

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 *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**

A REALIDADE DA METRÓPOLE: MUDANÇA OU TRANSFORMAÇÃO NA CIDADE?¹

Aldo Paviani

Introdução

Na atualidade, mais do que em toda a história da humanidade, o urbano e o processo que o gera, a urbanização, se impregnam de movimento, mudanças e transformações que a sociedade mesma lhes impõe. Tempo e espaço amalgamam-se, acelerados por forças acumuladas na urbanização pretérita, sendo vetores que demarcam as tendências, desejos e pressões em diferentes contextos e formações socioespaciais.

Espaço e tempo, imbricados, projetam possibilidades e arranjos em todos os lugares urbanos, sob os impulsos de matrizes geradoras de inovações e informações, contíguas ou remotas, dentro do cenário de globalização, fragmentação, concentração-dispersão a que todo o espaço habitado se submete.

No período técnico-científico e informacional só é possível captar e ter conhecimento dos processos em âmbito global e/ou regional graças à velocidade com que o mundo se faz “presente” em todos os lugares por meio da *mass media* e da instantaneidade dos sistemas informacionais em rede.

A aceleração dos processos socioespaciais, com a aplicação da ciência e da técnica, torna viável conhecer o mundo *nos lugares* e a posição dos lugares antigos e novos nos cenários em transformação.

Sendo o lugar urbano, é necessário conhecer-se os atores/forças que impulsionam a urbanização para, então, compreender as imposições, acomodações, ajustes, mudanças e transformações em curso.

¹ Conteúdo básico de trabalho apresentado na Anpege, Encontro Internacional Lugar, Formação Socioespacial, Mundo, USP, de 8 a 10 de setembro de 1994.

Com esse conhecimento poder-se-á abarcar a totalidade materializada na fragmentação, dispersão, concentração e globalização em diferentes escalas e formações sociais, em termos de processo.

Metodologicamente, portanto, a geografia urbana do futuro terá que se equipar para captar o inexorável e o irreversível nos processos de fragmentação, dispersão e globalização rebatidos em novas e antigas realidades, fazendo superar a noção dicotomizada arcaico/moderno e de contexto desenvolvido e subdesenvolvido que permeou os estudos urbanos empíricos elaborados pelos geógrafos nas últimas três ou quatro décadas.

Diante do objeto, os atores enfrentam barreiras e estrangimentos para implementar propostas de mudança, seja por intermédio do que se denomina de *reforma urbana* seja por elementares programas como os preconizados em *planos diretores urbanos*.

O item *terra* é uma das grandes barreiras ou empecilhos, como se constata em freqüentes depoimentos de gestores urbanos e nos resultados de pesquisas sobre o processo de urbanização, sobre planejamento urbano ou simples planos e alocações de novos equipamentos ou infra-estruturas urbanas.

Inicialmente, neste trabalho, desenvolveremos alguns raciocínios teóricos sobre as mudanças/transformações urbanas, e a respeito de questões como a da *terra como condicionante* da expansão urbana e como barreira que se interpõe ao soerguimento da cidadania. Analisam-se algumas problemáticas cruciais para a qualidade do ambiente urbano, de sua expansão/periferização com apartação socioespacial, aventando-se soluções possíveis e perspectivas para a gestão de territórios metropolitanos.

Mudança/transformação na cidade

A cidade, como construto socioespacial, reveste-se de caráter cambiante conforme a atuação das forças que impulsionam o processo de urbanização. Nesse sentido mudam estruturas/funções e formas espaciais da cidade que se tornam obsoletas com o passar do tempo,

necessitando de renovação e/ou alterações. Daí por que, no decurso de algumas dezenas de anos, certos “fixos urbanos” poderão não resistir às pressões da sociedade, emergindo formas/funções ou estruturas novas a partir de intervenções nos antigos cascos da cidade renovada.

A cidade também apresenta fixos com permanência, pois não se alteram mesmo ao longo de processos seculares, e é por esse motivo que algumas cidades apresentam feições históricas, preservadas como testemunhas de culturas passadas, ultimamente “tombadas como patrimônios históricos da humanidade”.

Aparentemente, todavia, as cidades parecem apresentar maior densidade de fixos, pois o caráter de mudanças/transformações não é capturado ao longo de uma mesma geração social, ou se percebem apenas aquelas mudanças de algumas estruturas/formas/funções pontuais no território, como derrubada de casarões coloniais para a construção de arranha-céus em seu lugar ou de velhas fábricas em cujo sítio se constroem modernos *shopping centers*. Além de pontuais no espaço urbano, as mudanças são fragmentadas estruturalmente, pois nem todas as coisas mudam ao mesmo tempo ou mudam ao sabor do incrementalismo de certos governantes, por pressões sociais, por interesses econômicos ou de grupos e por “deterioro/obsolescência” quanto ao uso. Nesse sentido, um dos grandes impulsionadores de mudanças pontuais/fragmentadas são os gestores urbanos que adotam à forma incrementalista de atuação ou quando agem associados ou não a empresas imobiliárias no sentido de mudar usos da terra urbana ou para ampliar fisicamente os limites da cidade. As políticas de assentamentos populacionais, quando implementadas com as assim denominadas “erradicações de invasões”, alocam novos territórios à cidade, provocando modificações quantitativas e qualitativas nos fixos e nos fluxos urbanos. Claro está que o incrementalismo assim efetivado não transforma a cidade e o espaço social em que se insere. A transformação não ocorre porque não se altera a essência da vida social urbana, pois o reassentamento de favelados faz-se por ações de cooptação de lideranças comunitárias e por aliciamento político de contingentes consideráveis de desfavorecidos, isto é, dos pobres “erradicados” das favelas. Nessa ação incremental de governo tem papel de destaque um amplo trabalho de *marketing* político sob a égide da “ideologia da casa

própria” e a partir de doação de terreno e uso constante dos meios de comunicação de massa. Os *mass media* têm desempenhado papel importante na veiculação das ações de assentamentos e “mutirões populares”, anunciando as diferentes estratégias e logística de acesso à terra, tais como: requisitos para “cadastramento” e para o recebimento de lote ou da casa popular, prazos para inscrição, salário auferido, tamanho da família, anos de moradia na favela, etc.

Nesse ponto caberia um parêntese para avaliar uma questão importante que é o papel dos movimentos populares para pressionar mudanças no quadro urbano. Ao contrário dos anos 1980, em que os movimentos reivindicatórios possuíam vigor, nos anos 1990 pode-se perceber um arrefecimento da ação popular ou até uma certa perplexidade ante o grande movimento político em curso neste meado de década. Hoje, observa-se que não será em todo o contexto urbano que irão aparecer os “interlocutores válidos” como aponta Jacobi,² quando avalia os movimentos reivindicatórios perante o Estado. Tampouco se perceberá que o Estado irá “legitimar suas reivindicações”, como indica Jacobi.³ O que se poderá avaliar é o que já denominamos de “esvaziamento de demandas”, com a cooptação de movimentos reivindicatórios por parte de certos agentes governamentais, o que ensejará a antevisão de mudanças na cidade a partir de ações de cúpula, envolvendo atores econômicos em “grandes obras urbanas” e não a partir da base, dos movimentos organizados, sobretudo nas periferias urbanas.

Pela análise acima infere-se que a cidade poderá, assim, ser modificada sem transformar a condição de pobre do ex-favelado ou da população empobrecida como um todo. Não só a cidade não vai sendo transformada pelos diversos atores, como passa a ser a base para vicejarem nela ações paternalistas, corporativistas e assistencialistas de certos governantes. E desses aspectos há exemplos em quase todas as cidades brasileiras, bastando aprofundar estudos empíricos.

Mas há que se considerar, igualmente, que em certos contextos, a longo prazo, a cidade pode modificar-se mesmo naqueles fixos aparentemente congelados no espaço de uma geração. Pode-se afirmar

² “Atores sociais e Estado”, *Espaço & Debates*, IX (26): 11.

³ *Op. cit.*, p. 12.

que os lugares urbanos possuem gerações ou feições particulares, diversificadas e cambiantes de acordo com as forças sociais que os construíram. Uma geração urbana poderia ter a duração de duas ou três gerações sociais, algo como 120 anos. Daí por que, no espaço de vida útil do tipo “de-pai-para-filho”, as feições urbanas, em suas linhas mais abrangentes, parecem imutáveis ou, como já foi referido por Milton Santos, apresentam “rigidez” de estruturas/formas urbanas.

Pode-se considerar que a análise do espaço urbano tem sido muito mais dirigida para a captura das mudanças do que das transformações. Essas não apenas parecem raras, como exigem bagagem teórico-metodológica mais afinada, inclusive sob o ponto de vista ideológico e operacional. Um exercício teórico-metodológico, portanto, será o de cotejar a plethora de mudanças, antigas ou recentes, com as pouco percebidas ou raras transformações urbanas.

Sob o ponto de vista do aprofundamento de pesquisas empíricas e da demanda por novos aportes metodológicos e teóricos, o que segue faz parte de um percurso de trabalho com preocupações que se quer debater para a socialização do conhecimento a respeito da urbanização em nosso contexto. Não se retira do exposto o caráter de desafio que a questão urbana impõe aos geógrafos neste final de século, na busca de conhecimentos novos como o das transformações urbanas.

Acesso à terra e à cidadania⁴

Em países capitalistas, a terra tem sido utilizada como fator de produção, tanto no ambiente urbano como no agrário. Todavia, nesses mesmos países, o uso da terra como mercadoria⁵ favorece o surgimento e a manutenção de resultados perversos, como a exclusão dos empobrecidos, a segregação e a apartação socioespacial de consideráveis

⁴ Debatido no III Fórum Brasília de Artes Visuais, Mesa Brasília: Projeto, Concretização e Perspectiva, em 4 de setembro de 1994, sob o patrocínio da Fundação Athos Bulcão, em Brasília.

⁵ Paviani, *Brasília — a metrópole em crise. Ensaio sobre urbanização*, p. 41.

contingentes populacionais. Com isso, os que não têm acesso à terra são perifêrizados social e geograficamente.

Além da questão ideológica que a terra urbana envolve, constata-se que a carência de terrenos desocupados ou com possibilidades de uso futuro indica ser este um gargalo ou condicionante à expansão das cidades e à distribuição equitativa dos equipamentos físico/sociais. Portanto, o inaccesso à terra, por vezes mantido por forças conservadoras, conduz inexoravelmente ao inaccesso à escola, aos equipamentos de saúde pública, aos meios de produção e à própria reprodução da força de trabalho, como a moradia.

A terra "valorizada" com ações especulativas tem conduzido o processo de urbanização a dois movimentos de ocupação dos sítios urbanos:

a) verticalização, com a construção expandida de edifícios e arranha-céus;

b) horizontalização, expansão periférica, com crescente alargamento dos limites dos perímetros urbanos, sobretudo das metrópoles.

Logicamente, verticalização e horizontalização podem estar sendo usadas em movimento simultâneo, favorecendo a imagem da dinâmica urbana, mas dissimulando carências e ocultando a ampliação da pobreza perifêrizada. Com isso, em algumas grandes cidades brasileiras, a terra vai sendo "valorizada" ao mesmo tempo no centro e na periferia, complicando a ação dos gestores urbanos e sendo uma barreira ao exercício pleno da cidadania.

Deve-se sublinhar que por acesso à terra se entende, igualmente, acesso à moradia, ao trabalho continuado e bem remunerado e aos bens e serviços produzidos com o esforço da sociedade como um todo. Ao esforço para democratizar o acesso à moradia digna deve-se agregar a abertura de espaço para o desenvolvimento da cidadania. Como referido, o inaccesso conduz à exclusão, à formação de favelas, presentes mesmo em cidades intermediárias e pequenas, numa expressão espacial da ampliação dos contingentes empobrecidos em todos os lugares e não apenas nas metrópoles. Nestas, as favelas reproduzem-se em pontos centrais e em sua periferia geográfica.

Mesmo localizando-se nos pontos centrais das grandes cidades, os pobres são perifêrizados, porque não possuem acesso ao que é es-

sencial à dignidade da vida humana. Os periféricos nos anéis externos atuam para ampliar a mancha urbana, na procura de terrenos ainda não “valorizados”. A favela, assim, é a materialização da periferia geográfica em pontos do território urbano destituídos de infraestrutura. Por isso, essas favelas passam a ser ocupadas por população de baixo estrato socioeconômico, assumindo igualmente a característica de último refúgio para os pobres terem um abrigo.

Conforme se dê a luta para a instalação da favela, ela passa a ser o *espaço conquistado*, possível apenas nos piores tratos de terra, localizados em encostas de morros, nos mangues e nas margens alagadiças de riachos ou rios que cortam as cidades. Se o favelado ocupa um terreno público ou privado, aos poucos ou de forma coletiva, passa a ser considerado “invasor”, sujeito à “erradicação” por estar cometendo o delito de ocupar terra de propriedade alheia, vedado pela lei...

Em conferência realizada (em junho/1994) na Universidade de Brasília, Jean Lojkin destacou alguns aspectos que caracterizam os destituídos na França, por ele denominados de *precarizados*, sobretudo em questões ligadas ao trabalho. No nosso entender, nos países subdesenvolvidos, os precarizados sociais constituem-se em força de trabalho *descartável* ou sujeita às “lacunas de trabalho”, como aventamos anteriormente,⁶ porquanto já não há mais postos de trabalho para ela no assim denominado “mercado de trabalho urbano”. Dessa forma, os *descartáveis* vão atingindo os mais baixos degraus do inaccessível e, por isso, passam a morar na rua, sob pontes, viadutos ou mesmo sob as marquises dos edifícios centrais das cidades.

Para Milton Santos, aos pobres mutila-se a cidadania quando a eles se nega o acesso à terra, quando se passa a denominá-los de *usuário da moradia* ou *consumidor*...⁷ Assim, o “cidadão mutilado”, a que se refere Milton Santos,⁸ passa a ser um não-produtor, um não-consumidor, um “não-trabalhador”, fadado à própria inventividade para a sobrevivência, um aliado dos produtos engendrados por uma sociedade excludente e produtora de apartação social.

⁶ Paviani, “A construção injusta do espaço urbano”, em Paviani (org.), *A conquista da cidade, movimentos populares em Brasília*, p. 118.

⁷ Santos, *O espaço do cidadão*, p. 13.

⁸ *Op. cit.*, p. 19.

Acesso “dado” versus acesso conquistado

Como referido, a favela, em alguns contextos tida como “invasão”, é o *espaço conquistado* pelos pobres urbanos. É o território conquistado provisoriamente, enquanto alguma obra pública, de saneamento, de acesso viário, de drenagem, etc., não a “valoriza”. A terra valorizada expulsa o favelado, daí sua condição de “meio-cidadão”, de “cidadão incompleto”, ao qual se sonegaram direitos plenos e a liberdade.

A “invasão” não-legalizada é passível de “erradicação” para que se possam ocupar os terrenos com outras atividades. Por vezes, alguns governantes “erradicam” de outra forma, isto é, passam a “assentar” os favelados, transferindo o conjunto de forma “organizada”, mas destruindo vizinhanças e associações de moradores. Para essas transferências se viabilizam terrenos para “conjuntos habitacionais” ou se organiza a periferização dirigida com programas denominados “assentamentos em lotes semi-urbanizados” ou “conjuntos populares”.

A atuação nesses moldes pode ser enquadrada em sua totalidade no modelo incrementalista de governo, que pontualiza esses assentamentos em tratos de terra pouco preparados e até com Relatórios de Impacto Ambiental (Rimas) desfavoráveis ao povoamento urbano. Uma consequência política das ações incrementais é a cooptação dos transferidos para que, com “mutirões”, implementem alguns serviços básicos, além de assumirem o encargo de construção de suas moradias. Ora, como se referiu, a “erradicação” de favelados para “limpeza” de áreas em vias de valorização faz surgir o *acesso dado*, que se opõe ao *conquistado*. De modo geral, o *espaço dado* abre as portas para a degradação do ambiente urbano com duas possibilidades: a concessão de lotes “semi-urbanizados” não estimula cuidados com a qualidade ambiental, sendo freqüentes voçorocas, acúmulo de lixo, esgoto a céu aberto, deslizamento de terras, enchentes, etc. Com a observação dessas ocorrências, pode-se “mapear” a área deteriorada, que geralmente coincide com aquela ocupada pelos pobres.

A metrópole de Brasília como caso empírico

Brasília, como as demais metrópoles latino-americanas, apresenta crescimento urbano impulsionado por dois vetores, o populacional e o das atividades econômicas. Na expansão populacional tem destaque o incremento vegetativo, coadjuvado por correntes migratórias. A população pressiona um crescimento da ordem de noventa mil habitantes, anualmente. No âmbito econômico, Brasília estruturou-se sob a pressão dos setores terciário e quaternário. Nestes, destacam-se setores empresariais, privados, e, logicamente, da alta administração federal, além de um forte incremento nos setores de serviços, construção civil, comércio, vigilância/manutenção e apoio ao turismo. Na fase atual, deve-se atentar para as perspectivas quanto à magnitude dos problemas de porte metropolitano, nos quais têm proeminência a questão do uso da terra, do desemprego/má distribuição de renda e o da periferização/apartação socioespacial.

No Censo Demográfico de 1991, que revelou serem 146.917.459 os brasileiros, são urbanitas 110.875.826 ou 75,5% do total.⁹

Isso significa que apenas 24,5% vivem no meio rural, ou 36.041.633 habitantes. Somos, portanto, um país eminentemente urbano, se adotarmos o *viés populacional*.

Onde estão os urbanitas? Uma boa parcela encontra-se em 130 cidades com mais de cem mil habitantes. Nessas cidades, podemos destacar 21 com mais de quinhentos mil, oito com mais de um milhão e três com mais de dois milhões de habitantes.

E Brasília, onde se situa? Sua posição vem crescendo a cada censo: no de 1991, encontrava-se entre as oito com mais de um milhão, ou seja, era exatamente a quinta colocada, com seus 1.515.889, entre Belo Horizonte, com 1.529.566, e Recife, com 1.296.995 habitantes, considerados apenas os municípios-sedes (não suas áreas metropolitanas). Apenas para efeito de comparação do crescimento da população, registra-se que, em 1970, havia 537.492 habitantes em Brasília. Já em 1980, os urbanitas somavam 1.127.911 habitantes do DF. Isso mostra um incremento de cerca de um milhão de habitantes

⁹ IBGE, *Sinopse preliminar*, 1991.

em vinte anos (1970/1991) e de quatrocentos mil no intervalo 1980/1991.

Brasília, portanto, assumiu uma posição de grande cidade, tendo população de porte metropolitano, o que lhe traz igualmente problemas assemelhados aos das demais metrópoles, dos quais destacaremos alguns, adiante.

TABELA I
DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO, NASCIMENTOS/ÓBITOS NO DF

Núcleo urbano	População urbana/1991(1)	Nascimentos 1991(2)	Óbitos 1991(2)
Distrito Federal	1.515.889	39.145	6.864
Brazlândia	32.864	1.168	223
Ceilândia	357.672	9.603	1.548
Cruzeiro	51.230	1.195	166
Gama	142.822	4.247	750
Guará	97.374	2.059	358
Núcleo Bandeirante	47.688	1.438	233
Paranoá	33.545	1.045	116
Planaltina	68.292	2.457	447
Plano Piloto	262.264	5.079	1.008
Samambaia	125.709	3.071	417
Sobradinho	68.227	2.146	397
Taguatinga	228.202	5.340	937

Fontes: (1) IBGE, *Censo demográfico - 1991*, p. 32.

(2) Codeplan, *Anuário estatístico. Características Demográficas - 1992*, pp. 95 e 97.

Dos 1.601.094 habitantes do Distrito Federal, 94,7% viviam em cidades e 85.205, ou 5,3%, no meio rural.¹⁰

A população masculina era de 723.176, e a feminina, de 792.713, ou 69.537 mulheres a mais em relação aos homens. Esse fato poderá ter implicações no chamado mercado de trabalho e na própria esfera da reprodução humana.

¹⁰ IBGE, *Censo demográfico - 1991 - DF*.

A população urbana que sabia ler e escrever ascendia a 86,9%, ou seja, 1.353.439 habitantes com cinco anos ou mais. Eram analfabetos apenas 13,1% dos urbanitas. No meio rural, os analfabetos eram representados por 27,9% da população.

De acordo com dados recentes da Codeplan, a População Economicamente Ativa (PEA) do DF era de 772.500 pessoas, em junho de 1994, das quais 15% encontravam-se desempregadas, ou seja, 115.800 pessoas.¹¹ Ainda segundo a Codeplan,

o pequeno crescimento de 0,1% no nível ocupacional correspondeu à geração de 0,9 mil postos de trabalho. A administração pública apresentou um crescimento positivo pelo terceiro mês consecutivo, elevando em 0,8% o seu nível de emprego, enquanto a indústria de transformação foi responsável pela perda de 1,5 mil postos de trabalho, o que corresponde a uma retração de 6,1% em relação ao mês anterior.¹²

Nos demais meses do corrente ano, os percentuais mantiveram-se ao redor dos 15%, revelando uma conjuntura adversa para a PEA, que materializa situação assemelhada às demais grandes cidades brasileiras no aspecto de desemprego, como, por exemplo, São Paulo e Porto Alegre. Na avaliação do Dieese,

após quatro meses de seguidos aumentos, em abril, a taxa de desemprego na região metropolitana de Brasília apresentou ligeira queda, de 15,9% para 15,4% da PEA. Com isso, o número de desempregados recuou 3,25%, para um total estimado de 119.000, praticamente igual ao registrado em idêntico mês de 1993...¹³

¹¹ Codeplan, *Resultados, PED/DF, Pesquisa de Emprego/Desemprego* – jun./1994.

¹² Codeplan, *op. cit.*, p. 3.

¹³ Dieese, “Mercado de trabalho”, *Boletim Dieese*, XIII (159): 19.

Problemas emergentes

Dentre muitos, vale ressaltar dois problemas inter-relacionados: o da organização do espaço urbano e sua gestão e o da apartação socioespacial.

A organização do espaço urbano processou-se constantemente sob o formato de assentamentos esparsos, distantes entre si e do centro (o Plano Piloto de Brasília). Definimos Brasília como “metrópole polinucleada”, em razão do padrão reiterado de alocação de núcleos residenciais.¹⁴ Nessa organização do espaço da cidade, tem papel de destaque o uso da terra urbana. A terra tem sido uma condicionante, apesar do monopólio público, no sentido de que ela poderá ser inacessível, escassa em certos momentos, distante para alguns e valorizada pelos que dela se apropriam com intuito especulativo.

Dáí resulta que a terra urbana condiciona e é uma barreira para os planejadores, para os cidadãos e para os gestores da cidade.

Para os gestores e os planejadores urbanos, a barreira terra não será tanto aquela do sítio, pois os engenhos tecnológicos têm resolvido problemas de topografia e outros, mas aquela dos terrenos vagos ou aquela terra que aguarda valorização futura. Essa impede e constringe a distribuição eqüitativa dos equipamentos urbanos essenciais: escolas, hospitais, vias de acesso, viadutos, etc., e condiciona a implantação de moradias, sobretudo para a população empobrecida ou “população de baixa renda”, como a denominam alguns. Sobre esse aspecto recomendamos a coletânea *A conquista da cidade. Movimentos populares em Brasília*, editada pela Editora Universidade de Brasília, em 1991, com diversos trabalhos sobre aspectos da organização interna da cidade.

O futuro da metrópole

De modo geral, quase não se vislumbram transformações em nosso meio urbano, sobretudo sob novos formatos de gestão metropoli-

¹⁴ Paviani, *Brasília – a metrópole em crise. Ensaio sobre urbanização*.

tana. Apesar de a Constituição de 1988 ter inovado, abrindo aos estados federados a possibilidade de designar novas áreas metropolitanas, não se tem notícia de iniciativas concretizadas nesse sentido, passados sete anos da promulgação da Lei Maior. Isso no âmbito do formalismo institucional.

No âmbito socioespacial, procuram-se instrumentos para ampliar a equidade e a distribuição justa dos bens e serviços que a cidade produz/oferece. Nesse sentido, aponta-se o Estado, por seus instrumentos e aparato estrutural, como tendo papel deflagrador dos processos integrativos e de democratização do espaço urbano, cabendo-lhe ser o “mediador dos interesses e conflitos” gerados no bojo da sociedade. Por isso são bem atuais as afirmações de Ana Amélia da Silva, pelas quais

se a construção de uma sociedade mais justa, e portanto do projeto democrático, é um projeto ilimitado, na medida em que está sempre aberto para a possibilidade de sua modificação, conclui-se que o imprevisível, o novo, o indeterminado são inerentes ao regime democrático.¹⁵

Infere-se daí que a sociedade pode abrir possibilidades, mas que elas se inscrevem em um quadro de indeterminações, conflitos de interesses e jogo político que somente podem ser articulados a partir da base, para ganhar força de poder mudar, alterar e, ao fim, configurar transformações em profundidade.

Uma vez que a análise do plano urbano de Brasília e da consolidação da capital se realizou em outros trabalhos (coletâneas e artigos), neste, procedemos à atualização de algumas problemáticas. Caberia, agora, a indagação a respeito das perspectivas para a capital federal. Como se dará sua evolução populacional? Que aspectos da organização socioespacial podem ser indicados? Que mudanças, alterações ou transformações se podem aventar?

¹⁵ Ana Amélia da Silva, “A luta pelos direitos urbanos: novas representações de cidade e de cidadania”, *Espaço & Debates*, X (3): 38.

O crescimento populacional por incremento vegetativo, em todo o DF, foi de cerca de 32 mil pessoas, em 1991 (cf. Tabela 1). Mas algumas estimativas indicam ser esse dado subestimado e que, na realidade, há um incremento ao redor de quarenta mil pessoas anualmente. Se a esse crescimento somarmos o ingresso anual de algo como quarenta ou cinquenta mil migrantes, consideramos que Brasília crescerá, em termos populacionais, ao redor de oitenta a noventa mil habitantes, ou o somatório do Paranoá e Núcleo Bandeirante – uma cidade nova, de porte médio, anualmente. Em resumo, nos próximos cinco anos, há que se providenciar terra urbana (moradia e toda a infraestrutura) para uma cidade do porte da Ceilândia, no mínimo, com cerca de quatrocentos mil moradores.

Antevêm-se, portanto, necessidades básicas, emprego, meios de transporte de massa, etc., a serem implementadas, em proporções não negligenciáveis, a curto prazo.

Deve-se também antever algumas medidas para modificar a atual estruturação do espaço metropolitano e regional, como:

1) a provável criação de uma área metropolitana de Brasília (AMB), envolvendo as áreas urbanas do DF e entorno, que elevará o número de cidades componentes do novo conjunto, abrangendo uma população superior a dois milhões de habitantes. O anel externo da metrópole, criado por iniciativa de incorporadores imobiliários, deverá absorver esforços para ser dotado de infra-estrutura física e social, pois é formado por vilas e cidades extremamente carentes em termos de equipamento e de possibilidades de gerar empregos. É a gestão no âmbito local, no espaço geográfico sub-regional;

2) as necessárias medidas a serem tomadas para a criação de uma região metropolitana de Brasília (RMB), capaz de amortecer os impactos das migrações inter-regionais e dos investimentos necessários à descentralização urbana da capital. Trata-se da gestão em escala regional – uma necessidade;

3) a previsível alteração do “perfil de empregos”, fruto de estratégias para fortalecer o papel econômico da AMB, como, por exemplo, a implantação de parque industrial no anel externo e a atração de diversos pólos ligados às atividades não dependentes de fatores de localização geográfica (pólo de informática, de biotecnologia, de difusão de informações, de turismo, etc.).

No plano interno, é de se prever a ampliação de núcleos habitacionais para a classe média e o aquecimento da indústria da construção civil. O desenvolvimento de atividades ligadas à alta tecnologia atrairá investimentos externos, com a dinamização dos setores de prestação de serviços, abastecimento, hotelaria, entretenimento e outros.

Logicamente, as novas atividades e o seu próprio aquecimento serão fatores atrativos para correntes migratórias, sendo imprescindível que iniciativas de âmbito nacional e extra-regional sejam tomadas para evitar a inchação da AMB, criando-se oportunidades alternativas nas regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, como referido.

Sem a diversificação de oportunidades na agricultura, pecuária e agroindústria em todo o Centro-Sul, Norte e Sudeste, qualquer medida isolada para o DF e entorno redundará no agravamento do quadro metropolitano em maiores proporções do que os possíveis benefícios dos incentivos e iniciativas locais e da região próxima. A experiência com o fracasso ocorrido com a tentativa de criação, nos anos 1970, da Região Geoeconômica de Brasília demonstra ser necessário um conjunto de estratégias em Goiás, Mato Grosso e Minas Gerais, para que outras possibilidades se abram, além daquelas que se indicam para a AMB.

Além disso, é necessário atacar o problema não-resolvido da dependência orçamentária que o governo do DF tem em relação ao governo federal. Modificar a estrutura fiscal e estabelecer um padrão contínuo de transferências financeiras da União para a AMB é fundamental para o novo quadro de gestão que se delinea.

Por fim, mas não menos importante, estabelecer um horizonte permanente para a gestão do DF, em termos de *planejamento compreensivo*. Será fundamental que diferentes administrações tenham um referencial globalizado de atuação para maximizar recursos financeiros escassos. O planejamento compreensivo evitará desperdícios com a descontinuidade de ações de governo e, sobretudo, com a dispersão de iniciativas quando o perfil de atuação é *incremental*. Nas ações incrementais, surgem iniciativas isoladas, fragmentadas e pontuais, de tal forma que os custos para a gestão pública se tornam elevadíssimos, sem atender às demandas da população ou atendendo apenas a clientes, sob o formato paternalista e assistencialista.

Quanto às mudanças e transformações, o que há para registro? Pode-se pensar em transformações e ações no sentido de trazer ao debate a “cidade utópica”. Nela, valores como o justo acesso social ao que foi socialmente gerado e ofertado são metas a atingir. Essas metas, por sua vez, são gestadas em longos períodos, antecedidos por paulatinas alterações do modo de atuar dos agentes públicos e privados. Mas de nada adiantarão mudanças apenas no aparente, nas formas/estruturas e funções, que se alteram apenas na superficialidade. O exemplo clássico de extirpar de áreas ditas “nobres” os favelados só poderá servir à manutenção do *status quo*, sem atingir a profundidade que se exige para transformar o pobre/desvalido ou “precarizado” em cidadão. As transformações, portanto, dependem de um grande esforço da sociedade como um todo (e deve ser mantido por longo período).

Ao tornar públicas algumas das críticas que se fazem aos administradores do DF, não se tem outro objetivo que o do aperfeiçoamento de práticas que façam a cidade ser objeto de apropriação por parte dos que participaram de sua construção, evitando-se o agravamento da qualidade socioambiental em toda a AMB. Nesse sentido, ampliar a equidade social significa abrandar as possibilidades de tensão e de conflito, evitando-se a instalação de um quadro de periferização com apartação socioespacial incompatível com a desejada meta de transformar Brasília em capital de terceiro milênio...

Bibliografia

- CODEPLAN. *Anuário estatístico do DF – 1993*. Brasília, Codeplan (no prelo).
- DIEESE. “Mercado de Trabalho”. *Boletim Dieese – XIII* (159): 12-27, jun.1994.
- IBGE. *Censo demográfico – Distrito Federal – 1970*. Rio de Janeiro, 1973, v. 1, t. XXIX.
- . *Censo demográfico – Famílias e domicílios – DF*. Rio de Janeiro, 1983, v. 1, t. 6.

- . *Censo demográfico – Mão-de-obra – DF*. Rio de Janeiro, 1983, v. 1, t. 5.
- . *Sinopse preliminar do censo demográfico 1991*. Rio de Janeiro, 1991.
- . *Censo demográfico 1991 — DF*. Rio de Janeiro, 1991.
- JACOBI, Pedro. “Atores sociais e Estado”. *Espaço & Debates*. São Paulo, IX (26): 10-21, 1989.
- PAVIANI, Aldo. *Brasília - a metrópole em crise. Ensaio sobre urbanização*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1989.
- . “A construção injusta do espaço urbano”. Em Aldo Paviani (org.). *A conquista da cidade. Movimentos populares em Brasília*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1991.
- SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. São Paulo, Nobel, 1987.
- SILVA, Ana Amélia da. “A luta pelos direitos urbanos: novas representações de cidade e de cidadania”. *Espaço & Debates*. São Paulo, X (3): 28-41, 1990.



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

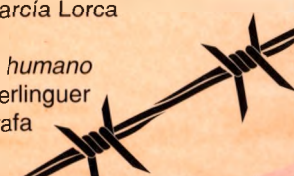
*A minoria próspera
e a multidão inquieta*
Noam Chomsky

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

