

# BRASÍLIA: MORADIA E EXCLUSÃO

Taguatinga →  
RETORNO

↑ Aterro Sanitário

A PALHA LUTO DEUS E MORTE

**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.

**GESTÃO URBANA, TRABALHO E  
EXCLUSÃO**



# 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.



**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

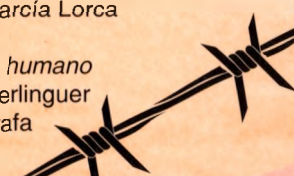
*A minoria próspera  
e a multidão inquieta*  
Noam Chomsky

*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

