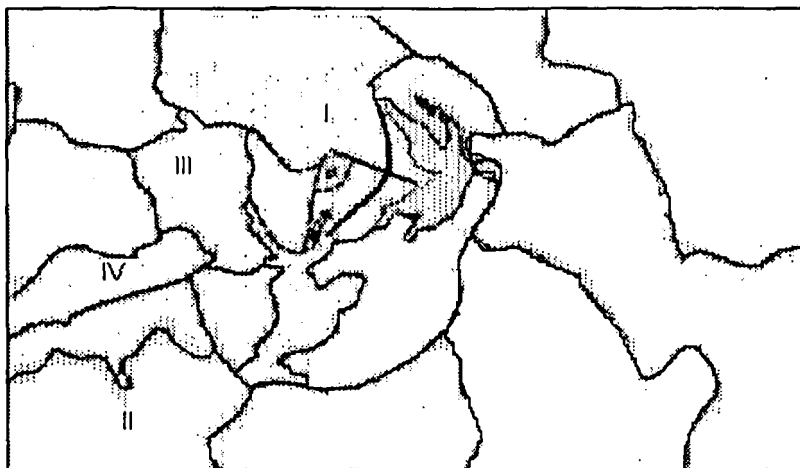
Total de empréstimos do FGTS para habitação popular em Brasília em 1990 e 1991: 7.398.780 UPF's, para construção de 3.412 unidades.

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.¹⁴ Em segundo lugar, essas empreiteiras

¹⁴ 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.¹⁵ 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.

¹⁵ 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.



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

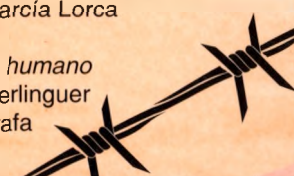
*A minoria próspera
e a multidão inquieta*
Noam Chomsky

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

