



Universidade de Brasília  
Programa de Pós-graduação  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

CLARISSA FIGUEIREDO SAMPAIO FREITAS

Orientadora: Professora Lúcia Cony Faria Cidade

PROTEÇÃO AMBIENTAL E DIREITO À CIDADE NO PROCESSO DE  
EXPANSÃO URBANA DO DISTRITO FEDERAL:  
ATÉ QUE PONTO EXISTE UM CONFLITO?

TESE DE DOUTORADO

Brasília, junho de 2009

CLARISSA FIGUEIREDO SAMPAIO FREITAS

PROTEÇÃO AMBIENTAL E DIREITO À CIDADE NO PROCESSO DE  
EXPANSÃO URBANA DO DISTRITO FEDERAL:  
ATÉ QUE PONTO EXISTE UM CONFLITO?

Tese de doutoramento apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor pelo Programa de Pesquisa e Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília.

Orientadora: Professora Lúcia Cony Faria Cidade.

Brasília, junho de 2009

Freitas, Clarissa Figueiredo Sampaio

Proteção Ambiental e Direito à Cidade no processo de expansão urbana do Distrito Federal: Até que ponto existe um conflito? / Clarissa Figueiredo Sampaio Freitas. – Brasília: O Autor, 2009.

152 f.

Tese (Doutorado)–Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília. Orientadora: Lucia Cony Faria Cidade.

1. Planejamento Urbano. 2. Meio Ambiente. 3. Distrito Federal. I. Título. II. Cidade, Lucia Cony Faria.

CDU 711

## TERMO DE APROVAÇÃO

### **CLARISSA FIGUEIREDO SAMPAIO FREITAS**

PROTEÇÃO AMBIENTAL E DIREITO À CIDADE NO PROCESSO DE EXPANSÃO URBANA  
DO DISTRITO FEDERAL: ATÉ QUE PONTO EXISTE UM CONFLITO?

Tese de doutoramento apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor pelo  
Programa de Pesquisa e Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da  
Universidade de Brasília.

#### COMISSÃO EXAMINADORA

**Prof(a) Lucia Cony Faria Cidade (orientadora)**

Programa de Pós-Graduação em Geografia – GEA/IH;

**Prof. Benny Schvasberg**

Depto de Projeto, Expressão e Representação da Faculdade de Arquitetura e  
Urbanismo – FAU / UNB

**Prof. Luiz Renato Bezerra Pequeno**

Faculdade de Ciências e Tecnologia de Presidente Prudente da Universidade  
Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, UNESP.

**Prof. Otto Toledo Ribas**

Departamento de Tecnologia da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo –  
FAU / UNB

**Arq. Sérgio Ulisses Silva Jatobá**

Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do  
Governo do Distrito Federal

Brasília, 26 de Junho de 2009

## RESUMO

O trabalho investiga a existência de um conflito entre proteção ambiental e o direito à cidade no processo de expansão da malha urbana do Distrito Federal na direção de uma área protegida, a APA da Bacia do Rio São Bartolomeu. Busca compreender os impactos sociais da ascensão do ambientalismo na definição das regulações sobre o território. Esta questão é conduzida através da perspectiva teórica da Produção do Espaço Urbano e da Ecologia Política, que defendem a importância do espaço no processo de exclusão social urbano e politizam o objetivo da proteção ambiental. O trabalho faz uma análise histórico/geográfica do processo de regulação de um território específico e de seus possíveis efeitos socioambientais. O principal método utilizado é a sobreposição espacial da dinâmica urbana, do quadro natural e das sucessivas regulações territoriais. Para isto, construiu-se uma base de dados aplicando recursos de geoprocessamento a partir de um Sistema de Informações Geográficas (SIG).

As medidas de restrição à ocupação urbana na área central do Distrito Federal tiveram como resultado a sobrevalorização de áreas bastante adequadas à urbanização do ponto de vista do quadro natural, empurrando os moradores de baixa renda para a zona periférica, próxima a ecossistemas de grande fragilidade. Nesta zona, a degradação associa-se, em grande medida, a ocupações de áreas impróprias devido à falta de oferta de moradia no mercado imobiliário formal na zona central. Sem considerar esta raiz do problema da precariedade socioambiental, as regulações do território da APA da Bacia do Rio São Bartolomeu adotam parâmetros urbanísticos excludentes em áreas mais valorizadas tendo como justificativa a existência de uma suposta fragilidade ambiental. Como resultado de um modelo de planejamento particularmente restritivo que se apropria da proteção ambiental a determinados ecossistemas para favorecer a reserva de terras para o mercado imobiliário de alta renda, há uma concentração de degradação ambiental e vulnerabilidades sociais nas áreas periféricas.

Estariam estes efeitos sociais da proteção ambiental intrínsecos ao ambientalismo? Em que medida o conflito entre proteção ambiental e direito à cidade existe de fato? Não seria ele um conflito construído para defender interesses privativos no processo de urbanização à custa da função socioambiental da propriedade?

**Palavras-chave:** Produção do meio ambiente urbano. Plano Diretor. Zoneamento ambiental, Distrito Federal. Direito à cidade. Proteção ambiental. APA da Bacia do Rio São Bartolomeu. Regulações territoriais.

## ABSTRACT

The thesis investigates the existence of a conflict between environment protection and right to the city in the urban expansion process of the Brazilian Federal District towards an environmentally protected area, the São Bartolomeu River Watershed. It analyses the social impacts of zoning ordinances' incorporation of the environmental protection goal. This research question is pursued with the theoretical lenses of the social production of urban space literature that focuses on the importance of the spatial dimension to understand the urban exclusion phenomenon. It also draws on the political ecology literature that applies the political economy theory to the environmental question. The thesis undertakes an historical / geographical analysis of the planning process for a specific territory, and its possible socio-environmental effects. The main method consists in the spatial overlay of the urban dynamic, the pattern of environmental differentials and the territorial regulations. In order to do so, a data base was built using geographical information system (GIS) tools.

In the Federal District, restrictive measures to urbanization of the land surrounding the Pilot Plan contributed to the rise in prices of housing options in this central area, which is fairly suitable for urban development in regards to environmental aspects. These measures ended up pushing low-income populations for peripheral subdivisions located closer to fragile ecosystems. In these peripheral spaces, environmental degradation is closely linked to the lack of affordable housing in suitable land by the formal real estate market. Without considering this cause of the environmental problem, the planning ordinances of the environmentally protected area of São Bartolomeu river watershed adopted restrictive requirements for urban development - such as low density and large plot sizes - within less fragile but more expensive portions of its territory. As a result of a particularly restrictive planning model that uses the environment protection goal to favor land speculative practices, there has been a concentration of environment degradation and social vulnerability in peripheral sites.

Would these negative social effects of environmental policies be intrinsic to the environmentalism? To what extent does the conflict between environment protection and right to the city really exist? Wouldn't it be a false conflict, built to legitimate private interests on the urbanization process at expense of the socio-environmental function of property?

**Key words:** Production of urban environment; Master Plan; Environmental Zoning; Federal District; Right to the city; Environment Protection; São Bartolomeu River Watershed APA; Territorial regulation.

## AGRADECIMENTOS

Um trabalho desta natureza não se constrói sem apoio e incentivo. Isto eu tive em tamanha quantidade - e qualidade - que não há como exagerar. As palavras que seguem buscam agradecer, de uma forma imperfeita - àqueles que me ajudaram no decorrer do processo de elaboração do trabalho. Além de agradecimentos, gostaria de registrar o meu prazer em finalizar esta etapa profissional importante, e também o meu pesar em me desvincular – pelo menos formalmente – do meio acadêmico me proporcionou um ambiente de trabalho bastante prazeroso, a Universidade de Brasília.

Gostaria de agradecer, em primeiro lugar, à professora Lúcia Cony. Ela talvez não faça idéia do papel que desempenhou durante o trabalho. Ela costuma ser reconhecida por seu indiscutível mérito de impor um rigor metodológico valioso aos trabalhos que orienta. Fui sem dúvida beneficiada com isso. Mas ela possui outros atributos tão ou mais valiosos: destaco o seu dom de saber exigir do aluno com suavidade. Neste aspecto gostaria de ter aprendido um pouco mais. Registro aqui a minha grande admiração profissional e pessoal.

Ao professor Benny Schvasberg, agradeço sua meticulosa análise do trabalho. A qualidade da sua avaliação permitiu que ele identificasse com clareza a relevância acadêmica da pesquisa e me apontasse caminhos para seguir. Isto para uma pesquisadora iniciante significa muito. O interesse que o professor Benny sempre demonstrou pela questão formulada me fez seguir em frente em diversas ocasiões. Foi ele quem me fez acreditar na possibilidade de finalizar o trabalho em um prazo tão curto. Serei eternamente grata pelo incentivo colocado no momento certo.

Ao pensar no papel do professor Otto Ribas no desenvolvimento deste trabalho uma palavra me vem à cabeça: sintonia. Além de seu papel fundamental em me apresentar a dinâmica urbana e ambiental do Distrito Federal, sua forma incomum de abordar o problema a partir da perspectiva da gestão do território tornou a questão de pesquisa originalmente formulada por mim, muito mais clara. Entretanto ele não me transmitiu apenas conhecimento. Ele transmitiu uma energia positiva indescritível, que traduzo imperfeitamente por sintonia. Obrigada por todas as nossas conversas aparentemente sem rumo, e por todas as janelas de conhecimento que me abriu.

Agradeço ao Sergio Jatobá a confiança que depositou em mim ao aceitar avaliar o trabalho em um espaço de tempo tão curto. Se todos os outros personagens estavam envolvidos - de uma forma ou de outra - com este capítulo da minha vida, o Sérgio o fez por pura confiança, e interesse acadêmico. Sua intervenção, com o olhar de quem lida cotidianamente com a questão da pesquisa, foi de grande valia.

Apesar de ter conhecido o trabalho praticamente pronto, o professor Renato Pequeno, fez parte do seu processo de elaboração desde seu início, ou bem antes disso. Na verdade lhe devo muito da minha paixão pela pesquisa dos processos urbanos, e principalmente pela crença na possibilidade de intervir em tais processos a favor do interesse coletivo. Muito obrigada Renato pela sua integridade e coerência, ela sempre significou muito pra mim. Esta não é a primeira vez que te agradeço uma grande conquista acadêmica e sei que não será a última.

Muito antes da existência de qualquer idéia inicial do trabalho algumas pessoas me fizeram acreditar que pesquisar sobre o Distrito Federal seria factível para uma recém-chegada à Brasília. O professor José Galbinski me colocou a disposição um instrumento fundamental para a pesquisa: o interesse dos alunos. Discutir a realidade local com os alunos do curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo do UniCEUB - e posteriormente de Geografia – foi um prazeroso desafio. Foi também um verdadeiro “caminho de duas mãos”, pois aprendi muito com as observações dos alunos. Além de ter proporcionado a oportunidade de lecionar, o professor Galbinski acompanhou as minhas várias fases profissionais e pessoais durante os seis anos de convivência. Por seu apoio em todas estas fases, muito obrigada.

A professora Viridiana sempre disposta a compartilhar minhas angustias e inquietações sobre as políticas urbanas locais, também me ajudou bastante. Ela me ensinou ainda a lidar com os alunos, e a me aproximar do estudo do desenho urbano. Nossa afinidade profissional se desenvolveu ao longo dos últimos anos, mas há muito ela deixou de ser apenas uma colega de trabalho e tornou-se uma grande amiga.

A colega Cláudia Varizo também teve um papel importante em me convencer a pesquisar sobre o Distrito Federal. Não que ela deliberadamente tenha tentado me convencer,



mas a sua compreensão da realidade local sempre me instigou questões de pesquisa interessantes. Isto se iniciou em meus primeiros anos em Brasília, durante a fase em que acompanhei o seu trabalho de Desenvolvimento Institucional do Distrito Federal, quando eu atuava no Ministério das Cidades. Devo também a ela acesso as informações disponíveis na Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal.

No quesito acesso a informações, outras pessoas também se dispuseram a me ajudar prontamente em diversas ocasiões. Elas são Rômulo Andrade, Francisco Leitão, Otto Ribas, Sérgio Jatobá, Fernando Scárdua na SEDUMA, Tadeu Oliveira na Câmara Legislativa do Distrito Federal, Perpétua, na Biblioteca do Cerrado, Cristiane e Marco Antônio na Prisma Consultoria. Agradeço ainda aos funcionários da Região Administrativa de São Sebastião, a arquiteta Maria Alice e o Geógrafo José Carlos, além do próprio administrador da cidade, Josino Alves de Castro, por ter me permitido um contato mais próximo com a realidade empírica estudada e os conflitos urbano-ambientais locais. À equipe do Centro de Cartografia Aplicada e Informação Geográfica - CIGA / UnB, agradeço por ter me ajudado a configurar o software utilizado para a montagem das informações cartográficas da pesquisa. Ao Coordenador de Estruturas Territoriais do IBGE, Paulo Cesar, e o Gerente do Projeto de Mapeamento e Cadastro Urbanos, Cláudio Maia Perez pela disponibilização dos arquivos das malhas dos setores censitários urbanos e rurais do DF. A compatibilização das duas malhas foi fundamental para o estudo do espaço periurbano.

Na UNB, outros professores também contribuíram para o desenvolvimento do trabalho se colocando à disposição para discutir as interações entre seus trabalhos e a minha questão de pesquisa. O Professor Frederico Holanda foi o primeiro a apontar que a questão ambiental não era determinante nos processos de exclusão social, e sim um “bode expiatório”. Também foi ele quem esclareceu o elo entre as tipologias urbanísticas e o processo de segregação no Distrito Federal, além de ter sistematizado os problemas de desintegração espacial da malha viária local. O professor Rafael Sanzio se disponibilizou a esclarecer minhas dúvidas sobre seu método de zoneamento ambiental simplificado no Distrito Federal. Agradeço ainda à professora Maria do Carmo por ter disponibilizado sua tese de doutorado, e principalmente pelo interesse e incentivo sempre presente em nossas conversas, além de sua generosidade profissional.

O coordenador do curso de pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UNB, professor Neander Furtado, sempre respondeu prontamente às minhas demandas durante os três anos que fui afiliada ao programa. Os funcionários da secretaria da pós-graduação da FAU, Junior, João e Raquel também contribuíram para facilitar o andamento da pesquisa. Agradeço ainda ao departamento de pós-graduação da Geografia da UNB, seus professores, funcionários e alunos, e ao Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais da UNB, NEUR, por terem me acolhido durante o período de realização do trabalho.

O apoio financeiro da bolsa de pós-graduação do CNPQ – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – foi imprescindível para a finalização do trabalho em um espaço de tempo relativamente curto.

É desnecessário mencionar os custos que o processo de elaboração da tese de doutorado impôs àquelas pessoas mais próximas. Mas sabemos que “tudo vale a pena, se a vida não é pequena”. Aliás, aprendi esta lição ainda criança. A minha família não se limitou a me transmitir a formação educacional básica, mas foi responsável por ter despertado meu interesse pelo desenvolvimento intelectual e pela ampliação dos meus horizontes. Agradeço especialmente à minha mãe, por ter desempenhado este papel em minha vida. Espero conseguir isto na formação das minhas filhas.

Uma pessoa fundamental do início ao fim desta “empreitada acadêmica” - como diria meu falecido avô Ernesto – foi meu marido. Muito além de apoio e incentivo, ele fez do meu projeto de vida, um objetivo em comum. Por isto, por estar ao meu lado comemorando minhas pequenas vitórias, por ter me ajudado a sair dos obstáculos, e por ter sempre acreditado em mim, muito obrigada. Qualquer mérito deste trabalho não é meu: é nosso.

Finalmente, agradeço a Deus, por ter colocado todas essas pessoas no meu caminho. Espero poder retribuir ao mundo pelo menos uma parte do que tenho recebido.

## LISTA DE SIGLAS

APA – Área de Proteção Ambiental  
APP – Área de Preservação Permanente  
APM – Área de Proteção de Mananciais  
CLDF – Câmara Legislativa do Distrito Federal  
CONAMA – Conselho Nacional de Meio Ambiente  
DF – Distrito Federal  
GDF – Governo do Distrito Federal  
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IBRAM – Instituto Brasília Ambiental  
IEMA – Instituto de Ecologia e Meio Ambiente do Distrito Federal  
IPDF – Instituto de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal  
PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial  
PEOT – Plano de Estruturação e Organização Territorial do Distrito Federal.  
PLANIDRO – Plano Diretor de Águas, Esgotos e Controle da Poluição  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PT – Partido dos Trabalhadores  
SEBRAE – Serviço brasileiro de apoio a micro e pequenas empresas  
SEDUH – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal  
SEDUMA – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente  
SEMATEC – Secretaria do Meio Ambiente, ciência e Tecnologia do Distrito Federal  
SITURB – Sistema de Informação Territorial e Urbana do Distrito Federal  
R.A. – Região Administrativa  
SNUC – Sistema Nacional de Unidades de Conservação do Brasil  
ST – Sistema de Terras  
TERRACAP - Companhia Imobiliária de Brasília  
UC – Unidade de Conservação  
ZEIS – Zona Especial de Interesse Social

## LISTA DE FIGURAS

Figura 3.0 (a) Estudos do Quadro Natural do Planalto Central Brasileiro .....	59
Figura 3.1 (a) Malha urbana do Distrito Federal e bacias hidrográficas .....	61
Figura 3.1(b) Evolução urbana no DF .....	62
Figura 3.1 (c) Localização dos núcleos urbanos com relação à bacia do Lago Paranoá.....	63
Figura 3.1 (e) Tipologia sócio-espacial do Aglomerado Urbano de Brasília e do Distrito Federal .....	67
Figura 3.1 (f) Distribuição populacional no DF .....	68
Figura 3.2 (a) Áreas destinadas à complementação urbanística do Plano Piloto propostas pelo documento Brasília Revisitada de 1987. ....	70
Figura 3.3.1 (a) Mapa das áreas menos propícias para urbanização .....	76
Figura 3.3.2 (a) Mapa das Unidades de Conservação de Proteção Integral no DF .....	77
Figura 3.3.2 (b) - Critério de prioridades do Programa de Erradicação de Invasões do DF. ...	78
Figura 3.4 (a) Parcelamentos informais de baixa renda em áreas ambientalmente frágeis no DF. ....	81
Figura 4.1 (a) Apa do rio São Bartolomeu no contexto do Distrito Federal .....	86
Figura 4.1 (b) Unidade hidrográficas da APA do rio São Bartolomeu .....	87
Figura 4.1(c) Mapa fundiário do DF .....	88
Figura 4.1 (d) loteamento clandestinos em 1985.....	90
Figura 4.2(a) Primeiro Zoneamento Ambiental da APA -1988. ....	93
Figura 4.4 (a) Rezzoneamento da APA do Rio São Bartolomeu – 1996 .....	99
Figura 4.4 (b) Zoneamento PDOT 1997.....	101
Figura 4.5 (a): Geomorfologia da APA do São Bartolomeu. ....	103
Figura 4.5 (b) Mapa das áreas menos propícias para urbanização na APA .....	105
Figura 4.5 (d) Geomorfologia do DF Classificação Steinke .....	107
Figura 4.5 (e) Mapa de gradientes de suscetibilidades do quadro natural a urbanização.....	108
Figura 4.6 (a) Comparação entre área dos sistemas de terras definidos como adequados para urbanização e área efetivamente disponibilizada: .....	110
Figura 5.1(a) Zoneamento PDOT 1997 e ocupação urbana 2000 .....	114
Figura 5.1 (b) Renda média nominal dos domicílios do DF 2000 .....	115
Figura 5.1.1 (a) Localização dos parcelamentos irregulares em 2006 por faixa de renda .....	116

Figura 5.1.3 (a) Setor sudoeste da APA .....	119
Figura 5.1.3 (b) Ilustrações de condomínios de luxo na APA do rio São Bartolomeu .....	120
Figura 5.1.4 (a) Áreas de riscos socioambientais em São Sebastião:.....	122
Figura 5.2.1 (b) Estratégia de oferta de novas áreas habitacionais PDOT 2009 .....	127
Figura 5.2.2(a) Expansão do perímetro urbano PDOT 2009.....	129
Figura 5.2.2 (b) Macrozoneamento do Plano Diretor de Ordenamento Territorial 2009.....	129
Figura 5.2.2(c) Densidades PDOT 2009 .....	130
Figura 5.3 (b): Zona de Contenção Urbana PDOT 2009 e Fragilidades do Território.....	135

## LISTA DE TABELAS

Tabela 2.3 (a) - Questões de enfrentamento prioritário no Plano Diretor Municipal.....	53
Tabela 5.1.1. (a) Parcelamentos informais na APA do São Bartolomeu.....	117

## SUMÁRIO

<b>Introdução .....</b>	<b>16</b>
<b>1 Fundamentação teórica: a ecologia política da relação natureza e cidade .....</b>	<b>25</b>
1.1 A negação do problema das desigualdades ambientais e a tese do equilíbrio.....	26
1.2 A produção do espaço urbano: tendência ao desequilíbrio .....	28
1.3 Produção social da natureza .....	33
1.4 Ecologia Política do processo de produção do meio ambiente urbano .....	37
1.5 Considerações finais .....	41
<b>2 O conflito entre o direito à cidade e proteção ambiental no Brasil.....</b>	<b>43</b>
2.1 Desigualdades urbanas .....	45
2.2 Desigualdades ambientais .....	47
2.3 Regulações urbanísticas.....	49
2.4 Regulações ambientais .....	54
2.5 Considerações finais .....	57
<b>3 Produção do espaço no Distrito Federal e a proteção da bacia do lago Paranoá.....</b>	<b>59</b>
3.1 Dinâmica urbana e as diretrizes de ocupação territorial do DF.....	60
3.2 Desenvolvimento Desigual: A valorização imobiliária da área central .....	69
3.3 O papel do ambientalismo .....	74
3.3.1 A dinâmica do quadro natural .....	74
3.3.2 A proteção ambiental espacialmente seletiva .....	77
3.4 Irregularidade urbanística e riscos ambientais.....	81
3.5 Considerações finais .....	84
<b>4 Dinâmica urbana e ambiental e regulação na APA do rio São Bartolomeu no período anterior a 1997 .....</b>	<b>85</b>
4.1 Dinâmica urbana até 1988 .....	86
4.2 Regulação - O primeiro zoneamento em 1988 .....	92
4.3 Dinâmica urbana 1988 – 1997.....	94
4.4 Regulação Ambiental 1996/1997 .....	98
4.5 Dinâmica do quadro natural .....	103
4.6 A regulação de 1996-7 à luz da dinâmica urbana e ambiental. ....	110
4.7 Considerações finais .....	111
<b>5 Dinâmica urbana / ambiental e regulação na APA do rio São Bartolomeu no período de 1997 a 2009 .....</b>	<b>113</b>
5.1 Dinâmica urbana 1997-2009 .....	114
5.1.1 O continuado processo de parcelamento irregular .....	115

5.1.2 A Agilização do processo de regularização fundiária.....	117
5.1.3 Alta renda: A elitização de uma porção da APA .....	118
5.1.4 A expansão irregular das cidades satélites e riscos ambientais.....	121
5.1.5 O não aproveitamento do Rio São Bartolomeu como fonte de captação.....	124
5.2 A regulação: o PDOT 2009 .....	125
5.2.1 Estratégia de regularização fundiária e oferta de novas áreas habitacionais .....	125
5.2.2 O Macro zoneamento e a expansão da zona urbana .....	128
5.3 A regulação de 2009 a luz da dinâmica urbana e ambiental .....	132
5.4 Considerações finais .....	136
<b>6 Conclusões .....</b>	<b>138</b>
<b>7 Referências .....</b>	<b>143</b>

## INTRODUÇÃO

Já faz algum tempo que a questão dos impactos da urbanização sobre o quadro natural saiu do seletivo grupo de especialistas no assunto e passou a ocupar as páginas dos jornais diários de grande circulação. Invariavelmente o “crescimento urbano desordenado” é colocado como a principal causa do problema da degradação ambiental. Esta formulação discursiva normalmente se desenvolve invocando o aspecto da falta de controle urbanístico, da crônica desobediência às normas de uso e ocupação do solo e, em última instância, da falta de consciência ecológica. Para o senso comum, estes aspectos explicam as causas da ocupação de áreas sensíveis ocasionando a degradação ambiental.

Um aspecto pouco mencionado é a relação do problema com o modelo de urbanização brasileiro. Em larga medida, as ocupações irregulares ocorrem devido à falta de terrenos a preços acessíveis à maior parte da população urbana. No Brasil, o enorme índice de irregularidade e ausência de infra-estrutura básica sugere que o problema socioambiental urbano é estrutural e está na base do modelo de urbanização elitista, e incapaz de conter processos especulativos. No Distrito Federal apesar da boa cobertura das redes de infra-estrutura sanitária com relação ao resto do país, o problema da degradação ambiental devido à ocupação de áreas frágeis persiste. Na APA do rio São Bartolomeu - Unidade de Conservação de Uso Sustentável de acordo com o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC, L.9985 de 2000) - as restrições ambientais à ocupação de áreas propícias à urbanização tem contribuído para o aumento das ocupações irregulares de ecossistemas mais frágeis. Diante do exposto, este trabalho tem como objetivo investigar as relações entre proteção ambiental e direito a cidade no processo de planejamento e expansão urbana no Distrito Federal na direção da APA do rio São Bartolomeu.

A pesquisa a seguir questiona - ou pelo menos qualifica - pontos de vista cada vez mais influentes nos fóruns de discussão das políticas urbanas brasileiras que se apóiam no discurso do crescimento desordenado. Não se trata de defender que a desordem urbanística vai ajudar a solucionar o problema da habitação social e, portanto, merece prevalecer sobre a sustentabilidade ambiental, ou que podemos prescindir da consciência ambiental. Ambos são aspectos importantes, mas estão longe de serem suficientes. Trata-se, isso sim, de investigar em que medida o foco na desordem urbana ajuda a esconder a principal raiz da insustentabilidade ambiental de nossas cidades: o processo desigual de produção do espaço urbano, que tem na especulação imobiliária uma das mais importantes formas de manifestação.



O argumento de que a cidade cresce de forma descontrolada e incontrolável, e que o ideal seria evitá-la, transforma a cidade em uma espécie de mal necessário. No entanto, existe uma lei que explica grande parte do modelo de urbanização vigente na maior parte das cidades: lei de mercado, neste caso o mercado de terras. A legitimidade política da regulação estatal deste mercado, através de planos diretores, tem enfraquecido nestas últimas décadas. Assim como em outras políticas públicas, o planejamento urbano efetivo – como diriam os americanos “com dentes” – tem encontrado crescente dificuldade de implantação. Em tempos de globalização, o Estado tem sofrido pressões para menor interferência no mercado em nome de alavancar uma maior competitividade para a cidade. Seguindo a cartilha do liberalismo econômico, cada vez mais as políticas de gestão urbana estão sendo solicitadas a atender os interesses do setor produtivo, muitas vezes em detrimento do interesse coletivo.

A “lei de mercado” tem sido protegida – alguns diriam até mesmo “incentivada” – pela ordem urbanística vigente na maior parte das cidades brasileiras. Entre os estudiosos do espaço urbano no Brasil e nas cidades do terceiro mundo, diversos autores (MARICATO, 2001; CAMPOS FILHO, 1999) argumentam que, ao permitir que a minoria se aproprie privada da mais-valia fundiária, a terra urbanizada torna-se uma mercadoria inacessível para a maioria da população urbana. Existe ainda o elo entre uma ordem urbanística excludente e o fenômeno da ilegalidade urbana destacado pela mesma literatura. Ou seja, torna-se cada vez mais aceito que a ocupação de áreas impróprias para urbanização se deve, em grande medida, à falta de oferta de opções de moradia a preços acessíveis a maior parte da população de nossas cidades. Temos assim uma relação direta entre o mercado, a ordem urbanística vigente - incapaz de garantir o acesso à cidade para a grande maioria - e a degradação ambiental urbana. Assim, ao considerarmos o processo de produção do espaço urbano brasileiro, seria a ordem urbana - e não a desordem - que tem dificultado a implantação do projeto de sustentabilidade. Considerando que na maioria esmagadora dos casos a ordem urbanística vigente atende aos interesses do mercado imobiliário, invocar o poder de polícia do Estado para impô-la significa limitar o acesso da população carente à cidade.

Como mudar a ordem urbanística vigente? Quais as forças sociais e os grupos políticos capazes de influenciar tal ordem? Historicamente o movimento de moradia aglutinava a principal oposição a uma tendência de exclusão social do planejamento urbano. No entanto, em muitos casos, o movimento de moradia parece contentar-se ao gradativo reconhecimento dos direitos à invasão em áreas desprezadas pelo mercado imobiliário, perpetuando um processo de clientelismo político urbano. Esta postura tem enfraquecido o papel dos movimentos de moradia. Por outro lado, o movimento ambientalista tem ganhado

uma enorme legitimidade ocupando um espaço privilegiado no debate da gestão da cidade. Não seria difícil aceitar o argumento de que, no combate a um modelo de planejamento urbano que visa o lucro privado em detrimento de objetivos coletivos, o setor ambientalista tem obtido mais vitórias que o movimento de moradia. Apesar do sucesso do movimento ambientalista ainda ser muito tímido, ele pode ser visto, por exemplo, no desenvolvimento do arcabouço legal brasileiro com uma velocidade relativamente rápida. Além disso, a grande legitimidade da questão ambiental tem mudado o comportamento não apenas das empresas, mas também dos governos locais em diversos aspectos.

Infelizmente o distanciamento entre os agentes da proteção ambiental e os da inclusão social impede adoção de modelos de urbanização que atenda a ambos os objetivos. Em nome do combate à especulação imobiliária, ambientalistas acabam combatendo a cidade. Com base em uma tradição iluminista de oposição entre sociedade (cidade) e natureza, defende-se um modelo de ocupação do território restritivo que limita a oferta de terras. A atual realidade do processo de urbanização brasileiro torna difícil acreditar na possibilidade de implantar um modelo de urbanização que não seja necessariamente perverso, social e ambientalmente. Então é melhor combatê-lo.

Na verdade, o distanciamento entre os dois objetivos – inclusão social e proteção ambiental - interessa apenas ao capital imobiliário. Este pressiona o Estado a oferecer modelos de regulações territoriais que ora se dizem includentes, ora se dizem sustentáveis, mas são incapazes de mudar uma lógica perversa que permite a apropriação privada de investimentos coletivos, produzindo exclusão social e degradação ambiental. Obviamente, não se trata de combater o mercado imobiliário, mas viabilizar politicamente a sua regulação, através do planejamento urbano efetivo. Um planejamento urbano que permita ao Estado atender a toda a sociedade, e não apenas aqueles que podem pagar pelos benefícios da urbanização. Só assim a cidade conseguirá ser verdadeiramente sustentável. O trabalho possui, portanto uma motivação social e política.

O fato de que o problema da degradação ambiental no meio urbano possui raízes semelhantes ao problema da pobreza é largamente desconsiderado pelos principais atores do processo de produção da cidade.

Para o senso comum o conflito entre distribuição social e proteção ambiental seria inerente. Existe uma percepção - mais ou menos generalizada - que a pobreza polui, sendo muito mais fácil compatibilizar os objetivos ecológicos quando se dispõe de recursos para tal. Mas esta relação não é tão direta. No meio urbano, a proteção dos ecossistemas é função da disponibilidade de infra-estrutura básica, pois os níveis de ocupação do território urbano só

podem ser atingidos através das redes sanitárias capazes de fazer a mediação entre as necessidades humanas e os sistemas ecológicos que a suportam.

O conceito de direito a cidade, por outro lado, está relacionado com a inclusão/exclusão no território urbanizado que tem sido dificultado pelo espraiamento excessivo do tecido urbano e a existência de vazios especulativos. Encontramos assim uma possível convergência onde as políticas ambientais e a política urbana envidariam esforços no sentido de racionalizar a utilização das redes de infra-estrutura de forma a garantir seu usufruto para todos evitando vazios especulativos e degradação ambiental. Privilegiaríamos assim o interesse coletivo sobre o interesse privado atendendo a função social e ambiental do território.

Infelizmente no caso estudado esta convergência parece não estar no horizonte. No Distrito Federal, o conflito entre proteção ambiental e direito à moradia parece irreconciliável em todas as dimensões. O movimento de moradia - por desconhecimento ou por clientelismo político - apóia uma proposta de planejamento que não garante oferta de habitação social em quantidade passível de atender a demanda. Na prática ele defende o direito a invadir, encarando os entraves ambientais à regularização das invasões como supérfluos. Ambientalistas, por outro lado, defendem a super-proteção dos ecossistemas das áreas centrais, e a adoção de baixas densidades nas zonas de expansão urbana, fazendo com que a cidade se torne inacessível para os grupos de baixa renda. Informados por uma visão biocêntrica estes atores não vêem lugar para o crescimento urbano. Para eles a cidade já extrapolou a sua “capacidade de suporte”.

Percebe-se que nenhum dos atores possui uma compreensão do processo de produção do espaço que gera a ilegalidade e a degradação. Também não demonstram ciência dos possíveis efeitos socioambientais de regulações restritivas.

Aproximando a escala da análise e voltando-se ao processo de urbanização da bacia do rio São Bartolomeu, pode-se diagnosticar a mesma lógica de proteção ambiental, exclusão, e degradação. Trata-se de uma das duas primeiras APAs criadas no Brasil em 1983, e por isso mesmo, com uma experiência de regulação longa o suficiente para permitir avaliar seus efeitos. Por se tratar de um território bastante disputado, devido ao seu valor ecológico e econômico, tem havido, aparentemente, um processo de negociação entre objetivos ambientais e urbanos. Tal processo culmina com sucessivos redesenhos dos limites legais da expansão urbana, resultante de um esforço em compatibilizar natureza e cidade. Tal esforço parece, a princípio, constituir uma oportunidade para um modelo de cidade mais equilibrado do ponto de vista socioambiental.

### ***As questões de pesquisa***

Como resultado destas percepções iniciais sobre o problema estudado, foram elencadas as seguintes questões de pesquisa:

01 - Quais os dilemas e conflitos entre a proteção ambiental e a redistribuição do espaço urbano no contexto da urbanização brasileira?

02 - Qual a relação entre o modelo de urbanização adotado no DF e o quadro de precariedade socioambiental da periferia?

03 - Qual o papel da ascensão do objetivo da proteção ambiental no âmbito das regulações no território no processo de exclusão social / ilegalidade e degradação na APA do rio São Bartolomeu? A hipótese é a de que nem sempre as áreas mais frágeis correspondem às áreas mais protegidas, pois o que determina o grau de proteção ambiental não é o grau de fragilidade físico-ambiental e sim o grau de valorização imobiliária. Como resultado de um processo de planejamento particularmente restritivo que se apropria da proteção ambiental a ecossistemas bem localizados para favorecer reserva de terras para o mercado imobiliário de alta renda, há uma concentração de degradação ambiental e vulnerabilidades sociais nas áreas periféricas. Neste sentido o objetivo da proteção ambiental tem sido usado pelas regulações territoriais como desculpa para justificar um modelo de regulação territorial incapaz de romper o ciclo da exclusão / ilegalidade e degradação.

### ***A estrutura do trabalho***

No sentido de responder estas questões de pesquisa, o trabalho obedece à seguinte estrutura:

A título de introdução, o capítulo 01 apresenta uma revisão da literatura a respeito da relação entre cidade e natureza. Dois aspectos bastante caros à análise empírica serão enfatizados durante a discussão teórica: a questão do papel do espaço sobre os diferenciais sociais, e a necessária politização do objetivo da proteção ambiental. Neste sentido a abordagem teórica que se mostrou mais adequada é a abordagem da ecologia política. Seus autores descrevem o processo de apropriação da natureza pelo homem como um processo eminentemente espacial e destacam a necessidade de politizar a questão ambiental. Apoiada em noções de economia política, argumenta-se que a intervenção humana no espaço natural é *mediada* por processos sociais. O desejo de setores da sociedade em intervir neste processo torna imprescindível a compreensão das relações de poder inerente a ele. Nas palavras de Neil Smith, a pergunta “se o homem é capaz de dominar a natureza?” é menos importante do que a pergunta “quem controla - e como - o processo de modificação da natureza?”.

O Capítulo 02 busca responder à primeira questão de pesquisa ao investigar os dilemas e conflitos entre a proteção ambiental e a redistribuição do espaço urbano no contexto da urbanização brasileira. Apóia-se basicamente em estudos de autores que discutem as diferentes formas de conflitos entre o direito à cidade e preservação ambiental no contexto intra-urbano das cidades brasileiras. O capítulo defende que muito esforço teórico tem se concentrado no dilema entre regularizar ou não os assentamentos de baixa renda em áreas frágeis, para, em seguida, justificar a relevância do estudo da possibilidade do planejamento territorial que atenda aos dois objetivos: inclusão social e proteção ambiental. Nesta outra dimensão da política urbana brasileira - a da definição das normas legais que vão reger o modelo de urbanização – o conflito ainda tem sido pouco explorado teoricamente.

O capítulo 03 responde à questão 02 ao buscar a relação entre o modelo de urbanização adotado no DF e o quadro de precariedade socioambiental em grande parte dos espaços geograficamente periféricos. Baseado largamente em dados secundários e estudos de outros autores, além do esforço em espacializar as informações coletadas, o capítulo defende que a proteção da qualidade ambiental da bacia do Lago Paranoá, uma área que concentra espaços mais propícios à urbanização, tem contribuído para potencializar uma situação de degradação ambiental na periferia. Os níveis superiores de degradação apresentado na periferia se devem, em grande medida aos custos expressivos de expandir as redes de infraestrutura e serviços urbanos até os assentamentos periféricos, devido a um modelo de urbanização extremamente disperso. O papel dos atores ligados ao mercado imobiliário e particularmente a companhia gestora das terras do DF (TERRACAP) tem sido determinante no processo de reprodução das desigualdades socioambientais.

Os capítulos 04 e 05 buscam compreender o papel das restrições à urbanização em nome da proteção ambiental no processo de exclusão social / ilegalidade e degradação na APA do rio São Bartolomeu.

O capítulo 04 debruça-se sobre o período anterior a 1997, ano do primeiro redesenho do perímetro urbano da APA. O capítulo identifica os interesses envolvidos na dinâmica urbana e os diferenciais do quadro natural do território da APA para avaliar o papel da regulação sobre este território. No contexto territorial da APA, que uma parte considerável dos espaços com menores restrições à urbanização possui bons níveis de acessibilidade ao Plano Piloto sendo, portanto mais valorizada. A valorização dos melhores espaços, em grande medida alimentada por investimentos públicos como a instalação de cidades satélites, excluiu a população de baixa renda destas áreas mais propícias à urbanização. Esta tem se concentrado nos espaços relativamente menos acessíveis e com maior grau de fragilidade

físico-ambiental. Até o PDOT de 1997, o processo de regulação urbana e ambiental, passa ao largo desta dinâmica, e não demonstra qualquer tentativa de compreender o processo de ocupação territorial o que acaba por alimentar uma dinâmica socialmente excludente e ambientalmente insustentável.

O capítulo 05 discute a questão dos efeitos sociais das limitações ambientais nestes últimos doze anos desde o primeiro redesenho dos limites urbanos em 1996-7. Apesar da tentativa de controlar o processo de urbanização irregular, as regulações territoriais de 1996-1997 não foram capazes de conter o ciclo vicioso da ocupação irregular em áreas frágeis. No âmbito da gestão do território, a atuação do Estado no sentido de expandir as redes de infraestrutura e particularmente a malha viária na direção da APA sem contrapartida dos beneficiários perpetua um modelo de desenvolvimento urbano desigual, incapaz de direcionar a malha urbana no sentido de racionalizar a ocupação do quadro natural. Em 2009 um novo plano diretor expande ainda mais a zona urbanizável desta vez na direção de uma área com maiores indicadores de fragilidade ambiental, sem que os espaços disponíveis no interior da zona previamente liberada fossem, de fato, ocupados.

O trabalho conclui que a proteção ambiental tem sido frequentemente usada pelas regulações urbanísticas como argumento para permitir a reserva fundiária por parte dos grandes proprietários de terra, perpetuando um ciclo vicioso de ilegalidade e degradação. Por outro lado, contradizendo a expectativa do trabalho no momento da formulação da hipótese, o fato de que a proteção ambiental insiste na legalidade do processo de urbanização pode vir a constituir uma oportunidade para a viabilização política de parâmetros legais de ocupação do território mais incluídos e sustentáveis, pois a dinâmica urbana torna cada vez mais evidente os efeitos ambientais de um modelo de regulação elitista e desconectado da dinâmica territorial.

### ***O método***

Nos capítulos 03, 04 e 05, uma parte essencial do método de análise é a sobreposição espacial dos dados relativos às fragilidades do quadro natural, com aqueles relativos à dinâmica urbana e às zonas definidas pelas regulações territoriais. Para esta finalidade utilizou-se o Software ArcView GIS 3.3.

As principais fontes de informação cartográfica são:

- Os dados do Censo do IBGE 2000 desagregados no nível de setores censitários.

- Os dados do Sistema de Informação Territorial e Urbana do Distrito Federal (Siturb).
- O banco de dados georeferenciados do Diagnóstico de Parcelamentos Urbanos Informais do DF, 2006.
- Os dados relativos às fragilidades do quadro natural foram extraídos em grande medida dos dados do SITURB e complementados pela digitalização do mapa dos sistemas de terras definidos pelo levantamento ambiental da APA do rio São Bartolomeu em 1994.
- Os mapas dos Planos Diretores do DF e os Zoneamentos Ambientais da APA.

Outras fontes de dados importantes são:

- Pesquisa de fontes secundárias, particularmente os Estudos de Impacto Ambiental de alguns loteamentos no interior da APA do São Bartolomeu: Expansão do Paranoá, Setor Mangueiral, Cidade de São Sebastião, Setor Habitacional Jardim Botânico e São Bartolomeu.
- Entrevistas informais com profissionais ligados à política urbana e ambiental no órgão de planejamento urbano e meio ambiente local, e nas Regiões Administrativas pertencentes à APA do rio São Bartolomeu.
- Observação participante das audiências públicas de discussão do PDOT 2009 e entrevistas informais com líderes comunitários do movimento de moradia.
- Observação participante de reuniões do movimento ambientalista que articulou a principal oposição ao projeto de lei do PDOT 2009. Dentre elas destacam-se:  
a) Seminário Preparatório / encontro regional da III Conferência distrital do meio ambiente. Abrange as regiões: Lago Sul, Paranoá, Itapoã, Jardim Botânico, São Sebastião. 29/02/2008 Horário: 18h - 21h (sexta-feira) Local: Auditório da Administração do Lago Sul. b) 1ª Reunião da Federação de entidades “em defesa do DF” em 06/03/2008 no Auditório do Sindicato dos Urbanitários, edifício Arnaldo Vilares, 10º andar, Setor Comercial Sul. c) 2ª Reunião da Federação de entidades “em defesa do DF” em 13/03/2008 no Auditório do Sindicato dos Urbanitários, edifício Arnaldo Vilares, 10º andar, Setor Comercial Sul.
- Visitas de campo com o objetivo de identificar os focos de precariedade socioambiental e os diferenciais de qualidade ambiental existentes entre os

diferentes núcleos urbanos da APA. Além das visitas realizadas individualmente pela pesquisadora, foram realizadas duas visitas guiadas:

- A primeira em agosto de 2008 com os alunos do curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo do UniCEUB ao Jardim Botânico e São Sebastião com o objetivo de compreender o contexto urbanístico do Bairro do Manguelal.
- A segunda em outubro de 2008 à cidade de São Sebastião com os alunos do curso de graduação em Geografia da UNB, onde fomos guiados por profissionais atuantes na administração local e pelo próprio administrador da Região Administrativa.



# 1 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA: A ECOLOGIA POLÍTICA DA RELAÇÃO NATUREZA E CIDADE

A rápida ascensão da proteção ambiental como um objetivo socialmente aceito tem implicado num processo de esverdeamento das questões urbanas. O enorme poder de sensibilização da opinião pública para assuntos relativos ao meio ambiente tem colocado a questão ambiental no centro da luta política por acesso à cidade. Diversos são os casos onde questões tradicionalmente pertencentes à seara do planejamento urbano têm sido colocadas em termos de conflitos ambientais. Parcelamentos irregulares, criminalizados desde 1979 no Brasil pela lei federal de parcelamento (Lei 6766/79) são frequentemente veiculados na mídia como crimes ambientais. A luta contra pólos geradores de tráfego em bairros nobres atenta contra a “qualidade ambiental” do espaço. O espraiamento urbano excessivo é descrito como ameaçador ao ecossistema. Topalov (1997, p. 24) estava certo ao falar do nascimento de um novo paradigma de ação sobre a cidade, onde “o meio ambiente tem se tornado o problema central em torno do qual, daqui em diante, todos os discursos e projetos sociais devem ser reformulados para serem legítimos”.

Desconsiderando estas questões de luta de poder para legitimar objetivos sociais o movimento ambientalista comumente explica a resistência da sociedade às medidas de proteção ambiental como falta de consciência ecológica. Este freqüentemente desqualifica a oposição e se coloca acima dos conflitos de interesses. Como tentaremos argumentar neste capítulo, a oposição a determinadas políticas ambientais não se deve apenas à falta de sensibilização da sociedade para com o meio ambiente, mas também - e em grande medida - à incidência de custos sociais e econômicos das políticas de proteção. A percepção dominante na sociedade de que atividades socioeconômicas – como, por exemplo, o processo de urbanização – causam impactos negativos no ecossistema natural esconde os impactos socialmente regressivos das políticas ambientais. No meio urbano brasileiro, a proteção ambiental parece estar contribuindo para processos geradores de exclusão territorial.

Percebe-se assim que o meio ambiente não é igual para todos, e que a aura de neutralidade presente em alguns discursos ambientais urbanos esconde processos sociais geradores de desigualdades. Torres (1997, p. xix) define desigualdade ambiental como o fato de que “grupos em piores condições socioeconômicas estão particularmente sujeitos a riscos ambientais”. Ele aborda esta questão a partir de uma perspectiva eminentemente geográfica

argumentando que o processo de urbanização altera a distribuição *espacial* de determinados desastres ambientais urbanos. Para ele,

Fenômenos ambientais não podem ser plenamente entendidos – do ponto de vista das ciências sociais – sem uma compreensão aprofundada de suas dimensões espaciais. Fenômenos ambientais são fenômenos espaciais. Rios inundam em alguns lugares, e não em outros. A temperatura, a poluição, os riscos de desabamentos, a aridez da terra, etc. são fenômenos ambientais com clara delimitação geográfica, independentemente de serem naturais ou provocados (TORRES, 2000, p. xviii).

Ao refletir sobre os processos geradores de desigualdades ambientais na cidade de São Paulo, Torres defende que o Estado, através da colocação das redes de infra-estrutura sanitária, altera a distribuição espacial dos riscos produzidos pelo processo de urbanização. Ele usa o exemplo das enchentes urbanas que, longe de serem fenômenos naturais, são socialmente produzidas pelo modo como se deu a urbanização da cidade. Decisões a respeito da alocação espacial das redes de drenagem urbana modificaram o padrão de distribuição espacial da ocorrência de tais fenômenos, que apresentam uma tendência de concentração nos bairros mais pobres da cidade.

Assim como Torres, a revisão da literatura que segue destaca a dimensão espacial como um aspecto importante para a necessária politização da questão ambiental urbana. Da mesma forma que os custos sociais da política ambiental, sua dimensão espacial também tem sido deixada de lado pela maior parte dos atores envolvidos com a defesa da proteção do meio ambiente urbano. Daqui para frente usarei o conceito de custos sócio-espaciais para me referir a estes dois aspectos da questão. Tomando como pano de fundo a distribuição sócio-espacial dos custos e benefícios da proteção ambiental urbana, o capítulo defende a necessidade de politizar a proteção ambiental na cidade, prestando particular atenção ao papel do capital imobiliário em definir o padrão de desigualdades vigentes.

## **1.1 A NEGAÇÃO DO PROBLEMA DAS DESIGUALDADES AMBIENTAIS E A TESE DO EQUILÍBRIO**

A economia neoclássica encara a cidade com um sistema auto-regulatório, onde a interferência externa no equilíbrio entre a oferta e demanda por terra urbana irá diminuir a eficiência do sistema, levando a resultados não ideais<sup>1</sup>. Apesar de esta literatura ser bastante antiga, autores recentes têm buscado responder a algumas críticas dos trabalhos iniciais. Destaca-se o trabalho de Jan Brueckner (1999), que aplica a teoria microeconômica ao

---

<sup>1</sup> Por exemplo Alonso, 1960 apud Knox, 1994.

processo de desenvolvimento urbano. Ele considera a subestimação dos custos da expansão das redes de infra-estrutura como uma das muitas falhas de mercado inerentes ao processo de urbanização e defende que, a correção das falhas de mercado seria suficiente para levar ao equilíbrio inerente ao sistema de produção capitalista da cidade.

Convergindo com a economia neoclássica, a abordagem ecológica do espaço urbano explica os padrões de desigualdades como produto da inevitável competição ecológica entre um grande número de indivíduos<sup>2</sup>. Gottdiener (1997) argumenta que a ecologia urbana atual não reconhece a existência de interesses conflitantes sobre o espaço urbano tendo se tornado uma *teoria de equilíbrio* onde o espaço urbano é tido como produto de muitas decisões pessoais independentes, baseadas em considerações morais, políticas, ecológicas e econômicas (SUTTLE apud GOTTDIENER, 1997). O autor destaca a natureza ideológica desta teoria de equilíbrio que informa o pensamento urbano convencional. Para ele, o pensamento urbano convencional faz “uso de uma abstração mistificadora, e uma ênfase num processo incontroverso de ajuste [entre o ser humano e o meio natural] e integração funcional, para esconder os importantes problemas concretos da vida diária que surgem das desigualdades da distribuição de recursos [...]” (GOTTDIENER, 1997, p. 48). De acordo com a teoria do equilíbrio, é “natural” que os pobres urbanos possuam menos acesso à qualidade ambiental urbana.

A idéia do equilíbrio ecológico / ecossistêmico serve de base teórica para formulação de políticas públicas aplicadas ao espaço urbano. Isso se dá, mesmo em cidades do terceiro mundo, cuja morfologia interna reflete desequilíbrios sócio-espaciais de modo bastante claro. Vimos em Harvey (1996), por exemplo, que a retórica liberal e neoliberal – base para grande parte das atuais políticas urbano/ambientais – acredita que o sistema de preços e valoração dos recursos ambientais deve ser usado para regular a tendência à destruição do meio ambiente urbano. É a crença na capacidade da mão invisível do mercado em produzir situações de equilíbrio, bastante pervasiva no pensamento ambiental urbano atual.

Harvey defende que grande parte do debate ecológico atual incorporou estes valores capitalistas sem se dar conta. O discurso hegemônico da sustentabilidade urbana, por exemplo, não é nada mais do que a busca do equilíbrio do “ecossistema urbano”, onde as desigualdades são definidas como falhas de mercado, que uma vez reguladas e corrigidas pela intervenção do Estado (através do planejamento urbano) conduzirá a cidade a uma realidade sócio-espacial equilibrada. Assim, por mais que pareça absurdo para um olhar desatento, basearmo-nos em conceitos da ecologia urbana e nas teorias de equilíbrio

---

<sup>2</sup> Para uma descrição mais profunda dos trabalhos da ecologia urbana consultar Gottdiener, 1997.

ecológico/econômico do espaço urbano desenvolvidas há mais de um século, na prática estas teorias, ainda que com novas roupagens, possuem um enorme poder de influenciar as políticas ambientais urbanas atuais.

Gottdiener (1997) sugere a substituição do pensamento urbano convencional - informado pela ecologia urbana - pela perspectiva teórica da produção social do espaço. Tal abordagem explica os padrões de aglomeração e expansão metropolitana como produtos de processos, estruturas e transformações da sociedade, e não como resultados de forças naturais inerentes ao comportamento humano.

## 1.2 A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO: TENDÊNCIA AO DESEQUILÍBRIO

De acordo com a teoria de produção do espaço urbano (HARVEY, 1996; GOTTDIENER 1997), o padrão de ocupação do território urbano não é regido por características “naturais”, inerentes ao ser humano, mas por processos sociais, dentre os quais o mais determinante seria o modo de produção capitalista. Esta teoria defende a existência de uma tendência ao desequilíbrio, ou seja, ao aumento da diferenciação entre as partes da cidade, provocada pelo desenvolvimento capitalista. Assim, mesmo as cidades que apresentam um crescimento econômico considerável, não apresentam tendência de diminuição das desigualdades urbanas. Ao contrário, muitos defendem que o desenvolvimento econômico tem contribuído para aumentar as disparidades entre as partes da cidade (para o caso de Fortaleza ver FREITAS, 2003 e BERNAL, 2003), particularmente em épocas de forte influência de neoliberalismo econômico.

Neil Smith (1996) explica desenvolvimento desigual do espaço urbano através da sobreposição de duas forças contraditórias: a tendência a equalização e a diferenciação. Para ele o que a literatura “burguesa” consegue captar é apenas o primeiro movimento, o de equalização. Para explicar a tendência à diferenciação no espaço urbano, Smith (1996) traz a questão do processo de produção da renda diferencial da terra<sup>3</sup>.

A unidade básica do espaço urbano é o espaço absoluto individual da propriedade privada, e cada um desses espaços tem o seu preço na forma de renda diferencial da terra. A renda da terra de um espaço particular é determinada por muitas coisas, incluindo suas características internas, e sua relação com outras instalações urbanas. (SMITH, 1996, p. 77).

---

<sup>3</sup> Renda diferencial da terra é o termo adotado para traduzir a expressão “ground rent” em inglês.

Baseado em argumento similar, Villaça (1988, p. 72, grifo do autor) destaca que características internas de uma propriedade urbana podem, em grande medida, ser produzidas pelo trabalho individual. Por outro lado, as relações de proximidade com o resto da cidade são produto do trabalho coletivo que representaria o valor da aglomeração.

Há consenso atualmente que o espaço urbano é produzido [...]. É produzido pelo trabalho social dispendido na produção de algo socialmente útil. Logo esse trabalho produz um valor. Uma pergunta fundamental que poucos se fazem: qual o produto desse trabalho? Há aí dois valores a considerar. O primeiro é o dos produtos em si – os edifícios, as ruas, as praças, as infra-estruturas. O outro é o valor produzido pela aglomeração. Esse valor é dado pela *localização* dos edifícios ruas e praças. Pois é essa localização que os insere na aglomeração. A localização se insere como valor de uso da terra [...], valor que no mercado se traduz em preço da terra. Tal como qualquer valor, o valor da localização também é dado pelo tempo necessário para produzi-la, ou seja, para produzir a cidade inteira da qual a localização é parte. Como acontece com todo produto do trabalho, o capitalismo faz todo o possível para transformar esse produto do trabalho em mercadoria. É verdade que não o consegue totalmente, pois não consegue reproduzir as aglomerações sociais sem as quais não há localização.

E remetendo a Lefebvre (1974 apud VILLAÇA, 1998, p. 73) continua:

O adquirente do espaço continua a adquirir um valor de uso. Qual? Ele não compra apenas um volume habitável permutável com outros [...] o adquirente é detentor de uma distância, aquela que interliga sua habitação a lugares, os centros de comércio de trabalho de lazer, de cultura, e de decisão.

Assim para Villaça, a expressão “produção social do espaço” veicula a idéia de que o espaço urbano é produzido. Ele defende que a terra urbana é matéria natural altamente trabalhada, assim como um avião ou um aparelho eletrônico. Ao contrário do que muito acreditam o valor deste produto não é apenas o dos edifícios (produzidos individualmente), pois “o valor do espaço é diferente dos elementos que o constituem. A terra urbana é mera matéria prima daquele produto assim como o alumínio é dos aviões” (VILLAÇA, 1998, p. 83).

Esta percepção de que o espaço urbano é socialmente produzido leva ao argumento de que a lógica de produção individual terra urbana (que é captada pela teoria do equilíbrio) é ofuscada pela lógica da produção de bens públicos (as redes urbanas). Os critérios de alocação espacial da provisão das redes urbana tornam-se assim determinantes, pois alteram a valorização de determinados espaços. Percebe-se que o papel do Estado - como provedor das grandes redes de infra-estrutura, e particularmente de transportes - é chave para o entendimento da tendência à diferenciação intra-urbana que se contrapõe àquela de equalização. Voltando para Smith (2008, p. 185, tradução nossa):

Na medida em que algumas instalações urbanas são consumidas em comum, nenhum capital individual será capaz ou estará disposto a produzi-las. Para manter as condições para um desenvolvimento ordenado do espaço urbano o Estado entra em cena<sup>4</sup>.

Se o papel do Estado na provisão dos serviços urbanos é determinante, permanece a questão: porque, e como, se dá o desequilíbrio na distribuição deste valor urbano produzido coletivamente? Para responder a esta questão é importante perceber como este produto coletivo tende a ser apropriado por grupos específicos. Smith defende que os critérios de alocação espacial das redes de infra-estrutura urbana, tendem a obedecer à lógica dos setores produtivos apesar de serem oferecidos pelo Estado.

Cidades territorializam capital através da aglomeração espacial de infra-estruturas relativamente fixas e imóveis como sistemas de transportes, de fornecimento de energia, redes de comunicação e outras externalidades que permitem meios de produção, troca, distribuição e consumo historicamente específicos.<sup>5</sup> (BRENNER, 1999, p. 4, tradução nossa).

Esta citação é o ponto de convergência de diversos autores que investigaram o modo como o território urbano é produzido. Eles vêem o modo de produção capitalista como a principal força condutora do processo de urbanização, e conseqüentemente a principal causa do processo de diferenciação espacial urbano.

O capital é cada vez mais embutido no espaço tornando-se capital territorializado, capital fixo na terra, criando uma segunda natureza e uma estrutura de recursos geograficamente organizada que cada vez mais inibe a trajetória do desenvolvimento capitalista. (HARVEY, 2000, p. 59).

Ao falar de inibição do desenvolvimento capitalista Harvey refere-se à escala global. No entanto tal raciocínio pode ser aplicado à escala intra-urbana, assim como o faz Villaça (1998). Ele que identifica padrões de diferenciação do território comuns a seis grandes cidades brasileiras. Baseado nos destas cidades, o autor argumenta que as elites tendem a organizarem-se no mesmo setor da cidade onde toda a infra-estrutura urbana está concentrada, maximizando seu usufruto dos escassos recursos públicos municipais. Em seguida ele observa que quanto mais este setor urbano está consolidado, mais diferenciado ele está do resto da cidade, e menos provável é de que outro setor obtenha o mesmo padrão de desenvolvimento.

---

<sup>4</sup> Texto original: *To the extent that some urban facilities are consumed in common, no individual capital may be able or willing to provide them. To maintain the conditions for an orderly development of urban space, the State generally steps in.*

<sup>5</sup> Texto original: *“Cities territorialize capital through their agglomeration of relatively fixed and immobile infrastructures such as transport systems, energy supplies, communication networks, and others externalities that underpin historically specific forms of production, exchange, distribution and consumption”*

Para que ocorra esta tendência ao desequilíbrio uma condição importante é a aliança entre o capital produtivo e o Estado no processo de urbanização<sup>6</sup>. Na escala intra-urbana destaca-se o papel do capital imobiliário, pois como afirma Evans (2002), o mercado que forma a cidade é o mercado de terras. Nas cidades do terceiro mundo o setor imobiliário tem atuado exclusivamente na produção de espaços destinados às elites urbanas, fazendo com que uma aliança entre elites, capital imobiliário e Estado esteja na base do processo de produção das desigualdades sócio-espaciais. Assim, similarmente ao que foi diagnosticado pela literatura de regimes urbanos, a concentração de investimentos em determinadas porções da cidade tem sido o resultado de um processo social que Campos Filho (1999) denomina de clientelismo de cúpula.

Esta tendência à crescente ampliação das diferenças intra-urbanas representa a base fundamental da teoria marxista do desenvolvimento desequilibrado. Os geógrafos marxistas argumentam que esta tendência ao desequilíbrio espacial urbano contribui significativamente para a ampliação dos contratos *sociais* urbanos. Desta forma, inverte-se a relação de causalidade entre espaço e sociedade: assim como os diferenciais sociais causam os diferenciais espaciais, admite-se também que os diferenciais espaciais reproduzem as desigualdades sociais. A teoria da produção do espaço conduz a uma percepção de que o espaço produzido torna-se não apenas reflexo da estrutura desigual da sociedade, mas também agente reprodutor de tais desigualdades<sup>7</sup>.

Ao perceber a capacidade que a ação do Estado possui de alterar as vantagens locacionais reproduzindo relações de desigualdade ou criando novas desigualdades urbanas com sua lógica própria, a literatura urbana brasileira passa a investigar tal fenômeno. Alguns autores procuram identificar os efeitos sociais deste processo de apropriação privada de bens produzidos pela comunidade, que tem sido denominado especulação imobiliária.

Campos Filho, por exemplo, dedica um livro inteiro para defender a tese de que a falta de controle do Estado sobre processos de apropriação privada de bens coletivos urbanos é a raiz dos principais problemas das cidades brasileira. Dentre tais problemas ele destaca particularmente a questão do encarecimento do preço da terra urbanizada e, com menor

---

<sup>6</sup> Vários são os autores consultados que remetem ao trabalho de Logan e Molotch (1987) para falar desta tendência a aliança entre o capital imobiliário e o Estado no processo de gestão urbana (Desfor e Keil, (2004); Gottdiener, (1997); Evans (2002), e no Brasil, Ferreira, (2007)) Esta literatura ficou conhecida como teoria dos regimes urbanos.

<sup>7</sup> O planejamento urbano é capaz de alterar e distribuir as vantagens locacionais no território. Veremos mais na frente como o planejamento urbano brasileiro reconheceu tal processo e vem tentando atuar não apenas na distribuição dos usos na cidade, mas principalmente na estrutura de propriedade urbana.

ênfase, a ocupação irregular dos espaços ambientalmente frágeis. O autor define a existência de pelo menos cinco formas de especulação imobiliária recorrente nas cidades brasileiras:

- especulação derivada de **investimentos públicos valorizadores** de bens imóveis [...];
- especulação derivada de **alterações nos zoneamentos ou nos gabaritos** das edificações permitindo-lhes maior verticalização. Esta verticalização pressupõe uma capacidade existente ou futura a ser construída ou instalada de infra-estrutura urbana; Esta infra-estrutura é, na quase totalidade, produzida pela comunidade como um todo através do governo [...];
- a especulação derivada da **retenção de imóveis vazios**, especialmente terrenos que reduz artificialmente a oferta de espaço para uso urbano [...];
- a especulação derivada da **não obediência à legislação urbanística**, dando vantagens indevidas ao loteador e empreendedor imobiliário ilegal, sobre aquele que obedece às leis [...];
- a especulação derivada das **leis fiscais e imobiliárias**, que no Brasil são o imposto territorial e municipal, que beneficiam algumas áreas da cidade com a ausência de lançamentos ou avaliações do valor venal intencionalmente ou não reduzidos, em detrimento de outras leis, essas que, por serem iníquas geram ganhos imobiliários indevidos. (CAMPOS FILHO, 1999, p. 76-77)

Algumas destas formas de especulação serão identificadas durante a análise empírica do DF e sua expansão, nos capítulos 03, 04 e 05 deste trabalho. Uma forma particularmente presente é a especulação com as terras localizadas imediatamente externas ao limite do perímetro urbano. Com relação a este processo, alguns autores destacam a incidência de custos sociais da transformação indiscriminada das terras rurais para terras urbanas. Ao estudar esta questão Santoro e Bonduki (2009) identificaram uma literatura que defende que as terras baratas da franja urbana constituiriam o lugar mais lucrativo para a abertura de novos loteamentos habitacionais (BORRERO, 2002; BIDERMAN, 2007 apud; SANTORO e BONDUKI 2009). Para esses, na mudança de uso rural para urbano há uma grande valorização da terra, que corresponde à maior valorização da “vida” de um terreno. “Nesta linha de pensamento, os atores principais desse processo de urbanização são os agentes, que produzem solo apenas parcialmente urbanizado: o promotor, gerente, construtor, vendedor, os investidores, entidades financeiras e fiduciárias, associações imobiliárias, grêmios de setor (avaliadores, construtores, etc) e o proprietário do lote” (SANTORO e BONDUKI; 2009).

A questão da especulação reforça a teoria de desenvolvimento desigual que defende uma tendência estrutural ao desequilíbrio sócio-espacial. Tal perspectiva não deixou de ser questionada por seus próprios autores. Gottdiener por exemplo destaca o papel da política, particularmente na escala local, em contrapor-se a tendência ao desequilíbrio intra-urbano. Isto nos leva à discussão entre estrutura e agenciamento que Evans (2002) desenvolve. Esta discussão será retomada no item 1.4. Por ora, é importante esclarecer como a teoria de produção do espaço pode se aplicar também à relação entre cidade e natureza.



### 1.3 PRODUÇÃO SOCIAL DA NATUREZA

Apesar dos avanços da teoria de produção do espaço com relação à ciência urbana convencional, ela possui a limitação de não problematizar a dimensão ambiental e os processos ecológicos urbanos. Esta teoria descreve o processo de urbanização como uma contínua dominação da natureza pelo homem através da construção das redes de infraestrutura. Ela deixa a impressão de que os limites naturais do sítio urbano são totalmente superados com a construção das cidades, incorrendo assim no antropocentrismo da ciência urbana moderna ou, de acordo com Castree (2000), num excessivo construtivismo.

Alguns autores (HARVEY, 1996; SMITH, 2008(1984); SWYNGEDOUW, 2001) procuraram avançar esta teoria na direção de reconhecer a existência de processos ecológicos capazes de constituir barreiras a determinadas atividades urbanas, ou formar espaços mais propícios a certos usos. Para eles, o processo de urbanização não supera a natureza, mas a metaboliza.

Smith (2008(1984)) foi precursor da teoria de produção da natureza em seu livro “desenvolvimento desigual”. Ele nega a antológica separação entre sociedade e natureza, freqüente tanto no meio acadêmico como no senso comum. Sua tese de produção da natureza procura conduzir-nos além deste dualismo social/natural defendendo a existência de uma relação dialética entre sociedade e natureza. Para ele, o ser humano modifica a natureza enquanto simultaneamente a natureza influencia suas formas de ocupação do território. Este ponto de vista nos ajuda a fugir do determinismo tecnológico que acredita na superação das barreiras naturais através do desenvolvimento de uma complexa rede de infra-estruturas. A dialética sociedade/natureza também é importante no sentido de evitar a crença de que o comportamento humano seria regido por leis naturais pré-estabelecidas, como nas teorias de ecologia urbana. Tal perspectiva também tem sido chamada de determinismo ecológico.

Negando estas duas posições extremas, que Harvey (1996) denomina de pêndulo otimismo/pessimismo, vários são os autores que avançam na direção de um entendimento mais complexo da relação sociedade natureza, desde os mais ligados às ciências naturais (MOTA, 2003, MCHARGH, 1992) até aqueles que partiram das ciências sociais (ACSELRAD, 2001; GANDY, 2002). Esta relação está sucintamente explicitada na seguinte passagem de Heynen (2003): assim como os outros animais, o ser humano também metaboliza o meio ambiente, mas o faz mediado por processos econômicos, culturais, e políticos.

Infelizmente estes avanços teóricos na direção de uma maior compreensão da relação sociedade natureza ainda não foram capazes de unir o universo das políticas sociais e ambientais. O caso brasileiro será objeto de estudo no próximo capítulo. Mas antes de analisar os desdobramentos práticos e os impactos sociais de tal distanciamento epistemológico é importante entender o conceito da produção social da natureza. Ele vai muito além do reconhecimento da necessidade de incluir a dimensão social na agenda ambiental. Ele representa uma teoria explicativa de como o ser humano transforma o meio ambiente, ou seja, quais as forças sociais que conduzem o processo de transformação da natureza.

Definindo natureza como o espaço da sociedade, Smith (2008) e Harvey (1996) afirmam que a produção do espaço urbano e a produção da natureza são indissociáveis. Fazendo uso da noção marxista de produção – o processo de conferir valor ao meio ambiente através do trabalho humano – os autores defendem a existência de uma tendência à produção desequilibrada da natureza. Mas iremos por parte. Primeiro é preciso entender um pouco melhor o processo de produção da natureza na cidade, para depois falar de um possível desequilíbrio.

O que significa natureza produzida? Voltemos para Smith:

A idéia de produção da natureza é paradoxal, a tal ponto de soar absurda, se julgada pela imagem superficial da natureza, mesmo em sociedades capitalistas. A natureza é geralmente entendida como exatamente aquilo que não pode ser produzida; é a antítese da atividade produtiva humana. Em sua imagem imediata, a paisagem natural se apresenta como o substrato material da vida cotidiana, o reino do valor de uso ao invés do valor de troca. Desta forma ela é altamente diferenciada através de vários eixos. Mas com o progresso da acumulação capitalista, e a expansão do desenvolvimento econômico, esse substrato material é cada vez mais produto socialmente produzido, e o eixo dominante de diferenciação é social na sua origem. Quando essa aparência imediata da natureza é colocada no contexto histórico, o desenvolvimento da paisagem material apresenta-se como um processo de produção da natureza. Os resultados diferenciados dessa produção da natureza são os sintomas materiais de desenvolvimento desigual. No nível mais abstrato, todavia, é na produção da natureza que se fundem e se unem os valores de uso e os valores de troca, e o espaço da sociedade<sup>8</sup>. (SMITH, 2008, p. 49-50, tradução nossa)

Este entendimento de “natureza socialmente produzida” é particularmente adequado à questão da preservação dos ecossistemas urbanos. Por traz da retórica preservacionista, o que

---

<sup>8</sup> “The idea of production of nature is indeed paradoxical, to the point of sounding absurd, if judged by the superficial appearance of nature even in capitalist society. Nature is generally seen precisely that which cannot be produced; it is the antithesis of human productive activity. In its most immediate appearance, the natural landscape presents itself as the material substratum of daily life, the realm of use values rather than exchange values. As such, it is highly differentiated along any number of axes. But with the progress of capital accumulation and the expansion of economic development, this material substratum is more and more the product of social production, and the dominant axis of differentiation are increasingly societal in origin.” (SMITH, 2008, p. 49-50).

existe de fato é a produção de espaços naturais. Argumenta-se que estes espaços são produzidos, ao invés de preservados, no sentido de que eles recebem vastas quantias de recursos para manter suas características naturais, como limpeza, instalação de infra-estrutura de lazer, e inspeção contra eventuais invasões. O problema de possíveis invasões revela o “custo de oportunidade” do não-parcelamento daquele ecossistema. Exatamente por causa dos custos da preservação ambiental (freqüentemente não reconhecido pelas políticas ambientais), as comunidades mais abastadas têm menores dificuldades em pagar por estes espaços. Isto explica porque os critérios de alocação espacial dos parques ecológicos urbanos tendem a estar mais fortemente relacionados à sua localização no contexto intra-urbano que suas características naturais.

Entretanto, ao contrário do que o parágrafo acima pode induzir o leitor, a noção de Smith de produção da natureza, é muito mais do que a produção de ecossistemas com feições naturais, ou “espaços preservados” do senso comum. Para Smith, ao produzir o espaço, a sociedade está de fato produzindo a natureza. Em suas próprias palavras:

A menos que o espaço seja conceituado como realidade completamente separada da natureza, a produção do espaço é um resultado lógico da produção da natureza. Várias superposições seriam necessárias com relação ao significado do espaço e da relação entre espaço e natureza, mas o argumento demonstrando a produção do espaço seria claramente direto<sup>9</sup>. (SMITH, 2008, p. 92, tradução nossa).

Para Smith, a questão relevante não é se - e em que medida - o homem é capaz de dominar a natureza. Esta questão estaria formulada na linguagem pré-capitalista da dicotomia homem-natureza. A questão realmente importante é *como produzimos natureza e quem controla esse processo de produção da natureza*. (SMITH, 2008, p. 89).

Assim, no processo de alocação espacial dos parques urbanos, assim como das infra-estruturas, e de qualquer outro investimento urbano, importa saber quem decide e baseado em quais critérios tal decisão foi tomada. A teoria da localização, ou da renda diferencial da terra, nos lembra que determinados espaços serão mais beneficiados com tais investimentos do que o resto da cidade.

Smith explica esse processo ao sugerir que, com o desenvolvimento capitalista, ao padrão de diferenciação do substrato material (por exemplo, tipos de solo, declividade, cobertura vegetal, disponibilidade de água) vão aos poucos sendo adicionados fatores de

---

<sup>9</sup> “Unless space is conceptualized as a quite separate reality from nature, the production of space is a logical corollary of the production of nature. Several assumptions would be required concerning the meaning of space and the relationship between space and nature. But the argument demonstrating the production of space would be fairly straightforward.” (SMITH, 2008, p. 89)

diferenciação socialmente produzidos. Isto tem a ver com a alocação espacial de investimentos no território. São estes investimentos que vão determinar, em grande medida, a escolha dos ecossistemas “preservados”, das áreas que receberão investimentos urbanos ou das áreas destinadas à expansão urbana e mais uma infinidade de escolhas “espaciais” referentes ao processo de urbanização. Mesmo se as áreas escolhidas forem menos propícias do ponto de vista ecológico, a lógica socioeconômica acaba se sobrepondo à lógica ecológica<sup>10</sup>.

Para Smith, assim como a produção do espaço, a produção da natureza é materializada pela construção de uma série de infra-estruturas relativamente fixas que são capazes de superar as barreiras e limitações naturais à ocupação urbana. Deste processo resultaria o espaço relativo (em contraposição ao espaço absoluto), onde as características naturais seriam menos importantes em determinar o valor do espaço do que suas vantagens locais com relação aos outros espaços.

Desta forma, o processo de produção desigual da natureza torna-se sinônimo daquele de produção do espaço, sendo os fatores de produção da desigualdade idênticos: o papel do Estado na expansão nas redes de serviços urbanos e do descontrole de tendências de especulação imobiliária. Na verdade, o grande avanço da teoria de produção da natureza é o reconhecimento de uma relação metabólica entre processos naturais e processos sociais, relação esta que, no meio urbano, é representada pelo processo de produção do espaço capitalista. Assim, da mesma forma - e pelas mesmas razões - que a produção desigual do espaço tem sido capaz de aumentar as desigualdades sociais, a produção da natureza também tem revelado efeitos sociais perversos.

A desigualdade no processo de produção da natureza relaciona-se à diferenciação do quadro natural (através dos investimentos urbanos) dentro de uma escala pré-definida. Na escala urbana, Smith destaca a existência de uma relação direta entre desenvolvimento urbano (urbanização) em uma porção do território urbano, e o subdesenvolvimento de outras porções. No contexto norte-americano, a diferença de qualidade ambiental entre os subúrbios e a zona central decadente torna-se o foco do trabalho do autor. No contexto das cidades do terceiro mundo, chama atenção o contraste entre a natureza produzida dos bairros nobres, e a natureza ameaçadora, causadora de desastres ambientais nos assentamentos ilegais descrito por Mike Davis em seu livro *Planeta Favela* (2006). A falta de infra-estrutura sanitária básica nas cidades do terceiro mundo muda a escala e a magnitude das conseqüências do

---

<sup>10</sup> Entretanto, é importante não perder de vista que a lógica ecológica não desaparece, como defende a tese de dominação da natureza.

desenvolvimento desigual, mas não muda a sua lógica: a supremacia do mercado, ou do modo de produção capitalista, no processo de urbanização. Esta hegemonia da lógica de mercado (“accumulationist logic”) revela a supremacia do valor de troca da terra sobre seu valor de uso (EVANS, 2002).

Alguns autores brasileiros têm destacado como a ascensão da problemática ambiental no mundo trouxe à tona a importância do espaço (TORRES, 1997; RODRIGUES, 1998; COSTA, 2006). Nesta direção, RODRIGUES (1998, p. 8) destaca que

Este conjunto de problemas, a questão ambiental, (re)coloca em destaque contradições da produção social do espaço e das formas de apropriação da natureza. Formas de apropriação tanto reais - as formas concretas pelas quais a natureza é transformada -, como simbólicas - o pensamento sobre estas apropriações e transformações.

Torna-se assim necessário compreender e questionar a lógica de desenvolvimento desigual própria do sistema capitalista politizando o processo de produção do meio ambiente urbano, reconhecendo a existência de custos e benefícios da urbanização e as desigualdades na sua distribuição. Este é o principal objetivo de uma emergente literatura que politiza a questão da distribuição sócio-espacial dos custos e benefícios da urbanização.

Para referir-se a esta literatura adotarei o termo Ecologia Política. Trata-se de uma expressão mais ampla capaz de englobar tanto autores ligados ao movimento socioambiental que se identificam com a bandeira da justiça ambiental (Acelrad (2001) no Brasil), como aqueles que questionam o paradigma da ecologia econômica dominante nas agências internacionais de financiamento (destaca-se o trabalho de Alier (2007), que usa a expressão “ecologismo dos pobres”). Entretanto, tais autores não possuem um foco especificamente urbano. Neste sentido, outra vantagem da Ecologia Política é o fato de que ela se baseia fortemente na *Economia* Política, uma literatura mais familiar aos estudiosos da questão urbana, o que permite um maior diálogo com autores que tratam especificamente do urbano, embora nem sempre considerando explicitamente questões ambientais.

#### **1.4 ECOLOGIA POLÍTICA DO PROCESSO DE PRODUÇÃO DO MEIO AMBIENTE URBANO**

A discussão teórica dos itens anteriores leva à conclusão que o modelo de urbanização capitalista possui uma tendência ao desequilíbrio sócio-ambiental, e que é na lógica de capitalista de produção do espaço urbano que devemos buscar as causas das desigualdades

urbanas. Tal modelo produtor de desigualdades não é “natural”. No entanto, ele domina o modo de produção da cidade tornando-se uma força estrutural.

A tendência à desigualdade socioambiental, identificada pela teoria de produção social da natureza, seria uma força estrutural agindo sob diferentes geografias urbanas. Cada uma destas geografias sofre influência de processos ecológicos e forças políticas locais específicas. Se existe uma tendência geral ao aumento das desigualdades no processo de produção da natureza urbana identificada pela teoria marxista, é importante destacar que as estratégias políticas locais possuem poder de combater ou legitimar esta tendência.

Largamente baseada no estudo das políticas urbanas de cidades de países ricos, a literatura em economia política investiga a possibilidade de contraposição da tendência ao desequilíbrio do modo de urbanização capitalista. Um dos autores que partem do marxismo e avançam nesta direção é Gottdiener (1997). Ele confirma que o processo de diferenciação intra-urbano é regido pela lógica de acumulação capitalista, e que isso resulta em desigualdades sócio-espaciais, mas ele critica o excessivo estruturalismo dos marxistas ortodoxos. Ele identifica diferentes frações de capital competindo entre si por investimentos urbanos e adiciona complexidade à questão. Apesar do reconhecimento do processo de urbanização como um processo de acumulação capitalista, a crença num processo de exploração social inerente ao capitalismo não é suficiente para ele. Ele aprofunda sua análise na direção da identificação de grupos de interesses divergentes, e o modo como eles competem entre si ou se unem. Uma coalizão entre atores públicos (Estado) e atores privados é essencial para permitir o desequilíbrio através da privatização de investimentos públicos.

No entanto, ao contrário da maior parte dos autores marxistas, ele não considera tal coalizão inevitável. Para ele o Estado e os capitalistas não são blocos homogêneos e nem sempre possuem interesses convergentes. É provável que corporações globais e firmas locais pressionem o Estado por investimentos em lugares distintos da cidade. Nesse caso, a decisão final do governo dependerá da estrutura de coalizões políticas locais. Em outras ocasiões, diferentes esferas de governo podem representar interesses divergentes. Isto faz com que ele defenda que muito dos desequilíbrios produzidos não são intencionais. É por isso que ele afirma que o padrão de desigualdades espaciais é um resultado *contingencial* de um processo descoordenado. Ele chama atenção para o papel do Estado, no processo de produção do espaço e afirma que tanto os marxistas ortodoxos como os liberais possuem uma ênfase excessiva nos fatores econômicos. (GOTTDIENER, 1997).

Assim como a economia política urbana, a ecologia política urbana enfatiza o papel das coalizões locais de legitimar ou contrapor-se à tendência estrutural ao desenvolvimento

desigual. Eles admitem que o pensamento ecológico tradicional não problematiza esta relação e está muito pouco atento aos efeitos sociais/ distributivos da degradação/proteção ambiental. Este seria, portanto, o ponto de convergência de vários autores: a percepção de que a ciência ecológica tradicional não politiza a questão ambiental, colocando-se acima de conflitos de interesses. A esta literatura, incomoda o fato de que o ecologismo dominante encara a proteção ambiental como uma questão de interesses comum. Neste sentido a afirmação de Gandy (2002, p. 10-11, tradução nossa) é esclarecedora:

O pensamento ecológico é criticamente deficiente no que diz respeito à produção social da natureza. No fundo, o ponto de vista ecológico não questiona o papel do capital na produção do espaço urbano e é nitidamente silencioso para as relações sociais de poder. Apesar de se apresentar como “novidade”, a fusão entre natureza e sociedade não representa uma quebra radical com o passado, mas simplesmente re-organiza uma antiga tradição iluminista de fusão entre a Natureza e a Razão. [...] Se nós queremos incorporar a natureza como agente independente em nossa análise, precisamos ser sensíveis para a maneira como processos biofísicos são mediados pela cultura humana [...].<sup>11</sup>

Esta afirmação de que processos biofísicos são mediados pela cultura humana aproxima-se do argumento de Smith ao defender que ao padrão de diferenciação biofísico vão sendo adicionados fatores de diferenciação socialmente produzidos. Trata-se da relação dialética entre sociedade e natureza. Smith, no entanto, não problematiza as disputas em torno da definição destes fatores de diferenciação socialmente produzidos.

O Ponto de Vista de Gandy é parte da crescente literatura em ecologia política que pretende preencher a lacuna do pensamento ecológico tradicional introduzindo as relações de poder na compreensão dos processos naturais. Estes autores (GANDY, 2002; DAVIS, 1998; CRONON, 1996, por exemplo) possuem como tema central as desigualdades socioeconômicas criadas por processos de apropriação desigual dos recursos ambientais. Eles exploram a relação entre conflitos ambientais e conflitos de terra, e apontam para a necessidade de uma melhor compreensão das complexas relações entre natureza e o espaço humano. Na escala urbana, as disputas ambientais parecem estar bastante relacionadas às disputas em torno da apropriação do território.

Esta perspectiva teórica também tem se desenvolvido no Brasil. RODRIGUES (1998, p. 8), por exemplo, destaca que:

---

<sup>11</sup> “Yet, the ecological view is critically deficient with respect to the social production of nature. At root, the ecological perspective does not question the role of capital in the production of urban space and is largely silent on questions of social power. Despite the claims on “newness”, the ecological fusion of nature and society does not represent a radical break with the past but simply reworks the long-standing Enlightenment preoccupation with the unification of Nature and Reason. [...] If we want to incorporate the independent agency of nature into our analysis, we need to be sensitive to the way in which biophysical processes are mediated through human culture [...]” (GANDY, 2002, p. 10-11).

Os problemas ecológicos parecem, à primeira vista, referir-se apenas às relações homem-natureza e não as relações dos homens entre si. É preciso, assim, ter cuidado para não ocultar a existência e as contradições de classes sociais para compreender a problemática ambiental em sua complexidade, pois os problemas ambientais dizem respeito às formas como o homem em sociedade apropria-se da natureza.

Infelizmente, tanto no contexto nacional como no internacional, poucos são os autores que buscam aplicar esta perspectiva politizada do ambientalismo para a escala urbana. Talvez isso se deva à barreira da interdisciplinaridade necessária para tal empreendimento. O estudo dos processos urbanos tem historicamente sido objeto das ciências sociais, particularmente da geografia e do planejamento urbano. Para as ciências ambientais, o urbano ainda pertence ao reino do “não-natural” o que reproduz a velha dicotomia sociedade/natureza tão criticada anteriormente neste trabalho<sup>12</sup>.

No sentido de destruir esta barreira, Evans (2002) defende a urgência de se transferir o debate político ecológico sobre justiça social e sustentabilidade dos campos e florestas para as ruas, indústrias e redes sanitárias do ambiente construído. Considerando que o mundo está se urbanizando particularmente nos países do terceiro mundo, tal transferência permitiria aplicar a ecologia política para as arenas sociopolíticas em que as pessoas escolheram como destino. Evans, dentre vários autores, encara a problemática ambiental urbana dos países de terceiro mundo como uma das mais importantes questões ambientais globais.

Entretanto este é um caminho de duas mãos: Assim como devemos adicionar a perspectiva social crítica ao pensamento ambiental, também devemos adicionar a dimensão ambiental ao pensamento político-econômico urbano. Não são tarefas fáceis, mas importantes. Do ponto de vista dos autores que partem da problemática social, nos quais eu me incluo, a questão ambiental é particularmente relevante tendo em vista a enorme legitimidade política que o objetivo da proteção ambiental tem demonstrado. Para Evans, “invocar o objetivo da sustentabilidade emerge como a mais efetiva objeção ideológica à lógica “acumulacionista” que privilegia o crescimento econômico como o supremo critério para melhorar o bem-estar social.<sup>13</sup>” (EVANS, 2002, p. 4, tradução nossa) Não é difícil perceber que argumentos ambientais têm apresentado crescente legitimidade política, no mundo inteiro.

Esse processo, já chamado por Topalov (1997) de esverdeamento dos discursos sócio-políticos, refere-se à enorme capacidade que a questão ambiental possui de validar projetos sociais de grupos de atores específicos em cada lugar. No processo de luta política por acesso

<sup>12</sup> Dois autores que têm colocado esta questão de uma forma bastante clara são Harvey (1996) e Spirn (1995). Harvey, por exemplo, se pergunta “o que tem de tão artificial (unnatural) na cidade de Nova York?”

<sup>13</sup> “*Invoking the goal of ecological sustainability has emerged as the most ideologically effective challenge to the “accumulationist” logic that privileges economic growth as the ultimate criterion of improved welfare.*” (EVANS, 2002, p. 4).



à cidade, os discursos a respeito do meio ambiente têm exercido forte influência em várias cidades do mundo. Mas quais projetos sociais, ou qual modelo de cidade o ambientalismo hegemônico defende, depende - em grande medida - da constelação de forças políticas locais.

Topalov (1997, p. 37) observa que na França, o ecologismo tem sido usado para justificar a interrupção da construção de grandes conjuntos de habitações sociais em benefício da expansão da casa individual. No Canadá, ao contrário, o discurso ecológico critica o desperdício do espaço e dos recursos do habitat disperso, e defende um programa de densificação imobiliária.

Na realidade urbana brasileira também existem grandes variações entre os desdobramentos práticos do ambientalismo urbano em cada realidade. Em Brasília a narrativa ambiental dominante defende a proteção de enormes quantidades de áreas verdes dentro da malha urbana, o que produz um tecido urbano dos mais dispersos do país. Isso contradiz um modelo de cidade sustentável bastante difundido, que defende um tecido urbano compacto<sup>14</sup>. Temos por exemplo o caso de Aparecida de Goiânia, uma cidade-subúrbio de Goiânia, cujo Plano Diretor define como principal problema ambiental urbano a falta de conexão entre seus loteamentos, aprovados de forma pouco criteriosa o que dificulta a provisão de infra-estrutura. Lá a solução ambientalmente correta é reduzir os limites da cidade propriamente dita de forma a gastar menos recursos naturais para prover a cidade de serviços urbanos básicos (BRASIL, 2001).

Percebe-se assim que as políticas públicas de preservação da natureza urbana não são socialmente neutras. Se não houver ação afirmativa no sentido de assegurar os interesses de grupos pouco representados, a tendência é que a proteção ambiental sirva aos grupos hegemônicos. Baseado no caso do Reino Unido, Jonas e Gibbs (2004) expõem como os objetivos ecológicos têm sido seletivamente incorporados pelo Estado como resposta a esse processo de esverdeamento da gestão urbana contemporânea. Eles afirmam que tal processo é tão importante quanto o processo de ascensão da ideologia neoliberal nos anos 90.

## **1.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Voltando para o argumento central da ecologia política urbana, este trabalho destaca como um aspecto muito relevante para a efetivação do projeto de sustentabilidade a relação entre justiça social e proteção ambiental. Isto porque, apesar de ambos objetivos questionarem

---

<sup>14</sup> Para uma descrição detalhada do modelo de cidade compacta como ambientalmente correta ver Rogers, 2001

a lógica de acumulação capitalista eles não estão automaticamente associados. O próximo capítulo trabalha exatamente esta questão: se ambos são objetivos anti-hegemônicos, quais os dilemas e conflitos entre a proteção ambiental e a redistribuição do espaço urbano no contexto da urbanização brasileira?

## 2 O CONFLITO ENTRE O DIREITO À CIDADE E PROTEÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

Embora a presença da regulação ambiental não seja nova em processos de planejamento urbano, o aumento das preocupações com a proteção dos recursos naturais do território urbano é uma tendência presente na gestão do território urbano no mundo inteiro. Esta nova variável política no processo de tomada de decisão sobre o ambiente urbano tem demonstrado uma alta capacidade de re-configurar dinâmicas territoriais urbanas devido ao seu apelo em diversos setores da sociedade civil, muitas vezes antagônicos entre si. Era de se esperar, portanto, que a maior aceitação da preservação ambiental produza inúmeros conflitos, como de fato aconteceu. O objetivo deste capítulo é identificar os dilemas e conflitos entre a proteção ambiental e a redistribuição do espaço urbano na política territorial brasileira.

No contexto brasileiro, chama atenção o conflito entre necessidade de racionalizar o uso dos recursos naturais urbanos e a garantia do direito à cidade para grupos sociais marginalizados. No Brasil, esta divergência foi institucionalizada pelo marco regulatório federal. Por um lado, as políticas urbanas têm privilegiado a questão da distribuição social dos serviços urbanos em detrimento dos impactos da urbanização sobre o quadro natural. Por outro lado, a política ambiental tem privilegiado a proteção de ecossistemas de grande representatividade ecológica, como a Amazônia, e concentrado menos esforços na proteção de ecossistemas urbanos. A questão central deste capítulo gira em torno da relação entre estes dois objetivos socialmente aceitos: o direito à cidade, e a proteção ambiental no contexto da gestão urbana brasileira.

Para alguns estudiosos do assunto o conflito entre direito à cidade e proteção ambiental é uma falsa questão. Fernandes (2004), por exemplo, defende esta posição ao sugerir que “os dois são valores e direitos sociais constitucionalmente protegidos, tendo a mesma raiz conceitual, qual seja, o princípio da função sócio-ambiental da propriedade” (FERNANDES, 2004, p. 1). De fato, tanto a função social da propriedade como sua função ambiental são conceitos capazes de impor limites ao interesse privativo do proprietário em prol dos interesses da coletividade, seja para as atuais ou as futuras gerações.

No entanto, se o direito à cidade e a proteção ambiental não são objetivos auto-excludentes, eles tampouco são automaticamente associados. Diversas são as ocasiões onde a proteção ambiental impõe maior desigualdade social. A recíproca também é verdadeira: o combate a exclusão urbana de grupos marginalizados através de programas de regularização de favela tem conduzido a uma maior degradação ambiental urbana.

Nos últimos anos o Brasil tem produzido uma vasta literatura em torno desta questão (MARTINS, 2006; ALVES, 2007; ANCONA, 2007). Esta literatura tem se concentrado no dilema mais visível nos fóruns de discussão a respeito da gestão ambiental urbana: a escolha entre (1) recuperar ecossistemas urbanos degradados expulsando a população de baixa renda que invadiu e degradou o lugar ou (2) aceitar a irreversibilidade da depredação do meio natural e garantir o direito a moradia da população. Tal situação coloca a questão ambiental e a questão social de lado opostos.

No entanto os mecanismos de *planejamento* capazes de evitar este dilema socioambiental urbano são raramente explorados, apesar de serem reconhecidos por uma grande parte dos autores ligados ao planejamento urbano. Refiro-me à única forma de evitar tal dilema: o combate a um modelo de planejamento socialmente excludente e ambientalmente predatório ainda vigente na maior parte dos municípios brasileiros. Ou seja, o combate a um modelo de planejamento que, ao incentivar processos especulativos com a terra urbana impossibilita que uma grande parte de seus habitantes tenha acesso ao mercado imobiliário formal. Esta população tem como única saída para suas necessidades de moradia os loteamentos clandestinos ou as invasões localizados na maior parte das vezes nos espaços que sobram da cidade regulada: beira de córregos e encostas íngremes. Este trabalho pretende contribuir para preencher esta lacuna na literatura abordando a questão socioambiental urbana a partir de uma perspectiva que poderia de chamar de preventiva. Quais os dilemas e conflitos entre setores ambientalistas e o movimento de moradia quando se trata de definir o modelo de ocupação do território urbano?

De modo a ressaltar a relevância de estudos que evidenciem os custos socioambientais deste conflito, este capítulo inicia-se por uma rápida análise do padrão de distribuição espacial das desigualdades urbanas nas cidades brasileiras. Em seguida descreve a relação direta da questão da segregação sócio-espacial com a ecologia do território, chamando atenção para o fato de que o quadro natural exerce influência sobre o padrão de desigualdades urbanas. Para isto utilizou-se o conceito de desigualdades ambientais. As duas seções seguintes tratam da ação do Estado brasileiro sobre este contexto de desigualdades intra-urbanas previamente descrito. Elas investigam como as regulações federais têm procurado lidar com a questão, e evidenciam as tensões existentes entre as políticas urbanas e as políticas ambientais federais. Os resultados de tais ações do Estado, no entanto, só poderão ser avaliados no caso específico do Distrito Federal, que será objeto de investigação mais profunda no decorrer do trabalho.

Isto porque a maior parte destas políticas urbanas e ambientais depende de ações do poder local para ser implantada.

## 2.1 DESIGUALDADES URBANAS

Ao longo das décadas de 70 e 80, o padrão de diferenciação do espaço intra-urbano das grandes cidades do terceiro mundo foi explicado por meio do modelo de segregação sócio-espacial centro-periferia. Apesar das enormes diferenças entre realidades culturais distintas, as metrópoles dos países pobres tinham em comum a existência de uma periferia cuja população vivia em condições de vida infinitamente inferiores às aquelas oferecidas nos bairros mais centrais.

Tais diferenças espaciais intra-urbanas revelaram-se um mecanismo perpetuador de desigualdades sociais preexistentes. Para explicar esse processo o termo “espoliação urbana” de autoria de Kowarick (1979) tem sido bastante adotado. Este termo defende que as diferenças de qualidade ambiental urbana entre espaços centrais e periféricos constituem um fator de agravamento de tensões sociais. Torres e Marques revelam um pouco deste efeito socialmente regressivo do modelo de organização espacial das cidades brasileiras na seguinte passagem:

Os espaços periféricos metropolitanos foram tratados, ao longo das décadas de 1970 e 1980, como regiões habitadas por população operária, inserida muito precariamente na estrutura de renda e ocupações, que autoconstruía suas casas em terrenos ocupados ou localizados em loteamentos clandestinos/irregulares, tinha acesso muito precário a equipamentos e serviços urbanos e tendia a gastar uma parte significativa de seu tempo livre em longas viagens em transportes públicos de má qualidade (TORRES; MARQUES, 2001, p. 2).

Além da diferença de qualidade ambiental entre centro e periferia, o espraiamento da malha urbana resultante de um modelo de urbanização que empurrava os pobres para áreas cada vez mais distantes foi outro fator duramente criticado por estudiosos do espaço urbano. As críticas ao espraiamento excessivo da cidade se deram particularmente pelas dificuldades em racionalizar os investimentos em infra-estrutura urbana.

Outro problema destacado foi a grande incidência de áreas não urbanizadas situadas entre o centro rico e a periferia pobre. Estender as redes de serviços urbanos, e particularmente transportes, para os grandes conjuntos habitacionais periféricos implicava necessariamente beneficiar os proprietários destas áreas intermediárias. Estes eram, via-de-regra, grandes proprietários imobiliários que se apropriavam de investimentos públicos num

processo classificado por Campos Filho (1999) como retenção especulativa de terrenos. Tais áreas ficaram conhecidas como vazios urbanos.

Nas últimas décadas este modelo de segregação centro-periferia apresenta sinais de enfraquecimento. A literatura nacional e internacional aponta importantes mudanças no padrão de desigualdade e segregação na metrópole contemporânea, caracterizado pela complexificação do padrão de distribuição da qualidade ambiental urbana, e por uma maior fragmentação do tecido urbano. As mudanças na estruturação interna das cidades revelam-se através da maior diversificação social em áreas até então exclusivas das camadas de baixa renda, da difusão da pobreza por todo o tecido urbano e da emergência de novas formas de segregação das camadas médias (MARCUSE; VAN KEPEN, 2000; RIBEIRO; LAGO, 1994; DAGUIA, 2006).

O espraiamento urbano da classe média, que já não é novidade na geografia urbana norte-americana, tem se popularizado também no terceiro mundo. São os enclaves fortificados, que não guardam relações de proximidade e complementaridade com seu entorno imediato, habitados por famílias de alta mobilidade espacial (MARCUSE; VAN KEPEN, 2000). No Brasil, esse fenômeno não é tão recente e também está associado à abertura de grandes eixos viários de ligação com os locais de maior concentração de empregos na cidade.

O outro processo, a generalização de espaços de pobreza por todo o território – em contraste com sua concentração em espaços periféricos – foi constatada por Davis (2006) em seu estudo sobre as favelas do terceiro mundo. As causas e explicações para este fenômeno são várias. Por um lado, Davis argumenta que tais espaços disponíveis na periferia eram produzidos por políticas urbanas orientadas pela teoria de bem-estar social que têm sido questionadas em tempos de globalização. Por outro lado, Ribeiro e Lago (1994) defendem que a deterioração de alguns espaços bem localizados se deve ao fato de que os grupos sociais vulneráveis se vêem obrigados a localizarem-se em espaços centrais que favoreçam a inserção no mercado de trabalho informal.

O que parece ser relativamente consensual nesta literatura é uma percepção de que este novo modelo não representa uma melhoria nos níveis de desigualdade intra-urbana. As novas tendências espaciais não têm se revelado positivas do ponto de vista da distribuição *social* da qualidade ambiental urbana. Se, especialmente, bairros de baixíssima qualidade ambiental coexistem com espaços privilegiados, grupos de baixa renda continuam sem ter acesso a mínimas condições de vida na cidade. Assim, as mudanças recentes no padrão de segregação social das metrópoles do terceiro mundo constituem fatores de agravamento - e não diminuição - das desigualdades urbanas. Ribeiro e Lago (2004) falam de “diminuição

perversa” da segregação definida como uma nova face de um modelo de produção do espaço urbano que continua a privilegiar setores menos vulneráveis.

Sem discordar desta ótica pessimista, é importante ressaltar a existência de alguns fatores positivos que influenciam estas mudanças na estruturação interna das metrópoles. Dentre elas destaca-se a nova orientação das políticas habitacionais no sentido de assegurar aos ocupantes de assentamentos precários em áreas centrais o direito à localização. O questionamento das políticas de remoção das favelas para a periferia constitui uma importante vitória do movimento de moradia. Sem dúvida esta nova postura do planejamento urbano tem sido responsável pela maior permanência de bairros populares em áreas centrais.

Mas se por um lado, assegura-se o direito à localização, por outro lado, as políticas de bem estar social responsáveis pela produção estatal de habitação para a baixa renda sofreram uma forte retração na década de 90. O processo de espraiamento da malha urbana tinha o efeito socialmente positivo de aumentar a oferta de terras infraestruturadas ao empurrar a fronteira urbana para fora. Neste sentido, ganha força o argumento de Davis. Ele afirma que acabou a faixa de terra vital, gratuita ou barata nos arredores das cidades do terceiro mundo. Para ele, o resultado deste processo é o fato de que “os sem teto de hoje precisam apostar a vida em um jogo de azar contra desastres inevitáveis em encostas precárias, planícies sujeitas a inundações ou terrenos próximos a depósitos de lixo tóxico” (DAVIS, 2006, p. xx). Começa-se a evidenciar de forma bastante clara a relação entre o processo de produção da cidade e a crescente deterioração dos ecossistemas urbanos.

## **2.2 DESIGUALDADES AMBIENTAIS**

A breve reflexão sobre a distribuição da qualidade ambiental no espaço intra-urbano nos leva a perceber que o novo padrão de desigualdade urbano constatado anteriormente possui uma forte interação com os atributos ambientais do território. De um lado a periferização de parte da classe média possui uma forte associação com a busca por qualidade de vida, lotes maiores e contato com a natureza. Por outro lado temos o adensamento das favelas das zonas centrais com altas concentrações de riscos ambientais agravados, em grande medida, pela falta de infra-estrutura sanitária. É exatamente esta convergência entre fragilidade ambiental e pobreza urbana que permitiu a generalização da pobreza por todo o território urbano.

É importante ressaltar que o conceito de desigualdade ambiental não é apenas uma nova forma de apresentar um aspecto particular das desigualdades urbanas, qual seja, a falta de infra-estrutura. O fato de que os riscos ambientais não advêm simplesmente de falta de infra-estrutura é relevante para o entendimento do conceito de desigualdades ambientais (TORRES, 2000). Assim, até as cidades de países desenvolvidos, que já atingiram um padrão mínimo de infra-estrutura em todas as suas partes, não estão isentas das desigualdades ambientais. A ascensão do movimento de justiça ambiental nos Estados Unidos comprova esta afirmação.

No Brasil, além da falta de infra-estrutura, a dinâmica do quadro natural também tem se revelado um agente capaz de modificar o padrão de diferenciação sócio-espacial urbano. No Rio de Janeiro, a proximidade entre favelas e bairros nobres só foi permitida graças à existência de uma série de montanhas. Tais espaços, apesar da proximidade com a cidade foram desprezados pelo mercado imobiliário formal devido ao alto custo de urbanizá-los. Processo similar pode ser verificado em Fortaleza, onde as maiores concentrações de pobreza urbana próximas a bairros de alta renda estão em espaços formados por dunas (Freitas, 2004). Também em Brasília, as favelas localizadas nas proximidades no Plano Piloto ocupam espaços de solos hidromórficos (como a Vila Varjão), ou próximos a lixões (como a Vila Estrutural). O estudo de Davis (2006) caracteriza esta “coincidência” de forma bastante clara em diversas cidades do terceiro mundo.

Obviamente não se trata de coincidência o fato de que condições de precariedade social e urbana coexistem com ecossistemas de grande fragilidade ambiental. O quadro de insuficiência de política habitacional de baixa renda, a enorme pressão por moradia de baixo custo, o crescente valor de uma boa localização no contexto intra-urbano devido ao crescimento do trabalho informal e à baixa qualidade do transporte público, além da insuficiência do controle urbanístico e poder de polícia do Estado alimentam o processo de ocupação urbana de áreas ambientalmente frágeis e com vantagens locacionais se comparadas à periferia. O fator ilegalidade agrava a questão ambiental, pois ele impede a colocação de infra-estrutura urbana pelo poder público.

Entretanto, a coexistência entre favelas e áreas ambientalmente frágeis não significa que a manifestação da natureza no espaço urbano seja sempre um fator de desvalorização imobiliária. Determinados ecossistemas, escolhidos menos pelo seu valor ecológico e muito mais pela sua localização no contexto intra-urbano, são cuidadosamente produzidos para serem preservados. Muitos deles tornam-se vantagens habilmente construídas pelo mercado imobiliário para atraírem uma população com faixa de renda superior disposta morar em



bairros afastados da zona central com maior contato com a natureza. A mercantilização dos atributos ambientais do território tem se tornado um aspecto importante para o sucesso do fenômeno da dispersão urbana da classe média brasileira. (Para o caso de Belo Horizonte ver COSTA, 2006).

Assim, se por um lado, determinados ecossistemas são preservados pelo Estado e apropriados pela iniciativa privada através da valorização imobiliária dos terrenos lindeiros, por outro lado, proliferam condições de precariedade social e urbana em ecossistemas de grande valor ambiental.

Será que estamos diante de um caso de tragédia dos comuns (HARDIN, 1968), onde a natureza na cidade só será preservada se for privatizada? Muitos acreditam nesta tese, e defendem o controle rigoroso do acesso às amenidades ambientais, caso contrário os ecossistemas valiosos remanescentes no tecido urbano serão invadidos por populações insensíveis à causa ecológica.

Estas e outras formulações discursivas alimentam um processo bastante comum na prática cotidiana da gestão territorial de nossas cidades. Neste contexto, percebe-se que as políticas urbanas e ambientais entram frequentemente em conflito. As duas próximas seções exploram a evolução das regulamentações urbanísticas e ambientais brasileiras de modo a caracterizar o efeito da ação do Estado sobre o quadro de desigualdade urbana e ambiental descritos até aqui.

### **2.3 REGULAÇÕES URBANÍSTICAS**

A percepção de que a organização espacial urbana (e também o meio ambiente urbano) constitui um importante agente reprodutor de desigualdades sociais fez com que a literatura brasileira caracterizasse o atual padrão de urbanização como excludente e predatório (ROLNIK, 1997; MARICATO, 2001). Se por um lado a palavra excludente faz referência ao fator social, onde a falta de acesso à cidade por parte de grupos desprivilegiados perpetua sua condição de marginalizado, por outro lado a qualidade de predatório refere-se aos impactos ambientais deste modelo de urbanização. Isto porque a falta de alternativas de moradia acessível é vista como um importante fator para a invasão de espaços de grande valor ecológico. Esta construção do problema ambiental urbano, elaborada pelos setores acadêmicos ligados aos estudos da cidade, tem apresentado relativo sucesso em influenciar as políticas urbanas brasileiras. O marco regulatório federal encontra-se em processo de

renovação no sentido de superar um paradigma de planejamento urbano racionalista, apoiado na ideologia da modernidade e no desenvolvimentismo.

Antes de apresentar os desdobramentos da nova concepção de planejamento territorial contida no marco regulatório federal é importante caracterizar o modelo tradicional de planejamento. Tradicionalmente, o planejamento urbano das cidades brasileiras tem se baseado, entre outras coisas, na crença de que o acesso à cidade seria realizado através da inserção dos migrantes no mercado de trabalho. O desenvolvimento econômico seria condicionante para garantir padrões de desenvolvimento urbano equilibrado. Esta construção do problema é característica fundamental do que se convencionou chamar de planejamento urbano tradicional, ou abordagem convencional, ou ainda planejamento modernista. Dentre outras características relevantes destaca-se o tecnocratismo - a crença de que os técnicos são detentores do conhecimento científico e possuem legitimidade suficiente para definir os destinos da cidade. Destaca-se ainda a ênfase em instrumentos urbanísticos de caráter morfológico - como taxas de ocupação, índices de aproveitamento, tamanhos de lotes e densidades - cuja definição estava desconectada da realidade socioeconômica da maioria dos moradores da cidade.

Com bases nestes preceitos, as cidades brasileiras têm historicamente adotado planos diretores e zoneamentos que definem padrões de ocupação do solo baseados nos mercados de classe média e alta. Tais instrumentos tendem a destinar uma grande porção do território urbanizável da cidade para setores de alta renda por meio da adoção de parâmetros urbanísticos restritivos - como tamanhos mínimos de lotes muito grandes, e baixas densidades construtivas. Desta forma o planejamento tradicional acaba por “definir uma oferta potencial de espaço construído para os setores de classes média e alta muito superior a sua dimensão, ao mesmo tempo em que geram uma enorme escassez de localização para o mercado de baixa renda” (BRASIL, 2002, p. 25). Resta para os mais pobres a auto-construção em assentamentos precários localizados nos espaços que sobram da cidade regulada: via-de-regra áreas com maiores restrições físico-ambientais. Ao adotar parâmetros excessivamente restritivos e inacessíveis para grande parte da população urbana estabelece-se uma enorme distância entre o modelo de cidade idealizada nos planos tradicionais e a dinâmica real da cidade, que cresce prioritariamente fora das regras do jogo.

É importante perceber como a ação do Estado, por meio de políticas territoriais apoiadas numa concepção de planejamento tradicional, tem sido capaz de alimentar uma dinâmica urbana altamente perversa: “de um lado, nas áreas reguladas, sobram vazios e áreas subutilizadas; de outro, reproduz-se ao infinito a precariedade dos assentamentos populares”

(BRASIL, 2002, p. 25). Sem dúvida as regulações urbanísticas oriundas de uma concepção de planejamento tradicional não devem ser tidas como único responsável pelo problema dos desequilíbrios sócio-ambientais urbanos. Estes possuem claras raízes num modelo de urbanização capitalista. Mas é fundamental perceber o papel da ação do Estado no processo de urbanização desequilibrada.

Assim, o argumento bastante presente na sociedade, de que os problemas sócio-ambientais urbanos se devem à “falta de planejamento”, tem sido rebatido pelos setores acadêmicos, pelos movimentos sociais e recentemente por técnicos do próprio Governo Federal. Para eles, o modelo de planejamento excludente e predatório, que foi reproduzido no Brasil, tem sido aplicado em diversas ocasiões, particularmente nas porções mais valorizadas das grandes cidades. E, nestas ocasiões, a tendência é que a ação do Estado tenha contribuído para perpetuar o desequilíbrio sócio-ambiental urbano brasileiro<sup>15</sup>. Isto porque a condição de ilegalidade de uma grande porção dos moradores da cidade dificulta seu acesso à infraestrutura urbana, agravando o processo de exclusão social e destruição ambiental.

Com a abertura política brasileira, os efeitos sociais do modelo tradicional de planejamento começaram a ser sistematizados e divulgados por setores acadêmicos ligados a movimentos sociais de moradia que conseguiram incorporar suas demandas no marco regulatório da política urbana federal. Tal processo de democratização da gestão urbana pela legislação federal iniciou-se com a aprovação do capítulo da política urbana na Constituição de 1988. A regulamentação deste capítulo, através da edição do Estatuto da Cidade (L.C.10.257) em 2001, é sem dúvida um marco importante no sentido de superar um paradigma tradicional que alimentava o modelo de urbanização excludente e predatório.

O novo paradigma de planejamento incorporado por estes dispositivos tem sido batizado de planejamento democrático ou participativo. Ele reconhece que o processo de produção da cidade é fruto de embates políticos entre diversos setores da sociedade. Ele também argumenta que a cidade não é apenas palco das relações sociais, mas agente capaz de reproduzir e alimentar situações de desigualdades sociais. Neste sentido, o direito à uma boa localização dos grupos sociais vulneráveis é parte da estratégia de inseri-los no mercado de trabalho da cidade.

O Estatuto da Cidade pode ser descrito como um verdadeiro projeto de redistribuição social do território urbano. Ele oferece basicamente duas novas estratégias para lidar com a questão das desigualdades sócio-ambientais urbanas. A regularização fundiária dos

---

<sup>15</sup> A esse respeito ver Souza (2005).

assentamentos informais e a interrupção do ciclo vicioso de produção da informalidade urbana. A implementação destas duas estratégias seria garantida por meio do controle social dos processos de elaboração das políticas urbanas. Assim, a participação popular é o meio para se atingir o objetivo fim que é o combate ao modelo de urbanização excludente e predatório.

A regularização fundiária seria uma forma de remediação do passivo sócio-ambiental produzido por políticas territoriais elitistas, e restritivas, que desconsideravam a realidade socioeconômica de grande parte da população. Ela contrasta com políticas de remoção de assentamentos irregulares para a periferia, muito adotadas pelo planejamento urbano tradicional. Mas sob o ponto de vista da redistribuição do território urbano, a regularização de assentamentos informais só faz sentido se aliada à segunda estratégia que é a garantia da oferta de terras acessíveis à população de baixa renda.

Para induzir a produção de lotes a preços acessíveis à população de baixa renda, as políticas territoriais devem combater a retenção especulativa de terrenos urbanos infraestruturados, os chamados vazios urbanos, e reduzir as restrições estabelecidas por zoneamentos excludentes. O Estatuto oferece inclusive a possibilidade de classificar os vazios urbanos em áreas centrais como Zonas Especiais de Interesse Social. Nestes perímetros os zoneamentos estabeleceriam parâmetros urbanísticos que dificultariam a atração dos bairros a serem produzidos nestas áreas pelas classes altas e média. Uma possibilidade seria a adoção de tamanho máximo de lotes, no sentido de garantir que o bairro tenha muitas unidades habitacionais como uma forma de baratear o preço das moradias. Esta estratégia tem sido chamada de zoneamento includente.

Estas novas diretrizes e possibilidades de planejamento foram estabelecidas por legislações federais que, apesar de obrigar o poder público municipal a adotá-las, deixa uma enorme margem de manobra para o poder local implementá-las ou não. Neste sentido é emblemático a definição do conceito de Função Social da propriedade. A obrigação de que propriedade urbana deve atender a função social tem sido definida como a obrigação de atender prioritariamente os interesses da coletividade quando estes conflitam com os interesses do proprietário. No entanto, a Constituição deixa para o município, a viabilidade de implementação desta diretriz ao afirmar que a propriedade cumpre sua função social quando obedece aos usos estabelecidos no plano diretor municipal. Ou seja, cabe ao município estabelecer o significado deste conceito, e suas implicações práticas.

O plano diretor municipal torna-se assim uma peça fundamental para a implementação do projeto de redistribuição da cidade contida no marco regulatório federal. Uma rápida

avaliação dos resultados desta nova postura de planejamento urbano no Brasil sugere algumas dificuldades de viabilização deste projeto.

Tabela 2.3 (a) - Questões de enfrentamento prioritário no Plano Diretor Municipal

Questões:	respostas	percentual
Localização de cemitérios, mercados e outros equip. de grande porte	71	4,6%
Reforma administrativa	95	6,1%
Localização de equipamentos públicos (escolas, etc)	97	6,3%
Manejo de águas pluviais (drenagem)	113	7,3%
Proteção do patrimônio cultural	113	7,3%
Despoluição dos mananciais e cursos d'água	132	8,5%
Sistema transportes e mobilidade	142	9,1%
Sistema viário	165	10,6%
Atualização de cadastros	175	11,3%
Estímulo às atividades econômicas	180	11,6%
Sistema de abastecimento de água	189	12,2%
Definição de prioridades para o orçamento municipal	204	13,1%
Oferta de terras para novas moradias	212	13,7%
Sistema de coleta de lixo/aterro sanitário	223	14,4%
Ação sobre os vazios urbanos	232	14,9%
Limitação para a expansão urbana	257	16,6%
Proteção do patrimônio ambiental	306	19,7%
Participação do cidadão no acompanhamento do Plano Diretor	326	21,0%
Regularização fundiária	338	21,8%
Sistema de esgotamento sanitário	404	26,0%
Total de municípios entrevistados	1552	100,0%

Fonte: PESQUISA plano diretor participativo. Convênio Ministério das Cidades e Confea. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/plano-diretor/publicacoes-institucionais/PesquisaPDPparaOComite102007.pdf/view>>. Acesso em: 07 jul. 2008.

As estratégias de regularização fundiária têm sido muito utilizadas. Esta se tornou a principal maneira de ofertar lotes para a baixa renda, visto que o país atravessou uma fase de retração de oferta de habitação para baixa renda. No entanto, as medidas que sugeriam a interrupção do ciclo vicioso da pobreza e degradação ambiental - como a maior oferta de moradia para a baixa renda, e o rebaixamento de preço da terra urbanizada através da captura da mais valia fundiária ou do combate aos vazios urbanos - tem enfrentado dificuldades de viabilização. A tabela a seguir, extraída de uma pesquisa 1552 municípios brasileiros em processo de elaboração de planos diretores fundamenta estas afirmações. Ao revelar as questões de enfrentamento prioritário no Plano Diretor de cada município, a pesquisa sugere ainda o enorme peso da questão ambiental no processo de planejamento municipal ao percebermos que a proteção ao patrimônio natural é um tema mais priorizado do que o combate aos vazios ou a oferta de terras para novas moradias.

Muitos são os fatores que contribuem para as dificuldades políticas de implantação deste projeto de redistribuição social contido no Estatuto da Cidade. As desigualdades de poder de influência entre (1) setores ligados ao capital imobiliário e representantes de classes médias e altas, e (2) os setores populares pouco informados das conseqüências sociais de determinadas regulações, tem sido um fator frequentemente apontado pela literatura (ver, por exemplo, VILLAÇA, 2006). A falta de vontade política do poder local em abrir o poder decisório para a população também tem sido capaz de alimentar esta desigualdade de poder de influência (SOUZA, 2004).

Entretanto, sem a intenção de minimizar a magnitude destes fatores como um obstáculo à adoção de modelos de planejamento que viabilizem cidades mais equilibradas este trabalho pretende investigar a existência de fator inesperado: a grande legitimidade das preocupações ambientais na cidade.

## **2.4 REGULAÇÕES AMBIENTAIS**

Paralelamente à ascensão do paradigma do planejamento democrático, houve a ascensão do ambientalismo na sociedade brasileira. A crescente incidência das regulações ambientais no espaço urbano reflete, em última análise, uma maior preocupação da sociedade com questões ambientais. Esta secção não possui a intenção de traçar a evolução do ambientalismo no Brasil, mas de investigar os efeitos sociais da crescente aplicação das regulações ambientais no espaço urbano. Argumenta-se que tal aplicação tem sido problemática, pois, em muitos casos, ela bate de frente com o projeto de redistribuição social da cidade contido na legislação urbanística federal.

Considerando que as normas são meios encontrados pela sociedade para solucionar os problemas da forma como eles são percebidos, se o senso comum percebe a cidade como algoz da natureza, a regulamentação de proteção da natureza irá de encontro a projetos de desenvolvimento urbano. Isto porque a tensão entre cidade e natureza possui reflexos no aparato legal brasileiro (RIBAS; BEZERRA, 2004; RESENDE, 2003). Desta forma, não surpreende o fato de que a legislação ambiental, que há trinta anos incidia de forma limitada sobre a cidade, tem se colocado como um significativo obstáculo à urbanização de uma quantidade crescente de ecossistemas protegidos.

A oposição entre cidade e natureza, ou entre as regulamentações urbanísticas e ambientais, ganha uma dimensão ainda maior quando consideramos a variável distributiva do

processo de urbanização. Apesar do avanço da legislação urbanística no sentido de conferir maior justiça sócio-espacial urbana, estudos recentes têm demonstrado que a legislação ambiental, quando aplicada ao espaço urbano, tem frequentemente trabalhado no sentido de neutralizar importantes conquistas sociais (ANCONA, 2007; DOS SANTOS; VALE; ARAÚJO, 2007; COMPANS, 2007). Estes autores defendem que, enquanto a regulamentação urbanística tem avançado no sentido de reconhecer direitos sociais, como o direito à moradia e à terra infraestruturada, a legislação ambiental tem freqüentemente dificultado a realização de tais objetivos.

A maior parte dos estudos que identificam os efeitos sociais regressivos das regulações ambientais possui como foco a tensão entre políticas de regularização de favelas e a proteção ambiental (ver, por exemplo, ALVES, 2007 ou MARTINS, 2006). A aplicação de regulações ambientais em ecossistemas urbanos tem inviabilizado políticas de regularização de assentamentos populares ao estabelecer exigências virtualmente impossíveis à população instalada. Dentre muitos exemplos, destaco a questão das áreas de preservação permanente (APPs) estabelecidas pelo Código Florestal, que foram objetos de questionamento em seminário recente<sup>16</sup>. Neste sentido, Ancona (2007, p. 1) destaca que as exigências do Código Florestal brasileiro com relação ao padrão de ocupação das APPs têm funcionado como obstáculo para a concretização do direito à moradia.

Devido a estes efeitos socialmente negativos das regulações ambientais na cidade, alguns autores questionam a pertinência de sua aplicação no espaço urbano. Ancona (2007), por exemplo, defende a não aplicação do Código Florestal aos perímetros urbanos argumentando que, do ponto de vista ecológico, os ecossistemas em perímetros urbanos são em uma quantidade pouco significativa<sup>17</sup>.

Martins (2006, p. 59-60) oferece uma construção um pouco mais complexa do problema da viabilidade da aplicação das regulações ambientais na cidade. Ao buscar estabelecer os aspectos da regularidade urbanística e ambiental nas áreas de proteção de mananciais de São Paulo, a autora explica que

há os objetivos (o espírito da lei) e os meios para atingi-los, traduzidos em forma de artigos (termos da lei). Ocorre que nem sempre os termos da lei levam aos objetivos pretendidos. [...] Nestas condições, o conceito de

<sup>16</sup> Seminário Nacional sobre o tratamento de áreas de preservação permanente em meio urbano e restrições ambientais ao parcelamento do solo, 4 a 7 de setembro de 2007, São Paulo.

<sup>17</sup> Esta contenda política sobre a pertinência da aplicação da legislação ambiental nos ecossistemas urbanos indica um conflito de competências. Parece-me bastante razoável o argumento de que os instrumentos da política ambiental não devem definir uso do solo, mas indicar as fragilidades do território de forma a subsidiar tais decisões. Esta certamente não é a posição de uma grande parte dos setores ambientalistas.

razoabilidade parece permitir que se coloque a questão: irregular é o que se afasta dos termos da lei ou dos objetivos da lei?

Esta construção permitiu que se abrisse uma “arena de diálogos” em torno da flexibilização de certas restrições à urbanização advindas de regulações ambientais, em nome do direito à moradia. Alves (2007) também destaca a existência de projetos de urbanização de assentamentos precários onde esse processo de pactuação política e negociação entre os dois objetivos socialmente aceitos foi possível.

Percebe-se assim que apesar da rigidez de alguns dispositivos das legislações ambientais – que são em sua maioria federais ou estaduais – especificidades do contexto geográfico e político local têm sido capazes de produzir resultados variados. O conflito não é inerente. Nem mesmo em situações de remediação do passivo sócio-ambiental, onde a regularização implica na legalização do comprometimento de ecossistemas importantes, o que coloca a questão social e ambiental de lados opostos.

Entretanto, é importante ressaltar que a possibilidade de efeitos sociais regressivos da legislação ambiental não se dá apenas em torno de definição sobre o futuro de assentamentos irregulares em áreas frágeis, mas também em torno da definição dos modelos de ocupação do território e particularmente nas áreas de expansão urbana.

Nestes casos, a tendência é que os setores ambientalistas, pouco familiarizados com a dinâmica urbana, defendam o estabelecimento de limites ambientais ao parcelamento do solo excessivamente restritivos. Trata-se de casos em que as regulações ambientais estabelecem restrições legais de tal ordem que impliquem uma escassez de terra urbanizável. Para piorar este quadro o aumento dos limites ambientais à urbanização tende a atingir prioritariamente os setores populares, não apenas pelo aumento geral do preço da terra urbanizada ofertada em pouca quantidade no mercado, mas principalmente por causa da exigência de baixas densidades nas áreas de passíveis de lotear. Isto porque os setores ambientalistas tendem a defender baixas densidades de ocupação do solo baseados nos impactos ambientais da urbanização. No entanto, as baixas densidades implicam frequentemente a impossibilidade de que grupos de baixa renda sejam capazes de arcar com custos da terra legalizada.

Tais situações têm sido muito pouco evidenciadas pela literatura apesar da freqüência com que elas acontecem na prática cotidiana de formulação e implementação de políticas de ordenamento do território. Uma exceção é o estudo de Costa (2006) que apresenta o caso da expansão urbana do eixo sul da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Lá, a delimitação de algumas Unidades de Conservação tem funcionado no sentido de garantir a preservação de ecossistemas de alto valor ambiental, por meio da definição de parâmetros urbanísticos



excludentes como baixa densidade e tamanhos de lotes mínimos muito grandes. A adoção de índices restritivos tem sido acompanhada pela privatização das áreas preservadas inserindo-as dentro de condomínios de alta renda. Além disso, no eixo sul de Belo Horizonte, a mercantilização dos atributos ambientais do território tem alimentado processos de segregação sócio-espacial.

## **2.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ao contrário do que se poderia pensar, esta rápida análise do padrão de desigualdades urbanas e ambientais nas cidades brasileiras, e das regulações diretamente incidentes neste processo, não leva à conclusão de que o conflito entre direito à cidade e a proteção ambiental é essencial. É importante ficar estabelecido que não está intrínseco ao ambientalismo que ele tenha efeitos sociais regressivos. Em outras palavras, o ambientalismo não é necessariamente contraditório a projetos de distribuição social.

No entanto a regra é que o objetivo da proteção ambiental seja usado como desculpa (argumento, bode expiatório) para justificar políticas urbanísticas excludentes. Na escala urbana, a proteção ambiental tem sido, inadvertidamente ou não, usada como uma forma de combater projetos de construção de cidades mais includentes. Tais situações se apresentam em várias ocasiões. Os entraves ambientais à regularização fundiária têm sido frequentemente evidenciados pela literatura. Todavia é necessário não perder de vista que, como parte do projeto de distribuição social da cidade, a regularização fundiária só faz sentido se acompanhada de políticas de interrupção do ciclo vicioso de produção da informalidade urbana. Esta constatação traz à tona a necessidade de ampliar a agenda de pesquisa aberta pelos estudos das tensões entre a regularização e preservação.

Os estudos sobre o dilema regularização/preservação abrem uma enorme agenda de pesquisa, muito mais ampla do que a aceitação ou não de assentamentos irregulares. Uma importante possibilidade é verificar até que ponto a legislação ambiental tem permitido aos planos diretores municipais adotar o projeto de inclusão sócio-espacial contido no Estatuto da Cidade.

Com o objetivo de contribuir para o diálogo entre regulações urbanas e ambientais, faz-se necessário investigar mais profundamente outras situações de tensão entre os dois objetivos. Destacam-se casos onde as restrições ambientais impedem a adoção de parâmetros urbanísticos includentes, capazes de combater o modelo de produção da exclusão social e

degradação ambiental. Estes têm sido pouco sistematizados pela literatura. O caso do Distrito Federal, tratado no próximo capítulo, é uma relevante contribuição neste sentido, visto que historicamente o fator ambiental influenciou sobremaneira as decisões de ordenamento territorial local.

### 3 PRODUÇÃO DO ESPAÇO NO DISTRITO FEDERAL E A PROTEÇÃO DA BACIA DO LAGO PARANOÁ

Poucas cidades do mundo tiveram um processo de planejamento prévio da sua inserção no quadro natural como o Plano Piloto do Distrito Federal do Brasil. O Plano Piloto foi elaborado em 1955 pelo arquiteto Lúcio Costa, ao vencer um concurso nacional de projetos para a nova capital do Brasil. Anteriormente ao concurso, vários estudos fundamentam, com base em aspectos do quadro natural, que o território onde está incluída a bacia do Lago Paranoá seria o lugar mais propício para a urbanização<sup>18</sup> Na verdade, o edital do concurso já previa a localização do novo assentamento no território específico da Bacia do Lago Paranoá. A figura a seguir traz os polígonos do território do Planalto Central Brasileiro estudados para a definição do sitio para a implantação do Distrito Federal.

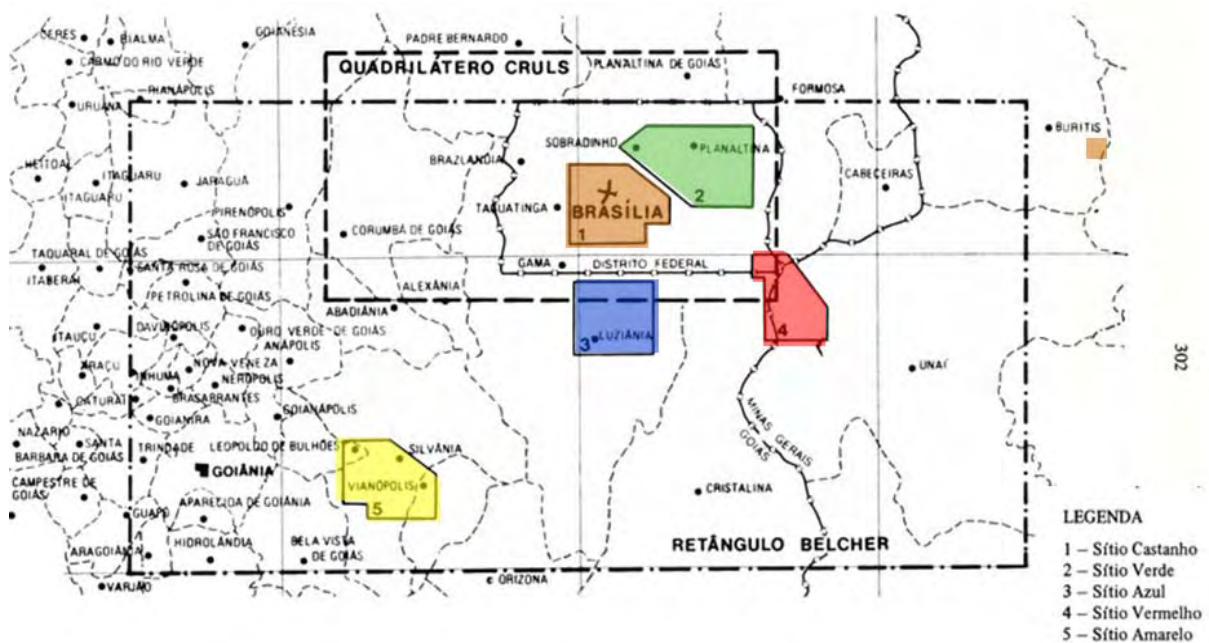


Figura 3.0 (a) Estudos do Quadro Natural do Planalto Central Brasileiro

Fonte: Belcher, 1984 (1954)

A disponibilidade de informações a respeito do quadro biofísico do território não impediu que aquele espaço inicialmente considerado mais propício para a urbanização se tornasse o espaço mais restritivo. O capítulo a seguir pretende compreender a relação entre o modelo de urbanização adotado no Distrito Federal, e o quadro de precariedade social e

<sup>18</sup> Destacam-se o Relatório Cruls (1894) e o Relatório Belcher (1955).

desastres ambientais que se apresenta na periferia do sistema urbano. Ele presta particular atenção no papel do argumento ambiental nesta relação.

### **3.1 DINÂMICA URBANA E AS DIRETRIZES DE OCUPAÇÃO TERRITORIAL DO DF**

É impossível tratar de dinâmica urbana no DF sem falar da atuação do Estado no processo de urbanização. Isto porque aqui o Estado não é apenas o provedor das grandes redes urbanas e regulador do modelo de urbanização, como na maior parte das cidades brasileiras: Ele é também o proprietário de grande parte das terras ainda não parceladas, particularmente daquelas próximas ao terreno escolhido para a implantação do Plano Piloto.

A desapropriação estatal de uma grande parte do território no momento anterior à instalação da capital fez com que as normas que regulam onde, e de que forma, a terra pode ser parcelada e ocupada fossem tardiamente elaboradas<sup>19</sup>. O fato de o Estado ter o domínio do banco de terras faz com que a auto-regulação perca importância. Ao invés de ditar as normas orientando o parcelamento urbano (nas terras públicas e nas terras particulares remanescentes), como em outras cidades brasileiras, o Estado passou a parcelar a sua própria terra, criando novos assentamentos com base em critérios que não haviam sido previamente definidos. Desta forma o Estado assumiu o papel de único agente produtor da cidade legal, tendo total autonomia para decidir onde criar novos bairros (ou cidades), e qual classe social irá ocupá-la por meio da definição da tipologia urbanística. Tal papel foi exercido em estreita parceria com o capital imobiliário, que quase sempre teve hegemonia política dentro do aparelho do Estado no DF.

Até o primeiro plano diretor de desenvolvimento urbano do DF - o PEOT em 1977-, as poucas diretrizes de expansão da malha urbana baseavam-se principalmente em dois fatores: (1) em argumentos sanitários - como a capacidade de suporte da Bacia do Lago Paranoá e a proteção aos mananciais de abastecimento - e (2) na possibilidade de controle do processo migratório na direção de Brasília<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Apenas em 2007 foi aprovada na Câmara Legislativa uma lei específica de parcelamento do solo aplicável a todo o território do DF. No entanto esta lei foi revogada por uma ADIN - ação direta de inconstitucionalidade. Esta possibilidade de o particular parcelar o solo no Distrito Federal havia sido estabelecida com a aprovação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial aprovado pela Lei n.º 353/1992.

<sup>20</sup> Para uma revisão do papel dos planos na organização territorial do DF ver o capítulo "O papel dos planos de organização territorial na consolidação do território" em Mancini, 2008: 68-83, ou capítulo 2.3 "Os planos que definiram o uso do solo no DF" (MALAGUTTI, 1996, p. 35-65).

O controle do processo de migração estava implícito no projeto original de Brasília da década de 50, o Plano Piloto de Lúcio Costa. O projeto previa que somente após a consolidação do núcleo original (cujos limites foram estabelecidos em torno de 500 mil habitantes), é que surgiriam outras cidades. Na verdade esta recomendação baseava-se na possibilidade de contenção do incremento populacional resultante de processos migratórios apostando no retorno da enorme massa de trabalhadores da construção civil para seus locais de origens. Isto porque não se admitiu a ocupação do Plano Piloto com os trabalhadores da construção de Brasília.

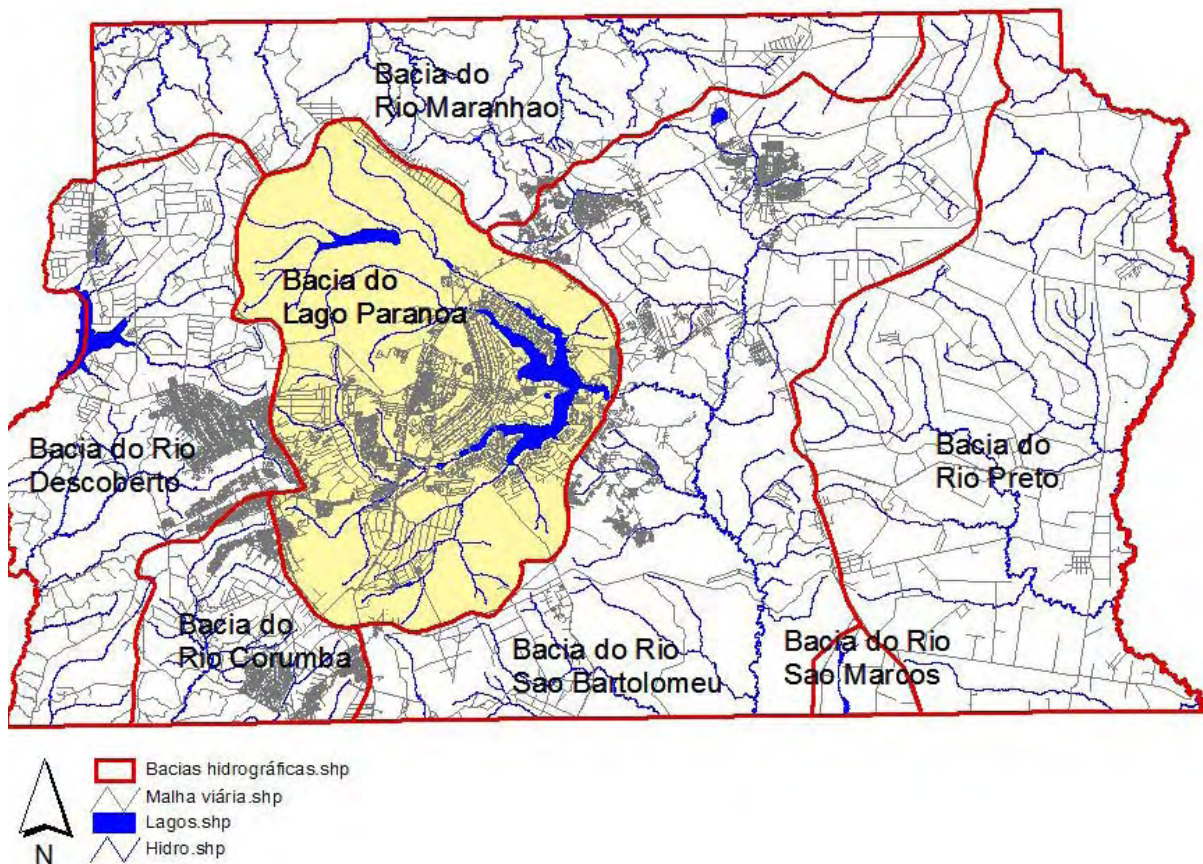


Figura 3.1 (a) Malha urbana do Distrito Federal e bacias hidrográficas

Fonte: SITURB. Em destaque a Bacia do Lago Paranoá.

No que se refere ao aspecto sanitário, o projeto de Lúcio Costa também apresenta certa convergência com as primeiras diretrizes de expansão da malha urbana do DF. Ele sugeria o isolamento espacial do Plano Piloto por um cinturão verde destinado à produção agrícola para abastecimento local. Esta diretriz foi executada através do arrendamento rural de chácaras parceladas em módulos mínimos de dois hectares.

Se o projeto de controle da migração de trabalhadores com baixa qualificação não se concretizou, o projeto de isolamento espacial dos bairros criados para abrigá-los obteve um



considerável sucesso. Neste sentido, a questão sanitária teve um papel importante. Vários autores destacam que o isolamento espacial do Plano Piloto só foi possível graças à preservação da bacia do lago Paranoá, justificada por limitações de ordem sanitária (SILVEIRA, 1999; RIBAS, 2004; MANCINI, 2008; BEZERRA, 1996). Mancini (2008, p. 72) por exemplo destaca que:

O Plano Diretor de Águas, Esgotos e Controle da Poluição, elaborado em 1970 pela empresa Planidro, embora feito sob abordagem sanitária, consiste na primeira proposta geral de zoneamento do Distrito Federal. [...] Esse documento recomendava a não-ocupação dos espaços livres na bacia do Paranoá, estabelecendo sobre ela uma zona de proteção que não deveria ser adensada, sendo até mesmo fixado seu limite populacional [em torno de um milhão de habitantes]. Isso se tornou uma premissa básica no planejamento do Distrito Federal e influenciou todos os planos elaborados posteriormente. Sob esse enfoque, consolidou-se o padrão de isolamento do Plano Piloto na estruturação espacial da cidade e instaurou-se a lógica de distância entre a área central da cidade e as áreas mais pobres e densas que surgiam ao longo do tempo.

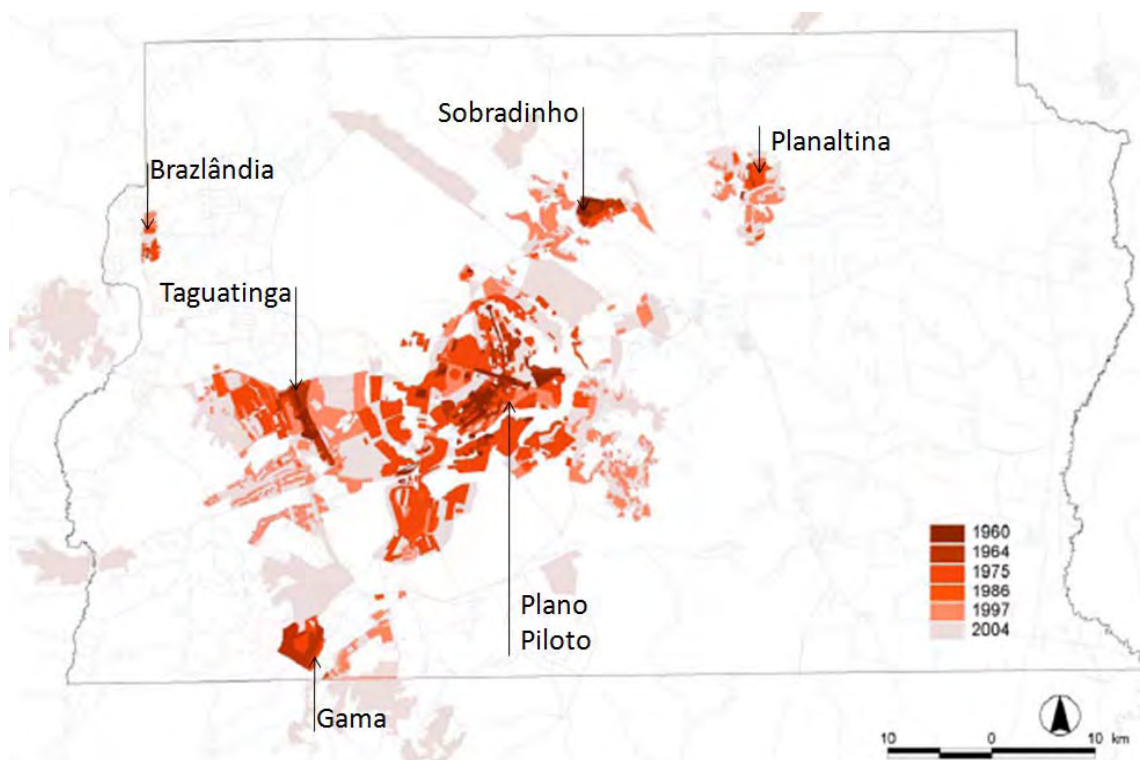


Figura 3.1(b) Evolução urbana no DF

Fonte: Distrito Federal (2007).

Delimita-se desde o início da criação de Brasília um processo de segregação sócio-espacial em torno do limites do divisor de águas do Lago Paranoá. Estes limites formam a bacia hidrográfica do lago, um território de cerca de 10 mil hectares que concentram espaços

relativamente planos. Os fatores do quadro natural utilizados para viabilizar a criação de uma espécie de “cordão sanitário” no entorno imediato do Plano Piloto são a capacidade de depuração de esgotos do lago, e a disponibilidade de água para abastecimento na represa de Santa Maria. Estas mesmas limitações sanitárias justificaram a escolha da localização das primeiras cidades satélites (Gama, Taguatinga e Sobradinho) fora dos limites da Bacia. A população destas cidades foi formada por moradores das invasões e assentamentos provisórios localizados nos arredores do Plano Piloto e, portanto no interior da bacia do Paranoá.

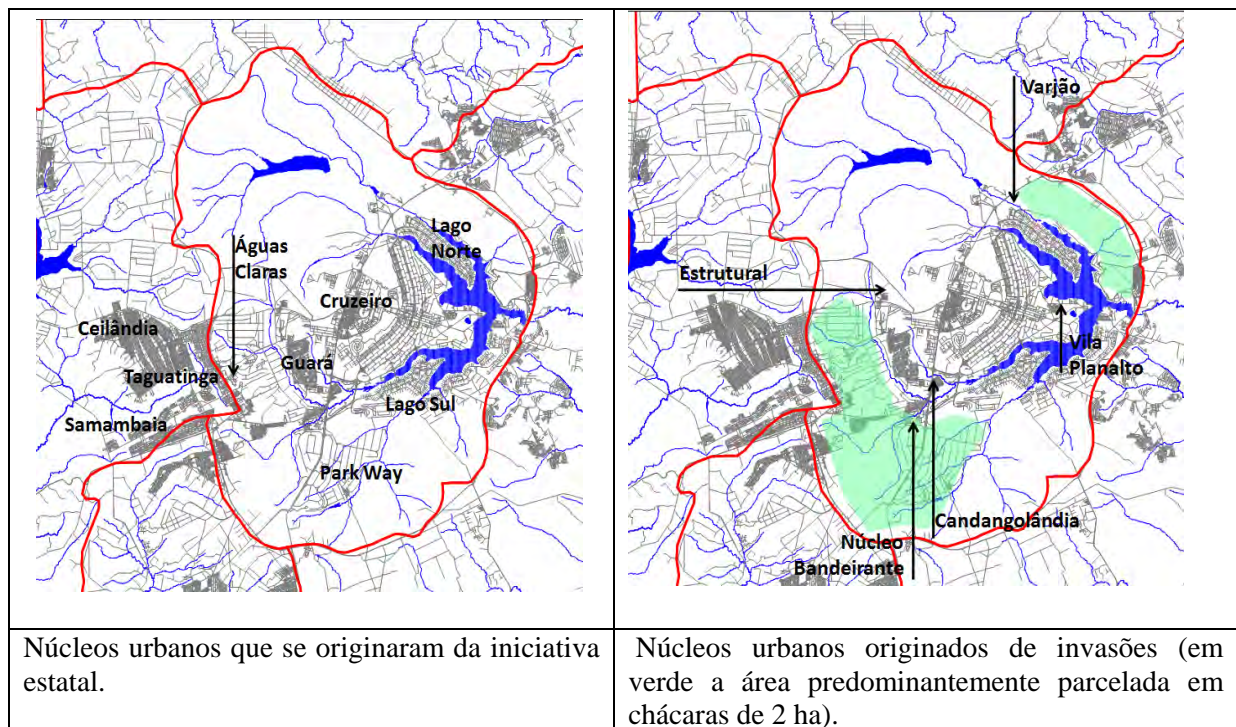


Figura 3.1 (c) Localização dos núcleos urbanos com relação à bacia do Lago Paranoá

Fonte: SITURB

Apesar dos esforços oficiais em retirar as invasões dos arredores do Plano Piloto, o projeto de “higienização social” da bacia hidrográfica não foi completamente executado. Enquanto a escolha por novos assentamentos urbanos de baixa renda recaiu sobre áreas além da bacia hidrográfica, alguns assentamentos provisórios conseguiram se estabelecer em seus locais de origem por meio de intensa pressão política. O Núcleo Bandeirante, reconhecido oficialmente ainda em 1961 é o primeiro de uma série: Candangolândia, Vila Planalto, Paranoá, Vila Telebrasilândia e recentemente o Varjão e a Estrutural. Essas cidades possuíam originalmente perfis de renda mais baixos que aos poucos foram melhorando, seja devido ao incremento da renda das famílias, seja devido a processos de gentrificação produzidos pela forte valorização imobiliária dos espaços próximos ao Plano Piloto. Percebe-se assim que as oportunidades de moradia acessível à população de baixa renda no interior da bacia só aconteceram por meio da ocupação irregular do espaço e luta política de resistência. E

mesmo nestas ocasiões a eterna existência da demanda reprimida por moradia de baixa renda sobrevalorizou os poucos espaços com tipologias urbanísticas acessíveis a baixa renda no interior da bacia<sup>21</sup>.

Além da consolidação de algumas invasões, a área da bacia foi sofrendo um processo de urbanização controlado com a criação de cidades com perfis de renda média (Guará, Cruzeiro) e superiores (Lago Sul e Lago Norte). Apesar da existência de uma área de maior densidade na direção sudoeste do Plano Piloto (Cruzeiro, Guará, Núcleo Bandeirante), o núcleo original de Brasília em larga medida permanece rodeado por um cinturão verde. O isolamento foi garantido pelo Parque Nacional criado para abrigar a represa Santa Maria pelo Jardim Botânico e Fazenda Água Limpa, além de usos urbanos de baixa densidade dos bairros de alta renda como o Lago Sul, o Lago Norte e Parkway, e por usos rurais remanescentes como Núcleo Rural do Lago Norte, Vargem Bonita, Vicente Pires, Arniqueiras. Estes últimos têm sofrido um processo de urbanização irregular recente.

Ao lado de um processo de urbanização controlado da Bacia do lago Paranoá, a área imediatamente externa ao divisor de águas é paulatinamente ocupada com a criação de novas cidades satélites, mesmo antes da consolidação das cidades existentes. Este processo de desconcentração espacial ganha um fôlego especial com a emancipação administrativa do DF em 1988. Destaca-se em particular a política de erradicação de assentamentos informais que vigorou entre 1988 e 1994, que ficou conhecida por criar uma grande quantidade de novas cidades satélites com baixos níveis de infra-estrutura básica e em sítios inadequados do ponto de vista ambiental.

Foi esta política que “criou” duas novas cidades, Riacho Fundo-II e Paranoá, para abrigar a população de baixa renda no interior da Bacia. Entretanto tais cidades estão em áreas consideravelmente distantes do Plano Piloto e, portanto sem grande valorização imobiliária. Data também deste período a consolidação de assentamentos irregulares localizadas fora do eixo de expansão prioritário sul - sudoeste que havia sido previamente definido pelos planos diretores. Este é caso da cidade de cidade de São Sebastião que será objeto de estudo posteriormente.

Na mesma época, final da década de 80, tem início o processo de crescimento acelerado das cidades-dormitórios do entorno, em Goiás. Para se ter uma idéia da dimensão e rapidez do processo de parcelamento irregular de áreas limítrofes ao DF, é necessário apenas

---

<sup>21</sup> Oliveira (2008) demonstra o viés ideológico das políticas urbanas de Brasília que deliberadamente controlavam a oferta de lotes urbanizados, particularmente lotes destinados à baixa renda, com a justificativa de não incentivar o processo migratório na direção de Brasília. Este argumento foi particularmente forte no período de consolidação da cidade, e hoje tem sido retomado, bastante associado ao discurso ambientalista.



citar o caso de Águas Lindas de Goiás. Trata-se da cidade que apresentou o maior crescimento demográfico na década de 90 dentre os mais de cinco mil municípios brasileiros. O texto da Wikipédia sobre a cidade diz muito sobre seu processo de ocupação:

A existência de Águas Lindas é recente. Antes conhecida como Parque da Barragem, foi emancipada do município de Santo Antônio do Descoberto pela Lei Nº12797 de 27 de dezembro de 1995. *Sua única razão de existência é Brasília*. Começou a crescer às margens da BR-070 devido à exploração imobiliária. Os lotes eram oferecidos a valores baixos o que facilitou sua aquisição por parte da população de baixa renda que morava no Distrito Federal. Cresce de forma desordenada em função disto, pois esta atividade não era fiscalizada. A exploração foi feita por corretores que não se preocupavam com a organização da cidade. Desta forma, a população cresceu e hoje, Águas Lindas de Goiás é composta por uma população de quase 200.000 habitantes. (WIKIPÉDIA, 2009).

Por um lado, o rápido processo de ocupação territorial periférico revela a magnitude da demanda reprimida por terras urbanas no DF. Por outro lado, a contenção da urbanização na bacia do Lago gerou uma escassez de terra urbanizável na área que concentra mais de 70% das atividades econômicas do DF e apenas 30% da população (IBGE, 2000)<sup>22</sup>. Tal medida gerou a supervalorização das opções de moradias disponíveis em áreas próximas ao Plano Piloto.

O fato de que as maiores densidades encontram-se na periferia, onde as regulações urbanísticas permitem tipologias arquitetônicas mais acessíveis às classes baixas é um aspecto bastante particular da estrutura urbana do DF. Esta realidade periférica contrasta com uma área central com altos índices de qualidade ambiental e baixíssimas densidades populacionais (Distrito Federal, 2004). A figura 3.1(d) revela esta “anomalia” em termos de estruturação urbana no DF onde as maiores densidades causadas por tamanhos de lotes menores, encontram-se nas áreas periféricas<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Mancini (2008, p. 85) revela que os dados do Ministério do Trabalho/Rais 2002 apontam que 70,52% dos empregos do Distrito Federal, não computados os empregos temporários da construção civil, localizam-se no Plano Piloto.

<sup>23</sup> Ressalte-se que o mapa considera apenas os assentamentos regulares do DF.

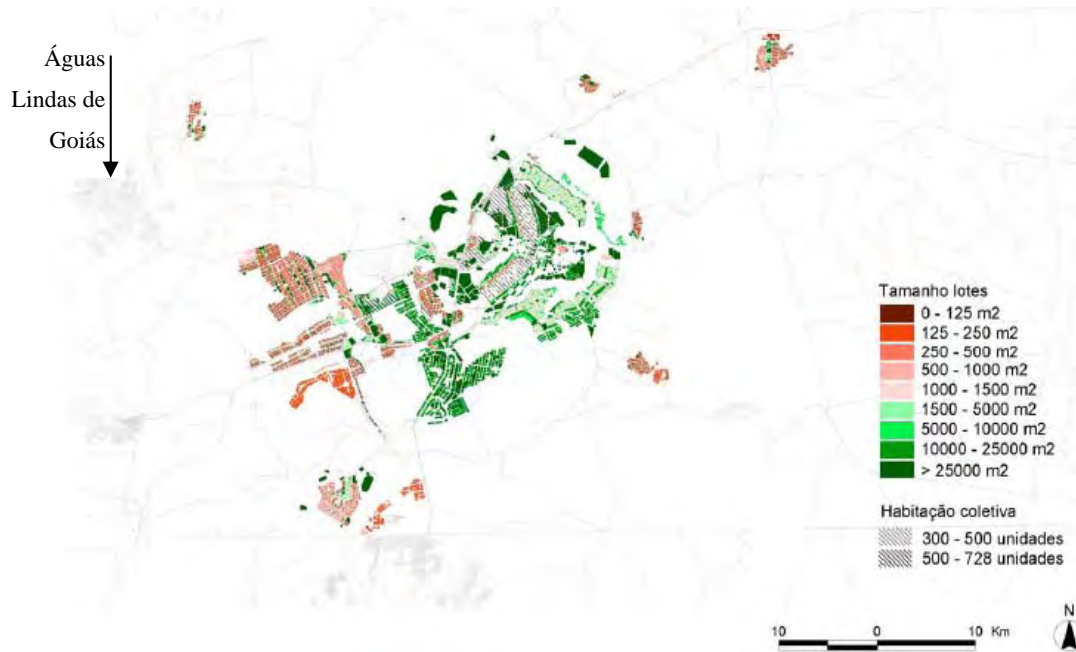


Figura 3.1 (d)- Tamanho de lotes no DF.

Fonte: Distrito Federal, 2007

Assim, o limite da Bacia do Paranoá persiste até os dias de hoje como um fator geográfico importante para explicar os padrões de segregação social no DF. Estudo recente (DA GUIA, 2006) comprova este padrão de segregação sócio-espacial. Utilizando-se uma metodologia de uma rede de pesquisa nacional, o estudo espacializa seis tipologias ocupacionais<sup>24</sup> predominantes no aglomerado urbano de Brasília:

Grupo Superior: concentração do local de residência das categorias sócio-ocupacionais dirigentes e de nível superior.

01 - Tipo superior compõe-se de uma sobre-representação das elites dirigentes do setor público e privado e intelectual cuja densidade relativa de representação equivale a cinco vezes a média metropolitana.

Grupo Médio: distingue-se pela participação dos grupos dirigentes, dos setores médios e da pequena burguesia acima da média metropolitana e, em geral, pela participação dos setores operários e populares abaixo da média metropolitana.

<sup>24</sup> Este estudo usou a metodologia do da rede de pesquisa do Observatório das Metrôpoles que pretende monitorar e descrever as mudanças sócio-espaciais do território das metrôpoles brasileiras por meio da construção de uma tipologia sócio-espacial que é o instrumento utilizado para classificar o espaço metropolitano segundo a posição na ocupação e os setores econômicos nos quais são exercidos. Para a construção da tipologia, a pesquisa utiliza análise fatorial e de conglomerados.

02 - Tipo médio superior: elevado percentual das categorias dirigentes e dos profissionais de nível superior, da pequena burguesia e as ocupações de escritório e de saúde e educação do grupo dos setores médios todos com ligeira superioridade em relação à média metropolitana.

03 - Tipo médio: agrupamento de ocupações de menor capital econômico e escolar do grupo dos setores médios, todos ligeiramente acima da média metropolitana.

Popular: forte presença das categorias do proletariado do secundário, do terciário e do subproletariado.

04 - Tipo popular: representação acima da média metropolitana de todas as categorias socio-ocupacionais populares, tanto do terciário como do subproletariado, com destaque para a elevada densidade de trabalhadores da construção civil e empregados domésticos.

05 - Tipo popular operário: distingue-se por abrigar em seu interior significativa participação de grupos de setores médios do proletariado do secundário e do proletariado do terciário.

06 - Tipo popular e agrícola: abriga em seu interior uma altíssima densidade de trabalhadores agrícolas, cerca de quatro vezes superior à média metropolitana.

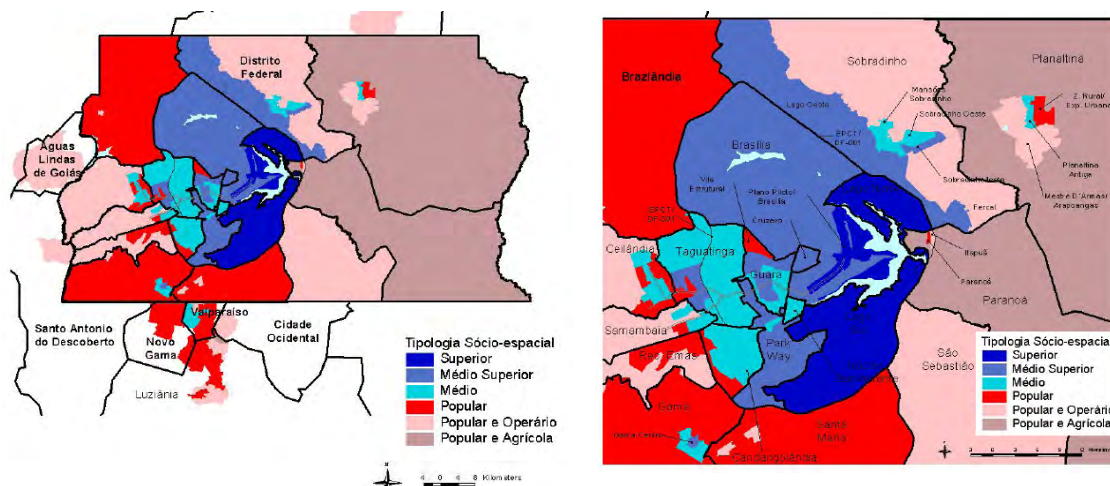


Figura 3.1 (e) Tipologia sócio-espacial do Aglomerado Urbano de Brasília e do Distrito Federal

Fonte: DaGuia (2006, p. 104, 106).

A figura 3.1 (e), extraída do estudo comprova que as categorias ocupacionais características das classes superiores e médias concentram-se, quase exclusivamente, no interior da bacia do Paranoá.

A manutenção das baixas densidades no interior da Bacia tem sido historicamente justificada pela capacidade de suporte do lago, que foi definida em 1970, pelo Planidro, como de um milhão de habitantes. No entanto, em 2000, quando a população total do DF já ultrapassa dois milhões de habitantes - sem contar as cidades dormitório do entorno em Goiás - a população residente no interior da bacia do Lago Paranoá é de apenas 623 mil habitantes.<sup>25</sup>

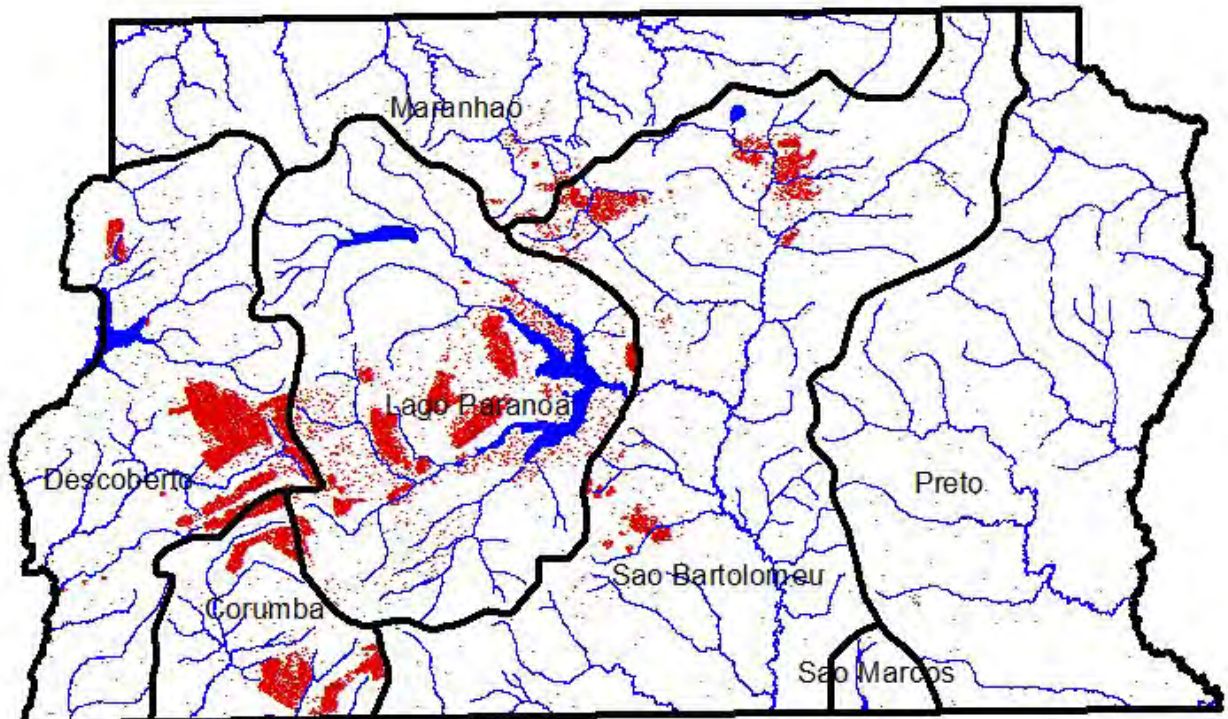


Figura 3.1 (f) Distribuição populacional no DF

Fonte. IBGE (2000). 1 ponto para cada 100 habitantes.

O fato de que no ano de 2000, a bacia do lago Paranoá ainda não atingiu o nível de ocupação populacional delimitado pelos estudos sanitários em 1970, leva a questionamentos. Um primeiro questionamento, que já chegou ao âmbito da discussão política local refere-se ao custo social da proteção deste território (e ecossistema). É certo que tal questionamento não tem apresentado muita ressonância. No entanto, devido à percepção de custos sociais que oneram diretamente o Estado com a ampliação das redes de infra-estrutura esta questão está presente, de uma forma ou de outra, nas disputas sobre o processo de produção do espaço do DF.

Um segundo questionamento relevante, este sim pouquíssimo discutido, é se, de fato, as decisões de alocação espacial dos assentamentos urbanos de baixa renda foram regidas pelo

<sup>25</sup> Este dado foi colhido utilizando-se o software Arcview, que permitiu selecionar todos os setores censitários contidos dentro do Limite da Bacia do Paranoá, e somar sua população contabilizada no censo de 2000.

objetivo social da proteção da qualidade da água do Lago. Outra forma de fazer esta mesma pergunta é buscar identificar quais objetivos sociais estão por trás da proteção da qualidade da água do Lago, tendo em vista que tal argumento - frequentemente colocado com “técnico-racional” e defensor do bem comum - tem sido usado para justificar a perpetuação de uma política segregadora e excludente. O que parece mais provável, no Distrito Federal como em outras cidades, é o estabelecimento de uma reserva de terras bem localizadas para a valorização no mercado imobiliário.

### **3.2 DESENVOLVIMENTO DESIGUAL: A VALORIZAÇÃO IMOBILIÁRIA DA ÁREA CENTRAL**

Historicamente o modelo de estruturação urbana adotado no Distrito Federal implica altos custos de provisão de infra-estrutura e particularmente um grave problema de transportes (ver MANCINI, 2008). O adensamento dos vazios existentes no interior da bacia do Paranoá, e também aqueles remanescentes dentro do próprio Plano Piloto que ainda hoje não atingiu a sua capacidade populacional projetada de 500 mil habitantes, reduziria os custos tanto para o governo como para a população. Enquanto o setor público lucraria com a racionalização das redes de infra-estrutura, a população ganharia com a redução dos custos de deslocamentos diários.

De acordo com a lógica de planejamento includente contida no Estatuto da Cidade, estas áreas remanescentes no interior da bacia do Paranoá podem ser descritas como um caso clássico de vazios urbanos: áreas sub-aproveitadas e valorizadas devido à proximidade com as redes de infra-estrutura urbana. Muito antes da aprovação do Estatuto, o próprio Lucio Costa propõe o adensamento de seis novas áreas no interior da bacia por camadas de renda mais baixa sugerindo densidades em torno de 500 hab/há (figura 3.2 (a)) (COSTA, 1987). Em suas palavras:

O não alastramento suburbano - A implantação de Brasília partiu do pressuposto que sua expansão se faria através de cidades satélites, e não da ocupação urbana gradativa das áreas contíguas ao núcleo original. Previa-se a alternância definida de áreas urbanas e áreas rurais — proposição contrária à idéia do alastramento suburbano extenso e rasteiro. Assim, a partir do surgimento precoce e improvisado das cidades satélites, prevaleceu até agora a intenção de manter entre estes núcleos e a capital uma larga faixa verde, destinada a uso rural. Tal abordagem teve como consequência positiva a manutenção, ao longo de todos esses anos, da feição original de Brasília. Mas, em contrapartida, a longa distância entre as satélites e o "Plano Piloto" isolou demais a matriz dos dois terços de sua população metropolitana que reside nos núcleos periféricos, além de gerar problemas de custo para o



transporte coletivo. Daí a proposta apresentada no início do atual governo da implantação de *Quadras Econômicas* — ou Comunitárias — ao longo das vias de ligação entre Brasília e as cidades satélites, sendo mantida a destinação das áreas aos fundos desta orla urbanizada à cultura hortigranjeira. (COSTA, 1987, p. 4 e 5)

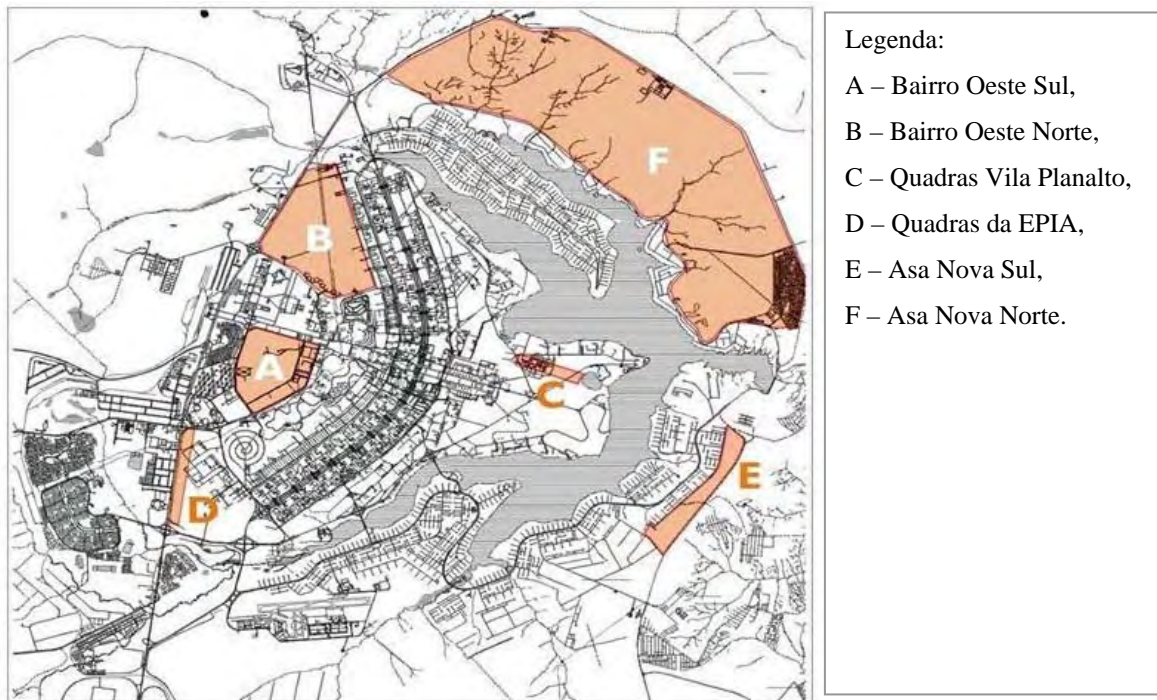


Figura 3.2 (a) Áreas destinadas à complementação urbanística do Plano Piloto propostas pelo documento Brasília Revisitada de 1987.

Fonte: Costa (1987).

Ao longo destes 23 anos após a realização do relatório que contém esta proposta, o destino destas áreas permanece indefinido. A única área que foi totalmente ocupada, o setor Sudoeste (setor A), possui um dos metros quadrados mais caros do Distrito Federal. No setor E foi delimitada a criação de um parque ecológico para a comunidade do Lago Sul. O setor F faz parte da APA do Lago Paranoá. Apesar de possuir alguns parcelamentos regulares (como o Taquari) e irregulares (Varjão, Privê dentre outros), a criação da APA legitimou a resistência dos setores ambientalistas em urbanizar este espaço. O setor B, conhecido como bairro do Noroeste, encontra-se em processo de implantação, e seu projeto, financiado pela Associação dos Dirigentes do Mercado Imobiliário do Distrito Federal, não possui nenhuma preocupação em destinar as unidades habitacionais a uma população de renda mais baixa. De fato a “área econômica” do setor Noroeste - que no jargão urbanístico de Brasília refere-se às quadras residenciais com tipologias urbanísticas alegadamente mais acessíveis à baixa renda - não foi executada tendo como base o argumento sanitário já mencionado anteriormente.

Na verdade, todas as expansões planejadas para o interior da bacia do Paranoá, independente de estarem em uma das áreas propostas por Lúcio Costa, reproduzem a prática de reservar as áreas mais valorizadas dentro da bacia para grupos de rendas mais elevadas. A cidade de Águas Claras, por exemplo, foi implantada em um terreno localizado entre os dois maiores centros urbanos do DF, Taguatinga e o Plano Piloto, e ao longo da linha do metro que os interliga. A tipologia urbanística prevista e o modo de licitação dos terrenos foram claramente direcionados para a classe média. Outro caso que pode ser citado é o setor habitacional Jockey Clube, previsto para ser implantando num terreno próximo ao Guará, uma área sem grandes implicações ambientais. O documento técnico do atual Plano Diretor do DF (DISTRITO FEDERAL; SEDUMA, 2007, p. 266) admite que o setor esteja sendo pensado para atender à “demanda crescente de habitação para as classes média e alta”.

A rápida análise do processo de ocupação das áreas vazias no interior da bacia (identificadas ou não por Lucio Costa em 1987) remete à questão da aparente incompatibilidade da pobreza com a proteção da qualidade ambiental. Remete ainda à tensão latente entre expansão urbana e preservação ambiental. Mas antes de aprofundar nestas questões é importante compreender o papel da lógica de mercado imobiliário na manutenção destes vazios.

Dentre os fatores que levaram ao não cumprimento das diretrizes de Lúcio Costa destacam-se os interesses dos atores sociais ligados ao setor imobiliário. Isto porque tanto o mercado imobiliário quanto o órgão estatal responsável pela gestão da carteira fundiária do Governo do DF (TERRACAP) não possuem interesse em disponibilizar estas áreas valorizadas para a ocupação urbana de forma imediata. A resistência do setor imobiliário – seja ele público ou privado – é explicada pelo seu interesse em manter estas áreas como reserva fundiária para a alta renda, cuja demanda atual ainda é bastante inferior à quantidade de terras disponíveis no interior da bacia.

No entanto, se uma parte considerável do valor da terra urbana deve-se à relação de proximidade com os outros “destinos” da cidade, e considerando que o Plano Piloto é centro e o principal destino por abrigar 70% dos empregos do Distrito Federal, a disponibilização de suas áreas adjacentes para camadas populares implicaria numa enorme empreitada de reforma urbana. Mas se, ao contrário, estas áreas não forem parceladas, ou forem parceladas com parâmetros urbanísticos acessíveis apenas aos estratos de renda superiores da população, esta decisão do Estado incentiva e alimenta o padrão de desigualdade preexistente nesta sociedade.

Alimentando esta lógica de urbanização desigual, a decisão de alocar novas cidades-dormitório na borda exterior da bacia do Lago requer, em algum momento, a expansão das

redes urbanas na sua direção valorizando os terrenos localizados no meio do caminho. Isso corresponde ao padrão clássico e mais conhecido de especulação imobiliária: apropriação privada de investimentos coletivos. A terra privada valoriza-se devido a intervenções realizadas nas suas proximidades. Quanto mais tempo o proprietário demorar em parcelar, mais ele é capaz de apropriar-se desta mais-valia fundiária. No caso do DF, a apropriação nem sempre é privada, pois o Estado está entre os proprietários destas terras. Este processo de especulação do agente estatal gestor da terra já foi diagnosticado por outros autores:

Um dos principais paradoxos da política urbana Estatal corresponde ao crescimento da especulação dos espaços urbanos, a medida que se realiza a valorização das áreas pela alocação de infra-estruturas e equipamentos, via Estado. Faz parte desse processo o repasse de espaços qualificados de maior valor imobiliário para o setor privado. [...]. O caso típico é Águas Claras, localidade cujo projeto urbanístico foi estruturado a partir da linha do metrô que o atravessa ao meio. (MALAGUTTI, 1996).

O fato de que parte da mais-valia fundiária retorna aos cofres públicos não ameniza o problema, pois os ganhos especulativos não compensam o elevado custo que o governo tem com a ampliação das redes para áreas periféricas. Chama ainda mais atenção o fato de que este custo não é contabilizado pela empresa gestora das terras públicas do DF, a TERRACAP, que tem como principal critério no seu processo decisório sobre onde urbanizar o lucro imobiliário imediato.

A lógica de racionalizar as redes de infra-estrutura ocupando a bacia do Paranoá com a baixa renda tem se mostrado antagônica à lei de mercado, e esta tem sido determinante no processo de produção e regulação do espaço urbano brasileiro. Apesar de todas as especificidades locais, o caso do Distrito Federal parece não fugir a regra. No jogo de interesses entre os diversos agentes produtores do espaço urbano, ganha a lógica imobiliária que é a de promover reserva fundiária para os mercados de alta renda.

O fato de o Estado ser o proprietário da maior parte das terras em questão poderia constituir uma grande oportunidade para implantar um modelo de planejamento urbano incluyente e sustentável. No entanto, a Companhia Imobiliária de Brasília (TERRACAP) tem assumido a posição de um empreendedor imobiliário privado que visa o lucro imediato em detrimento da proteção da função socioambiental da propriedade. É certo que, como ator da política urbana local, a TERRACAP não tem uma posição autônoma. Sua orientação política depende do governo e da correlação de forças políticas existentes. No entanto, como historicamente o setor ligado ao mercado imobiliário tem conseguido manter forte influência sobre as decisões do Estado, sua atuação predominante tem sido na direção de defender os interesses deste setor.



A qualidade ambiental acima da média, a concentração de atividades produtivas na pequena porção do território correspondente à bacia do Paranoá, aliada à manutenção de espaços vazios e tipologias urbanísticas excludentes revelam o processo de produção desigual do espaço urbano do Distrito Federal. Considerando que, para Neil Smith, o desenvolvimento desigual manifesta-se no contraste entre investimentos numa porção do território e a falta destes no resto da cidade, pode-se falar que o Distrito Federal se trata de um caso paradigmático. Assim para entender esta dinâmica é fundamental contrastar os dois processos: por um lado a expansão de assentamentos de baixa renda na periferia imediata da Bacia do Lago Paranoá, por outro lado a urbanização excessivamente controlada no interior da Bacia. O desenvolvimento desigual ainda é percebido com maior clareza se considerarmos o maior grau de precariedade existente nas cidades do Entorno, nos limites externos do Distrito Federal.

Esta tendência ao desenvolvimento desigual não acontece sem resistência política dos setores não-hegemônicos. Apesar do enorme poder de influência dos setores ligados ao parcelamento, incorporação e construção civil, e de sua forte aliança política com o Estado, sua hegemonia política é sempre instável. Com o questionamento do ideário modernista, e a subjacente noção de um Estado neutro detentor do bem comum<sup>26</sup>, outros objetivos de grande aceitação social parecem ocupar este espaço de legitimação política de processo de produção do espaço excludente.

Com a ascensão do discurso de planejamento democrático no Brasil e o Estatuto da Cidade, as propostas de regulação territorial devem passar pelo crivo da sociedade civil para serem efetivadas. Neste sentido, diversos são os atores sociais com capacidade de questionar as diretrizes urbanísticas defendidas pelo setor imobiliário. Dentre eles destaca-se o segmento ligado à proteção do meio ambiente, que possui legitimidade crescente na sociedade, tendo inclusive muitos representantes dentro da própria estrutura governamental.

Assim, diante da clássica luta por acesso à terra urbanizada - travada entre os setores interessados no aumento da oferta de moradia para a baixa renda e os interesses especulativos dos setores ligados ao mercado imobiliário - a pergunta que se coloca é: como a crescente legitimidade da proteção ambiental urbana tem influenciado este debate?

A fim de responder esta questão, a próxima seção irá apresentar a dinâmica do quadro natural do Distrito Federal mapeando os territórios de maior fragilidade ambiental e os

---

<sup>26</sup> Este ideário ainda é bastante presente em Brasília. Para uma descrição profunda desse processo, ver Cidade, (xx) Ideologia moderna, planejamento e evolução da imagem da cidade na produção do espaço urbano de Brasília.

espaços que tem recebido maiores esforços de proteção ambiental. No caso específico do processo de ocupação da bacia do Paranoá, a pressão de alguns grupos para conter a urbanização no interior da Bacia do Lago em nome de uma alegada fragilidade ambiental pode ter ajudado a legitimar um modelo de urbanização excludente que tem historicamente sido adotado no DF.

### 3.3 O PAPEL DO AMBIENTALISMO

#### 3.3.1 A dinâmica do quadro natural

O território do Distrito Federal insere-se no ecossistema do cerrado, que ocupa 22% do território nacional e se caracteriza pela diversidade, beleza cênica e vulnerabilidade. A disponibilidade hídrica no Distrito Federal é modesta. Em sua área limitada a oeste pelo rio Descoberto e a leste pelo rio Preto o manancial interno de maior porte é o rio São Bartolomeu. Apresenta uma predominância de grandes superfícies planas e suavemente onduladas conhecidas como chapadas, situadas acima da cota 1000 em relação ao nível do mar. Cerca de 60% de sua área se apresentam como terras altas, dispersoras de drenagem que fluem para as três mais importantes bacias fluviais do país: bacia Platina (rio São Bartolomeu e Descoberto), Tocantins/ Araguaia (Rio Maranhão) e São Francisco (rio Preto). (SEBRAE, 2004).

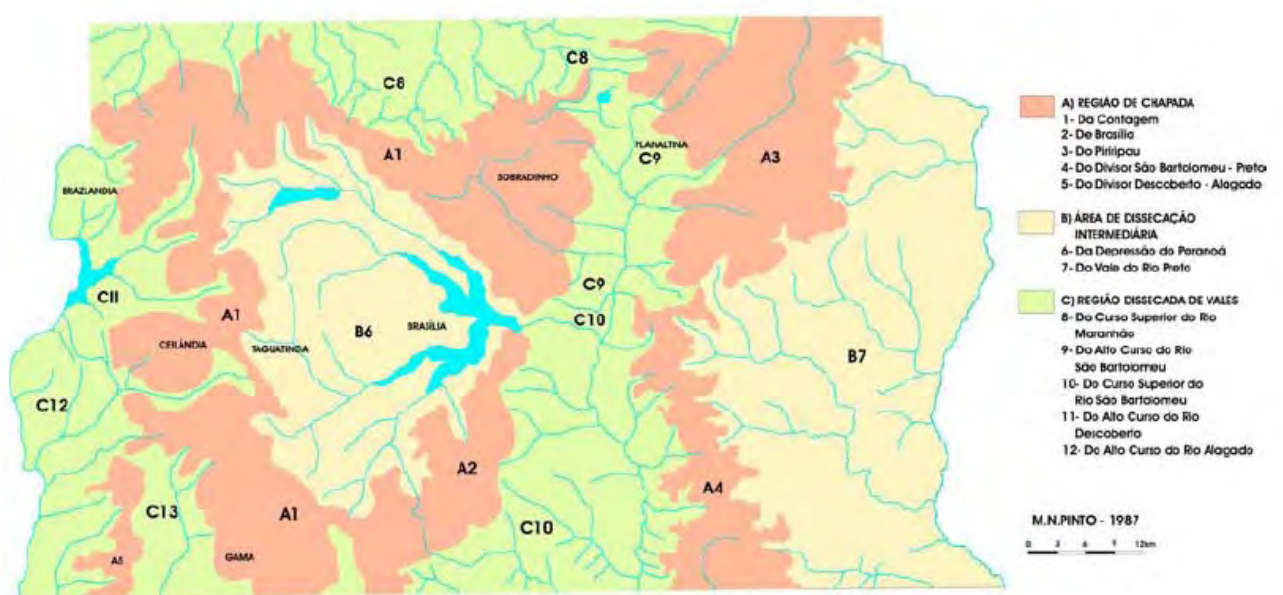


Figura 3.3.1 (a) – Geomorfologia do Distrito Federal

Fonte: Novaes Pinto (1987 apud DISTRITO FEDERAL, 2007).

A maior parte da população do DF está localizada justamente em áreas com papel de dispersoras de drenagem, também chamada sítio convexo. Em termos geomorfológicos, o Plano Piloto e sua área de expansão imediata localizam-se na área de dissecação intermediária da depressão do Paranoá<sup>27</sup>. Por outro lado, a maior parte das cidades satélites cuja localização foi escolhida pelo Estado<sup>28</sup> (Sobradinho (129 mil hab), Taguatinga (244 mil hab), Ceilândia (344 mil hab), Samambaia (164 mil hab), Recanto das Emas (93 mil hab), Gama (130 mil hab) e Santa Maria (99 mil hab)) encontra-se na região da Chapada da Contagem que forma um “U”, abraçando a bacia do Paranoá (ver figura 3.3.1 (a)). Trata-se de uma área mais estável do ponto de vista geomorfológico, e com maiores concentrações de nascentes (SEBRAE, 2004).

Vários autores destacam que os principais fatores de fragilidade ambiental do sítio do Distrito Federal são a água e solo (BELCHER, 1984(1954); SILVEIRA, 1999; RIBAS, 1988; ANJOS, 2008). Com relação à água, destaca-se a baixa disponibilidade hídrica por se tratar de uma região de muitas nascentes e mananciais pouco caudalosos. A fragilidade dos solos refere-se à susceptibilidade a processos erosivos. Embora de forma não sistematizada, a literatura dispersa sobre as questões ambientais locais trata ainda de um terceiro fator de fragilidade referente à cobertura vegetal. Isto porque o Distrito Federal localiza-se no coração do ecossistema do cerrado brasileiro, e o processo de espraiamento urbano tem contribuído para o desmatamento e a insularização das áreas preservadas (ANJOS, 2008). Este fenômeno pode vir a comprometer a diversidade genética de algumas espécies do cerrado presentes nas áreas preservadas.

Vimos como a questão hídrica foi priorizada nos planos diretores urbanos e serviu de critério para definir a alocação espacial das primeiras cidades satélites. Se a questão hídrica foi priorizada, o fator solo parece não ter sido suficientemente considerado pelas políticas territoriais da fase inicial de consolidação de Brasília. Ribas (1988) destaca que os sítios escolhidos para a implantação das primeiras cidades satélites eram adequados do ponto de vista do fator água, mas inadequados do ponto de vista do fator solos devido à proximidade com a linha de ruptura das encostas naturais. Tal escolha favoreceu o aparecimento de voçorocas e ravinas causando prejuízo para a população local. Apesar da ausência de políticas

---

<sup>27</sup> De acordo com a classificação de Novaes Pinto, 1987, utilizada pelo Documento Técnico de revisão do PDOT 2007.

<sup>28</sup> Em contraste com aquelas que surgiram a partir da decisão do Estado em regularizar as invasões mantendo-as no próprio local.

preventivas, medidas curativas foram implantadas na década de 80 visando o controle de erosões após um evento erosivo de grande magnitude na cidade da Ceilândia.

Faz-se assim necessário proceder a hierarquização dos fatores de fragilidade físico-ambiental. Como se trata de uma importante aglomeração metropolitana do País, e considerando que as áreas efetivamente urbanizadas ocupam apenas 1% do território nacional (ANCONA, 2007), faz sentido priorizar a minimização dos riscos à espécie humana. Ou seja, dar uma conotação antropocêntrica ao problema<sup>29</sup>. Assim, os riscos imediatos à população, como aqueles relacionados a processos erosivos e enchentes, devem ter prioridade sobre os riscos de esgotamento dos recursos hídricos. Estes, por sua vez, devem ser considerados mais graves que os riscos de perda da biodiversidade, tendo em vista que as áreas urbanas não são as grandes responsáveis pela perda da biodiversidade no país ou no mundo.

É claro que a questão do esgotamento dos recursos hídricos não deixa de ser fundamental, para suportar uma grande aglomeração urbana, e que a proteção dos outros fatores não pode ocorrer à custa da biodiversidade. A questão da hierarquização dos fatores tem simplesmente a intenção de chamar atenção para a complexidade da proteção do meio ambiente na cidade, e que um fator isolado tem frequentemente sido colocado com a questão ambiental determinante.

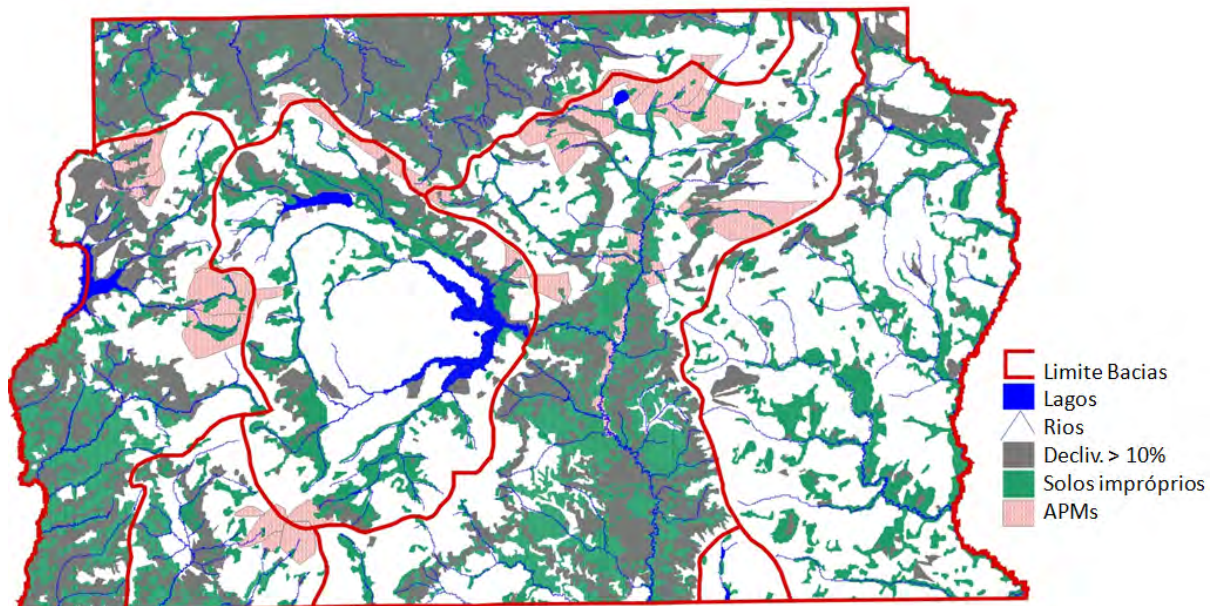


Figura 3.3.1 (a) Mapa das áreas menos propícias para urbanização

Fonte: SITURB. Metodologia: Anjos, 2008.

Considerando o fator solo também como um fator determinante no DF, percebemos que a porção do território menos frágil é a bacia do Lago Paranoá. De fato, se adicionarmos às

<sup>29</sup> Fernandes (2004) também defende esta posição.

áreas de proteção dos mananciais hídricos, os espaços com solos não propícios à urbanização devido à susceptibilidade a processos erosivos, e aqueles com declividades superiores a 10%<sup>30</sup>, percebemos que a Bacia do Lago Paranoá concentra a maior parte do território mais adequado à ocupação urbana, que está em branco na figura 3.3.1(b). O mapa revela ainda a existência de três grandes sistemas de fragilidade ambiental exteriores aos limites da bacia: um na porção norte do DF, uma a leste da Bacia correspondendo ao vale do rio São Bartolomeu, e outro no limite oeste do território, na bacia do Descoberto.

### 3.3.2 A proteção ambiental espacialmente seletiva

Contradizendo o que seria racional do ponto de vista físico-territorial, as áreas mais frágeis não são aquelas mais protegidas. A Bacia do Lago Paranoá - que concentra menores níveis de susceptibilidades ambientais à urbanização - é exatamente a área que apresenta a maior quantidade de Unidades de Conservação de Proteção Integral. A figura 3.3.2 (a) a seguir revela a concentração espacial das Unidades de Conservação no interior da Bacia do Lago Paranoá.

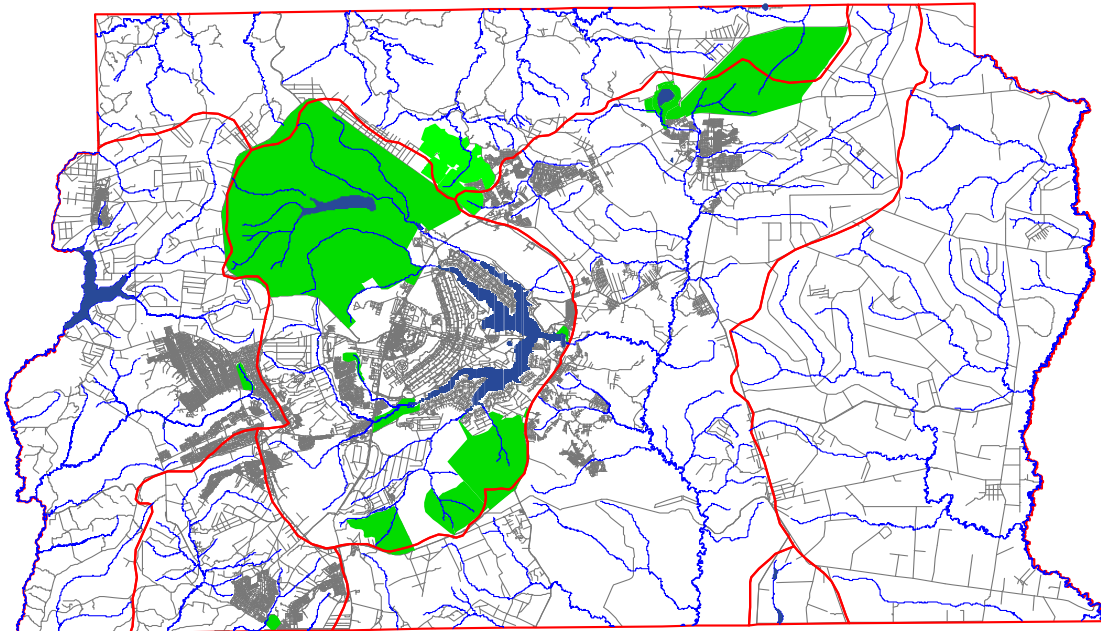


Figura 3.3.2 (a) Mapa das Unidades de Conservação de Proteção Integral no DF

Fonte: SITURB.

<sup>30</sup> Este método de delimitação das áreas com maiores restrições ambientais à urbanização foi adaptado de Anjos, 2008. Tal método também foi usado pelo mesmo autor como colaborador do documento técnico de elaboração do PDOT do DF de 1997. Este autor classifica como solos impróprios para urbanização de acordo com seu gradiente de erodibilidade: Areias Quartzosas, Cambissolos, Podzólico vermelho-amarelo, Solos aluviais e Hidromórficos.



Além disso, grande parte das Unidades de Uso Sustentável, como as APAs do Gama Cabeça de Veado e do Lago Paranoá protegem as áreas do cinturão verde entre o Plano Piloto e as cidades satélites. Isto facilitou a manutenção do relativo isolamento espacial do Plano Piloto.

Outro aspecto que sinaliza para a existência de processos de proteção ambiental seletiva no DF é o fato de que o interior da bacia do Paranoá ainda hoje é priorizado pelos órgãos de fiscalização. O fato de que o Siv-Solo, o órgão de contenção de invasões do Governo Local, priorizou as áreas centrais está publicado em um estudo sobre as invasões de baixa renda no DF (DISTRITO FEDERAL; SEDUH, COBRAPE, 2005). Como a capacidade do Governo de fiscalizar é limitada, a priorização das zonas centrais implica na menor atenção a ecossistemas periféricos de grande valor ambiental/sanitário. Como por exemplo, a Bacia do Descoberto que abriga o principal manancial de abastecimento do DF, e sofre processo de assoreamento e comprometimento da qualidade hídrica devido a ocupações irregulares nas áreas localizadas a montante do ponto de captação, como a cidade de Brazlândia. Isto confirma o argumento de Maricato (2000) ao defender que é a lei de mercado, e não a fragilidade ambiental, que define quais ecossistemas serão, de fato, preservados.

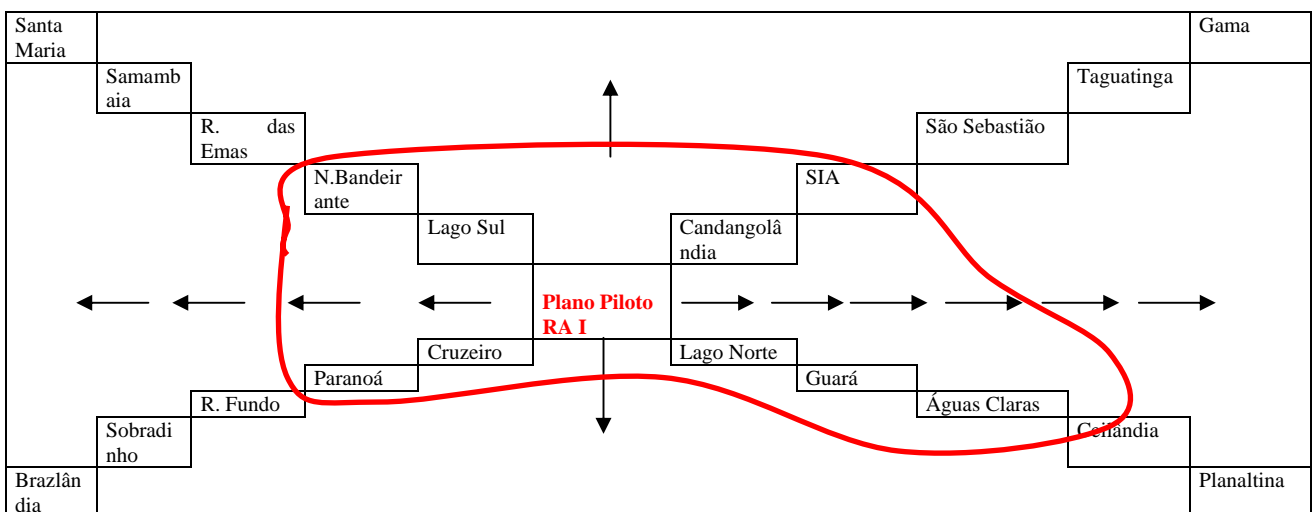


Figura 3.3.2 (b) - Critério de prioridades do Programa de Erradicação de Invasões do DF.

Fonte: SIV-SOLO, Relatório Anual, 2003. Anexo IV in, Distrito Federal Cobrape, 2005. Adaptado pela autora. Em vermelho: área da bacia do lago Paranoá.

Percebe-se que a Bacia do Paranoá, apesar de concentrar a maior parte das terras sem grandes fragilidades do quadro natural à urbanização, é a área mais protegida, seja por meio das Unidades de Conservação, seja por meio da fiscalização contra invasões.

Um terceiro aspecto que contribui para a questão da proteção ambiental seletiva é a atuação de alguns grupos da sociedade civil que falam em nome da proteção ambiental. O acompanhamento do processo de discussão do Plano Diretor aprovado em 2009 chama atenção para o fato que a Bacia do Lago Paranoá concentra não apenas atividades econômicas, e áreas vazias sem grandes implicações ambientais a espera de valorização. Ela concentra também capital social para proteger sua qualidade ambiental. No início de 2008 foi criada uma entidade autodenominada “Federação em Defesa do DF”, com íntimas relações com uma associação pré-existente denominada “Fórum de ONGs ambientalistas do DF e entorno”. Ao acompanhar algumas reuniões internas destas entidades percebe-se sua composição social visivelmente elitista, formada em grande maioria por associações de moradores de superquadras do Plano Piloto e bairros do Lago Sul e Norte, Parkway e adjacências<sup>31</sup>. Tais atores usam o discurso muito parecido com o que Villaça (1998) diagnosticou em seu estudo, que é o de tomar a parte da cidade pelo todo. Formulações como “o Distrito Federal está sendo ameaçado”, e a “qualidade de vida está diminuindo” significam, de fato, que os bairros nobres estão sendo ameaçados.

O trecho a seguir reproduz parte de um manifesto da pró-federação em defesa do DF sobre a criação de um novo setor habitacional em uma área próxima aos bairros do Lago Sul e Lago Norte:

O Setor Habitacional D. Bosco, proposto na Estratégia de Oferta de Áreas Habitacionais do PDOT, encontra-se dentro da APA DO LAGO PARANOÁ. A ocupação total do Setor Habitacional D. Bosco significará um aumento de população equivalente a quase 30% da atual população do Lago Sul, concentrada em 10% de sua área urbana parcelada. Qualquer tentativa de adensamento populacional pode ser comprometedor para a integridade hídrica da bacia do Lago Paranoá. [...] Ou seja, os usos e ocupações no entorno da APA deverão ser disciplinados, conforme reza a resolução CONAMA nº 13/90, a qual estabelece “que o órgão responsável pela Unidade de Conservação, juntamente com os órgãos licenciadores do meio ambiente, definirão as atividades que possam afetar a sua biota nativa. Na área circundante, num raio de 10 Km. (PRO FEDERAÇÃO EM DEFESA DO DF, 2008, p. 9)

Ao longo de todo o processo de acompanhamento das discussões do PDOT não pude perceber grau de articulação semelhante para defender outro ecossistema. Apesar de essa informação não estar sistematizada, ela corrobora com o resultado de uma pesquisa realizada

---

<sup>31</sup> Segue a lista de presença da 1ª reunião reunião federação de entidades em defesa do DF Sindicato dos urbanitários – 06/03/2008: Representantes das prefeituras das superquadras 710n, 402n, 203s, 214n, 213s, 208s, 213s, 308s, 202s, 108N. Representantes do Sudoeste, Lago Sul, Lago Norte, MSPW, Núcleo Rural Vargem Bonita, Areal (Feitosa – único representante de baixa renda). Entidades: APUA (Associação de Proteção Urbana e Ambiental do Lago Sul), Associação MSPW (park Way), ACPI (associação cultural povos indígenas, UNICEUB direito, Fundação Adianto, IAB (Instituto dos Arquitetos do Brasil), IDA (Instituto de Desenvolvimento Ambiental).

em Fortaleza durante o ano de 2002 nos principais jornais locais (FREITAS, 2004). A pesquisa buscou identificar os ecossistemas percebidos como mais frágeis no contexto intra-urbano local. Todas as reportagens que tratavam da questão ambiental urbana naquele ano referiam-se a rios ou dunas localizados em bairros valorizados pelo mercado imobiliário.

O fato de que grande parte da sociedade civil que fala em nome da proteção ambiental ser oriunda de camadas de renda média e alta contribui para que os ecossistemas percebidos como mais frágeis sejam aqueles localizados próximos aos melhores bairros. Entretanto, qualquer ponto do planeta possui um determinado grau de fragilidade ambiental, se analisado isoladamente.

A ausência de uma visão estratégica de alguns grupos ambientalistas locais revela a necessidade de uma visão espacial das fragilidades do território. Não existe uma clareza na definição dos critérios para proteger uma área em detrimento da outra. Além disso, parte dos grupos organizados dedica-se à busca de proteção de áreas específicas. Na verdade, grande parte desses atores possui uma visão dicotômica entre cidade e natureza, encarando a urbanização como necessariamente perversa para o meio ambiente. Poucos percebem a relação entre ausência de infra-estrutura e degradação ambiental. No entanto tal relação é fundamental na gestão do espaço urbano.



### 3.4. IRREGULARIDADE URBANÍSTICA E RISCOS AMBIENTAIS

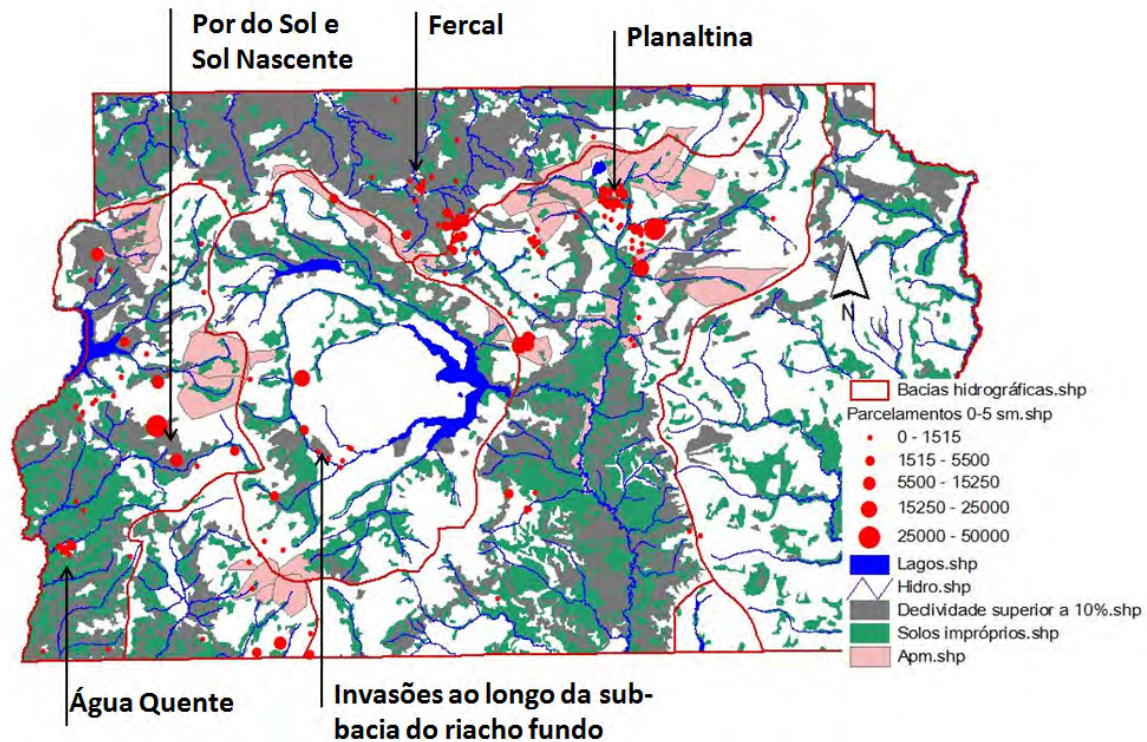


Figura 3.4 (a) Parcelamentos informais de baixa renda em áreas ambientalmente frágeis no DF.

Fonte: SITURB; Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais do DF (DISTRITO FEDERAL, SEDUH, SUPAR, 2006).

A figura acima sobrepõe os parcelamentos ilegais de baixa renda no DF com as áreas menos propícias para urbanização. Pela atuação da sociedade civil e dos órgãos governamentais em proteger a bacia do lago Paranoá, era de se esperar uma pequena concentração de assentamentos ilegais nesta área. Estes se agrupam na sub-bacia do Riacho Fundo que, além de abrigar bairros de renda inferiores à média da Bacia do Lago Paranoá, não possui tantas Unidades de Conservação para protegê-la.

Contrastando com esta situação mais favorável na área central, percebe-se a existência de grandes aglomerados irregulares na periferia das cidades satélites mais antigas. Com o avanço sobre áreas menos propícias do ponto de vista físico-ambiental, e a ausência de infraestrutura sanitária, o processo de expansão horizontal irregular das cidades satélites tem ocasionado diversos riscos sócio-ambientais. Num processo denominado pela imprensa de “periferia da periferia”, várias das grandes cidades satélites do DF estão avançando na direção de áreas impróprias, impondo diversos prejuízos tanto à população como ao meio ambiente<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Correio Brasiliense, Brasília, segunda-feira, 13 de outubro de 2008. p. 15. Ocupação urbana. O crescimento desordenado provocou o surgimento de invasões ao redor das cidades planejadas. A periferia da periferia.

Duas das maiores invasões do DF atualmente, o Sol Nascente e o Pôr-do-Sol na Ceilândia, estão avançando na direção de uma área de grande instabilidade geotécnica. Devido a pouca atenção dada ao fator fragilidade dos solos no processo de decisão da alocação espacial das cidades satélites, muitos desses núcleos têm sua expansão comprometida pelas características naturais do terreno em que está assentada. No caso da Ceilândia, o fator limitante é a proximidade da borda da chapada. No entanto, nem o risco iminente, nem a restrição legal impediram o reparcelamento irregular das chácaras localizadas nesta área. Atualmente estes assentamentos contam com uma população de cerca de 80 mil pessoas (DISTRITO FEDERAL; SEDUMA, 2007).

Em Planaltina o mesmo fenômeno se repete na forma de parcelamentos irregulares de propriedades rurais. Estima-se que 65 mil pessoas residam de forma irregular e sem serviços de infra-estrutura básica nos arredores da cidade (DISTRITO FEDERAL; SEDUMA, 2007). A urbanização tem crescido na direção das várzeas dos córregos formadores do rio São Bartolomeu causando freqüentes processos erosivos. Este modelo de urbanização precário tem comprometido a qualidade da água do ribeirão Mestre d'Armas devido ao recebimento de esgotos *in natura* dos assentamentos irregulares à montante. Parques urbanos não-implantados têm sido ameaçados por invasões. Estes avanços da cidade irregular também se apresentam na direção das áreas de proteção de mananciais comprometendo a capacidade de depuração de cursos d'água importantes para o sistema de captação existente e projetado<sup>33</sup>.

No assentamento do Paranoá, a invasão de uma área de proteção de mananciais parece guardar relação direta com as restrições ambientais impostas à expansão da cidade na direção da Bacia do Lago Paranoá. O projeto da expansão do Paranoá havia sido desenvolvido pelo GDF (Governo do Distrito Federal), no final da década de 90 em um terreno que avançava sobre a bacia do Lago Paranoá. A CAESB (Companhia de Água e Esgoto do DF) deu um parecer de que a área destinada comportaria apenas 15 mil pessoas, mas mesmo assim o projeto não foi implementado<sup>34</sup>. Vale ressaltar que este projeto, chamado de “expansão do Paranoá”, estava localizado dentro de uma das áreas diagnosticadas por Lúcio Costa em 1987 para adensamento da bacia do Lago. Alegadamente, como resultado da falta de oferta de moradia legalizada, a população invadiu um parcelamento irregular na margem oposta da cidade, que estava sob uma área de proteção de mananciais<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Estudo urbanístico da área urbana da região administrativa de Planaltina, realizada pela empresa TOPOCART, em 2006.

<sup>34</sup> Este parecer consta no Estudo de Impacto Ambiental do projeto de expansão do Paranoá (TERRACAP, 1997).

<sup>35</sup> A relação entre o projeto de expansão do Paranoá e a invasão é dos próprios líderes comunitários da cidade do Paranoá.

Além destes grandes assentamentos de baixa renda em áreas impróprias relacionados a uma demanda reprimida por habitação nas cidades satélites consolidadas, existem também invasões mais distantes capazes de expandir ainda mais a fronteira de expansão urbana. A área da Fercal, no limite norte da cidade de Sobradinho, foi o cenário de eventos de enchentes e desabamentos de grande magnitude, que ocuparam as páginas dos jornais locais durante o período chuvoso de 2008. Outro parcelamento irregular que está no coração de um dos três grandes sistemas de maior fragilidade físico-ambiental do DF é a Água Quente. Trata-se de uma ocupação que se vincula mais diretamente à cidade de Santo Antônio do Descoberto no Entorno do DF. A figura 3.4 (b) refere-se ao levantamento das áreas de riscos realizados pela defesa civil do DF e apresenta resultados semelhantes à figura 3.4 (a).



Figura 3.4 (b) Mapa das áreas de risco do Distrito Federal em 2008

Fonte: Correio Brasiliense 29-01-2008 “Mil brasilienses em risco”.

O governo local está negociando um empréstimo internacional para financiar o projeto de reurbanização de alguns destes assentamentos que concentram a precariedade social e a degradação ambiental. Os custos financeiros, sociais e ambientais destes projetos poderiam ter sido evitados se outras áreas como, por exemplo, as áreas remanescentes no interior da bacia

do Lago Paranoá, tivessem sido disponibilizadas para o mercado habitacional local. Entretanto esse tipo de alternativa foge aos interesses de grupos ligados ao mercado imobiliário, que têm se mostrado bastante influentes no processo de produção do espaço no Distrito Federal.

### **3.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como resultado de um modelo de planejamento particularmente restritivo que se apropria da proteção ambiental a determinados ecossistemas para favorecer a reserva de terras para o mercado imobiliário de alta renda, há uma concentração de degradação ambiental e vulnerabilidades sociais nas áreas periféricas. As restrições à urbanização nas áreas mais centrais, aliadas a uma maior atuação dos órgãos de controle e fiscalização urbanística, e à pressão da sociedade civil organizada, empurraram a demanda habitacional de baixa renda para cidades periféricas que estão mais próximas dos espaços com maior grau de restrição físico-ambiental.

O caso do Distrito Federal sugere que a coexistência entre a irregularidade e degradação na periferia relaciona-se com o excesso de restrições à urbanização nas áreas mais valorizadas. Entretanto as informações levantadas neste trabalho são insuficientes para atribuir o excesso de restrições à urbanização na bacia do Lago Paranoá à ascensão do ambientalismo mesmo que em algumas circunstâncias isso pareça ser verdadeiro. Isto porque existem outros objetivos sociais importantes para a preservação desta área, como o tombamento do Plano Piloto e a própria questão sanitária.

Neste aspecto o caso da APA do rio São Bartolomeu se difere do caso apresentado neste capítulo. Apesar de a APA ter sido criada por um objetivo sanitário – a criação de um manancial hídrico – a não-construção deste manancial permitiu que a questão sanitária fosse transformada em uma questão ecológica. Atualmente, a razão predominante para justificar regulações restritivas à urbanização na APA do rio São Bartolomeu é a fragilidade do território.