

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

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

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

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

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

**GESTÃO URBANA, TRABALHO E
EXCLUSÃO**

HABITAÇÃO E EMPREGO: UMA POLÍTICA HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL

Luiz Alberto de Campos Gouvêa

Introdução

No presente artigo pretende-se desenvolver uma análise crítica das políticas governamentais na área da habitação, evidenciando seus erros e acertos e mostrando a verdadeira história do *apartheid* social do trabalhador na capital da República.

Num segundo momento, formula-se, em linhas gerais, uma política de habitação e de emprego para o trabalhador do DF, procurando, acima de tudo, propor soluções que evitem os imensos núcleos urbanos dormitórios, construindo uma proposta de política habitacional em que, paulatinamente, as cidades-satélites do DF sejam *cada vez mais cidade e menos satélite*.

Uma história de segregação e controle social

A construção

No início, meados da década de 1950, houve um chamado para os brasileiros, do próprio presidente da República, Juscelino Kubitschek, no sentido de construir a nova capital do país.

Não faltavam promessas de dias melhores para todos que participassem daquela empreitada. É importante que se diga que a construção de Brasília não era tratada como mais uma obra, mas buscava-se, desde o início, passar a idéia de que as coisas realmente iriam mudar após a construção da cidade.

Assim, os trabalhadores alimentaram a esperança e migraram para o Planalto Central em quantidade, sonhando com a possibilidade de aqui melhorar de vida para trazer suas famílias. Acreditavam estar construindo um pedaço deste novo país. Chamavam, inclusive, Brasília de “a capital da esperança”.

Os grandes conjuntos habitacionais

Entretanto, o sonho durou somente o tempo da construção da cidade.

A rigor, os “pioneiros” trabalharam como “trator” limpando a área para a ocupação de outros.

Mesmo antes da inauguração da capital, em 1958, foi criada Taguatinga como núcleo-dormitório, desequipado e distante dos locais de trabalho. A partir de 1960, a política de implantação de grandes conjuntos habitacionais distantes foi vigorosamente implementada, e os “construtores da cidade” foram sumariamente removidos para os núcleos satélites do Gama, Sobradinho, Vila Buritis (Planaltina) e, já na década de 1970, para a Ceilândia.

Todos esses núcleos tinham em comum as grandes distâncias do centro de empregos – o Plano Piloto –, que na ocasião concentrava quase a totalidade dos postos de trabalho.

É importante que se diga que esses núcleos não tinham nenhuma infra-estrutura urbana ou comunitária, fazendo seus moradores ficarem praticamente acampados no meio do cerrado, sem água, luz, esgotamento sanitário, e sendo obrigados a pagar parte significativa de seu salário por um transporte caro e deficiente.

Criou-se, assim, uma lógica urbana que subverteu a própria validade da “eficiência” e do conceito de planejamento urbano como ciência aplicada, para viabilizar funcionalmente a cidade.

Tem-se como única explicação plausível para essa organização territorial a necessidade, tanto dos governos civis quanto militares que se sucederam, de traçar uma estrutura urbana que facilitasse, não a vida das pessoas, mas sim o controle social. Diga-se de passagem, esse foi um dos principais motivos para a mudança da capital, do Rio de

Janeiro para o despovoado Planalto Central. Ressalte-se, também, que o Plano Piloto, na ocasião, possuía mais de 70% dos postos de trabalho, obrigando a grande maioria dos habitantes das cidades-satélites a se deslocar por mais de trinta quilômetros e despendar parte significativa de seus parcos salários com transporte.

Assim, com essa política, criou-se a base da estrutura urbana do DF, onde cidades-satélites ocupadas pelos trabalhadores e mal servidas de equipamentos gravitam em torno de um ajardinado Plano Piloto, onde reside a burocracia que governa o país.

Faz-se necessário notar que diferenças espaciais, ligadas à condição de renda, existem em todo o país, mas nada se compara ao verdadeiro *apartheid* social que se criou planejadamente em Brasília.

Como dizia Carlos Nelson dos Santos,¹ “Brasília constitui-se num modelo quase perfeito de segregação social”.

A Nova República e a privatização das terras públicas

No Distrito Federal observaram-se, de forma cíclica, momentos de grande oferta de moradias em núcleos distantes do Plano Piloto, intercalados por momentos de não-oferta de habitações, salvo curtos períodos próximos às eleições, quando se buscou atender às reais necessidades da população, com interesses puramente eleitorais.

Um dos períodos em que o poder público praticamente não ofertou habitações, ou fez uma oferta irrisória e de péssima qualidade, foi no período de 1985/88, no governo José Aparecido.

O que basicamente marcou esse período foi o não-entendimento da questão da habitação, pois as propostas para “sanar” o problema não relacionavam a moradia com as demais políticas públicas. Surgiram então programas como o “Retorno com Dignidade”, no qual o governo pagava a passagem de volta do migrante e obrigava seu retorno, infringindo o preceito constitucional do direito de ir e vir, além do que essa política significava uma malversação dos recursos públicos, pois não existia nenhuma garantia de que o migrante não retornaria

¹ *A cidade como um jogo de cartas.*

imediatamente a Brasília, uma vez que no local de origem não foram sanadas as condições que motivaram sua partida.

O não-entendimento da questão habitacional ficou mais evidente no programa “Entorno com Dignidade”, em que, da mesma forma que nos períodos militares, os “novos governantes”, na sanha de segregar a população, passaram a erradicar as pessoas que moravam nas favelas de Brasília, transferindo-as para Brasilinha/Goiás, localizada fora do DF, a setenta quilômetros do centro de emprego e de poder. O resultado de tal ação foi o retorno da maioria absoluta das famílias, pois mesmo que lhes fossem dadas ótimas moradias (o que não foi o caso), sua permanência no local inviabilizava-se, pois não teriam como mantê-las sem os empregos, ou um transporte barato e eficiente.

Assim, a Nova República, ao mesmo tempo que expulsava a população pobre para outros estados, numa política inócua e inconstitucional, doava as valorizadas terras próximas ao próprio Plano Piloto para pagar os compromissos da campanha eleitoral de 1985. Tal procedimento foi inclusive objeto de ação popular promovida pelos servidores da Terracap, fato que influenciou decisivamente na destituição do então governador José Aparecido de Oliveira.

Habitação, populismo e demagogia

No governo Roriz (1988 a 1994),² devido ao desgaste político de seu antecessor e à existência de sucessivas eleições, a habitação passa a ser utilizada como instrumento para angariar simpatias populares e principalmente conter o avanço dos partidos progressistas, em particular o Partido dos Trabalhadores (PT-DF).

Num primeiro momento, Roriz, premido pela proximidade das eleições, muda radicalmente a política que o governo vinha implementando e passa a ofertar moradias, utilizando os programas habitacionais de forma deliberada para desestruturar o movimento popular no

² Na análise considerou-se o período que o vice-governador Vanderlei Valim assumiu como continuação do governo Roriz, pois todos os ocupantes dos principais cargos no governo e os procedimentos continuaram os mesmos, funcionando a troca de cargos como uma manobra para possibilitar a reeleição de Roriz.

DF, causando um retrocesso na organização do movimento que nem mesmo a ditadura militar conseguiu nos anos de maior repressão.

Assim sendo, distribuiu, por exemplo, para a associação de inquilinos, com cerca de mil associados, vinte lotes de cada vez, criando um sistema propício à corrupção interna que causava o descrédito das lideranças, permitindo um total atrelamento dos moradores ao governo e em particular à pessoa do governador.

Ressalte-se que a distribuição dos lotes é vista pelos moradores como uma doação, pois, embora exista um termo de compromisso assinado com a Terracap que implica taxas de ocupação, por determinação “verbal” do governador, essas taxas não são cobradas,³ possivelmente na expectativa de algum partido político ou poder público levantar a questão e mais uma vez Roriz sair como “bom samaritano” e mais votos angariar com o uso da máquina pública.⁴

Por outro lado, as áreas escolhidas para a implantação dos assentamentos e o próprio desenho deles geravam grandes impactos ambientais.

Com efeito, esse fato pode ser observado em todos os assentamentos implantados no governo Roriz. Entretanto, a cidade-satélite de Samambaia, pelas suas dimensões, apresenta-se como o principal exemplo de desenvolvimento da política habitacional do governo. Passa-se então a uma avaliação mais detalhada desse assentamento.

A cidade de Samambaia constitui-se no primeiro grande loteamento desenvolvido a partir das recomendações do Plano de Expansão e Organização Territorial do DF, Peot (1977). Esse plano reforçou o crescimento de Brasília na direção Taguatinga/Gama em detrimento das áreas próximas ao Plano Piloto, reafirmando especialmente as idéias de segregação social entre o Plano Piloto e as cidades-satélites.

Assim, Samambaia seguiu a tradição das demais cidades-satélites do DF, localizada a cerca de 35 quilômetros do Plano Piloto e implantada sem as condições mínimas de infra-estrutura.

³ Ver Patrícia Colela, nesta obra.

⁴ De fato, nas vésperas das eleições — setembro de 1994 — Roriz enviou à Câmara Legislativa projeto de lei propondo a doação de cerca de 130 mil lotes, criando uma situação de absoluto constrangimento à oposição, influenciando, assim, nas eleições, com o uso da máquina governamental e chegando às últimas conseqüências do seu projeto clientelista.

Foi planejada para abrigar uma população de aproximadamente 366 mil habitantes e, como as outras satélites, teve parte significativa de seu contingente populacional assentado sem que a cidade dispusesse de qualquer oferta de emprego, constituindo-se, como os demais núcleos do DF, em dormitório do Plano Piloto (Fig. 1).

Foram transferidos para a cidade-satélite de Samambaia, a partir de 1989, às vésperas das eleições, os inquilinos de fundo de lote, moradores em Taguatinga e Ceilândia, e das várias favelas próximas ao Plano Piloto, em particular da favela do Ceub.

Samambaia foi ocupada precipitadamente no período chuvoso, sem rede de água, esgotamento sanitário e águas pluviais. Observa-se que, devido à inclinação do terreno e às características de fragilidade do solo, havia recomendação técnica dos autores do projeto de somente se implantar o núcleo com infra-estrutura completa.

Entretanto, os interesses eleitorais do governador nomeado (Roriz) em se candidatar nas eleições que se aproximavam anteciparam o processo e mais de 120 mil pessoas foram transferidas para a área, em menos de dois anos.

Mais uma vez na história, a habitação serviu como instrumento eleitoral, dentro da mais antiga concepção populista, e a população permaneceu praticamente acampada, sofrendo os rigores do tempo, como ocorreu em outubro de 1989, quando, numa única chuva, cerca de cem casas recém-construídas ficaram totalmente destruídas, com centenas de pessoas feridas, além da perda dos materiais de construção, móveis e utensílios domésticos.

Dessa forma, a população viu-se castigada e exaurida ao extremo, sem que houvesse a menor necessidade. Apesar de tudo o que sofreu, e esse é o lado mais perverso da história, acabou ajudando a eleger para governador do DF o causador de tamanhos transtornos. Com relação ao projeto da cidade, este foi concebido dentro do ideário racionalista, para comportar uma população de cerca de 366 mil habitantes, com uma densidade aproximada de trezentos a quatrocentos habitantes por hectare, mais que o dobro das demais satélites do DF. Apesar disso, sua concepção urbana não privilegiou o encontro das pessoas. A satélite foi "dividida" ao meio por uma rede de alta-tensão (200m de largura por 12km de comprimento), o que cria uma

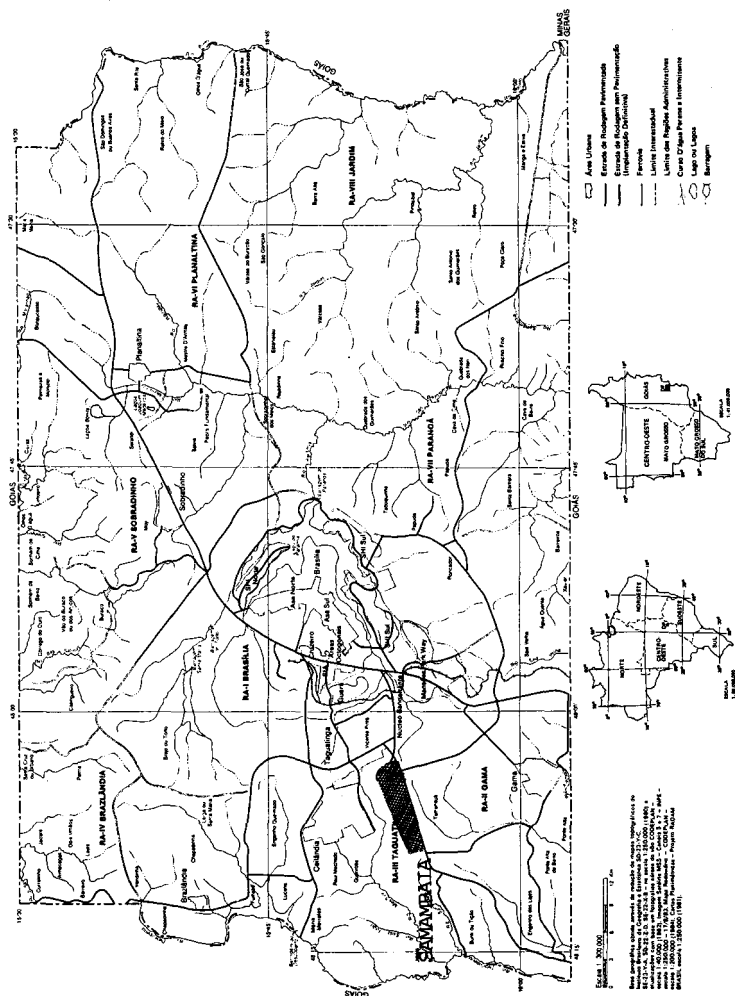


Fig. 1 — Distrito Federal — cidade satélite de Samambaia

barreira física, gerando uma área de uso humano restrito, bem no “coração da cidade” (Fig. 2).

Por outro lado, é nessa área que circula o VLT. (Veículo Leve sobre Trilho), constituindo-se no ponto forte da estrutura urbana de Samambaia, pois as vias cortam a cidade de fora a fora, facilitam o acesso e viabilizam um transporte de massa central.

Observa-se, entretanto, na Avenida Central que, devido à redução da cota vertical da rede de alta-tensão em função da elevação da rede de esgoto e conseqüentemente da elevação do leito da via, a passagem de veículos a certa altura ficou impossibilitada, comprometendo assim a circulação de coletivos (ônibus), no sentido norte/sul.

Ainda no que diz respeito ao desenho urbano, a sinuosidade do sistema viário interno de várias das quadras tem puramente uma função estética, pois no que tange a reduzir a velocidade das águas pluviais seu desempenho deixa muito a desejar. Apesar das inúmeras correções de voçorocas e do constante encascalhamento das vias, são visíveis os estragos das águas das chuvas em todo o loteamento, principalmente nas pistas externas e de maior largura (Fig. 3).

Assim, a sinuosidade e o contínuo processo de encascalhamento acabaram colocando as vias em cotas superiores às soleiras das casas, o que, além de não funcionar como um efetivo instrumento para acabar com os efeitos da erosão do solo, serviu em alguns casos (Q. 406) para direcionar as águas pluviais para dentro dos lotes residenciais adjacentes, gerando enormes transtornos para os moradores (Fig. 3).

Outro problema identificado no desenho urbano da cidade é a repetição, que causa monotonia e confusão para a orientação do usuário eventual e mesmo do morador (Fig. 4). Além disso, o fato de os lotes terem, em grande parte, área pouco superior a 100m^2 (de 105 a 112m^2) e serem ocupados por famílias grandes (cinco a seis pessoas por família, em média) tem gerado uma série de problemas de adequação de uso e mesmo de invasão da área pública.

De fato, a idéia de se fazer, numa mesma quadra, lotes de tamanhos diferentes, parece extremamente correta. Todavia, a forma como ocorreu na malha urbana de Samambaia torna o espaço criado de difícil uso público, acabando esses espaços por serem apropriados gratuitamente por particulares (Fig. 4).

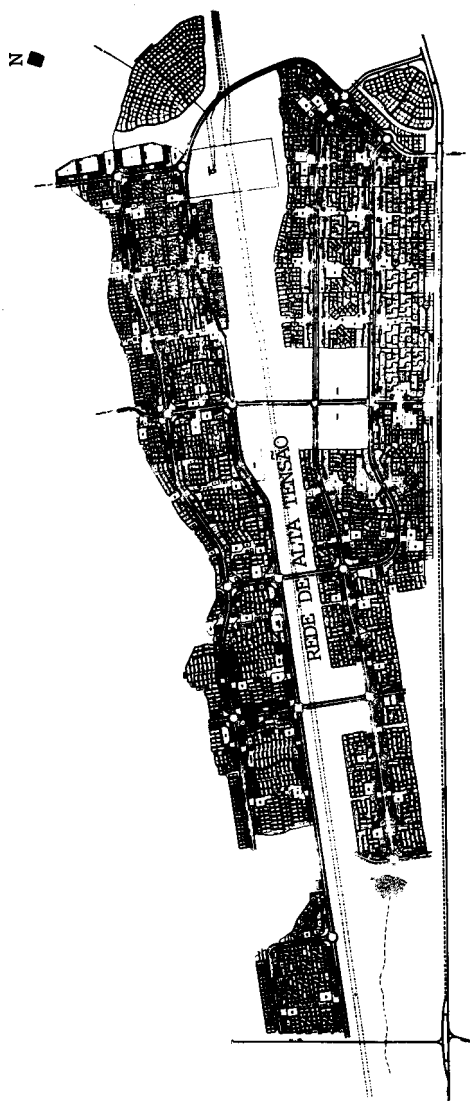


Fig. 2 — Cidade satélite de Samambaia

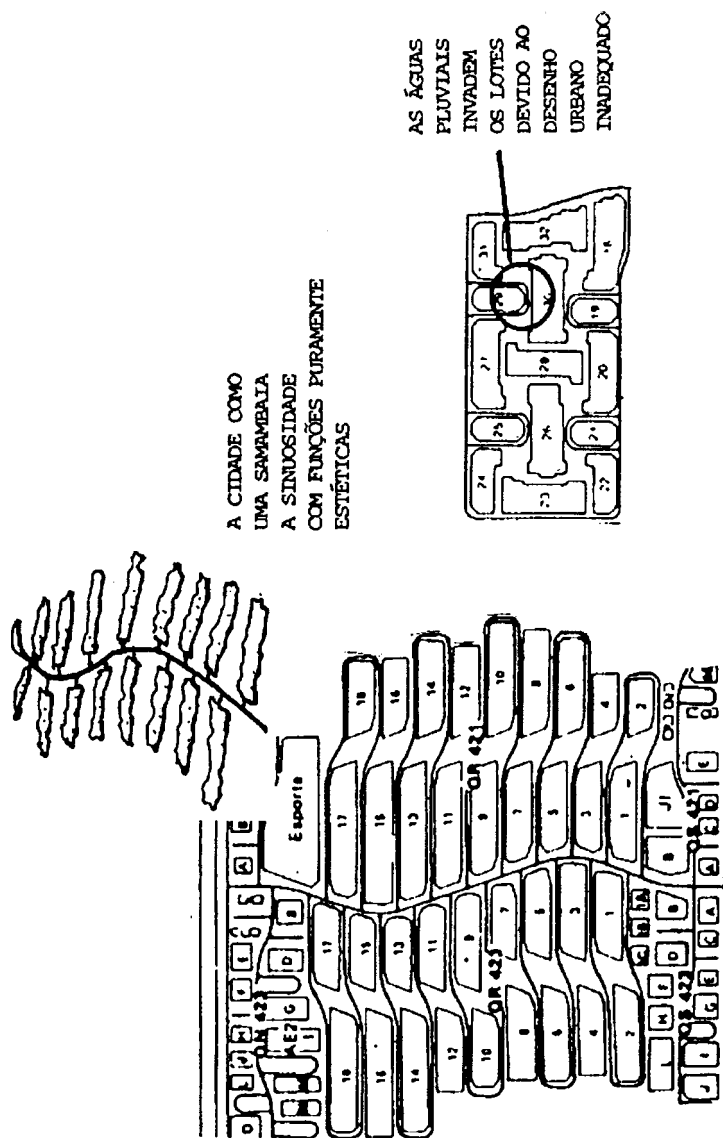
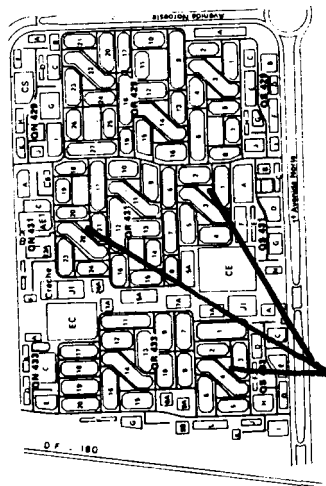
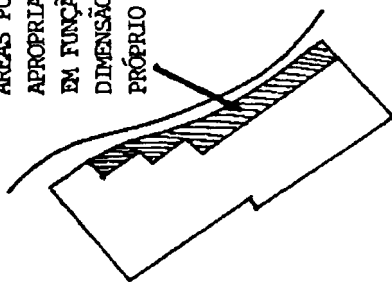


Fig. 3 — Quadras da cidade satélite de Samambaia

ÁREAS PÚBLICAS
APropriADAS PELOS MORADORES
EM FUNÇÃO DA PEQUENA
DIMENSÃO DOS LOTES E DO
PRÓPRIO DESENHO URBANO;



REPETIÇÃO DE UM MESMO
DESENHO URBANO CAUSA
MONOTONIA E CONFUSÃO
PARA ORIENTAÇÃO DO
USUÁRIO EVENTUAL E
MESMO DO MORADOR.

Fig. 4 — Quadras da cidade satélite de Samambaia

A ocupação da área, sem a infra-estrutura básica, em particular sem o calçamento das vias, tem gerado um comportamento que acaba por prejudicar a construção da casa, ou seja, os moradores se vêem obrigados a construir muros frontais altos, para impedir a entrada da massa de poeira das ruas, o que vem prejudicar, também, a ventilação para o interior da residência. Cumpre ressaltar, entretanto, que os altos índices de criminalidade contribuem bem mais que a poeira para se elevarem os muros da cidade.

Por fim, observa-se que a aridez e a desolação são as palavras que melhor definem a paisagem urbana de Samambaia (1992). O arrasamento da terra para a implantação da cidade, as voçorocas, a ausência absoluta de vegetação e a poeira vermelha em suspensão ou a lama abundante são a imagem de uma realidade construída desnecessariamente precária, por motivações puramente eleitoreiras.

Ainda a tipologia arquitetônica repetida, de casas tipo da Shis ou das pequenas casas térreas, construídas pela população sem a mínima assistência técnica, dão à cidade um aspecto de permanente canteiro de obras, árido e monótono, reforçado pela falta de pontos de referência na paisagem plana e pelas milhares de antenas de televisão.

O mais grave é que, apesar de toda essa precariedade, os custos de implantação e de manutenção do loteamento são extremamente elevados.

Observa-se que, de forma geral, os custos de implantação de loteamentos em áreas de solos propícios a processo erosivo são elevados, ainda mais quando não se implanta a infra-estrutura adequada para prevenir o problema, como ocorreu em Samambaia. Assim, a correção freqüente das voçorocas abertas pelas chuvas e pela água que escorre dos inúmeros chafarizes aumenta o custo de implantação e de manutenção, numa proporção de no mínimo dez vezes superior àquela prevista no projeto original. Os constantes encascalhamentos⁵ evidenciam esses gastos. Como diz a população... “aqui se encasalha direto”, ou constantemente.

⁵ Cada encascalhamento equivale a 1/3 do custo do asfalto da mesma área – dado fornecido pelos órgãos técnicos da administração regional de Ceilândia.

Além do mais, o desenho sinuoso das ruas e dos conjuntos, que visavam apenas a efeitos estéticos, criou a necessidade de aumentar as dimensões das redes subterrâneas e também do número de postes de energia elétrica e iluminação pública, encarecendo significativamente a malha urbana.

Com efeito, as redes de água e esgoto tiveram, em Samambaia, seus custos majorados em 30% a 40% em função da necessidade da colocação de peças especiais que possibilitassem a execução de redes com freqüentes mudanças de direção (Fig. 5). A maior extensão das redes e também a maior distância média das ligações individuais são alguns dos fatores que oneram o sistema de água potável na satélite (Fig. 5).

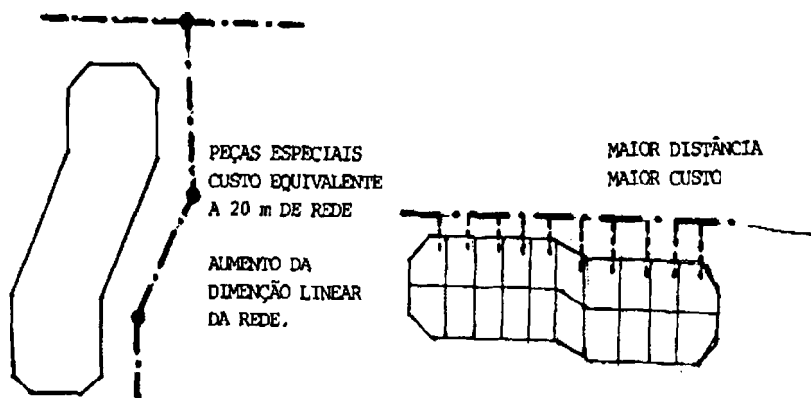


Fig. 5 — Rede de infra-estrutura urbana: sinuosidade aumenta o custo

No caso das redes de esgoto, o mesmo acontece, e a maior mudança de direção obriga a colocação de um número maior de poços de visita, além do desenho muitas vezes forçar a duplicação da rede (Fig. 6).

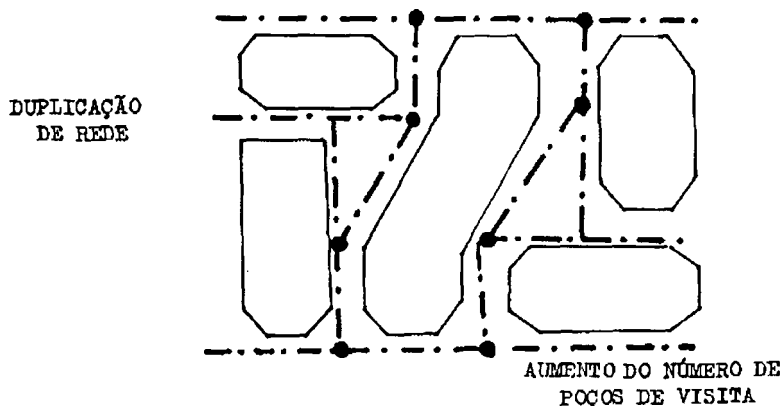


Fig. 6 — Rede de infra-estrutura urbana – duplicação: aumento no nº de poços de visita eleva o custo

Além dos problemas de desenho urbano, é importante ressaltar que, fundamentalmente, o governo Roriz cometeu os equívocos dos governos anteriores ao ofertar moradias em locais distantes dos centros de emprego, invertendo a lógica urbana e obrigando a população a despendar tempo e parte significativa de seus salários com o transporte diário.

O caso mais dramático dessa política, no entanto, foi a transformação de parte do setor de indústria de Ceilândia em área para loteamento residencial (setor Q), o que gerou protestos dos industriais e mesmo dos profissionais encarregados de elaborar o projeto. Em suma, o loteamento acabou por suprimir milhares de postos de trabalho na satélite, obrigando a população, como foi dito, a pagar cifras de cerca de 40% de suas rendas com transporte.⁶ Por sua vez, para resolver o problema criado pelo transporte, o governo propôs a implantação do

⁶ Nota-se também que parte significativa dos desempregados hoje existentes no DF é consequência dessa política habitacional, pois ao suprimir áreas de emprego nas satélites e ao assentar trabalhadores longe dos postos de trabalho, onerou, com os vales-transporte, os patrões, que preferiam contratar mão-de-obra de áreas mais próximas ou reduzir o número de empregados.

metrô, de alto custo e adequação duvidosa para aquele momento (1993). É importante que se diga que o eixo de maior e único movimento considerável (Plano Piloto/Taguatinga) apresentava, em 1990, um movimento de 21 mil passageiros/hora, sem considerar a possibilidade do escalonamento de horário quando tal fluxo passava para 18 mil. Por outro lado, um sistema de ônibus semelhante ao implantado em Curitiba poderia servir de 27 a 30 mil passageiros/hora, o que significa que, em Brasília, existia uma “folga” para implementar esse sistema que é duas vezes mais barato do que o metrô (VLT) e que tem se mostrado de extrema eficiência, projetando, inclusive internacionalmente, o nome da cidade de Curitiba.

A opção pelo metrô certamente não teve, nas questões de cunho técnico, seu maior respaldo. As justificativas para a implantação do sistema estão mais para a avaliação de uma CPI do que para análise neste artigo.

Assim, ao mesmo tempo que ofertou moradia para a população de menor renda, o governador passou a construir o “metrô”, criando uma cortina de fumaça que rendeu apoio à sua política, o que propiciou a implementação de ações de dilapidação do patrimônio público com favorecimento às classes empresariais, por meio de licitações e indenizações de terras com fortes indícios de irregularidades promovidas pela Terracap e por contratos de arrendamentos efetuados pela Fundação Zoobotânica.

Em que pese essa política absolutamente perversa e clientelista do governo, foi nas ações contra o acampamento da Telebrasília que Roriz mostrou sua verdadeira face autoritária.

Com efeito, apesar de ter pareceres de praticamente todas as secretarias favoráveis à fixação, de ter prometido publicamente a urbanização do acampamento, antes das eleições, ao término delas em função de a Associação dos Moradores da Telebrasília não ter apoiado sua candidatura e ter denunciado publicamente a tentativa de cooptação, utilizando a máquina governamental, Roriz mudou radicalmente de opinião, passando a desenvolver uma verdadeira guerra contra o acampamento, como se a atitude dos moradores não estivesse revestida do mais alto sentido de cidadania.

No caso da Telebrasília, o governo chegou ao ponto de afrontar a própria Câmara Legislativa do DF, que sancionou a Lei nº 161/93, que prevê a fixação da vila no local, mediante a confecção de um Rima (Relatório de Impacto Ambiental), e, de forma acintosa, além de não contratar o relatório, desenvolveu, como foi dito, uma “operação de guerra” para a retirada dos moradores, utilizando toda a força da mídia, literalmente em seu poder, chegando a remover, na vista dos moradores e apesar de todos os protestos, a própria igreja católica ali erguida há mais de trinta anos.

Por outro lado, num movimento de absoluta consciência de seus direitos à cidadania, boa parte dos moradores permaneceu no local, respaldada por inúmeros mandados de manutenção de posse, e reconstruiu a igreja, emprestando a ela as imagens dos santos existentes em suas próprias casas, revigorando sua fé e ao mesmo tempo lutando por justiça social.

A rigor, a consciência da cidadania e a luta pelos direitos de cidadão são os únicos caminhos para combater, no campo político, esse populismo dos anos 1930 reeditado pelo governo Roriz.

Por outro lado, no campo técnico, existe uma gama de alternativas a todo este modelo, que se descreve a seguir.

Uma política habitacional de interesse social para Brasília

Gostaria primeiramente, para introduzir a questão, de responder uma pergunta que sempre me fazem quando compareço a debates junto ao Movimento Popular. A questão diz respeito à diferenciação entre a política populista de oferta da moradia e uma política habitacional de interesse social.

A resposta é simples e passa pela diferença entre as formas como se orientam as duas posturas. Numa proposta populista como a do governador Roriz, todas as suas ações funcionam como instrumento de desarticulação dos movimentos populares autênticos e de alienação da população, procurando sempre atrelar qualquer movimento à figura paternalista e autoritária do governador.

Em contraposição, uma política habitacional de interesse social tem que, em todas as suas atitudes, fortalecer o movimento popular, a formação de uma consciência política e organizativa, tentando servir de forma prática a discussões que vão desde as alternativas gerais das políticas até a organização dos detalhes dos processos construtivos, onde as pessoas percebam que, com a mesma facilidade com que num primeiro momento se organizam para construir suas casas, podem, num segundo, mudar sua rua, seu bairro e mesmo toda uma sociedade, tendo as questões da solidariedade, da qualidade e da consciência política como palavras-chave em oposição à má qualidade, à segregação e à alienação, tônica nas ações dos programas clientelistas.

Vejo ainda como importante para uma política realmente voltada para as necessidades da maioria da população a vinculação da política habitacional às demais políticas públicas (saúde, educação, segurança, etc.) e, em particular, a uma política de empregos nas proximidades da moradia.

Dentro dessa perspectiva, vários programas podem ser citados para uma discussão com a população. Dentre eles destacam-se:

Programa de melhoria da qualidade habitacional

Este programa teria como objeto os assentamentos implantados até então, e buscaria, como meta, dotar esses loteamentos de equipamentos urbanos e comunitários, financiando, inclusive, materiais de construção e/ou introduzindo processos de produção industrial para facilitar a construção de moradias e possibilitando ainda a existência de assessorias técnicas para acompanhamento das obras.

Nesses assentamentos, entre outras medidas, é importante, por exemplo, se implantar, ao invés dos onerosos e exóticos jardins floridos do Plano Piloto, uma proposta de paisagismo alimentar ou/e de arborização urbana de custo de manutenção praticamente zero e eficiência comprovada na melhoria do conforto ambiental urbano, aumentando os índices de umidade, contribuindo para reduzir o processo erosivo e ainda diminuindo os níveis de poeira.

Programa de oferta paulatina de habitação para todas as faixas de renda

Este programa daria prioridade aos trabalhadores que recebam menor salário e teria por objetivo otimizar a infra-estrutura existente nos atuais núcleos urbanos. Para isso, poderiam ser adotadas as seguintes medidas:

— *Urbanização no local ou nas proximidades das favelas*, procurando sempre conciliar os aspectos sociais e os ambientais no momento da produção dos assentamentos — programa subsidiado, com financiamentos, representando no máximo até 10% do salário mínimo.

— *Oferta de lotes urbanizados ou casas-embrião, habitações geminadas ou, ainda, habitação coletiva* para cooperativas de servidores públicos e outros setores de classe média, em regime de licitação pública com financiamento facilitado.

— *Oferta de lotes/chácaras/sítios/fração em cooperativa rural*, trabalhando em sistema semelhante ao israelense de cooperativas e numa proposta de urbanização do campo, com oferta simultânea de emprego e moradias.

— *Oferta de lotes/projeções para habitação coletiva e/ou chácaras* para a população de alta e média renda, em regime de licitação pública.

Programa do emprego próximo

Buscaria vincular todos os programas de oferta de moradias à oferta de equipamentos urbanos e comunitários e, principalmente, aos programas de emprego.

— *Programa setor residência/oficina ou indústria leve* — Desenvolver, nos loteamentos, áreas de uso múltiplo, onde a residência possa conviver com a oficina ou a pequena indústria (confeções, oficinas mecânicas, etc.).

— *Programa hortas comunitárias* — Desenvolver nos assentamentos urbanos hortas comunitárias, visando ao abastecimento complementar de hortifrutigranjeiros e também empregar a parte da população de origem rural/urbana existente.

— *Programa núcleos rurais e agrovilas* — Desenvolvimento de áreas rurais no DF com culturas variadas e aclimatadas ao cerrado, visando ao abastecimento da cidade, buscando acoplar a produção a um sistema de agroindústria, objetivando ainda a geração de um número maior de empregos. Facilitar a implantação do sistema por meio da redução de impostos.

— *Programa de subsídio ao comércio* — Reduzir as taxas de impostos para os comerciantes das hoje cidades-satélites que gerarem empregos locais para uma cota elevada de trabalhadores.

— *Programa setor de indústria* — Incentivar, por meio da redução do preço da terra, a implantação de setores de indústria não-poluente nas cidades-satélites, priorizando áreas de informática/alta tecnologia, possibilitando, em última instância, que um número cada vez maior de pessoas trabalhe próximo ao local da moradia.

— *Programa de descentralização administrativa* — Visando cada vez mais dotar as cidades-satélites de postos de empregos, buscar implantar nessas cidades órgãos da administração do GDF, hoje no Plano, e mesmo procurar, quando da expansão de órgãos federais, a adequação de implantá-los nos núcleos hoje satélites.

— *Programa pólo de serviços* — Incentivar a ampliação, a melhoria e a criação, nas satélites, de equipamentos comunitários, objetivando o atendimento regional nas áreas de saúde, educação e prestação de serviços de forma geral, consolidando Brasília/satélites como pólos de serviço regional.

— *Programa lazer/saúde/recreação* — Criar em todas as cidades-satélites áreas de lazer tipo Água Mineral ou Parque da Cidade do Plano Piloto, buscando propiciar aos moradores dessas cidades não somente uma oferta maior de emprego nas proximidades mas também uma oferta de locais de lazer. Ao mesmo tempo, procurar preservar os mananciais existentes, dentro da perspectiva de que a melhor forma de se preservar uma área é dar uso social a ela.

Além dos empregos gerados nos respectivos programas, ter-se-iam, a curto prazo, os postos de trabalho objeto do programa de melhoria da qualidade habitacional e do programa de oferta de habitação, os quais tornariam viáveis milhares de empregos tanto na construção de moradias como de equipamentos comunitários e urbanos, revertendo assim, drasticamente, o índice de 120 mil desempregados (1994), fruto da desastrosa política habitacional do governo Roriz.

Ao finalizar os rascunhos deste artigo, comentei com alguns companheiros o quanto tais medidas, se implementadas, mudariam o conceito hoje existente das satélites, fazendo com que esses núcleos urbanos se tornassem mais cidades e menos satélites e, também, o quanto tais medidas reduziriam o fluxo, hoje existente, para o Plano Piloto, a custos incalculavelmente menores do que os do “metrô” e com qualidade superior.

Surgiu então a inevitável pergunta: Então, para que se fez o “metrô”? Bom... Como explicitiei anteriormente, não tenho essa resposta agora. Mas, talvez, no final da CPI das Empreiteiras se saiba quem, além das construtoras, está ganhando milhões de dólares com a construção do metrô.

Bibliografia

- BICCA, Paulo. *Brasília: da apologia à crítica*. Departamento de Urbanismo, 1992. (Mimeo.)
- CHAUÍ, M. *O que é ideologia*. São Paulo, Brasiliense, 1980.
- CODEPLAN. *Plantas urbanas do Distrito Federal. (plantas do DF e de Samambaia)*. Brasília, 1991.
- GOUVÊA, Luiz Alberto. “A capital da segregação e do controle social – uma avaliação da ação governamental na área da habitação”. *A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília*. Editora Universidade de Brasília, 1991.
- GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. *Cidade-satélite de Samambaia – memorial descritivo*. Brasília, 1981. (Mimeo.)
- PAVIANI, Aldo. *Brasília, ideologia e realidade; espaço urbano em questão*. São Paulo, Projeto/CNPq, 1976.
- SANTOS, Carlos Nelson F. dos. *A cidade como um jogo de cartas*. São Paulo, Eduff, Projeto Leitores, 1988.
- VESENTINI, José William. *A capital da geopolítica*. São Paulo, Ática, 1986.



Gráfica e Editora Brasil Ltda.

SIG - Q.08 - Nº 2378 - Fone: 344-1614

Fax: 344-1613 - Brasília-DF

COLEÇÃO BRASÍLIA

Organizada por
Aldo Paviani

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

*Brasília: a metrópole em crise
(1989)*

*A conquista da cidade
(1991)*

Outros lançamentos da Editora UnB:

A apreensão da forma da cidade
Maria Elaine Kohlsdorf

Registro de uma vivência
Lucio Costa

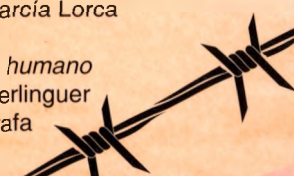
*A minoria próspera
e a multidão inquieta*
Noam Chomsky

Amigos traiçoeiros
Thiago de Mello
e Sérgio Bath

O espaço da dor
Regina Dalcastagnè

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

O mercado humano
Giovanni Berlinguer
Volnei Garrafa



BRASÍLIA: MORADIA E EXCLUSÃO

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

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

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

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

