

**B**rasília — *A Capital do Controle e da Segregação Social* versa sobre uma análise da ação governamental na área da habitação no D.F. e evidencia o fato de tanto os governos civis quanto os militares, nos últimos trinta e cinco anos, terem utilizado o espaço urbano e a habitação como instrumento para segregar e controlar a população, afastando-a da sede de empregos e poder, o Plano Piloto.

De fato, mostra como verdadeiras "muralhas horizontais", de 30 Km de extensão, foram criadas entre o Plano Piloto e as Cidades Satélites, gerando toda a sorte de problemas sociais e econômicos para o trabalhador, obrigando a população, por exemplo, a pagar diariamente as mais elevadas tarifas de transporte do país, numa verdadeira contradição com os pressupostos teóricos do planejamento urbano moderno.

O estudo denuncia também, que ao remover o trabalhador por mais de 30 anos para as periferias urbanas, o governo dotou com recursos públicos as áreas antes ocupadas, valorizando-as ao máximo e em seguida entregando-as para as classes empresariais, numa ação de flagrante dilapidação do patrimônio público.

A parte final do trabalho, propõe uma política de interesse social para a habitação do Distrito Federal, sugerindo instrumentos para melhorar a qualidade da habitação, onde se busque a minimização dos impactos ambientais urbanos. Procura também sugerir ações que fomentem a criação de postos de trabalho e lazer próximo às áreas residenciais existentes nas Cidades Satélites, numa perspectiva de possibilitar ao trabalhador aumentar sua renda e principalmente se ter uma política urbana que funcione como elemento que permita resgatar a cidadania perdida depois de décadas de segregação e controle social.

ISBN 85-85596-43-0

# BRASÍLIA: A CAPITAL DA SEGREGAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL

UMA AVALIAÇÃO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL NA ÁREA DA HABITAÇÃO

LUIZ ALBERTO DE CAMPOS GOUVÊA

N.Cham. 306.3098174 G719b 1995  
 Título: Brasília : a capital da segregação e do c  
 Autor:



00158187

Ex.2 PUCPR - BC

ANNABLUME

BRASÍLIA: A CAPITAL DO  
CONTROLE E DA  
SEGREGAÇÃO SOCIAL  
REVELA A FACE  
AUTORITÁRIA DA AÇÃO  
GOVERNAMENTAL NO  
DISTRITO FEDERAL,  
CRIANDO UM  
VERDADEIRO  
APARTHEID SOCIAL  
ENTRE AS CLASSES  
DIRIGENTES E A  
MAIORIA DOS  
TRABALHADORES.  
EVIDENCIA TAMBÉM,  
COMO O ESPAÇO  
URBANO É  
INSTRUMENTADO PARA  
AFASTAR O  
TRABALHADOR DA  
SEDE DAS DECISÕES DO  
PAÍS E SUGERE COMO  
FORMA DE RESGATE  
DA CIDADANIA, UMA  
POLÍTICA DE INTERESSE

SOCIAL ONDE SE  
TRABALHE NO SENTIDO  
DA PARTICIPAÇÃO  
POPULAR NOS PLANOS  
E PROJETOS DE  
DESENHO AMBIENTAL  
URBANO, SE ESTIMULE  
A CRIAÇÃO  
SISTEMÁTICA DE  
POSTOS DE TRABALHO  
NAS CIDADES  
SATÉLITES, ONDE  
RESIDE A MAIORIA DA  
POPULAÇÃO DO D.F.  
ENFIM, SUGERE  
MEDIDAS QUE VISEM  
MELHORAR  
A QUALIDADE  
HABITACIONAL  
E DEMOCRATIZAR O  
PROCESSO DE  
PLANEJAMENTO E USO  
DO SOLO NO  
DISTRITO FEDERAL.

**BRASÍLIA: A CAPITAL DA SEGREGAÇÃO  
E DO CONTROLE SOCIAL  
UMA AVALIAÇÃO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL  
NA ÁREA DA HABITAÇÃO**



**0158187**

LUIZ ALBERTO DE CAMPOS GOUVÊA



BRASÍLIA:  
A CAPITAL DA  
SEGREGAÇÃO E DO  
CONTROLE SOCIAL

UMA AVALIAÇÃO DA AÇÃO  
GOVERNAMENTAL NA ÁREA  
DA HABITAÇÃO

---

  
ANNA BLUME

Dados de Catalogação na Publicação (CIP) Internacional  
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Gouvêa, Luiz Alberto de Campos.

Brasília : a capital da segregação e do controle social — uma avaliação da ação governamental na área da habitação / Luiz Alberto de Campos Gouvêa. São Paulo : ANNABLUME, 1995. — (Selo universidade ; 36)

Bibliografia.

1. Brasília (DF) — Condições sociais 2. Política habitacional — Brasília (DF) 3. Segregação — Brasília (DF) I. Título. II. Série.

95-3889

CDD-306.3098174

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasília ; Distrito Federal ; Política habitacional ; Sociologia  
306.3098174

BRASÍLIA: A CAPITAL DA SEGREGAÇÃO  
E DO CONTROLE SOCIAL  
UMA AVALIAÇÃO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL NA ÁREA DA HABITAÇÃO

Luiz Alberto de Campos Gouvêa

Capa:

Revisão:  
Dida Bessana

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Peñuela Cañizal  
Willi Bolle  
Norval Baitello Junior  
Carlos Gardin  
Lucrecia D'Aléssio Ferrara  
Ivan Bystrina  
Salma T. Muchail  
Ubiratan D'Ambrósio

1ª edição: dezembro de 1995

©Luiz Alberto de Campos Gouvêa.

ANNABLUME editora . comunicação  
Rua Ferreira de Araújo, 359 . Pinheiros  
05428-000 . São Paulo . SP . Brasil  
Tel e Fax. (011) 212.6764

ÍNDICE

APRESENTAÇÃO	9
INTRODUÇÃO	11
TEMA	11
HIPÓTESE	12
OBJETIVOS	13
METODOLOGIA	13
ESTRUTURA DO TRABALHO	15
<b>CAPÍTULO I: O ESTADO, O ESPAÇO E O MODO DE PRODUÇÃO CAPITALISTA</b>	17
O URBANO COMO CENÁRIO DAS LUTAS DE CLASSE	21
O ESTADO, A IDEOLOGIA E O CONTROLE SOCIAL	27
HABITAÇÃO COMO OBJETO DE CONTROLE E SEGREGAÇÃO SOCIAL NO BRASIL	33
CONSIDERAÇÕES	49
<b>CAPÍTULO II: A SEGREGAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL EM BRASÍLIA</b>	53
1ª FASE — A CONSTRUÇÃO DA CIDADE — 1956 A 1960	61
2ª FASE — A POLÍTICA DE ERRADICAÇÃO DE FAVELAS E CONSTRUÇÃO DE GRANDES CONJUNTOS HABITACIONAIS — 1960 A 1979	67
3ª FASE — A POLÍTICA DE NÃO-OFFERTA DE HABITAÇÕES E CONTROLE DE MIGRAÇÃO — 1979 A 1982	83
CONSIDERAÇÕES	87

<b>CAPÍTULO III: O PROGRAMA PROMORAR BRASÍLIA</b>	91
O PROGRAMA	95
QE-38 E A VILA DO ITAMARACÁ:	104
DOIS ESTUDOS DE CASO	105
POPULAÇÃO	
CARACTERIZAÇÃO DOS PROJETOS E SUA CONSTRUÇÃO	109
AVALIAÇÃO DOS PROCESSOS DE MOBILIDADE E RESISTÊNCIA SOCIAL	117
CONSIDERAÇÕES	127
 <b>CAPÍTULO IV: CONSIDERAÇÕES FINAIS</b>	131
CONFIRMANDO A HIPÓTESE	141
PRINCÍPIOS E RECOMENDAÇÕES PARA UMA POLÍTICA HABITACIONAL NO DISTRITO FEDERAL	144
 BIBLIOGRAFIA	149

<b>PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO PARANÁ — PUC/PR BIBLIOTECA</b>	
Reg. N.º	144
Origem:	
Pregos:	Data:

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao professor e amigo Mário Júlio T. Krugüer, pela paciência, dedicação e valor de sua orientação.

Agradeço aos professores do Departamento de Urbanismo e Geografia, em especial, aos professores Ricardo Farret, Aldo Paviani e Neio Campos pelas valiosas contribuições e esclarecimentos.

Agradeço ao amigo Philippe Torelly, pela ajuda na revisão e pelas opiniões que fizeram melhorar sensivelmente o trabalho.

Agradeço aos amigos e colegas de trabalho Geraldo, Sergey, Elme e Valmira, pelas importantes discussões que me permitiram confirmar e avançar no trabalho.

Agradeço a Humberto e Ferreira pelo eficiente trabalho de datilografia.

Agradeço a Vitor Hugo da SAU — Processamento de Dados, sem o qual não conseguiria sistematizar dados fundamentais para a compreensão e verificação das hipóteses da dissertação.

Agradeço a todos os moradores da Vila Nova Itamaracá e da QE-38, em especial às senhoras Maria Tereza, Tereza Maria e Jucimar, pelas informações e pelo trabalho de ajudarem a desenvolver a pesquisa domiciliar.

Agradeço finalmente à Márcia, minha companheira, pelo constante incentivo e ajuda efetiva, sem os quais não poderia ter realizado a presente dissertação.

A todos o meu muito obrigado.

## APRESENTAÇÃO

*Brasília — A Capital do Controle e da Segregação Social* nos fornece uma relevante contribuição para o entendimento da dinâmica urbana e territorial do D.F. Sua leitura nos permite perceber com clareza as estratégias de segregação sócio-espacial implantadas com o rótulo de “planejamento urbano e habitacional”, colocados a serviço da exclusão e controle das classes vistas como “perigosas” pelos governos e militares nos últimos 35 anos.

O estudo evidencia que, sob argumentos tecnocráticos, extensas “muralhas horizontais” de 30 km a mais de extensão, foram criadas entre o Plano Piloto e as cidades satélites, engendrando um modelo perverso e extremamente oneroso de ocupação do território, submetendo os trabalhadores a residir em verdadeiros “bantustões” urbanos, sem qualificações e identidades que caracterizam a vida cidadina.

As conseqüências da implantação de tal modelo são analisadas em profundidade, bem como seus agentes intervenientes. De um lado os trabalhadores obrigados a morar em lugares distantes do seu local de trabalho, pagando a mais cara tarifa de transporte urbano do país, e quase sempre com acesso precário à infra-estrutura urbana e de serviços públicos. De outro lado, o poder público implantando sua geopolítica de segregação e controle, aliado a setores empresariais beneficiários do processo especulativo levado a efeito, nos grandes vazios entre o Plano Piloto e os núcleos habitacionais e nas áreas antes ocupadas pelos trabalhadores, devidamente valorizadas por investimentos públicos.

Sem restringir-se à avaliação pura e simples das políticas públicas implantadas, o trabalho avança sobremaneira propondo um conjunto de ações e instrumentos voltados à qualificação das habitações e das áreas urbanas. Propõe a

reversão da lógica segregacionista, defendendo um novo modelo de estruturação do território que reoriente os investimentos públicos e privados, construindo uma autonomia administrativa e econômica, capaz de efetivamente tornar cidades nossas satélites.

Enfim, *Brasília — A Capital do Controle e da Segregação Social* revela a face autoritária da ação governamental no Distrito Federal, responsável pela implantação de um padrão sócio-espacial e aponta novos rumos para a implantação de políticas públicas comprometidas com a justiça social e com a qualidade ambiental.

*Arquiteto Luiz Philippe Peres Torelly*  
Presidente do Instituto de Planejamento  
Territorial Urbano do DF - IPDF

## INTRODUÇÃO

### TEMA

O Brasil é hoje um país onde mais de 70% de sua população se encontra em áreas urbanas. Há vinte anos, contudo, a situação era inversa. Segundo o censo de 1960, havia cerca de 65% da população morando no campo. Observa-se, nesta simples constatação, uma tendência de rápido crescimento da população urbana, estimando-se que, no ano 2000, 90% da população brasileira estejam morando em cidades.

Isto significa dizer que, nos próximos vinte anos, terá de se construir, em termos de moradias, equipamentos urbanos e comunitários, o equivalente ao que já foi edificado desde o Descobrimento do Brasil. Torna-se importante observar também que o inchaço das cidades não ocorre por uma opção natural da população rural, mas, ao contrário, vê-se hoje crescer o número de migrantes em todos os centros urbanos, porque este trabalhador não encontra formas para tornar viável sua estratégia de vida no campo.

Na cidade, entretanto, a situação não é melhor.

O migrante, sem qualificação para o trabalho urbano, não consegue colocação, engrossando o exército de reserva dos grandes centros. Tal processo determina condições de vida para esta população, que mal dão para satisfazer necessidades básicas, como alimentação e saúde, criando conseqüentemente um contingente cada vez maior de desabrigados, evidenciando a progressiva gravidade do problema habitacional em todo o país.

No Distrito Federal, objeto de trabalho da dissertação, a situação não é diferente. Existem “cerca de 800 mil pessoas vivendo em condições subumanas (*Correio Braziliense*,

3/07/88), sendo que 110 mil morando em "invasões".<sup>1</sup> Alia-se a este problema, o fato de que existe um expressivo contingente de pessoas que, morando na periferia do DF, nos núcleos criados pela política de erradicação de favelas, é obrigado diariamente a se deslocar por grandes distâncias, pagando as tarifas mais elevadas de transporte do país, enquanto as áreas internúcleos, que provocam estes desequilíbrios, permanecem desocupadas, praticamente inviabilizando a cidade para a maioria da população.

Por outro lado, o poder público no DF detém a propriedade da maior parte da terra urbana, a exclusividade das ações de planejamento e, ainda, por ser a sede do governo federal, tem facilidades para obter financiamentos, mecanismos estes "sonhados" por todo administrador de cidade no país. Apesar disso, a ação governamental em Brasília se pautou pela não oferta de habitações e/ou por remover as favelas para as distantes cidades satélites, empregando todo esse instrumental, contraditoriamente, para agravar o problema habitacional e social da cidade.

Diante deste quadro, como explicar que sendo o governo proprietário da terra, esta fique sem uso? Como justificar a ação governamental de remoção de favelas e construção de conjuntos habitacionais distantes, quando áreas próximas permanecem desocupadas?

No presente estudo se buscará responder a estas questões e, ao mesmo tempo, denunciar as práticas opressoras do Estado e sugerir princípios e recomendações que possam minimizar os problemas habitacionais do Distrito Federal.

## HIPÓTESE

A partir de um referencial teórico do materialismo histórico se procurará evidenciar a influência do modo de produção capitalista na instrumentalização do espaço urbano e, conseqüentemente, da habitação (que representa parte signi-

1. No Distrito Federal as favelas são chamadas pelo governo de "invasões", tendendo a transmitir na própria denominação a idéia de transgressão.

ficativa das malhas urbanas), buscando-se verificar o papel e os limites do Estado Moderno como gestor das políticas públicas, particularmente da habitacional.

Nesse sentido, a hipótese que se pretende testar é a de que o governo no Distrito Federal usa a ação na área da habitação como objeto de controle e segregação espacial das classes populares.

## OBJETIVOS

Para se testar a referida hipótese, pretende-se avaliar a ação governamental na área da habitação no Distrito Federal, no período compreendido entre os anos de 1956 e 1985.

Nesta avaliação se dará ênfase à fase compreendida entre os anos de 1982 e 1985, devido ao fato deste período não ter sido objeto de trabalhos analíticos anteriores, na área da habitação, e também porque nesses anos o Estado mudou sua estratégia de ação, deixando de erradicar, para urbanizar favelas por meio do programa Promorar.

Em suma, pretende-se, ao avaliar a ação governamental, evidenciar as seguintes questões:

- a característica estrutural da questão habitacional;
- as formas de instrumentalização do espaço empregadas pelo Estado para controlar e segregar as classes populares; e
- a influência do preço da terra, do zoneamento urbano, das formas de apropriação dos espaços da construção e financiamento da casa no processo de mobilidade e resistência social observadas no programa Promorar Brasília.

## METODOLOGIA

A metodologia seguida para desenvolver a proposta investigativa da Dissertação partiu de dois pressupostos básicos: o primeiro se refere ao entendimento de que o "trabalho científico apresenta uma nítida conotação de classe, visto que, em qualquer circunstância, a análise da sociedade se pauta, necessariamente, por uma visão de mundo, quer seja explícita ou não. Isto significa que a sociedade é interpretada a partir de um posicionamento definido e não pelo distancia-

mento neutro” (Silva e Silva, 1987, 18). O segundo pressuposto que norteou a proposta metodológica do trabalho baseia-se na relação existente entre a teoria e a prática como elementos que se complementam, não podendo, portanto, serem entendidos de forma isolada.

A partir desses dois princípios, buscou-se primeiramente desenvolver um trabalho de pesquisa bibliográfica, visando obter e sistematizar informações sobre as questões teóricas da habitação, elaborando também uma pesquisa sobre a ação governamental no Distrito Federal, no período do início da construção de Brasília (1956) até 1985.

Posteriormente, fez-se uma pesquisa de campo em dois loteamentos implantados pelo programa Promorar 1983/85, nas cidades satélites do Gama e Guará. Nesta pesquisa foram entrevistadas 119 famílias, que representam 12% da população dos assentamentos estudados. Para a escolha das casas a serem pesquisadas, se fez uma distribuição homogênea em todo o loteamento.

A pesquisa foi aplicada em setembro de 1988, por membros das associações de moradores, e tinha como principal objetivo obter informações que permitissem uma avaliação do Promorar, particularmente no que se refere à influência das formas de apropriação do espaço, da construção das casas e do zoneamento, no processo de mobilidade e resistência da população.

Além da aplicação dos questionários, durante cinco anos se desenvolveu um trabalho de observação sistemática dos sítios objeto de estudo, desde sua criação até os dias de hoje. Este estudo foi facilitado em virtude de se ter participado da equipe responsável pela implantação dos dois loteamentos.

Torna-se ainda importante dizer que o presente trabalho foi elaborado durante todo o período que se estendeu o curso de mestrado. As partes teóricas foram objeto de discussões com os colegas e professores que muito contribuíram com suas observações para um melhor entendimento das questões apresentadas. Concomitantemente houve um trabalho sistemático de debate sobre o assunto com as Associações de Moradores das favelas de Brasília (Paranoá, CEUB e Varjão e da Ceilândia). Esta forma de conduzir o trabalho permitiu um melhor entendimento da questão ha-

bitacional no DF, ao mesmo tempo que serviu para que a população adquirisse informações técnicas para contrapor às propostas do Governo.

Em suma, o processo metodológico seguido funcionou como uma troca saudável entre o saber técnico e o popular e, ao mesmo tempo, permitiu fazer uma avaliação das questões teóricas e práticas da habitação. Tal avaliação visa servir como instrumento de desmistificação da ideologia dominante e de denúncia das condições de opressão e exploração das classes populares (Silva e Silva, 1988, 19).

## ESTRUTURA DO TRABALHO

Na presente Dissertação optou-se por uma exposição dos fatos desenvolvidos do geral para o particular, aprofundando a avaliação e voltando ao geral, para subsidiar considerações finais.

As questões gerais são trabalhadas no capítulo I — O Estado, o Espaço e o Modo de Produção Capitalista. Neste capítulo busca-se evidenciar a relação existente entre o modo de produção capitalista e as questões da habitação, mostrando também a instrumentalização do espaço pelo capital. Finaliza-se o capítulo destacando o papel e os limites do Estado neste processo, desenvolvendo-se, para tanto, um breve histórico da ação governamental no Brasil, tendo a habitação como objeto de controle, segregação e espoliação social.

No segundo capítulo, analisa-se a ação do governo no Distrito Federal, no período de 1956 a 1960, onde se fala da construção de Brasília; em seguida trata-se da criação dos grandes conjuntos habitacionais nos anos de 1960 a 1979. Encerra-se o capítulo com uma avaliação da política de controle de migração e não oferta de habitação adotada a partir de 1979 até 1982.

No terceiro capítulo se avalia o desempenho do governo do DF, nos anos 1983 a 1985, fazendo-se uma análise do Programa Promorar Brasília, usando-se, para tanto, dois loteamentos populares (a Vila do Itamaracá e a QE-38), implantados por esse Programa. Neste estudo de caso procura-se avaliar os fatos que influenciam os processos de resistência e mobilidade social nestas duas localidades.

O trabalho é finalizado reunindo-se as considerações de cada capítulo. A partir destas conclusões se denuncia como o Estado tem empregado a habitação como instrumento de controle e segregação social da maioria da população e se formulam princípios e recomendações para uma Política Habitacional de Interesse Social no Distrito Federal.

## CAPÍTULO I

O ESTADO, O ESPAÇO E O MODO  
DE PRODUÇÃO CAPITALISTA

Neste capítulo serão abordadas as relações e influências do modo de produção capitalista (MPC) no espaço urbano e, conseqüentemente, suas implicações nas questões da habitação.

Por meio de uma reflexão sobre a questão da aglomeração e da Renda Fundiária Urbana (RFU), se tentará um aprofundamento das questões referentes à segregação social, basicamente ao nível das implicações econômicas. Se buscará, também, evidenciar as formas como a ideologia dominante, por intermédio do Estado, instrumentaliza o espaço, para obter um maior controle social.

Ainda neste capítulo, se verificará como se dá o rebatimento destas questões na realidade. Com um breve histórico da ação governamental na área da habitação popular, se mostrará como o espaço urbano no Brasil, particularmente o da habitação, tem sido objeto de controle e segregação social, enfocando-se também a influência dos movimentos populares e os limites da ação do Estado no processo. Tais reflexões e exemplos funcionarão como base conceitual e também como cenário histórico que subsidiará a avaliação governamental na área da habitação no Distrito Federal.

## O URBANO COMO CENÁRIO DAS LUTAS DE CLASSE

Ao se analisar a ação do governo na área da habitação, torna-se necessário não somente entender as questões relacionadas à migração, aos preços dos imóveis, às formas de financiamento e às técnicas construtivas, mas também perceber estes elementos e seus rebatimentos no urbano por intermédio de uma análise das relações de produção que são, em última instância, os nexos de todas estas questões (Peruzzo, 1984, 16-7).

A habitação estudada neste contexto torna evidente as relações entre Estado-Capital-Força de Trabalho, onde o Estado, dependendo do momento político, mostra-se cúmplice de uma ou de outra classe. Evidencia, também, a forma como ocorre a produção das mercadorias e as diferentes maneiras de apropriação dos participantes do processo, deixando clara a existência de classes sociais diferentes, as quais, na definição de Lênin (Stavenhagem, 1976, 195), podem ser expressas como:

*Grandes grupos de homens que se distinguem pelo lugar que ocupam num sistema historicamente definido de produção social, por sua relação (na maioria das vezes fixada e consagrada por lei) com os meios de produção, por seu papel na organização social do trabalho, e, conseqüentemente, pelos meios que têm para obter a parte da riqueza social de que dispõem e o tamanho desta.*

*As classes são grupos de homens, dos quais um pode apropriar-se do trabalho de outro,*

*em virtude da posição diferente que ocupam num regime determinado da economia social.*

De forma geral, pode-se definir, basicamente, duas classes sociais: a burguesia e o proletariado. A primeira, por deter os meios de produção, extrai do excedente do trabalho da segunda os meios necessários à sua reprodução. O proletariado, por sua vez, com interesses antagônicos aos da burguesia, vende sua força de trabalho por salários muito inferiores ao valor das mercadorias produzidas. Obviamente estas formas de relação geram conflitos de toda ordem: as lutas de classe.

Estes conflitos ocorrem tanto no campo como na área urbana. A cidade capitalista, entretanto, se caracteriza como a sede do poder, que controla o modo de produção, se constituindo, por isso mesmo, como abrigo por excelência das classes dominantes e no local onde as relações Estado-Capital-Força de Trabalho se dão de forma intensa, enfatizando, assim como no campo, as relações de dominação e desigualdade expressas pela riqueza de uma minoria e a miséria da maioria da população. Historicamente, o urbano tem-se constituído como local "privilegiado pela industrialização" das classes sociais (Silva e Silva, 1987, 30). Assim

*...a aglomeração urbana é determinada pela tendência constante do capitalismo em diminuir o tempo de produção e o tempo de circulação do capital (Lojkin, 1981, 152).*

Sendo a

*...cidade o efeito da necessidade de economizar as despesas de produção, circulação e consumo, a fim de acelerar a velocidade da rotação do capital (Lojkin, 1981, 153).*

O urbano não pode, portanto, ser entendido apenas como um cenário, onde ocorrem as lutas de classes, mas sim como um arranjo espacial, reflexo do capitalismo.

Com efeito, nas economias capitalistas, a terra, assim como as outras mercadorias, assume valor de troca, ao mes-

mo tempo em que serve de suporte para outras atividades urbanas ou agrícolas.

Parte significativa da terra urbana é ocupada pelo lote de uso residencial, sendo o seu valor definido não só pelo trabalho particular nele desenvolvido, mas principalmente pelas obras públicas implantadas com a contribuição de toda a coletividade no seu entorno; entre elas destaca-se o aumento de acessibilidade. Estes valores, porém, não são, nem de longe, cobertos pelo imposto territorial pago pelo proprietário do lote. Assim sendo, o valor do lote e a composição de seu preço estão diretamente relacionados com estas questões, da mesma forma que o lucro auferido pelo proprietário na sua valorização (Gonzales, 85).

Para um melhor entendimento destas questões adota-se o conceito de Renda da Terra, que consiste no "lucro extraordinário" obtido por meio de condições vantajosas e apropriado pelo proprietário do lote (Gonzales, 1985).

Topalov define três categorias de lucro em que se pode transformar a Renda da Terra:

A primeira, a Renda Absoluta, diz respeito à diferença entre os preços de produção e preço de mercado; a segunda, a Renda Diferencial, diz respeito às condições materiais, técnicas e principalmente locacionais, e tem por base as desigualdades da produtividade no trabalho segundo as unidades de produção, desde que esta desigualdade tenha por origem condições não reprodutíveis pelo capital (Topalov, 1979) e a terceira, a Renda de Monopólio, expressa as condições especiais ou excepcionais do imóvel, "esta não é substituível do ponto de vista do seu valor de uso e depende unicamente da relação entre a oferta e a procura da mesma" (Campos, 1988, 52).

Para exemplificar: a Renda Absoluta pode ser entendida como o lucro auferido na cessão, aluguel ou impedimento de acesso a um determinado imóvel.

Já no caso das Rendas Diferenciais, tem-se a Renda Diferencial I que expressa, por exemplo, o lucro advindo das vantagens em termos construtivos de um terreno plano e seco em relação a outro situado em encosta e alagadiço. A princípio, o proprietário do primeiro terreno teria um lucro suplementar propiciado pelas facilidades técnicas e materiais de construir num imóvel com aquelas características físicas.

Por sua vez, a Renda Diferencial II está relacionada ao zoneamento da área. Assim, um terreno em Taguatinga, devido à mudança de gabarito (foi acrescido de oito andares), deu ao seu proprietário um lucro suplementar ao preço que ele pagou na aquisição do lote. Da mesma forma, imóveis localizados no Plano Piloto e em outras localidades nobres dão ao proprietário, por meio de externalidades, como a construção de piscinas, saunas e parques infantis na cobertura do edifício, um lucro suplementar na sua venda.

*Em suma, o Capital Incorporador, além de possuir a capacidade de se apropriar na forma do lucro das rendas fundiárias, cria também rendas diferenciais onde anteriormente não existiam, ao promover maior diferenciação espacial no local por ele empreendido (Campos 1988, 63).*

A terceira categoria pode ser denominada de Renda de Monopólio e significa o lucro suplementar auferido pelo proprietário, oriunda da condição de raridade e/ou qualidades extraordinárias da terra urbana (Gonzales, 1985, 104).

Este lucro ocorre devido às características excepcionais do imóvel e/ou de seu entorno. Observa-se, inclusive, que a própria lógica capitalista faz com que haja uma coincidência entre a Renda de Monopólio e a Renda Diferencial II, que varia em cada setor de acordo com o *status* dos setores urbanos. Torna-se ainda necessário ressaltar que, quando há monopólio, os valores referentes ao trabalho desenvolvido no lote (Renda Diferencial I) passam a um segundo plano na composição do preço da terra. Por outro lado, o valor de troca, associado à variedade do imóvel e à capacidade de uma demanda consumidora, é que determina o preço e, ao mesmo tempo, o *status* próprio a setores urbanos, valorizando-se e “naturalmente” contribuindo para uma segregação social (Gonzales, 1985, 105).

O monopólio das terras ou imóveis pode ser exercido tanto pelo particular como pelo Estado. Em ambos os casos, o fato de se concentrar na mão de uma ou de poucas pessoas, frações significativas da malha urbana, garante a estas vantagens e o lucro suplementar proveniente das caracterís-

ticas excepcionais de seus imóveis. Características estas que podem ser adquiridas por meio de artifícios, como o estoque de terras à espera de valorização e implantação de equipamentos urbanos e/ou comunitários.

Como foi dito, o próprio governo, aliado às classes dominantes, não somente implanta equipamentos comunitários e infra-estrutura urbana, como ele próprio estoca terras em áreas centrais, dotadas de toda a infra-estrutura, conseqüentemente, provocando a elevação de seu preço e tornando-as inacessíveis à maioria da população trabalhadora, que acaba segregada para as periferias distantes.

Sobre esta questão, inclusive, se levanta uma hipótese, que se tentará provar no decorrer do trabalho, de que em Brasília o governo usou sua prerrogativa de ser o detentor do monopólio das terras para estocar as áreas próximas ao Plano Piloto (centro de empregos). Por mais de vinte anos vem localizando a população trabalhadora nas periferias, expandindo desnecessariamente a cidade e tornando inviável o acesso físico e social de grande parte da população pelos altos preços dos transportes. Num segundo momento, dotou as terras estocadas de infra-estrutura urbana, valorizando-as e passou a aliená-las às classes de maior poder aquisitivo, coincidentemente mais identificadas com o poder e, dentro da ótica segregadora do Estado, mais aptas (menos inconvenientes) a se localizarem próximo da sede administrativa do país. A confirmação desta hipótese poderá reforçar o papel da Renda de Monopólio na formação dos preços dos imóveis, assim como no processo de segregação da massa trabalhadora no Distrito Federal.

De forma geral, o que se pode observar nas cidades brasileiras, de médio e grande portes, é que:

*O padrão periférico de crescimento decorre da existência de mecanismos econômicos que conferem ao solo urbano funções econômicas alheias à sua utilidade intrínseca, como bem natural, e ao papel que deveria desempenhar na composição da organização do espaço requerido para as atividades públicas ou privadas da população (Bolaffi, 1975).*

Com efeito, cada vez mais os núcleos urbanos estão sendo “desenhados pela especulação imobiliária” que, ao estocar terras infra-estruturadas nas cidades, eleva os preços dos imóveis, obrigando a população de menor renda a morar nas periferias. Nas cidades de médio e grande porte, por exemplo, o preço da terra no custo da habitação tem crescido, passando de 10% a 15% no início da década de 70, para 30% a 40% em 1978 (CNBB, *Solo urbano e ação pastoral*, p. 18), fato que colabora para o agravamento da segregação social e dificulta o acesso da população trabalhadora à habitação.

Em suma, é nesse sentido que o urbano vem servindo como cenário das lutas de classe, onde a burguesia segrega, pelo preço da terra, as classes populares, instrumentalizando desta forma o espaço e colocando-o a serviço do modo de produção capitalista. O Estado, ao não cobrar as taxas devidas pelos serviços urbanos implantados em áreas particulares, valoriza-as e as alia indiretamente aos proprietários de terra, em detrimento da maioria da população, que paga caro pelo aumento do preço dos aluguéis, imóveis e tarifas de serviços urbanos e comunitários.

## O ESTADO, A IDEOLOGIA E O CONTROLE SOCIAL

No item anterior procurou-se mostrar como o espaço tem sido empregado pelo modo capitalista para atender aos interesses econômicos das classes dominantes. Neste item se buscará evidenciar que existe uma ideologia das classes dominantes que escamoteia suas verdadeiras intenções. Tais classes instrumentalizam o espaço de forma a obter não somente vantagens em termos de retorno econômico-financeiro, mas, ao mesmo tempo, buscam ter um controle político/social da maioria da população. Com efeito,

*A ideologia é um dos meios usados pelos dominantes para exercer a dominação, fazendo com que esta não seja percebida como tal pelos dominados (Chauf, 1987, 86).*

Na realidade, as classes que detêm o poder lançam mão de fatos gerados na própria cultura, oriundos das lutas de classes, para esconder e escamotear estas lutas. Assim, as religiões, a educação escolar e familiar, a justiça e a cultura podem ser entendidas como “Aparelhos Ideológicos de Estado” (Althusser, 1972, 41) e visam, em última instância, reproduzir a ideologia dominante, no caso, a capitalista.

*Os Aparelhos Ideológicos do Estado não se confundem com o aparelho de Estado, que compreende o Governo, a Administração, o Exército, a Polícia etc., chamado Aparelho Repressivo de Estado. Uma característica relevante e essencial é que este aparelho pertence ao domínio público, enquanto a*

*maioria dos aparelhos ideológicos de Estado pertencem ao domínio privado. Todos os aparelhos de Estado, no entanto, funcionam simultaneamente pela repressão e pela ideologia, prevalecendo um ou outro, tal como o próprio nome o define, de um aparelho repressivo ou ideológico de Estado (Rezende, 1982, 27-8).*

Assim sendo, de forma repressiva ou ideológica, o Estado tem assumido um papel de destaque, funcionando, quase sempre, como agente das classes dominantes, escamoteando os conflitos na tentativa de fazer valer os interesses destas classes como se fossem necessidades universais, como se refere Engels:

*O Estado nasceu da necessidade de refrear as oposições de classes, mas como nasceu, ao mesmo tempo em meio ao conflito dessas classes, ele é, via de regra, o Estado da classe mais poderosa, daquela que domina do ponto de vista econômico e que, graças a ele, se torna também classe politicamente dominante e adquire, assim, novos meios para esmagar e explorar a classe oprimida. Não somente o Estado Antigo e Estado feudal foram os órgãos de exploração dos escravos e dos servos, mas o Estado moderno é o instrumento da exploração do trabalho assalariado pelo capital (Engels, 1974, 31).*

Por outro lado, é bom lembrar que, embora o Estado Moderno desenvolva todo um esforço, manifestado por meio da aplicação de sua massa de recursos na produção, para, de uma forma ou de outra, garantir o desenvolvimento do Capital, ele também

*...não pode ser visto como mero comitê da burguesia, mas como realidade contraditória que condena as lutas sociais e as lutas políticas que se verificam na sociedade, sen-*

*do obrigado a incorporar, em menor escala, as reivindicações populares, mesmo que se volte, sobretudo, para os interesses do Capital. Essa dinâmica é que torna possível aos movimentos sociais populares criarem seu espaço de luta, cujo alvo é o próprio Estado (Gramsci, 1968).*

De qualquer forma é preciso que se entenda o Estado Moderno, apesar das concessões às classes populares, principalmente próximo às eleições, como um instrumento de controle que, para tanto, vem desenvolvendo um arsenal técnico em que o espaço é elemento constante como podemos observar nas reflexões de M. Foucault:

*Parece-me que no final do século XVIII a arquitetura começa a se especializar (...). Outrora, a arte de construir respondia sobretudo à necessidade de manifestar o poder, a divindade, a força. O Palácio, a Igreja constituíam as grandes formas, às quais é preciso acrescentar as fortalezas, nas quais manifestava-se a força, manifestava-se o soberano, manifestava-se Deus (...). Ora, no final do século XVIII, novos problemas aparecem: trata-se de utilizar a organização do espaço para alcançar objetivos econômico-políticos (...), pouco a pouco o espaço torna-se funcional (...), seria preciso fazer uma "história dos espaços" — que seria ao mesmo tempo a "história dos poderes" — que estudasse desde as grandes estratégias da geopolítica até as pequenas táticas do habitat, da arquitetura institucional, da sala de aula ou da organização hospitalar (...) (Foucault, 1979, 105).*

A partir do século XVIII as reformas burguesas avançaram, expandindo o capitalismo aos quatro cantos do globo. Obviamente, não foram poucas as ações no sentido de instrumentalizar o espaço à nova ordem.

O urbanismo passa a funcionar, predominantemente, como forma de gestão e controle do Estado<sup>2</sup> (Torelly, 1988).

Assim, para exemplificar como ocorre a instrumentalização do espaço pela ideologia dominante e mostrar como se processa na prática a junção da questão de renda fundiária, expressa pela segregação social, com a questão de controle social e ideológico, passa-se ao exemplo em que o prefeito de Paris, barão Haussmann, sob o governo de Napoleão II (1848-71), desenvolve o Plano de Embelezamento Estratégico:

*O ideal urbanístico de Haussmann eram as vias em perspectiva através de uma série de avenidas. O que corresponde a uma tendência que encontraremos algumas outras vezes no século XIX, de enobrecer necessidades técnicas ao fazer delas finalidades artísticas (...). O verdadeiro objetivo dos trabalhos haussmanianos era assegurar a cidade contra a guerra civil.*

*Ele pretendia impossibilitar para sempre o levantamento de barricadas em Paris. Com essa intenção, Luiz Felipe introduziu a pavimentação. Todavia, as barricadas desempenharam um importante papel na revolução de fevereiro. Engels estudou a técnica de luta com barricadas. Haussmann pretendeu impedi-las de duas maneiras. A largura das avenidas tornaria impossível a edificação de barricadas, e as ruas novas estabeleceriam o caminho mais curto entre os Quartéis e os Bairros operários.*

*Os contemporâneos batizaram essa empreitada como: L'embellissement strategique (...). A subida dos aluguéis nas áreas centrais empurra o proletariado para a periferia, os bairros de Paris começam então a*

*perder a sua fisionomia* (Benjamim, 1980, 187-8).

Como se verá adiante, esta forma de instrumentalização do espaço teve, no mundo inteiro, inclusive no Brasil, exemplos similares.

Tais ações evidenciam com clareza a relação do modo de produção capitalista sobre o espaço, mostrando como as formas de segregação social, desenvolvidas por meio da valorização do solo, se relacionam com as formas de controle político ideológico empregadas pelo Estado, usando o espaço de uso residencial como objeto de ação.

De fato, ao mesmo tempo que a reforma implantada por Haussmann permitia um total controle do espaço pelo Estado, valorizava-o, impedindo assim, duplamente, o acesso /apropriação das classes operárias a esta parte da cidade, colocando-a à disposição da burguesia e também expulsando a população que ali vivia para a periferia da cidade.

Observa-se, todavia, que o Estado em sua ação é “contraditório”, não agindo independentemente da conjuntura sócio-política. Assim, vê-se dependendo do jogo de forças políticas e econômicas em momentos pré-eleitorais; quando existe, a curto prazo, a perspectiva de mobilização popular, a ação governamental se dá no sentido de fazer concessões, mesmo que estas se dêem em direção oposta à linha política seguida até aquele momento. São comuns, por exemplo, às vésperas de eleições, a fixação de favelas em áreas de extrema valorização ou, ainda, a implantação de equipamentos urbanos ou comunitários e a construção de moradias com a finalidade precípua de fazer “concessões” para se manter no poder.

Desta forma, não se pode conceber o Estado com uma linha de conduta inflexível, ligada a uma única classe social. Tem-se que entender o relacionamento do Estado com a “sociedade civil” e com a “sociedade política”, e, a partir desta relação, compreender os mecanismos que estabelecem os limites da ação estatal. Tais limites, por sua vez, estão relacionados com a conjuntura sócio-econômico-política, oscilando segundo o grau de organização e mobilização das classes envolvidas.

Por outro lado, apesar da relação entre Estado e Socie-

<sup>2</sup> Torelly, L.F. *Informações verbais*, 1988.

dade, observa-se que existe nas economias capitalistas uma influência mais forte da ação do Estado dos setores da maior renda, fazendo com que este desenvolva estratégias de controle político,<sup>3</sup> as quais têm norteado as ligações políticas das nações modernas, servindo ainda para orientar a localização de cidades, centros industriais e, até mesmo, funcionando, a nível micro, para concessão e construção de escolas, penitenciárias, fábricas e particularmente conjuntos habitacionais como se verá a seguir.

## HABITAÇÃO COMO OBJETO DE CONTROLE E SEGREGAÇÃO SOCIAL NO BRASIL

O que se pretende evidenciar neste item são as formas desenvolvidas, pelo governo brasileiro, de controle e segregação social, tendo como objeto a habitação e o espaço urbano. Objetiva-se, com isto, explicitar e desenvolver os conceitos aqui já referenciados, assim como constituir um cenário histórico que permitirá uma abordagem mais embasada da ação governamental no Distrito Federal.

Uma das primeiras manifestações que se poderia anotar como intervenção governamental na área da habitação no Brasil data de 1808 e refere-se à chegada da comitiva do príncipe regente ao Rio de Janeiro, em face da ocupação de Portugal pelas tropas francesas. Na ocasião, verificou-se que a cidade do Rio não dispunha de alojamentos suficientes para abrigar as famílias recém-chegadas. A solução encontrada pelo governo foi desalojar sumariamente centenas de famílias para abrigar a comitiva real. Nas portas das casas foram colocadas as iniciais P.R. (príncipe regente) e, assim, a primeira ação governamental na área da habitação ficou conhecida como “Ponha-se na Rua” (Peruzzo, 1984, 23).

Com o decorrer do tempo, os processos de segregação e controle social foram se sofisticando, estando, como se verá, a lógica do modo de produção capitalista sempre presente.

A industrialização no Brasil, assim como em outras partes do mundo (final do século XIX), começou a atrair um grande número de pessoas para os centros urbanos. Naturalmente, a quantidade de indivíduos que chegava às cidades era bastante superior ao número de empregos, formando um exército de reserva de miseráveis, muitas vezes composto de

---

3. Geopolítica entendida como “um discurso que parte de uma perspectiva do Estado, o uso do espaço geográfico visando à sua instrumentação”, ou seja, “Discurso e prática de controle social via produção do espaço”. (Vesentini, 1986, 27; Campos, 1988, 77)

trabalhadores desqualificados para as atividades urbanas/industriais. Eram os ex-escravos que vinham para a cidade em busca de trabalho e se alojavam em cortiços, que se multiplicaram nos últimos anos do século passado nas capitais brasileiras, principalmente no Rio de Janeiro e em São Paulo.

Como se refere Freyre, em *Sobrados e Mocambos*,

*...o certo é que no Rio de Janeiro, com os padres, os frades, os ricos, donos de verdadeiras fazendas dentro da cidade, os cortiços desenvolveram-se de tal modo, a ponto de, em 1869, existirem 642, com 9.671 quartos habitados por 21.929 pessoas, 5.077 menores. A percentagem dos cortiços era de 3,1% e a de sua população 9,6%, elevando-se em 1888 a 3,96% e 11,72% (Freyre, 1936, 196).*

Como não havia um sistema eficiente de saneamento, as doenças endêmicas começaram a proliferar nestas localidades, ameaçando a própria burguesia, devido à proximidade dos cortiços das áreas nobres da cidade.

Diante desta situação, a ação governamental não tardou. Foram estabelecidas vantagens (isenção de impostos),<sup>4</sup> para quem construísse habitações destinadas a operários pobres. Devido aos incentivos governamentais, várias empresas construíram vilas operárias nos subúrbios, em substituição aos cortiços, que eram paulatinamente eliminados.

As vilas operárias foram uma constante no quadro da habitação brasileira por várias décadas. Elas, além da isenção de impostos, traziam aos proprietários, normalmente industriais, a vantagem de atrair a mão-de-obra especializada, geralmente migrantes estrangeiros. Permitiam ao mesmo tempo, devido ao seu desenho urbano e localização (próxima das fábricas), um controle total sobre a vida privada dos empregados. Sabia-se na fábrica, por exemplo, a hora que um empregado chegava em casa para dormir, se chegava

4. Sobre o assunto ver Finep, Inventário da Ação Governamental, S.P., Ed. Projeto, 1986.

bêbado ou se participava de algum movimento anarquista sindical, atuante na época. Permitia, inclusive, pela proximidade, a ida de elementos da fábrica para chamar um operário retardatário, estabelecendo com isso uma dependência do trabalhador com a fábrica, pois sabia-se que o operário ia pensar duas vezes antes de descumprir algum regulamento estabelecido, tendo em vista que ele perderia, além do emprego, a moradia de sua família.

De fato, tal elemento se constitui numa sofisticação do controle exercido, por exemplo, pelo príncipe regente em sua chegada ao Rio de Janeiro, com o agravante de que tal atitude era vista, na época, como uma ação altamente benemerita, pois tais indústrias estavam contribuindo, não obstante os incentivos governamentais, para “resolver o problema habitacional das cidades”, dando casas de boa qualidade e seus operários.

Ao mesmo tempo, no início do século XX (1902 a 1918), começa a se generalizar no Brasil a prática de cirurgias urbanas, desenvolvidas na Europa, no fim do século passado, inspiradas nas ações do barão Haussmann, prefeito de Paris. Consistiam basicamente na eliminação dos cortiços situados nas partes centrais das cidades, visando sanear as metrópoles infestadas de doenças, como tifo, peste bubônica, varíola, e, ao mesmo tempo, como no caso francês, permitir, por meio da inserção de um novo desenho urbano, um melhor desempenho, no que se refere à visibilidade e mobilidade da tropa, na repressão aos movimentos populares urbanos, e, principalmente, propiciar a valorização do espaço urbano, facilitando a sua apropriação pelas classes dominantes.<sup>5</sup>

Desta forma, Pereira Passos, prefeito do Rio de Janeiro, em 1903, deu início à derrubada de centenas de cortiços para

5. No que tange às facilidades de repressão à população, torna-se importante esclarecer que, com o novo traçado, as ruas passaram a ser retas, largas e calçadas, diferindo radicalmente do modelo existente, em que as vias estreitas e sinuosas propiciavam às pessoas dentro dos prédios atirar objetos, causando baixas aos policiais que reprimiam as manifestações populares. Por outro lado, as ruas mais largas e retas dificultavam a colocação de barricadas, facilitando a ação da tropa.

remodelação urbanística da Capital Federal, o que modificou profundamente a paisagem da cidade, não só pela abertura do "Boulevard Carioca", a avenida Rio Branco, mas também pela ocupação dos primeiros morros com moradias, as favelas, pois a destruição dos cortiços obrigou a população pobre a se localizar na periferia livre, que na ocasião eram os morros.

Em seguida, observa-se, tanto na República Velha (1919-30) como na República Nova (1930-37), a ação do governo no sentido de construir habitação de aluguel para o trabalhador, política que continuou com a ação do Iapas, (Instituto de Aposentadoria e Pensão) no Estado Novo (1937-45), que empregou, na ocasião, a habitação coletiva como alternativa para a construção de casas nas grandes cidades. Havia, entretanto, um ponto em comum com as políticas anteriores, o qual consistia na repressão sistemática das favelas e mocambos, na ilusão de que tal ação resultaria na extirpação do problema, quando, na verdade, o processo migratório continuava crescendo.<sup>6</sup>

Na realidade, a partir de 1940, registra-se um grande fluxo migratório, particularmente para a região industrializada do país (São Paulo), como conseqüência da aceleração do processo industrial da década anterior. Destaca-se que este fluxo teve como uma das suas causas principais a penetração do modo de produção capitalista no campo, que introduz a mecanização da agricultura, a transformação do regime de propriedade e, conseqüentemente, provoca a expulsão da população rural. O grande fluxo migratório e a concentração de renda nas mãos de poucas pessoas geraram um processo de favelização e periferização da população trabalhadora, que, atraída pela possibilidade de emprego nas cidades, migrava, mas era obrigado, nos núcleos urbanos, a se submeter aos baixos salários ou se a constituir no exército de reserva à espera de colocação. Em ambos os casos encontrava dificuldades com a remuneração percebida para cobrir os gastos

com habitação de boa qualidade, próxima aos locais de trabalho, evidenciando a lógica perversa do capital que, ao mesmo tempo em que expulsa o trabalhador do campo, não lhe dá condições de vida nos assentamentos urbanos (Debatentes Comissão Cidade — Sindicato dos Arquitetos, 1987).

Preocupado com o incremento do fluxo migratório e particularmente com a expressiva votação que o Partido Comunista Brasileiro alcançou nas eleições de 1945, o governo criou em 1946 a Fundação da Casa Popular (FCP), que se constituiu no primeiro organismo, a nível nacional, destinado a tratar da questão habitacional para a população de menor renda. A FCP, apesar de ter preocupações nitidamente voltadas para a melhoria da qualidade da habitação, não possuía recursos financeiros para implementar uma oferta de habitação em âmbito nacional.

Por outro lado, verifica-se que, apesar da melhor qualidade das habitações em relação às que foram produzidas pelo Banco Nacional de Habitação para a população de baixa renda, havia, entretanto, um excessivo controle da fundação; assim qualquer modificação das moradias e adoção de formas peculiares de apropriação do espaço construído eram constantemente reprimidas pela Fundação Casa Popular — FCP, com ameaça, inclusive, de perda da moradia.<sup>7</sup>

Na verdade, a situação era de um paternalismo e autoritarismo somente justificado pela necessidade do governo manter os espaços usados pela massa operária, controlados sobre todos os pontos de vista (saúde, segurança etc.). Curiosamente, a inadimplência aparecia como um mal menor, sendo as prestações das moradias fixas, dentro de um processo inflacionário que o país já vivia. Desta forma, como pode-se supor, o sistema teve vida curta.

De fato, com o FCP o governo usou a habitação com fins eleitorais e, desta maneira, o clientelismo funcionou

7. A produção da FCP foi de apenas 16.564 casas e 143 conjuntos construídos, com uma média de aproximadamente 900 casas por ano, cifra muito aquém das estimativas de "déficit" da época, que situava-se em torno de 3.600.000 habitações (Fundação da Casa Popular, 1961, 60). Para uma discussão mais detalhada sobre a FCP ver Capítulo I — Azevedo e Andrade, *Habitação e poder*, 1982, Ed. Zahar.

6. A população brasileira cresceu no período de 1930-40 de 30 para 40 milhões (aproximadamente 2,5% a.a.), e, ao final do período mais 30% já viviam em cidades" (Finep, 1985, 45).

como a mola mestra que moveu o processo de distribuição de moradias, não proporcionando o retorno do investimento executado, tornando inviável praticamente o programa.

*O pecado do populismo não estava nos subsídios, mas subsidiar quase totalmente (Azevedo e Andrade, 1982, 38).*

Fica claro, por outro lado, pelas evidências explicitadas anteriormente, os reais motivos que levaram o governo a exercer um controle exacerbado sobre as modificações implementadas nas casas pelos seus moradores e cobrar um preço irrisório pelas moradias.

Na realidade, o que se pretendia com esse procedimento era lembrar constantemente ao morador, normalmente “cabos” eleitorais, que foi o governo que lhe “deu” a moradia, criando, assim, uma espécie de compromisso “ideológico” entre o proprietário da casa e o governo, que era pago nas urnas.<sup>8</sup>

Ressalta-se também que a Fundação, durante toda a sua existência, adotou uma postura de proibir a construção de favelas no meio urbano.

Teve-se ainda, neste período, realizações como a construção em 1952-54, pelo Departamento de Habitação Popular da Prefeitura do DF (RJ), do Conjunto Habitacional prefeito Mendes de Moraes, conhecido como conjunto “Pedregulho” e conjunto Marquês de São Vicente — projeto do arquiteto Affonso Eduardo Reidy, marcando a introdução das idéias desenvolvidas pelo Movimento Moderno para equacionar a questão da habitação popular. Idéias bastante aplaudidas na ocasião, mas que se mostraram inadequadas à realidade brasileira, pois assim que os conjuntos foram ocupados, tiveram vários de seus elementos construtivos, como esquadrias e louças, vendidos pelos moradores. No início, tais conjuntos se situavam em locais pouco valorizados e periféricos. Com o passar dos anos, entretanto, aquela região

8. Como se verá no capítulo III, em Brasília foi adotada atitude semelhante quando o governo militar, necessitado de legitimação popular, implementou o programa Promorar.

se tornou das mais valorizadas do Rio de Janeiro, causando assim uma rápida expulsão da quase totalidade dos primeiros ocupantes pelo preço especulativo de seus imóveis, reproduzindo em escala diferente a mesma lógica adotada por Haussmann e Pereira Passos, nos planos de reforma urbana implementado no início do século.

Nos anos de 1956 a 1961, o governo Kubistchek deu pouca atenção à questão habitacional, não havendo, inclusive, qualquer alusão a este respeito no seu Plano de Metas. Desta forma, aumentando a demanda sem uma contrapartida do lado da oferta, a questão habitacional assumiu contornos de crise a partir da década de 60 (Finep, 1985, 67).

*“Vergada ao peso do populismo” e sem se aproximar dos objetivos para os quais foi criada, a Fundação da Casa Popular dá ensejo, já no governo Jânio Quadros, à inserção de ideologias mais conservadoras, mas que, de uma forma ou de outra, começaram a pensar a questão habitacional no País (Aureliano e Andrade, 1982, 54).*

Neste período, tinha-se ainda, como “agravante”, a vitória da Revolução Cubana e as promessas de Fidel Castro de **Reforma Urbana**, e conseqüentemente a resolução da questão habitacional pelo regime socialista.

As idéias marxistas implantadas na América Central ameaçavam, dentro da visão geopolítica norte-americana, seu controle sobre o continente. Assim sendo, por meio da Agência para o Desenvolvimento Internacional (AID) e da Aliança para o Progresso, os EUA autorizavam ao governo brasileiro “empréstimos e garantias para fins habitacionais”.

O resultado prático da aplicação destes recursos foi o desenvolvimento, em todo o país, de uma política de erradicação de favelas e construção de grandes conjuntos habitacionais, distantes dos locais de trabalho da classe operária. No Rio de Janeiro, por exemplo, pode-se citar, como resultado desta ação governamental, a construção dos conjuntos de casas isoladas denominados Vila Kenedy, em Senador Camará; Vila Aliança, em Bangu; e Vila Esperança, em Vi-

gário Geral. Para estes conjuntos foram removidas as populações das favelas da Zona Sul da cidade. (Finep, 1985, 68).

*As novas áreas com distância de 30 a 40 quilômetros das originais, mal servidas de transporte e infra-estrutura urbana causaram impacto extremamente negativo na relação moradia-trabalho dos removidos, levando, como consequência mais extrema, à desestruturação das diversas famílias.*

*Mais tarde, a própria Aliança para o Progresso iria reconhecer o equívoco de sua proposta, afirmando, na edição de março de 1966 de sua "Carta Semanal", que chegou o momento de reconsiderar a tese de que a construção intensiva de casas baratas é a melhor solução para os problemas habitacionais da América Latina (Finep, 1985, 68).*

Apesar do reconhecimento tácito da inadequação do programa, ficou o rastro de destruição de um grande número de favelas, que, por sua localização, viabilizavam a estratégia de vida de seus ocupantes. Mais uma vez o governo removia a população operária das partes centrais das cidades, valorizando tais locais, para posterior apropriação das classes abastadas, ao mesmo tempo em que criava novos espaços para melhor controlar a população, por meio de sua instrumentalização econômica e estratégica na forma preconizada pelo capital.<sup>9</sup>

Ainda dentro do contexto geral da política habitacional, ao nível federal, existia na ocasião (1960-61) grande preocupação com o lado financeiro do sistema, numa revisão crítica do fracasso da Fundação da Casa Popular. Desta feita, com o projeto do Banco Hipotecário e a criação do Instituto Brasileiro de Habitação no governo Quadros, buscou-se en-

9. Como se verá adiante (ver Cap. III), ação semelhante foi desenvolvida nas décadas de 60 e 70 em Brasília, numa reprodução tardia desta política de remoção de favelas.

contrar a solução que permitisse ao poder público retorno do investimento efetuado e ao mesmo tempo pretendia-se exercer um outro tipo de controle ideológico sobre o trabalhador.<sup>10</sup>

Estava assim lançada a semente que, alguns anos depois, daria origem ao Banco Nacional da Habitação (BNH).

O BNH foi criado em 1964 (Lei n.º 4.380 de 21.08.69) e a Fundação da Casa Popular transformada no Serviço Federal de Habitação e Urbanismo — Serfau. O Banco nasceu do programa de trabalho destinado à campanha presidencial do governador da Guanabara, Carlos Lacerda, e foi encaminhado ao então presidente Castelo Branco pela deputada Sandra Cavalcante, com os seguintes dizeres:

*Aqui vai o trabalho sobre o qual estivemos conversando. Estava destinado à campanha presidencial de Carlos, mas nós achamos que a revolução vai necessitar agir rigorosamente junto às massas. Elas estão órfãs e magoadas, de modo que vamos ter que nos esforçar para devolver a elas uma certa alegria. Penso que a solução dos problemas da moradia, pelo menos nos grandes centros, atuará de forma amenizadora e balsâmica sobre suas feridas cívicas (Azevedo e Andrade, 1982, 57).*

Assim, a ação do Banco surge como forma de usar a habitação como objeto de controle social, como se refere Peruzzo em *Habitação, controle e espoliação*:

*O Estado vê na habitação popular um meio que atende à demanda de moradia e ao mesmo tempo um meio de amenizar o conflito entre as forças produtivas e as rela-*

10. Sobre o assunto ver Azevedo, Sérgio e Andrade, Luiz Aureliano, 1982. *Habitação e poder*. Rio de Janeiro, Ed. Zahar, capítulo II, "Tentativas de Mudança: do Banco Hipotecário ao Instituto Brasileiro de Habitação".

*ções de produção. Aliás, isso foi bem expresso pelo slogan amplamente divulgado nos primeiros tempos do movimento de 64 — Um proprietário a mais, um revolucionário a menos* (Peruzzo, 1984, 39).

O governo militar que assumira em 1964 objetivava construir de forma intensiva casas para venda, seguindo o já muito criticado programa preconizado pela Aliança para o Progresso.

O sistema implantado vinha com a inovação da correção monetária, que consistia no reajuste das prestações mensais<sup>11</sup> com juros, e corrigidas do valor monetário da dívida toda vez que o salário mínimo legal fosse alterado.

É importante ressaltar que a construção de moradia não constava como objetivo prioritário do BNH, mas sim a dinamização da economia, como deixa claro o próprio presidente do Banco, Mário Trindade:

*No quadro de desenvolvimento urbano brasileiro, o problema mais importante não era a casa, era a abertura de oportunidades de emprego para absorvermos as massas de trabalhadores semi-especializados, de oportunidades para mobilizarmos os escritórios de engenharia, de planejamento, de projetos, de arquitetura e dar trabalho às firmas de construção civil e à indústria de construção, forças paralisadas na economia brasileira* (Trindade, 1971, 22).

Com efeito, a construção de casas somente era importante dentro de um projeto político ideológico dos governos militares de controle e legitimação perante a massa operária, que viu, com o golpe militar de 64, seus sonhos de melhores

11. Sobre o assunto ver Azevedo, Sérgio e Andrade, Luiz Aureliano, 1982, *Habitação e poder*. Rio de Janeiro, Ed. Zahar. capítulo IV, “BNH em Ação: as correções de rota da política habitacional”.

dias subitamente se desfazerem. Por outro lado, via-se o Banco ser montado para gerar empregos numa época de recessão e permitir que incorporadores, construtores e especuladores imobiliários tivessem acesso a uma estrutura que lhes asseguraria enormes lucros. O Estado funcionava mais uma vez, na história da habitação, como elemento que empregava a habitação como objeto de controle social, ao mesmo tempo em que criava condições para a “reprodução e ampliação de acumulação de capital” (Silva e Silva, 1987).

O controle e a segregação social estiveram sempre presentes na ação do BNH.<sup>12</sup>

Numa primeira fase que compreende o período 1964/69, o Banco construiu conjuntos que se baseavam nas experiências desenvolvidas no Rio de Janeiro, pela Aliança para o Progresso no início da década de 60. A “Vila Kenedy”, que como se viu tantas críticas suscitou, passou a ser o modelo inicialmente seguido pelo BNH (Finep, 1985, 90).

As vantagens, na visão do governo, deste modelo eram em primeiro lugar a localização nas periferias distantes que, apesar dos problemas de acesso do morador, permitiria uma economia ao poder público devido ao baixo preço da terra, ao mesmo tempo que a erradicação de favelas possibilitava a valorização das áreas próximas às anteriormente ocupadas pelos favelados.

O desenho urbano destes novos conjuntos, com suas ruas retas, com um traçado cartesiano, quadras retangulares, algumas vezes com duplo acesso sendo um só de serviço, traziam alguns elementos preconizados pelo Movimento Moderno, e fundamentalmente possuía uma estrutura urbana que possibilitava um controle por parte do governo muito

12. A ação do Banco Nacional de Habitação já foi analisada em trabalhos realizados por Bolaffi, 1975; Azevedo e Aureliano, 1982; Dilvo Peruzzo, 1984; Arnaldo Brandão, 1982; e Maria Ozanira Silva e Silva, 1987, aos quais me reporto do seu inteiro teor. Todavia, faz-se necessário evidenciar alguns pontos que ajudarão não somente a se entender as formas de ação do Estado e seus limites como subsidiarão as análises de ação governamental no DF, objetivo principal desta dissertação.

maior do que o que pode ser exercido numa cidade de traçado tradicional e principalmente numa favela.

De qualquer forma, apesar de o Banco ter produzido nesta fase somente 178.227 habitações, mais de 40% das habitações construídas destinaram-se às classes populares (conjuntos Cohabs), evidenciando neste primeiro momento a necessidade da política do novo regime de se legitimar perante as classes trabalhadoras, cumprindo assim a habitação seu papel estrategicamente determinado (Azevedo e Andrade, 1985, 84)

Numa segunda fase, que pode ser entendida como aquela em que o governo militar, após conseguir, por meio da repressão violenta aos movimentos sindicais, estudantis e populares, o controle da massa operária, diminui radicalmente a oferta de moradias para os setores populares (1970 a 1974)

*Assim, por exemplo, no período de 1970 a 1974, foram financiadas 404.123 unidades residenciais para o mercado médio, contra 157.748 para o mercado popular. Em outros termos, nesse período os setores médio e alto da classe média lograram obter quase cinco vezes mais unidades residenciais financiadas do que as classes populares (mercado popular) e duas vezes e meia a mais que a baixa classe média (mercado econômico) (Azevedo e Andrade, 1982, 92).*

Para as construtoras, o mercado médio era extremamente mais vantajoso que o mercado popular, pois os juros eram de 10% contra 1% e 3% do popular, além do fato da inadimplência ser bem menor (Azevedo e Andrade, 1982, 92).

Nesta fase, além da repressão generalizada aos movimentos populares, o governo militar impôs um arrocho salarial que, juntamente com a baixa qualidade das construções, contribuiu para o aumento dos índices de inadimplência destes setores no Sistema Financeiro da Habitação.

De forma geral, o que se tinha era que, apesar da contribuição de 8% do FGTS ser compulsória para todos os trabalhadores, os benefícios do Sistema Financeiro da Habi-

tação não eram distribuídos da mesma forma como se recolhia os recursos. Na verdade, os trabalhadores de menor poder aquisitivo, neste período, acabaram financiando as habitações das classes mais favorecidas, numa contradição aparente, pois, na realidade, quando o governo viu condições políticas objetivas de controle da maioria da população, procurou mecanismos para espoliá-la economicamente.

A terceira fase do Banco (1975-1980) pode ser caracterizada como aquela em que os recursos da poupança voluntária passaram a ter prevalência em relação aos provenientes do FGTS. Isto se deu a partir de 1975, fato que gerou um novo impulso às atividades do BNH. Nesta ocasião o “milagre econômico brasileiro” era desmistificado, caminhando o país para o reconhecimento da maior dívida externa econômica do mundo. O valor dos imóveis começou a não acompanhar a espiral inflacionária.

Novamente o governo, vislumbrando tempos de crise social, investe na habitação popular. Nesse período, por exemplo, foram construídas 749.911, ou seja, 74,6% do total de casas populares edificadas pelo Banco (Azevedo e Andrade, 1982, 99).

A quarta fase do Banco pode ser identificada como a de crise e da sua extinção (1980-86). Neste período o Banco retoma alguns dos princípios adotados pela Fundação da Casa Popular, ressurgindo então a idéia de urbanizar favelas, por meio da atividade comunitária, vislumbrando-se com esta atitude a “abertura política” e o processo eleitoral.

A perspectiva da realização de eleições no país, fez com que o governo, a partir de 1980, investisse, de forma mais intensa que nos anos anteriores, na habitação de interesse social, e financiasse, do total de habitações construídas, a seguinte percentagem para este segmento da população:

De 1964 a 1970 — 16%; 1980 — 30%; 1981 — 40%; 1982 — 38%; 1983 — 34%; 1984 — 34% (Albuquerque, 1985, 38-9). Observe-se, ainda, que nos cinco anos do governo Figueiredo (1979/85), financiou-se mais moradias de interesse social do que o equivalente dos financiamentos dos quinze anos anteriores (Matta, 1988, 144-5).

Preteu-se nesse período erradicar o que se definiu como habitação precária, meta bastante ambiciosa, quando o sistema se encontrava em crise. Todavia, como em outras

ocasiões, definia-se como “déficit” habitacional uma quantidade de moradias que era possível de ser atendida. De fato, segundo informações do IBGE em 1984, o “déficit” habitacional na área urbana era de cerca de 1.200.000 moradias, número bastante inferior à real necessidade por habitação no país, pois não é difícil imaginar que num país de cerca de 120 milhões de habitantes, com altas taxas de crescimento migratório e vegetativo, com uma grande parcela da população impedida de competir no mercado imobiliário pelo baixo nível de renda, somente estivesse precisando de habitação 1% da população. Até mesmo porque as necessidades de habitação não só são diferenciadas como evolutivas (por causa da dimensão do agregado familiar, da composição etária de seus membros e ainda dos aspectos culturais/econômicos da família), revelando a intenção do governo de definir como “déficit” uma quantidade de moradias próxima à sua capacidade de oferta, mas que não tinha relação com as necessidades da maioria da população.

Neste período, o governo optou pelo financiamento de programas que exigiam um baixo custo de implantação. O programa “Promorar” e o “Projeto João de Barro” são exemplos típicos desta fase, os quais, com algumas variações, visavam à melhoria das condições de habitação da população de baixa renda, “descartando a remoção de favelas”.<sup>13</sup>

Não foi por acaso que o governo optou por estes programas, pois pelas características das construções (não acabadas e com sistemas de infra-estrutura mínimos), os investimentos governamentais eram mais reduzidos do que nos programas tradicionais, atendendo, conseqüentemente, com a mesma verba, um número maior de famílias. Tal fato vinha ao encontro dos reduzidos recursos disponíveis e aos anseios eleitoreiros do governo, que, em última instância, visava eleger o ministro do Interior, Mário Andreazza, à Presidência da República. Ressalta-se que, mesmo as elei-

13. Sobre o assunto ver Silva e Silva, *Verso e reverso da política habitacional brasileira: atores sociais em confronto*, São Paulo, tese doutoramento, PUC, 1987 (Mimeo.).

ções sendo indiretas, o respaldo popular era fundamental para legitimá-la.

Mais uma vez a habitação era usada com fins eleitorais. Sobre esta questão inclusive, se dedicará todo o capítulo III desta Dissertação, quando se procederá a uma avaliação do Programa Promorar no Distrito Federal.

O Banco Nacional da Habitação não desenvolveu somente programas para construção de moradias. A partir de 1973, por meio do Plano Nacional de Saneamento — Planasa, financiou grande parte dos serviços urbanos<sup>14</sup> implantados no país, os quais na maioria das vezes serviram para atender aos interesses privados, pois os recursos gerados por toda a população foram localizados em infra-estrutura urbana e serviços de transporte, que beneficiaram os setores das classes média e alta, servindo basicamente para valorizar áreas intermediárias entre os conjuntos habitacionais periféricos e as áreas centrais das cidades, agindo o governo de forma semelhante às firmas imobiliárias que aguçaram a especulação. Tais ações fizeram inchar desnecessariamente a malha urbana da maioria das grandes e médias cidades brasileiras, criando periferias empobrecidas e praticamente tornando inviável a cidade para o trabalhador pobre. É neste sentido que se diz que a ação do BNH contribuiu para uma efetiva segregação social.

Observa-se, também, que a política habitacional implementada pelo governo centralizou em demasia as ações, se tornando pouco ágil e pouco sensível às realidades regionais, se caracterizando tal forma de agir como de um controle exacerbado, que trouxe prejuízos de toda ordem à população.

Assim, vergado pelas críticas de centralização, inoperância e de construir habitações de baixa qualidade, e ainda se constituindo na instituição mais processada do Brasil (230 mil processos até 1984) (Silva, 1987, 194) é extinto o BNH em 1986.

14. Em 1984, 50,5% das aplicações do BNH eram na área de desenvolvimento urbano e saneamento. Fonte BNH, Relatório Anual, 1985, 54.

## CONSIDERAÇÕES

Neste capítulo mostrou-se que o espaço urbano não funciona como um mero cenário onde ocorrem as lutas de classes, mas, ao contrário, por meio de uma ideologia que escamoteia as verdadeiras intenções das classes dominantes, é instrumentalizado pelo Capital, servindo conseqüentemente aos seus interesses econômicos e políticos.

O Estado tem funcionado, nesse processo, predominantemente, como agente da ideologia dominante, pois, ao exercer o controle sobre o espaço, favorece economicamente, por meio de sua valorização, a apropriação das classes dominantes e, ao mesmo tempo, usa este espaço como elemento de controle social.

Tal fato fica claro quando se faz uma retrospectiva da ação governamental na área da habitação no Brasil.

Com efeito, como se viu, a Fundação da Casa Popular foi criada em 1946, em parte devido à expressiva votação do Partido Comunista nas eleições presidenciais de 1945, além do que o Estado necessitava de algo para conter as reivindicações da massa trabalhadora. Da mesma forma que os recursos da Aliança para o Progresso, destinados à remoção de favelas na década de 60, foram emprestados pelos Estados Unidos, exatamente no momento em que o regime socialista que se instalava em Cuba pregava a reforma urbana para resolver os problemas da habitação; também o BNH foi criado em 1964, para incrementar a ação da indústria da construção civil e ao mesmo tempo legitimar, junto às classes operárias, o regime que assumia o Governo, por intermédio de um golpe militar que fazia rolar por terra as esperanças de muitos trabalhadores numa sociedade menos injusta.

Assim, a oferta de moradia serviu de forma política

atendendo e seguindo os interesses das classes dominantes. Neste processo, a população operária foi segregada para as periferias urbanas e/ou vítima de controle social pela forma como eram localizadas, construídas e financiadas as moradias.

Todas essas ações estavam permeadas por interesses econômicos. Não se removia um cortiço ou uma favela simplesmente para saneá-la ou mesmo para somente se ter um controle mais eficiente sobre o espaço urbano do novo assentamento. Removia-se os segmentos populares para as periferias das cidades principalmente por que as áreas onde estavam assentados haviam, com o decorrer dos anos, se valorizado, existindo, portanto, interesses econômicos em jogo.

O governo, por sua vez, intervinha não de forma monolítica, sempre a favor da burguesia, mas o fazia com maior ou menor intensidade dependendo do grau de organização e mobilidade dos setores populares, prevalecendo frequentemente os interesses do capital.

Na realidade, pode-se concluir dizendo que nunca houve no Brasil uma instituição realmente voltada para sanar os problemas da habitação mas, sim, organismos que também construíram moradias, sendo que sua finalidade precípua era o controle político e de exploração econômica da maioria da população.

Assim, ao longo dos anos, as técnicas de instrumentalização do espaço urbano e habitacional foram se aperfeiçoando. Brasília como se verá a seguir, apesar do discurso socialista que envolveu sua criação, teve uma forte influência das idéias geopolíticas de controle social do espaço pelo Estado, já naquele momento testadas em várias ocasiões como aqui foi relatado, ou seja, da mesma forma que em Paris, no terceiro quartel do século passado, o barão Haussmann usou o urbanismo como objeto de controle e segregação social, no Distrito Federal os princípios modernistas da Carta de Atenas, que direcionaram a configuração física, tanto do Plano Piloto como das Cidades Satélites, convergiram para os interesses das classes dominantes. Brasília serviu ainda como objeto para a reprodução de ações de controle social desenvolvidas pela Fundação da Casa Popular e pelo próprio BNH, por meio da disseminação da ideologia da casa própria.

Desta forma, como se tentará demonstrar, Brasília se apresenta como o *locus* da realização deste arsenal teórico e prático, se configurando como um modelo quase perfeito de segregação e controle espacial e social (Santos, 1981).

## CAPÍTULO II

A SEGREGAÇÃO E O CONTROLE  
SOCIAL EM BRASÍLIA

---

Como podemos observar no capítulo anterior, o espaço urbano e, conseqüentemente, a habitação, sempre foram, ao longo dos anos, objeto da ação do Estado, ora com vista ao controle social ou ideológico da população, ora como forma de espoliação das classes dominadas, sendo que a lógica do capital esteve sempre presente em todas estas ações. É neste contexto que, no presente capítulo, será inserida a análise das políticas de habitação desenvolvidas pelo governo no Distrito Federal.

Para melhor referenciar a avaliação, inicialmente serão apontadas as causas da mudança da Capital do Rio de Janeiro para Brasília.

Desde o sonho de Tiradentes em transformar São João Del Rei em Capital, às conjecturas de José Bonifácio de Andrade e do visconde de Porto Seguro de levar a Capital para o Planalto Central, até finalmente à atitude de Juscelino Kubitschek em construir Brasília, sempre ocorreram intenções de três ordens: econômicas, geopolíticas e ideológicas.

As justificativas destas correntes se superpunham, e tinham maior ou menor ênfase dependendo do momento político.

A primeira dava ênfase ao “desenvolvimento econômico do Brasil Central”. Argumentava-se que a transferência da Capital administrativa para o centro do país propiciaria a criação de novas estradas, o que significaria interiorização do desenvolvimento econômico e, naturalmente, o surgimento de novas fronteiras para a expansão do capital nacional e internacional.

No governo JK esta premissa se coadunava inteiramente com o Plano de Metas de sua gestão, funcionando Brasília como “ponta-de-lança” da região mais desenvolvida economicamente.

A segunda, de ordem geopolítica, referia-se à questão da segurança da Capital. Neste caso, justificava-se que a interiorização daria à sede do governo melhores condições de defesa. Ilustrava-se, inclusive, argumentando que a maioria das capitais das grandes potências eram cidades de *hinterland* (Washington, Moscou, Paris, Londres, Berlim). Todavia, apesar da argumentação de que com a guerra atômica e os foguetes intercontinentais a diferença entre uma cidade litorânea e uma continental era muito pequena, os geopolíticos que defendiam a posição da interiorização da Capital não se abalavam e rebatiam: (Vesentini, 1986, 74 a 100).

*Entretanto, atacada que fosse Brasília, o que aconteceria? O ataque direto só poderia realizar-se pelo ar, e a uma distância superior a mil quilômetros. Ainda assim, mesmo que a cidade não houvesse sido construída qual deve ser, isto é, como um sistema de “pequenas cidades”, conforme aconselha o general Polli Coelho,<sup>15</sup> que tomou avisadamente em consideração as novas circunstâncias da era atômica em que o mundo acaba de entrar, ainda assim seria possível o Brasil continuar galhardamente a resistência ao eventual perigo* (Freitas, 1951, 63).

Além de questões econômicas e geopolíticas, as questões ideológicas também tiveram forte influência na decisão de mudança da Capital e, como se verá adiante, na própria concepção de Brasília. A mudança da Capital para o interior do país estava relacionada com a ideologia nacionalista que

15. General Polli Coelho, chefe do Serviço Geográfico do Exército, que em 1946 foi nomeado pelo presidente da República Eurico Gaspar Dutra presidente da Comissão de Estudos para a localização da Nova Capital. A localização da Nova Capital na sua concepção era fundamentalmente baseada nos conceitos geopolíticos e de estratégia militar. “Coincidentemente” o modelo urbano hoje existente incorporou suas recomendações (Vesentini, 1986, 63).

defendia os “grandes projetos nacionais”, os “interesses nacionais”, arrastando nesse ideário a quase totalidade dos militares e parte significativa da burguesia brasileira.

Como se refere Neio Campos: no governo Kubitschek, além dos aspectos já citados

*...acrescente-se também o caráter “modernizador” ao enfatizar a necessidade do planejamento elegendo Brasília como oportunidade singular para demonstrar a eficácia de se administrar racionalmente as ações do governo, por meio da previsão e do controle, assumindo, dessa forma, a ideologia que entende o ato de planejar como uma ação eminentemente técnico-científica, ou em outras palavras, neutras* (Bicca, 1985, 111), (Campos, 1988, 77-8).

Pode-se também entender como justificativa geopolítica com fortes conotações ideológicas, na mudança da Capital do Rio de Janeiro, a “questão demográfica” ou, mais especificamente, a necessidade de se ter uma capital, que, ao mesmo tempo em que dificultasse uma ação militar externa, permitisse ao Estado um efetivo “controle social” sobre a massa trabalhadora que, naquela ocasião (década de 50), pressionava, com constantes greves e manifestações nas portas do Palácio do Catete, a Administração do país.

Torna-se necessário ressaltar que a simples mudança da Capital de um lugar para outro não era por si só o elemento que garantiria, em meio ao fluxo crescente de migração da população rural, a condição de isolamento que a burguesia exigia para a instalação da Capital Administrativa.

De fato, a Capital necessitava ter uma proposta física espacial que também refletisse, em escala menor, os princípios que nortearam sua mudança do Rio de Janeiro para o Planalto Central. É bem verdade que tais princípios não seriam espacializados pela primeira vez em Brasília, pois há muito, como se observou no capítulo anterior, já se vinha empregando o espaço para a finalidade de controlar e segregar a população.

Todavia, no caso de Brasília, o plano original vinha

envolto por uma mística de cidade socialista, de cidade de espaços democráticos e igualitários, que pretendia ser a imagem antecipada de um futuro grandioso para a sociedade brasileira.

A concepção urbanística de Brasília era feita dentro de princípios modernistas da Carta de Atenas. Nesta concepção,

*A cidade — e cada residência — deve ser uma máquina de morar”. Para o modernismo urbanístico e arquitetônico (Le Corbusier vê arquitetura e urbanismo como elementos indissociáveis) a cidade deve ser animada pelo espírito de geometria, com linhas e ângulos retos, ordem e eficácia, a rua deve ceder seu lugar às vias expressas, adequadas ao automóvel e aos pátios de circulação; o zoneamento contido no plano deve assegurar uma distribuição funcional, que classifique e ordene os espaços — setor de comércio, de diversões, áreas verdes, indústrias, residências padrão A, B, C etc. (Vesentini, 1986, 157).*

Dentro desta visão, se combatia a “desordem” da cidade tradicional, a dificuldade do controle social que existia, por exemplo, no Rio de Janeiro, que com tais padrões urbanísticos seria perfeitamente sanada. Aparentemente, usava-se o urbanismo como remédio para uma sociedade doente, como referia-se o próprio Le Corbusier:

*No dia em que a sociedade contemporânea, atualmente tão enferma, estiver bem consciente de que somente a arquitetura e o planejamento urbano podem fornecer a receita exata para sua doença, então chegará o dia em que a grande máquina será posta em movimento (Holston, 1982, 162).*

Na realidade, por trás de um “racionalismo messiânico”, o modernismo escamoteava as suas verdadeiras intenções de instrumentalizar o espaço, para colocá-lo a serviço do

capital.<sup>16</sup> Em Brasília, como se verá a seguir, houve um “casamento” perfeito entre os princípios geopolíticos, que nortearam a mudança da Capital, e os preceitos da Carta de Atenas, que inspiraram a concepção do projeto que deu origem à cidade. Brasília se transformou num símbolo do urbanismo moderno, sendo inclusive tombada como patrimônio da humanidade,<sup>17</sup> por ostentar tais características.

*Assim sendo, torna-se difícil aceitar a idéia de que Brasília foi projetada como cidade socialista, como uma utopia que pretendia antecipar um futuro mais igualitário para a sociedade brasileira. Implementado como instrumento de controle social pelo Estado — e aquele Estado que se voltava cada vez mais para a garantia das condições, de reprodução do capital monopolista —, o Plano Urbanístico de Brasília traz já em sua origem e em sua concepção o louvor à autoridade, à hierarquia, à funcionalidade técnica (nos moldes da indústria moderna) dos espaços (Vesentini, 1986, 148).*

No presente capítulo se fará uma avaliação da ação do governo na área da habitação no DF, identificando as várias fases e estratégias governamentais, buscando-se entender até que ponto Brasília, como espaço urbano, foi coerente com as premissas que nortearam a mudança da Capital, verificando-se ao mesmo tempo como se deu a estratégia de segregação e controle social e, ainda, observando os limites do Estado em confronto com os movimentos populares em cada momento político.

- 
16. Sobre a questão do modernismo como objeto ideológico de controle social ver Bicca P., “Brasília: Mitos e Realidades”, p. 100-33, *In: Brasília, ideologia e realidade e espaço urbano em questão*, São Paulo. Ed. Projeto, 1985. Ver também, Vesentini, *A capital da geopolítica*, Capítulo IV. São Paulo. Ed. Ática, 1986.
  17. Em 1988, Brasília foi tombada pela Unesco como Patrimônio da Humanidade devido às características modernistas de seu traçado urbano e de sua arquitetura.

## **1ª FASE — A CONSTRUÇÃO DA CIDADE — 1956 A 1960**

A fase de construção da cidade teve início nos idos de 1956, se estendendo, para efeito de análise, até abril de 1960, data da inauguração de Brasília.

Esta fase foi marcada pela chamada aos brasileiros para construir a Nova Capital do Brasil. Houve um processo de intensa migração com uma taxa média de 109,88% ao ano (Barbosa Ferreira, 1985), passando a população de 12.700 habitantes (em 1957) para 127 mil (em 1960) (Paviani, 1985, 60).

Os candangos, como eram chamados os trabalhadores que construíram a cidade, vinham de todas as regiões do país, especialmente do Nordeste, Minas Gerais e Goiás. Muitas vezes eram trazidos em caminhões que iam a estas regiões especificamente para este fim, num trabalho extremamente rendoso para os motoristas, que combinavam previamente com as firmas, as quais descontavam a viagem do trabalhador, além deste já ter pago antecipadamente ao motorista (Souza, 1983, 33).

O ritmo das obras foi intenso do início ao fim da construção.

Neste período se construíram os principais prédios públicos de Brasília e algumas quadras residenciais na Asa Sul do Plano Piloto (108, 208, 303, 105, 305, 410 e 411). Foram construídas também, nas proximidades da W3 Sul, 1.520 casas pela Fundação da Casa Popular e 4 conjuntos habitacionais (9% da produção nacional) (Azevedo e Andrade, 1982, 36) destinadas a princípio ao trabalhador de menor renda, mas que acabaram ocupadas em sua maioria por funcionários públicos de média renda. Além das habitações construídas pela Fundação da Casa Popular, a própria Com-

panhia Urbanizadora da Nova Capital — Novacap construiu casas de dois pavimentos para abrigar os funcionários graduados que trabalharam na construção da cidade.

Os blocos de apartamentos construídos nas quadras do Plano Piloto eram em sua maioria absoluta destinados a funcionários do governo, sendo financiados por convênios entre as empreiteiras e os órgãos públicos destinatários da obra. Os institutos de previdência foram responsáveis por grande parte desses convênios.

*Observa-se que, desde a construção da cidade, já ocorria uma "seletivização dos espaços", constituindo-se o Plano Piloto como espaço concebido para abrigar as classes dominantes (Campos, 1988, 81).*

O processo de construção da cidade do ponto de vista físico se baseou no sistema de "Terras Arrasadas", onde toda a vegetação e cobertura natural do terreno eram removidas, onde a topografia era mudada, criando-se, como é "o caso da Rodoviária, verdadeiros vales artificiais, como se os criadores da cidade se revoltassem com a natureza plana do Planalto Central". Tais processos construtivos causaram enormes impactos ao meio ambiente, sendo posteriormente a cidade castigada por erosões, falta de sombras e gigantescos redemoinhos de poeira, os "lacerdinhas", que por anos a fio baixaram a qualidade de vida do candango.

Todavia, se o processo empregado na implantação de Brasília gerou desconforto aos habitantes da cidade que não trabalhavam diretamente na construção, têm-se que reconhecer que para os trabalhadores da construção civil a situação foi bastante mais penosa, sendo caracterizada como quase desumana pelos próprios defensores e apologistas da construção de Brasília.

Como se refere o historiador Ernesto Silva, membro da 1ª Diretoria da Novacap:

*[...] Por isso, ao lidador da primeira hora de Brasília, não foram permitidos o ócio, a pausa, a vacilação. Daí a dureza das obrigações, quase desumanas, que todos senti-*

*ram nos regimes de serviços e na exigência da rapidez e da perfeição da obra.*

Os candangos trabalhavam em regime de "viradas", que provocava um alto índice de acidentes.<sup>18</sup>

Durante a construção da cidade as áreas residenciais praticamente se confundiam com os canteiros de obras. Os homens solteiros moravam nos chamados alojamentos da obra e as famílias nos acampamentos contíguos ou próximos às obras ou ainda na Cidade Livre.

Embora todas as casas fossem de madeira, existia uma distinção clara em termos de áreas e instalações nas moradias destinadas aos técnicos e políticos e aos operários em geral. Além do que, a proximidade da casa ao trabalho e as relações que se estabeleciam permitiam um controle dos trabalhadores, num esquema semelhante ao desenvolvido nas Vilas Operárias, relatado no capítulo I.

Nesse período, toda e qualquer reivindicação era violentamente reprimida. Existia em Brasília a temida Guarda Especial de Brasília (GEB), comandada por um general da reserva e recrutada entre os trabalhadores de maior porte e ainda de policiais goianos famosos por seus atos de violência (Joffily, 1977, 52-3). Ressalte-se ainda que Brasília não dispunha de órgão do Ministério do Trabalho, tendo o candango que se deslocar até Luziania, onde existia um posto que tratava das questões trabalhistas; mesmo assim o titular era um juiz de Direito, ficando portanto a grande maioria dos acidentes de trabalho sem serem apurados ou reclamados, não tendo na verdade o trabalhador como fazer valer seus direitos (Souza, 1983, 42).

Um exemplo marcante da forma violenta como eram tratados os candangos foi o "massacre da Pacheco Fernandes" em 1959, em que dezenas de trabalhadores foram metralhados e mortos, por reivindicarem melhores condições de alimentação no acampamento da construtora encarregada da construção dos palácios. Segundo relatos da época, os policiais dispararam sobre os beliches, atingindo inclu-

18. Sobre o assunto, ver Souza, Nair H. B. *Construtores de Brasília*. Petrópolis, Vozes, 1983, p. 34-6.

sive trabalhadores que se encontravam enfermos nos alojamentos e foram necessários caminhões basculantes para a remoção dos cadáveres, que foram enterrados em vala aberta longe da cidade, possivelmente nas proximidades de Planaltina. Posteriormente, famílias que ocuparam o alojamento tiveram, segundo estes mesmos relatos, que raspar o piso, pois este se encontrava manchado de sangue (Vesentini, 1986, 111 e depoimento de testemunha ocular anônima).

Apesar de todos estes fatos, a construção de Brasília, relatada na maior parte da literatura existente, tenta passar que neste período predominava um clima de igualdade e fraternidade entre todos os que participaram da construção, fazendo a apologia da obra.

*Os trabalhadores, vindos de todos os cantos do País, num movimento semelhante à corrida do ouro na Califórnia e no Alasca, tornaram-se autênticos heróis, foram logo conquistados por esse espírito de luta e de solidariedade e os empreiteiros das obras aderiram ao ritmo febril de trabalho, atendendo às exigências de prazos, esforços que permitiriam, por exemplo, a construção do Palácio Alvorada em doze meses [...]. O entusiasmo a todos empolgava, sentiam que colaboravam numa obra grandiosa e podiam assim enfrentar as dificuldades materiais e humanas e a campanha desatinada dos inconformados. Desse devotamento ao trabalho e desse entusiasmo resultaria um clima de união e amizade logo estabelecido: à noite os amigos se reuniam para conversar e batucar em guitarras e bandolins ou mesmo em copos e garrafas [...]. Ao amanhecer os passarinhos enchiam o ar com seus cantos, chamando ao trabalho. Esse ambiente será lembrado por Niemeyer, passados anos: "Estávamos naquele afã de construir. Era todo mundo vestindo igual, comendo nos mesmos lugares. Esquecemos qual*

*era a vida que a gente teria que levar depois* (Sodré, 1978, 55-6).<sup>19</sup>

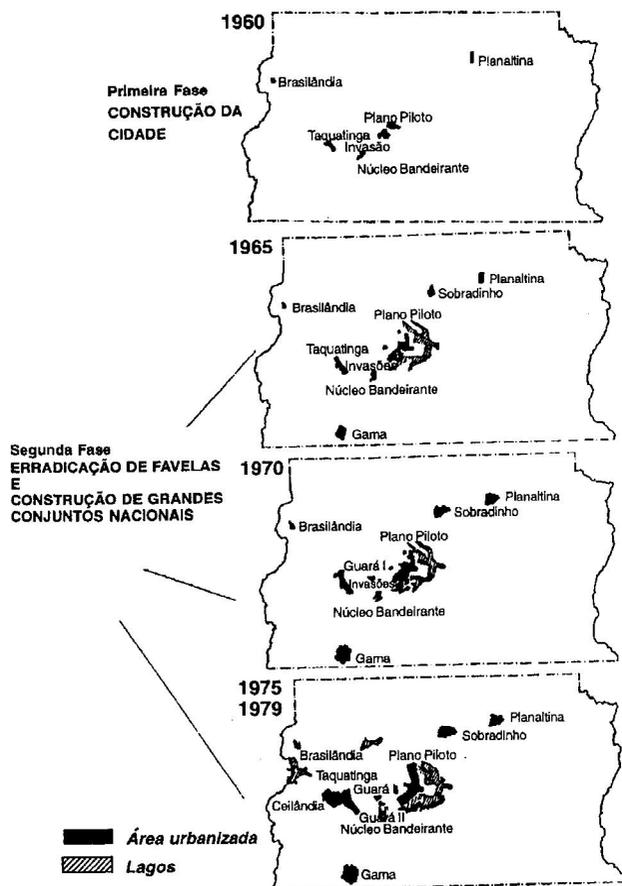
Como se viu o sonho de dias melhores, apesar do discurso ufanista dos técnicos graduados e políticos da época, foi a cada dia se apagando para o candango.

As viradas diárias, as más condições de alimentação, de salário, o rígido processo repressivo e a disparidade em termos de moradia faziam ver ao trabalhador a diferença que existia no reconhecimento perante à sociedade do trabalho do candango e do técnico ou político. Enquanto os "criadores de Brasília", arquitetos e políticos, foram exaltados, os trabalhadores, que na realidade deram o seu sangue para construir a cidade, foram "homenageados" com a remoção para várias cidades satélites, logo após a conclusão das obras nas quais estavam engajados no Plano Piloto.

Este processo começou ainda no período em questão, no ano de 1958, com a remoção dos moradores da favela Sara Kubitschek, localizada ao longo da Rodovia Brasília-Anápolis, para a cidade satélite de Taguatinga e prosseguiu por toda a década de 60 e de 70, como se verá a seguir. (Figura 1).

19. Sodré N. W. Oscar Niemeyer por Nelson Werneck Sodré, Rio de Janeiro, Graal, 1978, p. 556 (col. Eu) Extraído do livro *A capital geopolítica*, Vesentini, p. 111-2, já citado.

Figura 1



Fonte: Brasília, ideologia e realidade/espaço urbano em questão, p. 52. Texto: Ignez Costa B. Ferreira.

## 2ª FASE — A POLÍTICA DE ERRADICAÇÃO DE FAVELAS E CONSTRUÇÃO DE GRANDES CONJUNTOS HABITACIONAIS — 1960 A 1979

Antes mesmo de a cidade ser inaugurada, deu-se início ao processo de desativação dos acampamentos de obras e erradicação das favelas próximas ao Plano Piloto. Foram transferidos para as cidades satélites recém-criadas, como foi o caso de Sobradinho e Gama (1960), e para expansões dos pequenos núcleos urbanos existentes em Taguatinga (1958), Brasília e Planaltina.

O Núcleo Bandeirante em 1961 foi o primeiro núcleo, não previsto no Plano Original, que por força da mobilização da população, particularmente dos comerciantes do local, conseguiu escapar deste processo de erradicação, se constituindo num exemplo isolado em que as forças populares prevaleceram à poderosa máquina estatal.

Num segundo momento, que compreende o final da década de 60 e início dos anos 70, as favelas remanescentes da região administrativa — RAI foram transferidas para as cidades existentes e também para um grande núcleo provisório denominado Vila do Iapi, próximo ao Núcleo Bandeirante, posteriormente (1971-72) removido para o loteamento Cidade Satélite C/S de Ceilândia.<sup>20</sup>

A erradicação da Vila do Iapi se constituiu no exemplo mais marcante deste período devido à forma como se processou a sua remoção, bem como à sua dimensão. Composta

20. A denominação de Ceilândia deriva da sigla C.E.I. — Campanha de Erradicação de Invasões.

de 12 mil barracos, com uma população de 82 mil pessoas, foi removida contra a vontade de seus moradores para um local sem infra-estrutura urbana ou comunitária, localizado a cerca de 30 km do Plano Piloto.

Ressalte-se que o próprio governo, no plano de erradicação da Vila, reconhecia que ela apresentava “ruas bem traçadas, lotes cercados e em alguns setores um processo espontâneo de fixação, uma verdadeira comunidade de vivência e serviço” (Plano de Erradicação de Invasões — 1970), (ver Figura 2).

**Figura 2**  
VILA DO IAPI — 1970



Fonte: Arquivo Mauro Silésio Carneiro.

Todavia, apesar de o governo reconhecer as qualidades urbanísticas e comunitárias da Vila, justificou sua remoção baseado em laudos “técnicos” que atribuíam à invasão a contaminação dos córregos próximos e a conseqüente poluição do Lago Paranoá. A decisão de eliminação da Vila também estava respaldada nas recomendações do Plano Diretor de Brasília, elaborado pelo arquiteto Lúcio Costa, que afirmava:

*Deve-se impedir a enquistação de favelas, tanto na periferia urbana, quanto na rural. Cabe à Companhia Urbanizadora da Nova Capital, promover, dentro do esquema pro-*

*posto, acomodações decentes e econômicas para a totalidade da população.*

Fica evidente na expressão “acomodações decentes e econômicas” a intenção governamental de se criar núcleos residenciais de padrão inferior ao do Plano Piloto para abrigar a população de menor renda.

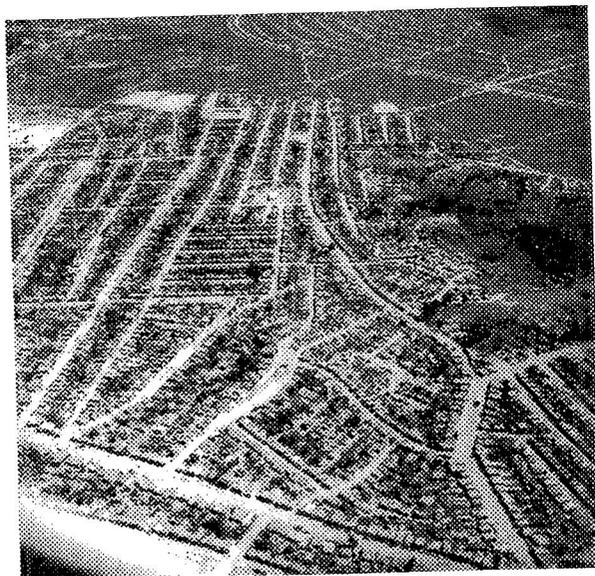
Coerente com esta idéia, deu-se a implantação de vários loteamentos distantes do centro de emprego e remoção de favelas e acampamentos para estes locais. Tal política se revelou extremamente negativa do ponto de vista social e ambiental, particularmente a remoção da Vila Iapi para Ceilândia.

De fato, no que se refere à questão social, a mudança das famílias causou uma significativa redução de suas rendas, devido à distância do novo núcleo do centro de emprego, e principalmente em face do custo do transporte, que praticamente impediu a participação dos filhos menores e da mulher na composição da renda familiar, ficando esta basicamente estribada nos poucos ganhos do chefe da família, percebidos, geralmente, como operário da construção civil. Esclarece-se que no caso da mulher a atividade de lavar roupa consistia numa profissão das mais usuais entre as pessoas da antiga vila, que não podia ser exercida em Ceilândia, nos primeiros tempos, devido à falta de água.

Além da redução da renda familiar, a inexistência, nos primeiros anos, de equipamentos urbanos e comunitários trouxe toda sorte de problemas e acentuava a dependência da população ao Plano Piloto ou ao Núcleo Bandeirante.

Observa-se que, no mesmo momento que se removia a Vila do Iapi, bem como as favelas contíguas (Morro Querosene, Vila Bernardo Sayão, Vila Tenório e Vila Esperança), se construía nas suas adjacências, a cidade satélite — C/S do Guará II, pensada para abrigar uma população equivalente àquela que estava sendo erradicada, evidenciando a opção governamental pela localização dos favelados numa área que permitisse um maior controle social tanto pela distância do centro como pelo traçado do loteamento.

**Figura 3**  
**VILA DO IAPI**  
**AO FUNDO A CONSTRUÇÃO DO GUARÁ II**



Fonte: Arquivo Mauro Silésio Carneiro.

Quanto ao fator ambiental, a forma como se deu a implantação desse núcleo habitacional e de todos os outros também criou grandes problemas à população. O assentamento foi implantado pelo processo de “Terra Arrasada”, assim como o Plano Piloto, onde se arrancava toda a cobertura vegetal do terreno e se faziam os trabalhos de terraplenagem, construindo-se então as ruas e barracos ou as casas, reduzindo-se drasticamente a área de absorção de água do terreno. Torna-se necessário esclarecer que quase toda a área do DF, particularmente a região que compreende hoje Ceilândia, Taguatinga até Gama, é constituída de terrenos sujeitos à erosão. Assim sendo, a implantação destas cidades nas condições descritas provocou um processo de erosão que em 25 anos causou impactos ao meio ambiente, que em situações

normais demorariam milhares de anos (Benjamim Sicsu — Coordenadoria do Meio Ambiente — Coama, Palestra, 1986 — UnB).

Até meados da década de 70, a política de remoção de favelas prosseguiu da mesma forma, sendo que a grande campanha de erradicação de invasões (CEI) somente de 1970 a 76 erradicou cerca de 118.453 pessoas de favelas e áreas do Plano Piloto, e houve um aumento de 43.985 lotes, nos núcleos satélites novos ou já existentes, restando apenas 3.456 famílias (cerca de 17 mil pessoas)<sup>21</sup> morando em favelas, o que nos dá a dimensão do que esta política significou para toda a população favelada de Brasília (Gonzales, 1985, 93).

“Durante a década de 70, Brasília experimentou novo surto migratório, quando se acelerou a transferência de órgãos públicos e a cidade se consolidou” (Paviani, 1976, 62). “O número de habitantes saltou de 534.315, em 1970 para 750.415, em 1975”. (Oliveira, 1987, 138). Em 1976, os índices de crescimento demográfico eram de 9,7%, se elevando em 1977 para 36,1%, e firmando-se nestas taxas nos anos subsequentes (Galbinski, 1987, 174).

Para enfrentar este crescimento demográfico e ter um maior controle das terras do Distrito Federal, o poder público transformou em 1973 o Departamento Imobiliário da Novacap em empresa pública autônoma denominada Companhia Imobiliária de Brasília — Terracap (Lei nº 5.861). Esta empresa passou a ser detentora de 57% das terras públicas do Distrito Federal.

A Terracap, para gerir as terras do DF, desenvolveu quatro formas de alienação de imóveis (licitação pública, venda direta, regularização e doação)<sup>22</sup> e um sistema ininter-

21. Relatório de Erradicação GDF — Ocupações Irregulares do DF (1981). Taguatinga: 3 mil; Paranoá: 126; Gama 250; Divinéia: 80. Total: 3.456.

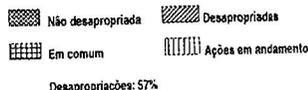
22. A Terracap no período de 1973-85 trabalhava com os seguintes regimes de alienação de imóveis: **1. Licitação Pública:** imóveis com todas as destinações e localizados em todos os núcleos urbanos, o comprador tinha 30 meses para construir (leilão); **2. Venda Direta:** entidade com fins lucrativos ou entidades governamentais com receita

Figura 4

## SITUAÇÃO GERAL DO DISTRITO FEDERAL



Fonte: Terracap (1982)



rupto de fiscalização das áreas livres de Brasília. Sua política deu prioridade à oferta de terras para atender à população de média e alta renda e às empresas construtoras privadas. Sendo assim, num primeiro momento foram criadas e vendidas 55 projeções nas Áreas Octogonais (governador Elmo Serejo Farias, 1º SEPLG, vol. VI, 69 e Cadastro da Terracap). “Acelerou-se também, a ocupação das superquadras da Asa Norte e aumentou-se desmesuradamente a área construída das penínsulas, pois grande número de lotes foi colocado à venda”. (Oliveira, 1987, 139). A ocupação rápida dessas

própria — prest., 10% do valor de mercado, e para entidades sem fins lucrativos ou com receita própria: preço de 50% do valor de mercado; **3. Regularização:** com cessão de direitos: comércio, preço 70% do valor de mercado, residência: 60% do valor de mercado; sem cessão: 50% do valor de mercado; residência: 40% do valor de mercado; **4. Doação:** para uso da União ou do Governo do DF.  
Fonte: Seção de Avaliação — Terracap — Companhia Imobiliária de Brasília.

áreas foi “incentivada” pelo dispositivo jurídico da retrovenda empregado pela Terracap nas vendas, que obrigava o comprador a construir no prazo de 30 meses sob pena de perda do imóvel.

Para a população de baixa renda a oferta de lotes ocorreu praticamente nas cidades satélites, sendo que no período de 1974 a 79 foram produzidas pela SHIS 54.247 unidades habitacionais<sup>23</sup> (SHIS: 1979, 17).

Em suma, no período de 1970-79, criou-se a C/S de Ceilândia, do Guarã II, o Setor QNL de Taguatinga, Setor “O”, “P” Norte e Guariroba, além de ter sido promovido um significativo incremento na ocupação nos setores central do Gama, Guarã, Cruzeiro Novo e QNA, B, C, D, E, G e nas QNJ de Taguatinga (Gonzales, 1985, 93).

Nesta fase o DF praticamente assume a atual (1988) configuração urbana. Um modelo onde os vários núcleos se localizam separados por extensos espaços vazios, estando o Plano Piloto, principal pólo de empregos (63,3% dos estabelecimentos do DF e 55,7% do pessoal ocupado na década de 70 — Pavani, 1985, 68) distante 12 km a 43 km das cidades satélites.

**Tabela 1**  
DISTÂNCIAS ENTRE AS CIDADES SATÉLITES  
E O PLANO PILOTO

Localidade	Distância do Plano Piloto
Guará	12
N. Bandeirante	15
Sobradinho	25
Taguatinga	25
Ceilândia	35
Gama	92
Planaltina	42
Brasilândia	47

Fonte: Pavani, Aldo. 1988.<sup>24</sup>

23. 1974 = 2.706 Unid. Hab.; 1977 = 13.869 Unid. Hab.;  
1975 = 4.634 Unid. Hab.; 1978 = 14.474 Unid. Hab.;  
1976 = 2.090 Unid. Hab.; 1979 = 15.474 Unid. Hab.  
(em construção)

Fonte: SHIS — Realizações — As. Vep. Maio/79.

24. Paviani, Aldo, Informação Verbal, 1988.

Isto por si só não configura uma situação de segregação espacial, pois podia-se ter um sistema de transporte eficiente que resultasse numa acessibilidade relativa e uniformemente distribuída, bem como os padrões de construção habitacional variarem pouco em relação à sua localização, como ocorre nas cidades jardins propostas por Ebenezer Howard, no início deste século, e construídas nas duas primeiras décadas, na Inglaterra (Krüger, 1988).<sup>25</sup>

Todavia, no DF isto não ocorreu. Os vazios urbanos criavam uma situação de difícil resolução para o transporte coletivo, funcionando as viagens internúcleos como viagens interurbanas, pela ausência de baldeação de passageiros no percurso, fato que provocava um aumento de tarifas,<sup>26</sup> dificultando o acesso da população ao principal pólo de empregos.

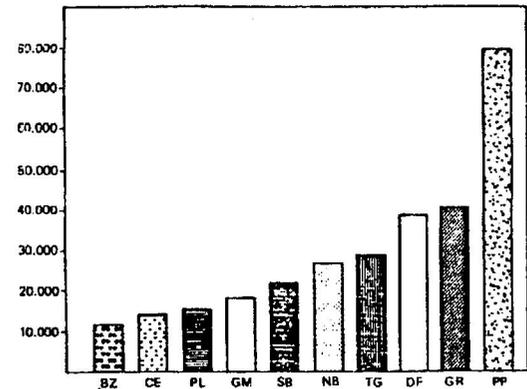
Esta argumentação é reforçada por Barbosa que diz:

*Em 1970, essa periferia abrigava 66% da população urbana do DF, dependendo do centro para o trabalho e para a satisfação da maior parte de suas necessidades, estabelecendo-se já então um movimento pendular diário de população entre o centro e a periferia, da ordem de 60 mil pessoas, a uma distância de 130 km de ida e volta (Barbosa e Paviani, 1972, 85). Em 1973, a periferia se constituía no local de residência dos mais pobres, aí se encontrando 81% das mais baixas de renda bruta familiar do aglomerado, classe que envolvia 570 mil pessoas (Barbosa Ferreira, 1985, 51).*

25. Krüger, M. J. T. — 1988 — Informação Verbal.

26. Segundo índices do Dieese-1988 (a realidade em termos de transporte é semelhante), o trabalhador que percebe o SM tem 32% de seu soldo mensal comprometido com o transporte.

**Quadro 1**  
DISTRITO FEDERAL:  
RENDA BRUTA FAMILIAR MENSAL MÉDIA POR  
LOCALIDADES 1980-1981 — EM Cr\$ DE AGOSTO/1980



- i. Todas as cidades, à exceção do Plano Piloto, apresentam poucas famílias na classe de renda mais elevada. De fato nenhuma família da amostra de Ceilândia, Planaltina e Brasilândia possui renda acima de 25 salários mínimos — Classe F.
- ii. As cidades de Taguatinga, Guará e Núcleo Bandeirante possuem relativo número de famílias na classe de renda de 10 a 25 salários mínimos — classe E, enquanto as famílias das demais localidades concentram-se nas classes de renda mais baixa.
- iii. Em resumo, as cidades podem ser classificadas em três grupos:
  - Cidades de renda baixa e pequena diferenciação, onde as famílias se concentram nas classes de renda mais baixa: renda de 1 a 10 salários mínimos classes A, B, C, D.
    - Ceilândia, Gama, Sobradinho, Planaltina e Brasilândia.
  - Cidades de renda média e relativa diferenciação que apresentam um número significativo de famílias com renda de 10 a 25 salários mínimos, classe E.
    - Taguatinga, Guará e Núcleo Bandeirante.
  - Cidade de renda elevada e grande diferenciação, onde as famílias se concentram nas classes de renda mais elevadas, de mais de 10 salários mínimos, classes E e F.
    - Plano Piloto.

Fonte: Andrade e Silva, "A distribuição Perversa da Renda Urbana no DF", in: *Urbanização e metropolização*, p. 79. Org. Aldo Paviani.

Desta forma, observa-se uma relação entre a maior distância dos núcleos satélites ao Plano Piloto e a diminuição da renda da população, evidenciando a questão da segregação urbana, onde, no caso de Brasília, o Poder Público agiu diretamente no processo quando removeu a população de menor renda para a periferia, deixando entre o centro mais valorizado e os novos núcleos, extensos espaços de terra à espera de valorização, agindo o governo por intermédio da Companhia Imobiliária de Brasília — Terracap, de forma semelhante à iniciativa privada, usando sua prerrogativa de exclusividade das ações de planejamento urbano e monopólio das terras, como instrumento para a futura especulação imobiliária.

*Como é o Estado em Brasília, o agente que detém o controle da oferta destas terras e destina a sua ocupação por meio de um plano urbanístico, onde os padrões desta ocupação estão previamente especificados, ele controlará o momento de transformação do uso do solo, realizando desta maneira os lucros provenientes das rendas fundiárias, constituindo-se num agente que acumula diretamente o capital imobiliário no processo de expansão urbana* (Campos, 1988, 116).

Assim sendo, no caso de Brasília a renda de monopólio funciona como a categoria de renda fundiária que determina o preço da terra no DF, pois a população é localizada pelo Estado (governo) em áreas periféricas (CS) e as áreas de melhor padrão (mais valorizadas) são alienadas em regime de licitação pública alcançando e determinando o preço de mercado, o que também contribui para afastar a população de menor renda.

A ação governamental deste período consolidou Brasília como a Capital Administrativa do país e, ao mesmo tempo (1960-79), criou um modelo urbano segregador, não somente pelas distâncias entre vários núcleos e a localização do trabalhador de menor renda nestas localidades, mas também em termos da diferença do padrão de serviços urba-

nos e áreas habitacionais entre o Plano Piloto e as cidades satélites.

Com efeito, observa-se que a média de área das unidades residenciais do Plano Piloto estavam em torno de 203 m<sup>2</sup>. Já nos núcleos satélites esta média caía para 62 m<sup>2</sup> (Gonzales, 1985, 85), fato agravado pelo grande número de habitações provisórias existente nas cidades satélites, que evidenciava a discrepância da qualidade das edificações residenciais entre estes núcleos (Gonzales, 1985, 86).<sup>27</sup> Além da área menor, as moradias das CS foram construídas com um padrão de materiais de construção inferior. As coberturas de fibro-cimento, aliadas à pequena área da casa e ao pé-direito reduzido, propiciaram uma sensível queda da qualidade ambiental da habitação, atingindo as moradias, nas horas quentes do dia, temperaturas superiores ao ambiente externo e perdendo a casa a sua principal condição de abrigo do homem.

Quanto aos padrões urbanos representados pela infraestrutura de serviços, a diferença entre o Plano e as demais satélites era marcante, neste período de 1970-78. Observa-se que 85% dos moradores do Plano Piloto dispunham de água potável em suas casas. Já as satélites, com exceção de Taguatinga e Guará, recebiam a “água bruta” (sem tratamento), sendo que em algumas horas do dia, na Ceilândia é no setor M de Taguatinga, era suspenso o fornecimento (Gonzales, 1985, 86). No que tange ao tratamento do esgoto sanitário a situação era semelhante, ou seja, somente 20% do total de domicílios servidos por esgoto estavam fora do Plano Piloto. Os setores mais populosos, que abrigavam a população de menor renda, como Ceilândia, Setor O Norte de Taguatinga, Vila Buritis e Planaltina, não dispunham de rede, usando a fossa negra como esgotamento sanitário (Gonzales, 1985, 87).

Além da péssima qualidade das redes de infraestrutura, outro fator acentuava as discrepâncias de padrão urbano entre o núcleo central e as satélites. Enquanto nas quadras do Plano Piloto eram cultivados aprazíveis jardins densamen-

27. Ceilândia: 10.136 habitações provisórias; Taguatinga: 5.324 habitações provisórias com 23.765 pessoas agregadas (Gonzales, 1985, 86).

te arborizados, como se toda a cidade estivesse num parque, nas cidades satélites, que adotaram uma topologia urbana semelhante, predominava a aridez. No lugar do verde, o vermelho da terra do Planalto Central dava o tom da cidade, criando áreas de extremo desconforto para a população, pois nos tempos de seca, a poeira, e na época de chuva, a lama, tomavam conta de tudo, tornando rotineira a cena de limpeza dos sapatos antes do expediente, nos banheiros das repartições públicas de Brasília, numa tentativa constrangedora dos moradores das satélites de não evidenciarem as más qualidades de seu local de habitação.

A segregação e o controle social no DF não se deram somente pela distante localização das cidades satélites do Plano Piloto. O traçado destes loteamentos com suas formas cartesianas, com ruas retilíneas e largas, ainda, com extensas axiais, permitem um perfeito controle e facilitam a ação dos órgãos de repressão.

A forma como são dispostas as casas e os muros diminui a permeabilidade do espaço, em comparação com os de um assentamento tradicional e principalmente de uma favela, sendo que as baixas densidades e os amplos e áridos espaços das cidades satélites desencorajavam manifestações públicas. Finalmente, a setorização rígida das funções urbanas reforça o modelo controlador, criando um sistema que se contrapõe ao modelo de assentamento representado pelas favelas erradicadas, que favorecia à aglomeração e o encontro das pessoas. Assim, todos estes atributos reunidos transformam os espaços residenciais nos Núcleos Satélites de Brasília em elementos que, se não impedem o encontro das pessoas, também não o estimulam. Por outro lado, apresentam características físicas que facilitam a ação do Aparelho Repressivo de Estado.

Além do traçado e do zoneamento urbano das CS propiciarem um maior controle social, agem também como instrumento de expulsão e segregação social. De fato, observou-se a expulsão dos primitivos moradores pelos mecanismos da Renda Diferencial da Terra, expresso pela setorização urbana; ou seja, os Núcleos Satélites têm a mesma estrutura modernista do Plano Piloto, onde as atividades urbanas são setorizadas. Tal fato criou enormes problemas para os pequenos comerciantes removidos das favelas, pois nos

novos loteamentos, particularmente em Ceilândia, eles foram obrigados, pelo código de edificação da cidade, a construir sua moradia e, concomitantemente, adquirir, em regime de licitação pública, lotes comerciais, e neles edificarem prédios de dois ou três pavimentos para abrigar seus comércios, o que gerou um lucro suplementar ao governo, proprietário dos imóveis e responsável pelo zoneamento urbano. Tal empreitada impossibilitou à grande maioria destes comerciantes de continuar exercendo suas antigas atividades, provocando a sua expulsão ou diminuindo, ainda mais, suas parcas receitas.

Desta forma, o desenho e, particularmente, a setorização urbana atuaram como elemento de renda diferencial que dificultou o acesso à terra para a população de menor poder aquisitivo, reproduzindo e reforçando a segregação e controle social, desenvolvidos pelo governo.

A partir de um modelo urbano que facilitava a ação policial e dificultava o encontro das pessoas, ficou mais fácil para o governo impor uma política repressiva aos movimentos populares. Obviamente, esta não foi uma política isolada, que atingisse somente o Distrito Federal. Na década de 70, o país e todos os segmentos populares, sindicais e estudantis da sociedade civil foram duramente reprimidos. Todavia, em Brasília, a situação foi mais acentuada. Primeiramente, por ser a Capital da República, pela incipiência dos movimentos populares, e a falta de ‘cultura política’. Em segundo lugar, como já foi explicado, pela facilidade em termos físicos para se reprimir manifestações e pelo poderio da máquina estatal. Com isso as manifestações populares existentes no Distrito Federal neste período tiveram um caráter episódico e se esvaziavam com o simples atendimento de alguma reivindicação localizada ou eram abafadas por ações em outras direções, implementadas pelo governo.

A remoção de favelas é o exemplo marcante de como se deram estas ações governamentais. Enquanto a população destas localidades pleiteava a regularização e melhoria das condições de habitação no local, o governo criava loteamentos à sua feição, em locais distantes e as removia, desarticulando toda a comunidade, e, em seguida, com a implantação de alguns equipamentos urbanos, cooptava a população e assumia o controle da situação, servindo inclusive as melho-

rias urbanas empreendidas como elementos que contribuíam para a expulsão dos moradores, pelo preço especulativo que atingia o imóvel.

Assim sendo, o lucro, objeto da Renda Diferencial, que o proprietário do lote auferia com as melhorias implantadas no entorno do seu imóvel pelo governo, funcionava como fator de "expulsão". Isto ocorria em face do baixo poder aquisitivo do morador destas localidades, que desta forma era "tentado" a vender sua casa, logo que havia uma pequena valorização na área.

Observa-se que, neste caso, as melhorias implantadas pelo governo tiveram um papel semelhante às reformas urbanas implantadas pelo barão Haussmann em Paris, em meados do século XIX (capítulo I), que, entre outras, tiveram a função de servir para segregar a população de menor renda para as periferias.

Ressalte-se também que, se o Poder Público primeiramente encarregou-se de localizar os novos núcleos urbanos e suas populações no território, num segundo momento coube ao próprio mercado imobiliário dar continuidade ao processo de segregação social e espacial. Assim, viu-se os preços dos imóveis do Plano Piloto e cidades satélites mais próximas, como Guará, Núcleo Bandeirante e mesmo as mais distantes, como Taguatinga e Gama, serem majorados e, conseqüentemente, observou-se suas populações num intenso processo de mobilidade social.

De fato, como relata Suelly Gonzales:

*Em 1976, estavam cadastrados na Secretaria de Finanças da GDF cerca de 137.606 propriedades imobiliárias do tipo residencial. Segundo este mesmo cadastro, até aquele ano, cerca de 85% dos imóveis construídos havia passado pelo menos por três transações comerciais de compra e venda ou cessão de direitos (Gonzales, 1985, 95).*

No Plano Piloto e Lago, de 15% a 30% dos imóveis havia sido objeto de até dez transações de compra e venda. Nas cidades satélites tem-se o Guará numa situação extrema, onde praticamente 100% dos imóveis foram comercializados

e onde mais de 50% dos apartamentos estavam alugados em 1976 (Gonzales, 1985, 95).

Por outro lado, no Gama, particularmente, no setor Sul, o número de lotes objeto de quatro a dez transações comerciais era da ordem de 27%.

*Provavelmente, este movimento representa a expulsão de famílias de baixa renda para fora do DF ou para as "invasões", dado que, neste Setor, estão os imóveis residenciais de menor preço do DF (Gonzales, 1985, 95).*

Comprovando essa hipótese, observou-se na década de 70, uma taxa de 600% de crescimento na região do entorno de Luziânia (Oliveira, 1983).

Tomando-se como exemplo a Cidade Ocidental, verifica-se que 82% da população procede do DF, principalmente das cidades que mais se elitizaram: Guará, Taguatinga e Sobradinho.

*As mais pobres, como Planaltina, Brasilândia e Ceilândia, perdem pouca gente para a Cidade Ocidental, pois se de um lado os moradores já são extremamente periferizados, por outro o nível de renda não lhes permite habitar um conjunto financiado nos termos da Cidade Ocidental (Oliveira, 1983, 170).*

Quanto à questão do local de trabalho, verificou-se que 86,2% têm a atividade principal no Distrito Federal, e ainda 20,9% têm atividades secundárias.

*Apenas 2,4% da amostra tinham emprego em Luziânia e 0,8% nos loteamentos periféricos; e mesmo assim, as atividades não eram as principais (Oliveira, 1987, 140).*

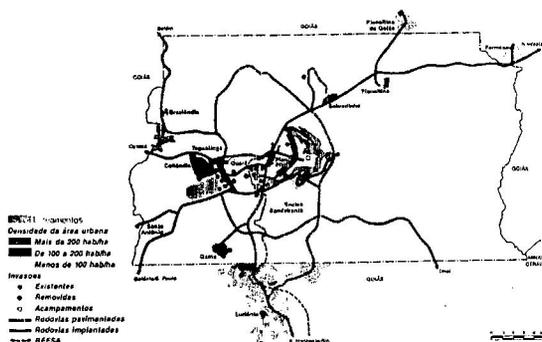
É bom lembrar, todavia, que, com o aumento desproporcional, em relação aos salários das tarifas de transporte,

a cada dia fica mais difícil para esta população vir trabalhar no Distrito Federal, ocorrendo como em Pedregal, onde

*...uma boa parcela da população ativa está ocupada nos arredores próximos, o que levanta outra hipótese: os trabalhadores de menor renda encontram uma saída para a sobrevivência na própria periferia em organização (Paviani, 1987, 48).*

Tal processo revela que, embora haja espaço físico no Distrito Federal disponível e que parte significativa desta população trabalhe ou queira trabalhar em Brasília, existe uma ação governamental que, aliada à uma estrutura urbana, a expulsa para as periferias, diferindo assim o Distrito Federal do Rio de Janeiro e cumprindo um dos objetivos que levaram à mudança da Capital, ou seja, o de manter a “Baixada Fluminense” distante da Sede do Poder.

**Figura 5**  
AGLOMERADO URBANO DE BRASÍLIA



Fonte: Brasília, ideologia e realidade/espaço urbano em questão. Organizador Aldo Paviani, 1985.

### 3ª FASE: A POLÍTICA DA NÃO OFERTA DE HABITAÇÕES E CONTROLE DE MIGRAÇÃO — 1979 A 1982

Em Brasília, de 1971 a 1980, foram incorporados 639.760 novos habitantes à população (*Correio Braziliense*, 25/7/88). Neste mesmo período houve um expressivo aumento do preço da terra. Mesmo em cidades satélites como Ceilândia se deu um incremento de 1.000%, entre 1971-1976 (Farret, 1987) e apesar da expressiva oferta de lotes e moradias (54.247) até 1979, houve um significativo crescimento dos lotes implantados no entorno, 224.682 (1960) para 430.157 (1980) (Codeplan — Macrozoneamento do Entorno do Distrito Federal — Informações de Campo, 1980).

O governo, preocupado com a situação, desenvolveu em 1977, em convênio com a Secretaria de Planejamento da Presidência da República, o Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal — PEOT. A idéia básica do Plano era determinar diretrizes no desenvolvimento urbano das demais metrópoles brasileiras.

Embora o governo tenha, por meio do PEOT, definido diretrizes básicas de ação, estas somente começaram a ser efetivamente implementadas em 84, com a implantação do loteamento denominado Samambaia.

Por outro lado, devido aos altos índices de crescimento demográfico, em virtude do aumento do preço dos imóveis e ainda por causa do controle exercido pela Terracap<sup>28</sup> nas

28. A fiscalização da Terracap dispõe de uma equipe de cerca de 60 funcionários que diariamente percorrem todo o DF, desenvolvendo, inclusive nas favelas, uma fiscalização que permite à Empresa detectar se o morador ampliou ou colocou

favelas e áreas livres de Brasília, existia uma expressiva demanda reprimida,<sup>29</sup> apesar dos programas de retorno de migrantes implementado pela Secretaria de Serviços Sociais. Estes programas funcionavam como instrumento de controle e de exploração econômica, pois ao alienar seus imóveis, o governo vendia o sonho da casa própria e transformava os favelados em prestamistas. Criava-se desta maneira uma despesa a mais para os poucos orçamentos destas famílias, induzindo-as a assumirem um produto não adequado às suas necessidades. Assim, com frequência, se via os mutuários derrubarem parte da casa, que iriam pagar por 25 ou 30 anos, para adaptá-la às suas necessidades.

Na realidade, se reproduzia, em nível local, a política do BNH (capítulo I), com a diferença que no DF a ação governamental se fazia muito mais presente devido à sua prerrogativa de ser detentor da propriedade da terra e possuidor da exclusividade das ações de planejamento.

De fato, a partir de 1979 o governo, possuindo o monopólio das ações na área da habitação, entendeu que a oferta de lotes para a população de baixa renda, como havia feito nas últimas duas décadas, era o principal motivo das altas taxas de migração para a Capital. Assim, durante quatro anos, reduziu drasticamente a oferta de habitação para a população de menor renda, sendo que no período de 1979-83 foram construídas apenas 169 unidades residenciais para esta população (Gepafi, SSS, 1983, 02)

Apesar disso, em 1983, a partir de levantamento efetuado pelo próprio governo — Secretaria de Serviço Social — SSS — Grupo Executivo para Assentamento de Favelas e Invasões — Gepafi, verificou-se a existência de 85 mil pes-

madeira nova no barraco da noite para o dia. Desenvolvendo um controle “quase” total nas favelas do DF, demolindo cerca de mil barracos por ano — colocando 10 mil pessoas ao desabrigo anualmente.

29. “Durante o processo de crescimento urbano verificado no período 1970-76 no DF, a forma de apropriação da habitação pelo aluguel teve um incremento bruto de 145% contra 23,6% de incremento de moradia”. Suely Gonzales. A mesma autora quantifica nesta mesma ocasião (1976) o déficit em cerca de 68.057 unidades residenciais.

soas morando em favelas.<sup>30</sup> Este número era pelo menos 3,5 vezes maior do que o número de barracos existentes no início da implementação desta política. Isto sem contar as pessoas que sublocavam lotes nas cidades satélites ou moravam nos loteamentos periféricos do DF, que no período se transformaram em alternativas reais para a população, pois não existia oferta habitacional no perímetro do Distrito Federal.

Desta maneira, a própria realidade dos fatos acabou por jogar por terra a hipótese governamental de que era a construção de casas que provocava as altas taxas de crescimento migratório (8,15%).<sup>31</sup>

Na verdade, o que pode-se apreender é que a migração estava muito mais ligada às próprias condições de penúria no campo e falta dos serviços urbanos e comunitários nas regiões de origem dos migrantes do que a oferta de moradias em Brasília.

A título de exemplo, na pesquisa de campo desenvolvida neste trabalho em dois loteamentos populares, existentes nas cidades satélites do Gama e do Guará, objeto de estudo do próximo capítulo, constatou-se que a habitação figurou em quarto lugar, quando se indagou os motivos da vinda para o Distrito Federal. Somente 5% dos entrevistados afirmaram que vieram para o DF por causa da moradia, sendo que 67,2% dos pesquisados disseram ter vindo para conseguir emprego e 9,2% para ter melhor assistência médica (saúde).

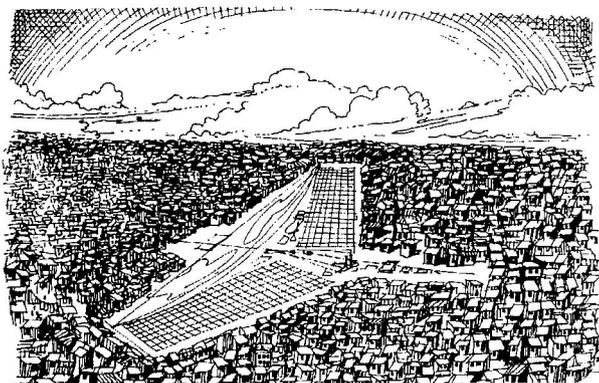
Observa-se assim que, apesar das deficiências dos serviços na área da saúde prestados em Brasília, estes eram muito superiores aos prestados na maioria das regiões brasileiras; além disso, uma cidade de mais de um milhão de habitantes oferece ao migrante uma gama de alternativas em

30. Segundo a Secretaria do Serviço Social — GDF, em 1977 era da ordem de 7.355 o número de barracos existentes no Distrito Federal com população estimada de aproximadamente 27.045 habitantes, sendo importante destacar que no período imediatamente anterior, 1970-1976, erradicaram-se cerca de 118.457 pessoas das invasões, favelas e acampamentos do DF (Suely Gonzales, 1985, 83).
31. Governo do Distrito Federal — Codeplan — Programa Dom Bosco, Brasília, 1986.

termos de emprego/lazer que no campo e nas pequenas cidades não são encontradas e por isso ele migra.

A consequência dessa política de controle das migrações e de não oferta de habitações foi a invasão de Brasília por centenas de favelas e a sublocação de lotes unifamiliares em todos os Núcleos Urbanos do Distrito Federal.

**Figura 6**  
**CROQUI PAULO CARUSO**



Fonte: Revista Projeto.

## CONSIDERAÇÕES

A mudança da Capital durante décadas foi objeto de propostas da burguesia brasileira. Questões como a segurança nacional, o controle da massa trabalhadora e da expansão das fronteiras do capital eram respondidas, em parte, com a interiorização da Capital do país.

Não somente a mudança da Capital, mas também a proposta urbanística de Brasília foi coerente com estas idéias geopolíticas, ideológicas e econômicas.

Na construção da Nova Capital o trabalhador foi usado pelo poder público como mão-de-obra barata, fazendo papel semelhante ao de um "trator", que simplesmente limpa a terra para a ocupação por classes mais abastadas.<sup>32</sup> Desta forma, a partir do momento em que as obras foram ficando prontas, esta população era compelida a deixar a Capital, nos sucessivos programas de retorno de migrantes a partir de 1963.

Como "recompensa" pelo trabalho pioneiro, os remanescentes receberam um lote, sem infra-estrutura urbana ou comunitária, nas distantes cidades satélites.

Os movimentos de resistência a este processo foram sempre esmagados pela máquina governamental, tanto nos governos civis quanto nos militares. A relação entre estes movimentos e o governo do DF se caracterizou por um processo constante de repressão, acompanhado de uma política de cooptação desenvolvida por meio da dotação de serviços urbanos nos distantes assentamentos.

Torna-se importante ressaltar que este processo serviu para desmobilizar a população, pois, tais iniciativas, mesmo não atendendo às reais necessidades das pessoas, serviam

32. Faleiros, Vicente. Informações verbais, 1987.

como uma contemporização que aos poucos passava a ser vista pelos moradores como ganhos e não como pagamento de uma dívida social contraída pelo governo no momento da remoção.

Esta estratégia funcionou extremamente bem. Como se viu, a cidade satélite de Ceilândia, que foi objeto de um processo violento e perverso de erradicação, elegeu para deputado federal, com 40 mil votos, o representante do governo. Enquanto o representante dos Incansáveis Moradores de Ceilândia, instituição que desenvolveu um processo de resistência, obteve menos de 10 mil votos.

Na verdade, o poder público em Brasília usou de suas prerrogativas de detentor da propriedade da terra, de ter a exclusividade das ações de planejamento e de deter o controle da empresa construtora de moradias, a Sociedade de Habitação de Interesse Social — SHIS, para desenvolver uma política de segregação e de controle social, pela distância onde localizou a população operária, pelo desenho dos novos loteamentos e pelas formas de financiamento, cooptação e repressão à população. Ao mesmo tempo, esta estratégia permitiu que o governo preservasse seu estoque de terras próximas ao centro de decisões do país, valorizando-as.

Desta maneira, pode-se concluir que o governo em Brasília agiu de forma muito semelhante às empresas imobiliárias particulares, colocando sua prerrogativa de deter o monopólio de terras e das ações de planejamento urbano a serviço da especulação imobiliária. Neste sentido, a Renda de Monopólio teve um papel preponderante em relação ao preço dos imóveis em Brasília, pois o Estado detinha os elementos determinantes da localização e do padrão urbanístico do novo loteamento, tornando assim, num primeiro momento, desprezíveis as demais categorias da renda fundiária na determinação do preço e conseqüentemente na influência no processo de segregação social.

Num segundo momento, é o próprio mercado imobiliário que assume a função de segregar a população de menor renda, pela valorização predial e fundiária, causando intensa mobilidade social em todo o Distrito Federal.

O governo, no final da década de 70, ao adotar uma política clientelista com a população removida dos acampamentos e favelas, com a implantação em larga escala de equi-

pamentos urbanos e comunitários, valoriza rapidamente as áreas residenciais das cidades satélites e, assim, ao mesmo tempo em que desmobiliza os movimentos comunitários, contribui para a rápida expulsão dos primitivos moradores para locais mais distantes, pelo preço especulativo de seus lotes.

A cidade satélite de Guará, próxima ao Plano Piloto, por exemplo, atingiu um índice onde praticamente 100% da população havia comercializado seus imóveis. As cidades satélites mais distantes, como Gama, onde a valorização era menor, foram recebendo contingentes populacionais da “migração interna”. Tais famílias acabaram se transferindo, pelos mesmos motivos, para o entorno do Distrito Federal.

Observa-se, todavia, que o governo, no decorrer dos anos, modificou sua estratégia de ação na questão habitacional, de acordo com sua força política e ação dos movimentos populares. Nas décadas de 1960 e 70, o governo detinha força política quase hegemônica; nesta ocasião erradicava favelas e reprimia a população. Já no final da década de 70, passou a um processo de repressão intercalado com ações para cooptar a população.

Como veremos no próximo capítulo, o governo, nos anos 80, modificou novamente sua forma de agir. Em face das eleições que se aproximavam e do processo de “abertura política” que contagiava a população, transformou a política de erradicação de favelas numa política aparentemente oposta, ou seja, de urbanização de “invasões” que, em última instância, tinha os mesmos propósitos das políticas anteriores.

## CAPÍTULO III

O PROGRAMA PROMORAR  
BRASÍLIA

No capítulo anterior observamos que o governo, no período de 1979 a 1982, adotou uma política de não-oferta de habitação e de controle de migração, que provocou uma demanda reprimida de cerca de 17 mil famílias, 85 mil pessoas (Gepafi, SSS, 1983, 2) somente considerando as famílias que ocupavam áreas públicas, morando em favelas no DF. Esta situação forçou o governo, a partir de 1982, a mudar de estratégia. Às vésperas da “Abertura Política”, o Regime Militar não poderia, na Capital Federal, reeditar a impopular medida de erradicação de favelas dos anos 60 e 70. Desta forma, criou o programa “Promorar” a nível nacional, que no DF denominou-se “Promorar Brasília” — Programa de Assentamento Populacional de Emergência, que tinha como objetivo principal a urbanização de favelas e o assentamento das famílias no local onde estavam morando.

No presente capítulo se desenvolverá uma avaliação do Programa Promorar Brasília, a partir de dois estudos de caso. O primeiro, a urbanização da Vila do Itamaracá, implantada em 1983 e situada no Gama. O segundo terá como objeto o assentamento da QE-38, implantado em 1984, situado no Guará II.

Por meio da observação do comportamento da população com rendas semelhantes, assentadas em loteamentos com desenhos<sup>33</sup> também semelhantes, em cidades de padrões de

---

33. Os dois loteamentos estudados apresentaram morfologias urbanas muito semelhantes, com traçado viário, conjuntos e praças com a mesma forma e a mesma lógica de distribuição nos loteamentos, tendo também, os lotes áreas iguais (120 m<sup>2</sup>) e formas semelhantes. Finalmente, observou-se ainda que, além do desenho urbano, os dois loteamentos estudados apresentavam como característica comum o zoneamento de uso.

renda distintos (Gama e Guará), pretende-se avaliar como as formas de urbanização de financiamento, de apropriação do espaço e como as técnicas de construção influenciaram no processo de mobilidade e resistência da população.

Para auxiliar este trabalho, se desenvolveu uma pesquisa domiciliar onde foram entrevistadas 119 famílias nos dois loteamentos e, ainda, durante cinco anos se acompanhou sistematicamente a construção das casas, as formas de apropriação do espaço urbano nos loteamentos e o processo de mobilidade social nas duas Vilas.

As perguntas a que se tenta responder neste capítulo são: até que ponto a política de urbanização de favelas em Brasília realmente trouxe melhorias habitacionais à população? e em que medida esta ação funcionou como forma de “erradicação legal”, onde o governo tinha as mesmas finalidades das políticas anteriores, ou seja, de segregar e controlar, tanto espacial como socialmente, a massa trabalhadora?

## O PROGRAMA

O governo militar a partir de 1982, vislumbrando a “Abertura Política” e a conseqüente eleição do presidente da República por um colégio eleitoral, resolveu usar a habitação como instrumento para se legitimar perante a população e conseqüentemente tornar viável a candidatura do então ministro do Interior Mário Andreazza à Presidência da República.

O programa Promorar foi criado pela Resolução BNH nº 72/80, e tinha como principal objetivo, pelo menos nos discursos oficiais, a melhoria das condições de habitação da população que percebesse até 3 salários mínimos, “descartando a remoção de favelas”.<sup>34</sup>

Os lotes financiados pelo Programa atingiam um valor para as prestações mensais de até 10% do salário mínimo, o que significava um forte subsídio do governo. Todavia, pelas características das construções (não acabadas) e dos sistemas de infra-estrutura, os investimentos, patrocinados pelos governos estaduais, eram bem mais reduzidos do que nos Programas tradicionais. Tal fato vinha ao encontro dos anseios eleitorais e de legitimação do governo militar e da própria situação de crise econômica que vivia o País, particularmente o Sistema Financeiro da Habitação — SFH.

Nesta época (81-82), a crise financeira do Sistema se acirrou com a perda de compra dos salários no período. Frente à crescente inflação, a ação da correção monetária, que teoricamente garantia a saúde do sistema, se transformou, de um momento para outro, no seu grande fantasma,

---

34. Sobre o Promorar Nacional ver Silva e Silva, 1987, v. II, já citado.

pois os mutuários não conseguiam pagar as prestações e, mais grave ainda, com a inflação galopante os imóveis passaram a ter uma valorização menor do que seu custo, afastando, com isto, novos mutuários, sendo também grande a inadimplência (Grupo de Trabalho de Reformulação do Sistema Financeiro da Habitação, 1986).

*Tal redução de recursos decorreu da recessão econômica, adotada como política oficial, que diminuiu gravemente a oferta de empregos, a receita do FGTS e a renda dos assalariados, atingindo negativamente a captação das cadernetas de poupança (Grupo de Trabalho de Reformulação do SFH, 1986, 19).*

Outro fator que contribuiu para a redução de recursos do Sistema se refere à

*...baixa qualidade de diversos investimentos, alguns diretamente executados pelo BNH, realizados, entre 1982 a 1984, por interesses meramente eleitorais, de discutível prioridade social, de localização inadequada, de péssima qualidade e elevado custo (Grupo de Trabalho de Reformulação do SFH, 1986, 19).*

Finalmente, como explicitado pelo Grupo de Trabalho, havia mais um fator que reduzia os recursos financeiros do Sistema — um débito de 435.334 OTN's (Obrigações do Tesouro Nacional) — em relação à massa de crédito do BNH, contra a massa das sociedades de crédito imobiliários em liquidação (dado de 1986).

Com as medidas introduzidas pelo Governo em 28/02/86, o chamado "Plano Cruzado I", observa-se o agravamento da questão, pois com a extinção da correção monetária, as cadernetas de poupança perderam seu maior atrativo, reduzindo substancialmente os depósitos voluntários para a utilização do SFH.

Foi neste contexto que atuou o Promorar, que, como foi

dito, visava, com um baixo custo de investimento, aliviar as tensões sociais da crise econômica que vivia o País.

Ressalta-se que, embora o enfoque dos objetivos do Programa fosse estritamente social, na prática a forma como foram conduzidas as urbanizações de favelas funcionou como uma "Reforma Urbana", que incentivou um rápido processo de mobilidade social, ao mesmo tempo que permitiu ao governo retornos econômicos e dividendos políticos.

Como destaca Maria Ozanira da Silva e Silva:

*Com o Promorar o Estado desloca sua estratégia de intervenção nas favelas da remoção para a urbanização, com a proposta de erradicação, ou seja, de eliminação das favelas, que, como tais, continuam a ser percebidas como ameaça à ordem política e social, além de representarem o tradicional horror das classes altas à pobreza visível. [...]*

*A partir desses pressupostos, o Estado se apropria da bandeira de permanência nas áreas conquistadas, pelas lutas das populações faveladas e repassa, com o Promorar, uma idéia paternalista de concessão e benefício (Silva, 1987, 226).*

No Distrito Federal, o Programa foi criado em 1982 e tinha características muito semelhantes à proposta nacional. No entanto, pelo fato de o DF abrigar a Capital da República, o Promorar Brasília também serviu como modelo para o restante do País.

O Promorar Brasília denominou-se "Programa de Assentamento Popular de Emergência" e tinha como objetivos:

*O objetivo básico da ação de governo é o aumento da oferta de habitação (moradia, terrenos, infra-estrutura, acessibilidade), já que por teoria, o aumento da oferta tende a estabilizar os preços do Setor, permitindo portanto, o acesso à melhores condições de habitação.*

*Cabe portanto, ao governo, não somente produzir habitação, mas também estimular a produção por parte da iniciativa privada (firmas) e individual (famílias) (Gepafi, 1983, 06).*

Além desses objetivos gerais, o Promorar Brasília incorporava o seguinte discurso, que pretendia servir de base para a ação do governo:

*As bases conceituais onde se assentam os projetos partem da idéia de que cabe à população da localidade como um todo, e a cada família em particular, um papel importante na melhoria das condições de habitação. Assim, partiu-se do princípio de que morar é uma necessidade humana, que resulta de "razões práticas" e "razões culturais". Estas necessidades decorrem de constantes e intermináveis adaptações das famílias e dos grupos que compõem a localidade. Tais adaptações são seguidamente problemáticas.*

*Neste sentido, não há como se pensar em uma habitação pronta, acabada, ideal.*

*Por outro lado, o espaço e especialmente o espaço da habitação é uma mercadoria, e assim está sujeito também às teorias da produção e consumo das mercadorias.*

*O Projeto reconhece isto. Nos debates com a população relativos à conformação dos espaços na localidade, fica sempre claro que os moradores consideram o "valor de uso" e o "valor de troca" implícito nos espaços do projeto (Gepafi, SSS, 1984, 4).*

A estratégia de ação do governo, por intermédio do Grupo Executivo para Assentamento de Favelas e Invasões estava calcada em três elementos básicos, quais sejam:

- a) urbanizar as "invasões" onde isto seja viável do ponto de vista adequado e desejado pela população;*
- b) transferir as invasões para áreas próximas, após a constatação da inadequação absoluta no local onde se encontram; e*
- c) transferir a população que subloca e coabita os lotes residenciais no DF para áreas próximas aos núcleos existentes, ou para as áreas residenciais previstas no Plano de Expansão Territorial do DF (Gepafi, SSS, 1983).*

Dentro destes princípios de ação, o governo, por meio do Promorar, assentou no período que compreende 1982 a 85, 8.328 famílias de baixa renda (3 salários mínimos), como se pode observar na Tabela 2, a seguir.

**Tabela 2**  
DESCRICHÃO DAS AÇÕES DO PROMORAR BRASÍLIA  
1982-1985

Projetos	Local	Data de execução	Nº de unidades	Nº pessoas assentadas	Tipo de moradia
Projeto Vila São José I	CS/ Brasília	1982	536	2.680	Módulo Habitacional Pré-Fabricado
Projeto de Urbanização da Vila do Itamaracá	CS/ Gama	Novembro 1983	452	2.260	Módulo Habitacional Pré-Fabricado
Projeto Sobradinho	CS/Sobradinho	Outubro 1984	177	885	Módulo Habitacional Pré-Fabricado
Projeto Vila S. José II	CS/ Brazlândia	Janeiro 1984	536	2.680	Módulo Habitacional Pré-Fabricado
Projeto Guarã QE-38	CS/ Guarã II	Agosto/ Setembro/ Outubro/ 1984	528	2.640	Casa de Alvenaria Isolada
Projeto Expansão QNL	CS/ Taguatinga	10.10.84 a 12.03.85	2.683	14.315 Estimativa	Casa de Alvenaria Geminada
Projeto Candangolândia	CS/ N. Bandeirante	25.02.85 a 20.06.85	2.236	11.180 Estimativa	Casa de Alvenaria Geminada
Projeto Vila Buritis I e II	CS/ Planaltina	25.02.85 a 02.07.85	1.000	5.000 Estimativa	Casa de Alvenaria Geminada
PROJETO TOTAL	—	82/85	8.328	41.640 Estimativa	Madeir: 1.701 Alvenaria: 6.627

Fonte: Dados extraídos do Plano de Ação 85/87-Gepafi-SSS-GDF e Pesquisa Finep, Gouvêa, 1983/1986.

Em termos gerais verificou-se que a ação do governo, no que tange à questão da habitação, se direcionou, no período, quase exclusivamente para a oferta de moradias à população de baixa renda. Os setores de média e alta renda tiveram uma oferta muito reduzida como se pode observar pela Tabela 3:

**Tabela 3**  
OFERTA DE LOTES PELA TERRACAP  
PARA OS ESTRATOS DE MÉDIA  
E ALTA RENDA

Localidade	1982	1983	1984	1985
Brasília	31	155	255	121
Guará / SHCE	13	—	—	—
Núcleo Bandeirante	—	1	10	—
Gama	—	3	22	12
Taguatinga	—	6	340	196
Ceilândia	2	5	1	8
Brasília	5	14	42	15
Sobradinho	—	3	—	2
Planaltina	—	4	6	2

Fonte: Terracap (Anuário Estatístico da Codeplan = 1985).<sup>35</sup>

Sendo o governo o responsável pela oferta de terras no DF, o fato de se fazer esta oferta quase exclusivamente para o setor de menor renda, acabou por gerar um processo intenso de mobilidade social que se manifestou pela rápida substituição dos moradores beneficiados pelo Programa, nos loteamentos localizados em áreas de maior valorização, por contingente populacional com rendas superiores, que também necessitavam de habitação, pois não havia uma oferta de imóveis compatível.

Observa-se, também, que o governo, num curto espaço de tempo, assentou um número expressivo de pessoas (14.650). Todavia, a forma atabalhoada como se deram tais assentamentos e a urgência de concluir o Programa tiveram como consequência a produção em massa de habitações de baixa qualidade, tanto no que diz respeito aos projetos como principalmente às construções. Em todo o Programa, a participação da população foi simplesmente contemplativa e usada de forma a tornar inviável qualquer atitude engajada das pessoas. Sobre estas questões se voltará a tratar de forma mais detalhada na página 111 — Avaliação dos Processos de

Apropriação do Estado, Resistência e Mobilidade Social na QE-38 e Vila Itamaracá.

Na realidade, tanto no DF como no resto do país o Promorar fazia parte de uma política populista que pretendia, por intermédio de uma oferta pontual de moradias para a população de baixa renda, melhorar a imagem dos militares perante a opinião pública nacional.

Assim, da mesma forma que se usou o Programa para se tentar tornar viável a candidatura à Presidência da República do então ministro do Interior, o Promorar Brasília tinha como objetivo principal, não declarado, criar bases populares de sustentação para a candidatura do então governador Cel. José Ornellas ao Senado Federal. O que de fato ocorreu em 1986, obtendo o candidato mais de 60 mil votos, mesmo concorrendo por um partido inexpressivo em Brasília, como é o caso do PL — Partido Liberal (observa-se como referência que o senador Pompeu de Souza foi eleito com cerca de 100 mil votos).

Por outro lado, observa-se que, mesmo dentro de uma política populista, Brasília guarda suas peculiaridades, como se pode notar: neste período foram urbanizadas favelas e assentadas famílias até 3 salários mínimos, em todas as cidades satélites do Distrito Federal. Todavia, onde se concentravam 67% do total das famílias faveladas, ou seja, no Plano Piloto, não foi assentada nenhuma favela, exceção feita ao Acampamento da Candangolândia, o qual não dispunha de lotes somente para trabalhador pobre, mas também onde foi criada simultaneamente uma faixa de lotes para serem alienados, por meio de licitação, à população de maior renda.

Juntamente com a localização, a morfologia urbana e as formas de construção serviram como instrumento de uma rápida expulsão dos primitivos moradores das favelas assentadas, contrariando a característica básica do Programa. É importante evidenciar que esta estratégia de “expulsão branca” (remoção), não se generalizou no Plano Piloto. A Vila do Paranoá é um exemplo disto, pois este Núcleo favelado teria todas as condições para ser imediatamente urbanizado. Ocorre que ele se localiza “estrategicamente” atrás da casa do presidente da República, do outro lado do Lago Paranoá. Apesar de não oferecer qualquer perigo à segurança do chefe

da Nação, sua presença visual “ferre” a imagem de um país desenvolvido e moderno que os governos até então têm a pretensão de veicular através de Brasília.<sup>36</sup> Desta forma, o governo não optou naquele momento por nenhuma estratégia, a não ser a de controle do crescimento da favela.

A partir desta análise geral do Programa, revelam-se três questões, que se buscará aprofundar no decorrer do capítulo: a primeira seria o emprego do Programa com objetivos meramente eleitorais, com resultados discutíveis do ponto de vista da melhoria da qualidade da habitação; a segunda evidencia a contradição do Programa que, não adotando uma política de habitação global para todas as faixas de renda, assentou as favelas criando uma grande mobilidade espacial e social pela pressão dos setores de maior renda, tornando inviável a permanência dos primitivos beneficiados, o que, contraditoriamente, o Programa apresentava como sua característica principal; a terceira questão diz respeito ao fato de que mesmo o governo pretendendo desenvolver uma política de legitimação perante a maioria da população, não avança, em Brasília, certos limites, como o da urbanização de favelas próximas à sede do governo, mostrando tanto a força das questões político-ideológicas, que sempre significaram o controle da massa operária, como também a força das questões econômicas e geopolíticas que levam o Estado a agir de forma semelhante à iniciativa privada, estocando terras próximas aos centros de empregos, não as usando para minimizar o problema social, ao contrário, empregando-as para segregar espacial e socialmente a população.

36. Sobre o assunto ver Bicca, P. “Brasília: Mitos e Realidades, p. 105-60, In: *Brasília, ideologia, realidade e espaço urbano em questão*. Ed. Projeto, SP, 1985, Org. Paviani, Aldo.

**Tabela 4**  
**DADOS GERAIS DOS NÚCLEOS**  
**URBANOS GUARÁ E GAMA**

1983/1984	Distância do Plano Piloto	População *	Renda **	Valor m <sup>2</sup> Área Resid. *** Cruzados
Gama	38 km	152.351	4,92 (SM)	10.000,00 m <sup>2</sup>
Guará	16 km	102.419	10,14 (SM)	25.000,00 m <sup>2</sup>

\* Fonte: Anuário Estatístico do Distrito Federal, 1984;

\*\* Fonte: Andrade e Silva: "A Distribuição Perversa da Renda Urbana do DF", In: *Urbanização e metropolização*, já citado. Dado 1980;

\*\*\* Fonte: Seção de Avaliação, Terracap, 1988.

## QE-38 E VILA NOVA ITAMARACÁ: DOIS ESTUDOS DE CASO

Para melhor exemplificar a metodologia de ação do Programa Promorar Brasília, e de forma detalhada avaliar como se deu a ação do governo no período de 1982 a 1985, passa-se a apresentar dois projetos executados nesta fase, a Urbanização da Vila do Itamaracá e o Assentamento QE-38, que refletem com clareza a política implementada.

Este trabalho analítico apóia-se numa pesquisa de campo desenvolvida com 12% da população de cada um dos dois loteamentos em questão. Nesta pesquisa os dados foram coletados por meio de questionários e as perguntas versavam sobre: a família, a origem, a localidade em que moravam anteriormente e sobre o atual loteamento. Nesta última, inquiria-se sobre a casa, as atividades, os equipamentos urbano-comunitários, os problemas existentes e o processo de mobilidade social. As respostas foram analisadas uma a uma e feita uma comparação dos dois loteamentos (ver Anexo II — Questionário Hábitos de Moradia e Mobilidade).

Além do questionário, desenvolveu-se nos cinco anos que antecederam a elaboração deste trabalho um acompanhamento sistemático do processo de mudança e construção das casas, tanto na Vila Nova Itamaracá quanto na QE-38 do Guará II.

A urbanização da Vila do Itamaracá (CS/Gama) se constituiu no assentamento da favela no próprio local. Já o denominado "Projeto Guará" (QE-38), destinava-se à população residente em "invasões" próximas, localizadas na cidade satélite do Guará.

Esclareça-se que as cidades do Gama e Guará II, onde foram assentados os projetos, apresentam padrão urbano, renda da população e valor da terra diferenciados (Tabela 4).

O Guará II, basicamente por estar mais próximo do Plano Piloto e por oferecer um melhor nível de serviços, se apresenta como a cidade satélite que, nas áreas residenciais, detém o preço da terra mais elevado por m<sup>2</sup>, se caracterizando como uma cidade de população de classe média. Já o Gama se caracteriza como uma cidade satélite típica de Brasília. Nascida dos programas de erradicação de favelas, foi formada por um contingente populacional de trabalhadores da construção civil de pequeno poder aquisitivo, se apresentando como o local onde o preço da terra urbana é um dos mais baixos do Distrito Federal. Estas diferenças de localização, perfil de renda da população e particularmente do preço da terra urbana estabelecem formas de apropriação e mobilidade diferenciada da população assentada.

## POPULAÇÃO

A população da Vila Itamaracá se compunha de 1.835 habitantes, que formavam um total de 344 famílias. As mais antigas chegaram à área na segunda metade da década de 60, e ali se instalaram nas proximidades do acampamento da

Construtora Itamaracá (CS Gama) — (67,8% residiam no local já há 10 anos ou mais). (Gepafi, SSS, 1984, 2)

Pelo fato de estarem no local há cerca de 20 anos, criaram vínculos de trabalho e vizinhança, inclusive usavam os equipamentos comunitários do setor (comércio, escola, igreja) e desta forma, reivindicavam permanecer na área. Foram incorporadas à esta população, 108 famílias vindas de “invasões” dispersas do Gama e da Vila do Areal, em Taguatinga, formando um total de 452 famílias.

No caso da população que veio a formar a QE-38 na cidade satélite do Guará, esta era oriunda de três favelas próximas: 158 famílias vieram do acampamento Guarazinho (500 m); 294 famílias da Vila União (3 km); e 53 da Vila Socó (6 km), sendo ao todo 528 famílias. (Gepafi, Promorar — Guará, 1984, 4).

Quanto à origem das famílias que formavam os loteamentos têm-se que 59,6% da população migrou dos Estados do Nordeste, 21,8% de Minas Gerais e 8,4% de Goiás.<sup>37</sup>

Os motivos alegados da vinda para o Distrito Federal foram:

**Tabela 4**  
MOTIVOS DO DESLOCAMENTO PARA O DF

Motivo	Porcentagem	Nº de Pessoas
Emprego	67,2%	80
Saúde	9,2%	11
Educação dos filhos	2,5%	03
Habitação	5,0%	06
Outros	13,4%	16
Não respondeu	2,5%	03
	100,0%	119

Estes índices mostraram que a habitação, muitas vezes citada pelo Governo como o principal motivo para a migra-

37. Dados obtidos na pesquisa de campo desenvolvida para esta Dissertação.

ção, alcançou no caso da população analisada, somente o 4º lugar. Por outro lado, ficou claro que a grande maioria migra para ter melhores condições de trabalho.

Com relação ao ano de chegada no Distrito Federal, a cidade que primeiro escolheram para morar e os motivos da escolha, tem-se os seguintes dados:

**Tabela 5**  
ANO DA CHEGADA NO DISTRITO FEDERAL

Ano de chegada no DF	50 a 60	61 a 70	71 a 79	80 a 85
Vila Itamaracá (Gama)	0	42,8%	50,1%	7,2%
QE-38 (Guará)	14,3%	19,0%	44,6%	11,2%

**Tabela 6**  
LOCALIDADE E MOTIVO DA ESCOLHA QUANDO DA CHEGADA AO DISTRITO FEDERAL

Localidade em que primeiro residiram e motivo da escolha	Vila Itamaracá	QE (Guará)
Gama	73,2%	—
Guará	—	27,0%
PP	3,6%	9,5%
TAG	3,6%	12,7%
NB	10,7%	9,5%
Morar com a família	28,6%	27,0%
Oportunidade	23,2%	—
Casa própria	21,4%	14,3%
Próximo ao local de trabalho	3,6%	15,9%

Conforme se pode comprovar nas Tabelas 5 e 6, os dados revelam que a maior parte das famílias (de 44,6% a 50,1%) chegou ao Distrito Federal no período de 71 a 79, e que 27% a 28,6% delas, quando chegaram, vieram morar com um membro da família já estabelecido.

Verificou-se também que a grande maioria “invade” áreas no núcleo urbano onde primeiro se estabeleceu, tendo como motivo principal o preço dos aluguéis (50,4%); e em segundo lugar, com 7,6%, aparece como motivo para “invadirem” a vontade de ficarem próximos do local de trabalho.

Observa-se que tanto a população da Vila Itamaracá-Gama (72,1% recebiam até 2,5 SM) quanto as famílias da Vila União e Vila Socó (60,0% recebiam até 2 SM) que formaram o assentamento da QE-38-Guará tinham uma renda média em torno de 0 a 2 salários mínimos. Somente as famílias do acampamento do Guarazinho (QE-38) percebiam uma remuneração um pouco maior, ou seja, 46,7% nos intervalos de 1 a 2 salários mínimos e 10,7% com remuneração superior a 5 salários mínimos, configurando-se, nos dois casos, um contingente populacional bastante carente. (Gepafi, SSS, 1984, 12 e 45)

No que se refere às condições físicas que a população enfrentava nas favelas do Gama/Itamaracá e dispersas, e do Guará/Guarazinho, Vila União e Vila Socó, nota-se que nelas não existiam equipamentos urbanos e comunitários. O esgotamento sanitário era feito em 47,1% por fossa negra, e em 29,4% corriam a céu aberto. A água nas favelas do Gama não era encanada. No Guará, entretanto, 66% das famílias pesquisadas tinham água encanada. Todos os barracos do acampamento do Guarazinho possuíam rede de água no lote e ainda esta localidade, diferentemente das demais, possuía uma escola primária e uma capela, embora ficasse longe, cerca de 2 km, dos demais equipamentos comunitários.

A metragem dos lotes era bastante variada. Nas favelas do Guará tinha-se que 34,9% dos lotes tinham de 50 m<sup>2</sup> a 100 m<sup>2</sup>; 31,7%, mais de 200 m<sup>2</sup>; 19%, menos de 50 m<sup>2</sup>; e 4,8% m<sup>2</sup> de 100 m<sup>2</sup> a 200 m<sup>2</sup>. Sendo, portanto, que a maioria, 36,5%, tinha metragem superior à do lote do novo loteamento, que media 120 m<sup>2</sup>. Nas favelas do Gama o mesmo não acontecia, pois 75,0% dos lotes possuíam metragem inferior à 50 m<sup>2</sup> e 12,5% tinham uma área que variava de 50 m<sup>2</sup> a 100 m<sup>2</sup>.

Com exceção do acampamento do Guarazinho onde existiam casas de madeira com mais de 60 m<sup>2</sup>, os barracos eram pequenos (cerca de 40 m<sup>2</sup>) e construídos com “reta-

lhos” de madeira, se constituindo em moradias bastante precárias, onde mais de 60% dos barracos eram ocupados por mais de uma família. Outro problema observado era a segregação advinda do receio de serem desalojados da área, que a todos afligia. Tal fato inclusive, segundo uma quase unanimidade dos depoimentos, inibia as famílias de procederem melhorias em suas habitações, além do que o governo, proprietário das terras, desenvolvia um controle absoluto sobre as favelas e proibia qualquer melhoria ou ampliação dos barracos, o que explica, em parte, a obsolescência física destes.

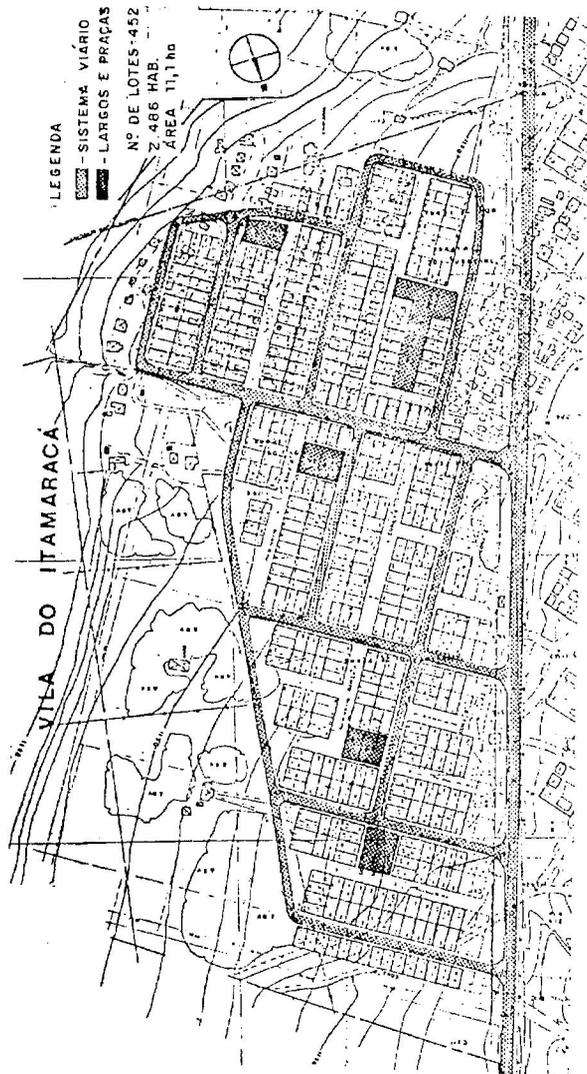
### CARACTERIZAÇÃO DOS PROJETOS E SUA CONSTRUÇÃO

Tanto no projeto da Vila Nova Itamaracá quanto no da QE-38 do Guará foi usado um desenho urbano do tipo malha xadrez, devido à declividade reduzida dos terrenos (5% a 10%). Embora nos dois casos se objetivasse negar a estrutura modernista do entorno e “recriar a estrutura dos espaços observados na “invasão”, eliminando-se os elementos que apresentavam níveis indesejáveis de exigüidade e precariedade” (Gepafi, 1984, 5) criaram-se na realidade, espaços urbanos que diferenciavam-se do entorno existente (Gama e Guará) unicamente pela não setorização rígida das atividades.

A urbanização da Vila do Itamaracá se deu assentando a maioria dos barracos no local em que estavam, e implantando-se uma área de expansão contígua, para a colocação daqueles barracos que coincidiram com as novas ruas.

Figura 7

## URBANIZAÇÃO GERAL DA VILA DO ITAMARACÁ

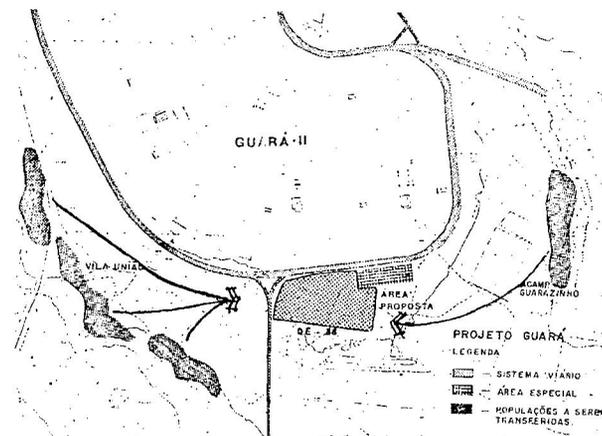


Fonte: GDF, Gepafi, SSS, 1986

A QE-38, por outro lado, surgiu da remoção das favelas e acampamentos próximos (500 m a 8 km), para local que, segundo o projeto, oferecia “melhores condições de habitabilidade”, ou seja, estava mais próximo dos equipamentos urbanos e comunitários.

Figura 8

## QE-38 (VILA UNIÃO E GUARAZINHO)



Fonte: GDF, Gedafi, SSS, 1986.

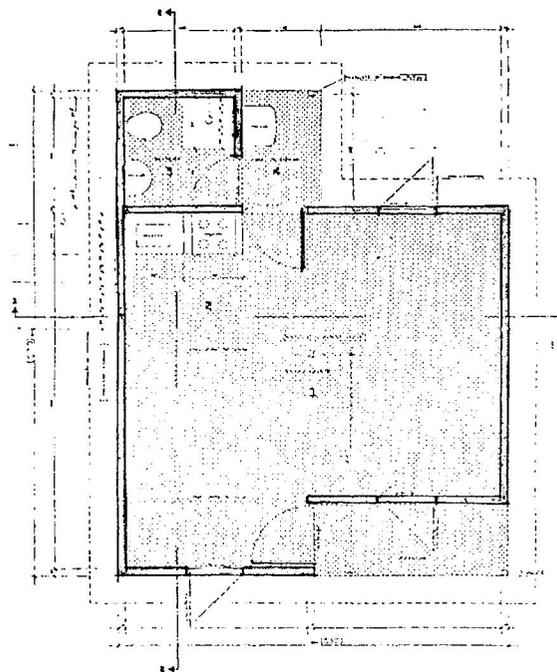
Na Vila Nova Itamaracá o loteamento possuía 452 lotes, enquanto na QE-38, 528. Em ambos os casos, os terrenos têm destinação múltipla (comércio/residência) e possuem a mesma metragem — 120 m<sup>2</sup>.

Implantou-se, nos dois casos, o lote urbanizado, ou seja, lote com água, luz, acesso e esgotamento sanitário e ainda um módulo habitacional mínimo, que as famílias iriam “progressivamente” melhorando, por meio de um processo de autoconstrução.

Desta forma, em Itamaracá foi montada uma “usina de pré-fabricação” de casas de madeirite (23 m<sup>2</sup>), que serviam, segundo os autores do projeto, como módulo básico necessário à mudança das famílias, que tinham seus barracos conflitando com o novo alinhamento do projeto urbanístico.

Já na QE-38 do Guará optou-se por um módulo em alvenaria de 30 m<sup>2</sup> (ver Fig. 9). O projeto previa espaço para dois quartos, sala, varanda, social/serviço e banheiro. Constavam, também, do módulo habitacional as portas e janelas.

**Figura 9**  
MÓDULO HABITACIONAL EM ALVENARIA



**LEGENDA**  
1 - SALA E SERVIÇO  
2 - COZINHA  
3 - BANHEIRO  
4 - ÁREA DE SERVIÇO

ESCALA: 1/50  
1986

Fonte: Gedafi, SSS, 1986.

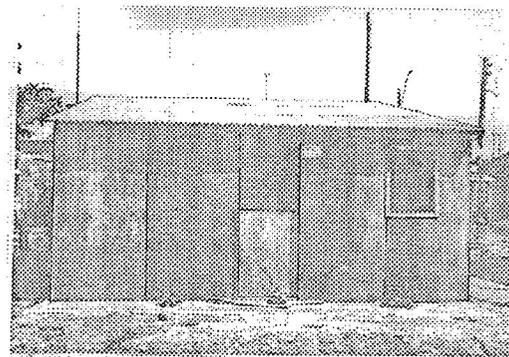
A construção dos módulos foi empreitada às firmas de Brasília, que empregariam, prioritariamente, moradores da favela na obra. Além deste fato não ter ocorrido, as empreiteiras capitalizaram, em forma de lucro, parte dos recursos que poderiam ter sido revertidos na melhoria das casas.

As instalações elétricas, hidráulicas e sanitárias foram executadas pelos próprios moradores em sistema de mutirão, iniciativa que, devido à falta de assistência técnica adequada, resultou em perda de material e instalações que geraram com freqüência problemas de entupimento e curto-circuito.

Observou-se, a partir da mudança das famílias, ocorrida em 1983 para a Vila do Itamaracá e em 1984 para a QE-38 do Guará, que iniciou-se um processo intenso de melhoria nas moradias, o que foi confirmado na pesquisa de campo desenvolvida no presente trabalho.

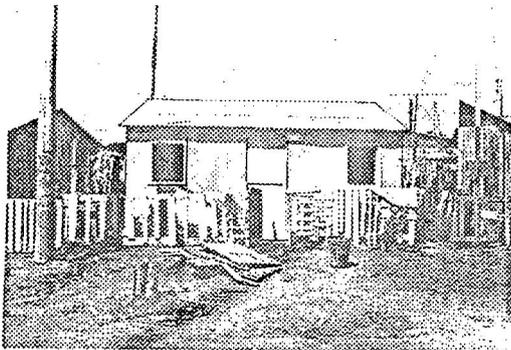
Na Vila do Itamaracá, já no momento da mudança das famílias, estas, com a madeira dos seus antigos barracos, (75% trouxe as madeiras) ampliaram o módulo oferecido, obtendo uma casa com cerca de 50 m<sup>2</sup>, praticamente dobrando a área do módulo inicial. Em seguida, também, num processo auto-constructivo, passam a fazer cercas de madeira e muitas vezes de tijolos de barro (vide Fig. 10). Segundo o depoimento de 58,9% das pessoas entrevistadas, a cozinha

**Figura 10**  
CONSTRUÇÃO DE MADEIRA ORIGINAL ERGUIDA PARA VIABILIZAR A TRANSFERÊNCIA DOS MORADORES



foi o primeiro cômodo da casa a ser melhorado, o banheiro, também, de acordo com 48,2% dos pesquisados era imediatamente (primeira semana) construído, este, muitas vezes, já em alvenaria de tijolo.

**Figura 11**  
UMA SEMANA APÓS A MUDANÇA, A UNIDADE HABITACIONAL JÁ COM ALGUMAS MELHORIAS



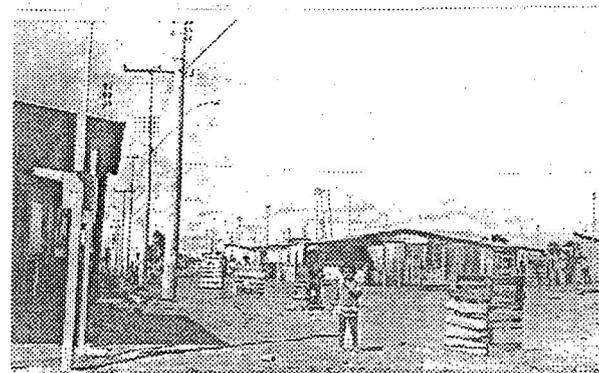
Fonte: GDF, Gepafi, SSS, 1984.

No Guará, as ampliações e as modificações de fachadas das casas em alvenaria seguiram um ritmo bem mais rápido que na Vila do Itamaracá, em parte pelo fato da construção inicial ser em alvenaria, mas, principalmente, em razão da renda dos novos moradores ser mais elevada, e por causa da “venda de direitos”<sup>38</sup> havida, desde a mudança.

Tanto na Vila do Itamaracá quanto na QE-38 houve um processo intenso de apropriação do espaço urbano. As ruas além de servirem de acesso, funcionavam como espaço de lazer de crianças e adultos. As praças também tiveram com freqüência suas esquinas ocupadas por comércio (bares), funcionando como pontos de encontro do loteamento.

38. Cessão de Direitos — Instrumento particular pelo qual se transfere para terceiros os direitos do imóvel.

**Figura 12**  
PRAÇA NA VILA NOVA ITAMARACÁ



Fonte: Gepafi, 1984, 7)

Apesar do intenso processo de mobilidade, principalmente na QE-38 do Guará, tem-se de reconhecer que, pelo número de residências melhoradas e ampliadas nos dois loteamentos, realmente a população, adotando um sistema próprio de autoconstrução ou de construção empreitada, adequou a casa às suas necessidades, apesar de perceberem, em geral, baixos salários. Neste particular, o Programa do governo, ao tratar a habitação como um ponto de partida de um processo evolutivo, agiu teoricamente com correção.

Todavia, observa-se uma série de problemas tanto na concepção maior do Programa quanto na própria forma como se deu a autoconstrução e a apropriação do espaço urbano, bem como nos elevados índices de mobilidade. Fatos estes que a seguir passa-se a tratar visando fundamentalmente, perceber se o Programa foi usado como uma forma “legal de segregação/expulsão” dos favelados e qual a relação que existe entre o preço da terra, a autoconstrução da casa, a apropriação do espaço urbano e a relação comunitária com o processo de mobilidade social.

## AVALIAÇÃO DOS PROCESSOS DE MOBILIDADE E RESISTÊNCIA SOCIAL

A partir da mudança das famílias das favelas e acampamentos, se iniciou um processo de mobilidade social nos novos loteamentos, por meio da cessão de direitos das habitações. O primeiro indício desta mobilidade foi constatado pela observação do aumento de renda dos moradores nos dois loteamentos, particularmente na QE-38, desde a época da mudança até os dias de hoje. Na Vila do Itamaracá a situação não mudou muito; de fato em 1983 “quase metade da população percebe no máximo até 1,5 SM. Acumulando os quatro primeiros intervalos, obtém-se um percentual de 72,1% que têm ganhos até 2,5 SM”. (Gepafi, Vila do Itamaracá, 1984, 12). Hoje têm-se 48,2% com renda até 1,5 SM e 73,2% até 2,5 SM. Na QE-38 o aumento foi mais elevado: 29,6% das famílias tinham renda de 1,5 a 2,5 SM e 21,9% possuíam rendimentos superiores a 3 SM. Hoje (1988) a percentagem é de 39,7% das famílias percebendo de 1,5 a 2,5 SM e 33,4%, mais de 3 SM. Outros fatores indicativos desta mobilidade foram as respostas encontradas a respeito dos serviços urbanos na favela, onde 28,5% dos entrevistados no Guará, afirmaram existir rede de esgoto na favela/acampamento, o que de fato não ocorria, ou não responderam à pergunta. Coincidentemente, 28,5% chegam ao loteamento em anos posteriores à mudança ou não responderam à pergunta e, finalmente, 28,6% dos pesquisados afirmaram que vieram de outras localidades que não as três primeiras que deram origem ao loteamento (Guarazinho, Vila União e Vila Socó), ou não responderam à questão. Desta forma, pode-se concluir que em torno de 30% dos pesquisados mudaram, muito possivelmente, para a QE-38 por força da aquisição de “cessão de direitos” dos primitivos moradores.

Na Vila do Itamaracá usou-se procedimento semelhante para se identificar os índices de mobilidade, chegando-se a um número próximo de 10%. Esclarece-se que a dificuldade de se ter respostas diretas para esta questão se dá em virtude de que existe, tanto na Terracap quanto na SHIS (órgão do governo que oferta os lotes e moradias), processos administrativos visando à retomada dos imóveis de quem comprou os direitos.<sup>39</sup>

Nota-se que as taxas de mobilidade encontradas coincidiram com as estimativas, tanto das Associações de Moradores quanto dos fiscais da Terracap, que apontaram para a QE-38 um índice de 30% a 40% e para a Vila do Itamaracá em torno de 10% de famílias que passam o lote adiante. Estes índices são elevados se for considerado que nos primeiros quatro anos os loteamentos não se encontravam com a urbanização completa (faltavam calçamentos, urbanização, equipamentos de lazer) e as casas estavam em processo de construção, o que diminuía a sua valorização.

As altas taxas de mobilidade, particularmente na QE-38, revelam o equívoco do Promorar Brasília em fazer uma oferta de habitação para um único setor de renda, e ainda, sendo este segmento da população o de menor poder aquisitivo. Criou-se, assim, um sistema extremamente propício a uma rápida expulsão dos primitivos beneficiados, que acabaram voltando para as favelas ou indo para áreas periféricas da cidade, como informou a direção das Associações de Moradores, funcionando desta maneira o Programa como instrumento que acelerou a segregação e a expulsão das famílias.

A substituição dos moradores se verificou nos dois loteamentos, ocorrendo de forma mais acentuada nos núcleos urbanos onde o preço da terra atinge um maior valor no mercado imobiliário, no caso a QE-38. Os moradores desta localidade, inclusive, declararam que constantemente são

“tentados” por propostas de compra de particulares e das imobiliárias do Guará. Apesar de 70,6% — QE-38 e 62,5% — Vila do Itamaracá dos moradores dizerem que não pretendem se mudar, verificou-se que o número de abstenções, somado ao número dos que afirmaram que pretendem deixar o novo loteamento (26,1% Guará e 32,1% Gama), pode indicar que parte significativa dos moradores está propensa a mudar-se, fazendo crer, portanto, que existe uma possibilidade das taxas de mobilidade aumentarem.

Esta substituição dos moradores teve um rebatimento claro na forma de apropriação do espaço urbano dos loteamentos, assim como na maneira de construir as moradias.

Quanto aos espaços urbanos, observou-se que na QE-38 (Guará), onde está havendo uma mobilidade maior e apropriação do loteamento por uma população de média renda (33,4% com mais de 3 salários mínimos), há uma insatisfação quanto à forma como se deu o zoneamento urbano da área, mais especificamente pela localização dos comércios (bares) próximos às moradias. O projeto inicial teve a intenção de reproduzir os espaços da favela, com a superposição dos usos comércio e residência, buscando resolver problemas identificados em outras cidades satélites, onde a população favelada foi forçada a migrar para regiões mais distantes por causa da setorização rígida. Na Vila do Itamaracá o uso misto comércio/habitação foi plenamente assimilado pela população, se tornando os bares pontos de encontro do loteamento.

Já no Guará — QE-38 observou-se que 22,2% dos moradores pesquisados consideravam a presença do bar junto às casas o principal problema do loteamento, argumentando que estes eram “foco de barulho e sujeira”. Para explicar a divergência na forma de apropriação dos espaços nos dois loteamentos, sugere-se, em primeiro lugar, a hipótese de que pelo fato da QE-38 se localizar num bairro de classe média seus moradores negam os usos da favela, até mesmo por que bares, da forma como acontecem, além de fazer a QE-38 perder o *status* de classe média, também provocam desvalorização dos imóveis, no caso de possíveis vendas, fazendo com isto seu proprietário auferir um menor lucro, fruto da Renda Diferencial. Tais moradores, inclusive, pretenderam denunciar esta situação que os desagrada por meio deste trabalho.

39. O medo dos moradores em responder às perguntas têm fundamento, pois o governo não vendeu os lotes para os primitivos ocupantes. Simplesmente deu uma “ordem de ocupação” intransferível, que pode ser anulada com a cessão de direitos.

Torna-se importante ressaltar que, embora as taxas de mobilidade encontradas na QE-38 — Guará sejam altas, em relação ao Gama, se esperava índices de mobilidade provavelmente ainda mais elevados, em virtude das taxas de mobilidade observadas nessa cidade satélite nos anos anteriores (ver capítulo II). Talvez isto não tenha ocorrido porque, assim como acontece com o zoneamento, o elevado número de pessoas por residência (50% têm mais de cinco pessoas por residência) e o fato das casas serem pequenas (23 m<sup>2</sup> a 60 m<sup>2</sup> em sua maioria) têm provocado um uso intenso das ruas, como local de atividade de lazer e trabalho, fazendo com que o loteamento ganhe uma aparência de núcleo favelado, afastando possíveis compradores. Se por um lado o uso intenso das ruas pôde eventualmente influir positivamente no sentido de retardar a expulsão dos primitivos moradores do loteamento, por outro revela a pequena dimensão da casa e do lote, além da falta de equipamentos de lazer em ambos os assentamentos.<sup>40</sup>

Esta parece ser a questão crucial que permeia os problemas de urbanização de favelas em áreas valorizadas no DF. Toda vez que se consegue, por força do zoneamento ou do desenho urbano, usos característicos aos assentamentos populares, pode-se retardar o processo de apropriação pelas classes de maior poder aquisitivo.

Todavia, isto pouco vale se não existir, concomitantemente, um estímulo para a formação de um vínculo comunitário que induza ao desenvolvimento de um processo de resistência, ou, ainda, se os novos desenhos urbanos trouxerem no seu bojo outros problemas para a população.

Como se afirmou no item anterior, a idéia de se ofertar um lote urbanizado e um módulo habitacional mínimo para que a população posteriormente autoconstruísse teve bons resultados. A prova é que 90,8% das famílias pesquisadas

informaram que melhoraram suas habitações. Todavia, tiveram muitos problemas para construírem suas casas.

Por meio da pesquisa de campo observou-se que 51,3% das famílias construíram suas casas contando unicamente com a orientação de um companheiro, que entendia mais do “ofício” de construir. Na QE-38, por exemplo, 48,2% das famílias entrevistadas empregaram mão-de-obra contratada, revelando a influência de uma população de maior poder aquisitivo, a qual pode pagar um profissional especializado para construir sua casa.

Nota-se, no entanto, nos dois loteamentos, que a maior parte das famílias teve que autoconstruir suas moradias, chegando este número, na Vila do Itamaracá, à cifra de 58,9% de famílias e de 23,2% que constituiu um sistema de mutirão, perfazendo um total de 82,1% de famílias que não contaram com auxílio de profissionais especializados remunerados para a construção ou melhoria de sua casa.

Tais moradores enfrentaram numerosos problemas de ordem técnica durante a obra, apesar de 74,8% dos entrevistados, nos dois loteamentos, declararem que não os tiveram.

Na Vila do Itamaracá, como foi explicado anteriormente (pág. 107), a primeira providência do morador era ampliar o módulo habitacional de madeira com as melhores tábuas trazidas do seu antigo barraco, aproveitando tudo da melhor maneira possível, pois somente o morador sabia, como ele mesmo dizia, “o trabalho que deu para conseguir aquelas peças”. Assim, as empregava fazendo divisões internas, no fundo casa, na cerca do lote e, muitas vezes, no próprio banheiro. Notou-se aí o problema, pois, por mais versátil que seja a madeira como material de construção, o seu emprego nas partes molhadas da casa não deve ser recomendado.

Verifica-se também, tanto na Vila do Itamaracá como na QE-38 do Guará, que o arranjo espacial projetado pelo morador, quando executado, não correspondia exatamente às suas necessidades, não havendo um correto dimensionamento dos espaços, e ainda percebeu-se que suas necessidades poderiam ser atendidas de forma muito mais adequada e com menor gasto de material, se a casa tivesse outra distribuição espacial, que permitisse, entre outras coisas, sua adaptação à evolução das necessidades do agregado familiar, ao contrário do que se tem verificado atualmente.

40. Acredita-se que o processo de mobilidade (Vila do Itamaracá e QE-38) tende a se acirrar progressivamente, como uma “bola de neve”, a partir do momento em que forem introduzidas melhorias, na Quadras e as prestações começarem a ser cobradas, principalmente, a partir do momento que diminuir o número de pessoas oriundas de favela.

Se o arranjo funcional não era o melhor, isto se agravava pela falta de conhecimentos sobre ventilação e iluminação, resultando construções com pé-direito extremamente reduzido e/ou espaços para ventilação diminutos ou mal localizados.

O material empregado na modificação e ampliação das casas foram os blocos de tijolo de barro (79,4% das casas da QE-38) e ocasionalmente o de cimento. Já na Vila do Itamaracá, as melhorias se deram em 73,2% em madeira, além de 22,7% dos moradores de ambos os loteamentos usarem a telha de fibra de cimento. Nos dois loteamentos, por causa da compra dos materiais de construção ter sido efetuada pelos moradores em pequenas quantidades, o preço global da obra tendeu a subir, mesmo havendo um controle rígido por parte do interessado.

Torna-se oportuno ressaltar que, onde o próprio morador administra e executa a obra com assistência técnica, verifica-se uma tendência de se ter um custo cerca de 50% menor do que as obras empreitadas, conforme podemos constatar na análise de dados resultantes dos levantamentos efetuados, abatendo-se o lucro da empreiteira e da mão-de-obra contratada.

O fato é que boa parte dos moradores, por não contar com mão-de-obra especializada e assistência técnica, desperdiçou e perdeu material, principalmente nos serviços de instalação hidráulica, elétrica e de esgoto, situações estas observadas com constância nas diversas idas aos loteamentos durante os últimos cinco anos.

Finalmente, quanto à casa, cumpre-se abordar dois fatores cruciais do processo de autoconstrução. O primeiro refere-se à questão da remuneração e o segundo ao tempo gasto para a construção da casa. No primeiro caso, como foi dito, 69,1% das famílias entrevistadas nos dois loteamentos não foram remuneradas para ampliarem sua moradia. Literalmente carregaram pedras nas horas de folga, causando enormes desgastes à toda a família, pois basicamente a obra era levada nos fins de semana, ou depois do expediente diário, num processo extenuante, se caracterizando o ato de construir a casa em uma atividade não engajada.

Notou-se também que a obra, em parte pela falta de recursos do morador, se arrastava por longo tempo, sendo

que 47,9% dos entrevistados em ambos os loteamentos levaram mais de seis meses para a conclusão e 18,5% ainda continuam construindo depois de quatro anos. Apesar de 58,8% dos entrevistados estarem satisfeitos com a casa, 32,8% pretendem melhorá-la. Esta alta taxa de casas não acabadas pode-se explicar tanto pela necessidade que as pessoas têm sempre de estar mudando sua habitação para atender a novos usos, como também pode representar necessidades ainda não satisfeitas (verifica-se que 48,5% nos dois loteamentos têm mais de cinco pessoas numa mesma casa).

Este procedimento transformou a casa das pessoas num canteiro de obras permanente, criando inconvenientes de toda ordem, principalmente na cozinha, onde se dá o preparo dos alimentos e que pela própria disposição do projeto inicial da casa foi objeto de muitos remanejamentos (54,6% nos dois loteamentos modificaram primeiro a cozinha).

Ficam claros, portanto, a partir da análise do ponto de vista técnico-social, os equívocos da forma como se procedeu a construção das casas, mostrando, principalmente, a falta de assistência técnica sistemática num programa que tinha a "melhoria progressiva da habitação" como um dos seus princípios básicos. Por outro lado, pode-se intuir que do mesmo modo que a sobreposição de usos e a forma como são apropriados os espaços urbanos pela população podem ter influído na intensidade do processo de mobilidade social, a forma como as casas foram construídas também inibiu uma apropriação mais rápida das classes de maior renda. Casas inacabadas e com arranjos "espaciais peculiares"<sup>41</sup> dificultam sua comercialização no mercado de classe média

41. Entende-se por "arranjos peculiares" as formas de organização dos espaços internos e tratamento das fachadas da casa, esboçada pela população favelada, que se diferenciam da forma como a classe média trata a moradia. Por exemplo: a casa favelada freqüentemente é pintada de cores como rosa, verde e azul turquesa e apresenta na frente da casa jardins com pequenas flores e plantas, como Espada de São Jorge, Tinhorão etc. Observa-se, ainda, que a maior parte das moradias ocupadas por pessoas oriundas das favelas, pela falta de recursos, passa grande parte do tempo sem o acabamento final.

do Guará. Pode-se afirmar, inclusive, que a casa construída por grande parte dos moradores da favela dá a seus proprietários um lucro menor, objeto da Renda Diferencial I, pois na maioria das vezes o comprador terá que fazer tantas reformas para adaptá-la ao gosto da classe média que seria melhor comprar um lote vazio. Todavia, o preço do metro quadrado no Guará aumenta de tal maneira que, qualquer forma que se dê à construção, a médio prazo torna-se compensador.

Outro ponto que não pode ser ignorado quando se avalia o processo de construção do Promorar é a forma autoritária como se entendia a participação da população.

Assim quando nos objetivos do Programa se dizia:

*...aceitar a participação da população no processo de produção da habitação, procurando uma articulação constante com as diversas organizações que se formam no Distrito Federal para reivindicar melhoria da habitação...*

o objetivo era usar a população como mão-de-obra barata (grátis) e ao mesmo tempo tê-la ocupada de forma a dificultar durante todo o processo de construção da casa a sua organização, servindo assim o Programa como um eficiente instrumento de controle social.

Dentro desta idéia de controle social e ideológico, observa-se que a ideologia da casa própria deixou marcas profundas na população. O slogan de 64, “um proprietário a mais — um revolucionário a menos”, se mostra presente no alto índice de famílias que afirmaram gostar da casa por ela ser própria (34,9%) e se confirma no apoio das duas associações de moradores aos partidos do governo (PMDB e PFL).

Por outro lado, apesar de 86,6% da população pesquisada afirmar que sua condição de moradia melhorou com a mudança para os loteamentos, observa-se que mesmo na Vila do Itamaracá, onde 71,4% das famílias se declararam satisfeitas com o novo loteamento, 17,9% dos pesquisados afirmaram que isto ocorreu por causa da nova Vila ser dotada de serviços de água e luz. Constatou-se, entretanto, um índice de 12,5% de famílias que achavam a antiga favela mais

calma que a Nova Itamaracá, afirmando ser o novo loteamento “foco de marginais”.

Tal fato é, aparentemente, contraditório, mas pode ser explicado pelo desinteresse do governo em dar segurança às populações periféricas. Embora o traçado do loteamento facilite a ação repressiva, ela não se faz necessária uma vez que aquela população já se encontra controlada pela distância dos bairros nobres (Plano Piloto). Em suma, a segurança é pensada como forma de controle contra a massa operária, não como segurança dela própria.

A gravidade da situação é reforçada quando 28,6% dos pesquisados apontam como o maior problema da Vila Nova Itamaracá a falta de segurança. Este índice somente é suplantado pela questão do tamanho do lote, que 30,4% dos entrevistados consideram pequeno, afirmando ser este o maior problema do loteamento (o lote tem 120 m<sup>2</sup>).

Já na QE-38 — Guará, diferentemente da Vila do Itamaracá, 52,4% das famílias afirmaram que o antigo acampamento do Guarazinho e as chácaras em que moravam eram melhores do que o novo loteamento, argumentando que lá existia arborização (12,7%), sendo que 25,4% dos entrevistados achavam melhor a antiga localidade, pois lá podiam plantar e custear parte de seu sustendo. Tal fato se reveste de significativa importância, pois joga por terra o princípio básico do Promorar Brasília, qual seja:

*A política de habitação se fundamenta no princípio ético de que todas as pessoas almejam melhorar suas condições de moradia e que as pessoas serão mais “humanas” na medida em que possam satisfazer suas necessidades de habitação (Gepafi, SSS, 1983, 4). (O grifo é nosso.)*

Na realidade, o que ocorreu no Guará foi o inverso. O governo, além de piorar a situação de habitação da maioria dos moradores, criou condições para sua rápida “expulsão” (segregação) devido ao preço de seus lotes.

Finalmente, observa-se que os assentamentos do Promorar, diferentemente dos demais projetos habitacionais implantados no Distrito Federal para as classes populares, não

serviram como instrumento de espoliação financeira de seus moradores, pois o governo os usou exclusivamente como veículo político eleitoral, nada cobrando pelas casas e lotes. Desta forma, apesar de toda a estrutura administrativa estar pronta para a cobrança, esta tem sido protelada à caça de votos.

Por outro lado, o fato de os moradores nada pagarem lhes deu uma folga que inclusive tornou viável o adiantamento das obras das casas e diminuiu a intensidade do processo de mobilidade.

Como se pode observar, apesar das taxas de mobilidade no Guará serem elevadas, notou-se que a sobreposição de usos, o não pagamento das prestações e o processo lento e gradual de melhoria das casas podem ter funcionado como elementos que retardaram uma apropriação mais rápida da população de maior renda.

## CONSIDERAÇÕES

O Regime Militar, tendo em vista a "abertura política" e as eleições que se aproximavam, tenta legitimar-se com o Promorar. Deixa de lado as políticas de erradicação de favelas e, por meio da proposta de urbanização destes assentamentos, alcança os objetivos das políticas anteriores; ao mesmo tempo angaria simpatias das classes populares, servindo o Programa, todavia, para implicitamente expulsar a população favelada das áreas nobres, as quais se valorizavam com as melhorias implantadas.

Como explica Maria Ozanira Silva e Silva:

*O Estado assume, em face do Promorar, a postura de árbitro neutro, colocando-se acima das contradições sociais, ao propor servir os "desafortunados" representados pelo grupo dos socialmente mais fracos, os favelados, palafitados, isto é, os considerados socialmente "marginalizados", ao oferecer oportunidade de acesso à habitação e aos serviços coletivos básicos. A proposta apresentada não pretende alterar as relações sociais de exploração e o Promorar, como política social, não passa de instrumento mantenedor das desigualdades sociais, contribuindo principalmente para manutenção de mão-de-obra excedente ao mesmo tempo que legitima o regime que se apresenta como protetor dos mais fracos, como repassador da ideologia dominante, através de um discurso que funciona como mecanismo ideológico de persuasão e de controle da população (Silva, 1987, 226).*

No Distrito Federal o Programa não funcionou de forma diferente. Apesar de o governo ter construído em três anos 8.328 casas, a sua forma de atuação causou enormes problemas à população: em termos da construção das casas, em função da maneira como implantou os loteamentos (na QE-38 do Guará, 52,4% dos entrevistados afirmaram que piorou sua condição de habitação, contrariando o princípio básico do Programa) e ainda, o mais grave, em pouco mais de quatro anos cerca de 30% dos ex-favelados já foram “expulsos” do novo loteamento, revelando o equívoco que representou o Promorar, que, na verdade, por trás do discurso de urbanização de favelas, escamoteava suas reais intenções que eram legitimar o governo militar e pavimentar a candidatura do então governador José Ornellas, usando a habitação e o dinheiro público para fins eleitorais.

Com efeito, tal afirmativa se reforça ao se verificar que a Sociedade de Habitação de Interesse Social — SHIS, responsável pelo Programa, nada cobra dos moradores, se individualizando com as concessionárias do governo. Até a presente data, outubro de 1988, a Companhia Imobiliária de Brasília Terracap não recebeu a importância estipulada na época, para a alienação dos lotes urbanizados à SHIS, sendo a Companhia Imobiliária inquirida pelo Tribunal de Contas do DF sobre a transação, pois passados mais de quatro anos ainda não houve o ressarcimento financeiro pelos 8.328 lotes repassados à SHIS (Processos Terracap n.º 092003151/86-9, 111.002.925/86-0, 111.001.352/85-9, 111.004.387/84-0, 111.000.503/85-3, 111.006.460/85-4).

Se, por um lado, o governo se complicou internamente para levar a cabo sua fantasia eleitoreira, o mesmo não ocorreu em relação aos compromissos com as empreiteiras particulares. Eles foram todos saldados, mesmo a SHIS recebendo um produto final de baixa qualidade. Não foram poucas as casas que depois de prontas desabaram, devido, principalmente, a um traço de argamassa pobre em cimento. Tais fatos foram constatados, conforme pôde-se apurar pelos próprios técnicos, denunciados e abafados para “não comprometer o Programa” e “a imagem do governo”.

Quando se questionava o porquê do não pagamento das prestações e dívidas, o funcionário entrevistado argumentou “...que neste Programa a única coisa errada era este negócio

de não cobrar as prestações e ficar devendo à Terracap, agora, furo mesmo, tem é nos Programas de Mutirão desenvolvidos pela Nova República, cujo preço das casas de placa de cimento vibrado, para serem feitas rapidamente e servir como carro-chefe da campanha política do governo, tiveram seu preço majorado, ficando cerca de quatro vezes mais caros que seus similares em alvenaria, de tijolo”.

Além do Promorar ter sido usado para fins eleitorais, acabou funcionando como uma reforma urbana, que contribuiu para a “expulsão” dos antigos moradores da favela para áreas mais distantes e ao mesmo tempo garantiu a implantação de desenhos urbanos que possibilitam um maior controle da população.

Tais fatos evidenciam que, da mesma forma que nos anos 50/60 a Fundação da Casa Popular relegou a questão econômica a segundo plano, para impor sua política clientelista, os militares, nos anos 80, reeditaram com o Promorar esta política, por eles tão criticada quando da fundação do BNH.

## CAPÍTULO IV

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise da questão habitacional desenvolvida no trabalho, verifica-se que a Ideologia Capitalista influencia decisivamente as ações do Estado na área da habitação, sendo o espaço instrumentalizado para servir aos interesses econômicos e políticos do capital.

→ Com efeito, a história da habitação se confunde com a história do controle e da segregação social.

A ideologia dominante usa a habitação, por meio do Estado, como objeto para tornar viável sua estratégia de dominação da massa operária. Assim, ao longo da história do Brasil nunca houve um organismo realmente interessado em sanar o problema habitacional, mas, sim, instituições que também construíram moradias, e tinham como um dos objetivos principais o uso do espaço, particularmente o residencial, para atender aos interesses econômicos e políticos das classes dominantes.

Por outro lado, não se pode entender a ação governamental como algo monolítico, ou seja, não se pode ver o Estado como um "Comitê da Burguesia". Sua ação é contraditória, pois ao mesmo tempo que se alia aos interesses das classes dominantes cede às pressões dos setores populares, quando estes se mobilizam de forma organizada. Os limites do Estado estão, desta forma, diretamente relacionados com o nível de organização popular e conseqüentemente com o grau de informação destas classes, que pode funcionar como instrumento de desmistificação da ideologia dominante.

A ação governamental implementada no DF evidencia com clareza tais relações, onde o Estado, por ser o detentor da propriedade de 68% das terras, por possuir a exclusividade das ações de planejamento e por ter facilidade para conseguir recursos federais, em face do fato de sediar a Capital Administrativa do País, tem em seu poder um instrumental poderoso para conduzir a gestão urbana.

Todavia, apesar de ter os mecanismos desejados por todos os administradores de cidades no país para equacionar os problemas urbanos e habitacionais, o governo do DF os empregou como instrumento de controle e segregação social, comprovando a hipótese inicial da Dissertação e indo mais além em sua ação, pois usou suas prerrogativas de detentor do monopólio das terras e de financiador de moradias para espoliar a classe trabalhadora.

Com efeito, num primeiro momento o governo segregou física e socialmente a classe operária nas distantes e mal equipadas cidades satélites, desenvolvendo ao mesmo tempo uma política de controle social desta população, por meio da distância que separa os núcleos satélites do Plano Piloto — PP (centro de empregos e poder) e pelo traçado destes núcleos. Em ambos os casos, o espaço foi usado como instrumento que, se não impedia a mobilização da população segregada, pelo menos dificultava que isto ocorresse, facilitando, ao mesmo tempo, a ação do aparelho repressivo do Estado.

Não é difícil imaginar a dificuldade que, por exemplo, os moradores de Ceilândia teriam para organizar uma manifestação de protesto na frente do Palácio Buriti (Plano Piloto), se o governo bloqueasse o transporte coletivo, ou mesmo a facilidade que a polícia teria para reprimir uma manifestação nos amplos espaços das cidades satélites ou do Plano Piloto, ao contrário se esta ocorresse numa favela.

O controle não se deu somente de forma espacial, agindo as formas de alienação das moradias e lotes também como elemento de controle social.

A ideologia da casa própria sempre foi usada visando principalmente transformar os favelados e inquilinos em mutuários. Escamoteando suas verdadeiras intenções, fazia-os pagar por quase 30 anos prestações de um produto de que não necessitavam, pelo menos da forma como eram ofertados, mantendo-os na ilusão de que eram proprietários e de que tinham algo a “perder”. Assim os controlava, ao mesmo tempo em que evitava quaisquer atitudes que viessem a mudar de forma estrutural o sistema.

Se, num primeiro momento, o governo, usou sua prerrogativa de deter o monopólio das terras para segregar e controlar a população, num segundo momento, o próprio mer-

cado imobiliário se encarregou de, por meio do desenvolvimento de *lobbies* para aumentar o gabarito das cidades e de técnicas de *marketing*, fazer subir o lucro suplementar oriundo do valor diferencial dos imóveis, “expulsando” a população de menor renda para mais longe.

Neste sentido, o governo novamente atuou, aliado às classes empresariais, dotando as áreas mais valorizadas e de menor densidade populacional de equipamentos urbanos e comunitários em detrimento dos setores populares. “Implantou a infra-estrutura do centro para a periferia dando prioridade à mais cara e de menor alcance social, em vez de privilegiar as mais baratas e de maior impacto sobre a qualidade de vida”.<sup>42</sup>

Mesmo quando dotava de infra-estrutura os bairros populares, objeto da política de erradicação de favelas, o fazia com interesses eleitorais, visando cooptar a população, servindo inclusive este processo para desmobilizar os trabalhadores, pois tais iniciativas, mesmo não atendendo às reais necessidades das pessoas, serviam como uma contemporização que aos poucos passava a ser vista pelos moradores como ganhos e não como pagamento atrasado de uma dívida social, contraída no momento da remoção. Ressalta-se que a colocação destes serviços vinha acompanhada da implantação de projetos urbanísticos setorizados, semelhantes aos do Plano Piloto, que não permitiam a sobreposição de usos, fato que acabava por tornar inviável a vida de milhares de famílias (pequenos comerciantes) que garantiam seu sustento pela comercialização de produtos e prestação de serviços na frente de seu lote residencial.

Por outro lado, o poder público, a partir de 1963, desenvolveu uma política de controle de migração. Sendo que de 1979 a 1982 incrementou esta política com a não oferta de moradias, acreditando que desta forma diminuiria o fluxo migratório para Brasília, o que na realidade não ocorreu. No momento seguinte a esta ação, o DF encontrava-se com 85 mil pessoas morando em favelas, cerca de 3,5 vezes mais que no período imediatamente anterior (1979), jogando por terra a hipótese governamental e mostrando que as migra-

42. Torelly, L.F.P. *Informação verbal*, 1988.

ções ocorriam não por causa da oferta de moradias, mas basicamente em virtude das diferenças regionais concernentes às melhores condições de trabalho e serviço que a Capital do país certamente oferecia.

O governo, no decorrer dos anos, modificou sua estratégia de ação na área da habitação, em função dos fracassos e, principalmente, de acordo com o jogo de forças políticas e a ação dos movimentos populares. Nas décadas de 1960 e 70, o governo detinha força política quase hegemônica. Nesta ocasião, erradicava favelas e reprimia a população. Já no final da década de 70, passou a um processo de repressão intercalado com ações de implantação de infra-estrutura nas cidades satélites para cooptar a população,

Na década de 80 modificou novamente a forma de agir, tendo em vista as eleições que se aproximavam e o processo de “abertura política” que contagiava a população, transformou a política de erradicação de favelas numa política aparentemente oposta, ou seja, de urbanização de “invasões”.

Naquele momento, em todo o Brasil, a habitação, por intermédio do programa Promorar, era usada como instrumento para legitimar, junto à população, a candidatura à Presidência da República do ministro do Interior Mário Andreazza. Embora o pleito fosse indireto, o respaldo da população era fundamental. Da mesma forma, em Brasília, a ação governamental preparava terreno para a candidatura do então governador José Ornellas ao Senado Federal, o que de fato ocorreu em 1986.

Foram assentadas 41.640<sup>43</sup> pessoas, no período de três anos. Todavia, se priorizou somente uma faixa de renda, no caso, a de menor poder aquisitivo, fato que gerou um intenso processo de mobilidade nos loteamentos. Com efeito, numa economia de mercado, a priorização de uma determinada faixa de renda cria desequilíbrios principalmente sendo esta de menor poder aquisitivo, pois a população de poder de compra imediatamente superior pressiona pela sua aquisição e o preço especulativo dos imóveis acaba prevalecendo, causando um processo de intensa mobilidade social.

A idéia de priorização para atendimento de uma determinada demanda está vinculada ao conceito de déficit habitacional, que perpassa todas as ações governamentais na área habitacional, ou seja, cria-se um número que, teoricamente, expressa uma necessidade de habitação e toda a produção é feita com base neste quantitativo, que objetiva, na realidade, atender aos interesses eleitoreiros do governo ou gerar trabalho para as empresas construtoras, não tendo, portanto, relação com as necessidades da população. Até mesmo porque torna-se impossível sanar o déficit habitacional, pois a necessidade de habitação é dinâmica e evolutiva. Na realidade, não existe um “déficit”, o que existe são necessidades diferenciadas de habitação. Deve desta forma a política habitacional, particularmente nas economias capitalistas, trabalhar esta questão de forma global, enfatizando a necessidade diferenciada de habitação, para todas as faixas de renda. O governo deve, neste contexto, se encarregar do atendimento dos setores mais necessitados socialmente, em função das limitações de caráter estrutural, expressos pela desigualdade e concentração de renda implantados pelo capitalismo, como modo de produção.

Os índices de mobilidade social observados nos assentamentos implantados com o Promorar pelo governo (1983-85) foram elevados, particularmente aqueles anotados em locais mais próximos dos centros de emprego, como se verificou no Guará — QE-38, que atingiu cerca de 30% dos moradores entrevistados. Por outro lado, existiram elementos no zoneamento urbano, tais como a sobreposição de uso (comércio/residência), a forma “progressiva” (lenta) como foram construídas as casas e as próprias formas de uso e apropriação do espaço urbano, que podem ter atenuado estas taxas de migração, propiciando mesmo, como no caso da Vila do Itamaracá-Gama, taxas reduzidas (cerca de 10%). Se pode atribuir, possivelmente a estes fatores, menor valorização dos lotes que, conseqüentemente, funcionou como elemento que diminuiu o lucro em sua venda.

Sugere-se, assim, que tanto o zoneamento como as formas de construção das casas e apropriação dos espaços tenham operado como elementos de Renda Diferencial, que atenuaram as taxas de mobilidade social.

A ação governamental, no entanto, não criou um estí-

43. SHIS, SSS, 1985 e pesquisa Gouvêa, Finep, 1987.

mulo para uma participação comunitária que poderia, juntamente com os fatores examinados, servir como instrumento de resistência à expulsão dos moradores. Ao contrário, o governo sempre atuou de forma a antecipar as reivindicações, cooptando as lideranças e exercendo um controle sobre a população.

Em suma, ao longo destes 30 anos (1956-85), a ação governamental no DF se pautou por produzir moradias de baixa qualidade para tornar viável interesses eleitorais, por segregar a massa operária para as periferias distantes e por desenvolver um controle de lotes, que funcionou como instrumento de elevação dos preços dos imóveis da cidade. Em todas estas situações instrumentalizando o espaço de forma econômica e política.

Por outro lado, o movimento popular sempre se posicionou contrário à ação governamental, pois ficava patente a defasagem entre o que era ofertado pelo poder público e as necessidades habitacionais da população. Tal defasagem não se colocava somente em termos quantitativos, mas principalmente em termos qualitativos. Foram as lavadeiras de Taguatinga, protestando contra a retirada da bomba d'água em 60, os comerciantes do Núcleo Bandeirante lutando pela fixação em 61, foram os Incansáveis Moradores de Ceilândia na década de 70 e os moradores da Vila do Paranoá em 80 lutando pela urbanização das vilas. Todos arrancando do governo alguns ganhos nas suas lutas.

Todavia, destaca-se que ao longo destes anos, apesar das lideranças populares estarem lutando pelas mesmas coisas, moradia, água, transporte, fixação de favelas, equipamentos urbanos e comunitários, não havia uma integração das lutas. O próprio governo usou a compartimentação das atividades no tratamento das questões urbanas para dificultar a apreensão por parte do trabalhador do entendimento das relações da várias partes do urbano. Por exemplo, não é possível a casa funcionar se não existir acesso a ela (transporte) e dela para o emprego, escola e hospitais etc. Fundamentalmente este é o papel da ideologia capitalista, de escamotear a verdade dos fatos, facilitando ao Estado vender à população desavisada a proposta de uma remoção de favela para locais distantes, onde na realidade as pessoas terão dificuldade de acesso ao trabalho e aos bens de serviço. Fa-

cilita, porém, o controle pelo aparelho repressivo do Estado e a segregação do trabalhador de menor poder aquisitivo.

Por isso mesmo as lutas sempre ocorreram de forma esparsa e pontual em movimentos que, da mesma maneira que atingiram vitórias significativas, morriam no instante seguinte, sem maiores repercussões e sem que as pessoas de outras localidades que vivenciam os mesmos problemas tivessem nestes suporte para se mobilizarem, visando conseguir benefícios semelhantes. É bem verdade que, à medida que certas reivindicações são atendidas, existe uma tendência natural de esvaziamento do movimento, até que nova demanda surja, pois, nos movimentos em Brasília, até mesmo pela pouca "cultura política" e a forte intervenção do Estado, não existia a perspectiva de uma luta por mudanças maiores, inclusive na direção da própria estruturação do espaço urbano.

Diferentemente da população rural, o trabalhador urbano teve e tem dificuldade para identificar na cidade os responsáveis pelo caos urbano. Na zona rural o latifundiário é incontestavelmente apontado como o causador maior da situação de penúria por que passa a população e é bom que se diga, isto não aconteceu de um dia para o outro; foram mais de 100 anos de discussão sobre a reforma agrária, que deram ao trabalhador rural tal certeza. Na zona urbana, entretanto, tendo em vista as várias estratégias de disseminação do processo de especulação, aumentam sobremaneira as dificuldades para a identificação do mesmo, do ponto central da questão, ou seja, quem é o responsável pelo processo de especulação e segregação social observado nas cidades. (Debates Comissão Cidade-Sindicato Arquitetos, 1987).

Aos poucos, porém, o incorporador imobiliário (particular e estatal) vem sendo identificado como o elemento que, ao dominar todos os momentos da produção dos imóveis urbanos, interfere de forma decisiva no desenvolvimento urbano. O incorporador estoca terras urbanas na expectativa de vê-las dotadas de infra-estrutura, a qual é implantada pelo Estado, fundamentalmente, com recursos dos contribuintes que acabam, de forma indireta, pagando para que o incorporador lucre na venda, construção e/ou aluguel dos imóveis, se apropriando do lucro suplementar advindo das Rendas Diferenciais, Absoluta e, principalmente, da Ren-

da de Monopólio. (Debates Comissão Cidade-Sindicato dos Arquitetos, 1987).

Em Brasília, o poder público atuou como incorporador, ao usar sua prerrogativa de deter o monopólio do solo e a exclusividade das ações de planejamento para estocar as terras próximas ao Centro de Decisões, obrigando grande parte da população de menor renda a morar, inclusive, fora do DF, expandindo a malha urbana desnecessariamente, diminuindo a eficiência da cidade e tornando inviável seu uso para a maioria da população, pelo preço do transporte (o mais caro do País), funcionando também o preço da terra como forma concreta de segregação social. Assim, o governo do DF agiu de forma muito semelhante à iniciativa privada, provocando especulação imobiliária, localizando a população trabalhadora em áreas distantes (cidades satélites e periferia do DF), deixando as áreas próximas ao Plano Piloto valorizarem-se.

Durante as décadas de 60 e de 70 e início da de 80, o governo agiu desta forma, sendo pequenos os avanços das classes populares neste período em função do grau de repressão e cooptação imposto pelo Regime Militar. Acredita-se, desta maneira, que com a Nova República a situação seria diferente. Ledo engano!

## CONFIRMANDO A HIPÓTESE

A Nova República, apesar dos discursos progressistas proferidos nos palanques da campanha das diretas, conseguiu em três anos de ação na área da habitação cometer os mesmos “equivocos” que os militares cometeram nos 22 anos de governo em Brasília.

Inicialmente, destaca-se o emprego da habitação como objeto de propaganda eleitoral. Em 1986, por exemplo, foram construídas 500 casas de placas de concreto no Setor “M” de Taguatinga/Ceilandia. A idéia de usar material construtivo somente ocorreu devido à necessidade que tinha o governo de passar a falsa idéia de que poderia construir 500 casas num só dia, sugerindo, assim, que a população votasse em seus candidatos, pois nos 364 dias do ano muitas outras casas poderiam ser construídas.

É bom que não se esqueça que esta casa de placa custou aos cofres públicos cerca de 4 vezes mais do que a similar, em alvenaria, de tijolo, sendo ainda de qualidade inferior. Em face da pequena espessura da placa (3 cm) e à sua característica de ser pouco isolante térmico, nos dias quentes do ano a temperatura interna da casa atinge níveis superiores à externa, criando uma situação de desconforto que praticamente faz a moradia perder seu principal objetivo, ou seja, servir como abrigo.

Ainda, com relação à questão da qualidade da habitação, pode-se citar o exemplo da expansão do Setor “O” de Ceilandia, onde foram ofertados lotes urbanizados para a população autoconstruir suas casas, não sendo todavia, fornecido pelo governo, a devida assistência técnica. Assim, o primeiro vento forte que caracteriza a chegada das chuvas na cidade (outubro/1987) causou a derrubada de cerca de 100 casas, com a perda do material pelos moradores e provocan-

do, ainda, um saldo negativo de dezenas de pessoas feridas, mostrando que nem todas as pessoas dominam as técnicas construtivas, por mais simples que sejam, e que uma proposta de lote urbanizado para a população de menor renda não pode ser implementada sem a devida assistência técnica.

Da mesma forma que os militares, a Nova República também empreendeu uma política de controle migratório e de oferta diminuta de lotes. Assim, fez os preços dos imóveis subirem, funcionando o governo como aliado da especulação imobiliária, usando os recursos públicos para mandar os migrantes de volta para seus estados de origem, numa política inócua, pois não existia nenhuma condição objetiva destas famílias ficarem nos locais de onde já haviam saído, caracterizando-se esta política unicamente como uma malversação do dinheiro público.

Finalmente, a Nova República empreendeu o programa ‘Entorno com Dignidade’, que em outras palavras significou a reedição da política de erradicação de favelas e construção de grandes conjuntos habitacionais para locais distantes, desenvolvida nos anos negros da ditadura militar (60-70), só que desta vez os novos governantes ultrapassaram na sua sanha de segregar e controlar a massa trabalhadora, pois não mais ofertavam lotes no DF, e sim no estado de Goiás, a 70 km do centro de emprego, ou simplesmente não ofertavam lotes, deixando a população ao desabrigo, sendo seus pertences temporariamente confiscados pelo governo, tratando a habitação como caso de polícia, a exemplo do que ocorreu na remoção dos moradores da 110 Norte, em que barracos foram queimados na vista de seus antigos ocupantes, numa atitude sem precedentes na história da habitação no Brasil.

O governo, ao mesmo tempo que removía de forma violenta a população das terras próximas à sede do Poder, alienava a particulares, sem licitação pública (contrariando o decreto nº 2.300-nov./86), áreas de sua propriedade, como por exemplo, a área localizada às margens do Lago Paranoá de 600 mil m<sup>2</sup>, cedida ao Clube de Golfe (120 sócios).

Além deste procedimento irregular, que está permitindo a entrega das terras mais valorizadas do Plano Piloto, o poder público empreende um processo de cessão de áreas públicas à particulares, usando como artifício, o arrendamento para uso agrícola. Todavia, a maioria das áreas distri-

buídas se localiza em regiões servidas de infra-estrutura urbana e próximas aos centros de empregos e serviços. Como, por exemplo, as áreas recém-arrendadas ao longo da via estrutural (de Taguatinga ao Plano Piloto), onde, de um dia para o outro surgiram centenas de mansões que o governo jamais terá recursos para indenizar.

A proposta de expansão urbana desenvolvida pela Nova República, intitulada ‘Brasília Revisada’, é outro exemplo que vem reforçar as idéias expostas no presente trabalho, pois a oferta de áreas residenciais no entorno do Plano Piloto trinta anos depois de sua criação, ou seja, quando a terra atingiu uma valorização proibitiva ao assentamento da maioria da população trabalhadora, torna as sugestões de assentamento de favelas contidas no projeto Brasília Revisada contraditórias, demagógicas e inspiradas no populismo eleitoral que sempre norteou as ações na área da habitação dos governos autoritários. Desta forma, a ação governamental se caracterizou como a maior prova de que o Estado, usando o monopólio das terras, deixou durante mais de trinta anos seu patrimônio valorizar, passando-o agora às mãos da classe dominante.

Não se pretende alongar a análise da ação governamental a partir de 1985, pois se acredita que seja assunto, pela sua extensão, para um próximo trabalho. Sentiu-se a necessidade, porém, de usar a presente Dissertação como veículo para denunciar este procedimento de injustiça social, que o poder público vem desenvolvendo ao longo dos anos contra as classes populares.

Ao mesmo tempo, busca-se enfatizar que Brasília, desde a idéia de sua localização à concepção e uso de seus espaços, se constituiu como a Capital da Segregação, Controle e da Espoliação Social.

## PRINCÍPIOS E RECOMENDAÇÕES PARA UMA POLÍTICA HABITACIONAL NO DISTRITO FEDERAL

A partir desta análise crítica da ação governamental no DF, sentiu-se a necessidade de se formular princípios e recomendações para uma política habitacional de interesse social no DF.

Ressalte-se que não se vislumbra, ao se alinhar estas idéias, que se possa, com a sua implementação, resolver a questão habitacional, até mesmo porque a necessidade de habitação, como se explicou no capítulo III, não é finita e também porque a questão habitacional é estrutural, ou seja, está fundamentalmente ligada não só à simples oferta de casas, mas a todo um modo de produção, que por sua vez condiciona as demais questões.

Portanto, o que se pretende é desenvolver princípios e recomendações que, seguidas a nível local, poderão minimizar o problema habitacional. Neste sentido propõe-se:

- a) Entender a política habitacional fundamentada no princípio de que as pessoas almejam melhorar seu padrão de habitação, devendo, desta forma, as ações de governo estar em consonância com as necessidades e reivindicações da população (GDF — Gepafi 1983);
- b) Ter, neste sentido, como elemento condicionante para elaboração de uma política habitacional, a efetiva participação da população organizada nos Conselhos dos Órgão da Administração Direta e Indireta do GDF e, ao mesmo tempo, propiciar que a população tenha informações que permitam uma real fiscalização da política implementada;

- c) Entender a habitação como “algo evolutivo”, calcada nas necessidades socialmente definidas (financeiras, culturais, simbólicas, sociais), devendo, portanto, a oferta de habitação ser feita para todas as faixas de renda, de forma a atender às diferentes necessidades da população, principalmente em Brasília, onde o governo detém a maior parte da propriedade da terra;
- d) Objetivar, desta forma, uma oferta de habitação o mais diversificada possível, seja por meio de lotes urbanizados, moradias, projeções, lotes rurais, alienados pelos mais diferentes sistemas: venda, cessão de uso, “leasing”, ou mesmo, pela melhoria da casa já ocupada, necessitando para tanto desenvolver técnicas construtivas que permitam ter um produto de boa qualidade e rápida construção, possibilitando, ainda, ao usuário, escolher desde a aquisição de material para a construção até a casa ou apartamento pronto;
- e) Desenvolver programas habitacionais específicos para determinadas faixas de renda, que facilitem o acesso à habitação de um grande número de pessoas, como: no caso das favelas e acampamentos, recomenda-se a urbanização paulatina no local ou nas proximidades, observando a preservação dos mananciais, identificados por Relatórios de Impactos Ambientais; no caso dos servidores públicos que não possuam habitação, desenvolver autoconstrução coletiva, assistência técnica e financiamento do lote e materiais construtivos, com desconto em folha; no caso das famílias de classe média, incentivar a formação de cooperativas de construção de habitação coletiva; no caso da população de baixa renda, em geral, ofertar lotes urbanizados com assistência técnica, módulos habitacionais evolutivos e habitação coletiva com acabamento rústico e, finalmente, no caso da população de classe média e alta renda, lotes e projeções vendidos em licitação pública, com objetivo inclusive de angariar recursos para financiar os demais processos;
- f) Incentivar a criação de hortas comunitárias na periferia das cidades satélites e nos espaços urbanos sem uso, empregando a malha viária existente para escoar a produção. Tal área de produção hortifrutigranjeira teria a finalidade de abastecer a população do DF, ao mesmo

tempo que abrigaria expressivo contingente populacional, gerando empregos e, conseqüentemente, dando melhores condições e mais uma opção para a população adquirir sua habitação;

- g) Incrementar as atividades dos atuais núcleos rurais e criar um número maior de agrovilas tanto no DF quanto na região geo-econômica de Brasília, visando, além da produção de gêneros para abastecimento da Capital, ao assentamento de contingente populacional, possivelmente em sistemas de cooperativas agrícolas;
- h) Entender a habitação não somente como a casa em si, mas como parte da questão urbana, tendo conseqüentemente a política habitacional de abranger os serviços comunitários e urbanos, assim como acessibilidade aos locais de trabalho e equipamentos comunitários, necessitando, portanto, haver uma integração entre os vários organismos (Sec. Hab, SVO, Sematec, SSP<sup>44</sup>), que implementem a política;
- i) Usar o monopólio das terras que o poder público detém para criar novas áreas residenciais, contíguas aos núcleos já existentes, adensando-os e/ou expandindo-os, verificando sempre a possibilidade de usar a terra para incentivar a criação de empregos nestas localidades (indústrias não poluentes, expansão de órgãos públicos etc.), visando, em última instância, diminuir a distância da casa ao local de trabalho e, concomitantemente, possibilitar que um maior número de pessoas possa trabalhar e morar num mesmo núcleo urbano;
- j) Desenvolver um trabalho conjunto entre os governos do DF e de Goiás e ainda do governo federal (Sudeco — Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste), no sentido de dotar o entorno do DF de equipamentos urbanos e comunitários e principalmente criar incentivos para a geração de empregos nesta região, visando funda-

mentalmente absorver o contingente populacional que lá reside;

- l) Desenvolver, desta forma, mecanismos que minimizem a especulação imobiliária e, conseqüentemente, a segregação social, por meio de taxação progressiva dos lotes vazios na malha urbana e ao mesmo tempo taxar o lucro imobiliário;
- m) Desenvolver uma oferta paulatina de habitações, evitando grandes períodos de carência, que criam uma demanda reprimida;
- n) Desenvolver uma política habitacional descentralizada, incentivando todas as formas e fontes viáveis de financiamento, evitando excesso de repasse para não onerar o produto final;
- o) Subsidiar, por meio de organismos governamentais, a oferta de habitação para segmentos socialmente necessitados, em virtude da forma perversa como se dá a distribuição de renda, e, neste contexto, a impossibilidade do mercado prover a oferta de habitação à população carente. Deve o governo funcionar como um “facilitador” de soluções adotadas por este segmento da sociedade, por exemplo, incentivando a autoconstrução coletiva e a organização comunitária, por meio de financiamento e assistência técnica.

Torna-se necessário frisar que, embora a formulação de princípios e recomendações não fizesse parte dos objetivos desta dissertação, sentiu-se a necessidade de, a partir da análise crítica desenvolvida, fazer algumas sugestões que possam funcionar como instrumento para minimizar os problemas habitacionais da maioria da população do DF. Resalta-se que tais princípios e recomendações somente serão postos em prática quando as classes populares se organizarem e se mobilizarem para pressionar o governo a fazê-lo.

Acredita-se, finalmente, que a implementação destas idéias da forma sugerida possa significar passos no sentido de melhoria da qualidade de habitação no DF, além de servir como um exercício para futuras mudanças estruturais em outras áreas da sociedade.

44. Sec.Hab — Secretaria de Habitação;  
 SVO — Secretaria de Viação e Obras;  
 Sematec — Secretaria do Meio Ambiente e Tecnologia; e  
 SSP — Secretaria de Serviços Públicos.

## BIBLIOGRAFIA

- ALBUQUERQUE, M. C. C. de (1984) *Habitação popular: avaliação e proposta de reformulação do S.F.H.*
- ALTHUSSER, L. (1974), *Ideologia e aparelhos ideológicos de estado*. Portugal, Editorial Presença.
- AMMANN, S. (1987). "Excluídos sim, invasores não" *In: Urbanização e metropolização*. Paviani (Org.). Brasília, Editora Universidade de Brasília, Codeplan.
- AZEVEDO, S. de.; ANDRADE, L. A. G. de. (1982), *Habitação e poder*. Rio de Janeiro, Ed. Zahar.
- BARAT, J.; BATISTA, M. S. N. (1973), "Transportes públicos e programas habitacionais" *In: Revista Pesquisa e Planejamento Econômico*. Rio, IPEA.
- BARBOSA, I. F. (1985), "O processo de urbanização e produção do estado metropolitano de Brasília" *In: Brasília, ideologia e realidade/ espaço urbano em questão*. Paviani (Org.). São Paulo, Projeto CNPq.
- BENJAMIN, W. (1980), *Poesia com capitalismo*. Iluminaciones 2. Madrid. Ed. Taurus.
- BERTONE, L. (1987), "O Estado e a urbanização do Distrito Federal", *In: Urbanização e metropolização*. Paviani (Org.). Brasília, Editora Universidade de Brasília, Codeplan.
- BICCA, P. (1985). "Brasília: Mito e Realidades", *In: Brasília, ideologia e realidade / espaço urbano em questão*. Paviani (Org.). São Paulo, Projeto CNPq.
- Banco Nacional da Habitação — BNH. (1981). Relatório Anual.
- BOLAFFI, G. (1975), "Habitação e Urbanismo: O Problema e o Falso Problema". XXVII Reunião Anual da SBPC. (mimeo)
- \_\_\_\_\_. (1979) *Produção capitalista da casa e da cidade no Brasil industrial*. São Paulo. Alfa Omega.

- BRANDÃO, A. B. (1982), *Morar e viver* — Dissertação de Mestrado, UnB. Brasília (mimeo.).
- CAMPOS, N. (1988), *Produção da Segregação Residencial em Cidade Planejada*. Dissertação de Mestrado, UnB. Brasília (mimeo.).
- CASTELLS, M. (1983), *A questão urbana*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CHAPIN, F. (1977), *Planificación del uso del suelo urbano*. Barcelona, Oikos-TAU S.A. Ediciones.
- CHAUÍ, M. (1978), *Crítica e ideologia*. Cadernos SEAF, n° 1, Ago.
- \_\_\_\_\_. (1987), *O que é ideologia*. São Paulo, Editora Brasiliense.
- CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. (1988), “Solo Urbano e Ação Pastoral”, CNBB (mimeo.).
- COSTA, L. (1974), “Considerações em Torno do Plano Piloto de Brasília”. Brasília, In: *I Seminário de Estudos Urbanos de Brasília*, Comissão do Distrito Federal, Gráfica do Senado Federal, 26.
- DEMO, P. (1980), *Metodologia científica em Ciências Sociais*. São Paulo, Atlas.
- ENGELS, F. (1974), *A origem da família, da propriedade privada*. Tradução Leandro Konder. Rio, Civilização Brasileira.
- \_\_\_\_\_. (1979), *A questão da habitação*. Belo Horizonte, Aldeia Global.
- FARRET, R. (1981), “Modelos de Localização Residencial Intraurbana”. Brasília (mimeo.).
- \_\_\_\_\_. (1982), “Mobilidade Residencial Intraurbana e Mobilidade Ocupacional na População de Baixa Renda em Brasília”. Relatório de Pesquisa do CNPq (mimeo.).
- \_\_\_\_\_. (1987), “Dinâmica da Estruturação Residencial numa Cidade Planejada: Discurso Teórico, Políticas Federais e Ação Local”. 39ª Reunião da SBPC, Brasília (mimeo.).
- \_\_\_\_\_. (1988), “A Crise Econômica dos anos 80 e os Investimentos Federais em Desenvolvimento Urbano no Brasil”. Trabalho elaborado para o Fundo das Nações Unidas, Unicef, Brasília (mimeo.).

- FERREIRA, N. (1987), “A verticalização de São Paulo, um elemento de segregação urbana?”. São Paulo In: *Espaço e Debates*, VII (21), 72-88.
- FOUCAULT, M. (1979), *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro, Graal Editora.
- FREYRE, G. (1936), *Sobrado e mocambos*. São Paulo, Cia. Ed. Nacional.
- \_\_\_\_\_. (1979), *Oh de Casa!* Recife, Instituto Joaquim Nabuco de Financiadora de Projetos e Pesquisas Sociais.
- FINANCIADORA DE ESTUDOS E PESQUISAS, FINEP. (1985). *Habitação popular: inventário da ação governamental*. Ed. Projeto, São Paulo, 1985.
- FREITAS, M. A. T. de. (1951), A transferência da Capital In: *Revista Brasileira dos Municípios*, 4. (13).
- GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL (1987). Seplan. Plano Estrutural de Organização Territorial do DF: DEOT. Brasília, Seplan/GDF.
- \_\_\_\_\_. (1976), I Seminário de Planejamento Governamental de Brasília, 6 v. Brasília, GDF.
- \_\_\_\_\_. /GEPAFI (1983). Referência para a Ação do Governo no Setor Habitação, SSS, GDF (mimeo.).
- \_\_\_\_\_. (1984), *Itamaracá — programa de melhoria na área*, SSS, GDF (mimeo.).
- \_\_\_\_\_. (1985) *Projeto Guará, Promorar Brasília*, SSS, GDF (mimeo.).
- \_\_\_\_\_. (1984), *Projeto de transferência Guará II — QE-38*, SSS, GDF (mimeo.).
- \_\_\_\_\_. (1984), Programa de assentamento de favelas e invasões, SSS, GDF (mimeo.).
- \_\_\_\_\_. (1984), *Invasões no Distrito Federal*, SSS, GDF (mimeo.).
- \_\_\_\_\_. (1986), Codeplan, *Programa Dom Bosco*.
- \_\_\_\_\_. / Secretaria Extraordinária de Habitação. (1987), *Programa Trienal 1982/88/89*. Brasília, GDF (mimeo.).
- GONZALES, S. (1985), “As Formas Concretas da Segregação Residencial em Brasília”. In: *Brasília, ideologia e realidade/espço urbano em questão*. Pavani (Org.). São Paulo; Projeto/CNPq.

- GONZALES, S. (1985), "Renda do Solo Urbano: Hipóteses de Explicação de seu Papel na Evolução da Capital", In: *O espaço da cidade, contribuição à análise urbana*. (Org. Farret R), São Paulo, Ed. Projeto.
- GRAMSCI, A. (1968), *Maquiavel, a política e o estado moderno*, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira.
- HOLSTON, James. (1982), "A linguagem das ruas: o discurso político em dois modelos de urbanismo". In: *Anuário antropológico — 80*, R. J, Tempo Brasileiro/UFCE.
- JOFILLY, G. I. (1977), *Brasília e sua ideologia*. Brasília, Ed. Thesaurus.
- JORGE, E. (1986). "O Conceito de Estado: Síntese das Teorias Formuladas por Maquiavel, Lênin, Gramsci, Weber" In: *Sinopse de pesquisa*. São Paulo, VSP.
- KOSIG, K. (1976), *Dialética do concreto*. RJ. Ed. Rio de Janeiro.
- LAMPARELLI, C. et ali. (1983), "Nota Introdutória sobre a Construção de um objeto de Estudo: O Urbano", In: *Estudos Fundap. n.º 1*. São Paulo.
- LEMOS, C. A. C. (1980), *Cozinhas etc*. São Paulo. Perspectiva.
- LENIN, V. I. V. *O estado e a revolução*. Niterói, RJ, Diálogo-Livraria e Edit. Ltda.
- LOJKINE, J. (1981), *O estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo, Martins Fontes.
- MARICATO, H. (1979), *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. SP. Alfa-Omega. São Paulo.
- MARX, K. (1985-86), *O capital* (3 v.). São Paulo, Nova Cultural.
- MATTA, N. da (1988), *Uma visão social para o sistema financeiro da habitação — o desafio da casa própria*. Rio de Janeiro.
- OLIVEIRA, M. L. P. (1983) de. "O mercado imobiliário urbano na periferia do D.F: um estudo de caso: a cidade ocidental. Brasília", UnB, Dissertação de Mestrado. (mimeo).
- \_\_\_\_\_. (1987), "Contradições e conflitos no espaço de classes: centro versus periferia", In: *Urbanização e metropolização*. Paviani (Org.). Brasília, Editora Universidade de Brasília, Codeplan.
- PAVIANI, A. (1985), "A metrópole terciária", In: *Brasília, ideologia e realidade/espaço urbano em questão*. Paviani (Org.). São Paulo, Projeto/CNPq.
- \_\_\_\_\_. (1987), "Periferização urbana", In: *Urbanização e metropolização*. Paviani (Org.). Brasília, Editora Universidade de Brasília, Codeplan.
- \_\_\_\_\_. CAMPOS. N. E FARRET, R. (1987), "Mobilidade residencial em cidade planejada: Brasília — DF", In: *Boletim do Instituto de Arquitetura e Urbanismo*, Brasília, UnB, 44, 3-25.
- \_\_\_\_\_. (1989), *Brasília — a metrópole em crise — ensaios sobre urbanização*. Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- PERUZZO, D. (1982), *Habitação, controle e espoliação*. São Paulo. Ed. Cortez.
- REZENDE, V. (1982). *Planejamento urbano e ideologia. Quatro planos para a cidade do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira.
- RIBEIRO, G. (1980). *A capital da esperança, Brasília: estudo sobre uma grande obra da construção civil*. Brasília, UnB — Dissertação de Mestrado. (mimeo).
- SANTOS, C. N. F. dos. (1981), "Movimentos urbanos no Rio de Janeiro". Rio de Janeiro. Zahar.
- SHUMACHER, E. F. (1971). *O negocio é ser pequeno*. Rio, Zahar.
- SERRAN, J. R. (1976), *O IAB e a política habitacional*. Rio, Schema Editora.
- SILVA, E. (1970), *História de Brasília*. Brasília Coordenada Editora de Brasília.
- SILVA, M. O. S. e. (1987), *Verso e reverso da política habitacional brasileira: atores sociais em confronto*. Tese de Doutorado — PUC, São Paulo (mimeo).
- SOCIEDADE HABITACIONAL DE INTERESSE SOCIAL. (1979). *Realizações*, AS-VEP (mimeo).
- SOUZA, N. H. B. (1983), *Construtores de Brasília*, Petrópolis, Vozes.
- STAVENHAGEM, Rodolfo, (1976). "Estratificação social e estrutura de classes", In: *Estrutura de classes e*

- estratificação social*. Velho O. G. (Org.). Rio de Janeiro, Zahar.
- TERRACAP. (1982), Figura 4, fls. 5.
- TOPALOV, C. (1979), "Análise do ciclo de reprodução da indústria civil". In: *Marxismo e urbanismo capitalista*. Forti (Org.), São Paulo, Livraria Editora Ciências Humanas.
- TRINDADE, M. (1971), "Um modelo genuinamente brasileiro", In: *Habitação e desenvolvimento*. Petrópolis, Vozes.
- TUKIENICZ, B. (1985), *Cadernos Brasileiro de Arquitetura*, Tukienicz (Org.). São Paulo. Editora Projeto.
- VELHO, G. (1973), *A utopia urbana*. Rio de Janeiro, Zahar.
- VALLADARES, L. P. (1980), *Passa-se uma casa*. Rio, Zahar, 2ª ed.
- \_\_\_\_\_. (1980), (Org.), *Habitação em questão*. Rio, Zahar.
- VESENTINI, J. (1986). *A capital da geopolítica*. São Paulo. Ed. Ática.
- VIEIRA, C. (1984). *Urbanização e custo de reprodução da força de trabalho*, São Paulo, IPE-USP. Tese de Doutorado (mimeo).

## SOBRE A OBRA

Este livro resulta de uma dissertação de mestrado defendida no Instituto de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília em dezembro de 1988. Participaram da banca o orientador Mário Júlio T. Krugüer (Ph.D.), Ricardo L. Farret (Ph.D.) e Aldo Paviani (Livre Docente).

## SOBRE O AUTOR

Luiz Alberto de Campos Gouvêa, morador de Brasília há 26 anos é arquiteto com especialização em Planejamento Habitacional e mestrado em Planejamento Urbano pela UnB. Participou, entre 1980 e 1991, como arquiteto urbanista do governo do Distrito Federal, na elaboração de vários projetos urbanos e de trabalho de planejamento urbano, lecionou urbanismo nas universidades católicas de Goiás e estadual paulista. É professor da universidade de arquitetura e conselheiro do sindicato dos servidores públicos do D.F., além de assessor de várias associações de moradores do D.F. Atualmente desenvolve pesquisa sobre a reforma urbana o meio ambiente na organização do espaço residencial como requisito parcial ao doutoramento em estruturas ambientais urbanas da Universidade de São Paulo — USP.

**S E L O U N I V E R S I D A D E**  
**TÍTULOS JÁ PUBLICADOS**

- 1 (arte) *Dadá-Berlim: Des/Montagem* (2ª edição)  
Norval Baitello Jr.
- 2 (literatura) *De(sig)nação: Arquigrafia do Prazer* (2ª edição)  
Maria Beatriz de Figueiredo Leite
- 3 (teatro) *O Teatro Antropofágico de Oswald de Andrade da Ação Teatral ao Teatro de Ação* (2ª edição)  
Carlos Gardin
- 4 (poesia) *O Desejo na Poesia de Ana Cristina Cesar*  
*Escritura de T(e)s* (2ª edição)  
Regina Helena Souza da Cunha Lima
- 5 (literatura) *O Espelho Interior:*  
*o Mito Solar nos Contos Indianos de Mallarmé*  
Lúcia Fabrini de Almeida
- 6 (jornalismo) *João Goulart na Imprensa: de Personalidade a Personagem*  
Maria Rosa Duarte de Oliveira
- 7 (antropologia) *Mestres & Mares:*  
*Espaço e Indivisão na Pesca Marítima* (2ª edição)  
Simone Carneiro Maldonado
- 8 (literatura) *Clarice Lispector: a Travessia do Oposto*  
Olga de Sá
- 9 (teatro) *Carlos Queiroz Telles: História e Dramaturgia em Cena*  
Marco Antônio Guerra
- 10 (música) *A Comunicação Gestual na Regência de Orquestra*  
José Viegas Muniz Neto
- 11 (teatro) *Georg Büchner e a Modernidade*  
Irene Aron
- 12 (música) *Música: Processo e Dinâmica*  
Fernando Iazzetta
- 13 (literatura) *Escritos sobre um Qorpo*  
Mária Valquíria Alves Marques
- 14 (música) *O Poema do Fogo: Mito e Música em Scriabin*  
Lia Tomás
- 15 (lingüística) *Linguagem Funcional e Literatura:*  
*a Presença do Cotidiano no Texto Literário*  
Masa Nomura
- 16 (comunicação) *O Mito no Rádio:*  
*a Voz e os Signos de Renovação Periódica*  
Mônica Rebecca Ferrari Nunes
- 17 (administração) *A Transparência da Democracia:*  
*Estudo sobre o Orçamento da Prefeitura de São Paulo*  
Jorge Vieira da Silva
- 18 (poética) *A Poética da Agoridade*  
Sônia Guedes do Nascimento Leal
- 19 (literatura) *O Conto e as Classes Subalternas*  
Julia Marchetti Polinesio
- 20 (arte) *Grafite, Pichação & Cia.*  
Célia Maria Antonacci Ramos
- 21 (educação) *Caos — Espaço — Educação*  
Lilian Cristina Monteiro França

# SELO UNIVERSIDADE

- 22 (literatura) *A Traição de Penélope*  
Lucia Castello Branco
- 23 (teoria política) *Crítica da Razão Ébria*  
Raul Magalhães
- 24 (administração) *Qualidade Segundo Garvin*  
Evódio Kaltenecker de Queiroz
- 25 (economia) *Metamorfozes na Política Agrícola dos EUA*  
José Eli da Veiga
- 26 (educação) *Autoridade na Relação Educativa*  
Margarida Abreu Guzzoni
- 27 (antropologia) *Jericoacoara Sonhada*  
Alessandro Gagnor Galvão
- 29 (cinema) *A nave extraviada*  
Bernadete Lyra
- 30 (artes) *Por que se esconde a violeta*  
Lucimar Bello P. Frange
- 31 (medicina) *Desigualdade Social e Saúde na América Latina*  
Reinaldo José Gianini
- 32 (literatura) *Cendrars tradutor do Brasil*  
Adalberto de Oliveira Souza
- 33 (comunicação) *O Potencial Diálogo da Televisão*  
Artur Matuk
- 34 (rádio) *A Hora do Clique: Análise do Programa de Rádio "Voz do Brasil" da Velha à Nova República*  
Lilian Maria F. de Lima Perosa
- 35 (ciências sociais) *Atores Sociais, Movimentos Urbanos, Continuidade e Gênero*  
Leda Maria Vieira Machado
- 36 (arquitetura) *Brasília: Capital da Segregação Social*  
Luis Alberto de Campos Gouveia
- 37 (arquitetura) *O Olho da Janela*  
Luis Antônio Jorge
- (arte) *Sob o Signo do Carnaval*  
Marlene Soares Pinheiro
- (ciências sociais) *A Casa da Babilônia*  
Andrea Piccini
- (literatura) *Salto por Cima da Própria Sombra*  
Luis Roberto Velloso Cairo
- (comunicação) *Calesdoscópios no Estudo Semiótico do Corpo e seus Códigos*  
Cleide Rivas Campello Batistuzzo
- (comunicação) *Tecnologia, Processo de Trabalho e Construção Habitacional*  
Maria Ferreira Santos Farah
- (lingüística) *A Questão da Afetividade no Discurso da Criança Abandonada*  
Sandra Cesário Perreira

## PRÓXIMAS PUBLICAÇÕES

- (literatura) *A poética carnalizada de José Augusto dos Anjos*  
Montgomery José de Vasconcelos
- (ciências sociais) *Brasil, Argentina e a Balança de Poder Regional*  
Leonel Almeida Mello
- (literatura) *A Poética Carnalizada de Augusto dos Anjos*  
Montgomery José de Vasconcelos
- (literatura) *Rima e Solução, a Poesia Nonsense de Lewis Carroll e Edward Lear*  
Mirian Ávila
- (ciências sociais) *O Ocaso dos Coronéis*  
Maria Auxiliadora Lemenhe
- (comunicação) *O Discurso Ambiental na Comunicação de Massa*  
Luis Fernando Angerami Ramos
- (comunicação) *O mito no Mídia*  
Malena Contera Segura

---

Esta obra foi composta, paginada e fotolitada  
por FACTASH FOTOCOMPOSIÇÃO LTDA.  
e impressa pela CAPITAL GRÁFICA E EDITORA LTDA.,  
em São Paulo, dezembro de 1995.

---