

NELBA AZEVEDO PENNA

POLÍTICA URBANA: A AÇÃO  
DO ESTADO NO DISTRITO FEDERAL

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano do Departamento de Urbanismo do Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Planejamento Urbano.

Banca Examinadora:

Prof. Aldo Paviani, Livre Docente (orientador)

Prof. Ricardo Farret, PhD

Profa. Suely Gonzales, M.Sc

Brasília

1991

Ao Carlos Alberto, cujo estímulo e amor redundaram neste trabalho. Para Guilherme e minha mãe, Herotildes.

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente desejo agradecer aos professores do curso de Mestrado em Planejamento Urbano, que ao ministrarem as disciplinas do curso, dedicaram atenção e amizade indispensáveis a minha formação profissional. Aos colegas e professores participantes do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais (NEUR), manifesto também meus agradecimentos, pois os seminários realizados e as conversas de caráter informal muito contribuíram para a definição e amadurecimento do tema que abordo.

Aos amigos, que me acompanharam com carinho nestas horas difíceis, a minha gratidão, especialmente a Lúcia Maria Bittar, pois sem o seu apoio e ajuda diuturna não teria condições de tornar o presente trabalho conclusivo.

Ao orientador, Professor Aldo Paviani, gostaria de externar meus sentimentos de gratidão e amizade pela crítica sempre positiva, pelo incentivo recebido, pelo louvável esforço de análise e orientação.

## SUMÁRIO

Esta dissertação discute a ação do Estado no espaço, por intermédio da política urbana, a qual interfere diretamente na formação da estrutura espacial da cidade.

Com a crescente intervenção do Estado na sociedade em geral, a política urbana, em particular, torna-se o elemento central para a compreensão do processo sócio-econômico e político e condiciona sua configuração.

Por esse motivo, existe a necessidade de aprofundar teórica e empiricamente a compreensão do papel do Estado, dentro do contexto capitalista, uma vez que as políticas espaciais só podem ser formuladas se o claro entendimento dos processos que as determinam for percebido.

Em função da sua formação social historicamente construída, analisa-se Brasília pelo conjunto destas articulações (Estado, política urbana e estruturação espacial) que especifica o papel estratégico da ação do Governo do Distrito Federal na formulação da política urbana. Esta, por sua vez, condiciona fortemente a estruturação do espaço da cidade.

### ABSTRACT

In this work it is discussed State intervention regarding to urban space. That is accomplished through its urban policy which directly influences the spatial structure of city formation.

Due to increasing intercession toward society as a whole the state urban policy elements has particularly become the chief one in order to understand the socio-economic and political processes occurring within cities, since their configuration depends heavily upon it.

For that reason, there exists a need to carry on sound empiracal and theoretical research aiming at realizing the important part governmet plays, if one is concerned with spatial issues. Furthermore it should be taken into account both the capitalist context involved and the assumption that spatial policis may only be formulated when the processes which determine them are clearly grasped.

As part of a social formation built upon a historical basis, Brasilia is therefore analysed from the standpoint of an articulation set constituted by the elements above mentioned, namely, State, urban policy and spatial structuring. These specify the strategic role played by Federal District government actions in creating its own urban policy, which in turn heavily conditions city spatial structuring.

## ÍNDICE

	Pag.
Dedicatória	II
Agradecimentos	III
Sumário	IV
Abstract	V
Índice	VI
Relação de Siglas	VII
Lista de Mapas, Tabelas, Quadro, Gráfico e Figura	VIII
Introdução	01
Capítulo 1: A POLÍTICA URBANA NO ÂMBITO NACIONAL	11
Antecedentes Históricos	11
O Compreensivo "versus" o Incremental	25
A Decisão Política e a Política Urbana	30
Capítulo 2: ESTADO E POLÍTICA URBANA	42
A Base Espacial da Política Urbana	42
A Questão Metodológica	49
Capítulo 3: A POLÍTICA URBANA NO DISTRITO FEDERAL	63
Gênese e Condicionantes Principais da Política Urbana do DF	63
Políticas Urbanas e Estruturação Espacial	76
Primeiro Período: A política de interiorização do Processo de Desenvolvimento Nacional	77
Segundo Período: Políticas de Investimentos para Consolidação da Cidade	92
Terceiro Período: A Política de Expansão e de Crescimento da Periferia	102
O Planejamento Urbano no DF.	116
Capítulo 4: AVALIAÇÃO FINAL E CONCLUSÕES	131
Referências Bibliográficas	141

**RELAÇÃO DE SIGLAS**

BID	- Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	- Banco Interamericano para Reconstrução do Desenvolvimento
BNH	- Banco Nacional de Habitação
CEF	- Caixa Econômica Federal
CAUMA	- Conselho de Arquitetura, Urbanismo e Meio Ambiente
CNDU	- Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPU	- Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
CODEPLAN	- Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central
DeU	- Departamento de Urbanismo
DF	- Distrito Federal
GDF	- Governo do Distrito Federal
GEPAFI	- Grupo Executivo para Assentamento de Favelas e Invasões
GER	- Grupo Executivo para Remoção
GO	- Goiás
MHU	- Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente
NOVACAP	- Companhia Urbanizadora da Nova Capital
PAC	- Programa de Ação Concentrada
PAEG	- Plano de Ação Econômica do Governo
PAL	- Plano de Ação Local
PAS	- Plano de Ação Setorial
PDLI	- Plano de Desenvolvimento Local Integrado
PEOT	- Plano de Expansão e Organização Territorial
PERGEB	- Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília
PND	- Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDU	- Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
POT	- Plano de Organização Territorial
POUSO	- Plano de Ocupação e Uso do Solo
RIMA	- Relatório de Impacto no Meio Ambiente
SAA	- Setor de Armazenagem e Abastecimento
SBPE	- Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SDS	- Secretaria de Desenvolvimento Social
SDU	- Secretaria de Desenvolvimento Urbano
SEMA	- Secretaria Especial do Meio Ambiente
SERFHAU	- Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	- Sistema Financeiro da Habitação
SHIS	- Sociedade de Habitação de Interesse Social
SIA	- Setor de Indústria e Abastecimento
SSS	- Secretaria de Serviços Sociais, atual Secretaria de Desenvolvimento Social
SVU	- Secretaria de Viação e Obras, atual Secretaria de Desenvolvimento Urbano
TERRACAP	- Companhia Imobiliária de Brasília
UNESCO	- Organização das Nações Unidas pela Educação

## LISTA DE MAPAS, TABELAS, QUADRO, GRÁFICO E FIGURA

MAPA 1:	Localização das Áreas de Assentamento	106
MAPA 2:	Ocupação Urbana do DF	115
MAPA 3:	Proposta Final do PEOT para Expansão Urbana no DF	119
MAPA 4:	Plano de Ocupação e Uso do Solo do DF	121
MAPA 5:	Brasília Revisitada: Complementação, Adensamento e Expansão Urbana	123
TABELA 1:	População Recenseada nos Primórdios de Brasília	81
TABELA 2:	Oferta de Imóveis por destinação	105
TABELA 3:	Famílias Assentadas até abril de 1990	109
QUADRO 1:	Períodos de Expansão Urbana do DF	62
GRÁFICO 1:	Comportamento da Oferta de Imóveis	104
FIGURA 1:	Cidade Satélite de Samambaia	126

## INTRODUÇÃO

O processo de urbanização tem sido explicado a partir de um conjunto de componentes sociais e econômicas que determinaram a modificação significativa da Sociedade. Os principais elementos deste conjunto seriam: o modo de produção capitalista, a industrialização, o crescimento das cidades, e o desenvolvimento científico e tecnológico. O processo de espacialidade da urbanização, está submetido à eles.

A urbanização tem sido considerada como um dos aspectos da modernização capitalista ocorrido na sociedade brasileira, que deixa marcas profundas na (re) organização do território nacional. As características da modernização passam a ser cada vez mais dependentes da tecnologia que se difunde a partir da cidade, principalmente das metrópoles, tornando-as mais um espaço para a ampliação do capital. Embora este processo não atinja todos os lugares com a mesma intensidade, são principalmente as grandes cidades que devem permitir o livre fluxo espacial desta modernização, por intermédio da criação de infra-estrutura e redes de comunicação.

Como meio de superação dos obstáculos materiais à produção capitalista do espaço, há o desenvolvimento acelerado da urbanização, caracterizada pela concentração geográfica dos recursos (não atinge todo o espaço) e pelo

processo de expansão da mancha urbana<sup>(1)</sup> Com este tipo de urbanização, que provoca o crescimento físico-estrutural acelerado das cidades, vem à tona os problemas sociais que se materializam no espaço urbano, em consequência desta ordem 'desigual e combinada' do desenvolvimento das cidades capitalistas.

Os problemas que se apresentam são de várias ordens, principalmente porque o importante para este processo de reprodução capitalista é a ampliação do capital. Portanto, aparece em segundo plano a preocupação com os problemas sócio-espaciais gerados a partir deste processo. A estruturação das cidades fica sujeita ao ajuste dos impactos negativos do processo econômico, a nível sócio-espacial. Para a compreensão dos problemas urbanos deve-se refletir sobre as contradições sócio-econômicas, presentes na base da formação do urbano, cujas consequências são objeto de políticas públicas implementadas pelo Estado.

Tais contradições podem ser visualizadas no aumento da pobreza, na migração para as cidades maiores, principalmente da camada da população de baixa renda, à procura de emprego e que não é absorvida pelo mercado de trabalho; no crescimento urbano com aumento de periferias geográficas sem nenhuma ou com poucas condições de infra-estrutura, formando "invasões"; no déficit habitacional, etc.

---

(1) É a expansão geográfica da área da cidade pelo crescimento da malha viária, de habitação, prédios para todos os usos (comerciais, industriais, etc.) e da infra-estrutura de equipamentos (Paviani, 1988, 41).

O quadro de problemas apresentado, encaminha-se para a análise teórica dos agentes sociais, políticos e econômicos, que interferem na estruturação da cidade. A delimitação das estratégias de ação de cada um destes agentes é norteadada pelo conflito de interesses e de acumulação. A partir do jogo de interesses daí surgidos, resulta um determinado modo de estruturação do espaço urbano, onde o Estado tem um papel preponderante, tanto como "mediador" do conflito de interesses sociais, como o próprio viabilizador da expansão capitalista.

O conceito de agente usado nesta dissertação está ligado à abordagem crítica, a qual enfatiza que o processo de estruturação do espaço urbano está relacionado ao conflito existente entre diversos "grupos sociais ou agentes" (incluindo o Estado) definidos segundo seus próprios interesses, na luta pela apropriação do espaço urbano. Estes interesses muitas vezes podem formar 'blocos de poder', unindo determinados grupos. Por exemplo, empresas imobiliárias associadas ao Estado, como forma de garantir a reprodução de seu capital.

A intervenção do Estado no espaço urbano tem sido uma característica constante e fundamental do atual processo de urbanização no país. "O urbano passa cada vez mais a assegurar as atividades de circulação, distribuição e troca, que são as condições gerais para que se possa realizar as atividades de produção e consumo" (Camargo, Lamparelli e George, 1983). À medida que estas atividades adquirem graus

cada vez mais elevados de relações complexas, torna-se crescente também a intervenção do Estado neste processo, como o elemento capaz de garantir o desenvolvimento destas relações, principalmente assegurando a criação de novas condições gerais (infra-estrutura de comunicações, energia, circulação, etc.) para possibilitar a reprodução ampliada do capital e como articulador dos conflitos sociais, porque enquanto viabiliza a expansão econômica, por outro lado, procura assistir as necessidades e reivindicações populares. Portanto, é crescente a importância da análise da relação Estado/urbano, "para a compreensão das formações sociais do capitalismo moderno, nos seus aspectos de acumulação do capital, reprodução da força de trabalho e natureza do Estado contemporâneo" (Camargo, Lamparelli e George, 1983), uma vez que, no processo de desenvolvimento capitalista, ocorre o que se generalizou chamar de 'socialização dos bens e serviços', isto é, a produção dos bens de consumo passa a se reproduzir na esfera coletiva como resultado do trabalho social. As formas de apropriação dos bens socialmente produzidos ocorrem de maneira desigual, privando grande parte da população do acesso aos mesmos, refletindo a estrutura da organização da sociedade em classes. Para enfrentar este problema de distribuição dos bens no espaço, é que o Estado formula uma série de decisões políticas (política urbana), assumindo papel estratégico na estruturação do espaço.

Pode-se dizer, portanto, que a ação do Estado, tanto no setor produtivo (público e privado) quanto como o articulador geral da economia e da sociedade, é uma das características do capitalismo. A análise do papel do Estado neste contexto é de extrema relevância para o estudo dos processos sociais, econômicos e políticos, onde o urbano é essencialmente o conjunto destas determinações. O Estado passa a politizar, ao máximo, as relações econômicas, na tentativa de impor uma 'contratendência' no processo geral de desenvolvimento urbano. Nas cidades ocorre a materialização das formas contraditórias entre o processo de produção e circulação do capital e a sua socialização, subordinando-as às leis de acumulação capitalista.

Para Lojkin, a intervenção do Estado "é a forma mais elaborada, mais desenvolvida, da resposta capitalista à necessidade de socialização das forças produtivas..." (Lojkin, 1981, 168). Este processo de relações entre o Estado e o urbano, por intermédio da política urbana, como tentativa de socialização dos bens produzidos, e de 'contratendência' no processo de estruturação e desenvolvimento urbano, é o que se propõe apresentar nesta dissertação.

Esta análise tem a preocupação de aprofundar o entendimento da formulação da política urbana estatal, definida pelo conjunto das ações decididas e implementadas pelo Estado, com o objetivo de intervir na organização sócio-espacial da cidade. O Estado, enquanto "mediador" dos

interesses das classes, está muito longe de ser uma instituição neutra, com a responsabilidade de distribuir equitativamente os benefícios dos serviços urbanos. Percebe-se que este papel mediador refere-se, paradoxalmente, à necessidade do próprio capital assegurar condições de reprodução da força de trabalho e garantir uma certa ordem social, a qual age no sentido de não criar obstáculos à acumulação capitalista.

Assim sendo, coloca-se a difícil questão de como assegurar a melhoria da qualidade de vida da sociedade urbana, dentro do atual processo de acumulação do capital, baseada numa política urbana mais equitativa (ou seja, menos injusta), garantindo à população melhores condições de acesso aos bens de consumo coletivo.

O Governo Federal e o GDF fundem-se na formulação da política urbana para Brasília<sup>(2)</sup>, porque estes formam uma unidade no território do Distrito Federal(DF), que existe em função de sediar o Governo Federal. Também devido à falta de autonomia política e financeira que o DF mantém em relação ao Governo Federal<sup>(3)</sup>. Segundo Farret, Brasília vive um processo de permanente tensão, "decorrente das contradições entre as políticas urbanas especificamente desenhadas para o desempenho de suas funções locais (ou estaduais) e aquelas

---

(2) Por Brasília compreende-se todo o conjunto urbano do Distrito Federal: Plano Piloto e Cidades Satélites (Núcleo Bandeirante, Guará, Taguatinga, Ceilândia, Gama, Brazlândia, Sobradinho, Planaltina, Samambaia, Paranoá e Santa Maria (conforme Paviani, 1985 e 1989).

(3) Situação que deve sofrer mudanças com instalação da Câmara Distrital, a partir de janeiro de 1991.

que, formuladas pelo Governo Federal, seu inquilino privilegiado, geram, direta ou indiretamente, impactos (previstos ou não, desejáveis ou não) sobre o dia-a-dia de sua população. Quando não poucas vezes, estas anulam aquelas (Farret, 1988, 1100). É a esta situação que se refere a expressão ação do Estado no Distrito Federal.

Esta dissertação é desenvolvida pela análise concreta da política urbana no Distrito Federal como instrumento de ação do Governo do Distrito Federal (GDF) no espaço urbano de Brasília. É baseada no estudo da formulação das ações de política urbana para o Distrito Federal, implementada pelo Estado. Preocupa-se em abordar a articulação entre o Estado, a política urbana e a estruturação do espaço.

Brasília como cidade representativa, por excelência, da gestão urbana pelo GDF, caracteriza de forma bastante relevante a temática em questão, uma vez que recebe diretamente a ação governamental, principalmente pelo controle sobre o uso e zoneamento do território.

Os mecanismos de ação e a forma peculiar de organização do Distrito Federal, formam uma situação bastante importante para a realização dos objetivos desta dissertação. Brasília é uma cidade que surgiu da vontade política do Estado, e, como veremos, ainda se estrutura conforme a ação do Estado, o qual determina onde, quando e quem ocupará um lugar no espaço. É pela política urbana que o GDF dita as regras de ocupação do espaço urbano, principalmente estabelecendo a expansão da habitação, dotação para infra-estruturas,

transportes, saúde, educação, enquanto único regulador dos processos urbanos e sociais: "na cidade, tudo se faz por obra e graça do Estado" (Bicca, 1985, citando Oliveira).

Com base nestas considerações é realizada a análise da política urbana, uma vez que o GDF pode ser caracterizado como uma instituição representativa, na escala local, de interação de forças sociais, onde se confrontam os diversos interesses de classes e do próprio governo, enquanto principal articulador das contradições e conflitos sociais.

O aparato institucional do Governo do Distrito Federal assume uma importância muito grande enquanto instância do processo produtivo, uma vez que ele regulamenta a distribuição de terras, de bens e serviços, e de atividades por meio de seus organismos e ações específicas. Esta ação interfere direta e decisivamente na estruturação espacial, onde o processo específico de urbanização é o resultado direto da intervenção do Estado nos processos sociais e econômicos.

A urbanização no Distrito Federal é resultado do conjunto dos processos sócio-econômicos e políticos, fortemente condicionados pela ação do Estado. Atualmente, o espaço urbano do Distrito Federal está caracterizado por acentuados desequilíbrios sócio-espaciais, e pela intensa intervenção das forças governamentais sobre este espaço.

Apresenta-se nesta dissertação, como objeto de estudo, a estruturação do espaço urbano visto sob a perspectiva

teórica de que sua formação está condicionada à política urbana pela qual o Estado efetivamente exerce sua ação.

No primeiro capítulo se faz uma revisão histórica da situação e da formulação da política urbana no âmbito nacional, por duas razões: inicialmente devido à necessidade de situar o objeto desta dissertação no seu contexto mais amplo e situar Brasília no contexto sócio-espacial e histórico do País. Segundo, a política urbana não é formulada de maneira uniforme. Ela abarca uma série de conflitos, devido aos diferentes interesses de grupos sociais, que permeiam o Estado, pela apropriação do espaço da cidade. Estes conflitos são responsáveis pela contradição básica entre a formulação compreensiva da política urbana (como tentativa do Estado de socializar o acesso aos bens de consumo coletivo, para a maioria da população) e sua implementação incremental (como tentativa de, em determinados momentos históricos, atender prioridades, isto é, aspectos dos problemas urbanos de maior pressão).

Portanto, apresenta-se as razões e as dificuldades da implementação da política urbana, segundo os conceitos e contradições do planejamento compreensivo "versus" o incremental.

No segundo capítulo, situa-se teoricamente os principais conceitos que formam a base teórica desta dissertação: a ação do Estado sobre o espaço, que se efetua pela política urbana, condiciona fortemente a estruturação do espaço urbano.

Neste capítulo, apresenta-se o conceito de Estado e política urbana e por intermédio do paradigma do conflito<sup>(4)</sup>, faz-se a interligação destes três conceitos. Demonstra-se a importância da análise da formulação da política estatal, como elo de ligação entre o Estado e o urbano, que proporciona avanços na compreensão das complexas formações urbanas atuais. Considerando os aspectos teóricos referidos, são formulados os passos metodológicos adotados nesta dissertação.

No terceiro, será discutido como ocorrem, em Brasília, a gênese, a formulação da política urbana e consequente estruturação espacial, a partir das considerações teóricas expostas nos dois primeiros capítulos.

O quarto e último capítulo é reservado para a avaliação final dos resultados obtidos em relação aos objetivos propostos nesta dissertação, bem como para a apresentação das conclusões.

---

(4) Segundo Farret (1985 e 1988), há duas teorias principais: as que formam o Paradigma do Equilíbrio e as do Paradigma do Conflito. Este último, apenas recentemente tem sido utilizado para analisar as cidades latino-americanas e brasileiras.

## CAPÍTULO 1

### A POLÍTICA URBANA NO ÂMBITO NACIONAL

#### Antecedentes históricos

Devido à própria organização territorial brasileira, voltada para a produção agrária com relações de comércio exterior, a atuação do Estado não era dirigida especificamente para a cidade. O interesse predominante do Estado estava em ações que repercutissem a nível nacional, tendo preocupações voltadas para a organização dos vários setores (transportes, energia elétrica, saúde, etc), mas que refletiam, obviamente, no meio urbano. Esta situação perdurou até o início dos anos 30. Desta data até 1960, começaram a surgir preocupações com as cidades, sendo as ações de planejamento descontínuas, sem uma intenção precisa e definida de ação. Foi a fase denominada por Steinberger (1976), de "planejamento implícito", isto é, o processo de urbanização que se iniciou no país já fazia sentir fortemente a necessidade de equipar os espaços urbanos, com serviços para o atendimento da implantação e expansão do setor industrial nacional e, principalmente, internacional (exemplo: automobilístico), com crescente intervenção do Estado, pela criação de empresas estatais com propriedades dos meios de produção. As ações do Estado também estiveram voltadas para a organização do território

nacional, com abertura de novas fronteiras para a ampliação do espaço da produção.

Foi desta fase o Plano de Metas do Governo de Juscelino Kubistchek, cujas ações políticas (conjunto de 30 metas) destinaram-se aos setores básicos de energia, transporte, indústrias de base, alimentação, e a meta síntese fora a criação de Brasília para sediar a capital do país, incorporando o centro-oeste brasileiro ao processo produtivo, expandindo a fronteira agrícola para o norte do país.

A década de 60 foi o período no qual se iniciou a intenção consciente do Estado em interferir no crescimento urbano, por ações coordenadas entre as três esferas governamentais, segundo objetivos e diretrizes traçados a partir da perspectiva do desenvolvimento nacional. Porém, foi ainda uma fase característica de ações de planejamento urbano não integradas por políticas de âmbito nacional.

A criação em 1964 do Banco Nacional de Habitação (BNH) (extinto em 1986), e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU, extinto em 1975) foi o passo inicial da formação da política urbana no Brasil, no sentido de tentar uma ação deliberada do Estado sobre o urbano, ou seja, uma política nacional de caráter compreensivo, nitidamente urbana, identificando claramente a intenção do governo em agir sobre as cidades, via setor habitacional, principalmente.

Embora este fato não tenha contribuído para a política urbana brasileira partir de uma visão compreensiva do problema urbano, mesmo que tenha sido inserida na estratégia maior do desenvolvimento, esteve sempre sujeita aos fluxos e refluxos do sistema econômico. Esta política partiu do caráter nitidamente fragmentário, como respostas à situações determinadas, privilegiando a habitação e gradualmente incorporando outras áreas (principalmente água e esgoto), à medida que os fatos que lhe deram origem vinham sendo agravados: rápida urbanização, caracterizada pela falta de infra-estrutura e serviços, aumento da pobreza, desemprego, tensão nas favelas, etc.

Assim, a política urbana emergiu com o propósito de contribuir para a "estabilidade social" ou criar "aliados da ordem", patrocinados pelo Banco Nacional de Habitação (BNH), SHERFHAU e seus instrumentos financeiros e técnicos: Sistema Financeiro Habitacional (SFH) e Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE<sup>5</sup>). Estas instituições formaram a base da Política Urbana no Brasil durante 22 anos (até a extinção do BNH), nos quais a habitação e o planejamento das cidades formaram os segmentos mais fortes da política.

A questão urbana, pelo Programa de Ação Concentrada (PAC, 1969), obteve uma primeira tentativa real de ação integrada, pela coordenação das agências federais, estaduais e municipais para implantar programas de desenvolvimento urbano elaborados pelo Governo Federal.

---

(5) Ver Andrade (1976), Schmidt (1983), Bolaffi (1979).

Andrade (1976, 140), afirmou que foram numerosos os problemas para implantar a política nacional de planejamento urbano, como tradução da visão mais abrangente da problemática das cidades, em teoria, requisito para o enfrentamento dos aspectos setoriais, entre eles a própria habitação.

Com a institucionalização das regiões metropolitanas em 1973, iniciou-se uma fase de amplas discussões a respeito da formulação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), que deu origem à criação, no então Ministério do Planejamento, MINIPLAN, da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU, 1974), marcando definitivamente a variável espacial no planejamento e política urbana, que tinha sido delineada timidamente, na escala do planejamento regional, com a criação do Sistema de Planejamento Federal em 1972, subdividido em três esferas: central, setorial e seccional.

Ainda segundo Steinberger (1976), a CNPU, durante os cinco anos que existiu, teve atuação "intensa, mas de certa forma fragmentada e dispersiva" faltando "um programa de trabalho que orientasse... e definisse as prioridades de sua atuação". Apesar disso, os trabalhos da CNPU deixaram muitos resultados concretos, entre eles, o anteprojeto da Lei de Desenvolvimento Urbano, que na época gerou grande e saudável debate a respeito do tema.

O Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) foi criado em 1979 para substituir a CNPU (extinta no mesmo

decreto de criação do CNDU), com praticamente as mesmas atribuições da comissão anterior, entretanto enfatizou-se que esta mudança trouxera um avanço institucional, uma vez que "Sua hierarquia, pelo cargo dos seus membros ministeriais, é superior à antiga comissão" (Steinberger, 1976, 121).

Apesar da curta duração do CNDU, sua atuação deixou contribuições importantes, das quais um relatório das dificuldades enfrentadas para implantação da PNDU e a Lei nº 6766, de 19/12/79, que regulamentou o parcelamento da terra urbana.

Devido a gravidade dos problemas urbanos brasileiros, muitos autores chegaram a concluir que esta questão deveria se impor como prioridade do Governo, e enfatizaram a necessidade e importância da formulação de uma política urbana nacional. Poucos autores trataram especificamente do assunto. O principal trabalho que se efetuou na área institucional sobre a política urbana foi o de Francisconi e Souza (1976).

Num segundo momento, a partir de 1974, a questão da problemática das cidades recebeu várias tentativas de formação de uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), discutida em alguns planos macro-econômicos elaborados pelo Governo Federal, com a intenção clara e definida de transformar o fato urbano em política urbana, embasada em diretrizes gerais de organização espacial nacional.

Nesta fase, o planejamento urbano ganhou impulso como processo de administração e instrumentação da política governamental. Foram implementados os planos para o desenvolvimento local integrado (PDLI), no sentido de fortalecer a participação do município na esfera do planejamento. Esta fase foi considerada por alguns autores como o início do planejamento urbano no Brasil, com ações do chamado "Planejamento Local Integrado".

Steinberger (1976), mostrou as várias concepções que a preocupação com o desenvolvimento urbano obteve nos planos macro-econômicos elaborados pelo Governo Federal, a partir de 1964<sup>(6)</sup> e analisou a experiência brasileira de planejamento urbano que os mesmos proporcionaram.

Com relação a análise dos objetivos e metas que estes planos globais propuseram para a área urbana, concluiu-se que trouxeram poucos resultados devido principalmente a amplitude de suas metas, os objetivos vagos, com conceitos pouco definidos, e a superposição e/ou lacunas existentes na burocracia federal para a decisão a respeito das políticas adotadas. A principal crítica que se fez a estes planos globais, formados por um conjunto de políticas setoriais, entre elas a política urbana, foi a falta de articulação entre estas políticas setoriais, tanto no chamado nível vertical, isto é, das esferas federal,

---

(6) Estes planos macro-econômicos analisados por Steinberger (1976) são principalmente: - Programa de Ação Econômica (PAEG, 1964/1966); Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED, 1968/1970); I, II e III Plano Nacional de Desenvolvimento (PND, 1972/1974; 1975/1979; 1980/1985, respectivamente).

estaduais e municipais, quanto horizontal, na própria burocracia das instituições do Estado.

A despeito do que foi, ou não, posto em prática e o que estes planos obtiveram de sucessos e fracassos, tiveram em comum um certo grau de consenso quanto ao embasamento teórico. De modo geral, todos partiram da concepção de que, para resolver os problemas de desenvolvimento urbano, era necessário uma política compreensiva que elaborasse, de forma sinótica, metas e objetivos que proporcionassem, ao mesmo tempo, o desenvolvimento econômico e social das cidades brasileiras e, conseqüentemente, a melhoria da qualidade de vida e do meio ambiente urbano. Estas deficiências de operacionalização "não são porém, tarefas meramente técnicas, mas sobretudo funções políticas, envolvendo conceito, formação de consensos e exercícios do poder" (Lopes-Filho, s/d, 47).

Desta forma, a política urbana nacional apresentava dois segmentos: o econômico, que definia a política a partir das relações dos fenômenos intra e inter-urbanos, com as políticas econômicas e regionais. E o político. O aspecto econômico deu sustentação teórica aos planos de organização territorial do sistema de cidades, pela política do desenvolvimento de "pólos industriais", objetivando a integração nacional e equilíbrio do desenvolvimento, reduzindo disparidades regionais, equilibrando o desenvolvimento, com conseqüências positivas na qualidade de

vida intra urbana (como, por exemplo, o I, II e III Plano Nacional de Desenvolvimento - PND).

Estes objetivos mostraram-se inadequados, porque não acompanharam as mudanças de comportamento das comunidades locais. Em segundo lugar, a falta de recursos para atingí-los mostrou que a estratégia básica da política urbana tem sido o uso do solo intra-urbano, deixando para o plano meramente econômico o problema do sistema de cidades. (Lopes Filho, s/d, 108/109).

O segundo aspecto é aquele referente a organização e planejamento do meio intra-urbano, que define a política local, enfatizando os aspectos espaciais, normativos e fiscais do uso da terra. É o que propõe, por exemplo, a nova Constituição, quando remete ao Plano Diretor a política urbana, legitimando o que de fato existe como política urbana: ações isoladas, que tratam dos problemas localizados, segundo as necessidades e objetivos locais, determinados por planos incrementais.

Tanto os objetivos do desenvolvimento do sistema de cidades (organização territorial) quanto os intra-urbanos conservaram posições teóricas semelhantes, sendo desenvolvidos a partir de conceitos compreensivos do urbanismo racional, implementados burocraticamente, despolitizando-se sua substância (Schmidt, 1983, 111).

A década de 80 foi caracterizada pela presença marcante do Banco Interamericano para Reconstrução do Desenvolvimento (BIRD), e outros órgãos de financiamento internacional

(Banco Interamericano de Desenvolvimento-BID) no financiamento da política urbana nacional, enquanto os recursos federais (CNDU) foram paulatinamente escasseando. Em 1984, os recursos investidos pelo CNDU representaram apenas 11,7% dos investimentos realizados em 1976 (Schmidt, 1984, 33).

Deste fato podemos avaliar o aprofundamento da dependência do desenvolvimento urbano aos organismos e bancos internacionais (BID, BIRD), geridos pelas normas da política econômica internacional.

Com isto, assistimos ao desinvestimento, a redução do gasto do Estado na área social e urbana, dada a estratégia de contenção da dívida externa por parte das autoridades monetárias nacionais, com a evolução dramática dos problemas urbanos perante a omissão sistemática do Governo Federal. Esta postura do Estado foi determinada pelo período de recessão econômica, que teve início em 1979 nos países industrializados e transmitida aos países latino-americanos, principalmente o Brasil (uma das maiores dívidas externas), pela tentativa, dos primeiros, de sair de sua recessão. Dentre as políticas de grande impacto, adotadas pelos países industrializados, ocorreu a elevação das taxas de juros sobre a dívida externa (pública e privada) dos países latino-americanos (Cobos, 1987, 31).

Schmidt, em 1984, já resumia da seguinte maneira a perspectiva da política urbana para a década, como de fato assistimos: "maior dependência de frentes externas para

investimentos sociais básicos; aumento da dívida pública externa e retraimento do papel social do Estado frente as necessidades prementes da população urbana brasileira" (Schmidt, 1984, 35). As consequências mais visíveis deste condicionamento da política urbana à crise econômica foram a falta de investimento em infra-estrutura e serviços para reprodução da força de trabalho versus manutenção de investimento para as condições gerais de acumulação capitalista.

Na década de 80, a questão urbana pouco evoluiu no âmbito do Estado. Em 1985, foi criado o Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (MHU) como tentativa de reunir num mesmo ministério "todos os aspectos do problema habitacional" (MHU/1988). A Caixa Econômica Federal (CEF), e a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), passaram a integrar este ministério. Entendia-se que o Ministério promoveria a integração dos vários órgãos setoriais envolvidos com a questão urbana, porque havia uma crítica muito forte ao Estado acreditando que a PNDU não se viabilizava justamente devido a esta falta de integração das políticas setoriais. Portanto, este aspecto seria fundamental para a elaboração da política nacional de desenvolvimento urbano.

Todavia, nota-se que ainda foi a habitação a questão central da política urbana. Por extensão, a melhoria da qualidade de vida e o desenvolvimento urbano adviria pelo equacionamento da questão habitacional, cujo conceito foi

ampliado para além da simples moradia, englobando os aspectos dos serviços e equipamentos urbanos e meio ambiente: "esse bem indispensável à saúde física e mental, à aptidão para o trabalho, o estudo e o lazer, ao desenvolvimento da vida familiar" (MHU/1988).

Em abril de 1988, o MHU realizou em Brasília o Simpósio Nacional de Desenvolvimento Urbano, que teve como finalidade consolidar as recomendações básicas de cinco encontros regionais, ocorridos durante os meses de janeiro e fevereiro do mesmo ano (em Goiânia, Belém, Salvador, Curitiba e Rio de Janeiro), para discutir aspectos urbanos e regionais específicos a cada região. A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano deveria considerar "a diversidade das condições regionais e as singularidades política-administrativa de cada estado ou município" (Ministro do MHU). Este debate finalmente proporia a PNDU, "ampla e abrangente e ao mesmo tempo, rica, flexível em suas aplicações locais" (MHU).

Os encontros regionais<sup>(7)</sup> foram organizados a partir de cinco grupos conforme temáticas consideradas indispensáveis à formulação da Política Urbana:

1. Dimensão urbana e ordenação do território;
2. políticas e ações públicas na produção do desenvolvimento urbano;
3. instrumentos de desenvolvimento urbano;
4. aspectos setoriais relevantes;

---

(7) MHU, Simpósio Nacional de Desenvolvimento Urbano. 1988. Brasília-DF.

4.1. habitação

4.2. saneamento

4.3. transportes

## 5. Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano e Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano.

Uma das principais questões discutidas e abordadas no Simpósio, foi a importância da PNDU ter um tratamento regionalizado, absorvendo as diferenciações inter-regionais. Foi reivindicado uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e Regional, com diretrizes gerais, nacionais e regionais. Porém, advindas de uma estratégia clara de linhas de ação do Estado.

No que se refere as diretrizes nacionais, foi destacada a importância do aspecto econômico da PNDU, isto é, a necessidade de melhor distribuição dos investimentos, de modo a dinamizar o movimento do capital no espaço como meio de geração e manutenção de emprego e renda.

Após este encontro, foi da responsabilidade do MHU implantar grupos de trabalhos específicos, segundo os grupos temáticos dos encontros e do Simpósio, articulado com o CNDU para elaborar um texto único contendo a PNDU. Entretanto, não se tem informação se esta proposta chegou a ser elaborada.

Porém, no documento que condensou as recomendações básicas apresentado no Simpósio, verificou-se modificações conceituais importantes. Apesar do Ministério (MHU) esclarecer que não são posições oficiais, vale a pena

ressaltá-las porque este reconhece a questão do acesso à terra; da "fricção" (leia-se "conflito") entre os consumidores e produtores do espaço urbano, os múltiplos agentes desta produção: o Estado, os proprietários fundiários, os especuladores imobiliários, os promotores imobiliários e os consumidores, reconhecendo que a política urbana "nada mais é do que o processo político de tratamento das contradições existentes entre todos esses agentes e seus interesses"<sup>(8)</sup>.

Em 1988, a nova Constituição deixou a cargo do Plano Diretor a execução da organização urbana, sob a responsabilidade do município. Para o governo federal, atribuiu-se a criação de condições financeiras e instrumentos jurídicos, para que as cidades enfrentem os problemas intra urbanos e a preocupação de "distribuir" estes recursos.

Nos trabalhos que antecederam o texto constitucional (1986/1987), criou-se a Subcomissão da Questão Urbana e Transportes, onde foi discutida a questão urbana em audiência pública e onde foram entregues as emendas populares que recolheram aproximadamente 130.000 assinaturas<sup>(9)</sup>. Apesar das discussões nesta subcomissão não terem atingido um debate suficientemente politizado para atrair bastante público (segundo informação verbal do IAB/DF, as audiências aconteceram em plenário

---

(8) MHU. Op. cit., 13.

(9) Paviani, A. e Iwakami, L.N. A Questão Urbana na Constituinte: Tímidos dos Avanços.

"desrespeitosamente vazio"), o texto Constitucional pela primeira vez aborda explicitamente a questão urbana, no capítulo II do título VII, da Ordem Econômica e Financeira.

Em razão desta abertura dada pela Constituição, vários trabalhos parlamentares foram apresentados como projetos de lei, tanto na Câmara quanto no Senado. Na Câmara dos Deputados, há projetos de lei em tramitação para serem discutidos, porém nenhum ainda foi votado, inclusive os projetos encontram-se dispersos, sem pareceres a respeito da matéria. No Senado foi aprovado o projeto de lei nº 181 de 1989, intitulado "Estatuto da Cidade", ainda não foi votado na Câmara dos Deputados e não encontra formas institucionais mais agéis para que possa entrar em votação.

O tema, política e planejamento urbano no Brasil, tem merecido muitas discussões, estudos e propostas específicas, devido a gravidade da situação sócio-espacial das cidades. Os profissionais da área urbana (os "planejadores") ainda não conseguiram um desenvolvimento satisfatório de teorias, que embasassem suas propostas, sobre as quais pudessem exercer uma forte pressão para aceitação social de suas concepções, para promover amplo fórum de discussão com o objetivo de estabelecer as diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Porém, como concluiu Cintra, "tal política continua a constituir padrão a ser inferido das ações dispersas de muitos participantes, em vez de fruto de atitudes deliberadas e centralizadas" (Cintra, 1977, 245).

Muitas tentativas de atacar o problema de forma sinótica foram feitas pelo Estado, entretanto, atualmente, os técnicos "preferem sugerir intervenções pequenas e individualizadas" (Santos, 1989, 6), seguindo uma evolução incremental de redes de infra-estrutura e de moradias, em articulação com o uso dinâmico do território que estrutura o espaço urbano.

Portanto, torna-se necessário conceituar brevemente os métodos compreensivo e incremental, caracterizando suas divergências e metodologias. Posteriormente, passa-se a analisar as razões e dificuldades deste processo de formulação/implementação da política urbana nacional. No final do terceiro capítulo, apresentar-se-á como estas divergências ocorrem no âmbito do DF.

### O Compreensivo "versus" o Incremental

O método compreensivo busca sustentação teórica no idealismo racional, pelo qual as explicações científicas sempre são dadas sob a forma de dedução lógica. Acredita-se que o mundo acessível não é a realidade verdadeira, e sim aquele que está de acordo com algum critério regular, que possa ser confiável para fazer um julgamento.

O método compreensivo pode ser conceituado como um conjunto de regras para preparar a tomada de decisão, ou seja, um conjunto completo de ações necessárias a fim de se

atingir um estado desejado de coisas, isto é, os fins são ideais contra os quais uma hipótese é testada.

Para colocar os seus critérios em prática, esta teoria faz duas associações importantes:

1. Com a dedução lógica matemática, como base de toda ciência e, portanto, do urbanismo;
2. Com a noção de integralidade e totalidade. Tem a idéia de um sistema completo e total, o qual é deduzido de um conjunto de princípios (critérios), para alcançar uma sociedade ideal, onde as diferenças e as lutas de classes são ocultadas. É a tentativa de equilibrar e harmonizar idéias que expressam contradições no mundo real, isto é, pretende unificar proposições no racionalismo, que tentam ser universalistas e humanistas, baseado em ciência, moralidade e lei, com as particularidades de interesses individuais, especialmente capitalistas e empresariais.

O método incremental desarticulado refere-se a forma pela qual as decisões são tomadas. Pretende descrever (ou explicar teoricamente) como pessoas ou grupos (planejadores, administradores, tecnocratas) procedem para decidir a respeito das posições políticas a serem adotadas. E, além de prescritivo, pode ser considerado um método normativo, isto é, como eles devem proceder para decidir.

Este método contrapõe-se ao método racional compreensivo e pretende substituir o ideal racionalista, que dizem ambicioso e utópico, uma vez que não é possível planejar a sociedade, a cidade, como um todo.

Para produzir este método alternativo, Braybrooke e Lindblom (1963), baseados nas proposições teóricas do falsificacionismo de Karl Popper, estabeleceram os princípios básicos do incrementalismo desarticulado: processo gradual e fragmentado de tomada de decisão, voltado muito mais para a implementação e resolução de problemas imediatos do que para propor metas de longo prazo.

Inicialmente, o método incremental estabelece que é necessário avaliar somente os fatos que são relevantes para a escolha da política em pauta. Não é necessário estabelecer um plano amplo de ação com todo um conjunto de valores e metas coerentes. Assim, não permitem que o tempo para a realização da ação política seja demorado e evita-se o conflito entre a conceituação de valores e o modo de combiná-los, uma vez que eles variam com o tempo e experiência e, ainda, de acordo com cada pesquisador, conforme o seu conjunto subjetivo de valores. Por exemplo, o conceito de "qualidade de vida" dos habitantes da cidade, muda de significado à medida que a sociedade evolui, pelo avanço técnico, ou transforma culturalmente seus hábitos pessoais e coletivos, ou ainda, quando há modificações significativas na renda da população. Esta proposta está preocupada com a solução rápida dos problemas, à medida que eles vão surgindo, sem a preocupação de analisar um leque de alternativas e consequências.

Os incrementalistas trabalham com um pequeno número de alternativas de alcance e amplitude limitadas, dando atenção

somente à políticas pouco ou nada divergentes do "status quo". Portanto, podem avaliar para uma política dada, somente um número restrito de consequências. Não agindo desta forma, o incrementalista argumenta que estará somente especulando, sem informações e teorias suficientes para decidir a respeito de políticas de longo alcance e resultará, necessariamente, em um mau trabalho. O curto alcance das políticas incrementais está embasado, portanto, na incapacidade intelectual do homem em abranger a complexa realidade dos problemas que enfrenta. Por outro lado, à medida que os problemas vão se modificando, exigem, por sua vez, que se modifiquem também as políticas que devem ser implementadas para enfrentá-los. Assim, a análise incrementalista sugere que as políticas públicas adotadas sigam uma série de passos incrementalmente dados, à medida que os fatos se sucedem.

Esta análise privilegia os meios: no lugar de enfatizar valores e situações desejadas (modelo ideal racionalista), enfatiza políticas e meios existentes, embora Braybrooke e Lindblom argumentem que "existe um consenso igualmente fundamental de que os fins imediatos das políticas públicas sejam governados pelos meios" (Braybrooke e Lindblom, 1963, 93). Sendo assim, uma decisão considerada como a mais adequada, não é aquela consistente com os objetivos, e sim a decisão que estiver consistente com os recursos disponíveis para realizar tal ação e de acordo com os que decidem sobre ela. Portanto, os objetivos considerados relevantes são

somente aqueles que têm em vista os meios disponíveis (ou que se tornarão disponíveis) e adquirem tal relevância depois que os meios são determinados.

Para este método o estágio de avaliação torna-se desnecessário, uma vez que a próxima política derivará "naturalmente" da política anterior. Desta forma, impede que o método proporcione mudanças sócio-espaciais importantes, tornando-o um sistema anti-inovador. A direção do incremental é aquela da "ordem existente na sociedade", isto é, o resultado da ação iguala "o que é" com "o que deve ser". Toda transformação deve ser feita com máxima segurança, baseada no conhecimento do passado, então "o único caminho a seguir sem riscos é continuar na mesma direção" (Camhis, 1979, 42, citando Etzioni). Para manter o "status quo" dominante na sociedade, as decisões tomadas levam em consideração o interesse dos grupos de poder existentes. O poder relativo dos grupos na luta pela defesa de seus interesses é que determina o grau dos ajustes/reformas e/ou mudanças proporcionadas pelas decisões tomadas. Os grupos de menor ou de nenhum poder, como as classes de renda mais baixa, não estão representados, uma vez que o descontentamento ou a força dos protestos não geram decisões políticas. Estes são atendidos de forma conservadora e funcional a manutenção da ordem social, aliviando pressões e demandas sobre o processo político-decisório do poder público.

À medida que as políticas públicas são decididas incrementalmente, passo a passo, por ajustes e reajustes desarticulados que podem ser modificados cuidadosamente ao longo do tempo, de forma que os resultados obtidos não tragam consequências inevitáveis e indesejáveis, elas não geram compromissos dos quais possam responsabilizar os tomadores de decisão. As propostas políticas ajustam-se aos problemas, na medida em que surjam novas necessidades e um novo entendimento do problema é adotado. É estabelecida uma série de reformas graduais de modo que se tenha sempre o controle exato do que se está fazendo, não perdendo de vista a tendência geral do movimento social, evitando desta maneira, reformas de complexidade e alcance sociais amplos.

Passo a passo, com cautela e seguindo a ordem "natural" dominante do "status quo", evitam-se surpresas desagradáveis e inevitáveis que não interessam ao grupo dominante. Por isto, o modelo decisório incremental limita o alcance e a amplitude das alternativas expostas.

#### A Decisão Política e a Política Urbana

Segundo Andrade (1976, 24), sempre existiu no Brasil uma política urbana, isto é, um conjunto de ações decididas pelo Estado para intervenção nas cidades. De 1964 em diante, o fato novo da política urbana brasileira é que ela foi diluída por vários organismos federais. Esta ação governamental setorizada (ou diluída) ocupou-se em

manipular instrumentos econômicos, procurando resolver problemas localizados, causados pelo efeito negativo da política econômica sobre o espaço.

Os problemas urbanos no Brasil estão intimamente relacionados ao impacto geralmente negativo da política econômica sobre o sócio-espacial. Portanto, para a compreensão dos problemas urbanos, deve-se refletir a cerca das contradições sócio-econômicas, que estão presentes na base da estruturação urbana, cujas consequências espaciais são objeto de políticas públicas incrementais, implementadas pelo Estado.

A falta de integração entre estas políticas públicas e a econômica, é um dos principais entraves ao desenvolvimento urbano, porque dificulta a tentativa de ação do planejamento, fazendo com que as políticas adotadas assumam uma característica compensatória e pontual, tornando-as vazias de seu conteúdo e possibilitando práticas clientelistas e populistas. Estas práticas entram em choque com a ação planejada de política urbana. O impedimento de ações organizadas é funcional para o clientelismo e populismo, uma vez que não são questionadas a raiz dos problemas urbanos e as prioridades na distribuição dos recursos públicos.

Desta forma, se estabelece "a crise das políticas reformistas do Estado, crise da sua capacidade de regulação relativamente durável das contradições capitalistas, e sobretudo da contradição principal, entre a necessária

socialização do processo do trabalho e as exigências da acumulação do capital" (Lojkine, 1981, 119).

Porém "... apesar de impulsos em direção a um marco integrado para as decisões referentes as cidades, impulsos ainda mais poderosos agem em sentido contrário" (Cintra, 1977, 248). É justamente no espaço de confronto entre estas duas forças que se estabelece a política, ou a ação do Estado sobre o espaço urbano. A contradição existente entre a decisão de ação sobre o espaço, tomada e executada politicamente (incremental), e a concepção de políticas estabelecidas nos planejamentos (compreensivo), na maioria das vezes, constitui o entrave que resulta no enfraquecimento e mudança dos planos, uma vez que "os problemas são moldados por sistemas de interesses" (Cintra, 1977, 249).

A integração do processo de decisão política com os mecanismos responsáveis pela sua execução (da política e do planejamento) é um ato político de poder. É este ato político que constitui a ação do Estado sobre o espaço urbano e a realidade da política urbana que irá estruturar a cidade num determinado período. "existe um conteúdo político inerente ao processo de estruturação espacial já que existem interesses diversos em jogo" (Farret, 1985, 83a).

É indispensável que as políticas públicas urbanas estejam integradas ao próprio processo de transformação das estruturas administrativas governamentais, a fim de adaptá-las e instrumentalizá-las politicamente para a plena

execução das decisões tomadas. Para tanto, o conceito de planejamento, como um instrumento de implementação da política urbana, deve considerar, principalmente, todo o processo de decisão política. Uma política urbana deve ser entendida e efetuada num contexto muito maior do que um documento de indicadores econômicos e sociais para o estabelecimento de metas para os setores urbanos. Os planos encerram uma decisão que "deixa de ser puramente técnica para ser arbitrada através de um processo meramente político" (Lopes Filho, s/d, 44).

Neste sentido, não é somente a política urbana que deve ser interpretada na compreensão da estruturação do espaço urbano, "mas também as decisões no processo de formação" das políticas que interferem decisivamente neste processo, associando-se inevitavelmente "com relações de poder e com as questões relativas ao contexto formado por grupos e instituições, dentro do qual se exercem essas relações" (Cintra, 1977, 172).

Teoricamente, esta contradição apresenta-se primeiro na forma incremental da decisão política, que não pode perder o momento de realização de suas metas aqui e agora, uma vez que toda política tem seu "custo de oportunidade". Em segundo lugar, os conceitos compreensivos que embasam a formulação dos planos que se estendem em realizações de longo prazo, considerando o aspecto macro de organização econômico-social. Ou seja, existe contradição entre os paradigmas usados nesta área: a política urbana compreensiva

versus a tomada de decisão incremental da ação do Estado sobre o espaço urbano.

A contradição torna-se potencial, uma vez que a política urbana para realizar-se depende que a decisão política lhe seja favorável. A decisão incremental deve ajustar-se aos interesses locais (nem sempre considerados pelo plano global) e ao curto prazo para a realização enquanto poder de decisão. E, segundo salienta Cintra, a dificuldade que os proponentes de uma política urbana compreensiva encontram para integrar as várias esferas de planejamento (local, regional e federal) num mesmo conjunto de metas e objetivos, dados os conflitos existentes e o insuficiente desenvolvimento teórico a respeito da "organização do sistema urbano e sobre a estrutura interna das cidades" (Cintra, 1977, 222).

Além dos planos governamentais terem uma concepção teórico-metodológica embasada no racionalismo dedutivo do modelo compreensivo, eles incorporam a ideologia marcante da época em que são elaborados: a ideologia do "Brasil Grande", do desenvolvimentismo incorporado, na década 70, aos Planos Nacionais de Desenvolvimento (I e II PND).

Este fato, associado à necessidade de estabelecer políticas urbanas a partir da compreensão da totalidade dos problemas, sofreu as consequências da contradição estabelecida com a realidade. Contradição esta que é a principal causa do fracasso da maioria das metas e objetivos propostos nos planos compreensivos: se por um lado não havia

recursos financeiros e administrativos para cumprir os programas, por outro, estes eram formulados em bases de ideais grandiosos demais para serem alcançados por um país altamente endividado, em processo de urbanização acelerada e desigual.

Uma política urbana nacional deveria obedecer a uma desagregação dos macro-objetivos expressos nos planos nacionais, abrangendo estratégias setoriais, definidos por um entendimento compreensivo do problema urbano nacional. Esta política deveria ainda atender, em seus objetivos e metas, aos interesses da rede urbana nacional nos seus aspectos intra-urbanos e regionais. Aí reside a grande dificuldade enfrentada pelos idealizadores da PNDU: como agregar em uma política nacional os conflitos locais? "Além disso, política urbana é invólucro de conteúdos heterogêneos. Cortam-se diversamente para cada um desses conteúdos (a política habitacional, a de uso da terra urbana, a de transportes...) os interesses dos grupos e classes sociais. Não se dispõe, também, de maduros conhecimentos sobre como regionalizar ações em frentes de ações tão díspares" (Cintra, 1977, 170). Portanto, as ações concretas do Estado se fazem sentir quase sempre a margem da política de desenvolvimento urbano. Na década de 60, dois órgãos institucionais de grande importância para o desenvolvimento urbano do país foram criados, sem vínculo algum com a PNDU: O BNH e o SERFHAU. Como referido, estas instituições foram criadas exatamente no intervalo entre a

vigência de dois planos: o Plano Trienal (1963) e o PAEG (1964).

Assim como estes órgãos, as diversas iniciativas governamentais no setor urbano podem ser identificadas como ações incrementais, desvinculadas da existência de um plano nacional, ficando as cidades sujeitas a políticas públicas específicas (saneamento, renovação urbana, demolições, alargamento e abertura de novas vias, expansões, etc). Estas ações públicas setoriais sempre estiveram presentes como propostas governamentais "com o intuito de atacar aspectos isolados da questão urbana" (Schmidt e Farret, 1986,11). Neste sentido, "o que conta não é o planejamento compreensivo, mas sim o fato de que o problema isolado se presta a esta unidade de decisão e ação, e de fato a exige" (Cintra, 1977, 248).

Nenhuma política de ação do Estado, por mais elaborada que seja, poderá desenvolver suas metas e atingir objetivos, atuando como norma de estruturação espacial, se o Estado não estabelecer condições para a efetivação destes objetivos. "...para o político interessa definir e ter clareza sobre o quadro específico e concreto... uma vez que a ação política, isto é, as decisões vão se estabelecer exatamente sobre as condições dessa produção, objetivando alterar determinadas tendências, no sentido de melhorar esse quadro problemático" (Gonzales, 1989, 13).

Uma política de planejamento compreensiva está ligada a um conceito racionalista do urbano, ou seja, pressupõe que o

urbano possa ser dominado objetivamente pelo conhecimento e, portanto, o plano poderá evitar que aconteçam desvios dos objetivos pretendidos pelo crescimento da cidade.

Entretanto, a política enquanto processo decisório sobre o espaço urbano, está ligada a uma ação incrementalista, isto é, pressupõe-se um processo de "improvisação e aleatoriedade" (Gonzales, 1989, 22). Não se estabelece uma política compreensiva porque esta se baseia no equilíbrio. A sociedade está desigualmente estruturada porque existem conflitos, devido aos diferentes interesses que cada classe estabelece na apropriação do espaço. A não realização da política compreensiva resulta na indefinição e ambiguidade da política e dos programas que se apresentam vagos e na situação caótica atual dos centros urbanos.

Assim, o Estado não preenche sua real função, que é estabelecer condições favoráveis à produção do urbano "através de uma política que objetive otimizar os recursos e as potencialidades administrativas, financeiras, técnicas e políticas com as quais se puder dispor" (Gonzales, 1987, 13). Com isso, viabiliza a criação de programas cooptativos da população carente e a especulação pelos setores imobiliários e particulares de mais alta renda, ambos com objetivos e interesses político/eleitorais bastante definidos, ao mesmo tempo que esvazia as demandas por espaço.

Neste sentido, não há uma política urbana global que leve em consideração os vários aspectos que determinam a

formação do espaço urbano como um todo, em um sistema integrado de ações sociais, políticas e econômicas, otimizando recursos e potencialidades.

Um sistema desorganizado de planejamento urbano poderá servir para manter o controle da cidade pelo Estado, sob o ponto de vista do populismo/clientelismo, instrumentalizando-o para aliviar as pressões das classes, ora fazendo concessões, ora reprimindo-as, de acordo com o jogo de interesses das forças políticas, da ação das lutas populares e do próprio Estado. Este tipo de ação assistencialista "consiste na prestação de ajuda arbitrária, inconstante e vinculada a relações personalizadas entre aquele que dá e aquele que recebe, com ênfase na subordinação do ato de receber. Quem recebe fica devendo favor, fica obrigado a retribuir a doação numa oportunidade qualquer, com serviços, com lealdade ou com voto de cabresto nas eleições" (Faleiros, 1986, 68).

A não realização pelo Estado de uma política pré-determinada que formule princípios, metas e objetivos que oriente os programas a serem desenvolvidos, impede uma gestão mais eficiente e democrática da cidade pelo Estado e pelos cidadãos. A característica incremental, instável e temporal, das decisões políticas e administrativas, não permite dar continuidade a programas de políticas públicas de longo prazo, os quais poderiam oferecer melhores resultados. Esta instabilidade torna a ação sobre o espaço urbano objeto de manipulação política e ideológica,

instrumentalizando a política urbana como elemento de realização das necessidades do Estado, bem como o seu fortalecimento político junto à sociedade, implementando planos que muitas vezes vêm atender interesses particulares.

Outrossim, um sistema organizado de planejamento, no âmbito do Estado, poderia assegurar que as ações não fossem tão improvisadas, subordinando-as ao interesse coletivo. Este seria um meio de não desperdiçar recursos financeiros, aproveitando infra-estruturas já implantadas, tornando menos onerosas e instáveis as atividades do Estado sobre a cidade.

Porém, o que se realiza são ações momentâneas nos diversos setores que compõem a cidade (habitação, saneamento, transportes, etc) e é comum a bibliografia referente a estudos urbanos ressaltar a falta de integração que existe entre os organismos setoriais, de forma que as ações nas diversas áreas não conseguem estar associadas para permitir a maximização de seus resultados. Mesmo internamente a cada setor, estas ações carecem de uma política mais abrangente, que direcione metas e objetivos em favor de um aumento da "qualidade de vida urbana".

Apesar da tendência a acreditar que os problemas urbanos podem ter solução compreensiva, não se tem chegado a ela, principalmente porque os problemas respondem a políticas setoriais. O mínimo que se poderia esperar da política urbana seria a coordenação deliberada destas políticas setoriais (incrementais) pelo planejamento estatal, para dar conta da "contigüidade e mútua

interferência espacial das atividades" nas cidades (Cintra, 1977, 169).

No que diz respeito à formulação de uma política urbana compreensiva, existe uma enorme complexidade implícita nesta proposta, uma vez que pretende articular ações amplas para a rede urbana nacional e para as próprias cidades, isto é, deve conjugar o econômico e o político.

É somente neste sentido, desarticulado, que se pode afirmar que existe e sempre existiu no país, e particularmente no Distrito Federal (DF), uma política urbana, embora seja uma política setorial, isto é, diluída na ação de vários organismos institucionais, criados deliberadamente para atender a política de interesse do Estado.

Em razão da fragilidade de se conceituar política urbana, em relação às teorias compreensivas e incrementais, ora poderá ser considerada política urbana, ora não, preferiu-se adotar o conceito já exposto anteriormente, ou seja, considera-se política urbana o conjunto de ações decididas pelo Estado, referentes ao processo de distribuição dos bens e equipamentos de uso coletivo no meio urbano.

É segundo estes aspectos dos problemas gerais da política urbana nacional, que se procura as bases teórico-metodológicas que permitam estruturar a hipótese e objetivos desta dissertação.

São, justamente, estas questões conceituais e metodológicas que se apresenta no capítulo seguinte, com o objetivo de formar um elo de ligação entre as posições mais amplas da política urbana nacional e a sua determinação histórica local.

## CAPÍTULO 2

## ESTADO E POLÍTICA URBANA

## A Base Espacial da Política Urbana

Esta dissertação foi elaborada sob a hipótese de que o Estado, por intermédio de um conjunto de políticas públicas, interfere de maneira decisiva sobre o espaço da cidade. É relevante para o planejamento urbano a análise e o entendimento profundo das transformações e determinações que configuram esta intervenção do Estado nos problemas da urbanização, uma vez que esta ação constitui uma resposta aos problemas econômicos e sociais emergentes no espaço da cidade.

A política urbana, como referida anteriormente, com a finalidade de instrumentalizar a ação do Estado no espaço urbano, surge como a fórmula encontrada para enfrentar as inúmeras questões colocadas pela crescente complexidade da sociedade urbana.

Há vários critérios e formas de se conceituar política. Como este trabalho pretende relacionar política e espaço urbano, julga-se mais adequado adotar um conceito onde estes dois aspectos estejam presentes. Brasileiro concluiu que a política na cidade refere-se "ao processo através do qual se faz na cidade a distribuição das coisas valorizadas por seus habitantes: quem obtém essas coisas, quais são elas, como e

quando elas são obtidas e, em contrapartida, quem delas fica privado, em que circunstâncias e por quanto tempo" (Brasileiro 1976, 25).

O papel reservado ao Estado é justamente o de formulador e regulador deste processo, enquanto um agente de estruturação sócio-espacial da cidade, por intermédio de sua ação concreta, isto é, da política urbana. Da mesma forma, Schmidt define política urbana como "a tentativa atual do Estado de atender às exigências de solução da problemática urbana, que por sua vez caracteriza uma estrutura urbana histórica específica" (Schmidt, 1983, 43).

Assim sendo, coloca-se o que seria o grande desafio atual da política urbana: a distribuição dos meios de consumo coletivo, tanto no que se refere aos benefícios (quem recebe o quê, quando e onde, em que quantidade e qualidade), quanto aos encargos (quem paga o quê e quanto).

Antes de avançar na análise, faz-se necessário esclarecer que se está conceituando Estado, "como um campo de interação de forças sociais, espaço de confronto e luta entre interesses de várias classes, grupos sociais e da própria burocracia, que, por vezes, articula interesses próprios" (Camargo, Lamparelli e George, 1983).

Destacamos este conceito, principalmente, porque o interesse será entender como o Estado, enquanto interação de forças sociais, intervém na sociedade por meio da própria burocracia, da política urbana e no espaço urbano, onde as relações sociais se materializam. O Estado é entendido num

contexto de ação "através dos programas por ele comandados" tornando as políticas públicas "nós das questões que definem o Estado e o sentido de suas ações" (Schmidt, 1978, 38).

Neste sentido também são as afirmações de Lojkin, que discute a urbanização capitalista num contexto onde o Estado não é exterior à sociedade e suas relações de produção, "mas bem ao contrário, como um dos momentos, uma das manifestações da contradição fundamental entre a socialização do processo de trabalho e apropriação privada dos meios de produção e do produto do trabalho" (Lojkin, 1981).

O espaço urbano torna-se o elemento básico de verificação empírica da relação Estado/urbano, pela análise das ações públicas concretas de investimentos e regulamentação/gestão do espaço da cidade, por meio de uma política urbana, cujo principal objetivo pretende ser a absorção das externalidades negativas, vinculadas a política econômica. Porém, o caráter contraditório do Estado reflete-se na própria política urbana, pois na realidade o Estado não consegue modificar significativamente a ordem dos problemas apresentados pela sociedade.

O atendimento das novas demandas pelo Estado, provocadas pelo crescimento "autárquico" das cidades, é um aspecto bastante visível, empiricamente, da ação do Estado no espaço urbano. Este atendimento faz-se de forma bastante diferenciado entre as classes sociais, notadamente entre a classe média e as classes populares, de modo geral. "Há

aparentemente um corte profundo entre o Estado e o capital monopolista, de um lado, e de outro lado, as classes populares em geral" (Oliveira, 1982, 53), o que dá origem a uma nova definição da relação Estado/sociedade civil, em termos de rebatimento, no espaço urbano, dos conflitos sociais.

Neste contexto de conflitos sócio-espaciais aparecem as políticas públicas, projetos sociais, pacto social, etc, como uma tentativa do Estado de atenuar esta rede de conflitos. Diz-se atenuar porque o atual período monopolista tem como objetivo final a acumulação do capital, e em segundo plano a solução de problemas sociais, os quais são, na realidade, inerentes ao próprio processo de acumulação. Portanto, resolver problemas sociais na sua profundidade, seria o mesmo que propor mudanças radicais no sistema capitalista atual.

As formas contraditórias do desenvolvimento urbano aparecem nitidamente no espaço, configuradas na segregação na distribuição dos bens socialmente produzidos entre as diversas classes. Esta segregação não pode ser analisada somente pelo funcionamento do mercado, da valorização econômica da terra e extração da renda fundiária. Este processo é também refletido e acentuado pela política urbana implementada pelo Estado.

No sentido de gerir estes conflitos o Estado deve tomar um conjunto de decisões, do qual fazem parte as políticas públicas que "implicam em um conjunto de decisões de uma ou

mais organização estatal, simultâneas ou sucessivas ao longo do tempo e que ilustram a maneira pela qual o Estado intervém na realidade social" (Schmidt, 1978, 40).

A análise da política urbana estatal pode ser determinada pelo vínculo contraditório existente entre a elaboração da política estatal, a socialização das forças produtivas, e das relações de produção, que segundo Lojkine, representam a contradição básica existente no processo de intervenção do Estado no desenvolvimento urbano, isto é, "...as formas contraditórias do desenvolvimento urbano, do modo como são refletidas e acentuadas pela política estatal, são justamente a revelação do caráter ultrapassado da maneira capitalista de medir a urbanização através apenas da acumulação do trabalho morto" (Lojkine, 1981, 122).

A política urbana tem como finalidade a incorporação pelo Estado de um atendimento mínimo de condições de reprodução da força de trabalho, institucionalizando os conflitos sociais, de forma a não afetar as relações de exploração do trabalho pelo capital, possibilitando aos empresários iguais condições de repassar o aumento dos custos com o trabalho, como é o caso, por exemplo, do vale transporte, fornecido pela empresa e descontado no imposto de renda da mesma. Além de beneficiar o trabalhador, por intermédio de uma política social, se insere em um contexto ideológico mais amplo da melhoria da qualidade de vida, oferecendo melhores condições de transporte, ao mesmo tempo que não interfere na lucratividade das empresas, à medida

que o Estado toma para si o ônus da construção e melhoria das redes de transportes (e comunicação), diminuindo os custos, tanto da força de trabalho quanto do capital investido (esfera da circulação).

A ação da política urbana está dirigida para a superação das externalidades da economia de mercado, que impedem a completa socialização do acesso ao espaço urbano, por meio da reprodução expandida do capital. Porém, como argumenta Schmidt, falta a este conceito a "noção de que é a contradição entre propriedade privada e a socialização do capital que cria as carências relativas a serem minoradas pela ação do Estado". Portanto, a política urbana além de minorar questões relativas ao acesso dos bens urbanos às diversas classes, deve ainda ter a capacidade de integrar duas dimensões: a econômica e a política (Schmidt, 1983, 37).

A dimensão econômica tem por finalidade agir sobre as diferentes esferas da produção, fornecendo "meios para a socialização do capital", tanto no âmbito da produção, circulação e consumo (bens necessários à força de trabalho). É um aspecto basicamente planificador (envolvendo o desenvolvimento econômico global) e operacional da política, que pelo conjunto das práticas concretas de atuação do Estado, nas diferentes escalas de intervenção, age financeira e juridicamente (normas e leis de parcelamento, etc) na organização do espaço urbano. Na esfera do consumo, tem uma intervenção propriamente urbanística, isto é, onde

os efeitos sociais são materializados pelas ações de planejamento urbano e/ou operações de urbanismo, para o fornecimento de bens de consumo coletivo.

Quanto a dimensão política, Schmidt argumenta que se refere a "organização e a satisfação das demandas sociais de natureza urbana", cujo objetivo é auxiliar "a expansão contínua do sistema capitalista e suas forças sociais". Isto é, a ação estatal no urbano como "um instrumento de controle político, capaz de gerar aumentos de poder para as classes dominantes" (Schmidt, 1983, 37).

As dimensões econômica e política da política urbana, por sua vez, estão condicionadas a um processo de planejamento macro-econômico, cujo objetivo é o desenvolvimento do país, como parte da tendência intervencionista do Estado, a partir de 1930.

Feitas as considerações a respeito da questão do Estado e da Política Urbana, passa-se a apresentar as questões relativas as teorias de Estruturação do Espaço Urbano. Com a teoria do Paradigma do Conflito completa-se o terceiro eixo de análise e que dá o suporte metodológico para esta dissertação.

### A questão metodológica

O quadro complexo pelo qual se constitui a urbanização, como referido na Introdução, leva a questionamentos profundos a respeito das razões pelas quais os fatos se fizeram daquela forma. Estes questionamentos abandonam cada vez mais as leis causais que aparentemente explicam o fato. A busca pelas razões faz com que graus diferenciados de relações entrem em cena, para formar um conjunto dialético de interações sócio-espaciais. Estas interações permitem avançar a análise para além da forma das ordens e padrões de uso da terra, para descobrir determinantes econômicos, sociais, políticos e tecnológicos que estruturam o espaço urbano.

Os problemas espaciais urbanos têm tido crescente interesse por parte dos estudiosos desta questão, legitimando a investigação científica da estrutura urbana como fundamental para dar suporte teórico às ações sobre o espaço urbano.

Esta preocupação é recente, e advém das "mudanças tecnológicas, crescente complexidade dos processos de decisão e controle e a conseqüente ampliação do papel do Estado, através de seu aparelho de planejamento - todos predominantemente fenômenos deste século - que propiciaram o desenvolvimento teórico e empírico do conhecimento do espaço urbano..." (Farret, 1985, 74).

Os estudos da estruturação espacial, em princípio, tiveram preocupações em explicar, principalmente, a estruturação do espaço residencial por este constituir-se no quantitativo maior da ocupação do espaço da cidade.

As teorias liberais e neo-liberais que formam o paradigma do equilíbrio, enfocam a estruturação do espaço urbano por um mercado perfeito de oferta de bens, no qual os padrões sociais são regulados pelo equilíbrio entre oferta e demanda. É neste sentido que foram desenvolvidos os estudos da chamada "Escola de Chicago", cujos modelos de estruturação urbana baseiam-se na mobilidade dos indivíduos de mais alta renda na busca por espaços mais qualificados, deixando espaço vago para classes imediatamente inferiores. Assim, sucessivamente, a cidade vai estruturando seus padrões de ocupação.

Segundo a abordagem neoclássica, no mercado regulado pela oferta e demanda, o espaço urbano é estruturado principalmente pelo uso residencial, que adquire um caráter especial pela sua localização (atributo geográfico e específico), acessibilidade (há apenas um terreno com determinadas características) e escassez (não pode ser reproduzido). Estas características fazem os indivíduos tornarem-se competitivos por determinados terrenos (localizações acessíveis). Como consequência, tem-se a realização da renda fundiária: uma quantia em dinheiro que deve ser paga ao proprietário pela cessão do terreno a um outro agente. Este processo é o elemento explicativo da

estruturação urbana: cada terreno tem uma determinada localização que gera uma renda (ou lucro), de acordo com a utilidade que o mesmo proporciona (acessibilidade).

Estes enfoques não fazem considerações ao Estado como interventor na sociedade, considerando-o uma instituição neutra, que acompanha o processo de estruturação espacial sem condicioná-lo a sua ação. Baseiam suas explicações na descrição de padrões espaciais, sem relacioná-los ao processo geral de relações sociais, como se este ocorresse independente destas relações que se materializam no espaço urbano. A principal crítica que se tem feito a este tipo de abordagem diz respeito "a não consideração dos fatores de ordem estrutural, tais como, as condições em que se realiza a produção e acumulação capitalista, e conjuntural, como por exemplo, as mediações de ordem institucional, base de todas as relações sociais que comandam o processo de formação do espaço urbano" (Campos, 1988, 14).

O que se deseja explicar é justamente o desequilíbrio na oferta e consumo de bens urbanos, que faz aumentar a presença do Estado na manipulação destes bens, por intermédio de um conjunto de políticas públicas e especificamente pela política urbana. As teorias de explicação da estruturação do espaço avançaram justamente neste sentido, de absorver os conflitos e desequilíbrios inerentes a estrutura espacial capitalista.

Dentre estes desenvolvimentos teóricos, é importante salientar a abordagem weberiana. Esta abordagem tem a

preocupação de explicar os processos espaciais relacionando a estrutura urbana com os processos políticos, analisando as questões políticas do Estado. Porém esta análise é feita considerando o setor público uma instituição neutra, não influenciando diretamente com sua ação a estruturação espacial. Esta se formaria a partir da lógica inerente aos diversos atores sociais. A crítica principal a esta abordagem dirige-se à concepção weberiana de Estado, cuja administração burocrática é a origem do Estado ocidental moderno, representado pela administração burocrática, onde "os problemas políticos econômicos e de outras espécies, tornam-se cada vez mais técnicos e formalmente racionais, tendo em vista a especialização das administrações encarregadas de resolvê-los, de fiscalizá-los ou de os controlar" (Jorge, 1986, 261). Desta forma, a política urbana estatal se resumiria na "alocação de recursos escassos, sendo tal escassez entendida como fruto da ineficiência administrativa e insensibilidade burocrática" (Campos, 1988, 22). Esta abordagem conclui que o Estado é um agente independente e externo ao processo geral de relações sociais.

A partir da década de 1960, o estudo da estruturação do espaço urbano começa a ser relacionado à lógica do capitalismo, segundo a teoria marxista, sendo principalmente a "escola francesa de sociologia urbana" que dá o impulso para a difusão internacional de suas abordagens teóricas,

constituindo-se em uma nova corrente do paradigma do conflito.

Atualmente, a principal preocupação é a de analisar a estruturação espacial, pela transformação do papel social e político da divisão social e técnica do território e da produção, distribuição e gestão dos meios de consumo coletivo. Estes fatores tornam cada vez mais politizada a questão das políticas públicas, uma vez que se assiste ao desinvestimento do Estado nas questões sociais urbanas, cuja consequência é principalmente a degradação das condições de vida social e espacial das cidades: a política habitacional, que passa a dar lugar a construção não ordenada de casas (e barracos) na periferia das cidades, e as políticas de implantação de equipamentos urbanos sofrem cortes orçamentários, frente à política de austeridade implantada pelo Estado para enfrentar a falta de recursos.

É esta nova face da política urbana que surge, dentro deste contexto de escassez de recursos, cujo aprofundamento de suas contradições vem provocando rápidas transformações nas estruturas sócio espaciais, que se colocam como elemento para compreender os novos desafios da urbanização e da própria crise social.

Os conceitos formados pela Escola Francesa de Sociologia Urbana, passaram por profundos questionamentos e transformações na década de 80. Esta nova perspectiva formada, abandonou a visão estruturalista que caracterizou os estudos urbanos a partir desta Escola, dando uma nova

interpretação aos conceitos do paradigma do conflito e novos rumos à pesquisa urbana.

Estas transformações, segundo Topalov (1988), são marcadas pelo questionamento teórico acerca do objeto construído, o urbano, e principalmente pelo deslocamento no eixo do objeto da pesquisa, ou seja, nos anos 80 "a pesquisa se desloca das análises globais das políticas do Estado central, para estudar as municipalidades, que se tornam o terreno privilegiado de observação da formação das hegemonias políticas..." incluindo nesta análise "as relações entre vida cotidiana, vida associativa e vida política a nível local" (Topalov, 1987, 19).

Metodologicamente, procura-se seguir um caminho que permita conceituar a cidade, como um resultado da interação entre lógicas complexas de relações sociais e de agentes (públicos e privados) que condicionam diretamente a estruturação do espaço urbano.

Por intermédio desta nova abordagem, quer se estabelecer a aproximação entre a estruturação do espaço urbano com a política de ação do Estado, sendo este considerado o principal agente desta estruturação, entendendo a política urbana como intervenção do Estado na organização do espaço.

Teoricamente, analisa-se o esquema abaixo:

ESTADO (ação sobre o urbano) -POLÍTICA URBANA  
(condiciona) - ESTRUTURAÇÃO ESPACIAL.

Como referência a uma formação social historicamente determinada, Brasília será analisada segundo este mesmo esquema teórico, ou seja:

**GDF (ação sobre Brasília) - POLÍTICA URBANA  
(condiciona) - ESTRUTURAÇÃO ESPACIAL.**

As posições teóricas de estruturação espacial com base marxista, advertem que não há uma teoria única de explicação para a estruturação do espaço urbano. Esta explicação deve surgir como resultado da análise e síntese feitas a partir dos exames das categorias de análise e ações práticas, presentes numa sociedade historicamente determinada.

A partir do modo pelo qual a sociedade produz seu espaço, este assume as características intrínsecas desta produção, que passa a regulamentar as regras políticas da interação sócio-espacial.

Segundo Farret, a estruturação espacial em Brasília, "não pode ser entendida a partir do seu plano diretor. Deve, isto sim, ser procurada a luz das políticas públicas, formais ou de fato, que balizaram o desenvolvimento sócio-espacial da nova Capital, ao longo de seus quase trinta anos" (Farret, 1988, 1099).

Este fato permite periodizar o estudo da estruturação espacial, cujos contornos serão justamente delimitados pelas modificações políticas da ação do Estado sobre o urbano.

As variações fundamentais da orientação geral da política, isto é, a evolução histórica das políticas

urbanas, em cada período, revela os efeitos das diferentes fontes de determinação desta interação sócio-espacial.

No espaço urbano de Brasília, esta evolução, historicamente determinada, permite vislumbrar períodos de política e estruturação urbana, conforme as modificações das relações apreendidas "na dialética da reprodução-transformação das relações sociais na dominação política de classe e no poder alternativo das classes dominadas" (Castells, 1977, 168).

Desta forma, no espaço urbano de Brasília, pode-se identificar "períodos conjunturais" de estruturação espacial correspondentes a "um número idêntico de políticas urbanas" formuladas pelo Estado (Farret, 1988, 1101).

A periodização que se realiza nesta dissertação, está baseada em estudos já realizados por Paviani (1976) e Farret (1988), os quais apresenta-se a seguir:

Paviani apresentou uma primeira periodização, com o objetivo de demarcar fases de maior crescimento demográfico, observando que "altos e baixos na construção de Brasília e na transferência da Capital tiveram reflexos no ritmo do povoamento do DF" (Paviani, 1976, 56). Esta pesquisa representa um importante estudo demográfico sobre o Distrito Federal. Até 1976, este autor registrou 3 fases de crescimento populacional:

"1ª - a do povoamento pioneiro até a inauguração da Capital, de fins de 1956 até abril de 1960.

2<sup>a</sup> - a da transferência da capital até a consolidação da cidade, de abril de 1960 até primórdios de 1970.

3<sup>a</sup> - a fase atual, de consolidação da Capital Federal, a partir de 1970".

Posteriormente, em trabalhos realizados em 1985 e 1989, Paviani voltou a caracterizar estes períodos, com o objetivo de fazer uma análise sobre as características da expansão da estrutura urbana, acrescentando uma quarta fase em sua periodização inicial, que corresponde à metropolização da Capital a partir dos anos 80.

Com objetivos diferentes daquele autor, Farret demarcou períodos históricos de crescimento no DF, segundo a expansão da estrutura urbana para fins residenciais. Assim, identificou quatro períodos históricos, segundo políticas urbanas adotadas pelo GDF (Farret, 1988, 1099):

"primeiro do espaço para a construção da cidade (1957-1960); período da retração no crescimento (1961-1970); período de consolidação da cidade (1971-1975); e período da expansão metropolitana (a partir de 1976)".

A análise destes períodos mostrou que eles formaram ondas de expansão e retração do crescimento urbano, segundo o resultado do jogo de forças políticas que agiram na sua construção: "de um lado os idealizadores, o Estado e as empresas privadas, e de outro, a massa operária..." (Paviani, no prelo, 11). Tal processo, que permite

vislumbrar períodos distintos de estruturação espacial da cidade, como resultado da decisiva ação do Estado, e compõe momentos importantes para à análise do espaço de Brasília.

Estes períodos foram intercalados por políticas opostas, pela adoção de políticas de contenção da expansão urbana, pela intenção deliberada do Estado em tentar reduzir o crescimento demográfico da cidade, principalmente aquele ocasionado pelo fluxo migratório, apontado como a principal causa dos problemas urbanos no Distrito Federal.

Após estas considerações, propõe-se uma periodização, cujo corte histórico será os períodos de estruturação espacial, que tem início na época da construção de Brasília(1956), e que estender-se-á até março de 1990, final de uma gestão governamental com uma expressiva ação em termos de expansão da mancha urbana: O primeiro período de expansão (1956 a 1960) é finalizado pela análise do primeiro período de retração da expansão urbana (1961 a 1970); à segunda expansão (1971 a 1975) segue-se, igualmente, a análise do segundo período de retração da oferta de novos espaços (1976 a 1986), ao qual segue-se um último período de expansão urbana (1987 até março de 1990). Portanto, cada período de expansão da estrutura urbana foi delimitado por políticas deliberadas do GDF, de conter o crescimento da cidade (ver quadro 1).

No primeiro período (1956/1961), vislumbraram-se espacialmente as estratégias políticas de organização do espaço pela ação do Estado. Foi formada a essência da

política urbana que se implantou no DF, determinada pela conjunção de fatores políticos e ideológicos do desenvolvimento e modernização da sociedade brasileira. Neste período, teve início o processo que é a característica principal da estrutura urbana de Brasília: o **polinucleamento**. Segundo Paviani, Brasília tornou-se uma cidade polinucleada, uma vez que os núcleos implantados (cidades satélites) "geraram um sistema urbano interligado, interagente e interdependente" (Paviani, 1985, 58).

O segundo período (1971 a 1975) foi determinado pela política de consolidação da cidade, constituindo importante fase de expansão e crescimento urbano. Legitimaram-se então as estratégias de intervenção estatal no espaço urbano, pela formulação dos planos compreensivos de expansão urbana e avanço da estrutura polinucleada do DF.

No último (1987/1990), evidenciaram-se fortemente as contradições sócio-espaciais, que determinaram uma nova fase de expansão urbana, como resultado da pressão social, principalmente da população de baixa renda, por melhores condições de acesso à moradia.

De março a dezembro de 1990, houve um período de transição governamental (até a posse do primeiro governador eleito do DF) que assumiu, de forma mais lenta, a continuidade dos assentamentos. Neste período de transição, não foi aberta nenhuma nova área, porém foram distribuídos os lotes restantes, principalmente no Paranoá, Brazlândia e Santa Maria.

Com base nos conhecimentos teóricos e históricos apresentados, elege-se como fio condutor desta dissertação a hipótese de que:

Por intermédio do conhecimento da gênese e conformação da política em que se baseia o Estado para agir sobre a cidade, pode-se fazer análises e interpretações mais aprofundadas na busca de novos elementos teóricos e empíricos. Esta busca tem como finalidade enfrentar as dificuldades atuais que encerram a problemática urbana.

É indispensável conhecer a política de intervenção do Estado sobre a realidade urbana, para compreender o processo geral de urbanização e a estruturação sócio-espacial das cidades, em particular.

Faz-se mister conhecer os determinantes da política de ação do Estado sobre o urbano, uma vez que se deseja compreender o que é o urbano, hoje, em face da emergência e evolução dos seus problemas.

Com base nestas considerações, estabelece-se como objetivo geral desta dissertação contribuir para o entendimento da questão da estruturação do espaço urbano, dentro do atual processo de transformação, crescimento e crise das cidades. Constata-se que este processo tem acentuado, cada vez mais, a intervenção do Estado sobre o urbano.

Como objetivo específico, pretende-se analisar a formulação da ação política, enquanto elo de ligação entre o Estado e o urbano, na tentativa de apreender as

determinações que presidem sua formulação e a intervenção do GDF, tendo como base empírica o Distrito Federal.

Para atingir os objetivos propostos, procurar-se-á identificar as grandes linhas de ação que definem a política urbana do Estado, analisando os seguintes aspectos:

- Os elementos políticos e ideológicos presentes na base da formulação da política urbana estatal;

- Como as decisões no âmbito do Estado estão comprometidas e envolvidas com a sociedade;

- A importância da questão urbana no discurso oficial;  
A forma que o Estado compreende o urbano, e o conteúdo que lhe atribui;

- Os impactos da política urbana a nível espacial, isto é, da distribuição dos meios de consumo coletivo;

- O alcance social da política urbana, isto é, suas implicações qualitativas.

## PERÍODOS DE EXPANSÃO URBANA NO DF

Períodos	Políticas Urbanas		Estrutura Urbana
	Papel do Estado	Características	
1956 a 1961	<ul style="list-style-type: none"> <li>Formação das Estratégias de ocupação do DF</li> <li>Ações nitidamente setoriais e incrementais</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Início da expansão urbana pela criação de núcleos satélites (polinucleamento)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Plano Piloto</li> <li>Criação de Taguatinga, Sobradinho, fixação do Núcleo Bandeirante</li> </ul>
1962 a 1970	<ul style="list-style-type: none"> <li>Período de retração da expansão urbana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Tentativa de diminuir o fluxo migratório (principalmente de operários)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Adensamento dos núcleos existentes e das invasões (bem como formação de novas), no Plano Piloto</li> </ul>
1971 a 1975	<ul style="list-style-type: none"> <li>Segunda onda de expansão</li> <li>Consolidação do Plano Piloto</li> <li>Abertura de novos assentamentos periféricos</li> <li>Início do planejamento compreensivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Avanço e legitimação da estrutura polinucleada</li> <li>Início da ocupação da periferia externa, limite sul do DF</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Criação da cidade satélite de Ceilândia</li> <li>Ocupação de novas quadras nas satélites já existentes</li> <li>Retomada da ocupação do PP. (Penínsulas Norte e Sul e Asa Norte)</li> </ul>
1976 a 1986	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nova política de contenção da expansão urbana</li> <li>Projeto de retorno aos miseráveis pobres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ações incrementais voltadas a urbanização de áreas já existentes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fixação da Cangaçoândia, QES-38 (Guará) e Vila Maricá (Gama)</li> <li>Formação das duas periferias (interna e externa)</li> </ul>
1987 a 1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimento do poder político pela retomada da expansão de áreas residenciais</li> <li>Programa Emergencial para habitação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abertura de várias frentes de expansão urbana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ocupação efetiva de Samambaia</li> <li>Criação da cidade satélite de Santa Maria</li> </ul>

## CAPÍTULO 3

## A POLÍTICA URBANA NO DISTRITO FEDERAL

## Gênese e Condicionantes Principais da Política Urbana do DF.

Em Brasília, a função da política urbana tem sido, principalmente, uma ordenação espacial dos conflitos sociais gerados pela desigual acumulação/distribuição do produto do trabalho socialmente produzido entre as diferentes classes sociais, e pelas diferentes frações do capital.

A natureza dos conflitos existentes entre as classes sociais, locais e externas, e a articulação dos interesses, vão formar um "processo particular de acumulação" que determinará as características intrínsecas do 'lugar' (no caso deste estudo, Brasília), tornando mais evidente sua diferenciação e especificidades em relação ao processo global (Ribeiro, 1988). Tal processo produz e é produto de uma rede de fatores interrelacionados: "os interesses do capital, a direção imprimida pelo Estado, o movimento de grandes massas humanas que se deslocam para os centros mais avançados, proletarizando-se ou marginalizando-se do processo produtivo pela integração na força de trabalho ou por sua exclusão, empurradas que são para os subempregos e periferias das cidades..." (Estrada, 1986, 73).

São estes fatores que exigem uma análise além da forma espacial, uma vez que são processos formadores de uma totalidade sócio-espacial concreta, indissolúvel, e "o conhecimento da cidade, como objeto concreto, é a condição necessária, embora não suficiente, para melhor atingir os objetivos..." pretendidos (Farret, 1985a, 11) .

Tem-se mostrado insuficiente fazer a análise do espaço urbano de Brasília a partir de referenciais, tais como, o planejado e o não-planejado, ou seja, o que está de acordo com o plano e o que não está de acordo.

Esta análise demonstra uma confusão conceitual sobre o que é política urbana, planejamento urbano e o que é projeto. Considerando-se que projeto urbanístico é aquele que contém normas e formas gerais de edificação. Com base neste equívoco, debita-se a erros ou a falta de planejamento, os desníveis entre a realidade e o projeto. Na verdade, Brasília foi apenas projetada, e ainda, o projeto estava incompleto, fato pelo qual o autor se desculpa.

É fundamental salientar a diferenciação entre política e planejamento, uma vez que a política urbana é geralmente identificada com o planejamento, porque a primeira encerra o planejamento no conjunto de suas dimensões econômica e política.

Considera-se planejamento em seu conteúdo mais restrito de ordenamento de um conjunto de ações, com o objetivo de alcançar uma situação desejada e de antecipar imprevistos que possam modificar esta situação, e/ou, ainda, com o

objetivo de intervir numa determinada situação com a intenção de modificá-la. Teoricamente o planejamento deve ser o instrumento pelo qual se realiza a política urbana, isto é, as diretrizes políticas só se realizam quando acompanhadas de um planejamento coerente.

Critica-se como sendo incompleto e falho um planejamento que não houve, observando-se a rigidez com que seu projeto foi implantado. Crítica esta, feita medindo-se o desequilíbrio existente entre o que é o padrão (ideal) e o que realmente acontece: o projeto não previu a dinâmica da sociedade. A cidade não é apenas uma forma física nítida e bem ordenada. A dinâmica da realidade social modifica profundamente o projeto, porque a cidade mantém "correspondência com a aparente desordem das atividades sociais, econômicas e culturais que nela devem efetivar-se" (Cintra, 1974, 119).

Na realidade, Brasília apenas começou a ser pensada em termos de política de organização territorial e planejamento compreensivo, após 15 anos de sua inauguração. Em 1975, com o Plano de Ocupação e Organização Territorial (PEOT)<sup>(10)</sup>, é que se inicia a fase do planejamento global, tenta-se abranger a cidade como um todo: seus problemas, diagnóstico e propostas, interligando-a ao seu contexto regional e nacional, à medida que se procura integração com o PERGEB (Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília) que na realidade nunca foi implementado.

---

(10) Assunto que será discutido no final deste capítulo.

Sendo assim, podemos afirmar que a política urbana do Distrito Federal tem sido implementada por uma dimensão propriamente urbanística, isto é, que trata da organização do espaço por intermédio de operações de urbanismo, faltando-lhe dimensão planificadora, uma vez que se implementa incrementalmente.

Esta questão é justamente a grande discussão que tem sido feita em termos de planejamento urbano: faz-se um projeto ou plano na tentativa de adaptá-lo ao crescimento sócio-espacial desordenado, no lugar de tomar esta realidade e buscar caminhos no planejamento para trabalhar com ela. É justamente devido a esta dificuldade que Cahmis (1979) justifica a demasiada preocupação com o método para planejar, em detrimento da teoria, ou seja, como planejar.

Devemos ter claro que as características de uma boa política de planejamento não coincidem com um processo ideal. Quer-se enfatizar que a mudança está entre trocar a realidade ou intervir na realidade segundo certos critérios. Uma política não pode emergir fora da análise da situação de todas as necessidades da comunidade, e só terá êxito se estiver em conformidade com o critério específico do processo de desenvolvimento de determinada formação social.

A política urbana do GDF determina sua gestão, e tem como resultado, a própria estruturação do espaço urbano, como consequência do processo histórico da luta de classes que se realiza no interior do Estado e que se materializa na cidade pela sua ação. Também determina a segregação sócio-espacial

e a manifestação de movimentos sociais. No processo de consolidação da cidade e das condições gerais de produção e reprodução do capital, surge a estruturação espacial no bojo da luta de classes, refletindo a lógica dos conflitos gerados entre as classes e entre capitais: no centro o capital e a classe hegemônica; na periferia, o resultado do antagonismo capital-trabalho, a massa empobrecida.

Nesta análise, a configuração espacial da cidade representa a síntese do processo histórico da formação e consolidação da divisão social do trabalho, imposta pelo conjunto das decisões políticas, que definem o papel do Estado perante a sociedade.

A apropriação do espaço urbano se realiza por meio do consumo coletivo, objetivamente socializado pela política urbana e é a ação política que está na base da estruturação espacial destes meios de consumo na cidade. Esta estruturação se faz segundo as características do tipo da força de trabalho que é preciso reproduzir "porque os processos do consumo coletivo parecem estar na base das situações reconhecidas-desconhecidas pela problemática urbana" (Castells, 1981, 26). Portanto, é pela política urbana que o GDF exerce o controle da organização da sociedade e do espaço.

Para a questão central desta dissertação, é indispensável conhecer a política de intervenção do Estado sobre o espaço urbano, a fim de apreender melhor a formação da cidade e buscar novos elementos teóricos e empíricos para

enfrentar as dificuldades que encerram a problemática urbana.

No âmbito da pesquisa empírica, admite-se então que a política urbana gerenciada pelo Governo do Distrito Federal torna-se um dos mais relevantes mecanismos de comprometimento, gestão e controle da luta pela apropriação da terra urbana pelas diferentes classes sociais. São estes elementos da política urbana que permitem conhecer a forma pela qual o Estado estrutura o espaço urbano. Então, a política do GDF é o instrumento usado para gerir os conflitos sociais, pela apropriação espacial, por meio de um conjunto de tomada de decisões que interferem diretamente na estruturação do espaço de Brasília.

Pode-se assumir como básico, que a política urbana é um dos mais importantes mecanismos de gestão do Estado, embora seja esta política uma ação incrementalista (como definido no Capítulo 1), implementada por etapas que, em determinada conjuntura, formam condições sócio-políticas para tais ações. Tem-se considerado, ao longo do tempo, como estratégia básica para a formulação da política, a preservação do Plano Piloto. Toda política urbana no Distrito Federal se realiza sempre com esta intenção de preservar (ou conservar), o que estimula a adoção de políticas de caráter conservador para resolver os problemas da cidade. É ainda esta estratégia da política urbana que torna Brasília tão específica e singular, em relação às outras cidades projetadas e em relação as demais cidades

brasileiras. Esta condição traz como consequência a formação de uma estrutura urbana específica, a forte segregação social e o surgimento de movimentos sociais reivindicatórios.

A prática da política urbana no GDF é centralizada, justamente por necessidade de atender e dar continuidade a ação de desenho urbano rígido da estrutura física, de 'design' moderno (Patrimônio Cultural da Humanidade)<sup>(11)</sup> que compõe a cidade, restrito a esfera da funcionalidade técnica. Isto serve a "objetivos e funções previamente estabelecidas pelo Estado, na busca de um modelo ideal de cidade" (Campos, 1988), permitindo também a preservação da função essencialmente política, de capital do país.

É sob estas condições de política urbana que se dá a estruturação do espaço urbano em Brasília. A crescente formação da periferia distante, antecipando-se ao crescimento do próprio centro, é o resultado desta decisão política consciente do Estado em promover a preservação política e urbanística do Plano Piloto, pressionada pelas classes sociais na busca pelo seu lugar no espaço.

A política urbana do GDF está assentada em três estratégias básicas, que devem ser consideradas para sua análise, porque são "resultado de uma formulação mais complexa, envolvendo um exame minucioso de objetivos filosóficos, sociais e políticos, que devem ser alcançados

---

(11) O Plano Piloto de Brasília, em dezembro de 1987, foi tombado pela UNESCO (Organização das Nações Unidas pela Educação), "Patrimônio Cultural da Humanidade".

por um conjunto de políticas impostas à sociedade pelo governo" (Schmidt, 1983, 158):

- 1) Preservação da função capital administrativa do país;
- 2) preservação do desenho físico/arquitetônico do Plano Piloto - Patrimônio Histórico da Humanidade; e,
- 3) pressão da demanda habitacional sobre o espaço pouco dinâmico de oferta de terras.

A preservação e proteção dos mananciais hídricos das bacias dos rios Paranoá e São Bartolomeu também são colocadas como importantes questões para a preservação do anel central. O saneamento básico tem sido fator de estruturação espacial, porque impõe limites técnicos à ocupação física do território, no que se refere à capacidade de abastecimento d'água.

Estas estratégias presentes na gênese da formulação da política urbana do DF, se impõe sempre aos profissionais da área, do Estado e da sociedade em geral, onde, pensar em produzir espaço propondo novas expansões, é um processo muito mais complexo. Existe uma dificuldade muito grande de romper com estes determinantes estruturais da política urbana brasiliense. Decorre daí uma certa resistência à propostas de novas idéias para o tratamento da questão urbana da capital federal, uma vez que propostas inovadoras e mais democráticas esbarram nestas estratégias, dificultando uma nova concepção para a formulação compreensiva da política urbana.

Estes aspectos básicos tornam a questão habitacional um ponto crítico e ao mesmo tempo central da política urbana no DF. A habitação é o fator de maior peso na estruturação espacial, uma vez que é o ponto inicial da distribuição dos bens de consumo coletivos.

No espaço, após selecionadas as áreas de expansão habitacional, são implantados sistema viário, infraestrutura, equipamentos, tendo em vista dois aspectos:

a) falta/escassez destes equipamentos: quando se deseja reproduzir força de trabalho de baixa renda;

b) existência destes equipamentos: constituem elementos de composição do valor da terra. De modo geral, quanto mais equipamentos, maior é o valor da terra e menos apropriada será para a população com menor renda.

Planejam-se habitações enquanto lugar, espaço físico para pessoas que serão assentadas com poucos ou muitos equipamentos, dependendo da renda da classe que se deseja estabelecer, ou seja, dependendo da "força de trabalho que se deseja reproduzir": cada classe tem seu espaço e sua política específica, o que configura a segregação (Campos, 1988).

Ainda que a habitação seja o centro da política urbana, critica-se que não há uma política habitacional integrada, que compreenda todos os aspectos problemáticos da questão: constroem-se habitações aqui e ali, onde é possível e adequado produzir lotes, considerando quem e qual objetivo se deseja atingir, e considerando ainda que deve ser

conservada a ordem natural pela qual a cidade se expande há 30 anos.

O espaço urbano de Brasília embora pareça desordenado, incoerente, está coerentemente ordenado com o modo pelo qual se dá a predominância de interesses articulados pelo Estado e as classes dominante e de pressão.

Assim, formam-se as três diretrizes básicas, dominantes da política urbana no DF.:

- a) programas de habitação para baixa renda;
- b) programas de erradicação de invasões;
- c) licitação de terras com alto valor para alta/média renda, no Plano Piloto e nas cidades satélites.

Para qualquer destas diretrizes, adotadas para a realização da ação urbana estatal, alega-se que o Estado detém a propriedade da terra. Porém, a crise urbana, marcada pela incapacidade do mercado em absorver a excessiva oferta da força de trabalho, e a estrutura da sociedade dividida em classes, com interesses diferenciados, tornam o GDF impotente para resolver a questão da terra, no atual modelo econômico capitalista, sob cujo signo vivemos, tornando a terra, acima de tudo, um valor de troca, altamente resistente às crises financeiras.

Como argumenta Castells (1977, 185) a contradição fundamental do sistema é justamente "a socialização objetiva do consumo no capitalismo monopolista e a impossibilidade de sua gestão coletiva", o que gera a incapacidade do GDF em resolver a crise na qual desemboca esta contradição: gerar

maior valor pela implantação de infra-estrutura em um mercado de terras altamente valorizado e especulativo e distribuí-lo com justiça social à população de menor renda. A propósito, já foi reconhecido que "o valor dos terrenos urbanos se deve em grande parte, a um excedente (mais-valia) criado pelo trabalho da sociedade em geral, via ação do setor público" (Farret, 1985, 85a).

O fato particular do GDF possuir a propriedade de 70% das terras do Distrito Federal, dentro de um mercado capitalista de produção do espaço urbano, é enganoso. Faz parte deste sistema dominante, repassar os espaços qualificados, de maior valor imobiliário, para o setor privado, que se encarrega do restante do processo, até sua total incorporação à cidade. Este fato apenas adverte que "a estatização do solo de *ecclesi* não é suficiente para se garantir o cumprimento de metas de uma maior equidade e justiça social" (Batista, 1987, 216), apesar de ser a condição básica para planejar a expansão urbana de forma eficiente. Uma das primeiras "queixas", de governadores e prefeitos, é de não possuírem estoques de terras para propor políticas urbanas-habitacionais, principalmente de caráter social.

A apropriação do espaço nas cidades capitalistas, configura-se pela especulação associada as ações do Estado. A classe de maior renda consome espaços privilegiados, dotados de infra-estrutura básica e de serviços. Nos espaços desqualificados, a maior parte na periferia, devido as seu

'custo econômico baixo' torna possível sua ocupação pelas "classes de baixa renda". À medida que estes espaços passam a obter maior qualidade, com a implantação de bens de consumo coletivo (transporte, água, luz, escolas, etc) diminui seu custo social. O Estado investe neste espaço, patrocinado pelo próprio morador, que contribui, via impostos, para a produção e instalação destes equipamentos e também age por pressão organizada sobre o Estado para obtenção destas melhorias. Porém, nesta fase do processo, inicia-se a expulsão, e nova periferização e segregação da população residente, porque este espaço começa a interessar ao mercado especulador como 'valor de troca'. Uma vez qualificado e valorizado, este espaço passa a gerar lucros (renda fundiária), que podem e são apropriados privadamente.

A questão da distribuição e do acesso aos bens de consumo coletivo torna-se, cada vez mais, uma questão política do Estado, na medida em que se politizam, na forma de luta e confronto entre as classes populares e o próprio Estado, as reivindicações específicas e particularizadas. O fato destas reivindicações se desarticularem no ato do atendimento, mesmo precário, por parte do Estado, abre oportunidade para o fortalecimento da política incremental e clientelista, atendendo de forma populista e cooptativa, não só as classes baixas, mas também as altas. Esta política tem a finalidade maior de esvaziar demandas, o que diminui a pressão dos conflitos. O problema de fato permanece, pois como já esclarecido anteriormente, esta mesma população irá

pressionar, mais adiante, ou ainda, as demandas aumentam mais do que o Estado consegue esvaziá-las.

Este processo de crescimento da especulação dos espaços urbanos, à medida que se realiza sua valorização, pela alocação das infra-estruturas e equipamentos via Estado, é um dos principais paradoxos da política urbana estatal. O Estado tem ao seu encargo a função de implementar na cidade os equipamentos para a melhoria da qualidade de vida urbana. Por outro lado, o GDF e a cidade são pressionados por outros tantos fatores (econômicos, culturais, jurídicos...) que acabam tornando a política urbana ineficiente para tratar das externalidades resultantes deste processo. A política urbana, por si só, não consegue abarcar toda a gama do jogo social que totaliza a cidade, fazendo com que ela seja um emaranhado dinâmico de todos os processos que se realizam no interior da sociedade, materializando todos os diferentes interesses e práticas políticas. Portanto, implementam-se políticas incrementais, de acordo com a evolução dos períodos históricos em que certos problemas surgem e devem ser resolvidos, de acordo com os meios disponíveis e os interesses em jogo.

Conforme explicação feita no segundo Capítulo desta dissertação, passa-se a analisar a estruturação do espaço urbano, segundo a constituição dos períodos identificados na evolução sócio espacial da cidade, determinados pela especificidade da política urbana do GDF.

## Políticas Urbanas e Estruturação Especial

Ao longo dos 30 anos de construção e estruturação da cidade, de expressiva ação do Estado sobre a cidade, é importante notar a peculiaridade principal desta ação política que tem sido as sucessivas ondas de "erradicação" e assentamento de famílias pobres, pela retirada da população favelada, principalmente do Plano Piloto, que habita invasões de áreas públicas e privadas para áreas existentes, ou delimitadas para este fim, nas cidades satélites e periferia do Distrito Federal(DF).

As cidades satélites de Brasília, com exceção de Planaltina e Brazlândia, já existentes na época da demarcação do DF, têm em comum sua origem na política estatal de preservação das funções políticas e do desenho arquitetônico do Plano Piloto, removendo população empobrecida e invasões localizadas no "anel central" para formar estas satélites.

Estas "ondas" de expansão são intermediadas por períodos de retração da ação do Estado na oferta de áreas para crescimento urbano, sendo que a oferta em licitações seguem também esta política: são estabelecidos períodos de crescimento e retração na oferta de imóveis licitados pela Terracap.

## Primeiro Período: A Política de Interiorização do Processo de Desenvolvimento Nacional (1956-1960)

A crescente preocupação com a problemática urbana torna-se uma das prioridades da política modernizadora, articulada pelo Estado. Por intermédio da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, o Estado pretende compatibilizar os "objetivos, estratégias e instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento com o sistema urbano existente e o modelo de organização territorial que se pretende alcançar" (Francisconi e Souza, 1976, 15). O fortalecimento do urbano representa o ponto alto da estratégia de ocupação do território, e, como consequência, a formação de um centro urbano do porte de Brasília.

A fundação de Brasília para ser a nova Capital do país tinha objetivos muito mais complexos do que este: pretendia-se criar, em tese, um pólo avançado que permitisse a expansão do centro industrial para as regiões periféricas do Centro-Oeste e Norte, que permitisse a interiorização do processo de desenvolvimento do país. Brasília deveria representar, ainda, a integração das regiões pela abertura de novas frentes de expansão econômica nacional interligadas à crescente internacionalização dos mercados.

Por isto, o processo de urbanização e reorganização regional a partir da implantação do Distrito Federal, pode ser interpretado pelo conjunto de tomadas de decisões

econômicas e políticas do Estado e agentes envolvidos neste processo<sup>(12)</sup>.

As práticas concretas resultantes do conjunto de decisões que formam a política urbana, condicionando as estruturas de ocupação sócio-espacial num determinado contexto histórico, é que permitem relacionar o Estado e sua ação política com a estrutura do espaço urbano.

O primeiro período (1956/1961) caracteriza-se pela construção do Plano Piloto e ocupação do "anel central", bem como a criação da primeira cidade satélite (Taguatinga, em 1958).

Neste período, constituiu-se como base da formação da política urbana, o próprio projeto urbanístico de Lúcio Costa para Brasília, que segundo as estratégias políticas já determinadas para o cumprimento das funções de capital, iniciam a formação de uma configuração sócio-espacial, cuja evolução histórica determinará sua especificidade.

Para organizar os milhares de trabalhadores que chegavam ao Distrito Federal para construir o Plano Piloto de Brasília, foi criada pelo Governo Federal a Companhia de Urbanização da Nova Capital (NOVACAP) - Companhia estatal responsável pela construção de Brasília).

Com o grande volume de trabalho a ser realizado, formaram-se aglomerações em acampamentos distribuídos pela cidade, com problemas básicos graves de moradia,

---

(12) Ver sobre este assunto Farret, 1985. "O Estado, a questão Territorial e as bases da Implantação de Brasília", In Paviani (Org.), Brasília Ideologia e Realidade: O Espaço Urbano em Questão. Brasília, 1985.

alimentação, infra-estrutura, etc., decorrentes da própria situação de ocupação de uma área de "frente pioneira", que deveria contornar estes problemas à medida que a nova cidade se consolidasse. O espaço a ser construído foi dividido em três áreas, pela NOVACAP, segundo atribuições específicas, como primeiro momento de ação do Estado dirigida a organização do espaço urbano a ser construído:

1. Iniciativa privada: Cidade Livre (atual Núcleo Bandeirante), área dedicada ao comércio e atividades de apoio à construção e moradia dos comerciantes;
2. Área da NOVACAP: alojamentos dos seus funcionários, armazéns, depósitos, hospital, restaurante (atual Candagolândia, Velhacap);
3. Acampamentos das construtoras particulares (Vila Planalto e Vila Metropolitana, hoje anexada ao Núcleo Bandeirante).

A Cidade Livre teve iniciada sua implantação no final do ano de 1956 com a intenção de provisoriedade, que dava à cidade a característica de amontoado de barracos de madeira, com precárias condições de vida, porque seria demolida assim que o Plano Piloto fosse inaugurado. Para dar suporte a esta transitoriedade, os interessados em habitar a Cidade Livre receberam os lotes pelo sistema de comodato. Apesar de ser previsto como centro de comércio, era o único local onde as pessoas recém-chegadas ou que queriam trazer a família, poderiam entrar livremente e "negociar" sua instalação. Esta cidade tinha como função básica, dar apoio inicial a

atividade de construção do Plano Piloto, desenvolvendo o comércio e serviços em geral.

Nos demais acampamentos (NOVACAP e Vila Planalto) eram oferecidos para seus operários, habitações coletivas, e somente os mais qualificados (engenheiros, por exemplo) e de função hierárquica superior recebiam habitações individuais, possibilitando morar com familiares, as quais eram em número reduzido<sup>(13)</sup>.

Rapidamente a Cidade Livre tornou-se um núcleo dinâmico, devido ao grande fluxo de pessoas que a ela se dirigiam, como único meio de encontrar moradia na nova Capital: ocupação esta da qual o Estado perdeu totalmente o controle, tal foi a sua velocidade. Pela Tabela 1, pode-se observar a velocidade deste processo migratório.

---

(13) Para ampla exposição das condições de moradia na época da construção de Brasília, ver Sousa (1978) e Ribeiro (1980).

TABELA 1

## POPULAÇÃO RECENSEADA NOS PRIMÓRDIOS DE BRASÍLIA

Localidade	1957	1959	1960
Piano Piloto	-	11.007	71.728
Núcleo Bandeirante	2.212	17.761	21.033
Acampamentos	3.416	11.250	-
Outros locais	655	5.763	-
Taguatinga	*	3.677	27.315
Brazlândia	-	355	734
Sobradinho	*	*	10.217
Planaltina	-	2.245	4.651
Gama	*	*	811
Brasília	6.283	45.781	92.761

- Dado inexistente na fonte indicada

\* Localidade inexistente no ano indicado

FONTE: PAVIANI, 1976, 57.

Inicia-se então, a contenção do seu crescimento por parte da NOVACAP, com a proibição de novas construções de barracos, a partir de dezembro de 1958.

Esta medida, além de não conter a expansão da Cidade Livre, teve como consequência a multiplicação de barracos construídos fora das áreas "permitidas" (segundo as três especificadas anteriormente). As invasões proliferaram, dando início a um processo corrente e continuado no Distrito Federal.

A inauguração de Brasília representou um marco histórico bastante importante no que se refere a formação da política urbana e conseqüentemente da estruturação espacial, uma vez que os milhares de operários mantiveram um ritmo de trabalho intenso para dar conta desta inauguração, viram-se repentinamente liberados de suas exaustivas funções. Porém, permaneceram na cidade a espera de trabalho, afinal, muitas obras ainda estavam por construir. De fato como relata Ribeiro (1980, XI), após a inauguração da cidade houve um grande desemprego, principalmente relacionado a diminuição do ritmo das construções. Este emprego estava diretamente relacionado à moradia nos alojamentos.

Assim, o Estado foi pressionado pelo grande volume de população, cujo problema básico era a moradia e que ameaçava tomar áreas da cidade para formar núcleos de invasões como era o caso das Vilas Sara Kubitschek, Amauri, Tenório,

Esperança, etc., situadas nas proximidades do Núcleo Bandeirante.

A cidade nova, implantada em área cuja densidade demográfica era de 1 habitante por quilômetro quadrado, apresentou como problema básico um contingente populacional sem acesso à terra para moradia. As companhias construtoras de Brasília e a NOVACAP, recrutaram em outras regiões principalmente homens solteiros, sem família, para residirem em alojamentos. Desde o início, o tema habitação se vinculou à população do DF, como um componente de implicações lógicas para as famílias: sua fixação no local, o que se chocava com as funções pré-estabelecidas para a cidade de abrigar funcionários públicos.

Em outubro de 1958, a NOVACAP já fazia barreiras com soldados para impedir a entrada de operários e flagelados nordestinos, principalmente acompanhados pela família, fugindo da grande seca que atingiu o nordeste naquele ano. Brasília já estava saturada de população pobre, migrante, em busca de trabalho. Centenas de famílias burlaram "o cerco", ficando ao relento (Ribeiro, 1980, 19).

À medida que a Asa Sul do Plano Piloto de Brasília foi se estruturando como o local de moradia dos funcionários públicos, iniciou-se a distribuição de residências, segundo o critério, obviamente, de ser funcionário. "Em 1960, 4.800 habitações já estavam concluídas e o critério de distribuição seria aos funcionários públicos, que seriam transferidos, de acordo com seu cargo e função, com

prioridade de escolha para senadores e deputados" (Oliveira, 1987).

Além do processo de distribuição iniciar-se de forma a não contemplar todos os setores das atividades que se desenvolviam na cidade (setor informal, por exemplo), havia a deliberação de impedi-los a continuar na Cidade Livre, cuja expansão estava sob controle da NOVACAP, porque havia a possibilidade de fixação, em consequência da luta dos seus moradores.

Ao abandonar os alojamentos das empresas construtoras que empreitaram as obras, não podendo construir barracos na Cidade Livre, cujos aluguéis eram muito caros e a repressão a formação de novas invasões, o que restava aos operários?

Inicia-se a estruturação do espaço conforme as estratégias já traçadas pelo Estado, segundo uma política de ação sobre o urbano elaborada em conformidade com aquelas.

Como forma de conter os conflitos e aliviar as pressões por moradia, conforme as manifestações por fixação que ocorreriam na invasão Vila Sarah Kubitschek, com aproximadamente 4 mil pessoas (Ver Silva, s/d, 230), esboçou-se a prática política que é mantida, até esta data: A NOVACAP apresentou como proposta transferir esta invasão (bem como as demais) para uma cidade satélite, construída a 25 Km do Plano Piloto, cujos lotes foram vendidos a preços acessíveis e a longo prazo: surgia Taguatinga em julho de 1958.

Também com a inauguração do Plano Piloto, dois movimentos antagônicos dirigem-se à Cidade Livre: o de remoção, por parte do Estado, e o de fixação, pelos moradores: inicia-se um movimento popular de todos os moradores (comerciantes, profissionais liberais, operários) reivindicando sua fixação no próprio lugar onde já estavam estabelecidos, o que ocorreu em dezembro de 1961, após muitas discussões, promessas e reuniões dos moradores com o Governo Federal.

Apesar de vitoriosa a fixação, sua urbanização não se deu de forma a contemplar todas as classes que ocupavam o Núcleo Bandeirante. Grande número de famílias de operários, foi transferido para outro local, com a destruição de muitos barracos, porque o plano urbanístico elaborado previa para aquela área uso comercial, conservando a idéia já estabelecida pela NOVACAP. Este plano contemplou apenas a parte da ocupação inicial com concentração de comércio (à esquerda da rodovia, sentido Brasília-Goiânia, e, portanto, as residências à direita foram transferidas para outros locais. Ocorreu também, que os lotes foram distribuídos por barraco existente; os que abrigavam várias famílias (o que era comum) apenas uma recebeu lote no Núcleo Bandeirante (Ribeiro, 1980, 168).

A decisão de fixar o acampamento e não incorporar seus habitantes ao Plano Piloto, permitiu um certo esvaziamento da população local (com o fato da remoção) e esboçou, também, o tipo de política urbana estruturadora do espaço

determinada pela estratégia de cidade que se pretendia: capital administrativa, com limitado número de habitantes (600.000 hab.), preservada dos problemas básicos enfrentados no Rio de Janeiro, afetos a grande concentração de população (agitações sociais, alto índice de favelização e mendicância, pressão sobre os governantes, clima, segurança, etc.).

Estabeleceu-se assim a divisão de forças entre as classes do movimento pró-fixação que, aparentemente, estava coeso na aliança entre trabalhadores e comerciantes, na busca de seu objetivo, porque seu benefício, inicialmente, seria estendido à todos. "As forças sociais concretas que se encontravam no território da construção antes mesmo da inauguração da cidade" (Ribeiro, 1980, 161) colocavam frontalmente no espaço o resultado de suas forças, peça à peça, como num tabuleiro\_de\_xadrez.

Como a sociedade mostrou-se muito mais dinâmica do que as teorias e o projeto previram, optou-se pela política de conter, pelo menos, o crescimento do "anel central". Esta política será legitimada futuramente pelos planos de expansão urbana, conforme será explicado oportunamente.

Com a inauguração de Taguatinga iniciou-se a formação de uma série de outras cidades satélites, que iria determinar a estrutura "polinucleada" do tecido urbano no Distrito Federal: Sobradinho (1959), fixação do Núcleo Bandeirante (1961), Gama (1964), Guará (1966), Ceilândia (1971), Samambaia e Águas Claras (previstas em 1975, teve

sua ocupação em 1989), Santa Maria (1989), além das cidades pré-existentes à demarcação do DF, incorporadas como satélites, Planaltina e Brazlândia, e da fixação de vilas e acampamentos como Candangolândia, Paranoá e Vila Planalto.

Uma das principais características destas transferências iniciais de invasões e que se deseja enfatizar para posterior comparação com o período recente de assentamentos, é a forte resistência que esta decisão provocou na população das Vilas, a serem transferidas, que lutava pela sua fixação (nas proximidades do Núcleo Bandeirante). Como podemos ler nos relatos de Ernesto Silva, esta forte resistência foi uma atitude organizada por parte dos "invasores" favelados, que contavam com uma "comissão de negociação", representando os seus interesses. No primeiro dia de remoção para Taguatinga, a NOVACAP conseguiu assentar apenas uma família, enquanto prosseguiam as manifestações pró-fixação. Dos assentados nos dias seguintes, muitos voltaram decepcionados com o lugar.

A Vila Mathias, surgida na periferia de Taguatinga, foi assentada com cenas de resistência e conflito entre os invasores que lutavam por sua fixação e a polícia. Iniciada no dia 04/01/60, foi uma das maiores invasões de terras ocorrida naquela época no DF. Vila Amauri, instalada em área que atualmente é o Lago Paranoá, chegou a ter 20.000 habitantes (Silva s/d, 183), foi transferida para Sobradinho (12/09/59), à medida que o Lago era formado. Naquela época,

a população não contava com transporte para o Plano Piloto (a Asa Norte não tinha sido iniciada).

No Plano Piloto também ocorreram importantes acréscimos de núcleos populacionais, implementados incrementalmente ao longo do tempo. Para dar impulso à consolidação do Plano Piloto, "a NOVACAP concedia facilidades para funcionários públicos superiores, ministros dos vários tribunais, senadores e deputados, servidores para estatais civis e militares para adquirir apartamentos e casas" (Oliveira, 1987, 131).

A liberação da ocupação das quadras habitacionais era feita já de acordo com sua destinação, ou seja tal quadra seria para moradia de determinados funcionários: por exemplo, nas quadras 700 (da Asa Sul) as construções de casas, pela Fundação da Casa Popular (1957), abrigariam funcionários das escalas inferiores da burocracia; já os funcionários de graduação superior ocupariam as Super Quadras. Portanto, todos os projetos de ordenação espacial eram específicos. Fato que vem sendo significativamente modificado pela mobilidade interna da população, principalmente dos núcleos destinados à populações de rendas médias e inferiores, desencadeado pela especulação imobiliária (Guará, Cruzeiro Velho e Condangolândia, por exemplo, tiveram 100% de seus imóveis comercializados).

Foi implantado o Setor de Residências Econômicas Sul (Cruzeiro Velho - 1960-2), com o objetivo inicial de abrigar os operários principalmente do Setor de Indústria e

Abastecimento (SIA) e Setor de Armazenagem e Abastecimento (SAA). Fato que não ocorreu, pois a NOVACAP determinou o novo local à moradia de funcionários públicos, devido principalmente à falta de renda dos operários para adquirir as casas, também construídas pela Fundação da Casa Popular. São iniciados também projetos de construção de habitações com destinações mais populares como as Super Quadras 400 e Quadras 700 (nas Asas Sul e Norte), acrescentadas ao plano original de Lúcio Costa resultando no alargamento das faixas destinadas ao uso residencial.

Como a proposta do governo era a venda de terrenos para obter recursos para a construção da cidade (o que não se concretizou, devido ao seu alto custo), a partir de 60 intensificaram-se os negócios imobiliários entre a NOVACAP (e posteriormente TERRACAP - Lei 5.681, de 12/12/1972) e particulares e entre particulares. Formou-se desde o início da organização espacial da cidade um dinâmico mercado imobiliário (Oliveira, 1987, 126-144). Uma vez estabelecida a divisão social do espaço pela política urbana implementada pelo Estado, este passou a comandar o processo arbitrando, preços e compradores para as terras que incrementalmente vão sendo liberadas e urbanizadas.

Após a construção e inauguração da cidade, com a acomodação dos conflitos pela moradia (com a criação de Taguatinga, Sobradinho e fixação do Núcleo Bandeirante), segue-se um período de retração na expansão urbana, que perdurou de 1962 até 1970 (conforme Quadro 1).

De 1964 em diante, com os governos militares, iniciou-se a implantação do Setor Militar Urbano (SMU) destinado à residência de militares, bem como a implantação das demais unidades de apoio à instalação, na Nova Capital, das Forças Armadas.

A ação governamental neste período, foi marcada pela sua própria crise política e econômica, que ameaçava com o retorno da Capital para o Rio de Janeiro, em razão da instabilidade política dos governos de Jânio Quadros (renúncia em 1961) e de João Goulart (crescimento inflacionário e exaustão do populismo), a revolução militar de março de 1964, e a própria falência do modelo desenvolvimentista, proposto pelo Plano de Metas, que se resumia em desenvolver o Brasil de "Cinquenta anos em Cinco", afetado pela crise econômica internacional.

A política de instabilidade e omissão do governo para os problemas da cidade têm como consequência o agravamento dos problemas sócio-espaciais, desemprego e moradia, principalmente, e pressão sobre os equipamentos de bens e serviços, uma vez que a cidade continua a crescer demograficamente, por um importante fluxo migratório e o próprio crescimento vegetativo<sup>(14)</sup>.

A crise econômica e social que a cidade enfrentou no início dos anos 60<sup>(15)</sup>, ocasionada principalmente pela diminuição e até mesmo paralisação das obras públicas e

---

(14) Sobre o estudo da evolução da população urbana, ver Paviani (1976 e 1985).

(15) Sobre este assunto, ver Sousa, 1978, cap. III.

particulares provocou grande desemprego, ao mesmo tempo que a inflação aumentava o custo de vida dos trabalhadores de Brasília, de modo geral. A NOVACAP adota medidas emergenciais para garantir a normalidade do abastecimento e dos serviços essenciais da cidade (alimentação, água, luz, telefone), e cria um canal de entendimento entre empresas e sindicatos, com o objetivo de evitar greves em vários setores (transporte coletivo, professores, construção civil, etc). O Bloco Parlamentar Mudancista<sup>(16)</sup> solicita medidas urgentes para a consolidação de Brasília, cujo desemprego e condições de vida estavam em níveis alarmantes, o que determinou, inclusive, a abertura de "frentes de trabalho".

A política adotada pelo Estado, nesta difícil fase que a cidade enfrenta, é principalmente de impedir a chegada de migrantes, proibição de construção de novos barracos e invasões, retorno do migrante desempregado ao local de origem e a criação de núcleos rurais ao longo das rodovias (Sousa, 1978, 42).

No final deste período foi inaugurado o Guará, construído pelo sistema de mutirão, destinado a receber os operários da construção civil que invadiram a Vila Planalto e do superpovoado Núcleo bandeirante.

As ações implementadas pelo Estado neste período não deram conta do contingente populacional aglomerado nas invasões e do adensamento dos núcleos já existentes. A

---

(16) Bloco inter-partidário que defendia a consolidação da nova Capital.

década de 70 iniciou-se com o operariado habitando barracos em precárias condições, pressionando por melhorias. Assim, um novo impulso foi dado no sentido de organização e estruturação urbana, dando início ao segundo período de expansão urbana.

### Segundo Período: Políticas de Investimentos para Consolidação da Cidade (1971 a 1975)

Constitui o mais importante período de expansão urbana do Distrito Federal(DF), caracterizado principalmente pela ocupação extremamente rápida do Plano Piloto e das cidades satélites. Neste período, consolidaram-se tanto o Plano Piloto quanto as cidades satélites. Estas em 1990 abrigavam 54% da população e iniciou-se o processo de ocupação da periferia externa, isto é, Luziânia(GO) na sua parte limite com o DF, pela proliferação e adensamento de loteamentos. Houve um movimento migratório a partir do Plano Piloto em direção às cidades satélites e periferia goiana, Luziânia e Padre Bernardo, principalmente (Paviani, 1976, 1985 e 1987 e Oliveira, 1983).

Foi necessário consolidar o Plano Piloto, tornando-o atraente para novos investimentos e acelerando a transferência de órgãos e empresas estatais e privadas, bem como incrementando os incentivos à construção civil, principalmente para a habitação, tanto do funcionalismo, quanto para trazer do Rio de Janeiro o corpo diplomático.

Para isto, equipou-se o Plano Piloto, implantando infraestrutura e serviços necessários para tornar o canteiro de obras inicial da construção da cidade num "verdadeiro" centro urbano, que proporcionasse a expansão e acumulação de capitais e o desenvolvimento, para o qual foi construída Brasília. A concentração urbana passou a atrair investimentos ligados ao grande capital e estabelecimentos comerciais de grande porte. Houve um incremento importante na economia urbana local, que necessitava de novos espaços. Os fluxos migratórios desta época diferenciaram-se bastante dos iniciais, formando uma força de trabalho mais qualificada.

Para preservar sua beleza, estrutura física e densidade populacional, removeram-se as invasões do Plano Piloto. Para isto foi criado o Grupo Executivo para Remoção(GER).

O GER executou a política habitacional para assentamento de população de baixa renda, removendo-a com seus barracos para assentamentos fora do Plano Piloto, dando origem à Cidade Satélite de Ceilândia, em 1971. Além do GER, mais dois órgãos institucionais tiveram (e têm) importante papel na estruturação urbana da cidade, desde aquela época: a Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP), e a Sociedade de Habitação de Interesse Social(SHIS). A TERRACAP demarcando terras para usos residenciais, comerciais e industriais; a SHIS construindo habitações, em assentamentos para as classes que formalmente se inseriam no mercado imobiliário.

Tornou-se urgente também a ação do Estado nas cidades satélites, cuja política anterior de contenção da expansão urbana fora responsável pelo agravamento dos problemas sociais daquelas localidades. Já que não era permitida a expansão para novas áreas, houve um grande adensamento interno dos espaços construídos, sendo que um mesmo lote abrigava até 10 famílias e também o adensamento dos já existentes, como por exemplo Setor Central do Gama, Guará e Cruzeiro Novo. Além disto, ocorreu a saturação das Quadras QNA até QNG de Taguatinga, sendo que as QNJ e QNL tiveram incremento populacional de 275%, o maior do DF (Gonzales, 1985, 93). As invasões estavam então suportando seu limite máximo de população. Por outro lado, nos grandes "vazios" urbanos (terrenos baldios) do Plano Piloto, ocorreu a valorização das terras no mercado imobiliário (conforme explicitado nas páginas anteriores) responsável por um processo de migração interna, tendo como resultado uma reorganização das classes sociais na estrutura urbana.

As remoções das invasões iniciadas pelo GER, aconteceram em período anterior ao planejamento globalizado de expansão urbana do DF, o que permitiu antever o crescimento e complexidade dos problemas sociais para estas populações.

O GER erradicou, no período de 1970/1976, 118.457 pessoas de invasões dispersas no Plano Piloto e anel central, com um aumento de 43.985 lotes nas cidades satélites e nos novos assentamentos (Gonzales, 1985, 83).

Ceilândia (1971), foi criada para receber inicialmente 30.000 habitantes das invasões próximas ao Núcleo Bandeirante<sup>(17)</sup>.

Para promover a remoção dos invasores, o GDF oferecia facilidades para a compra dos lotes que apenas estavam demarcados no cerrado e prometia a colocação de infra-estruturas: água, luz, asfalto, esgoto, hospital... que não poderiam ser oferecidas no local da invasão. De fato houve o equipamento do assentamento, porém de forma parcial e lenta (conforme mostrou-se em capítulo anterior). Este fato confere à Ceilândia, maior cidade satélite do Distrito Federal, uma história de incansáveis reivindicações e lutas contra o Estado, por meio da associação de seus moradores<sup>(18)</sup>.

Uma característica importante da política de assentamentos desta época, além da resistência a remoção, e a organização popular com objetivo reivindicatório às suas necessidades (e que serão bastante modificadas no período seguinte), foi a construção de habitações definitivas, de alvenaria, nos núcleos satélites, financiadas pela SHIS (via SFH). De 1970 a 1977 a Sociedade de Habitações de Interesse Social (SHIS) foi responsável pela construção de 83% das habitações, através do Sistema Financeiro da Habitação (SFH). Até o final deste período (1979), a SHIS construiu 65.952

---

(17) Favelas do IAPI, Vilas Tenório, Esperança, Bernardo Saião e Morro do Querosene, que abrigavam 70.128 pessoas em 14.607 barracos.

(18) Sobre os incansáveis da Ceilândia, ver Ammann, 1987. In Paviani (1987), Urbanização e Metropolização. A Gestão dos Conflitos em Brasília.

habitações (Gonzales, 1985, 83). A clientela era aquela que, embora morando em barracos nas invasões, possuía condições financeiras de assumir o financiamento da SHIS, que construía com recursos do BNH. Esta situação era comum na época, pela falta absoluta de outra opção. Aconteciam remoções de barracos para apartamentos construídos pela SHIS, nas cidades satélites, daquelas famílias que poderiam ser inseridas no mercado imobiliário de residências de menor custo<sup>(19)</sup>.

A política adotada pelo Estado veio reforçar a estrutura urbana bastante interligada e diferenciada, já iniciada na fase anterior e, posteriormente, legitimada tecnicamente pelos planos de expansão urbana traçados para Brasília. "No centro se localizavam as atividades ligadas ao urbanismo moderno, concentrando empregos de modo geral. Na periferia concentram-se as funções mantenedoras da reprodução da força de trabalho: moradia da população de menor poder aquisitivo e comércio e serviços rudimentares. Abriga a periferia o "setor informal" que atende as necessidades dessa população e também em parte as do centro" (Ferreira, 1985, 54). Também instalaram-se fora do Plano Piloto empreendimentos comerciais e industriais que consumiram grandes espaços para seu funcionamento. Fato que fortaleceu o crescimento comercial de Taguatinga.

---

(19) Segundo Gonzales (1987) as habitações de interesse social da SHIS, estão diretamente relacionadas ao tamanho mínimo da construção nas cidades satélites em relação ao Plano Piloto.

Desta época, 1976 até 1986, as estratégias de ação do GDF geraram políticas que caracterizaram um segundo período de retração da expansão urbana (conforme Quadro 1). Estas ações de políticas urbanas resultaram na explosão do crescimento do Distrito Federal para fora de seus limites: o adensamento interno não conseguiu concorrer com a alta valorização imobiliária da terra no DF, ocasionando a urbanização do limite sul com Goiás (município de Luziânia). Este segundo período de retração da expansão urbana caracterizou-se pelo convívio de projetos isolados de ação do Estado.

As principais ações foram aquelas implementadas pelo Grupo Executivo para Assentamento de Favelas e Invasões (GEPAFI) e os Projetos "Retorno com Dignidade" (SSS, 1987) e "Entorno com Dignidade" (SSS, 1988).

Segundo relatório do GEPAFI, 1983, no período de 79-83 foram construídas apenas 169 habitações para população de baixa renda, o que foi bastante enfático para delimitar este período.

Após 1975, teve início a expansão urbana para Luziânia(GO), como consequência da política de retração da oferta de áreas para urbanização (tentativa para diminuir o fluxo migratório para Brasília), o que caracterizou o início de um segundo momento de refreamento da ação do GDF na expansão e estruturação da cidade. A valorização dos terrenos pela ação do GDF, que implantou equipamentos para consolidar a cidade (Plano Piloto e Satélites) e o elevado

custo dos imóveis (venda e locação) tornaram comum a compra por "intermediários" do passe de direito ao lote, inicialmente ocupado pelo "invasor" favelado. Este vai ocupar terras menos valorizadas na periferia goiana<sup>(20)</sup>, atraído pelo crescente investimento imobiliário na área, segundo processo de "expulsão" descrito anteriormente.

Estas ações começam a interferir na organização do espaço urbano externo ao Distrito Federal<sup>(21)</sup>. A este processo, como iniciativa do setor imobiliário que transforma terras rurais em loteamentos urbanos, associou-se o GDF por políticas consubstanciadas nos projetos "Entorno com Dignidade" e "Retorno com Dignidade" elaborados em 1987 e 1988. Os principais objetivos destes projetos foram o de prestar assistência às prefeituras e imobiliárias das cidades do entorno de Goiás e Minas Gerais, que se prontificassem em receber o excedente populacional do DF.

No Distrito Federal houve uma decisiva ação do Estado no sentido de agir sobre as invasões que pressionam a regularização fundiária do DF. Foi criado o Grupo Executivo para Assentamento de Faveias e Invasões (GEPAFI), cuja meta principal foi a fixação na Candangoiândia e Velhacap dos moradores pioneiros, que reivindicavam sua permanência no

---

(20) Sobre este assunto ver Paviani (1987, 35-49).

(21) Esta interferência ocorre apenas no sentido de assentamentos "dormitórios" de população de baixa renda, expulsos pelo mercado imobiliário. Não há fluxos econômicos importantes entre as duas cidades, que caracterizem "conurbações" como ocorre em São Paulo ou Porto Alegre, pela desconcentração da atividade econômica.

local, desde as primeiras tentativas do governo de removê-los.

Os moradores dos acampamentos iniciais, como Candangolândia, Velhacap, Metropolitana e Vila Planalto, permaneceram reivindicando sua fixação no local, regularização fundiária e urbanização, resistindo à transferência. Embora muitos moradores tenham recebido lotes em outras localidades, nunca mudaram para o outro local (geralmente nas cidades satélites), permanecendo com os dois lotes; o segundo é "vendido", "alugado", "cedido" à terceiros, etc. Existe uma dificuldade muito grande de gestão desses espaços por parte do GDF, principalmente pela inexistência de um cadastro único de "assentados" e "não assentados"<sup>(22)</sup>. O cadastro foi feito por localidade e por órgão cadastrador (Fundação do Serviço Social, Terracap, SHIS e outros).

A política de assentamentos não possuiu um sistema de planejamento que permitisse a organização de todas as suas fases, bem como o acompanhamento sistemático do conjunto das ações para fazer as ligações entre as políticas (mesmo incrementais, descontínuas), e acumular referenciais técnicos. Afinal, a política de assentamentos constituiu-se em uma especificidade histórica da estruturação sócio-espacial no Distrito Federal.

---

(22) Assentados - cadastro único das famílias que já receberam lote em qualquer assentamento. Não assentados - representariam a demanda real por habitação, compõem "lista de espera".

A atuação do GEPAFI<sup>(23)</sup> foi extremamente pontual, adensando setores já existentes ou criando "apêndices" a eles, como foi o caso da QE 38 no Guará, criada para fixar os invasores da Vila Maricá (1983) e no Gama (Vila Itamaracá -1984), sob administração da SHIS. Não havia nas ações do GEPAFI uma visão mais abrangente de política urbana, que tornasse sua ação mais eficiente. De 1982 a 1985 (período do GEPAFI), houve o assentamento de apenas 8.328 famílias.

A ação do GDF limitou-se a intervenções parcelares de licitações de terras públicas dispersas e erradicação de invasões. Conviveram concomitantemente o GEPAFI e projetos de retorno dos migrantes ao entorno ou a sua origem. A TERRACAP não tinha recursos para empreender projetos de assentamentos para médias e baixas rendas, paralisando as obras de Samambaia e Águas Claras (áreas previstas no PEOT/DF, para expansão urbana).

No Plano Piloto, retomaram-se as obras de embelezamento e de projetos arquitetônicos e de arte, o que culminou no seu tombamento como "Patrimônio Cultural da Humanidade" pela UNESCO, em 1987.

Na década de 80, o setor urbano enfrentou uma grave crise financeira que culminou em 1986, com a extinção do BNH, principal órgão articulador da política urbana nacional, cujos efeitos negativos, tanto da sua crise institucional quanto da sua extinção, atingiram todas as

---

(23) Secretaria de Serviços Sociais, Relatórios do GEPAFI.

ações públicas nos setores urbanos. Segundo Gonzales "entre 1979 e 1985, o governo desativou a construção de habitações populares e não liberou, no período, nenhuma área significativa para expansão residencial" (Gonzales, 1989, 14). Este período caracterizou-se pela ação da Terracap, liberando lotes e projeções adquiridos, principalmente, pela iniciativa privada.

No DF avolumaram-se os problemas sociais com a proliferação de invasões, acrescidas desta vez de aspecto bastante particular: "condomínios irregulares" de médias e altas rendas, em áreas rurais, de preservação ambiental, como o da Bacia do Rio São Bartolomeu.

### Terceiro Período: A Política de Expansão e de Crescimento da Periferia(1987-1990)

No final dos anos 80 (1987-1990) foi retomada uma nova onda de expansão urbana, caracterizada principalmente pela ocupação efetiva de Samambaia (desmembrada de Taguatinga em 25/10/89, pela Lei nº 49) e a criação de mais um núcleo satélite, Santa Maria (Gama). No Plano Piloto, iniciou-se a implementação do Setor de Habitações Coletivas Sudoeste. É a primeira área a ser implementada entre as seis propostas no "Brasília Revisitada", destinada a residência das classes de população média e alta. Localizado entre o Cruzeiro Novo, o Parque da Cidade e o Setor Militar Urbano (conforme Mapa 5), abrigará uma população estimada em 50.000 habitantes (TERRACAP, Relatório de Atividades, 1989).

Em 1989 a TERRACAP, por intermédio de licitações públicas, alienou apenas 1.148 lotes (TERRACAP, Relatório de Atividades, 1989). Deste total, 82 imóveis localizam-se no Setor Sudoeste, que propiciarão cerca de 3.695 novas moradias para abrigar uma população estimada em 18.144 habitantes. Foram demarcados 52.421 lotes semi-urbanizados, localizados nas cidades satélites, para o programa habitacional do GDF, pelo Instituto da Concessão de Uso. O total de unidades imobiliárias ofertadas pela TERRACAP chegou a 53.569 contra apenas 501 unidades em 1987 e 10.172

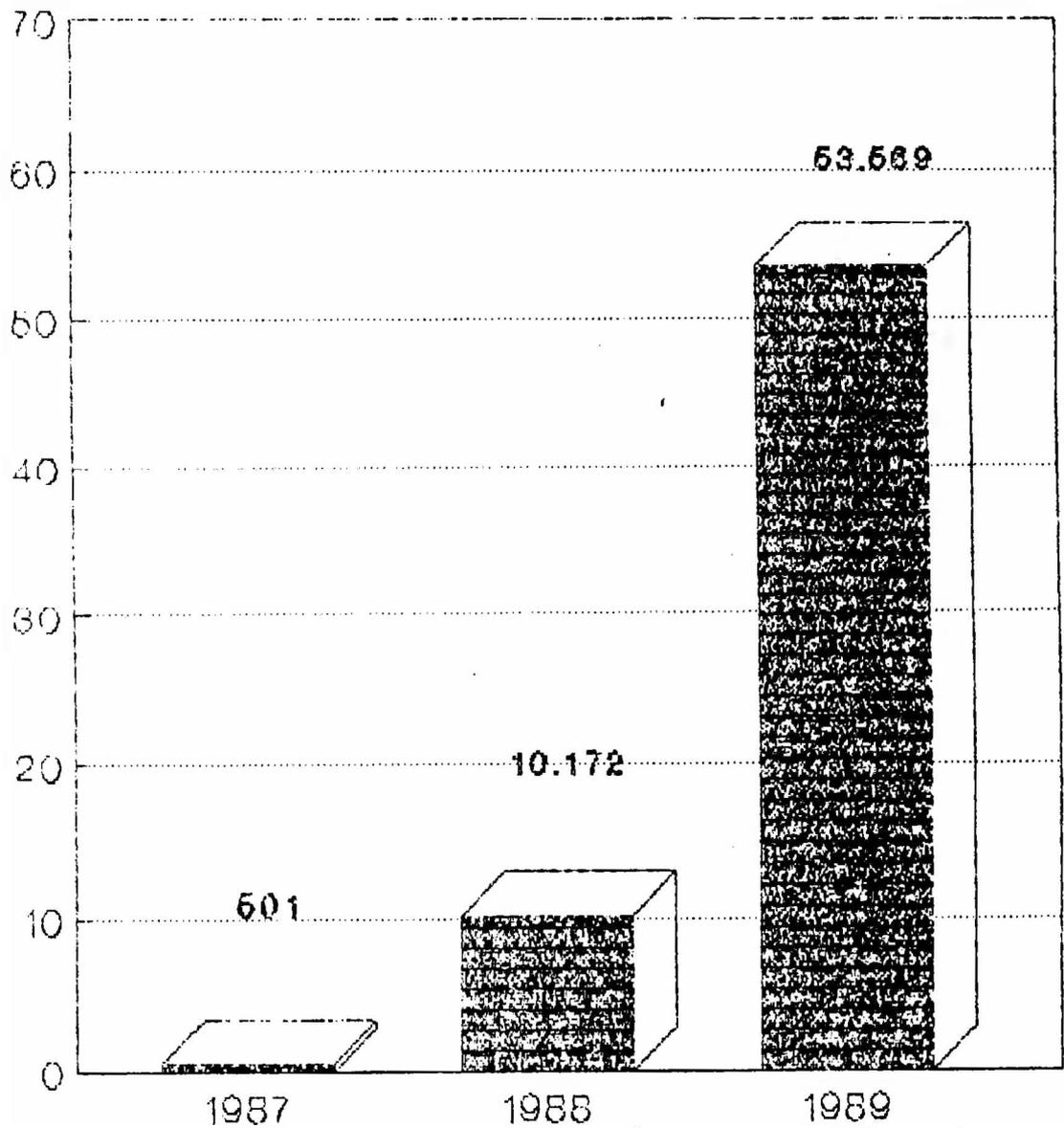
em 1988 (dos quais 9.374 imóveis residenciais foram vendidos diretamente a SHIS, restando apenas 798 para licitação pública). No gráfico 1, pode-se observar a grande disparidade no comportamento da oferta de imóveis pela TERRACAP nos três últimos anos, cujo acréscimo em 1989 foi cerca de 426% em relação ao ano anterior.

A situação da demanda por imóveis, por sua vez, também é crítica, principalmente pela supervalorização dos imóveis: as licitações públicas chegaram a alcançar, em média, um valor 119,9% acima do preço mínimo estabelecido pelo edital da TERRACAP. Por outro lado, as projeções, destinadas a um segmento específico do mercado imobiliário, alcançaram em média um valor de 4,8% acima do preço mínimo (TERRACAP, Relatório Anual de Atividades, 1989).

Isto demonstra, mais uma vez, que a grande demanda habitacional irá pressionar o GDF no sentido de liberar áreas para expansão urbana, embora seja para uso residencial a grande maioria das áreas liberadas pela TERRACAP (conforme Tabela 2).

### GRAFICO 1

### COMPORTAMENTO DA OFERTA DE IMOVEIS



 N.º DE IMOVEIS

FONTE: TERRACAP. RELATORIO ANUAL DE ATIVIDADES/1989.

## TABELA 2

## OEERIA DE IMÓVEIS POR DESTINAÇÃO

Residência	98,59
Comércio	0,46
Indústria	0,91
Diversos	0,04
-----	
TOTAL	100,00
-----	

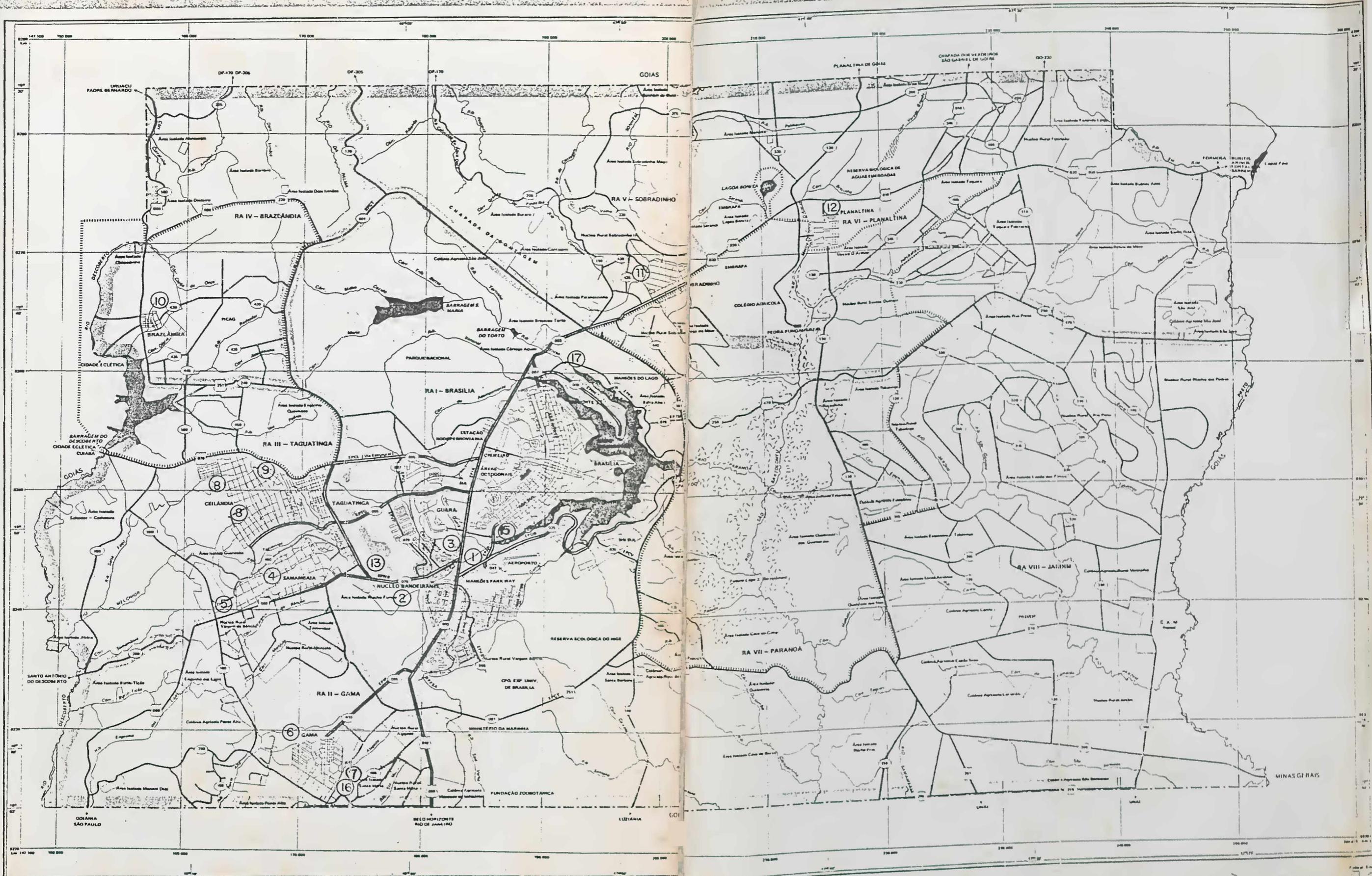
FONTE: TERRACAP - RELATÓRIO ANUAL

DE ATIVIDADES/1989

De acordo com a política de estruturação espacial desencadeada, pode-se identificar cinco vertentes da política urbana local:

1. Erradicação de favelas;
2. Assentamentos das sub-locações (inquilinos de "fundo de quintal", até 3 salários mínimos);
3. Fixação de invasões;
4. Valorização do servidor: atendimento a funcionários do GDF (com renda até 5 salários mínimos), que deu origem a outro programa habitacional, implementado pela Secretaria de Administração (SEA);
5. Atendimento a alta renda e Setor Imobiliário (Setor Sudoeste - Do Brasília Revisitada).

Além de Samambaia e Santa Maria, foram criados 14 novos assentamentos (conforme Mapa 1), procurando ocupar áreas já



Fonte: Mapa Rodoviário, CODEPLAN, 1:200.000, 1986

Escala 1:300.000  
0 3 6 9 km

Curso D'Água  
 Barragem  
 Lago ou Lagoa  
 Limite Interdistrital  
 Limite das Regiões Administrativas  
 Limite das Áreas de Proteção Ambiental

**RODOVIAS**  
 Pavimentadas  
 Sem pavimentação  
**FERROVIA**

Legenda:

Programa de Assentamento(1989):

01. Expansão da Candangolândia
02. Setor Habitacional Riacho Fundo
03. Expansão do Guará
04. Samambaia
05. Expansão de Samambaia
06. Expansão do Gama (Setor Oeste)
07. Santa Maria
08. Expansão de Ceilândia (Setor "P" e "Q")
09. Expansão de Taguatinga (Setores "QNM" e "H")
10. Expansão de Brazlândia
11. Expansão de Sobradinho (Sobradinho II)
12. Expansão de Planaltina (Setores "Leste" e "Norte")
13. Areal (Águas Claras)
14. Paranoá

Locações a serem fixadas:

15. Acampamento da Telebrasília
16. Vila DVO
17. Varjão do Torto

reservadas à expansão e adensando as cidades satélites, como é o caso de: Ceilândia, ocupação das quadras QNP 22 e 24 e do Setor QNP (quadras ao lado do Setor de Indústrias); expansão da Candangolândia; criação das quadras QE 42 e 44 (no Guará, contíguas à QE 38); em Taguatinga a expansão das quadras QNM e QNH; em Brazlândia ocupação de área intersticial, entre o Bairro São José e Setor Tradicional; e ocupação de áreas no Setor Oeste do Gama, Planaltina (Setor Norte e Leste) e Sobradinho. Procurou ainda fixar definitivamente a Vila Paranoá (Decreto 11.208 de 17/08/88), Vila Areal (Águas Claras), Vila Planalto (Decreto 11.080, de 20/04/88) deixando em andamento a fixação da Vila D.V.O. (Gama) e Varjão do Torto (Lago Norte).

Em janeiro deste ano, o Conselho de Arquitetura, Urbanismo e Meio Ambiente (CAUMA) aprovou a fixação da Vila do Varjão no local ocupado, observadas as recomendações do RIMA da Secretaria do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia de que não haja expansão daquela área e evitar poluição do córrego que passa pelo local.

A ocupação destes assentamentos está formulada no Plano Emergencial de Habitação para População de Baixa Renda que teve início em março de 1989 (Decreto 11.476/89, que fixa os critérios para assentamentos), com a remoção da favela da Boca da Mata (Taguatinga) para Samambaia. Em cerca de um ano (até abril de 1990) assentaram-se, aproximadamente, 45.000 famílias nas áreas programadas (conforme Tabela 3).

TABELA 3 - FAMÍLIAS ASSENTADAS  
ATÉ ABRIL DE 1990

LOCAL	FAMÍLIA ASSENTADAS EM	
	LOTES RESIDENCIAIS/MISTOS	COMERCIAIS
AREAL	864	35
BRAZLÂNDIA	1.124	
CEILÂNDIA	2.985	
GAMA	1.287	
GUARÁ	618	
NUCLEO BANDEIRANTE	528	
PARANOÁ	5.571	246
PLANALTINA	4.842	
SAMAMBAIA	24.256	
SOBRADINHO	1.480	
TAGUATINGA	1.133	
TOTAL	44.688	281

FONTE: Relatório de Atividades. Secretaria de Desenvolvimento Social, 1990.

O objetivo inicial deste plano foi o de erradicar, mais uma vez, as invasões do Plano Piloto e Taguatinga. Porém, a política foi ampliada para atender tanto os objetivos políticos do GDF e das próprias classes de renda baixa, que incansavelmente fazem suas reivindicações ao GDF. Também as classes média e alta viram no momento político uma oportunidade de obterem acesso à terra e a habitação.

Uma das principais características deste período de assentamentos foi a de que não se observou necessidade de forte cooptação por parte do GDF e resistência da população alvo, em aceitar o novo local de residência, como aconteceu nos dois períodos anteriores. Na remoção das invasões que formaram Taguatinga (em 1958), a resistência da população exerceu-se de maneira mais forte e organizada. Atualmente, a situação parece diferente: a população não é cooptada em termos de "vantagens" em infra-estrutura, uma vez que os loteamentos são apenas semi-urbanizados (luz, chafariz e transporte precário, quando há). No caso dos que mudam das sublocações, estes perdem em infra-estrutura. A população parece estar conscientizada do seu lugar no espaço, por estes 30 anos de história de assentamentos. Não se pode deixar de salientar que, mesmo estes lotes estando na periferia, representam um valor de troca imediato ou futuro. Ainda não existem mecanismos institucionais capazes de fazer uso social da propriedade, num mercado de alta

extração de renda fundiária. A pressão das classes sociais sobre o GDF se dá, no sentido de que sejam produzidos espaços com alguma qualidade. Esta questão merece aprofundamento, uma vez que os novos assentamentos também não foram urbanizados como os primeiros, isto é, com rede de água e asfalto (serviços estes que só recentemente começam a ser implantados) (Correio Brasiliense, 27/10/90). Inicialmente, apenas contavam com luz, precária iluminação pública, chafariz e recebem Proposta de Concessão do Uso. Mesmo assim, as pessoas têm interesse e lutam para morar nestes locais, ou seja, ganhar o lote, mesmo sabendo das precárias condições. Este fato deve-se principalmente ao alto valor do aluguel, que consome até mais da metade do pouco salário que eles têm e, em segundo lugar, o lote próprio sempre representa uma melhoria de vida, porque o dinheiro dispendido em aluguel agora passa a ser gasto em benefício da própria família.

O programa oferecendo o lote semi-urbanizado inicialmente foi proposto para erradicar invasões e somente depois de já iniciado o cadastro dos invasores é que foi estendido para inquilinos de "fundo de quintal", admitidos até 3 salários mínimos. Esta extensão do programa foi exigência da própria comunidade, organizada em associações, uma vez que o lote semi-urbanizado resolve a parte mais delicada do problema habitacional que é justamente o acesso à terra. A construção da habitação em si, de qualquer forma, a própria população resolve (por etapas, num período mais

longo...)). O fato é que o sistema tradicional do SFH, SHIS, etc, que oferece o financiamento da casa pronta, tem uma grande limitação na renda e no valor da prestação, que impossibilita o acesso da grande maioria da população à casa própria.

É justamente a questão da forma de acesso da terra, Proposta de Concessão de Uso, que torna o Programa Habitacional no DF atraente, não só para população de até 3 salários mínimos, mas também para a população de rendas imediatamente superiores e para a própria especulação, inerente ao sistema. Embora a Proposta de Concessão de Uso seja um documento intransferível, é comum a sua comercialização. Este atrativo torna-se tanto maior quanto melhor for a área de localização destes lotes, uma vez que se acredita que os mesmos são apenas temporariamente "semi-urbanizados". Como mencionamos anteriormente, já se inicia a implantação de melhorias de infra-estrutura, pelo menos nos assentamentos mais populosos (Samambaia e Paranoá).

A concessão de uso no DF está definida por 5 anos. Após 5 anos de uso dos lotes no assentamento da Ceilândia, por exemplo, a TERRACAP iniciou o envio dos carnês para pagamento dos lotes e quando terminado o pagamento, a Terracap emitiria a escritura definitiva da posse do lote. Está em discussão na Câmara Municipal de São Paulo, o direito real de uso por 90 anos<sup>(24)</sup>. O aumento do tempo da concessão de uso tem como objetivo tentar diminuir o

---

(24) BONDUKI, Folha de São Paulo, (27/11/90) Caderno Cidade.

processo de "venda do direito". Porém, não se acredita que o Estado deve agir na resultante do problema. Devido à terra possuir um valor, gerar renda, é que tem provocado a venda do lote concedido. Se o GDF não interfere no mercado imobiliário de alta renda, por que interferir no mercado de baixa renda? O que deveria ser adotado na prática é dar somente uma oportunidade para cada família ser regularizada. Aquele que obtiver regularização fundiária em qualquer favela, não teria outra oportunidade. Isto seria possível através da adoção de cadastro único, como parte de um planejamento global para políticas de assentamentos. Acredita-se que este seria um dos possíveis mecanismos estatais para dificultar a ação dos invasores ditos "profissionais", numa época de crise das políticas urbanas. Se existe a "indústria da invasão", "não é a regularização fundiária que estimulará a ocupação de novas áreas e sua transformação em favelas, como alegam outros. É a necessidade de sobrevivência, o desemprego e o arrocho salarial que tornam inevitável a formação de favelas" (BONDUKI, 1990). Também não se pode deixar de mencionar, principalmente para o caso de Brasília, que o valor de troca dos lotes representa um estímulo a sua comercialização, além da falta de controle do cadastro pelo GDF.

O problema básico do acesso à terra é que tem gerado no DF dois tipos principais de invasões:

a) de baixa renda - processo que deu origem a uma forma de "solução" para o problema da moradia e que, pelo tratamento

e atenção (assentamento, urbanização, etc), recebidos por parte do Governo, abriu o precedente para o segundo tipo;

b) de média e média-alta renda - são os condomínios e loteamentos ilegais e irregulares em áreas públicas ou privadas, consideradas de uso rural<sup>(25)</sup>, que foram parceladas para destinação urbana e que pretendem do Governo um tratamento semelhante ao dado às invasões de baixa renda, isto é, esperam por regularização fundiária com uma "diferença" especial: que sejam fixados e urbanizados no local da invasão, e não "transferidos" como acontece com a maioria das invasões de baixa renda. Estes parcelamentos estão localizados, preferencialmente em áreas não desapropriadas, ao longo dos principais eixos viários, procurando maior acessibilidade e maior valorização fundiária urbana (conforme Mapa 2).

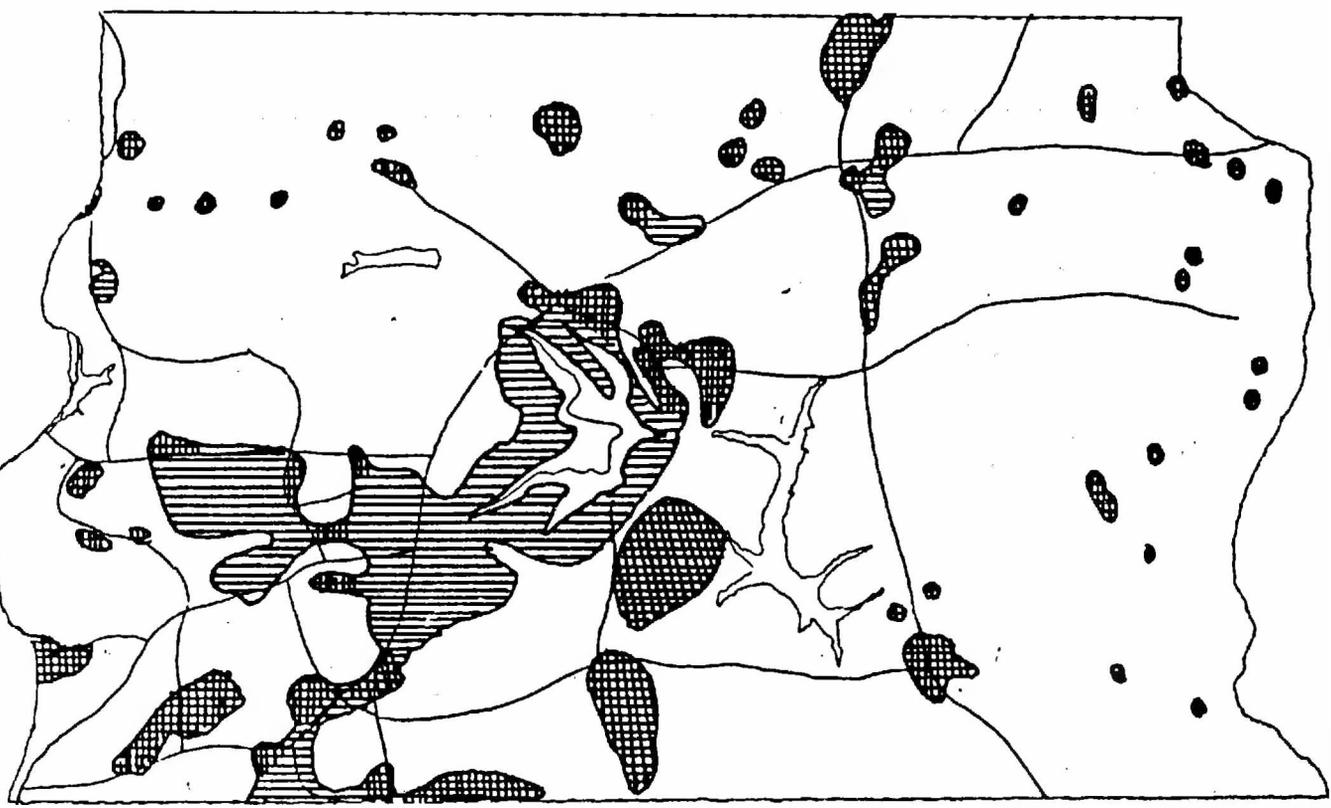
A forma de organização, ocupação e uso destas áreas têm-se configurado bastante desordenada e dispersa, com conseqüências para o Poder Público, devido ao alto custo de urbanização destas áreas, cuja densidades estão muito abaixo das médias consideradas econômicas (Gonzales, 1989, 11). Foi designado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano uma Comissão de Regularização Fundiária. Com base na Lei nº 50, esta Comissão está realizando estudos com o objetivo de regularizar os condomínios que tenham condições para tal.

---

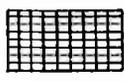
(25) O parcelamento é feito acima de 2000 m<sup>2</sup>, para burlar a lei de Uso e Parcelamento do Solo Urbano (lei 6766) que estabelece critérios de urbanização para lotes de tamanho inferior a este.

Mapa 2 - OCUPAÇÃO URBANA NO D.F.

↑N



OCUPAÇÃO REGULAR



OCUPAÇÃO IRREGULAR

FONTE: GONZALES, SUELY (1989)

## Q\_Planejamento\_Urbano\_no\_DF.

No início deste capítulo, com a apresentação dos condicionantes da política urbana, salientou-se que Brasília apenas começou a ser planejada, em termos de organização compreensiva da expansão territorial, a partir de 1965. Este planejamento representou uma importante fase da política urbana do GDF. Embora estes planos não tenham determinado a intervenção do GDF, representam linhas de ação que levaram em consideração as estratégias políticas de atuação do Estado para o DF, e, por isto, tiveram um importante papel na escolha das áreas de expansão, principalmente no terceiro período.

Como referido anteriormente, na década de 70, iniciou-se a formulação dos planos de ação integrados de desenvolvimento urbano, patrocinados pelo SERFHAU, em âmbito nacional. Neste contexto, foi dado em Brasília um grande impulso no sentido da organização compreensiva de seu território, por intermédio da elaboração de planos que contemplassem, de forma integrada, a análise dos problemas dos diversos setores urbanos para formular propostas de crescimento mais racionais do seu espaço.

A partir daí, começa a haver uma intenção consciente do GDF, no sentido de melhor planejar sua ação sobre a cidade, consubstanciando sua política urbana em propostas

compreensivas de planejamento. Coube à Secretaria de Viação e Obras (atual Desenvolvimento Urbano), desenvolver e supervisionar os planos urbanísticos por intermédio do Departamento de Urbanismo (DeU).

Entre as várias propostas e planos para expansão urbana no DF<sup>(26)</sup>, relacionam-se aqui as principais propostas, que objetivam a organização global do território e que tiveram (e têm) uma significativa influência na estruturação urbana. A maioria delas refere-se principalmente a habitação.

Em 1970, o GDF fez um primeiro estudo da situação da habitação, procurando conhecer áreas para a expansão urbana. O documento "Diagnóstico da Habitação no DF" (CODEPLAN, 1970), sugere seis áreas de "ocupação recomendável".

Foi desta data, também, o "Plano Diretor de Água, Esgoto e Controle da Poluição do DF": documento polêmico, que recomendou a não ocupação dos espaços localizados na bacia do Paranoá, até um certo limiar que, quando ultrapassado, poderia acelerar o processo de eutrofização do Lago Paranoá. A polêmica se deu em torno de que a questão técnica estaria encobrindo uma posição ideológica. Como foi visto no período anterior, a política já evitava ocupar o "anel central". Esta questão foi tomada como básica para planejamentos posteriores, principalmente o PEOT/DF.

Em 1975, foi elaborado o Plano de Expansão e Organização Territorial para o Distrito Federal (PEOT/DF),

---

(26) A respeito da análise das propostas de expansão da habitação no DF, ver Veloso Filho, 1986.

principal instrumento de planejamento urbano compreensivo do GDF.

Foi através do PEOT que o Governo do DF iniciou uma nova etapa dentro do papel atribuído ao planejamento da ocupação e expansão do território do DF, tendo em vista direcionar a ocupação do território. Parte da necessidade do governo em estabelecer uma política urbana de expansão e ordenação do espaço.

Este plano propõe diretrizes para a alocação de assentamentos no território, com o objetivo de estabelecer uma estratégia de ocupação territorial, intencionalmente definida, que atingisse toda a área do Distrito Federal, e representasse a criação de um marco de referência e orientação para as iniciativas a serem tomadas pelos órgãos públicos, em todos os setores.

Após avaliar a situação do crescimento demográfico e espacial do DF, estabeleceu áreas para expansão urbana (indicadas no Mapa 3) e recomendou a execução de Planos de Ação Local (PAL) e Planos de Ação Setorial (PAS), para efetivar a ocupação racional dos núcleos futuros.

O PEOT legitima, por critérios técnicos e científicos, a ação que vinha sendo implementada pelo GDF de expandir a cidade por meio de núcleos habitacionais fora do anel central. Este plano adota como referenciais para o planejamento, as estratégias iniciais da política estatal, (já referidas no início deste capítulo), de preservar o caráter político administrativo e cultural da Capital,

Mapa 3 - PROPOSTA FINAL DO PEOT PARA EXPANSÃO URBANA NO DF



considerando o problema do saneamento como determinante na opção por um crescimento fora da bacia do Paranoá.

Os planos que se seguiram ao PEOT, foram desdobramentos dele, seguindo suas recomendações, desenvolvendo suas propostas e objetivando sua implementação, tais como:

a) Programa de Diretrizes de Planejamento e Desenho Urbano para os Núcleos Urbanos no DF (Departamento de Urbanismo-SU0/1984): fixa diretrizes para o tratamento dos elementos urbanos que compõem os diversos núcleos satélites, definindo critérios e operações de infra-estruturas, para a orientação do seu crescimento e expansão.

b) Plano de Ocupação Territorial do DF (POT/DF, 1985): estabelece fundamentalmente proposta de macro-zoneamento para os usos e ocupações das diversas áreas do DF. Estabeleceram-se cinco macro-categorias de utilização de território, fixando os limites das zonas de expansão das diversas atividades.

c) Anteprojeto de Lei do Plano de Ocupação e Uso do Solo do DF (POUSO/1986): propõe o detalhamento e especificação dos diversos usos e atividades do macro-zoneamento do DF, a partir de duas categorias de ocupação e uso da terra: solo urbano e solo rural. O solo urbano foi subdividido em Zonas Urbanas (ZUR), Zonas de Expansão Urbana (ZEU), Zonas de Destinação Mista (ZDM), Zonas de Ocupação Restrita (ZOR), Zonas de Interesse Ambiental (ZIA) e Zonas Especiais de Proteção (ZEP). A Zona Rural (ZUR) foi subdividida em quatorze zonas (conforme Mapa 4).



Em 17 de dezembro de 1990, o Diário Oficial do Distrito Federal, publicou o Decreto nº 12.898, que regulamentou o POU50 para fins de planejamento e uso da terra urbana e rural. Este decreto passou por reformulações feitas pelo Departamento de Urbanismo (SDU), e deverá ser republicado no Diário Oficial do DF, dentro de pouco tempo.

Pode-se destacar ainda, o "Brasília Revisitada" (Mapa 5) elaborado em 1985, pelo urbanista do Plano Piloto, Lúcio Costa, que recomenda seis áreas possíveis de expansão contíguas ao Plano Piloto, desconsiderando, então, a recomendação para não ocupação do anel central, como medida para preservar a bacia do Paranoá. É uma proposta nitidamente habitacional apresentando diversas tipologias de ocupação. Embora, a partir de 1985, com o plano "Brasília Revisitada", estejam estabelecidas as áreas de expansão no "anel central", não há uma política de liberação destas áreas: estão apenas "apontadas" e a forma pela qual serão inseridas no contexto urbano, dependerá de uma decisão política do momento, conforme as regras políticas e sócio-econômicas estabelecidas para resolver os problemas imediatos.



Apesar do esforço das propostas compreensivas, a política de ação governamental continuou sendo caracterizada, principalmente, por ações essencialmente incrementais, ou seja, "enquanto o centro vai sendo paulatinamente edificado, os demais assentamentos vão recebendo anexos ou novas áreas vão sendo destinadas a novos núcleos" (Paviani, 1985, 63). Isto ocorre à medida que os diversos setores tornaram-se saturados ou estão em vias de saturação populacional.

Embora o Distrito Federal possua estes vários planos de ação propostos ou decretados, eles não foram totalmente implementados na prática, ou foram parcialmente.

Como não há um sistema organizado de planejamento, em determinadas conjunturas, voltam-se com estes planos como forma de legitimar as decisões políticas do GDF. Na realidade, estas decisões tem outros fins, que não exatamente o de dar continuidade a implementação de tais planos, com seus objetivos e metas estabelecidos para a ocupação racional e socialmente mais ajustados às necessidades da população. É o caso do PEOT, elaborado em 1975 e cujas áreas de expansão são ocupadas 'aos poucos', por etapas, ao longo do tempo, modificando-se o plano de ocupação e uso da terra. Como por exemplo, a Cidade Satélite de Samambaia, que deveria ser ocupada por etapas (1ª etapa: 1981; 2ª etapa 1984 e 3ª etapa 1988, veja Figura 1), este projeto foi abandonado para dar lugar a sua ocupação efetiva em 1989, pelo Programa de Habitação para População de Baixa

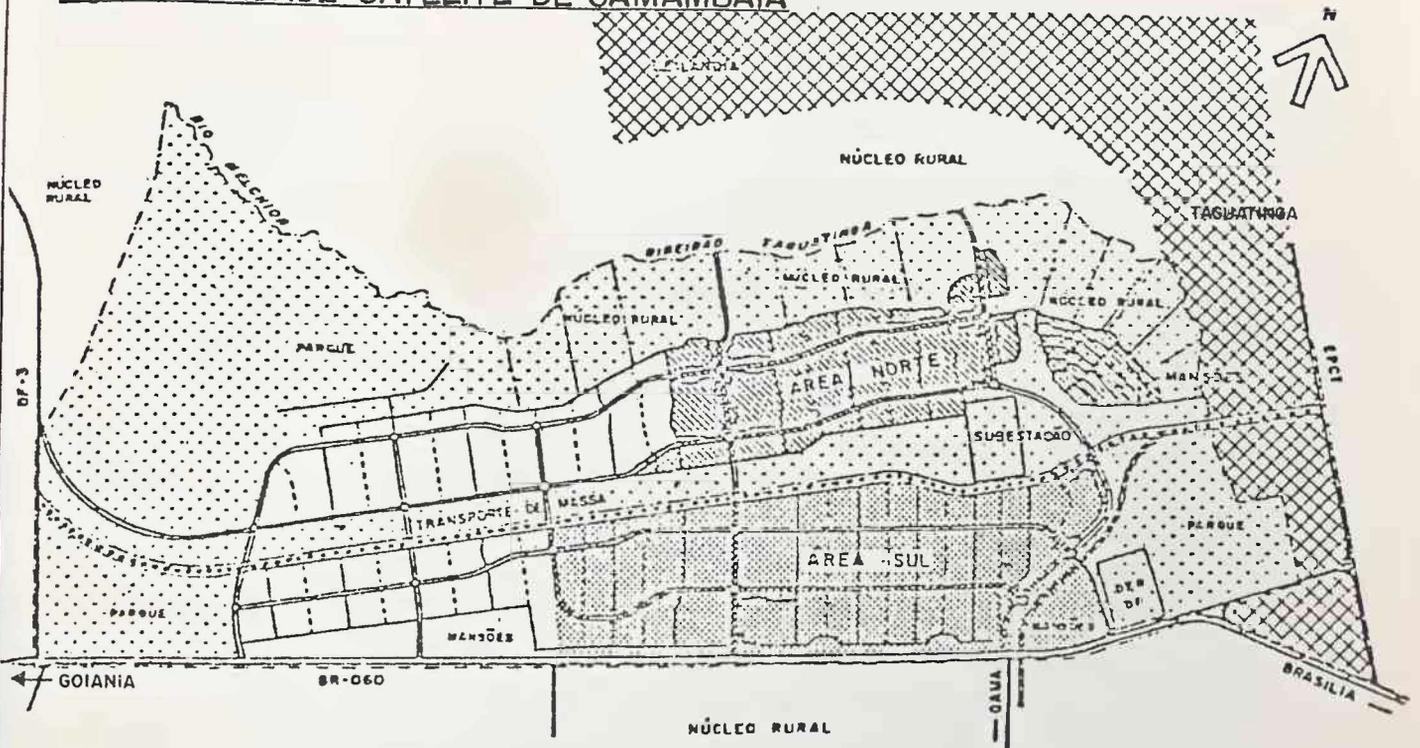
Renda, sendo que nas quadras 100, 300 e 500 ímpares e 600 foram destinadas aos "invasores" favelados removidos do Plano Piloto e Taguatinga, e são conhecidas por "Vila Roriz". O lado par destas quadras destinou-se aos "inquilinos" de baixa renda.

Também foi o caso do plano de Lúcio Costa "Brasília Revisitada" elaborado em 1985, cujo Setor Sudoeste iniciou sua implementação a partir de 1989, com o objetivo de gerar recursos financeiros para que o GDF possa realizar outras obras, como o financiamento das novas áreas para assentamento de baixa renda. Encontra-se em estudo pelo DeU (Departamento de Urbanismo) a mancha "F" deste plano, com o objetivo de realizar a fixação da população da invasão do Varjão do Torto, cujas características sociais não foram inicialmente contempladas pelo plano de Lúcio Costa. Os demais setores para expansão encontram-se estocados.

Para a implantação dos últimos assentamentos, houve a preocupação explícita em documento da Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SDU)<sup>(27)</sup>, de considerar as diretrizes de ocupação da terra já propostas em planos anteriores, como o próprio PEOT, o POUZO, o Programa de Diretrizes de Planejamento e Desenvolvimento Urbano para os núcleos Urbanos do Distrito Federal.

(27) "Programa Habitacional, Governo Joaquim Roriz". 1989. Secretaria de Desenvolvimento Urbano.

Figura 1 - CIDADE SATÉLITE DE SAMAMBAIA



Convenções :

1ª ETAPA     
  2ª ETAPA     
  DEMAIS ETAPAS

Cidade Satélite Samambaia

	Área Norte (1ª Etapa)	Área Sul (2ª Etapa)
Área (ha)	480	850
População (hab)	75000	140000
Número de lotes		
Habitação unifamiliar	7087	11600
Habitação Coletiva	126	115
Uso Comercial	546	1300
Uso Misto (com. e hab)	394	1050
Uso Misto (ind. e com.)	132	—
Mansões	268	350
Total	8553	14415
Equipamentos Comunitários:		
Escola Classe	8	16
Jardim de Infância	8	16
Centro Educacional	3	8
Praça de Esportes	2	4
Creche	2	5
Centro de Saúde	2	5
Outros	6	8(*)
Total	31	62

(\*) Inclui 5 serviços públicos da área central

Mesmo havendo esta orientação para definir uma ocupação ordenada do território, houve a necessidade de fazer modificações nos planos de ocupação e uso da terra de muitas áreas ou dotar a área com as destinações urbanísticas, segundo os interesses do momento. Foi o caso, por exemplo, do Setor Oeste do Gama, cuja área de assentamento não tinha, à priori, plano de uso definido. Santa Maria, criada em 1989, também próxima ao Gama, não estava prevista como área de expansão urbana (inclusive o PEOT-DF prevê outras áreas prioritárias para expansão no Cap. VII, indicadas no Mapa 3), teve alterada sua destinação de uso rural prevista pelo POUSO, após consultado o Instituto Nacional de Cadastro e Reforma Agrária (INCRA). Para a fixação da Vila Areal, foi alterado o Projeto Águas Claras, que previa um parque, devido às condições naturais da área, com nascentes e lençol freático alto. O assentamento em Brazlândia foi realizado com a recomendação de que esta área encontra-se em zona de "contenção urbana" (Área de Preservação Ambiental-APA). Em Sobradinho foi necessário alterar o uso da área de parcelamento rural da Fundação Zoobotânica, para transformá-la em urbana, uma vez que os contratos de arrendamento já haviam expirado. Em Samambaia encontramos as modificações mais importantes no que diz respeito as normas de ocupação e uso da terra, inclusive sua expansão. O estudo preliminar (decisão 90/81-CAU), previa uso rural e industrial (DeU, 1989, 79).

Desta forma, a ação do Estado fica legitimada pelos planos, porque está cumprindo uma política urbana estabelecida e discutida tecnicamente. Por outro lado, o Estado também "aparece preocupado com a situação social, aparentemente, resolvendo seus problemas do dia-a-dia em relação à moradia, à educação, e a alimentação, questões de sobrevivência imediata do trabalhador" (Faleiros, 1986, 12).

Zimbres e Batista (1988, 19), afirmam que "tem prevalecido no DF, intervenções parcelares e imediatistas, quase nunca foram tomadas decisões a partir de uma compreensão mais global e orgânica da cidade", mesmo que tenham sido feito 'esforços' de diversos grupos dentro das instituições governamentais, para realizar trabalhos teórico-metodológicos com a finalidade de preencher esta lacuna. Porém, como não existe uma vontade política, ou melhor, um instrumento de poder do próprio "planejamento", estes planos ficam relegados ao uso apenas quando 'chamados' (ou leia-se) 'convenientes' ao Estado.

Segundo Gonzales (1989, 14), o problema habitacional do DF carece desta visão política globalizante, entendendo que esta problemática não consiste apenas na distribuição para famílias da unidade habitacional em si. E, neste sentido, conclui que, no DF, nunca houve uma política habitacional e nem um órgão que se encarregasse desta política. O que há, na realidade, são organismos estatais que em determinados períodos de tempo se encarregam de construir um número "x"

de casas para respaldar programas políticos futuros dos atuais dirigentes.

Através da TERRACAP, o GDF libera terras para expansão urbana: no Plano Piloto, por licitação, para atender população de renda alta e média-alta e o setor imobiliário (empresas privadas de construção e incorporadores imobiliários). Para as classes populares a oferta de lotes é feita principalmente nas cidades satélites, construídas por intermédio da SHIS. Também repassa para a SDS, lotes urbanizados ou semi-urbanizados para os programas de erradicação de favelas, e assentamento para inquilinos de baixa-renda e funcionários do GDF, como acontece atualmente.

Estes programas ou políticas de governo, fazem parte do período administrativo de cada governador para os seus anos de mandato e, na maioria das vezes, não têm nenhum vínculo com programas anteriores ou possuem frágeis ligações com os planos gerais que estabelecem as diretrizes de expansão e crescimento urbano.

O problema básico não seria exatamente a falta de um sistema de planejamento. Um processo contínuo de planejamento, não significa nada em si, dada a complexidade da organização da Sociedade. Torna-se muito mais significativo conhecer a especificidade da problemática concreta, que diz respeito às condições de precariedade que se encontram os bens urbanos.

No Distrito Federal, de certa forma, já existem organismos que, quando coordenados, exercem perfeitamente

esta função. O que realmente agrava esta situação é a falta de uma política que organize o funcionamento do sistema.

A Companhia do Desenvolvimento do Planalto Central (CODEPLAN) realizou, no período de setembro a dezembro de 1989, seminários públicos onde foram discutidos temas relevantes para preparar a elaboração do Plano Diretor do Distrito Federal. A CODEPLAN colocou em discussão a elaboração do Plano Diretor para Brasília dada a relevância do assunto para a formulação da política urbana atual.

## CAPÍTULO 4

## AVALIAÇÃO FINAL E CONCLUSÕES

Tomada como questão central desta dissertação, para se fazer a análise da estruturação do espaço urbano, a ação do Estado sempre foi entendida como necessária a partir de uma lógica política momentânea: as cidades satélites, bem como os acréscimos incrementais de novas áreas para formar o Plano Piloto, resultaram em períodos politicamente determinados. Não se pode atribuir somente ao espaço o poder de realizações no âmbito da estruturação sócio-espacial. É reconhecido que os problemas sociais de Brasília (segregação, pobreza, marginalidade, etc) não lhe são específicos: fazem parte do processo geral de urbanização do país, bem como dos países subdesenvolvidos de modo geral. Portanto, a estruturação espacial adquirida pela área urbana do DF, é entendida como decorrência da interferência do Estado para implantar a cidade. E não como decorrência de um projeto específico. As cidades satélites não são opostas ao Plano Piloto, mas "compõe com este um todo" (Machado e Magalhães, 1985, 213). Ou ainda: "as\_cidades\_satélites\_só existem\_devido\_ao\_plano: é para mantê-lo que se erradicam as populações das 'invasões'..." (Vesentini, 1984, 322). O estudo da questão da formulação das políticas urbanas permite vislumbrar historicamente os períodos de expansão urbana, cujo processo caracteriza, de forma bem acentuada,

"decisões políticas" implementadas em períodos críticos de transformações econômicas e sócio-políticas e, conseqüentemente, nunca permitiu uma oferta regular e contínua de espaços para expansão urbana.

É a determinação política do Estado em preservar o urbanismo do Plano Piloto de Brasília, que passa a ser o condicionante principal da política urbana local, tornando Brasília uma cidade específica e singular em relação às demais cidades brasileiras.

São estes interesses políticos e ideológicos que, permeiam a política urbana estatal ao longo da formação histórica e social do DF, tornaram possível o Plano Piloto de Brasília ser o Patrimônio Cultural da Humanidade.

Enquanto o debate intelectual se realiza em relação ao plano ou não plano, as classes sociais se organizam para obter uma apropriação adequada (e privada) "dos recursos e equipamentos que a cidade enquanto espaço oferece" (Machado e Magalhães, 1985, 203). Todo e qualquer espaço urbano é avaliado por seus habitantes como "um recurso ao acesso dos equipamentos" (Machado e Magalhães, 1985, 199), enquanto o Estado é questionado e pressionado em relação à distribuição dos bens e equipamentos valorizados pelos habitantes.

Por isto, a questão urbana assume grande importância no discurso estatal, enquanto lugar em que faltam casas, água, luz, saneamento, transportes e outros bens públicos (educação, saúde, lazer, etc.). Elementos que se colocam diretamente como frente de conflito entre o Estado e as

classes sociais, de onde emergem tanto os movimentos sociais e populares quanto a organização do mercado imobiliário. Estas questões dos movimentos sociais e renda fundiária, formaram os principais temas da pesquisa urbana nas décadas de 70 e 80.

A cidade não é vista, tanto pelo Estado quanto por seus habitantes, como o lugar da emergência de organizações sociais, do surgimento do novo, da ruptura do padrão pretendido. Dentro de seu discurso, o Estado compreende o urbano, enquanto lugar em que lhe é permitido barganhar com a comunidade, de forma a legitimar-se enquanto presta atendimentos e serviços à comunidade, frutos de um esforço privilegiado diante de escassos recursos disponíveis para esta tarefa.

Desta forma, os equipamentos são alocados no espaço urbano condicionado à falta ou escassez de recursos que escamoteiam a política urbana ligada a valorização fundiária do espaço privado, cujo processo (infra-estruturação-valorização-mobilidade) foi referido no Capítulo 2. O impacto espacial desta política tem sido a manutenção das áreas valorizadas adotando-se nelas ações que as valorizam cada vez mais. Nas áreas menos valorizadas adotam-se políticas que as mantêm neste nível, ou que gradualmente implantam-se melhorias de acordo com a mobilidade social que ocorre no espaço, aumentando a pressão das reivindicações populares. À medida que ocorrem mudanças sociais, com a apropriação de áreas desvalorizadas, por classes de renda

imediatamente superior, incrementalmente o Estado implanta as melhorias.

Deste processo pode-se deduzir o pouco alcance social da política urbana. Além de seus fortes condicionantes econômicos, já apresentados nesta dissertação, torna-se muito difícil fazer redistribuição mais adequada de equipamentos e infra-estrutura, por intermédio exclusivo da política urbana. Isto nos leva a crer que esta política implementada tem realimentado o modelo de estruturação espacial formado no período de construção da cidade, e legitimado tecnicamente pelos planos de ação governamental, o que possibilita afastar hipóteses sobre o rompimento da ação política que forma a estrutura urbana atual.

Durante a década de 70, a estruturação espacial de Brasília fora definida segundo três aspectos: primeiro, com a ocupação intensa e consolidada do Plano Piloto, cidades satélites e construção de Ceilândia. Em segundo lugar, com a legitimação deste processo pelo PEOT(1977), Brasília Revisitada (1987) e POU50 (1987-88). E, por último, pelo estabelecimento do mercado imobiliário: as terras passaram do Estado/proprietário para particulares, entrando no "circuito normal do mercado que tão meticulosamente se instituiu durante uma década" (Oliveira, 1987).

Esta definição da estrutura espacial é caracterizada por dois processos de transferência populacional, extremamente interligados:

- Estatal, que transfere para fora do anel central as populações empobrecidas que habitam em invasões, cujo processo caracteriza-se segundo os períodos que se apresentou no Capítulo 3;

- Conjuntural, formando um processo migratório interno, causado pelo mercado de valorização crescente da terra no DF, que provocou aumento das periferias, conforme se escreveu no segundo período (Capítulo 3).

Segundo Gonzales, todos os assentamentos criados entre 1966 e 1977 (setores de Taguatinga, "L" e "M" Norte, toda a Ceilândia, Guará e Candangolândia), inclusive o Núcleo Bandeirante, passaram por este processo de "dupla" mobilidade. (Gonzales, 1988, 15). Já é visível a ocorrência deste processo de mobilidade nos assentamentos recentemente realizados pelo GDF, principalmente após o início de algumas obras de melhoria da infra-estrutura. A relevância da discussão desta questão está, primeiro, na ameaça que representa para toda e qualquer ação que tente resolver os problemas sócio-espaciais por uma política urbana de âmbito social. Em segundo lugar, estes dois processos são tão dominantes na evolução urbana quanto interdependentes.

A política urbana vem sendo tratada apenas como uma questão de oferta de novas áreas para habitação. Deixa-se sem discussão o processo da mobilidade e necessidades urbanas internas da população, principalmente no que se refere a criação de empregos e distribuição de renda, não

apenas em âmbito local, mas, igualmente, nas escalas regional e nacional.

A questão habitacional forma a política urbana brasileira, com a implantação da infra-estrutura e dos serviços e a partir desta implantação se estabelece o conjunto das interrelações urbanas. Não se pode resumir a política urbana-habitacional somente pelo lado dos sistemas tradicionais da produção e oferta de moradias. A casa pronta como produto final da política habitacional está fora das possibilidades da população carente e muitas vezes das de média renda.

Em 1989, Carlos Nelson F. dos Santos apresentou para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Centro das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (HABITAT) o documento "Assentamientos Urbanos Marginados y Vivienda acciones para superar la pobreza", no qual afirma: "Para que um plano de moradia urbana para os mais pobres tenha sucesso, é preciso que haja terra disponível para tal uso... Os programas tipo lotes com serviços, onde se oferecem terrenos apenas servidos por infra-estrutura adequada e articulados por um projeto coerente, são fortemente recomendados. A construção da casa deve ser incremental, obedecendo a etapas onde governo, moradores e até mesmo empresas podem representar seus papéis no devido momento" (Santos, 1989, 7).

Porém, lotes com serviços adequados representam a teoria. Na prática, a história da urbanização tem mostrado

(conforme apresentado anteriormente) que: primeiro instalam-se poucos serviços, mais adiante a população organiza-se e os reivindica ao Estado. A organização de favelas não representa o ideal a ser atingido por uma política urbana, porém a população quer assegurado o direito à moradia. Na opinião de BONDUKI (1990), "os argumentos contrários a esta iniciativa somente são pertinentes numa visão de cidade e de urbanismo ideais, distante da cidade real onde, infelizmente vivemos". E é esta a realidade das favelas, que o urbanista encontra e onde reside a questão da política urbana, discutida nesta dissertação: como urbanizar, para que e para quem?

Se a classe beneficiada com o acesso à terra só tem condições de, isoladamente, enguer um "barraco" ou um "embarião" de alvenaria, é porque é esta a realidade das condições de consumo desta população. O que deve ser implementado como política de planejamento urbano integrado de acesso ao lote é oferecer condições de auto construção fora dos padrões do Sistema Financeiro Habitacional (SFH) falido e que, há anos, tem-se mostrado ineficiente no atendimento à população pobre, ou "de baixa renda"<sup>(28)</sup>.

No caso do Distrito Federal, o programa de oferta de lotes semi-urbanizados não contou com as amarras firmes de um planejamento de ação integrada de produção/distribuição e controle/atualização do cadastro, que são os elementos centrais para garantir tanto mais resultados positivos,

---

(28) Ver Bolaffi (1979).

quanto mais controle se tem sobre eles. Somente após um ano de andamento do programa, se tem sentido algumas mudanças na tentativa de um planejamento integrado das ações: domínio do cadastro e integração produção/distribuição dos lotes, como de sistemas de computação e gráficos (acervo de plantas específicas).

Entretanto, a preocupação maior do programa esteve sempre relacionada à questão ambiental com estudo de Relatório de Impacto no Meio Ambiente (RIMA), provocados pelos novos assentamentos. Não houve preocupação em estabelecer um relatório de "impacto social". Por exemplo, no assentamento de Samambaia, para onde foram transferidas as invasões do Plano Piloto, Taguatinga e Ceilândia, não se pensou nos problemas próprios destas invasões como criminalidade, promiscuidade, a exemplo dos assentamentos não programados (Rocinha-RJ). Geralmente, estes problemas atingem graus mais dramáticos nos novos assentamentos. Pelo fato de aglomerar estas pessoas, como no caso de Samambaia, em torno de 24.500 famílias, em apenas um ano. A velocidade desta ação torna a gestão deste espaço pelo Estado uma ação extremamente negligenciada, esquecendo-se a vital superposição "entre lugares de trabalho e moradia" (Santos, 1989, 8), em relação as condições de segurança, educação principalmente a criação de postos de trabalho.

As erradicações não deveriam ser a regra geral, porque não são a forma mais adequada de resolver os problemas de moradia. Devem ser recomendadas apenas quando esgotados

outros tipos de soluções (urbanização, legalização). Para qualquer problema que se queira atacar, é preciso promover a coordenação geral de atividades das esferas de governo, segundo um planejamento pré-estabelecido, com diretrizes mais gerais de expansão e estruturação do espaço, no qual o Estado simplifique o acesso à terra, à assistência técnica e a burocracia das normas. A simplificação encontrada para o caso do DF foi subsidiar substancialmente a terra e a infraestrutura. Até o momento ainda não foi cobrado, além da conta individual (ou domiciliar) de consumo de energia elétrica, qualquer outro tipo de taxa pela ocupação e urbanização dos loteamentos. O que, por outro lado, é uma questão que tornou possível a realização de um programa deste porte, dado o grau de pobreza de grande parte da população assentada.

Em conclusão, o planejamento urbano se organiza em função de uma política de ação do Estado sobre o espaço. Portanto, o planejamento que existe reflete a política estatal, que incorpora conceitos do modelo incremental desarticulado, isto é, tem-se uma política de utilização de órgãos isolados e/ou coordenados, procurando soluções para os problemas imediatos e setoriais do Distrito Federal.

Diante desta questão, faz-se necessário repensar o que seria uma política global para enfrentar os problemas urbanos de Brasília. Seria possível definir os elementos básicos da ocupação humana no espaço? Equacionar as inter-relações dos processos econômico-sociais, ou seja, as

relações sócio-espaciais para trabalhar com um conjunto de problemas específicos de natureza conhecida? Não podemos esquecer que "as cidades não são apenas localizações e estruturas físicas, mas comportamentos coletivos" (Cintra, 1977, 142), e devem significar ainda a melhoria das condições de vida.

Uma política de Estado que pretenda direcionar o desenvolvimento urbano, deve assumir principalmente a criação das condições técnicas, administrativas e financeiras que viabilizem a alteração das situações de entraves para a solução dos problemas urbanos. Estas soluções estariam em ações políticas e sociais para uma continuada atuação de políticas urbanas compreensivas, que, estabelecidas, não sofressem descontinuidade administrativas, sobretudo com governadores e legisladores legitimados pelas urnas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMMANN, Safira Bezerra. Excluídos Sim. Invasores Não. In: Paviani A. (Org). Urbanização e Metropolização. A Gestão dos Conflitos em Brasília. Brasília. Editora da UnB/CODEPLAN. 1987.
- ANDRADE, Luis Aureliano Gama de. Política Urbana no Brasil: O Paradigma, a Organização e a Política. Estudos Cebrap, São Paulo. 18, 1976.
- BATISTA, Geraldo. Brasília - Problemas e Respostas de uma Metrópole Emergente. In: Paviani, A. (Org.). Urbanização e Metropolização. A Gestão dos Conflitos em Brasília. Brasília Editora da UnB, CODEPLAN. 1987.
- BICCA, Paulo. Brasília Mitos e Realidade. In: Paviani, A. (Org.) op. cit.
- BOLAFFI, Gabriel. Habitação e Urbanismo: O problema e o falso problema. In: Maricato, E. (Org.) A Produção Capitalista da Casa (e da Cidade) no Brasil Industrial. São Paulo. Alfa ômega. 1979.
- BONDUKI, Nabil. A melhor Solução para as Favelas. São Paulo. Folha de São Paulo, Caderno Cidade, Urbanismo, 27 de novembro de 1990.
- BRASILEIRO, Ana Maria. A Cidade: Aspectos Políticos. In: IBAM. Desenvolvimento e Política Urbana. São Paulo. 1976.

- , Políticas Sociais para áreas Urbanas: Possibilidades. Debates Urbanos. Rio de Janeiro. Zahar Editores, nº 4, 1982.
- BRAYBROOKE, David & LINDBLOM, Charles E. Uma Estratégia de Decisão Social: escolha de políticas alternativas como processo social. Rio de Janeiro. Zahar Editores, 1972.
- CAESS, Plano Diretor de Águas, Esgotos e Controle da Poluição. Brasília. 1970.
- CAMARGO, Azael Rangel; LAMPARELLI, Celso Monteiro e GEORGE, Pedro Conceição Silva. Nota Introdutória Sobre a Construção de Um Objeto de Estudo: O Urbano. Estudos EUNORÉ, nº 1, 1983. São Paulo.
- CAMPIS, Mário. Planning Theory and Philosophy. London. Tavistock. 1979.
- CAMPOS, Neio. A Produção da Segregação Residencial em Cidade Planejada. Brasília. Dissertação apresentada ao Depto. de Urbanismo/IAU. Universidade de Brasília. 1988.
- CASTELLS, Manuel. Crise do Estado, Consumo Coletivo e Contradições Urbanas. In: Poulantzas, Nicos (Org.) O Estado em Crise. Rio de Janeiro. Graal. 1978.
- Posfácio. A Questão Urbana. Espaço & Debates. São Paulo. NERU, Cortez. Ano 1 nº 1. 1981.
- CINTRA, Antônio Octávio. A Política do Planejamento Urbano Compreensivo: Notas sobre o caso da região metropolitana de Belo Horizonte. In: DINIZ, Eli (Org.) Debates Urbanos: Políticas Públicas para áreas urbanas - Dilemas e

Alternativas. Rio de Janeiro, Zahar Editores, nº 4, 1982. 25-41.

----- . Notas sobre os Condicionamentos Políticos do Planejamento Urbano. Cadernos do Departamento de Ciência Política. Belo Horizonte. UFMG. Dez/1974, nº 2. pp. 115-138.

----- . Planejando as Cidades: Política ou não Política. In: Cintra e Haddad (Orgs.) Dilemas de Planejamento Urbano e Regional no Brasil. Zahar Editores. 1977.

COBOS, Emilio Pradiela. Crise Econômica, Política de Austeridade e Questão Urbana na América Latina. Espaço & Debates (VIII), 23, 1988. São Paulo. NERU/Cortez.

CODEPLAN, Diagnóstico da Habitação no DE. Brasília, CODEPLAN, 1970.

CORREIO BRASILIENSE. Assentamentos receberão Crz\$ 4 bilhões. 27/10/1990.

COSTA, Lúcio. Brasília Revisitada: Complementação, Adensamento e Esidencial Intra-Urbano. In: Farret R. (org). O Espaço da Cidade: Contribuição à Análise Urbana. São Paulo. Projeto, 1985a.

----- . O Estado, a Questão Territorial e as Bases da Implantação de Brasília. In: Paviani A. (Org.) Brasília Ideologia e Realidade: O Espaço Urbano em Questão. Brasília. Projeto/CNPq., 1985b.

FERREIRA, Ignez B. O Processo de Urbanização e a Produção do Espaço Metropolitano de Brasília. In: Paviani A. (Org.)

op.cit.

FRANCISCONI, J. e SOUZA, Maria A. Política Nacional de Desseñal Intra-Urbano. In: Farret R. (org). *O Espaço da Cidade: Contribuição à Análise Urbana*. São Paulo. Projeto, 1985a.

----- . O Estado, a Questão Territorial e as Bases da Implantação de Brasília. In: Paviani A. (Org.) *Brasília Ideologia e Realidade: O Espaço Urbano em Questão*. Brasília. Projeto/CNPq., 1985b.

FERREIRA, Ignez B. O Processo de Urbanização e a Produção do Espaço Metropolitano de Brasília. In: Paviani, A. (Org.) op.cit.

FRANCISCONI, J. e SOUZA, Maria A. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano: Estudos e Proposições Alternativas. Brasília. IPEA. Série Estudos para o Planejamento. 1976.

GONZALES, Suelly F. Netto. A Estratificação Residencial Urbana. O caso de Brasília. Dissertação de mestrado, submetida a UFRGS. Porto Alegre, 1979.

----- . As Formas Concretas da Segregação Social em Brasília. In: Paviani, A. (org.). *Brasília Ideologia e Realidade: O Espaço Urbano em Questão*. Brasília. Projeto Editores/CNPq. 1985.

----- . Tópicos Sobre a Questão da Moradia no Distrito Federal. Apresentado no Seminário Público: Plano Diretor do DE - Denúncias de Ordenamento

Territorial e a Questão da Moradia do DE. Brasília.  
CODEPLAN, 08 e 09/11/1989.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Plano de Ocupação Territorial.  
Brasília, Convênio SVO/DAU-Terracap/DITEC-UnB/IAU, Vols.  
1 e 2. 1985.

..... Programa de Diretrizes de  
Planejamento e Desenho Urbano para os Núcleos Urbanos do  
DE. SVO/DAU. 1984.

..... Secretaria de Serviços  
Sociais. "Entorno com Dignidade" (Proposta). Junho, 1988.

..... Secretaria de Serviços  
Sociais. Proposta Alternativa Intergovernamental de  
Reintegração Sócio-Rural de População Carente do DF.  
"Retorno com Dignidade" (Síntese). Fevereiro, 1987.

..... Secretaria de Serviços  
Sociais. Relatório do Grupo Executivo para Remoção de  
Favelas e Invasões (GEPAFI). 1983, 1984 e 1985.

..... Companhia Imobiliária de  
Brasília (TERRACAP). Relatório Anual de Atividades. 1984  
e 1989.

..... Secretaria de Desenvolvimento  
Social. Relatório Anual de Atividades. 1990.

..... Secretaria de Desenvolvimento  
Urbano. Departamento de Urbanismo (DeU). Processo nº  
030014280/89.

- JORGE, Wilson Edson. O conceito de Estado: Síntese das teorias formuladas por Maquiavel, Lenin, Gramsci e Weber. São Paulo. Sinopse de Pesquisa. USP. 1986.
- LOJKINE, Jean. O Estado Capitalista e a Questão Urbana. São Paulo. M. Fontes. 1981.
- LOPES FILHO, Cid Ferreira. Crescimento Urbano e a Experiência Brasileira de Planejamento Urbano. Brasília. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Urbanismo. Universidade de Brasília. S/d.
- MACHADO, Lia Zanotta e MAGALHÃES, Themis Q. de. Imagem do espaço: Imagem de vida. In: Paviani, A. (Org.) Brasília: Ideologia e Realidade. Espaço Urbano em Questão. Brasília. Projeto/CNPq. 1985. 191-214.
- OLIVEIRA, Francisco de. A Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista. Petrópolis. Ed. Vozes Ltda. 1981.
- ..... O Estado e o Urbano no Brasil. Espaço & Debates. São Paulo. Nº 6 Jun/set. 1982. NERU/CORTEZ.
- OLIVEIRA, Marília Luiza Peluso de. Contradições e conflitos no Espaço de Classes: Centro Versus Periferia. In: Paviani, A. (Org.) Urbanização e Metropolização: A Gestão dos Conflitos em Brasília. Brasília. Ed. Universidade de Brasília/CODEPLAN. 1987.
- PAVIANI, Aldo. Brasília: A metrópole em Crise. Ensaios sobre Urbanização. Brasília. Editora UnB. 1989.
- ..... Mobilidade Intra-Urbana e Organização Espacial. O caso de Brasília. Belo Horizonte. Tese de

- Livre Docência, apresentada à Universidade Federal de Minas Gerais. 1976
- . A Metrópole Terciária. In: Paviani, A. (Org.) Brasília Ideologia e Realidade. O Espaço Urbano em Questão. Brasília. Projeto/CNPq. 1985.
- . Periferização Urbana. In: Paviani, A. (Org.) Urbanização e Metropolizações: A Gestão dos Conflitos em Brasília. Brasília. Editora da UnB/CODEPLAN. 1987.
- . Brasília e Sua Periferia: A construção injusta do Espaço Urbano. In: Paviani, A. (Org.) Espaço Urbano e Lutas Populares em Brasília. (no prelo).
- PAVIANI, A. e IWAKAMI, Luisa N. A Questão Urbana: Tímida Inserção na Constituição de 1988. In: Anais do II Encontro de Geógrafos de América Latina. Montivideo. Uruguai, 1989.
- RIBEIRO, Ana Clara. Metrópole e Pesquisa: Os desafios Contemporâneos. Texto apresentado ao Seminário: A Questão Epistemológica da Pesquisa. Brasília. NEUR/UnB, 8 A 10/06/1988 (mimeo).
- RIBEIRO, Gustavo Sérgio Lins. A Capital da Esperança: Estudo sobre uma grande obra de construção civil. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia do Depto. de Ciências Sociais do Instituto de Ciências Humanas da UnB. 1980.
- SANTOS, Carlos N. Assentamentos Urbanos Marginais e Habitação: Ações para superar a pobreza. Revista de

- Administração Municipal. Rio de Janeiro. Vol. 36 nº 190. 1989.
- SCHMIDT, Benício e FARRET, Ricardo. A Questão Urbana. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Editor. 1986.
- SCHMIDT, Benício Viero. A presença do Estado nas Grandes Cidades. Brasília. Série Sociológica, 44, 1984. Universidade de Brasília. Mimeo.
- . A Politização do Espaço Urbano no Brasil. Espaço & Debates. Ano II nº 5, São Paulo. NERU/Cortez. 1982.
- . O Estado e a Política Urbana no Brasil. Porto Alegre. Editora da Universidade, LPM editores. 1983.
- SEPLAN/GDF. Plano Estrutural de Organização Territorial. Brasília, Convênio SEPLAN/GDF, Vols. 1 e 2, 1977.
- SILVA, Ernesto. A História de Brasília. Brasília. Editora Brasília Coordenada. S/d.
- SOUSA, Nair Heloisa Bicalho de. Operário e Política (Estudo sobre os trabalhadores da Construção Civil em Brasília). Brasília. Dissertação de Mestrado apresentada ao Departamento de Ciências Sociais do ICH da UnB. 1978.
- STEINBERGER, Marília. Planejamento local Integrado: Uma fase Necessária ao Desenvolvimento Urbano Planejado. Rio de Janeiro. Dissertação de Mestrado apresentada à COPPE - UFRJ. 1976

- TOPALOV, Christian. Fazer a História da Pesquisa Urbana: a experiência francesa desde 1965. Espaço & Debates. Ano VIII, nº 23. São Paulo. NERU/Cortez. 1988.
- VELOSO FILHO, Francisco de A. Análise das Propostas de Expansão Urbana no DF. Dissertação de Mestrado apresentado ao IAU/UnB Brasília. 1986.
- VESENTINI, José William. A capital da Geopolítica: Um estudo geográfico sobre a implantação de Brasília. São Paulo. Tese de Doutorado apresentada ao Departamento de Geografia da FFLCH/USP. 1984.
- ZIMBRES, Paulo e BATISTA, Geraldo. Notas e Sugestões para o Planejamento Urbano no DF. Indicadores Conjunturais, Brasília, ano XVI, junho. 1988.