

Universidade de Brasília – UNB
Instituto de Ciências Humanas - IH
Departamento de Serviço Social - SER

JULIANA MEDEIROS PAIVA

**DIREITO À CIDADE NO DISTRITO FEDERAL - INCLUSÃO E EXCLUSÃO DE
FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA – O CASO DA VILA ESTRUTURAL**

Brasília - DF

2007



Universidade de Brasília – UNB
Instituto de Ciências Humanas - IH
Departamento de Serviço Social - SER

JULIANA MEDEIROS PAIVA

**DIREITO À CIDADE NO DISTRITO FEDERAL - INCLUSÃO E EXCLUSÃO DE
FAMÍLIAS DE BAIXA RENDA – O CASO DA VILA ESTRUTURAL**

Trabalho apresentado ao curso de Serviço Social
da Universidade de Brasília como requisito para
obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Orientador: Prof. Dr. Perci Coelho de Sousa

Brasília – DF

2007



Universidade de Brasília – UNB
Instituto de Ciências Humanas - IH
Departamento de Serviço Social - SER

Trabalho de Conclusão de Curso - TCC

**Direito à Cidade no Distrito Federal - Inclusão e Exclusão de Famílias
de Baixa Renda - O Caso da Vila Estrutural**

Aluna: Juliana Medeiros Paiva

Orientador: Prof. Dr. Perci Coelho de Sousa

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Perci Coelho de Sousa - UNB

Prof. Mestre Maria de Fátima Castilhos Shaeffer - UNB

Prof. Mestre Ricardo da Silva

Brasília - DF

2007

*A você Fernando, dedico à conquista desse
trabalho, fruto do seu companheirismo e amor,
das horas dedicadas às correções e debates
calorosos sobre o tema.*

Agradecimentos

Agradeço a todos que compartilham das angústias da construção desse trabalho e que agora compartilharam a alegria da conquista.

Em especial, agradecer meus pais Ana e Oilton por acreditarem em mim e me darem à oportunidade de seguir o caminho escolhido.

A companheira de trabalho, Iralice Ferreira, que despertou em mim a paixão pelo serviço social e que será sempre o meu modelo de profissional.

A Universidade de Brasília, pelo ensino de qualidade e a todos os profissionais envolvidos para que isso ocorra.

Ao professor Perci, por aceitar o desafio de me orientar, e tê-lo feito com tanta disposição, compreensão e companheirismo.

Aos professores, Pedro Demo e Debora Diniz, por abrirem um mundo de possibilidades, contribuindo de forma decisiva no meu caminho acadêmico.

À COBRAPE, em especial o coordenador Sergei Fortes, pela oportunidade do trabalho na Vila Estrutural que desencadeou todo esse trabalho e por disponibilizar os dados da pesquisa, colaborando para o meu crescimento profissional e acadêmico.

Aos moradores da Vila Estrutural, em especial os que participaram das entrevistas, pela forma como me mostraram, tão claramente, as desigualdades vividas por eles.

Em fim, agradecer a todos os amigos, que tiveram que ouvir várias vezes os mesmos assuntos... e mesmo assim continuam amigos.

As cidades devem ser um espaço de realização de todos os direitos humanos e liberdades fundamentais, assegurando a dignidade e o bem estar coletivo de todas as pessoas, em condições de igualdade, equidade e justiça.

Carta Mundial do Direito à Cidade, 2004.

RESUMO

O presente estudo teve como objetivo analisar em que medida a nova política urbana de fixação, regularização e urbanização de favelas adotada no Brasil, a partir do Estatuto da Cidade, poderá garantir o acesso ao direito à cidade para população de baixa renda, tendo como base o estudo de caso da Vila Estrutural no Distrito Federal. Partiu-se da hipótese que a urbanização em si mesma não é suficientemente capaz de garantir o acesso ao direito à cidade a essa população, na medida em que não trabalha o foco das desigualdades geradoras dessas ocupações precárias em favelas.

Foram coletados dados quantitativos por meio de survey aplicado na pesquisa censitária com 903 famílias e entrevista em profundidade com 15 famílias, deste universo.

Os dados obtidos nessa pesquisa foram comparados aos dados do DF, fornecidos pelo IBGE por meio da PNAD. O objetivo principal dessa comparação é demonstrar quão distantes do direito à cidade estão os moradores da Vila Estrutural.

Compreender a reprodução do espaço urbano como resultante do processo excludente e segregador é expressão da contradição de classes, que tende a distribuir de forma desigual o acesso à cidade, foi imprescindível para a leitura crítica da realidade observada.

A partir da análise dos dados obtidos e estudo do histórico local, foi possível identificar que, a forma como vêm se desenvolvendo a política urbana no Distrito Federal, contribui para a manutenção da pobreza política das famílias, quando associa suas ações à favores individuais e práticas assistencialistas e populistas para angariar votos. Foi possível verificar como há ainda uma enorme discrepância entre os que usufruem da cidade, e os que aguardam por ela.

Portanto, é possível sinalizar que ações de urbanização de favelas não serão capazes de promover, necessariamente o acesso ao direito à cidade já que o fato de urbanizar a terra poderá elevar os custos de manutenção tais como IPTU, taxas de águas, luz e etc., e ainda aumentar a especulação imobiliária gerando uma pressão para o afastamento dessa classe mais pobre para locais sem urbanização, tornando a pobreza urbana um ciclo de difícil saída.

PALAVRAS-CHAVES: Política Urbana, Urbanização de Favelas, Segregação Sócio-Espacial.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Ilustração 01 – Mapa de Localização da Área de Estudo	52
Ilustração 2 – Foto de uma Moradia a ser Relocada	66

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Brasil, População Total e População Urbana de 1940 a 2000	26
Gráfico 2: Acesso à Energia Elétrica	60
Gráfico 3: Acesso à Coleta de Lixo Regular	61
Gráfico 4: Acesso à Telefonia Fixa	61
Gráfico 5: Acesso à Água	61
Gráfico 6: Adequação Fundiária	62
Gráfico 7: Adensamento Excessivo	63
Gráfico 8: Domicílios sem Banheiro	63
Gráfico 9: Famílias Conviventes	64
Gráfico 10: Carência de Infra-Estrutura	64
Gráfico 11: Domicílios Rústicos	65
Gráfico 12: Domicílios por Faixa de Renda do Chefe de Família	65
Gráfico 13: Renda per Capita	66
Gráfico 14: Composição da Renda	66

Lista de Tabelas

Tabela 1 - Renda X Percentual	66
Tabela 2 - Tempo de Moradia na Vila Estrutural X DF	67
Tabela 3 - Renda Per Capita	68
Tabela 4 - Localidades de moradia anterior	68
Tabela 5 - Localidades de moradia intermediária	69
Tabela 6 - Histórico de Mudança de Moradia: Família 1	
Tabela 7 - Histórico de Mudança de Moradia: Família 2	
Tabela 8- Histórico de Mudança de Moradia: Família 3	
Tabela 9- Histórico de Mudança de Moradia: Família 4	
Tabela 10 - Valor dos Imóveis da Vila Estrutural	75

Lista de Siglas

BID	Banco Internacional para o Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional de Habitação
COBRAPE	Cia Brasileira de Projetos e Empreendimentos
DF	Distrito Federal
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
GDF	Governo do Distrito Federal
HBB	Programa HABITAR BRASIL
IBAM	Instituto Brasileiro de Administração Municipal
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto Territorial Urbano
MNRU	Movimento Nacional de Reforma Urbana
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDOT	Plano Diretor de Ordenamento Territorial.
PIB	Produto Interno Bruto
PIVE	Programa Integrado Vila Estrutural
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
RIDE	Região Integrada de Desenvolvimento do DF e Entorno
SEDUH	Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SEDUMA	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente.
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SM	Salário Mínimo
VOI	Verificação de Ocupação Irregular
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZHISP	Zona Habitacional de Interesse Social e Público

SUMÁRIO

Introdução.....	13
Capítulo 1 – O caminho Percorrido: Reflexões Externas e Internas acerca da Questão Urbana	17
Capítulo 2 – Direito à Cidade no Brasil: Histórico de inclusão e exclusão da população de baixa renda.....	25
2.1. As Cidades Modernas Tardias na Perspectiva da Questão Social.....	25
2.2. O Processo de Favelização Acelerado no Brasil	30
2.3. A tradição das Políticas para Favelas no Brasil e o Direito à Cidade.....	36
2.3.1. Estatuto da Cidade e a proposta de implementação do Direito à Cidade no Brasil.....	43
Capítulo 3 – A Nova Onda de Segregação Sócio-Espacial no DF: O caso da Vila Estrutural	49
3.1. Intervenção do Estado e as Ondas de Segregação Sócio-Espacial no DF – Breve Histórico.....	49
3.2. A Vila Estrutural - A última onda de segregação no DF.....	54
3.3. Projeto Integrado Vila Estrutural - A possibilidade do Direito à Cidade	60
Capítulo 4 – Direito à cidade para poucos: Exclusão da população de baixa renda da Vila Estrutural.	63
4.1. Vila Estrutural X Distrito Federal: Comparação dos Indicadores Levantados.....	63
4.2. Luta pelo Direito à Cidade: Histórico das Mudanças de Local de Moradia.....	75
Considerações Finais.....	86
Referências Bibliográficas	89
ANEXOS.....	95

Introdução

A Organização das Nações Unidas – ONU – estima que mais da metade da população mundial viva em centros urbanos, com a concentração mais intensa nos países não desenvolvidos.

O continente latino-americano possui cerca de 60% a 85% do total de sua população em áreas urbanas. No Brasil, em 2000, segundo dados do Censo Demográfico do IBGE, 81,25% da população habitava em áreas urbanas, representando uma concentração bem acima da média mundial de 50 %. Segundo dados da ONU, um terço da população urbana mundial vive em assentamentos precários ou favelas¹, ou seja, 900 milhões de pessoas.

No Brasil, segundo dados do Ministério das Cidades, existem favelas em cerca de 1.500 dos 5.561 municípios brasileiros.² O número de moradores de favelas passou de cinco milhões em 1990 para 52,3 milhões em 2005, perfazendo 28% da população do país. Com previsão para 55 milhões em 2020 – o que seria equivalente a 25% da população do país –, de acordo com projeções demográficas feitas pelo IBGE.

O acelerado processo de urbanização ocorrido, principalmente em países em desenvolvimento como o Brasil, tem sido apontado como o principal responsável pelo aumento significativo da população urbana, em detrimento da rural, e o surgimento e proliferação das favelas, associado principalmente aos efeitos de uma urbanização tardia, que aconteceu concomitantemente às crises que levaram a um ajuste neoliberal da economia brasileira, afetando principalmente a oferta de trabalho nas grandes cidades.

A necessidade de mão-de-obra urbana somada ao aumento da pobreza rural, dada falta de investimentos governamentais, e ainda a ausência de uma política urbana que promovesse a inserção dessa nova população em locais apropriados à moradia, com infra-estrutura e equipamentos públicos, resultaram em um crescimento urbano desordenado e desigual.

¹ Apesar da ampla discussão a cerca de denominações mais ou menos apropriadas para esse tipo de ocupação urbana, optou-se pela utilização do termo favela, por entender que reflete de maneira mais abrangente o fenômeno crescente em todo mundo. Espera-se com isso dar um sentido de proximidade da realidade vivenciada nessas ocupações mostrando suas peculiaridades comuns ou não, principalmente nas ocupações do Distrito Federal.

² Disponível em: < <http://www.cidades.gov.br>>. Acesso em: nov. 2007.

Aos trabalhadores urbanos eram destinadas os piores meios de moradia. Cortiços, estalagens como eram denominadas as habitações populares nos centros industriais predominantes do séc. XIX eram identificadas como focos de propagação de doenças e localização das “classes perigosas” pelas concepções higienistas, sendo alvo de erradicação que deveriam solucionar o problema chamado cortiço. No entanto o sucesso das erradicações dos cortiços significou a transferência dessa população para longe dos centros urbanos, que passavam a ter áreas valorizadas. A falta de outras opções a população de baixa renda, passa a ocupar espaços periféricos distantes da cidade, em morros, ou áreas de mangues e alagados, pouco valorizados pelo mercado imobiliário, gerando as favelas.

As favelas assim como os cortiços foram alvos da ação do estado, em especial aquelas localizadas em locais privilegiados da cidade. No Brasil, as ações voltadas às favelas tiveram o objetivo inicial de erradicação, passando por um período de remoção transferindo todas as famílias para locais urbanizados ou não, mas que, na grande maioria, fosse o lugar ‘apropriado’ aquela classe.

O Distrito Federal surge na década de 1960 no momento em que também se iniciava a retirada das camadas mais pobres da população dos grandes centros, o chamado processo de periferização. Brasília, portanto já nasce com a característica da segregação sócio-espacial.

Desde sua construção, Brasília se apresenta no cenário brasileiro, como um atrativo pólo de migração, um eldorado de oportunidades econômicas. Os trabalhadores que vieram construir a capital se instalavam em vilas e alojamentos próximos aos seus locais de trabalho e assim, mesmo antes de sua inauguração, Brasília já dispunha de um grande contingente de pessoas morando em ‘favelas’. A alternativa a essa população foi a abertura de cidades-satélites para a transferência desse segmento que não poderia arcar com os custos de morar na nova capital. Assim as políticas urbanas direcionadas às camadas mais pobres em Brasília, atreladas a esse modelo segregador, remove dezenas de milhares de pessoas durante a sua construção e consolidação da cidade.

A Constituição Federal de 1988 representou um marco na reforma urbana, uma vez que conta com um capítulo de Política Urbana que apresenta instrumentos de democratização da gestão municipal, regularização fundiária e redistribuição da renda gerada na cidade. O

princípio da Função Social da Propriedade, presente nas Constituições Brasileiras desde 1934, assume aqui um caráter estruturador da Política Urbana no país.³

Para viabilizar a implementação dos princípios e instrumentos previstos na Carta, foi desenvolvida uma legislação complementar de regulação, de abrangência nacional, que tramitou durante uma década e finalmente foi aprovada em julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade.

A política urbana de Brasília sobre a influência da legislação federal, em especial o Estatuto da Cidade, revê a sua estratégia e propõe uma nova forma de atuação, motivada também pela escassez atual de terras ocupáveis no DF.

A partir de 2002, as ações do GDF são no sentido de regularizar as áreas ilegais existentes, e promover a urbanização áreas precários com população de baixa renda ou favelas.

É nesse contexto que surge em 2002, a proposta de fixação, regularização e urbanização da Vila Estrutural, ocupação iniciada na década de 1970 e intensificada na década de 1990, situada em local privilegiado, distante apenas 12 km do Plano Piloto.

Considerando as mudanças ocorridas nas ações governamentais, a intenção desse estudo é analisar até que ponto a estratégia de urbanização de favelas pode de fato garantir o direito à cidade do Distrito Federal, partindo do princípio que ação do governo local esteve, desde sua construção, atrelada aos objetivos capitalistas de valorização da terra e segregação sócio-espacial.

Desta forma, apresento no primeiro capítulo apresento o caminho percorrido para a formulação do problema de pesquisa, método e categorias de análise utilizada neste trabalho, tendo como ponto de partida as discussões, já desenvolvidas diversos autores e pesquisadores, sobre a formação do espaço urbano marcado pela contradição de classes tendo a cidade como um espaço produzido historicamente pelo sistema de organização social, o que inclui processos econômicos, políticos e culturais.

No decorrer da pesquisa foram realizadas 15 entrevistas com famílias da Vila Estrutural, além da utilização de dados obtidos por meio de pesquisa com 903 famílias

³ Artigo 182 da Constituição Brasileira de 1988.

realizadas entre julho e outubro de 2007, pela COBRAPE, empresa contratada para elaboração dos projetos urbanísticos da Vila Estrutural, com o objetivo de analisar o acesso ao direito à cidade usufruída por essas famílias, desde sua chegada ao DF.

No segundo capítulo retomo o debate sobre a constituição das cidades modernas tardias, tentando demonstrar o processo de favelização como impacto da industrialização na urbanização brasileira. Contextualizando a realidade brasiliense, é retomado um breve histórico sobre as atuações do estado perante as favelas no Brasil e no Distrito Federal, com a característica de ondas segregadoras, que transformaram o espaço urbano local.

No terceiro capítulo, orientamo-nos pelo propósito de análise, reflexão e questionamento acerca da constituição mais recente onda de segregação sócio-espacial do DF, em especial na área onde se localiza a Vila Estrutural.

No quarto capítulo apresento os principais dados obtidos durante a pesquisa, comparando-os com dados gerais do Distrito Federal constante na Pesquisa Nacional de Domicílios – PNAD do IBGE. A intenção é demonstrar qual a proporção no nível de acesso das benfeitorias da cidade na Vila Estrutural e no DF como todo, considerado um dos primeiros colocados na lista de qualidade de vida nacional. Trago a tona, ainda, as entrevistas dessas famílias, e em especial, a história de vida sobre o acesso ao direito à cidade, ora alcançado, ora não, numa tentativa de apontar a tendência de negação desse direito à classe mais pobre.

Por fim retomando os questionamentos que deram início a esse trabalho, é possível sinalizar que ações de urbanização de favelas não serão capazes de promover, necessariamente o acesso ao direito à cidade já que o fato de urbanizar a terra poderá elevar os custos de manutenção tais como IPTU, taxas de águas, luz e etc., e ainda aumentar a especulação imobiliária gerando uma pressão para o afastamento dessa classe mais pobre para locais sem urbanização, tornando a pobreza urbana um ciclo de difícil resolução.

É nesta realidade que se inserem os desafios das políticas públicas urbanas, que historicamente foram buscando diversos instrumentos de ação, por meio de programas de investimentos na prestação de serviços públicos, porém ainda parecem não atingir o foco da questão – a pobreza resultante de um sistema desigual de distribuição de renda.

Capítulo 1 – O caminho Percorrido: Reflexões Externas e Internas acerca da Questão Urbana

Este estudo surge em meio ao processo de favelização vivenciado no cotidiano contemporâneo e que atinge, principalmente, a população de baixa renda, em todo mundo. Essa população tem sido historicamente o principal reivindicador e usuário das políticas sociais. Para tanto compreender a realidade concreta da pobreza urbana como uma das mais visíveis expressões da questão social faz-se extremamente necessário ao profissional comprometido eticamente com a luta por direitos e inclusão social.

Desta forma o presente estudo tem como objetivo analisar em que medida a nova política urbana de fixação, regularização e urbanização favelas adotada no Distrito Federal, a partir do Estatuto da Cidade, poderá garantir o acesso ao direito à cidade para a população de baixa renda, ou seja, em que medida a passagem da condição de moradores ilegais para legais em um espaço urbanizado garantirá o pleno acesso à vida urbana e a superação da segregação sócio-espacial.

Partimos da hipótese que a urbanização em si mesma não é suficientemente capaz de garantir o acesso ao direito à cidade a essa população, na medida em que não trabalha o foco das desigualdades geradoras dessas ocupações precárias em favelas, em especial no caso do Distrito Federal, uma vez que as políticas públicas locais têm um papel histórico de segregação e as melhorias de infra-estrutura servem na grande maioria para agregar valor à terra, atendendo a especulação imobiliária.

Para tanto foi utilizado estudo de caso na Vila Estrutural, ocupação irregular iniciada em meados da década de 70, que é alvo da política de urbanização de favelas do DF, com os projetos já finalizados e início das obras previsto para janeiro de 2008.

De acordo com Minayo (1992, p. 102)

Os estudos de casos são comumente executados para o reconhecimento de situações específicas, que pode levar o conhecimento "generalizável" com o objetivo de contribuir para a compreensão de situações análogas e a conseqüente aplicação de conduta compatível.

Para tanto foram utilizados como instrumentos de pesquisa entrevista semi-estruturada em profundidade, survey, análise documental e diário de campo.

Foram coletados dados quantitativos por meio de survey aplicado na pesquisa censitária realizada pela COBRAPE – Companhia Brasileira de Projetos e Empreendimentos, contratada após licitação para elaborar os projetos urbanísticos da Vila Estrutural. A pesquisa com 903 famílias, realizada pela COBRAPE, da qual participei ativamente na coleta de dados, teve como objetivo principal identificar as famílias que deverão ser relocadas para cumprir as condicionantes ambientais impostas pelo IBAMA para instalação da Vila Estrutural. Resumidamente essas condicionantes estão relacionadas à presença de moradores próximos ao Parque Nacional de Brasília, ao antigo Aterro de Lixo, ou em locais que obstruiriam o sistema viário proposto pelo projeto.

Os dados obtidos nessa pesquisa foram comparados aos dados do DF, fornecidos pelo IBGE por meio da PNAD. O objetivo principal dessa comparação é demonstrar quão distantes do direito à cidade estão os moradores da Vila Estrutural.

Os dados qualitativos foram coletados por meio de entrevista semi-estruturada em profundidade, gravadas, transcritas e analisadas, realizadas com quinze famílias que deverão ser relocadas. Essa amostra foi selecionada de um universo de 903 famílias a partir de critérios como: tempo de moradia no DF superior ao tempo de moradia na Vila Estrutural, e também com a faixa de renda per capita variando entre ½ a três salários mínimos.

O objetivo das entrevistas, além de propiciar a análise dos dados coletados na pesquisa censitária, era o de possibilitar o entendimento sobre a trajetória de moradia dessas famílias no DF.

Ressalvo que não foi fonte de preocupação da pesquisadora a veracidade dos fatos relatados na entrevista, até porque a minha presença, em muitos casos, causou reações de medo de perder o imóvel, já que a minha imagem estava relacionada à relocação das famílias pesquisadas.

Para Foucault (1996, p. 13), os discursos em si não são verdadeiros ou falsos, o que existe é “um combate pela verdade [...], pelo conjunto das regras segundo as quais se distingue o verdadeiro do falso e se atribui ao verdadeiro efeitos específicos de poder.”

Para Bourdieu (1997, p. 14), o poder do discurso é :

um poder quase mágico que permite obter o equivalente daquilo que é obtido pela força, graças ao efeito específico de mobilização que só se exerce se for reconhecido, quer dizer, ignorado como arbitrário.

Outras fontes de dados utilizadas foram os produtos elaborados pela COBRAPE em cumprimento ao contrato, onde constam dados referentes ao histórico da ocupação.

O diário de campo também foi um importante instrumento de coleta de dados, uma vez que houve contato diário com a população da Vila Estrutural, por mais de dez meses. Nele foram anotados principalmente percepções da pesquisadora sobre a relação de subalternidade dessa população às autoridades oficiais do DF quanto ao acatamento das propostas.

A escolha de estratégias complementares utilizando ora instrumentos quantitativos, ora qualitativos objetivaram o conhecimento mais próximo possível da realidade vivenciada pelos sujeitos da pesquisa, os moradores da Vila Estrutural.

No estudo de caso as diferenças internas e os comportamentos desviantes da média são revelados, e não escondidos atrás de uma suposta homogeneidade. [...] Essa técnica complementada pelas técnicas de entrevista em profundidade, revela o significado das situações para os indivíduos que sempre é mais amplo do que aquilo que aparece no questionário padronizado. Goldenberg (2001, p. 34)

O fio condutor da análise desse estudo está balizado pela compreensão de que o espaço é produto, condição social e histórica e, como tal, o recorte territorial proposto necessita ser entendido e analisado como parte da totalidade de contrários (social, histórica, espacial, entre outras dimensões possíveis), pois só assim há a possibilidade de desvendamento de um dado fenômeno.

A abordagem da teoria crítica adotada nesse estudo parte do pressuposto que:

a realidade social é um todo tenso, por isso, concluímos que o contrário, nestes termos, compõe a realidade a qualquer momento, o que equivale a dizer que toda realidade tem conflitos, é processual e relativa. Demo (1981, p.159)

Ainda de acordo com Demo (1981, p.165) adotar essa abordagem de análise significa “conceber a realidade como crítica e montar para sua captação um instrumental crítico. Precisa para tanto, da pluridimensionalidade do conflito, capaz de questionar radicalmente o real e propor uma superação profunda.”

Para tanto se faz necessário compreender a constituição do espaço urbano contemporâneo, questioná-lo criticamente e tentar proposições de enfrentamento e superação das desigualdades vivenciadas nas cidades.

Diversos estudos e vertentes abordam a estruturação das cidades e suas implicações sociais, econômicas e políticas. Podemos afirmar que duas correntes se destacam na análise das cidades: a da Escola de Chicago e a marxista, comportando, cada uma, uma série de variações.

Para a Escola de Chicago a segregação é um produto natural da competição entre os grupos pelo domínio do espaço. As relações espaciais se circunscrevem num sistema físico, onde cada espaço, como elemento ahistórico e natural, tem uma função no contexto urbano, qual seja de acomodação dos diferentes grupos sociais. Desse modo, pelo processo de desorganização e organização, a cidade chega ao equilíbrio e a segregação é entendida como um elemento necessário à harmonia. (GONÇALVES, 1995)

Nas décadas de 60 e 70, inicialmente na França, há uma ruptura com a sociologia urbana da "Escola de Chicago", lançada por teóricos de inspiração marxista, que vão analisar o espaço da cidade sob a lógica do capital, dos conflitos de classe e da ingerência do Estado, objetivando mediar esses conflitos, visto que, a cidade se torna, “no curso da historia, o lugar onde se elaboram as relações de produção, onde se manifestam os conflitos entre as relações de produção e força produtiva” (Marx apud Lefebvre, 1999, p.91)

Autores como Harvey (1996), Castells (1996), Lojkine (1981), Lefébvre(1986) Lipietz (1990), Gottidiener (1993), entre outros, se contrapõem à visão do espaço como elemento neutro, ahistórico e autônomo à organização social. Sustentam a tese que o espaço não se estrutura por acaso, mas fazendo parte do processo econômico e social de cada momento de organização da sociedade.

Gonçalves (1989, p. 72) demonstra a inversão da análise da corrente marxista em relação à Escola de Chicago:

[...] não é o urbano que produz uma organização social e moral nova, mas o capitalismo que engendra a concentração urbana e desenvolve e renova o meio social urbano a partir de novas necessidades, para o avanço da acumulação.

Desta forma a proposta de análise do modelo dialético marxista, parece se apresentar como uma forma mais adequada de olhar a totalidade da questão urbana.

A análise dialética exige que a estruturação territorial seja encarada como um processo e, como tal, sua abordagem é efetuada em termos de movimento, e o movimento das estruturas urbanas é sempre fruto da atuação de várias forças que atuam em sentidos diferentes como intensidades diferentes. (Villaça, 1998, p. 133)

Entender o espaço como produto e condição histórica e social exige, assim, percebê-lo como fruto de uma sociedade não igualitária, uma sociedade de classes. Se a sociedade é marcada por uma extrema segmentação, o espaço concreto, produzido e materializado nas formas espaciais, apresenta como características marcantes a diferença e a desigualdade, resultado da divisão social e territorial do trabalho, daí que as lutas de classe estão na base para a compreensão da (re)produção e apropriação do espaço geográfico. Carlos (1994, p. 26) trabalha essa idéia:

[...] a produção espacial é desigual, na medida em que o espaço é fruto da produção social capitalista que se realiza e se reproduz desigualmente. [...] a unidade espaço-sociedade traz implícita uma desigualdade que se materializa através da divisão do trabalho entre 'parcelas' do espaço e em cada uma delas.

Tradicionalmente, as políticas públicas urbanas brasileiras não conseguiram gerar uma atuação que não seja segmentada, isolada, descontínua e de pouca interação entre os agentes e com os setores da sociedade.

Políticas urbanas aqui serão entendidas como um conjunto de diretrizes, baseadas em princípios e pressupostos corporificados em instrumentos e mecanismos de intervenção urbana. Na perspectiva em que a produção social do espaço resulta da articulação dialética entre ação e estrutura, o Estado, como elemento regulador do espaço urbano, através das políticas públicas, intervém na configuração do espaço, de forma extensiva ou pontual, alterando sua estruturação numa visão transformadora ou conservadora. (CASTELLS, 1996)

As regiões metropolitanas, que conurbam grandes e médias cidades, são pólos atrativos de migração, pois concentram atividades econômicas, culturais e de emprego. São também os grandes cenários onde se concentra a maior parte da população do país, gerando déficits habitacionais quantitativos e qualitativos, ausência de regularização fundiária, precariedade ou mesmo inexistência de infra-estrutura básica e de saneamento ambiental, deficiência de transportes coletivos e incremento da violência em geral.

Seja pela ação do mercado imobiliário, que inviabiliza o acesso às áreas equipadas à população de baixa renda, ou pela atuação do próprio Estado, a constante nas grandes cidades brasileiras é a segregação sócio-espacial das moradias da população de baixa renda, que vive na periferia, sem a infra-estrutura mínima para viver com dignidade, alocados em núcleos de favelas, ocupações de risco e loteamentos irregulares. A “cidade ilegal” do ponto de vista jurídico apresenta uma condição de sub-cidadania, vítima da desigualdade na distribuição dos investimentos públicos, que só ocorrem nas zonas legais, ou seja, já infra-estruturadas. Desta forma, a própria lei legitimou uma ordem excludente.

Uma das vertentes dessa desigualdade é o processo de favelização. De acordo com Tashner (1979, p. 129),

a favela pode ser definida por um agrupamento de barracos, ou seja, moradias de reduzidas dimensões, construídas com materiais inadequados (madeiras velhas, folhas de zinco, latas e até papelão) distribuídas irregularmente em terrenos com problemas legais quanto à propriedade e desprovidas de quase totalmente, de equipamentos urbanos como água encanada, esgoto, luz elétrica, e equipamentos sociais, compondo um complexo peculiar.

Apesar da nomenclatura “favela” não ser muito utilizada para definir os assentamentos precários do DF, optou-se metodologicamente por utilizar esse termo, compreendendo não haver discrepância entre a realidade vivenciada na Vila Estrutural e o conceito proposto acima.

De acordo com Davis (2006, p. 33) “a definição clássica de favela é caracterizada por excesso de população, habitações pobres ou informais, acesso inadequado à água potável e condições sanitárias e insegurança da posse da moradia.”

Para esses moradores é negado o direito à cidade, conceito trabalhado por Lefébvre e incorporado à política urbana brasileira recentemente.

O direito à cidade se manifesta como forma superior dos direitos: direito a liberdade, à individualização na socialização, ao habitat e ao habitar, bem como o direito à obra (à atividade participante) e o direito à apropriação (bem distinto do direito à propriedade) (Lefébvre, 1991, p. 135)

E ainda de acordo com Martins (2006), o direito à cidade pode ser concebido como:

Um direito fundamental e concerne à participação dos habitantes das cidades na definição legítima do destino que estas devem seguir. Inclui o direito à terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento ambiental, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer e à informação. abrange ainda o respeito às minorias, a pluralidade étnica, sexual e cultural e o usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado, sem distinções de gênero, etnia, raça, linguagem e crenças. Martins (2006, p. 134)

No DF, recentemente, esse direito foi negado a milhares de famílias por meio das remoções para áreas sem nenhum tipo de infra-estrutura, recentemente. Mesmo sem haver grandes remoções, a postura do GDF tem sido a de observância pacífica das ocupações irregulares, sem oferecer condições mínimas para essas instalações, até que atinjam um contingente de população tão grande que torne urgente a instalação de infra-estrutura mínima. Um desses exemplos é a Vila Estrutural, onde somente após a consolidação da ocupação, quase vinte anos depois do início, é que o governo instalou iluminação pública.

A grande maioria dessas famílias se vê obrigada a partir para esse tipo de ocupação, dada a ausência de políticas urbanas voltadas população de baixa renda. Sob essa dinâmica proliferam-se em Brasília as modalidades de cidade ilegal – aquela que não possui nenhum tipo de infra-estrutura urbana ou legalização fundiária.

Como nem todos os habitantes ocupam terrenos dos quais detém o direito de propriedade, ou mesmo podem pagar por eles e suas edificações, criam-se duas cidades a legal, e a ilegal; a primeira de acordo com a regulamentação jurídica; a

segunda, em desacordo, nas chamadas ocupações, sobretudo em áreas não urbanizáveis, das quais grande parte dos habitantes estaria também vinculado ao circuito inferior da economia (Moraes e Costa, 1999, p. 176)

Parte dessa população já teve oportunidade de usufruir os benefícios da cidade, porém a especulação imobiliária, em conjunto com o alto custo de manutenção e investimentos em infra-estrutura, acaba por expulsar essas famílias para locais não urbanizados, realimentando o círculo vicioso da exclusão espacial.

As melhorias em locais antes não urbanizados, como na maioria das cidades-satélites de Brasília, acontecem por meio da luta dos moradores. A instalação desses serviços públicos acarreta, no entanto, o aumento do preço da terra, o que beneficia os especuladores imobiliários, resultando no aumento dos assentamentos ilegais e na revenda de lotes e construções clandestinas. (COSTA, 1998)

Não bastam, portanto, apenas urbanização e regularização para garantir realmente o direito à cidade para os habitantes de favelas, como a Vila Estrutural. Essa política deveria contar, principalmente, com ações voltadas a inclusão social com incremento na renda dessas famílias, para que elas possam arcar os ônus e os bônus de uma cidade.

Capítulo 2 – Direito à Cidade no Brasil: Histórico de inclusão e exclusão da população de baixa renda.

2.1. As Cidades Modernas Tardias na Perspectiva da Questão Social

As cidades como conhecemos hoje surgem como um dos principais produtos do capitalismo, em especial após o início da industrialização, entendida por Cano (2000, p. 1) como:

[...] Resultado de um processo de acumulação de capital através do qual a economia passa a contar com bases especificamente capitalistas de produção, isto é, que produz os meios necessários à reprodução de seu sistema produtivo.

As cidades, antes existentes como pequenos aglomerados de comercialização dentre inúmeras propriedades de terra espaçadas, dão lugar a centros capazes de atender às necessidades inerentes à instalação das indústrias.

Segundo Freitag (2006, p. 27), para Weber,

A nova cidade ocidental, que supera a cidade medieval, é ao mesmo tempo sede econômica do comércio, da manufatura, fortaleza política, sede da jurisprudência eventualmente cidade-caserna, e resulta, administrativamente, de irmandades, confrarias, grupos associados que se comprometem a defender os interesses coletivos com base em juramentos. Essa é a essência, o núcleo duro da nova cidade, que se prepara para fornecer a moldura sistêmica capaz de sediar o dinheiro, o capital, o modo capitalista de produção.

Para Weber a cidade é pré-condição da existência do capitalismo e pressuposto para o seu desenvolvimento:

A cidade, tal como a fábrica, permite a concentração dos meios de produção num pequeno espaço: ferramentas, matérias-primas e mão-de-obra. (...) A cidade, portanto, desempenhou um papel importante do Take Off, isto é, na arrancada da indústria. As concentrações urbanas acompanharam as concentrações de capitais no

sentido de Marx. Desde então, a indústria devia produzir seus próprios centros urbanos, cidades, aglomerações industriais. (Weber apud Lefebvre, 2001, p. 7)

A resignificação do urbano, antes utilizado como centro para trocas comerciais, residências dos dirigentes econômicos e políticos, para o centro gerado e gerador da indústria, acirra ainda mais a diferenciação entre urbano e rural, que culmina no processo acelerado de urbanização que modificou as relações sociais e a concepção, produção e formas de utilização do espaço (terra).

Para Lefébvre (2001, p. 46), “a cidade sempre teve relações com a sociedade no seu conjunto, com sua composição e funcionamento, com seus elementos constituintes, com sua história. Portanto ela muda quando muda a sociedade em seu conjunto.”

As cidades e a necessidade de ordenamento e urbanização surgem de fato com a entrada da indústria na cidade, que segundo Lefébvre (2001) passa a ser um produto industrial, seguindo as mesmas leis econômicas que regem a produção de mercadorias. O espaço urbano passa então a se constituir em função das demandas colocadas perante o Estado, no sentido de atender à produção industrial, quanto às necessidades de reprodução coletiva da força de trabalho.

Segundo Castells (1983, p. 146), “o espaço urbano é estruturado, quer dizer, ele não é organizado ao acaso, e os processos sociais que se ligam a ele exprimem, ao especificá-los, os determinismos de cada tipo e de cada período da organização social.” Castells demonstra a adaptação das formas de concepção e utilização do espaço urbano de acordo com as modificações históricas da sociedade.

O Estado tem um papel preponderante na organização espacial das cidades, já que o espaço (cidade), além de ser meio da produção e produto das relações sociais e econômicas, atua como instrumento político para o Estado, que utiliza as políticas de intervenção para assegurar o controle social e a manutenção da hierarquia. (LEFÉBVRE, 1991, p. 288)

A urbanização e o planejamento urbano podem então ser considerados como mecanismos de produção e reprodução de diversos papéis historicamente desempenhados pelo Estado, em parte ampliando as capacidades de produção e reprodução do capital ou amenizando os conflitos e contradições do sistema capitalista. (GOTTDIENER, 1997, p. 129)

O processo de industrialização no Brasil deu-se integrado à expansão do café, que toma impulso a partir de 1830. As primeiras indústrias têxteis se instalaram em Salvador a partir de 1844, mas seu desenvolvimento iria se concentrar no Centro-Sul, região de produção cafeeira. Apesar de iniciado o processo de industrialização, no final do século XIX, 80% dos trabalhadores estava no campo. (MARICATO, 1997, p. 24). Só a partir de 1930 a burguesia agrária perde sua hegemonia e o Estado passa a interferir na promoção da industrialização e nos subsídios ao capital industrial.

As cidades que surgiam com a industrialização em todo mundo, em meados do século XIX, desenvolvem-se no Brasil tardiamente, tendo como marco histórico a década de 30; porém, o processo de urbanização só se acelerou ainda mais recentemente. Foi somente na década de sessenta que a população urbana superou a rural. A urbanização não é apenas uma “mera modificação dos padrões demográficos e espaciais; ela envolve, com efeito, o conjunto dos modos de produção e consumo, a emergência e generalização de novos valores e instituições, a implantação de redes de transporte e comunicação”. (VAINER, SMOLKA, 1995 p. 19)

A expansão industrial no Brasil não aconteceu de forma homogênea entre as cidades, fixando-se, sobretudo nas regiões Sudeste e Sul, com sedes das indústrias, evidenciando o caráter fragmentado da sociedade urbana brasileira.

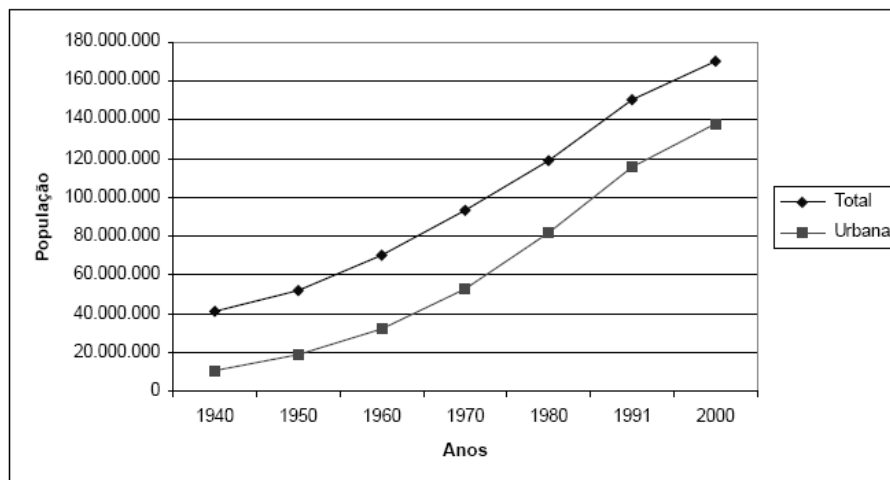
De acordo com Lima (1998, p. 4):

Os países desenvolvidos, que passaram pela Revolução Industrial, tiveram seu processo de urbanização ocorrendo entre cem e duzentos anos. No Brasil, o processo durou cerca de 50 anos, ocorrendo concomitantemente com seu processo de industrialização e não como consequência dele, como no caso dos países desenvolvidos.

A velocidade do processo de urbanização no Brasil foi muito superior à dos países capitalistas mais avançados. Somente na segunda metade do século XX, a população urbana passou de dezenove milhões para 138 milhões, multiplicando-se 7,3 vezes, com uma taxa média anual de crescimento de 4,1%. Nessa última metade de século passado, a cada ano, em média 2,4 milhões de habitantes eram acrescentados à população urbana. Em 1940 a população urbana era de 18,8 milhões de habitantes e em 2000, 138 milhões de habitantes. O que deve

chamar atenção não é só o volume, mas a qualidade do processo, que se deu de forma desordenada, levando a uma crise urbana sem precedentes.

GRÁFICO 1 – Brasil, População Total e População Urbana de 1940 a 2000



Fonte: Santos, M. A Urbanização Brasileira, ed. Hucitec 1994 e IBGE, 2002.

O aumento do número de pessoas vivendo em cidades no Brasil não significou necessariamente uma melhoria nas condições de vida e habitabilidade, porquanto a grande maioria dessa população passou a ocupar espaços precários e insalubres.

A migração da população rural inicia-se no final do século XIX e início do século XX, com a abolição da escravatura, a crise da lavoura cafeeira e o nascente processo de industrialização. Uma massa de trabalhadores é atraída subitamente para as grandes cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, que se convertem em centros industriais. Soma-se à migração interna uma política de atração de migrantes europeus, que, por estarem acostumados à disciplina da indústria, poderiam melhor contribuir para o desenvolvimento da industrialização no país. Portanto, desde meados do século XIX cidades como Rio de Janeiro, São Paulo e Salvador já apresentavam cortiços como opção de moradia para ex-escravos e imigrantes em busca de trabalho nos centros dessas capitais.

De acordo com Santos (1986, p. 2),

A sociedade brasileira em peso embriagou-se desde os tempos da abolição e da república velha, com as idealizações sobre o progresso e a modernização. A salvação parecia estar nas cidades onde o futuro já havia chegado. Então era só vir para elas e desfrutar de fantasias como emprego pleno, assistência social

providenciada pelo Estado, lazer, novas oportunidades para os filhos [...]. Não aconteceu nada disso, é claro, e aos poucos os sonhos viraram pesadelos.

Pode-se destacar como uma das características do processo de urbanização do Brasil a industrialização com baixos salários e mercado residencial restrito. A impossibilidade de garantir por meio de sua renda o acesso a uma moradia fez com que milhares de trabalhadores ocupassem lugares insalubres ou ilegais como forma de garantir a condição mínima para a reprodução do trabalho. As formas de urbanização são, antes de tudo, formas de divisão social (e territorial) do trabalho, já que “a urbanização é um elemento chave das relações de produção.” (LOJKINE, 1981, p. 121)

Segundo Engels (1984, p. 25), a questão do acesso à moradia caracteriza-se como uma expressão da questão social, que sempre atingiu de forma bem semelhante todas as classes sociais oprimidas em todos os tempos. Em 1872, em seu texto *Contribuição ao Problema da Habitação*, Engels estabelece uma relação entre a questão da habitação e a industrialização nascente, destacando as precárias condições de vida e de habitação do proletariado urbano no transcurso do século XIX na Europa. Porém, é possível observar um agravamento dessa questão em decorrência do processo de aceleração da industrialização, que passou a atingir não somente a classe operária propriamente dita como também outros segmentos de classe.

A questão do acesso à moradia tornou-se, assim, um problema estrutural do modo de produção capitalista, em virtude da desigualdade na distribuição da renda, que acentua o aprofundamento da miséria. Desta forma, o acesso restrito à moradia é percebido como manifestação da desigualdade implantada pelo capitalismo enquanto sistema de produção e um produto necessário da ordem social burguesa. (ENGELS, 1982, p. 137)

O modelo de desenvolvimento sócio-econômico que comandou a urbanização no Brasil produziu cidades fortemente marcadas pela presença das chamadas periferias. Dezenas de milhões de brasileiros não têm tido acesso ao solo urbano e à moradia, senão através de processos e mecanismos ilegais. Todo esse processo é resultado de séculos de dominação e apropriação privada das terras, restringindo o direito à moradia e o direito à cidade a um grande contingente da população.

Castells (1983, p. 153) sintetiza os problemas relacionados à questão urbana na América Latina, onde o Brasil ocupa um lugar de destaque, segundo o autor:

A urbanização latino-americana caracteriza-se então pelos traços seguintes: a população urbana sem medida comum com o nível produtivo do sistema; ausência de relação direta entre emprego industrial e crescimento urbano; aceleração crescente do processo de urbanização falta de empregos e de serviços para as novas massas urbanas e, conseqüentemente, reforço da segregação ecológica das classes sociais e polarização do sistema de estratificação no que diz respeito ao consumo.

Como resultado desse processo de urbanização e uso do solo como mercadoria, hoje as grandes cidades do Brasil enfrentam diariamente as conseqüências do crescimento desordenado. Há uma imensa quantidade de pessoas que vivem na extrema pobreza, em condições subumanas, tendo um acesso precário (quando existente) à moradia, construída em pequenos espaços, com restos de materiais de toda espécie, com elevado número de pessoas residindo em conjunto. Definitivamente a questão urbana, em especial as condições de acesso à moradia das classes marginalizadas são uma das mais visíveis expressões da questão social engendrada pela relação capital-trabalho, e as contradições de classes inerentes a esse processo.

Para Netto (2001), a expressão questão social passou a ser utilizada por volta de 1830 para evidenciar um fenômeno novo, fruto da primeira etapa de industrialização na Europa ocidental – o pauperismo –, que atingia em larga escala a população trabalhadora no contexto da emergência do capitalismo urbano-industrial.

A questão social, considerada como fruto do impacto inicial do capitalismo, não desapareceu nem foi equacionada, e reflete a expressão das desigualdades sociais produzidas e reproduzidas na dinâmica contraditória das relações sociais, e, na atualidade, a partir das configurações assumidas pelo trabalho e pelo Estado, no atual estágio do capitalismo contemporâneo.

2.2. O Processo de Favelização Acelerado no Brasil

A produção do espaço urbano no Brasil tem evidenciado que a forma de distribuição da população ocorre de maneira hierarquizada. Desde o surgimento das cidades industriais é percebido o local destinado às classes trabalhadoras e aos pobres. Se durante um pequeno período foram permitidas moradias nos grandes centros, para facilitar o acesso ao trabalho,

rapidamente ocorreu a expulsão dessas pessoas, transferidas para as periferias e locais menos privilegiados da cidade, que geralmente eram distantes e sem infra-estrutura.

Para Santos (1981, p. 81),

Podem ser verificadas nas grandes cidades brasileiras, as formas de estruturação espacial correspondentes à implantação e ao desenvolvimento do capitalismo no país. Trata-se de um fenômeno progressivo de uso seletivo de espaço, atrelado a outro de definição de valores econômicos cada vez mais explícitos. Ainda que a primeira vista, se possa pensar em causa e em consequência, há uma certa autonomia entre esses dois fenômenos, porque interesses especulativos criam valores potenciais para o solo urbano sem relação direta com seu uso, sem muitas considerações a respeito da lógica e da oportunidade do uso em si.

A estruturação da cidade segrega da maioria de seus habitantes o direito a usufruir as benfeitorias que a cidade proporciona.

Para Castells (1983, p. 210), segregação urbana seria a “tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e com intensa disparidade social entre elas, sendo esta disparidade compreendida não só em termos de diferença, como também de hierarquia.”

A segregação sócio-espacial pode ser considerada com um dos fenômenos mais importantes na compreensão da organização interna das cidades como produto da contradição de classes inerentes ao capitalismo. A representação espacial desse conflito se verifica basicamente devido às diferentes capacidades de pagar por sua moradia (qualidade, tamanho e localização) de cada grupo social.

A localização da moradia, fator de segregação, é obtida por meio de diferentes valores para usufruto do espaço.

Sob o modo de produção –o capitalismo –, o espaço é, antes de tudo, objeto, veículo e produto do capital. Por isso mesmo, em termos de determinações gerais, o processo de valorização capitalista do espaço não é outro que a própria valorização do capital [...]. No caso da fixação, que é um pressuposto do capitalismo, isso ocorre não um simples assentamento da população, mas uma gigantesca agregação de valor ao solo sob a forma de capital fixo. (Moraes e Costa, 1999, p. 16)

Não é possível dizer ao certo que essa modalidade de segregação não existia em modelos anteriores à cidade industrial, porém o fato atual é que o processo de segregação sócio-espacial tem se intensificado de forma nunca antes conhecida.

A organização espacial e social das cidades industriais inaugura um modelo de estruturação diferenciado do modelo das cidades pré-capitalistas. De acordo com Gottdiener (1997, p. 14),

Em lugar da forma compacta de cidade que outrora representava um processo histórico em formação há anos, existe agora uma população metropolitana distribuída e organizada em áreas regionais em permanente expansão, que são amorfais na forma, maciças no escopo, e hierárquicas em sua escala de organização social.

A segregação sócio-espacial pode ser vista então como um meio de reprodução social, e nesse sentido o espaço social age como um elemento condicionador sobre a sociedade.

Apesar de as práticas de segregação terem acompanhado a história da constituição e consolidação das cidades brasileiras, é notório o acelerado processo de periferização e favelização, que as grandes cidades brasileiras, principalmente, vêm sofrendo nos últimos anos.

Um dos principais fatores desse acelerado processo é, sem dúvida alguma, o processo de ajuste neoliberal pelo qual o Brasil passou no início dos anos 1990. As migrações da população aos grandes centros em busca de melhoria da qualidade de vida para suas famílias foram recebidas por uma cidade que, embora oferecesse pouca ou nenhuma oportunidade, apresentava-se ainda como uma melhor opção, em vista de suas melhores condições, principalmente no acesso aos serviços públicos. Por isso, a população não cessou a migração rumo às grandes cidades.

De acordo com Raichelis, (2006, p. 33), a cidade, então, passa a ser:

O cenário de reconfiguração dos espaços urbanos, redesenhados pelo agravamento da questão social, pelo encolhimento do trabalho, segundo a regra fordista, pelas diferentes formas de precarização do trabalho e explosão do desemprego, deterioração dos espaços coletivos, privatização dos serviços públicos, pelo estabelecimento de novas formas de segregação e violência urbana, pelos novos

circuitos de pobreza e riqueza, que redefinem os tradicionais modelos de centro e periferia.

Até o início da década de 1960 o Brasil ainda era um país essencialmente agrário. De lá para cá, mais de 100 milhões de pessoas passaram a viver nas cidades. A forma e a localização dessa ocupação na cidade ocorreram de forma bastante segregada.

O modo pelo qual o indivíduo tem acesso a moradia depende do modo pelo qual a sociedade está hierarquizada em classes, e do conflito resultante dessa hierarquização. Sendo assim, o tipo, o local, o tamanho e forma da moradia depende e expressa o modo como cada indivíduo se insere dentro do processo de produção. (Carlos, 1994, p. 171)

O acesso à moradia no Brasil, em especial no período de globalização e flexibilização neoliberal, atinge restritivamente as camadas mais pobres da população, que não têm mais uma fonte de renda fixa capaz de manter a possibilidade, seja de compra ou aluguel, da sua moradia.

Maricato (2000, p. 155) indica três principais fatores do acelerado processo de favelização no Brasil, sendo o primeiro o fato de que o “custo de reprodução da força de trabalho não inclui o custo da mercadoria habitação, fixado pelo mercado privado (...). Isso significa que a favela ou o lote ilegal combinado à autoconstrução foram partes integrantes do crescimento urbano sob a égide da industrialização no Brasil”.

Como segundo fator, a autora destaca que as gestões urbanas têm uma tradição de investimento regressivo, ou seja, a infra-estrutura alimenta a “especulação fundiária e não a democratização do acesso à terra para moradia.” (MARICATO, 2000, p. 157) A localização do investimento público é orientada, em grande parte, pela perspectiva de valorização das propriedades.

O terceiro fator seria a legislação ambígua ou aplicação arbitrária da lei, já que o Brasil possui uma notável desigualdade urbanística. A invasão de terras urbanas não é tolerada nas áreas valorizadas pelo mercado. Nessas localizações a lei é aplicada com rigor. Isso significa que “o direito à invasão é até admitido, mas não o direito à cidade. O critério definidor é o do mercado ou da localização.” (MARICATO, 2000, p. 161).

A novidade do fenômeno de favelização é que, em países como o Brasil, o aumento de pessoas vivendo em espaços urbanos não está atrelado ao aumento de oferta de empregos e crescimento econômico.

De acordo com Davis (2006, p. 23),

Desde 1980 grandes cidades como São Paulo e Belo Horizonte sofreram o fechamento maciço das fábricas e a tendência à desindustrialização. [...] Em consequência é comum o tamanho da economia de uma cidade tenha, surpreendentemente, pouca relação com o tamanho da sua produção e vice-versa. [...] Alguns argumentam que a urbanização sem indústria é expressão de uma tendência inexorável: aquela inerente ao capitalismo do silício de desvincular o crescimento da produção do crescimento do emprego.

Somados os fatores de ajuste neoliberal, flexibilização do trabalho e aumento de trabalhadores no mercado informal, a crescente urbanização desvinculada da oferta de trabalho e, ainda, a incapacidade do mercado habitacional formal de oferecer condições de acesso às camadas mais pobres gerou em todo o mundo, e no Brasil, o aumento significativos de pessoas vivendo em favelas, como demonstra Davis (2006, p. 27):

O crescimento urbano rápido no contexto do ajuste estrutural, da desvalorização da moeda e redução do Estado, foi receita inevitável da produção em massa de favelas. [...] Por necessidade, as pessoas recorrem a barracos construídos por elas mesmas, a locações informais, a loteamentos clandestinos ou às calçadas. (Davis 2006, p. 27)

As favelas como forma de reproduzir a força de trabalho nas cidades são consequência direta do tipo de desenvolvimento econômico que se processou na sociedade brasileira das últimas décadas. “Possibilitou, de um lado, altas taxas de exploração de trabalho, e de outro, forjou formas espoliativas que se dão ao nível da própria condição urbana de existência a que foi submetida à classe trabalhadora.” Kowarick (1980, p. 33)

O surgimento das favelas no Brasil se apresenta como uma alternativa de moradia à população de baixa renda, forçadamente deslocada de áreas centrais ou valorizadas pelo capital imobiliário desde o final do século XIX. No entanto, sua reprodução e crescimento no final da década de 1970 são intensificadas na década de 1990, tornando os níveis de vida da população urbana cada vez mais degradantes.

As primeiras favelas do Rio de Janeiro surgiram na virada do século XIX para o século XX, com a ocupação das encostas dos morros por barracos construídos por ex-escravos, pobres expulsos dos cortiços, soldados que retornavam da Guerra de Canudos, trabalhadores desempregados, imigrantes e outros que buscavam, de alguma forma, um espaço na cidade próximo aos locais onde houvesse trabalho.

O marco inaugural foi o Morro da Providência, que ficou conhecido posteriormente como Morro da Favela, provavelmente por ali existir uma grande quantidade da planta favela, típica da caatinga nordestina e muito abundante no sertão de Canudos. (ABREU, 1997). A partir daí o uso do termo favela se popularizou, passando a ser atribuído às demais ocupações com as mesmas características que as do Morro da Favela.

Centenária, a favela carioca é aquela que opera como referente para se pensar o processo de segregação sócio-espacial das metrópoles brasileiras. Em meados da década de 1920 a população favelada no Rio de Janeiro já contava com mais de 100 mil habitantes. Esse processo crescente durante décadas foi responsável por uma concentração de habitantes em favelas de aproximadamente 78,2%, em países menos desenvolvidos, e, no Brasil, de aproximadamente 36,6%, de toda a população urbana. (DAVIS, 2006, p. 34)

Segundo dados da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2001 havia 1.722.016 domicílios em aglomerados subnormais no Brasil, o que representa aproximadamente 3,92% do total de domicílios existentes no país. No entanto, cabe mencionar que essa pesquisa subestima o número de habitações informais, uma vez que não contabiliza os aglomerados com menos de 50 unidades habitacionais. Entretanto, dados obtidos por meio da Pesquisa Municipal de 2001, divulgada em 2003 pelo IBGE, mostraram uma realidade bem diferente daquela retratada no Censo Demográfico de 2000. De acordo com aquela pesquisa, o Brasil teria mais de 2,3 milhões de moradias faveladas, em 16.433 favelas. (PASTERNAK, 2007, P. 102)

O processo de favelização pode ser percebido como constitutivo do cenário da manifestação da desigualdade social por meio da espacialização da pobreza na dimensão do território urbano. As favelas então passam a constituir como fórmula de sobrevivência no meio urbano, já que são a única solução de moradia para aqueles que não têm como pagar por um terreno em condições legais.

Assim, as cidades do futuro, em vez de feita de vidro e aço, como fora previsto por gerações anteriores de urbanistas, serão construídas em grande parte de tijolo aparente, palha, plástico reciclado, blocos de cimento e restos de madeira. (DAVIS, 2006, p. 29)

Ainda de acordo com esse autor, é possível entender que a favela, como expressão da questão social nas cidades brasileiras, está longe de ser solucionada (e não necessariamente precisa ser), necessitando de intervenções que contemplem visões multifacetadas sobre o processo de favelização e formas de garantir o direito à cidade a essa população.

2.3. A tradição das Políticas para Favelas no Brasil e o Direito à Cidade

De forma crítica Lefévre (1969) expõe que o advento de melhorias trazidas pela ampliação da vida urbana não se deu de forma homogênea à população. O urbanismo, tratado pelo autor como uma ideologia, se apresentou como principal instrumento da burguesia na modificação do espaço urbano. Para tanto, no intuito de preservar seus privilégios e sua própria reprodução social, a burguesia age no sentido de expulsar o proletariado do centro urbano. Esse processo Lefévre denominou “destruição da urbanidade”, que significa a forma desigual como as benfeitorias oriundas desse urbanismo se apresentariam a cada classe social.

Um dos exemplos de materialização desse processo se deu com o Barão de Haussmann, que impôs à Paris dos becos e vielas uma forma urbana ordenada, previsível, limpa e burguesa. Derrubou quarteirões e expulsou da cidade milhares de populares a fim de sanar os problemas urbanos.

As facilidades e benefícios, que deveriam ser desfrutados por todos da cidade, transformam-se em mecanismo que impõe desigualdades entre os habitantes.

Engels (1984, p. 76) descreve suas interpretações sobre o processo desencadeado em Paris pelo Barão de Haussmann:

Por Haussmann entendo não apenas a maneira especialmente bonapartista parisiense de abrir ruas compridas, direitas, largas pelo meio aos apertados bairros operários e de guarnecê-los de ambos os lados com grandes edifícios de luxo, com o que se pretendia não só atingir a finalidade estratégica de dificultar a luta nas barricadas, mas também formar um proletariado da construção civil especialmente bonapartista e dependente do governo e transformar a cidade numa pura cidade de luxo. Por Haussmann entendo também a prática generalizada de abrir brechas nos bairros operários, especialmente nos de localização central nas nossas grandes cidades, quer essa prática seja seguida por considerações de saúde pública e de embelezamento ou devido à procura de grandes áreas comerciais centralmente localizadas ou por necessidades do trânsito, tais como vias-férreas, ruas, etc. O resultado é em toda parte o mesmo, por mais diverso que seja o pretexto: as vielas e becos mais escandalosos desaparecem ante grande autoglorificação da burguesia por esse êxito imediato, mas [...] ressuscitam logo de novo em qualquer lugar e freqüentemente na vizinhança imediata.

Com a necessidade de tirar do alcance dos olhos os frutos da exploração do capital nos centros urbanos, a população de baixa renda perde seu direito à cidade, e é, desde os primórdios da cidade industrial, sujeita à segregação, ora para um local mais próximo, ora para outro tão distante a ponto de inviabilizar o acesso de seus moradores à cidade.

Ainda hoje, o Estado intervém no espaço urbano, conforme demonstra Davis (2006, p. 105):

Seja em nome o progresso, do embelezamento e até da justiça social para os pobres, para redesenhar as fronteiras espacial em prol dos proprietários de terrenos, investidores estrangeiros, a elite com suas casas próprias e trabalhadores da classe média. (...) A escala contemporânea de remoção populacional é intensa: todo ano centenas de milhares, por vezes milhões de pobres são despejados à força de bairros do Terceiro Mundo.

No Brasil, desde o final do século XIX e especialmente a partir do início do século XX, fundamentadas nos ideais de modernização e nas concepções sanitaristas que as sustentavam, as elites políticas e econômicas passam a atuar sobre o território das cidades, transformando-o por meio de intervenções cujo objetivo era adaptar as cidades às demandas produzidas pela necessidade de inserção do país na lógica do capitalismo internacional.

As formas de intervenção nas favelas no Brasil têm como característica principal a influência direta dos períodos políticos na abordagem da questão. É possível identificar pelo menos três momentos distintos: 1º - Remoção e extinção das favelas, com reinstalação da população em outros locais; 2º - Comercialização de novos núcleos habitacionais para população de baixa renda; 3º - Fixação e tratamento urbanístico de favelas.

As políticas urbanas no Brasil devem, necessariamente, ser compreendidas no quadro contraditório da formulação das políticas públicas, isso porque não ocorrem descoladas e sim como integrantes do contexto político-econômico no qual foram instauradas.

As primeiras intervenções do Estado na questão da moradia no Brasil se deram de forma centralizada pelo Governo Federal e datam do final do século XIX, especialmente direcionadas por uma preocupação higienista/sanitária, devido à proliferação de cortiços e favelas. No início do século XX, houve estímulo à construção das vilas operárias; a origem das organizações de seguro social no país data de 1923, com a criação da Caixa de Aposentadoria e Pensões dos Ferroviários, seguida pela criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs), na década de 1930. A partir de 1942, outra forma de intervenção reporta-se às Leis do Inquilinato. Tais políticas denotam a preocupação crescente do Estado com a questão habitacional, e devem ser compreendidas no contexto do desenvolvimento do capitalismo no país.

Em 1946 foram construídas 4.879 casas em doze Estados pela Fundação da Casa Popular. Em 1947 criou-se uma comissão para extinção de favelas. Em 1956 é editada a “Lei das Favelas” pelo Governo Federal, criando linhas de crédito para os Municípios para melhorias em favelas. O tema não era considerado uma prioridade, e ainda não havia uma linha de ação comum sobre o que fazer com as favelas para tratar a questão. (VALLADARES, 1980; Machado da Silva, 1981)

Nessa época é possível identificar a urgência de urbanizar o país, porém essa preocupação vincula-se muito mais à necessidade de embelezamento das cidades do que necessariamente à inclusão dos favelados. Segundo Brandão (1984, p. 187), nesse primeiro período "tudo se urbaniza, não importa se essa urbanização desnute, desampara, desabriga" .

Até 1960, é latente a falta de uma linha de ação comum sobre o que fazer com as favelas. De um lado existiam tendências voltadas a urbanizar as favelas existentes e, do outro, as autoridades municipais elaboravam projetos de transferência dos favelados para

alojamentos provisórios, enquanto eram construídas casas de alvenaria no próprio local, idéia que mais tarde foi abandonada.

As opções alternativas para enfrentar a problemática habitacional começaram a surgir internacionalmente a partir da década de 60, com a constatação do custo excessivo das soluções clássicas, e do custo político e social da destruição de bairros de formação espontânea.

No Brasil da década de 70, era comum o desfavelamento com erradicação total – e compulsória – dos barracos e transferência das famílias para longe do seu local de moradia, instalando-as em conjuntos habitacionais, ou “beneficiando-as” com as verbas de atendimento, em soluções do tipo “retorno ao local de origem”. (BERNARDES, 1986).

O governo militar (1964), caracterizado pela atitude autoritária, enfatizou a produção de casas para venda, em substituição à remoção compulsória de favelas. Foram criados o SFH (Sistema Financeiro Habitacional) e o BNH (Banco Nacional da Habitação), que chegaram a financiar 4,4 milhões de moradias, das quais, no entanto, menos de 13% se enquadravam na categoria de habitação popular (adquirentes com renda de até cinco salários mínimos).

A função do BNH seria então: “[...] orientar, disciplinar e controlar o SFH, para promover a construção e a aquisição da casa própria, especialmente pelas classes de menor renda.” (AZEVEDO, ANDRADE, 1982, p. 61)

O financiamento habitacional proporcionado pelo SFH/BNH até 1986 se revelou um modelo excludente, no qual não havia fontes de financiamento para as parcelas da população que não atingiam a renda mínima, ou não tinham como comprovar sua renda: um terço da população (que recebia até três s.m.) não conseguia se enquadrar na faixa mínima para obtenção de financiamento (de três a cinco s.m.). Os altos custos dos terrenos, devidos à especulação imobiliária e à dependência de empresas privadas na produção habitacional foram fatores agravantes dessa situação. Daí se compreende a denúncia de que “o objetivo principal do SFH era acelerar a acumulação capitalista fundada sobre a desigualdade.” (SACHS, 1999, p.25)

De acordo com Melo (1990, p. 109), “a política urbana se restringia à atuação do BNH, que desenvolvia limitadamente programas nas áreas de habitação e saneamento básico. Pode-se mesmo dizer que esse reducionismo se estende até a promulgação da Constituição

Federal de 1988, quando são lançadas novas bases institucionais para o tratamento da questão urbana.”

Em meados da década de 70, o SFH redireciona sua atuação com a criação de dois novos programas: o Profilurb e o Promorar. O Profilurb (Programa de Financiamentos de Lotes Urbanizados, criado em 1975, era baseado na venda de lotes urbanizados. O Promorar, de 1979, previa reurbanização de áreas de favelas com construção de casas de alvenaria na mesma área, e regularização fundiária. Reconhecendo pela primeira vez a existência e a impossibilidade de acabar com as favelas, o Promorar assume a necessidade de urbanização, com os seguintes objetivos: (i) integrar a população favelada física e socialmente às estruturas urbanas; (ii) manter a população no local onde se encontra; (iii) resolver as questões da propriedade do solo, da provisão de equipamentos e serviços públicos urbanos; (iv) promover a autoconstrução com financiamento e apoio público na provisão do solo e da infra-estrutura; (v) estimular a participação comunitária para o melhoramento do seu meio-ambiente (SACHS, 1999, p. 152).

Na mesma época foi lançado o programa federal João-de-Barro, baseado na autoconstrução assistida pelos poderes públicos, o que representou um certo avanço em relação ao Promorar e ao Profilurb. Experiências de ajuda mútua ocorreram em Goiás, no Paraná e em São Paulo. O Governo Federal chegou a criar o Programa Nacional de Mutirões Habitacionais, na Secretaria Especial de Ação Comunitária, para atendimento a famílias de renda mensal até cinco salários mínimos. Todos esses programas, no entanto, tiveram um alcance pequeno, pois apesar da grande exploração política, o BNH manteve a tendência de priorizar o atendimento às classes médias.

O reconhecimento da necessidade de políticas públicas para fixação das favelas teve início na cidade de São Paulo, com o lançamento, em 1979, dos programas Profavela, Proágua e Proluz, em 1979; e em Belo Horizonte, com o Programa Profavela, em 1985. Com objetivos mais modestos que o Promorar, esses programas previam melhoramentos nas condições locais de habitabilidade, com a participação da comunidade. Acabaram, no entanto, reduzidos a experiências-piloto de saneamento básico em favelas. Em 1980, sob pressão dos moradores de loteamentos irregulares, foi lançado o programa Properiferia, com objetivos ousados de enfrentar os problemas de forma integrada, que, no entanto, só resultou em três projetos-piloto, com intervenção apenas em infra-estrutura.

A partir de 1984, o Governo Federal teve pouca influência na política de desfavelamento. Em 1986, extinguiu-se oficialmente o BNH, deixando um rombo estimado em 6% do PIB (20 milhões de dólares).

No decorrer da década de 80, a questão urbana constituiu-se como um problema nacional, mesmo porque foi visualizada por uma verdadeira teia de movimentos populares, que se articulavam numa infinidade de entidades por todo país. Nesse contexto, situavam-se movimentos populares de creches, mutuários do BNH, inquilinos, loteamentos clandestinos e irregulares, moradores de cortiços, favelados, mutirantes e outros.” (LAVERDI, 1999, p. 171)

A resultante dessa pressão dos movimentos sociais foi, sem dúvida alguma, a incorporação das demandas por moradia na Constituição de 1988.

A Carta de 1988 representou um marco na reforma urbana, uma vez que incorpora em um de seus capítulos a Política Urbana, na qual apresenta instrumentos de democratização da gestão municipal, regularização fundiária e redistribuição da renda gerada na cidade. O princípio da Função Social da Propriedade, presente nas Constituições Brasileiras desde 1934, assume em 1988 um caráter estruturador da Política Urbana no país. (KOWARICK, 2000)

“A Constituinte possibilitou a ampliação da coalização em torno das aspirações comuns dos movimentos sociais, consolidando o “direito à cidade” como representação legítima do urbano.” (KOWARICK, 2000, p. 131)

Os governos Collor e Itamar Franco (1990 a 1994) não representaram avanços em termos de habitação de interesse social. Formularam-se, nessa época, duas propostas de programas: “Habitar-Brasil” e “Morar-Município”, que previam a produção em larga escala, a descentralização e a gestão popular, mas que não evoluíram em função do plano de estabilização econômica - Plano Real. (RIBEIRO, 1994)

Nos anos 90 emerge a competição entre dois padrões de abordagem da questão urbana: o de caráter social e redistributivista com base nos ideários da reconstrução democrática e da Reforma Urbana, inscritos na Constituição de 1988; e o neoliberal cuja doutrina se sustenta nos pilares da desnacionalização das empresas estatais, da desregulamentação das atividades econômicas e sociais pelo Estado e da desuniversalização dos padrões de proteção social advindos do Estado de Bem Estar Social. Neste caso a conseqüência é a redução da atuação da esfera pública favorecendo a ampliação do espaço dos interesses privados, reforçando a lógica do aumento da desigualdade e da exclusão [...] (MORAES, 1996, p. 1006)

Em 1992, o Programa Prosanear foi criado pelo Governo Federal com o foco principal na solução para o saneamento básico de assentamentos precários. Esse programa já acenava com a percepção da necessidade de interação com a população beneficiada, tendo sido precursor dos programas de ação integrada.

É nesse contexto que o Programa Habitar-Brasil (financiado pelo BID), iniciado no ano de 2000, já conta em sua formatação com uma visão abrangente da necessidade de ações integradas nos assentamentos precários, a partir dos seguintes princípios: fortalecimento institucional, preocupação com a integração ao tecido urbano e medidas de estabilização da expansão.

Em 2002, com o desafio de aprimorar a gestão integrada nos projetos de saneamento ambiental e urbanização de áreas precárias visando à sustentabilidade, o Governo Federal cria o PAT-PROSANEAR, Projeto de Assistência Técnica, que, além de desenvolver os projetos específicos de saneamento, capacitava os agentes executores, fomentava o fortalecimento institucional e propiciava projetos complementares de requalificação urbana.

Recentemente, foi lançado pelo Governo Federal o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), que consiste basicamente em medidas de desoneração fiscal, de controle de gastos públicos com pessoal, de melhoria do ambiente de negócios, de incentivos setoriais e investimentos em setores de infra-estrutura logística e social. Essas políticas visam atingir o objetivo precípua do programa: alavancar o crescimento econômico do Brasil. (DA MATA, 2007)⁴

Dos doze bilhões de reais do Orçamento da União previstos para Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no setor habitacional, no período 2007-2010, a maior parte deverá ser destinada à urbanização de favelas, principalmente nas regiões Sudeste e Nordeste.

Porém, ainda são necessários, além dos investimentos em infra-estrutura, investimentos efetivos na geração de postos de trabalhos formais e inclusão dessa parcela da

⁴ Da Mata, Daniel, 2007. Artigo – As favelas e o PAC consultado em 01/12/2007, disponível no endereço: <http://clipping.planejamento.gov.br/Noticias.asp?NOTCod=357804>

população nesses postos. De acordo com Araujo (2007)⁵ é preocupante a desmobilização atual dos movimentos populares em relação às ações do PAC. “Esperamos do PAC uma contrapartida social que vá além da oferta de emprego temporário durante as obras, uma contrapartida que se reverta em ganhos em cidadania e direitos.”

Bava (2002) aponta que experiências inovadoras têm se constituído mecanismos de cooptação e de controle político pelos setores conservadores, prestigiando a imagem dos governantes, desarticulando a capacidade de pressão de importantes setores da sociedade, e mantendo rigorosamente sob controle as manifestações e demandas populares.

2.3.1. Estatuto da Cidade e a proposta de implementação do Direito à Cidade no Brasil

Precedida pelas lutas dos movimentos sociais para a incorporação de um capítulo próprio na Constituição de 1988, a regulamentação da Política Urbana só viria onze anos após a Constituinte, com a aprovação em 2001 do Estatuto das Cidades, que definiu princípios, objetivos, diretrizes de ação e instrumentos de gestão urbana a serem utilizados.

Um dos principais movimentos responsáveis pela inclusão do direito à cidade na Carta Magna foi o Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU – e o Fórum Nacional de

⁵ Araújo, Marianna. Artigo - PAC para as favelas do Rio é o primeiro plano federal de urbanização, consultado em 01/12/2007, disponível no endereço:
<http://www.observatoriodefavelas.org.br/observatorio/noticias/noticias/4611.asp>

Reforma Urbana – FNRU –, que agrupavam grande parte dos movimentos sociais urbanos da época. O FNRU apresentou à Constituinte Emenda Popular com 130.000 assinaturas, cuja proposta foi utilizada como base para inclusão do capítulo sobre a Política Urbana no Texto Constitucional. Nessa perspectiva, o reconhecimento do direito à cidade surge de lutas e reivindicações urbanas das últimas décadas, como um direito fundamental, difuso e coletivo. (MARTINS, 2006)

Ainda segundo Martins (2006, p. 134), o direito à cidade é concebido como:

Direito fundamental e concerne à participação dos habitantes das cidades na definição legítima do destino que estas devem seguir. Inclui o direito à terra, aos meios de subsistência, à moradia, ao saneamento ambiental, à saúde, à educação, ao transporte público, à alimentação, ao trabalho, ao lazer e à informação. [...] Além disso, o 'direito à cidade' propugna a gestão democrática da cidade, entendida como a forma de planejar, produzir, operar e governar as cidades submetidas ao controle social e participação da sociedade civil, e a função social da cidade e da propriedade, como prevalência do interesse comum sobre o direito individual de propriedade. É a idéia do uso socialmente justo do espaço urbano para que os cidadãos se apropriem do território, democratizando seus espaços de poder, de produção, de cultura, dentro de parâmetros de justiça social e da criação de condições ambientalmente sustentáveis.

Outro fator determinante para o reconhecimento do direito à cidade no Brasil foi a realização, em 1996, na cidade de Istambul, da Conferência Global das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos, Habitat II. Um dos principais produtos dessa Conferência foi a criação da Carta Mundial do Direito à Cidade, onde se preconizou promover e regular práticas relativas a esse novo direito, estabelecendo meios para o fortalecimento das reivindicações urbanas. (MARTINS, 2006)

Com a aprovação em 2001, o Estatuto da Cidade reafirma a necessidade de planejamento urbano, focando-se nos desafios de garantir o direito à cidade e a função social da cidade aos seus habitantes.

De acordo com Saule Júnior, (2007, p. 50),

Com o Estatuto da Cidade, ocorre um profundo impacto no direito à cidade, que deixa de ser um direito reconhecido somente no campo da política e passa a ser um direito reconhecido no campo jurídico. Com o Estatuto da Cidade, o direito à

cidade se transforma num novo direito fundamental no direito brasileiro, integrando a categoria dos direitos difusos e coletivos.

Um dos avanços primordiais do Estatuto da Cidade foi a exigência de atuação que priorize a redistribuição das valias-urbanas para toda a coletividade, já que o direito à cidade, preconizada em seu escopo, atua como pressuposto para a efetivação da função social da cidade:

O direito à cidade retrata a defesa da construção de uma ética urbana fundamentada na justiça social e cidadania, ao afirmar a prevalência dos direitos humanos e precisar os preceitos, instrumentos e procedimentos para viabilizar as transformações necessárias para a cidade exercer sua função social. (SAULE JR., 2007, p. 50)

As principais contribuições do Estatuto para as intervenções em favelas, além dos já citados acima, são a previsão de gestão democrática das cidades, o estabelecimento das ZEIS- Zonas Especiais de Interesse Social –, a concessão especial de uso para fins de moradia e o usucapião especial de imóvel urbano. (MARTINS, 2006)

Tecnicamente, o Estatuto da Cidade fez a regulamentação de dois artigos do capítulo de Política Urbana da Constituição Federal de 1988, os artigos 182, e 183. Além disso, o Estatuto da Cidade dá conteúdo concreto a dois importantes incisos do artigo 5º da Constituição: “XXII – é garantido o direito de propriedade; XXIII – a propriedade atenderá a sua função social.”

Trata-se de princípio constitucional relevante, uma vez que introduz o conceito de justiça social no direito de propriedade. Este direito prossegue existindo, e a Constituição o garante. Mas admitem-se situações em que o direito individual à propriedade, conquanto respeitável, é menor que o interesse social, inclusive quanto às propriedades urbanas.

São as municipalidades, nas suas esferas de atuação, que deverão gerir o seu território buscando o equilíbrio entre o interesse público e o privado.

Os principais instrumentos do Estatuto da Cidade de relevância estão descritos a seguir.

2.3.1.1. Gestão Democrática das Cidades

O capítulo IV da Lei Federal 10.257/2001 trata da gestão democrática das cidades. Prevê a utilização de diversos instrumentos para a ampliação da participação popular na administração dos negócios públicos, como afirmam o artigo 43 e os seus incisos:

- Órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;
- Debates, audiências e consultas públicas;
- Conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; e,
- Iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Além disso, o artigo 44 refere-se explicitamente à gestão orçamentária participativa, valendo para iniciativas do executivo municipal como o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. Debates, audiências e consultas públicas tornam-se obrigatórias para a sua aprovação pelo legislativo local.

2.3.1.2. ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

Este é um instrumento aplicável a assentamentos habitacionais surgidos espontaneamente, caracterizados por irregularidades jurídicas ou urbanísticas na ocupação do solo urbano. O conceito envolve a flexibilização dos parâmetros urbanísticos quanto ao uso, ocupação e parcelamento do solo, a partir do reconhecimento das tipicidades locais, para facilitação da regularização fundiária do assentamento. A figura da ZEIS é um instrumento do zoneamento destinado a combater a segregação, garantindo uma função urbana prioritária, em geral já instalada de fato na área: a moradia de baixa renda. Recomenda-se o uso deste instrumento em conjunto com instrumentos de regularização de posse definidos por Plano de Regularização Fundiária Sustentável, que deverá garantir a manutenção da finalidade original do uso: a moradia de interesse social. A delimitação da ZEIS dificulta a especulação imobiliária, por baixar o valor da terra, garantindo a prioridade do seu uso para fins sociais.

2.3.1.3. Concessão especial de uso para fins de moradia

Trata-se de um instrumento aplicável à posse de Terras públicas. O mecanismo prevê um contrato entre o município e os moradores de terrenos públicos municipais, para utilização dos mesmos como moradia, por um determinado tempo. Com os respectivos artigos do Estatuto da Cidade vetados pela Presidência da República, este instrumento foi regulamentado pela Medida Provisória nº 2.220. Em geral, este mecanismo de intervenção tem que ser precedido da desafetação da área pública, que normalmente já tem uma destinação legal (pela Lei Federal 6.766) definida como área verde, institucional ou circulação.

Este instrumento gerou muita polêmica, tanto em torno da questão da não garantia de propriedade da terra, quanto em torno da necessidade ou não de pagamento pela concessão, e ainda quanto à titularidade individual ou coletiva da concessão. São definições que tem causado conseqüências, ora positivas e ora negativas, nos programas de regularização fundiária, e que merecem um aprofundamento em estudos de casos reais.

2.3.1.4. Usucapião Especial de Imóvel Urbano

Na verdade, a figura da usucapião é antiga na legislação brasileira. Caracteriza-se a usucapião pela atribuição de domínio da propriedade a quem prove uso ininterrupto de pelo menos cinco anos de área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, para moradia de sua família, sem que detenha outro título de propriedade ou enfrente oposição jurídica à sua posse. Há também a figura da usucapião coletiva, esta de importância tal que vale a pena citar integralmente os seus termos:

Artigo 10 - As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para a sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são suscetíveis de serem usucapidas coletivamente,

desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.
(Brasil, 1988)

Este é um artigo voltado diretamente à regularização de favelas e loteamentos ditos clandestinos em áreas particulares, onde a situação de ilegalidade se prolonga, inibe ou impede intervenções públicas de infra-estrutura, prolongando as condições de incerteza e de marginalidade social de seus moradores. Ela é um complemento, com efeitos jurídicos sobre a propriedade, à declaração de determinadas áreas como de Interesse Social para a finalidade de extensão de serviços públicos básicos pelo Estado.

Apesar dos avanços do Estatuto da Cidade, não é possível verificar impactos reais no direito à cidade para os seus habitantes, em especial para aqueles que não têm garantido direito algum. O fato é que o direito à cidade inclui tacitamente uma premissa de garantia de direitos, que possivelmente não será vista tão brevemente, dada a própria natureza do capital. Ter direito à cidade significa, principalmente, ter direito a ter direitos, ter acesso e participação na sociedade e a tudo que ela possibilite. (LEFÉBVRE, 1991)

Esse direito amplo, que se configura quase como uma condição para o exercício dos demais direitos, não pode ser entendido apenas como instalação de infra-estrutura em favelas – e sim como uma distribuição equitativa dos benefícios da vida urbana.

É necessária atenção para que o planejamento urbano previsto no Estatuto da Cidade não incorra em mais uma forma de segregação, como demonstra Souza (2006, p. 55): “as mudanças promovidas pelo planejamento bem podem ser efetivadas com o objetivo de consolidar e estabilizar uma ordem social injusta”. Exatamente por esse motivo faz-se tão necessário a observância quanto aos cumprimentos das premissas contidas no direito à cidade institucionalizada pelo Estatuto.

Capítulo 3 – A Nova Onda de Segregação Sócio-Espacial no DF: O caso da Vila Estrutural

3.1. Intervenção do Estado e as Ondas de Segregação Sócio-Espacial no DF – Breve Histórico

A urbanização do Distrito Federal é resultado de processos socioeconômicos e políticos, fortemente condicionados pela ação do Estado. Atualmente o espaço urbano do DF está caracterizado por acentuados desequilíbrios sócio-espaciais resultantes da intervenção das forças governamentais.

De acordo com Penna (1991, p. 69), a política urbana do GDF, elaborada depois da inauguração da capital, está assentada em três estratégias básicas:

- 1) Preservação da função capital administrativa do país;
- 2) Preservação do desenho físico/arquitetônico do Plano Piloto;
- 3) Pressão da demanda habitacional sobre o espaço pouco dinâmico de oferta de terras.

A ocupação do espaço urbano de Brasília se deu no período de expansão urbana brasileira e ocorreu primeiramente, em decorrência da construção da nova capital. Apesar de não fazer parte do trecho industrial do país, Brasília se tornou um grande pólo de migração. Antes mesmo da inauguração de Brasília, em 1960, já viviam aqui cerca de 127.000 pessoas, na grande maioria, trabalhadores da construção civil. (PAVIANI, 1985)

Segundo Farret (1985, p. 19),

a construção de Brasília, ao contrário das justificativas simplistas, constitui-se num passo lógico dentro do processo de acumulação que impõe determinados padrões de divisão social e espacial do trabalho. A política territorial nada mais seria que a intermediação do Estado nesse processo.

É possível destacar em Brasília períodos ou ondas de segregação sócio-espacial⁶ que se iniciam antes mesmo da conclusão das obras da nova capital, tema trabalhado com muita propriedade por autores como Paviani (1976), Farret, (1988), Penna (1991), Gouvêia (1995) e outros pesquisadores que contribuíram para a construção do debate em Brasília.⁷

De acordo com Penna (1991, p. 56), na evolução do espaço urbano de Brasília pode-se identificar:

períodos conjunturais de estruturação espacial correspondentes a um número idêntico de políticas urbanas formuladas pelo Estado. [...] A análise desses períodos mostrou que eles formam ondas de expansão e retração do crescimento urbano, segundo o resultado do jogo de forças políticas que agiram na sua construção.

A primeira onda de segregação sócio-espacial no DF ocorreu entre 1956 e 1973, e teve como característica principal, segundo Ferreira e Ignez (1985) a “implantação do centro e a criação da periferia”. Mesmo antes da conclusão das obras da nova capital, já surgiam às primeiras formas de segregação da população.

Nesse período surgem as primeiras repostas do GDF à questão urbana, resultando na criação das primeiras cidades-satélites, a implantação da Cidade Livre Taguatinga, Candangolândia, Vila Planalto, Cruzeiro e Ceilândia, além das duas cidades pré-existentes, Brazlândia e Planaltina, que deveriam abrigar populações removidas de favelas e trabalhadores da construção civil. (HOLAND, 2003, p. 8)

Previstas inicialmente como possibilidades de expansão de Brasília, as cidades-satélites se tornam focos de segregação da população que não detinha o direito à cidade. De acordo com Ferreira e Ignez (1985), a principal característica da ocupação de Brasília é o fato

⁶ Idéia trabalhada pelo professor Dr. Perci Coelho, também encontrada no trabalho População e Meio-Ambiente: reflexões sobre Brasília apresentado por Ana Maria Nogales Vasconcelos no primeiro colóquio do Projeto Quintas Urbanas.

⁷ Podemos destacar no acompanhamento da urbanização no Distrito Federal (DF) em inúmeros trabalhos científicos publicados a partir de 1985 como “Brasília, Ideologia e Realidade: Espaço Urbano em Questão”. São Paulo, Ed. Projeto/CNPq e, a partir de 1987, sob o patrocínio da **Coleção Brasília**, da Editora UnB, com diversas coletâneas como Urbanização e Metropolização – A Gestão dos Conflitos em Brasília (1987), Brasília – A Metrópole em Crise (1989), A Conquista da Cidade – Movimentos Populares em Brasília (1991) e Brasília – Gestão Urbana: Conflitos e Cidadania (1999), Brasília: Controvérsias Ambientais. Todos sob a organização de ALDO PAVIAN e contribuições de diversos autores.

de as periferias, por meio das cidades-satélites, terem surgidos e se expandido junto com a construção e ocupação do centro, diferenciando-se da maioria das capitais, onde a ocupação do centro se deu primeiramente.

Em volta de cada canteiro de obras, havia favelas que envolviam famílias de operários. Daí a criação dos núcleos periféricos, para as populações, 'dando terreno' para que se instalassem de uma forma ou de outra. Como consequência, os núcleos se transformaram em verdadeiras cidades, as chamadas cidades-satélites, que tomaram o lugar das cidades-satélites que deveriam ocorrer. (COSTA, 1974, p. 26)

A utopia de melhores condições de vida que impulsionou grande parte da migração à Brasília se deparou com a realidade cada vez mais presente nas cidades brasileiras, a segregação sócio-espacial das camadas mais pobres.

A segunda onda de segregação, de 1974 a 1987,

foi determinada pela política de consolidação da cidade, constituindo importante fase de expansão e crescimento urbano. Legitimaram-se então as estratégias de intervenção estatal no espaço urbano, pela formulação dos planos de expansão urbana e avanço da estrutura, polinucleada do DF." (PENNA, 1991, p. 59)

Nesse período foram criadas apenas as cidades de Samambaia e Águas Claras, já que a preocupação do governo voltava-se à expansão do adensamento nas cidades já existentes.

Na terceira onda de segregação sócio-espacial (1988 a 1990),

evidenciaram-se fortemente as contradições sócio-espaciais, que determinaram uma nova fase de expansão urbana, como resultado da pressão social, principalmente da população de baixa renda, por melhores condições de moradia". (PENNA, 1991, p. 59)

Nesse período o governo local inverte a lógica de remoção e passa a ofertar lotes semi-urbanizados à população, criando novas cidades: Riacho Fundo, Santa Maria, Recanto das Emas e São Sebastião.

A última nova de segregação, de 1990 aos dias atuais, é caracterizada por uma proliferação de loteamentos clandestinos e irregulares, ou seja, o aparecimento da cidade

ilegal, que será ocupada por populações com alto nível de renda, mas também como solução de moradia para camadas mais pobres. Como exemplo é possível citar os condomínios particulares espalhados por todo território do DF.

Apesar das diferenciações em ondas de segregação, as práticas no DF direcionadas à população de baixa renda têm historicamente um caráter de remoção para a periferia, mesmo em períodos nos quais a oferta de lotes não veio atrelada à ação de remoção. Nesses casos, entretanto, a prática de remoção era retomada quando surgiam novas invasões em áreas onde essa população não era desejada.

A prática de ofertas de lotes nas cidades-satélites não veio acompanhada de uma política urbana inclusiva, e acabou por se tornar fonte de barganha, principalmente eleitoral, entre políticos e as camadas que precisavam de um local para morar.

A ação governamental no DF, se pautou pela produção de moradias de baixa qualidade para viabilizar interesses eleitoreiros, segregando a massa operaria nas periferias distantes e desenvolvendo um controle do solo urbano que funcionou como instrumento de elevação dos preços dos imóveis da cidade. (GOUVÊIA, 1998, p. 90)

Em Brasília, a prática de atrair populações foi feita, com o apelo irrecusável da oferta do lote urbano. A perspectiva de se resolver o mito da terra para morar, representou um aceno que logo se espalhou pelo país, a distribuição de lotes só fez aumentar o imaginário popular do sonho da casa própria. (PIUBELLI, 2001)

Assim, as políticas de remoção e assentamento que ocorreram em Brasília trataram a questão urbana reduzindo-a às ofertas de lotes, sem que houvesse uma preocupação efetiva com criação de empregos, melhoria do transporte, oferta de infra-estrutura e equipamentos comunitários.

A erradicação da Via IAPI se constitui no exemplo mais marcante deste período devido à forma como se processou a sua remoção, bem como a sua dimensão, composta de 12.000 barracos, com uma população de 82.000 pessoas, foi removida contra a vontade de seus moradores, para um local, sem infra-estrutura urbana ou comunitária cerca de 30 km do plano piloto. (GOUVÊIA, 1995, p. 678)

No entanto, percebe-se atualmente, uma nova característica na resposta do GDF às ocupações irregulares, invasões e favelas – a política de fixação na área. Provavelmente essa nova fase esteja relacionada tanto à escassez de terras no DF, impossibilitando a remoção desses invasores, quanto à nova abordagem do tratamento de favelas que o Brasil vem seguindo que é a fixação e tratamento urbanístico, previstos principalmente no Estatuto da Cidade.

Podemos destacar assim que existem hoje diversas ocupações irregulares com possibilidade de fixação no DF, segundo PDOT de 1997 (reavaliada por leis e decretos em 1999, 2000 e 2003).

De acordo com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – SEDUMA –, existiam no Distrito Federal, em 2006, 347 parcelamentos urbanos⁸ informais, que abrigavam aproximadamente 533.578 habitantes (sem contar o Varjão, a Vila Estrutural, o Itapoã e o Condomínio Sol Nascente na Ceilândia, que deverão ter tratamento diferenciado pelo GDF).

Os parcelamentos irregulares do DF, levantados em 2006 são:

Setor Habitacional Tororó; Setor Habitacional Água Quente; Setor Habitacional Arniqueira; Setor Habitacional Vicente Pires; Setor Habitacional Alto da Boa Vista; Setor Habitacional Boa Vista; Setor Habitacional Contagem; Setor Habitacional Fercal; Setor Habitacional Grande Colorado; Setor Habitacional Nova Colina; Setor Habitacional Região dos Lagos; Setor Habitacional Mansões Sobradinho; Setor Habitacional Aprodarmas; Setor Habitacional Arapoanga; Setor Habitacional Mestre D'Armas; Setor Habitacional Taquari; Setor Habitacional Vale do Amanhecer; Setor Habitacional Dom Bosco; Setor Habitacional Jardim Botânico; Setor Habitacional São Bartolomeu.

Os demais parcelamentos estão fora de setores habitacionais.

Os loteamentos irregulares abrangem um universo da população de variados níveis de renda, porém, de acordo com o Diagnóstico Preliminar dos Parcelamentos Urbanos Informais do DF⁹ realizado pela SEDUMA, a maior parte é de moradores de baixa renda, o que demonstra a insuficiência das políticas urbanas do DF. “Como em todo país, os dados

⁸ Não foram contabilizados, aqui, os parcelamentos irregulares em áreas rurais.

⁹ Disponível no endereço eletrônico: <http://www.seduma.df.gov.br/sites/100/155/00000050.pdf>

pesquisados confirmam que o maior número de parcelamentos informais, 191 empreendimentos, se destina a abrigar população de baixa renda, servindo de moradia para 369.692 habitantes.” (SEDUH, 2006, p. 62)

O que torna o surgimento desses núcleos urbanos um fenômeno ainda mais complexo é o potencial eleitoral representado pelos moradores, algo estimado em cerca de 500 mil pessoas. Toda eleição que se aproximava transformava-se num verdadeiro palanque de defesa da regularização desses empreendimentos, os quais, a olhos vistos, cada vez mais se transformavam em núcleos urbanos de elites. A voz do povo era a voz dos servidores e integrantes dos poderes, que não queriam pagar aluguel e por isso justificavam a compra de lotes em glebas de propriedade pública, em unidades de conservação, em zonas rurais. E, a cada eleição, nova promessa de que tudo seria trazido para a regularidade - e, diante de tais promessas, mais e mais parcelamentos ilegais iam se formando”. (QUEIROGA, 2002, p. 153)

As invasões no DF ocorrem devido à existência de uma população que não é atendida pela oferta de imóveis e terra pelo mercado. Nunca existiu uma política pública voltada para a habitação social que atendesse de forma satisfatória a população de baixa renda; a possibilidade de regularização fundiária para essa parcela da população significa, portanto, o resgate da cidade – a conquista de um endereço e de um imóvel para morar com segurança de posse.

3.2. A Vila Estrutural - A última onda de segregação no DF

Caldeira (2000) analisa padrões históricos de segregação social e identifica pelo menos três formas diferentes utilizadas no espaço urbano das cidades ao longo do século XX: Na primeira, que vai do final do século XIX até os anos 1940, a segregação se dava por meio de diferenciações nos tipos de moradia, mas elas coexistiam na cidade.

Na segunda, que vai dos anos 1940 aos anos 1980, concretiza-se a oposição centro-periferia, onde as camadas mais pobres são distanciadas da cidade para bairros sem acesso à infra-estrutura encontrada no centros e nos bairros mais abastados.

A última, que vem tomando força desde os anos 1980, o centro e periferia passam a conviver.

Uma terceira forma urbana vem se configurando e mudando consideravelmente a cidade e sua região metropolitana. Essas transformações recentes estão gerando espaços nos quais os diferentes grupos sociais estão muitas vezes próximos, mas separados por muros e tecnologias de segurança, e tendem a não circular e/ou interagir em áreas comuns. (RAICHELIS, 2006, p. 34)

Considerando que Brasília é posterior a 1940, observamos desde a sua criação o padrão de distanciamento para as periferias, aqui materializadas como cidades-satélites. A Vila Estrutural, foco desse estudo tem exatamente as características do último momento descrito por Caldeira (2000), já que, apesar de periferia, não se encontra afastada do centro, a apenas doze km do Plano Piloto.

Os fatos marcantes dessa última onda de segregação no DF, além da compatibilidade com o modelo proposto por Caldeira, são a irregularidade, a ilegalidade e a precariedade das ocupações, em especial das de baixa renda, após 1990. Se hoje as famílias de baixa renda não são mais removidas, a permanência no local vem acompanhada de um descaso total em relação à implantação de infra-estrutura e às negociações para regularização da área.

É neste contexto que surge em 1970 a ocupação da Vila Estrutural, denominada dessa forma por margear a Via Estrutural, que liga o Plano Piloto a Taguatinga, e que está localizada em área privilegiada, próxima do Cruzeiro, do Setor de Indústria e Abastecimento, do Plano Piloto e do Parque Nacional de Brasília, cercada pelo Aterro Controlado do Jóquei.

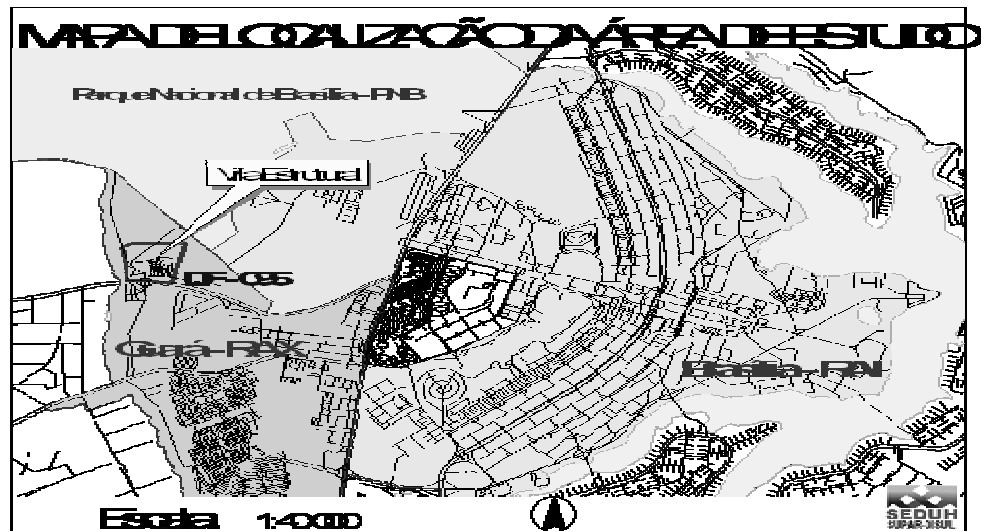


Ilustração 01 – Mapa de Localização da área de estudo.

As ocupações irregulares, assistidas de forma pacífica pelos governos após a finalização das ações de remoções, passam anos sem receber propostas por parte do Estado. Recentemente, com o advento do Estatuto da Cidade, essas ocupações de baixa renda ganham um caráter especial, ao serem consideradas Zonas Especiais de Interesse Social, e passam a ser alvo de propostas, na grande maioria, pressionadas por questões ambientais.

A ocupação da Estrutural remonta ao início da década de 70, com a instalação de moradias precárias por catadores de lixo, que sobreviviam dos resíduos depositados no aterro controlado do Jóquei Clube, mais conhecido como “Lixão do Jóquei”. Apesar de ambientalmente frágil, a Vila está inserida em posição estratégica no conjunto do tecido urbano do DF.

De acordo com um dos pioneiros da ocupação Entrevista, não havia por parte deles a intenção de constituir uma invasão como a que se transformou na Vila Estrutural.

Fomos chegando aos poucos, primeiro eu e a família, depois mais umas pessoas que a gente sabia que precisavam se virar, e como o lixo era uma forma mais fácil de ganhar dinheiro, porque não tinha emprego, a gente veio parar aqui e foi ficando. Ninguém, quando começou a trabalhar com o lixo, achava que ia ficar aqui a vida toda. A gente pensava que ia arrumar logo outro trabalho pra fazer, já que a gente veio do Maranhão pensando em melhorar de vida. (Entrevista 1, 60 anos, morador da Vila Estrutural há 30 anos)

Durante as décadas de 1970 e 1980 a ocupação pouco cresceu. A partir de então, foi se consolidando devido ao aumento do número de catadores e ao assentamento de pequenas chácaras (plantio de subsistência) realizado pela Secretaria de Agricultura ao longo do córrego Cabeceira do Valo. Em 1993 foram cadastradas 393 famílias residentes, das quais 149 sobreviviam da atividade de cata do lixo.

Acho que todo mundo que veio pra cá nessa época queria mesmo era sair – a gente via como o governo fazia, se tinha invasão eles iam lá e davam um lote, eu mesmo vim pra cá porque um parente meu tinha ganhado um lote, e eu saí do Piauí pra tentar a sorte por aqui. Acho que ninguém, fora os catadores, queria ficar aqui no meio do lixo, mas aí o povo foi chegando, foi ficando, e era até bom aqui porque era perto do serviço, acabou que a gente nem quis mais embora. (Entrevista 10, 63 anos, morador da Vila Estrutural há quinze anos.)

Já em 1994, o número de famílias residentes duplicou e passou para cerca de 700, devido ao significativo processo de invasão desordenada.

É importante frisar o porquê da utilização do termo invasão, já que foi escolhido metodologicamente o conceito de favela. Na vila Estrutural, é possível notar dois momentos distintos, relatados pelos próprios moradores. O primeiro momento compreende a ocupação promovida pelos catadores, que tinha como objetivo principal se manter próximo à fonte de renda. O segundo momento, caracterizado pelo aumento significativo de residentes que não eram catadores, é aqui denominado “invasão”.

De acordo com Valadares, Kayat (1983, p. 15),

Diferente do processo de constituição das favelas, as invasões se caracterizam por serem movimentos coletivos organizados. Estas ocupações se dão de forma rápida, sendo os lotes demarcados por barracos construídos imediatamente com qualquer tipo de material, desde plástico, papelão. (Valadares, Kayat 1983, p. 15)

Em 1994, pessoas lideradas por deputados distritais, principalmente o Dep. José Edmar, citado em todas as entrevistas realizadas, ocuparam com barracos de madeirite a

antiga invasão. O governo recém-eleito então lutou para remover os invasores, mas o número de barracos só aumentou.

Eu vim morar aqui porque o seu Edmar prometeu que a gente ia ganhar o lote, e como eu tava pagando aluguel na Samambaia resolvi arriscar. A gente veio muita gente junta, e logo a gente construiu os barracos para dizer quem ia ficar com qual lote. Depois que a gente mudou ficamos pagando uma mensalidade de R\$ 10,00 pro seu Edmar e a dona Marlene, dizendo eles que era pra garantir o lote. Se eu acho ruim morar aqui? Acho não, o povo por aí fala que fede, que tem violência, mas eu não tinha mesmo como pagar aluguel, agora eu moro na minha casa própria. (Entrevista 5, 49 anos, moradora da Vila Estrutural há treze anos)

Em 1995, com a posse do novo governo, as tensões e pressões para remoção da área só crescem, mas o então Governador Cristovam Buarque veta a criação da cidade Estrutural, que já havia sido aprovada na Câmara Legislativa.

De julho de 1997 a setembro de 1998, o Governo desencadeou a Operação Tornado, coordenada pela Polícia Militar do DF, visando defender a propriedade do GDF. Foram empregadas inúmeras tentativas, algumas impopulares, como a derrubada de barracos, a proibição da entrada de materiais de construção, gás de cozinha e alimentos para abastecimento dos supermercados; no entanto, a invasão e a resistência cresciam diariamente.

A rua do Calvário foi palco da Operação Tornado, quando em 1998 a polícia militar invadiu barracos provocando a morte de um policial e cinco moradores, ferindo ainda 32 pessoas e prendendo outros 51. Desde então, diversos projetos de fixação da Vila foram apresentados à Câmara Legislativa.

Aquilo foi horrível, eu já tinha sido removido de outro lugar, não acho que o governo precisava fazer daquele jeito, acabou matando pessoas. Acho que o governo do Cristovam ficou com raiva porque a gente veio pra cá e o Dep. Edmar lutava pra que a gente ficasse, como esse governo era do PT, não ia deixar a gente ficar. (Entrevista 2, 38 anos, morador da Vila Estrutural há quatorze anos)

Em 1998, parte da área foi destinada ao Setor Complementar de Indústria e Abastecimento – SCIA, cerca de 980 lotes, numa nova investida do governo de desconstituir a Vila através da implantação de um parcelamento registrado em cartório destinado a grandes empresas.

O deputado José Edmar foi um dos principais responsáveis pelos Projetos de Fixação da Estrutural. Em 1999, ele apresentou uma proposta para transformar a Estrutural em Vila Operária, mas o projeto foi vetado.

Com os fracassos nas tentativas de remoção da Vila, começa a implantação de infraestrutura, em 1999, a CEB instala iluminação pública em toda Vila. A agregação de infraestrutura somadas às expectativas dos moradores com a eleição do Governador Joaquim Roriz, em 1999, faz a ocupação da vila crescer ainda mais.

Quando eu vi que o Roriz ia ganhar, tratei logo de trazer minhas coisas pra cá, minha irmã já morava aqui, mas eu não queria. Vim porque achava que eles iam tirar o povo e muita gente ia morrer, igual na vez do Cristovam. A gente foi até comemorar lá no palácio, e pedir pro Roriz deixar a gente aqui. O Roriz é melhor, ele já tinha dado um monte de lote por aí, ia dar pra gente também. (Entrevista 4, 40 anos, moradora da Vila Estrutural há oito anos)

Ainda em 1999, o governo lança a proposta de transferência das famílias para apartamentos populares de 40 a 60m² em outras cidades, como Samambaia, porém a proposta não é levada adiante. A Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação – SEDUH – inicia o cadastramento e identifica 3.967 famílias.

Em 2001, com o advento do Estatuto da Cidade, o deputado José Edmar lança mais um projeto de fixação da área, agora respaldado pelo Estatuto.

O interesse e a necessidade de sua regularização ensejaram que, em 2002, a Câmara Legislativa do DF aprovasse a Lei nº 530, que criou a Vila Estrutural e a declarou como Zona Habitacional de Interesse Social e Público – ZHISP –, dando início ao processo de fixação da população da Vila Estrutural. Em dezembro de 2005 o IBAMA emitiu a Licença Prévia da qual constam 37 condicionantes ambientais para regularização da Vila Estrutural.

Em 2003 realizou um novo levantamento dos moradores, a fim de consultar as famílias e saber se elas atendiam a critérios como: morar na área há mais de cinco anos, não ser proprietário de imóvel no DF nem ter sido beneficiado por outros programas habitacionais do governo; onde foram cadastrados 25.123 habitantes, uma média de 4,06 moradores por unidade domiciliar. Esse cadastro, denominado Verificação de Ocupação Irregular – VOI –,

foi considerado como marco para fixação das famílias; ou seja, famílias que não constam nesse cadastro não teriam direito de permanecer na área.

Não acho justo essa história de que só pode ficar quem respondeu à VOI, muita gente chegou aqui depois de 2004, eu acho difícil o governo conseguir tirar esse povo daqui. (Entrevista 8, 34 anos, morador da Vila Estrutural há um ano)

Com a implementação do Programa Brasília Sustentável, foi instituída a Zona Especial de Interesse Social da Vila Estrutural, através da Lei Complementar nº 715, de 25 de janeiro de 2006, que possibilitou a definição das unidades passíveis de regularização sob condições e padrões urbanísticos especiais, assim como os equipamentos públicos necessários para atendimento da sua população.

Atualmente a situação da Vila Estrutural em relação a infra-estrutura, é deficitária, como normalmente ocorre nas ocupações em favelas. As quadras são formadas por residências, em sua maioria barracos, auto-construções erguidas sem condições ou critérios construtivos e sanitários adequados. Os barracos são construídos em madeirite, muitas vezes contendo apenas um cômodo. As ruas abertas são, às vezes, tão estreitas que não possibilitam a passagem de veículos. Em determinados locais existem barracos construídos onde deveria ser uma via pública, obstruindo o trânsito.

3.3. Projeto Integrado Vila Estrutural - A possibilidade do Direito à Cidade

O Programa Brasília Sustentável faz parte da estratégia do GDF de assegurar a manutenção do alto nível de desenvolvimento humano alcançado pela população de Brasília e do DF às gerações futuras, e inserir a população abrangida pela RIDE¹⁰ em um plano de crescimento e desenvolvimento sustentável.

O objetivo do Brasília Sustentável é “assegurar a qualidade dos recursos hídricos do DF e Região Metropolitana de Brasília, promovendo a melhoria das condições de vida da

¹⁰ Região Integrada de Desenvolvimento do DF e Entorno, totalizando 22 municípios.

população e a gestão sustentável do território”. Assim, com vistas à sustentabilidade do processo de planejamento e gestão territorial, o DF deve ser entendido como parte da RIDE, devido à interdependência socioeconômica e ambiental existente na região, principalmente no tocante ao compartilhamento de bacias hidrográficas. Para a conclusão dos objetivos do Programa, foram previstos investimentos em políticas de desenvolvimento regional, regulamentação e planejamento, bem como para a restauração e proteção de áreas ambiental e socialmente vulneráveis, como as bacias hidrográficas dos lagos Paranoá e do Descoberto.

A tônica do Programa são ações estruturantes e de longo prazo, no que diz respeito a planejamento e instrumentos de gestão, devido à sua abordagem de caráter regional, com destaque para o grande investimento em fortalecimento da gestão territorial regional, urbana e ambiental. Sua fundamentação conceitual está na idéia da promoção do desenvolvimento sustentável, entendido como um conjunto de ações capazes de gerar crescimento econômico e a ampliação das condições da qualidade de vida, articulado à promoção da gestão sustentável dos recursos naturais da região.

O Programa Brasília Sustentável compreende as seguintes intervenções:

- Desativação e Recuperação do Aterro do Jóquei;
- Projeto Integrado da Vila Estrutural;
- Saneamento do Núcleo Habitacional Vicente Pires;
- Tratamento e Destinação Final do Lodo das ETE do Lago Paranoá;
- Implantação de Novo Aterro Sanitário para o DF; e
- Saneamento da Cidade de Águas Lindas de Goiás.

A Vila Estrutural, por intermédio Projeto Integrado da Vila Estrutural – PIVE, será alvo da principal intervenção do componente Inclusão Social e Redução da Pobreza do Programa Brasília Sustentável, o que se justifica pela sua proximidade do Parque Nacional de Brasília e da reserva do ecossistema Cerrado, impactando em questão ambiental, e pela proximidade do Aterro Sanitário Jóquei Clube, que oferece riscos à saúde da população, configurando uma questão social. A intervenção na Vila Estrutural está inserida na estratégia do GDF de articular as questões de políticas ambientais e de desenvolvimento, contribuindo

para o controle e a redução dos elevados índices de degradação ambiental. Sua prioridade é oferecer condições adequadas ao desenvolvimento social da população local, combinando as melhorias estruturais à redução da pobreza, bem como à participação ativa da comunidade.

O PIVE visa ao desenvolvimento sustentável da Vila Estrutural, a ser alcançado por ações de urbanização da área e de seu entorno, melhoria da qualidade das habitações, saneamento ambiental, gestão territorial e de recursos hídricos, e fortalecimento institucional dos gestores locais, somadas a ações voltadas para a inclusão social da população e regularização fundiária.

Um dos aspectos mais importantes do programa além da própria urbanização é a possibilidade de regularização fundiária que esta relacionada a três aspectos: a legalização da posse – direito de morar; a melhoria do ambiente urbano e ao resgate da cidadania.

O processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídicos, físicos e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas, ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no meio ambiente do assentamento, no resgate da cidadania, e na qualidade de vida da população beneficiada (ALFONSIN, 1997, p. 24)

O processo de Regularização Fundiária apresenta-se como um dos mais importantes instrumentos para a recomposição do tecido urbano e a conquista do direito à cidade.

Capítulo 4 – Direito à cidade para poucos: Exclusão da população de baixa renda da Vila Estrutural.

4.1. Vila Estrutural X Distrito Federal: Comparação dos Indicadores Levantados

Os moradores de uma favela como a Vila Estrutural refletem todo o processo de urbanização do Brasil e a forma de tratar a questão urbana, em especial do Governo do Distrito Federal.

É fato conhecido que a esses moradores é negado o acesso a bens primários, como água, luz, coleta de lixo, mas qual é verdadeiramente essa proporção, se compararmos essa população com o restante do DF, que dispõe quase em sua maioria de infra-estrutura e equipamentos comunitários, enfim, que exercem o seu direito à cidade?

De acordo com Carta Mundial do Direito à Cidade:

O direito à cidade se define como o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade e da justiça social. Entendido como o direito coletivo dos habitantes das cidades em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que se conferem legitimidade de ação e de organização, baseado nos usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício do direito a um padrão de vida adequado.

É importante frisar que é reconhecido o esforço abarcado por todos os habitantes das demais cidades-satélites na luta pelo direito à cidade, porém o que se pretende demonstrar aqui é exatamente a tradição do GDF em instalar, ou deixar instalar-se, populações em locais sem as mínimas condições básicas de infra-estrutura.

A favela situa-se como configuração associada à ausência de padrões urbanísticos desejáveis. As favelas passam a ser definidas por aquilo que não possuem, opondo-se ao modelo de urbano historicamente consagrado.

A favela é definida pelo que ela não é ou pelo que não tem. Nesse caso, é apreendida como um espaço destituído de infra-estrutura urbana – água, luz, esgoto, coleta de lixo, sem ordem sem regras, sem mora, enfim, expressão do caos. (SOUZA E SILVA, 2002, p. 4)

Foi realizada uma comparação entre os dados obtidos em 2007, na pesquisa para identificação das 903 famílias que serão relocadas na Vila Estrutural e os dados fornecidos pelo IPEA e pela CAIXA por meio do Sistema de Informações Socioeconômicas dos Municípios. Vale lembrar que os dados do IPEA/CAIXA são correspondentes ao ano de 2000 e que no seu levantamento foram utilizados os conceitos do IBGE para a Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios. Tais conceitos diferem em alguns casos dos utilizados na pesquisa atual, mesmo assim foi possível compará-los e as diferenças estão explicadas abaixo em notas aos gráficos e tabelas.

Atualmente a Vila Estrutural é composta de 21 quadras onde as ruas não obedecem às normas oficiais de parcelamento.

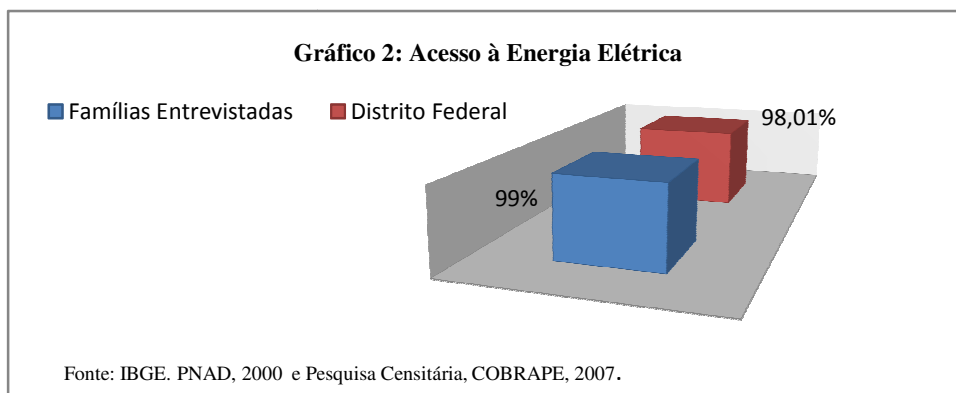
Uma das principais vias da Estrutural, conhecida como Avenida do Lixão, apresenta um tráfego constante de caminhões de lixo que entram e saem do aterro sanitário dia e noite, juntamente com ônibus, veículos leves, carroças, bicicletas e pedestres; representando grave risco de ocorrência de acidentes e atropelamentos.

Pela falta de pavimentação e sistemas de esgotamento sanitário e drenagem pluvial, as vias públicas apresentam constantes de lama, poeira, buracos, lixo acumulado, esgoto correndo a céu aberto.

4.1.1. Acesso à Energia Elétrica¹¹

O acesso a energia elétrica não se mostrou discrepante quando comparada a média do DF, conforme demonstra o gráfico abaixo:

¹¹ Percentual de pessoas/famílias que vivem em domicílios com iluminação elétrica, proveniente ou não de uma rede geral, com ou sem medidor.

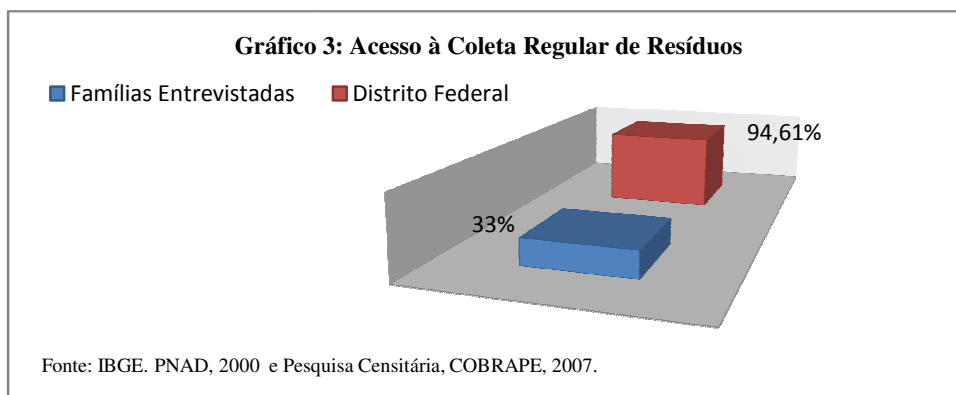


Porém, apesar de 99% dos entrevistados terem respondido ter acesso à energia elétrica, 47,12% declararam não pagar pelo serviço, o que caracteriza um alto índice de ligações clandestinas, representando uma situação de risco na área.

4.1.2. Acesso à Coleta Regular de Resíduos Domésticos ¹²

A Vila Estrutural abriga o único aterro do DF, porém isso não significa mais facilidade em ter acesso à coleta regular de resíduos domésticos, como demonstra o gráfico abaixo:

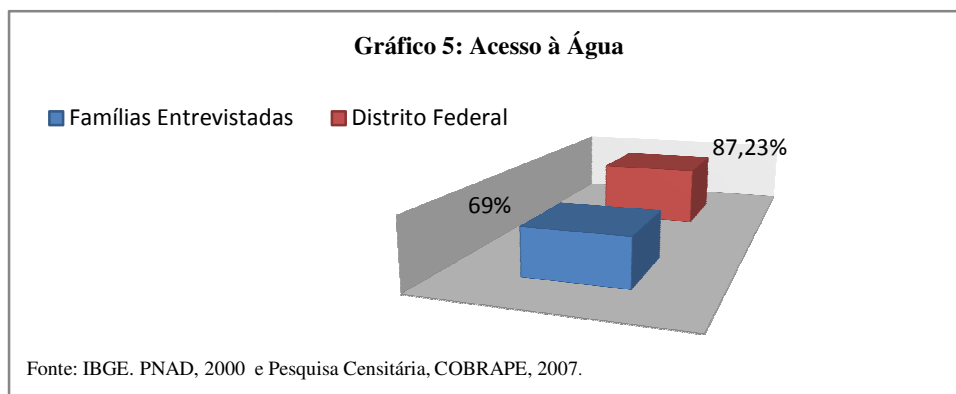
¹² Percentual de pessoas/famílias que vivem em domicílios em que a coleta de lixo é realizada diretamente por empresa pública ou privada, em que o lixo é depositado em caçamba, tanque ou depósito fora do domicílio, para posterior coleta pela prestadora do serviço



Ainda se considerarmos as respostas de coleta irregular, ou seja, que não respeita dias e horários pré-definidos, o número total de acesso à coleta é de 53,58% , ou seja, ainda bem menor que o verificado no DF.

4.1.3. Acesso à Água¹³

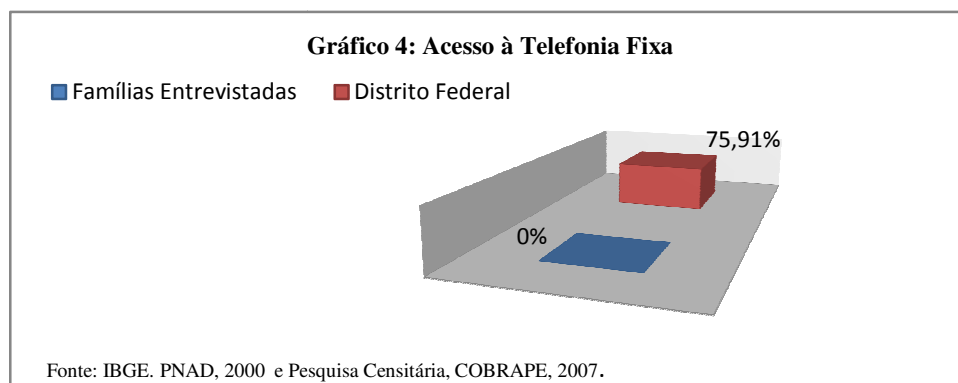
Ter acesso a água tratada na residência, é de suma importância para prevenção de doenças de veiculação hídrica, porém é possível notar a discrepância no atendimento das famílias da Vila Estrutural e as demais áreas do DF, conforme mostra o gráfico abaixo:



¹³ Percentual de pessoas/famílias que vivem em domicílios com água canalizada para um ou mais cômodos, proveniente de rede geral.

Os demais moradores obtêm água por meio de ligações clandestinas (empréstimos) (23,61%), ou poço/cisterna (7,59%), o que caracteriza risco à saúde, já que muitas vezes essas cisternas são construídas próximas a fossas. *A água nem sei da onde vem. Eu sei que não paga não.* (Entrevista 11, 38 anos, morador da Vila Estrutural há 10 anos.

4.1.4. Acesso à Telefonia Fixa Residencial¹⁴



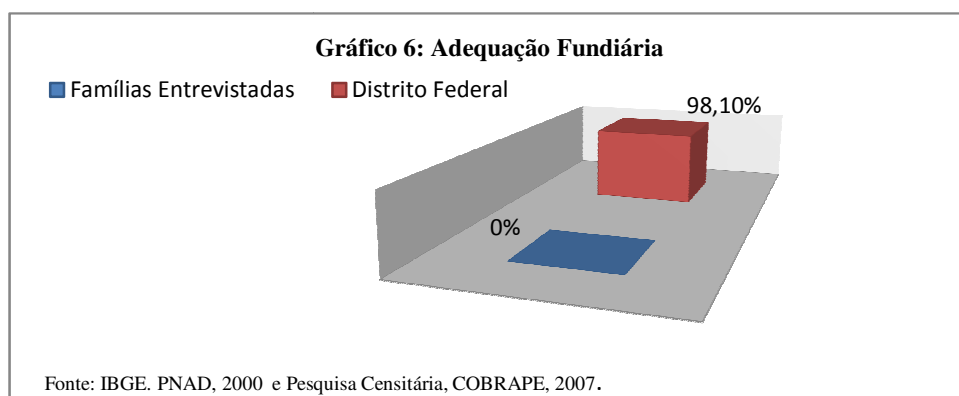
A Vila Estrutural ainda não é assistida por telefonia fixa. Foi verificado na pesquisa o 61,28% não têm acesso também a telefones públicos próximo à sua casa, o gráfico abaixo apresenta a diferença no atendimento da Vila Estrutural em relação ao média do DF.

4.1.5. Adequação Fundiária¹⁵

Nenhum domicílio na Vila Estrutural possui titulação de propriedade. Apesar de grande parte das novas ocupações no DF, estarem na mesma situação, a comparação da Vila Estrutural com a média do DF, demonstra que os moradores não possuem se quer comprovante de “compra” do lote, conforme mostra o gráfico abaixo:

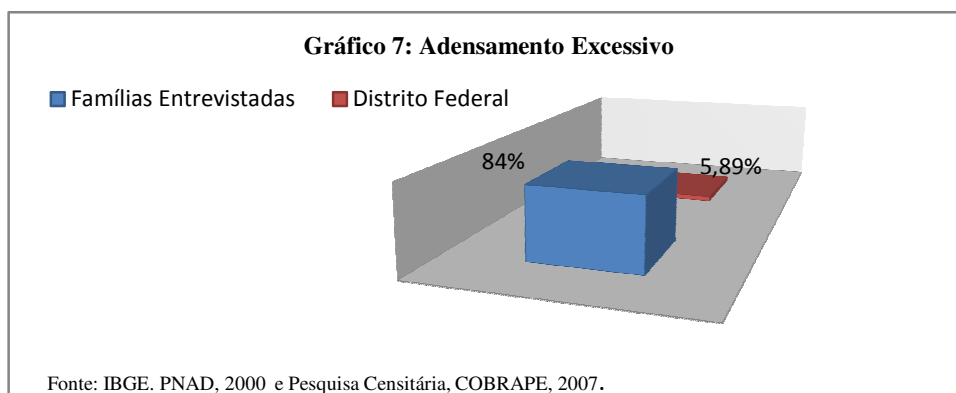
¹⁴ Percentual de pessoas/famílias que vivem em domicílios com linha convencional de telefone instalada, própria, alugada ou ramal.

¹⁵ Traduz a situação de famílias que possuem moradias próprias construídas em terrenos próprios.



4.1.6. Adensamento Excessivo ¹⁶

A maioria dos domicílios pesquisados era composta de apenas um ou dois cômodos de aproximadamente 30m², ocupados por uma média de quatro membros da família. Destaque-se que houve casos de esse espaço ser dividido por até doze pessoas. Quando comparada à média do DF, esse adensamento parece ainda mais preocupante, conforme demonstra o gráfico abaixo:



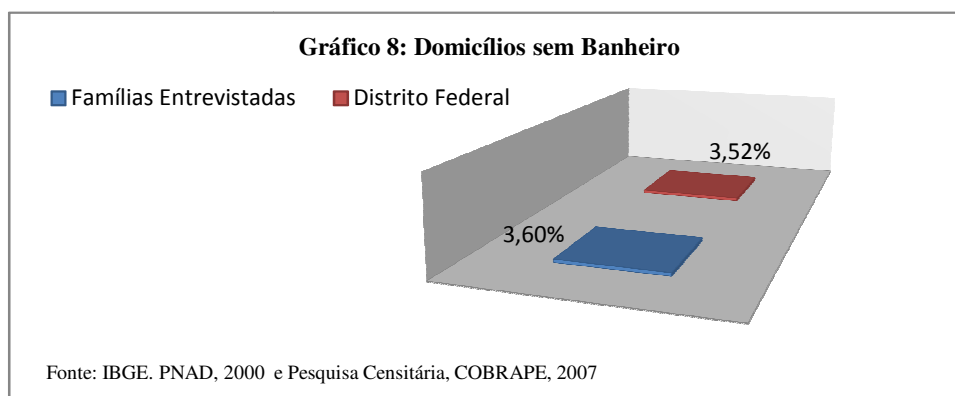
¹⁶ Ocorre quando um cômodo é utilizado como dormitório por três ou mais pessoas, por maior que seja o espaço disponível.

É possível exemplificar melhor esse adensamento na fala de um dos entrevistados:

A casa é pequena, o barraco molha tudo dentro, aqui é praticamente um cômodo não é? Eu vivo com quatro filho e com meu marido (...) vivi mais de quatro ano no barraco de plástico. (Entrevista 14, 29 anos, moradora da Vila Estrutural há sete anos)

4.1.7. Domicílios sem Banheiro¹⁷

Não foi identificada grande diferença entre a média do DF e a situação dos entrevistados na Vila Estrutural, conforme demonstra o gráfico abaixo.

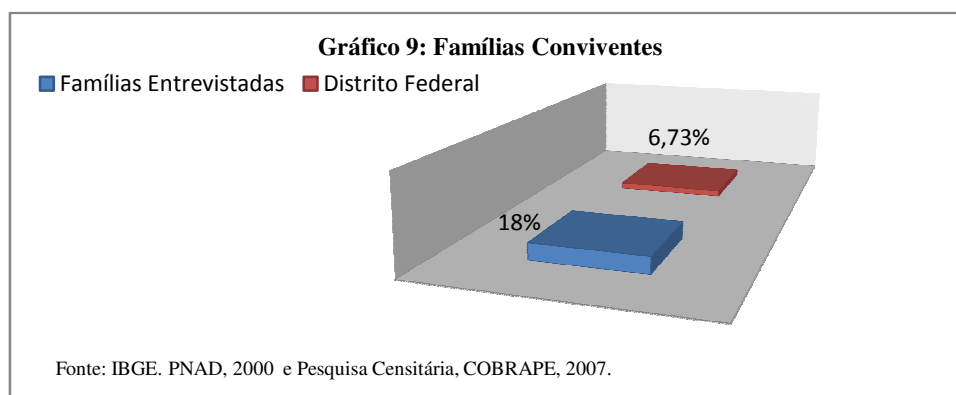


Porém pode-se destacar que 18,82% dos domicílios pesquisados não possuíam banheiro dentro de casa. Em geral, os banheiros externos apresentavam ausência total de equipamentos sanitários, sendo comum a utilização de valas.

¹⁷ São os domicílios urbanos sem banheiro

4.1.8. Famílias Conviventes¹⁸

A falta de espaço na Vila Estrutural para a construção de novas moradias pode ser considerada um dos fatores principais de co-habitação, esse fato se reflete na diferença de mais de 100% entre a média do DF e a da Vila Estrutural.



Durante a pesquisa foi possível perceber a expectativa dessas famílias em receber um “lote” do GDF, e construir suas casas separadamente.

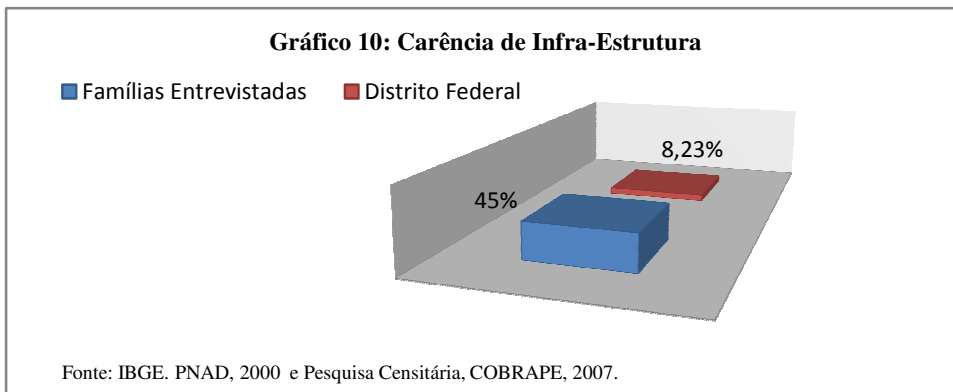
4.1.9. Carência de Infra-Estrutura¹⁹

Foram somados aqui os total de domicílios pesquisados que não dispunham de rede de esgoto ou fossa séptica ou de coleta de lixo (regular ou irregular). Porém, é possível dizer que praticamente 100% da Vila têm carência de Infra-Estrutura, dadas às características locais.

¹⁸ São constituídas por, no mínimo, duas pessoas ligadas por laço do parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência e que residem em um mesmo domicílio com outra família.

¹⁹ São domicílios urbanos que não dispunham de ao menos dois dos seguintes serviços básicos: iluminação elétrica, rede geral de abastecimento de água com canalização interna, rede geral de esgotamento sanitário ou fossa séptica e coleta de lixo.

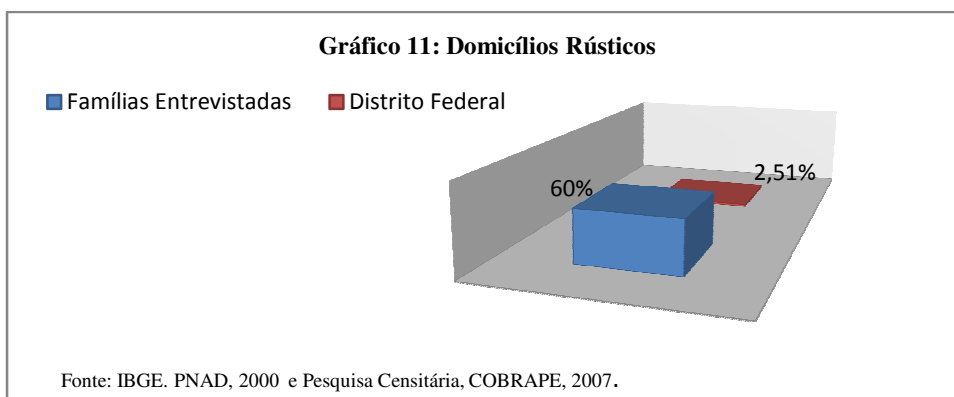
Conforme o gráfico abaixo demonstra a diferença entre a cobertura de infra-estrutura no DF e na Vila Estrutural:



4.1.10. Domicílios Rústicos²⁰

Foram considerados os domicílios pesquisados construídos com madeira usada, madeirite, lona, plástico e demais materiais improvisados.

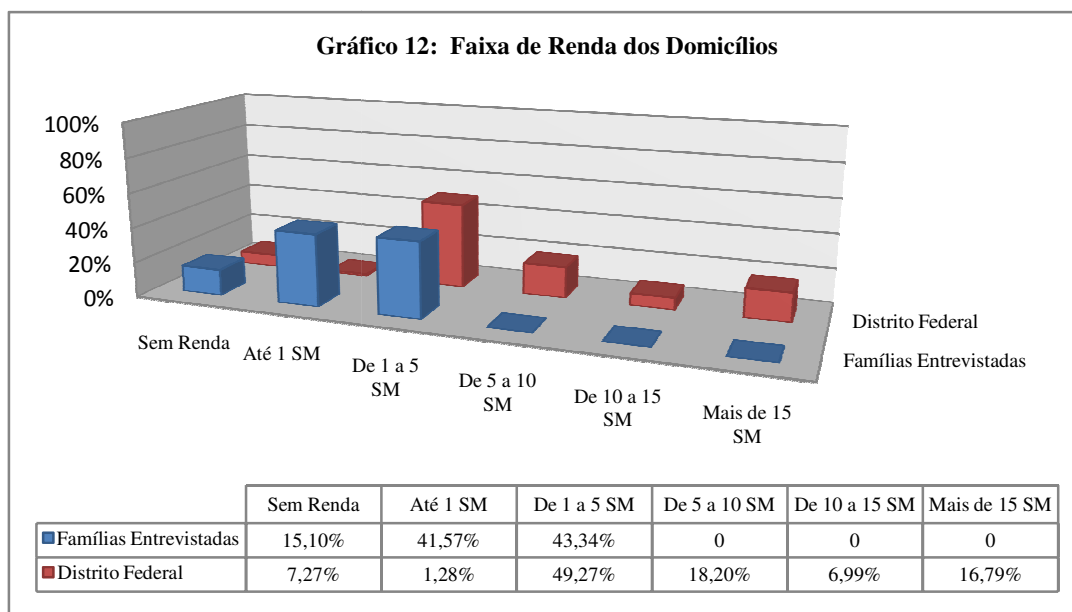
O gráfico abaixo demonstra a discrepância entre o DF e a Vila Estrutural:



²⁰ São os domicílios que não apresentam paredes de alvenaria ou madeira aparelhada, o que resulta em desconforto para seus moradores e risco de contaminação por doenças.

4.1.11. Domicílios por Faixa de Renda

Nesse item buscou-se comparar a média da renda dos domicílios do DF com a Vila Estrutural, demonstrando a segregação sócio-espacial por renda. Essas discrepâncias são demonstradas no gráfico abaixo:

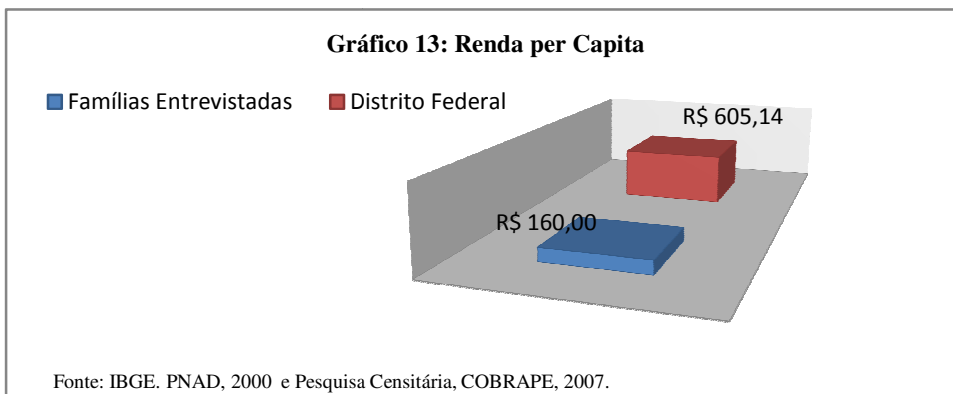


FONTE: IBGE. PNAD, 2000 e Pesquisa Censitária, COBRAPE, 2007.

É importante ressaltar que nenhuma família apresentou renda superior a cinco salários mínimos, por isso dividimos esse total de 49,27% nas seguintes faixas: Mais de um e até dois Salários Mínimos – 34,51%, mais de dois e até três Salários Mínimos – 4,71%; mais de dois e até cinco Salários Mínimos – 4,12%.

4.1.12. Renda per capita Mensal dos Chefes de Família

Pode-se observar a diferença de renda dos chefes de família, enquanto a média do DF gira em torno de R\$ 650,00, os chefes de família da Vila Estrutural apresentaram renda per capita mensal de R\$ 160,00 como é possível verificar no gráfico abaixo:



4.1.13. Composição da Renda

Foi possível verificar o que é amplamente divulgado pelo senso comum, de fato a maioria dos moradores entrevistados dependem mais de programas de transferência de renda para compor seus rendimentos mensais do que a média do DF.

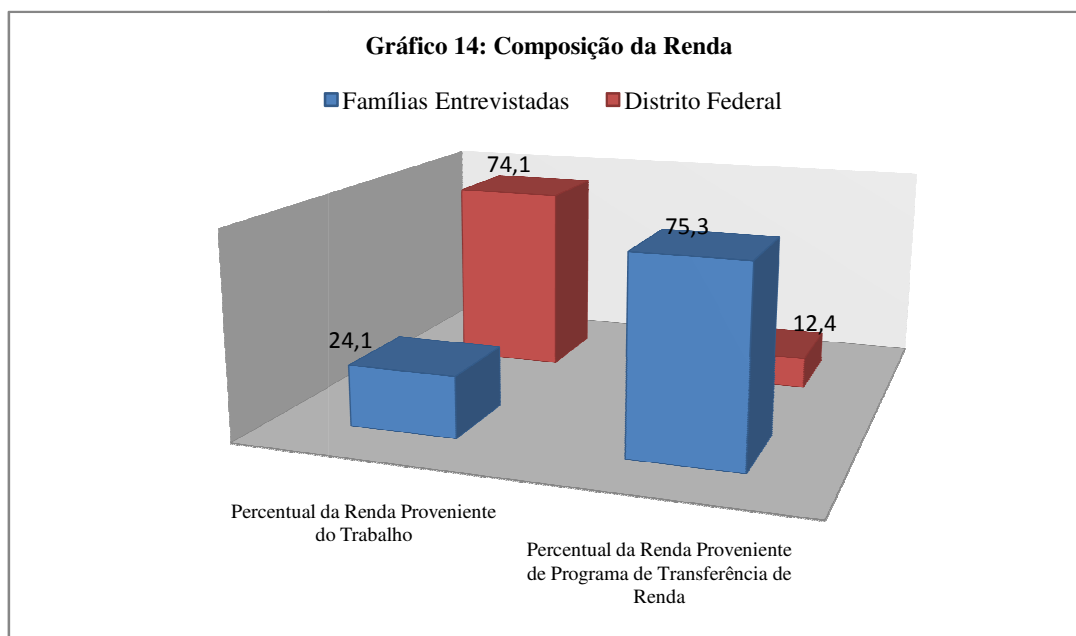


Tabela 1 – Renda X Percentual

Renda/Percentual	População do DF	Famílias Entrevistas
Renda per capita	R\$ 605,41	R\$ 160,00
Percentual da renda proveniente de Transferência do Governo	12,43%	75,3%
Percentual da renda proveniente do trabalho	74,01%	24,7%

Fonte: IBGE. PNAD, 2000 e Pesquisa Censitária, COBRAPE, 2007.

Por meio dessas comparações é possível verificar as diferenças em relação a renda e sua composição, o que reflete diretamente na dificuldade que os moradores da Vila Estrutural têm em ver garantido o direito à cidade.

O resumo dessa ausência de direitos pode ser descrita pela imagem abaixo:



Ilustração 2 – Foto de uma moradia a ser relocada

Fonte: Juliana Paiva, pesquisa de campo, 2007.

4.2. Luta pelo Direito à Cidade: Histórico das Mudanças de Local de Moradia

Foi obtido por meio da pesquisa e de entrevistas a história das migrações intra-metropolitana e a mobilidade residencial das famílias entrevistadas.

A literatura sobre mobilidade residencial, de modo geral, aponta para uma certa regularidade nas decisões de deslocamentos dos diferentes segmentos do mercado habitacional [...]a tendência de deslocamento residencial das classes de baixa renda respondem a duas lógicas: o núcleo das cidades, onde pagam aluguéis baixos por residências decadentes, e a periferia, caracterizada pela falta de infra-estrutura, são áreas desvalorizadas possibilitando a auto-construção em loteamentos irregulares ou clandestinos. (ABRAMO, 2003, p. 430)

Foram coletados dados que pudessem dizer sobre esse fenômeno de migrações no espaço urbano do DF. As migrações de outros estados já são conhecidas e discutidas em diversos estudos. As migrações intra-urbanas do DF com o entorno também foram alvo de muitos estudos, entre os quais destaco os desenvolvidos por Caiado nos anos de 2004 a 2006.

Apesar de ser possível identificar famílias que ainda estão inseridas no processo migratório “pequenas cidades – metrópole”, melhor explicado pela relação Nordeste-DF, a pesquisa revelou que a grande maioria das famílias possuíam uma história migratória dentro do DF, que nos levou a questionar o direito à cidade para essas pessoas.

Tabela 2 – Tempo de Moradia na Vila Estrutural X Tempo de Moradia no DF

Tempo de Moradia na Vila Estrutural	Famílias Pesquisadas	Famílias que já moravam no DF	Percentual que já morava no DF
Até 1 ano	40	30	75%
Entre 1 e 3 anos	99	83	84%
Entre 4 e 5 anos	201	172	86%
Entre 6 e 10 anos	313	207	66%
Entre 11 e 15 anos	90	55	61%
Mais de 15 anos	91	-	-
Sem resposta	69	-	-
Total	903	547	61%

Fonte: Pesquisa Censitária, COBRAPE, 2007 e entrevistas realizadas com as famílias que serão relocadas.

Por meio dessa tabela é possível verificar que a maioria das famílias já havia morado em outras localidades do DF antes de ir para a Estrutural. Junto a essa constatação, observamos que a maioria das famílias que apresentavam esse comportamento tinha uma renda per capita variando de ½ salário mínimo a três salários mínimos.

Dentre os moradores da Vila Estrutural, há que se destacar os catadores do Aterro, cuja maioria veio diretamente da Região Nordeste, em exceção à regra de migração intra-metropolitana da Vila.

Para as entrevistas, foram selecionadas quinze famílias dentre aquelas que responderam ter tempo de moradia no DF superior ao tempo de moradia na Vila Estrutural, renda per capita até três salários mínimos. Dessas, constatamos a seguinte classificação segundo a renda:

Tabela 3 – Renda Per Capita

Renda Per Capita	Famílias Entrevistas (Percentual)
Até ½ Salário Mínimo	15%
Mais de 1/2 e até um Salário Mínimo	49%
Mais de um e até dois Salários Mínimos	32%
Mais de dois e até três Salários Mínimos	4%

Fonte: Pesquisa Censitária, COBRAPE, 2007 e entrevistas realizadas com as famílias que serão relocadas.

Constatamos também que algumas dessas famílias, depois de instaladas no DF, moraram por um período em cidades do Entorno antes de regressar ao DF.

Na tabela abaixo listamos as cidades de onde essas famílias seriam provenientes, segundo as entrevistas:

Tabela 4 – Localidades de moradia anterior

Localidades de moradia anterior	Percentual das Famílias Entrevistas
Ceilândia	26%
Samambaia	23%
Santa Maria	18%

Gama	10%
Planaltina	10%
Sobradinho II	8%
Itapoã/Paranoá	5%

Fonte: Entrevistas realizadas com as famílias que serão relocadas.

Na tabela abaixo listamos os Municípios do Entorno onde teriam morado as famílias após chegar ao DF e antes de chegar à Estrutural, denominado aqui como localidade de moradia intermediária:

Tabela 5 – Localidades de Moradia Intermediária

Localidades de moradia Intermediária	Percentual das Famílias Entrevistas
Águas Lindas	45,3
Santo Antonio do Descoberto	29,6
Pedregal	7,3
Valparaíso	5,7
Luziânia	4,5
Planaltina de Goiás	3,94
Alexânia	3,66

Fonte: Entrevistas realizadas com as famílias que serão relocadas

De acordo com Conway; Brown (1980, apud ABRAMO, 2003), o itinerário intra-urbano dos migrantes de baixa renda pode ser visto como resultado de três prioridades básicas consideradas pelo migrante: 1) Localizar-se próximo ao local de trabalho, o que possibilitará a redução nos custos com transporte; 2) O título de propriedade lhes garante a estabilidade e consolidação de sua situação no ambiente urbano; 3) Localizar-se próximo à amigos e parentes, para a manutenção dos laços de solidariedade como estratégia de reprodução familiar.

Essa tendência foi confirmada nas entrevistas, pois a maioria das famílias relatou que as diversas mudanças que fizeram no espaço urbano do DF tiveram como objetivo principal a possibilidade de obter o título de propriedade da terra, ou lote.

Eu vim pra cá em procurando um canto para ser meu, não tinha mais como pagar o aluguel na samambaia, as coisas lá foi ficando tudo cara com o passar do tempo. (Entrevista 6, 38 anos, moradora da Estrutural há cinco anos)

Acho que a coisa mais importante é a gente ter uma casa própria, pra deixar pros filhos melhorar de vida, o povo fala que aqui não é da gente, que a gente é invasor, mas eu mesmo comprei o lote aqui, por isso o lote é meu. (Entrevista 15, 54 anos, morador da Estrutural há doze anos)

Um dos fatos mais interessantes que encontrei durante as entrevistas foi que a grande maioria das famílias Entrevistas não foram invasoras, e sim compraram seus lotes dos primeiros invasores. Isso também pode ser verificado na pesquisa com as 903 famílias, pois a maioria destas declarou ser proprietária do lote, e apenas 6% se identificaram como invasores.

Eu comprei meu lote por R\$ 1.500 na época, hoje nem encontra mais desse preço, ainda bem que eu cheguei antes, juntei esse dinheiro com o meu irmão e a gente dividiu o lote. Hoje se alguém vim procurar lote aqui na Estrutural vai ter que pagar muito dinheiro, acho que uns R\$ 30.000, ainda mais que parece que agora vai mesmo regularizar. (Entrevista 7, 34 anos, morador da Estrutural há treze anos)

De acordo com Pasternak (1995), esse fenômeno vem crescendo no Brasil inteiro. De acordo com a autora,

grupos que antes tinham local de moradia na chamada cidade formal, agora só o encontram na informal, e se antes o informal da invasão era gratuito, num comunismo primitivo, onde o solo invadido não tinha dono, nem preço, agora a invasão à terra, é mercadoria. Por ela se paga, muitas vezes, bastante caro. (PASTERNAK, 1995, p. 115),

Apesar de a maioria das famílias que migraram para a Estrutural de outro local do DF terem pago aluguel anteriormente (sendo esse o fator principal da mudança), percebeu-se que existe também uma grande tendência para o comércio de lotes entre pessoas que já haviam sido removidas de outras invasões.

De acordo com Abramo (2003),

A resposta para este resultado, pode estar, por um lado, relacionada às transformações na estrutura da cidade empreendidas pelos investimentos imobiliários, que utilizam diversas estratégias de diferenciação das moradias para atrair demanda, e que resultam na valorização/desvalorização de determinadas áreas da cidade – fator de expulsão/atração de famílias de baixa. (ABRAMO, 2003, p. 432),

O que se percebeu em grande parte das falas foi que o incremento de infra-estrutura em seus locais de moradia impulsionou uma grande valorização dos lotes, que acabaram por expulsar essas camadas mais pobres de suas moradias. Os principais motivos para a migração citada, dentre aqueles que já possuíam um imóvel foram: O aumento das taxas (como água, luz, ITPU, impossibilitando-os de pagar), a valorização do imóvel e a pressão imobiliária, que oferecia pelo lote um valor considerado bom pelo morador, mas insuficiente para garantir moradia em uma área regularizada.

Ah, dificuldade é ter que pagar luz, água, prestação não é? E o ganho que a gente tem, o salário é muito pouco (...) que só tem a aposentadoria do meu pai e eu recebo a pensão dessa menina, mas é pouquinho, oitenta reais só por mês, agora como vem cinquenta reais de luz não é? Mais vinte de água, a prestação de quarenta e cinco dos material de construção que a gente comprou. (Entrevista 3, 31 anos, moradora da Vila Estrutural a 7 anos.)

Com auxílio das tabelas abaixo, demonstramos os históricos de mudanças de quatro famílias, que observamos bem representar os históricos das demais, e o motivo pelo qual elas acreditam que poderão mudar-se da Estrutural:

Tabela 6 – Histórico de Mudança de Moradia: Família 1

Localidade	Tipo de Ocupação	Tempo de Moradia	Motivo da Mudança
Samambaia	Aluguel	1 ano	“O aluguel ficou caro”
Ceilândia	Aluguel	6 meses	“o dono do barraco pediu de volta”
Ceilândia	Invasão	8 meses	“não tinha como eu ir trabalhar, não passava ônibus”
Águas Lindas	Cedido (de favor)	3 anos	“o dono foi morar lá”
Estrutural	Próprio (comprado)	10 anos	“eu não penso em mudar daqui não, só se o ITPU ficar muito caro e eu não puder pagar”

Fonte: Entrevistas realizadas com as famílias que serão relocadas

Tabela 7: Histórico de Mudança de Moradia: Família 2

Localidade	Tipo de Ocupação	Tempo de Moradia	Motivo da Mudança
Invasão do Carrefour	Invasão	1 ano	“Fomos removidos”
Ceilândia	Próprio (cedido pelo GDF)	6 meses	“não tinha nada de infra-estrutura lá, e me ofereceram um bom dinheiro e eu vendi”
Estrutural	Invasão	5 anos	“eu vim e invadi aqui, porque diziam que não iam tirar, mas agora a gente vai ter que mudar, ainda bem que é aqui pra Estrutural mesmo, mas se essa casa que eles estão prometendo for ruim eu vendo e compro outra em outro lugar”

Fonte: Entrevistas realizadas com as famílias que serão relocadas

Tabela 8: Histórico de Mudança de Moradia: Família 3

Localidade	Tipo de Ocupação	Tempo de Moradia	Motivo da Mudança
Invasão do Guará	Invasão	3 anos	“A gente foi removido pra Samambaia”
Samambaia	Próprio (cedido pelo GDF)	10 anos	“Quando a gente morava no Guará, não pagava nada; quando mudamos pra Samambaia, depois que arrumou tudo lá, foi ficando caro ITPU, água, luz, e a gente não teve mais como pagar. Resolvemos vender lá e comprar um lote aqui, que tava bem barato na época”
Estrutural	Próprio (Comprado)	7 anos	“Olha moça, vou ser sincera, pra mim nem importa muito quando eles colocam água, por que eu mesmo to pagando agora uns R\$ 50,00 por mês. Eu só tenho a Renda Minha, quando começar a cobrar mesmo o ITPU, eu nem sei, a luz aqui ainda é gato, como vai ser depois? Se eu não arrumar um emprego, vou ter que procurar outro lugar pra morar, e talvez até invadir de novo. É o jeito né?”

Fonte: Entrevistas realizadas com as famílias que serão relocadas

Tabela 9: Histórico de Mudança de Moradia: Família 4

Localidade	Tipo de Ocupação	Tempo de Moradia	Motivo da Mudança
Águas Lindas	Cedido (de favor)	5 anos	“foi ficando difícil morar na mesma casa que os parentes, então quando a gente arrumou um empreguinho um pouco melhor a gente mudou”
Samambaia	Aluguel	2 anos	“eu perdi o emprego, e a mulher também, foi ficando difícil arrumar outro e a gente não viu outro jeito se não vir pra invasão, com o dinheirinho na carteira que eu ganhei quando fui mandado

			embora pela firma, a gente comprou uma casinha aqui”
Estrutural	Próprio	12 anos	“já vieram me oferecer até R\$ 20.000 nessa casinha aqui, mas eu por enquanto não quero vender não, quando colocarem o asfalto vai ficar bom, quem sabe a gente vende.”

Fonte: Entrevistas realizadas com as famílias que serão relocadas

Uma das perguntas mais inquietantes no decorrer do trabalho foi se existe então a possibilidade de direito à cidade a essas famílias, já que muitas delas foram “incluídas” quando receberam seus lotes nos locais onde a urbanização hoje já é bem desenvolvida, comparada à Estrutural.

Uma das explicações para esse fato de expulsão das camadas mais pobres é a que Gouvêia (1998) sugere:

Numa economia de mercado, a prioridade dada a uma determinada faixa de renda cria desequilíbrios, principalmente se esta for de menor poder aquisitivo, pois a população de renda imediatamente superior pressiona o preço especulativo dos imóveis acaba prevalecendo, causando um processo de intensa mobilidade social. (Gouvêia 1998, p. 89)

Como a maioria das cidades-satélites do DF se destinou à remoção dessas famílias de baixa renda, o que se verificou com a pesquisa é que essas famílias acabam por ser expulsas da área, quando ela se torna de fato uma cidade, nunca conseguindo alcançar o acesso às benfeitorias trazidas pelos projetos de urbanização.

Outro exemplo dessa expulsão é mostrado no estudo realizado por Oliveira (2007), na pesquisa com 40 famílias removidas da antiga invasão do IAPI para a Ceilândia, onde o autor relata o seguinte fato:

Das 40 famílias Entrevistas, onze ainda permanecem na antiga invasão do IAPI, hoje, setor de mansões IAPI, vivendo em condições precárias, apenas dezesseis permanecem vivendo na Ceilândia, porém a grande maioria não está mais no lote para onde foi removido e onze residem em cidades do entorno, e todos tem em comum a grande precariedade das moradias e o elevado grau de vulnerabilidade. (Oliveira, 2007, p. 60)

De acordo com Abramo (2003),

Sabe-se que a favela se constitui numa forma 'ilegal' de ocupação do solo, mas pouco se sabe sobre as formas de acesso a este solo, e dos meios de produção da moradia no ambiente favelado [...] vários autores passaram a caracterizar a favela como solução para os problemas habitacionais da população de baixa renda, que se traduzem em economia do pagamento de aluguel, redução dos gastos com transporte para o trabalho, isenção de impostos, e a possibilidade de construir e/ou ampliar sua moradia de forma lenta e gradual. (Abramo 2003, p. 455)

Porém, com a nova tendência de urbanização de favelas adotado pelo GDF, é provável que o custo de vida nesse local onde as camadas mais pobres conseguiam moradia se torne por demais oneroso, segregando-as novamente para uma área sem infra-estrutura, conforme sugere Abramo (2003):

A urbanização das favelas, que ao contrário da remoção, tem como objetivo a fixação da população na favela, através de melhorias na infra-estrutura e serviços básicos. Essa melhoria tem duas conseqüências: um processo de valorização dos imóveis, e a mudança no perfil sócio-econômico dos moradores. (Abramo 2003, p. 458)

No DF esse fato deverá ser ainda mais agravado devido ao grande número de favelas já existentes e à quase inexistência de terras para abertura de conjuntos habitacionais direcionados à classe média, o que deverá expulsar das favelas urbanizadas o contingente mais pobre da população.

Porém, nas favelas, a especulação imobiliária nem sempre é exercida somente por pessoas com maior renda, como costuma-se imaginar. De acordo com Santos (1979, p. 38), "os pobres estão atentos aos jogos dos quais participam, e nem sempre representam o papel de contendor que sempre é derrotado. Sabem que as cidades são usadas como objeto de

especulação e especulam com o que podem.” O fato é que na maioria das vezes o valor oferecido pela terra é tão superior ao que foi pago, que as famílias acreditam estarem fazendo um ótimo negócio – sem conhecimento do mercado, acreditam que poderão comprar algo melhor em locais já urbanizados.

Como exemplo dessa diferença, encontra-se abaixo uma tabela que tenta reproduzir a valorização das terras na Estrutural, obtida por meio das entrevistas:

Tabela 10 – Valor dos Imóveis da Vila Estrutural

Ano	Década de 70 até 1994	1994	1999	2002	2007
Residencial	Sem valor (invadido)	R\$ 1.500	R\$ 6.000	R\$ 10.000	R\$ 30.000
Comercial	Sem valor (invadido)	R\$ 3.000	R\$ 10.000	R\$ 15.000	R\$ 160.000 ²¹

Fonte: Entrevistas realizadas com as famílias que serão relocadas

De acordo com Shaeffer (2002)

A tão propalada qualidade de vida, apontada no Distrito Federal, denota uma face da segregação sócio-espacial no território. De um lado, as frações altas e médias do capital ocupam as áreas nobres, usufruindo de equipamentos e serviços coletivos, ampla circulação de vias, em habitações providas de espaços amplos, desfrutando de áreas arborizadas e espaços de lazer. Por outro lado as frações da classe trabalhadora, além de ocupar as áreas periféricas e distantes do centro, aglomeram-se em espaços compartimentados, sem qualquer infra-estrutura, ou desprovidas de instalação de equipamentos coletivos. Essa contradição, provocada pela relação capital versus trabalho, cristaliza as desigualdades sociais, as quais designamos segregação socioespacial, mediante uma hierarquização das funções dos espaços residenciais no espaço cotidiano fruto de um modo de produção capitalista. (SHAEFFER, 2002, p. 96)

Os resultados obtidos corroboram o que Schaeffer (2002) demonstrou acima, sobre a cristalização das desigualdades sociais. Por meio da tabela acima, é possível verificar a

²¹ Valor obtido em um anúncio veiculado no jornal Correio Brasiliense de 30/09/2007.

impossibilidade de uma família de baixa renda vir a se instalar na Estrutural após a conclusão das obras de urbanização. Essa tendência reafirma a delimitação ou segmentação das diferentes classes de renda, identificando-as com seus respectivos locais de moradia, e, portanto, ratificando o padrão de segregação sócio-espacial.

Considerações Finais

Gostaria, antes de tudo, de colocar aqui, de maneira mais pessoal, a experiência vivenciada nesses doze meses de trabalho direito com a comunidade da Vila Estrutural, em especial as famílias que deverão ser relocadas. Além de subsidiar a elaboração desse estudo, o contato diário com essas pessoas me deixou frente ao que acostumamos ler e estudar durante todo o período de graduação. Sim, é fato, a exclusão social existe, e suas expressões são diversas e por vezes cruel, aproveitando para retomar um dos conceitos apropriados durante o curso, a pobreza política é realmente um dos principais fatores da pobreza econômica.²²

Compreender a reprodução do espaço urbano como resultante do processo excludente e segregador como expressão da contradição de classes, que tende a distribuir de forma desigual o acesso à cidade, foi imprescindível para a leitura crítica da realidade observada.

A partir da análise dos dados obtidos e estudo do histórico local, foi possível identificar que forma como vem se desenvolvendo a política urbana no Distrito Federal, contribui para a manutenção dessa pobreza política, quando associa suas ações à favores individuais e praticas assistencialistas e populistas para angariar ainda mais votos.

O processo de segregação sócio-espacial no DF acompanha toda a história da evolução urbana local. Este processo não foi linear, variando ora na aparência e ora no conteúdo, influenciado pelas contradições de cada momento da organização social pelo qual passou o país e a cidade com seus traços particulares.

Durante todo o período de consolidação, de uma maneira geral, a estruturação espacial da cidade seguiu o modelo *centro/periferia*, expressando um padrão histórico *segregacionista* do espaço, criando para isso as cidades-satélites como local apropriado à remoção das favelas brasilienses, locais para instalação sem nenhuma infra-estrutura e equipamentos comunitários.

Com a escassez de terras, as remoções deixam de ser uma opção ao governo local, que passa anos sem ação concreta para essas comunidades, que passam a optar pela forma ilegal

²² Conceitos trabalhados com muita propriedade pelo professor Dr. Pedro Demo.

de moradia, habitando loteamento irregulares e invadidos, não possibilitando historicamente, o acesso à cidade para essas comunidades.

Por meio dos dados obtidos e em comparação aos dados correspondentes ao Distrito Federal, foi possível verificar como há ainda uma enorme discrepância entre os que usufruem da cidade, e os que aguardam por ela.

Os resultados indicaram: - a precariedade das habitações quanto ao material frente utilizado na construção (plástico, papelão, madeira, placas de metal, etc.) e sua conseqüente fragilidade; - deficiência no acesso à água encanada, pois em certos casos havia a falta de acesso à mesma e em muitas habitações, ocorrência de “gatos”; - deficiência no acesso à rede coletora de esgotos, havendo a presença de fossas e de escoamento de esgoto a céu aberto, falta de pavimentação das ruas; - ausência de coleta de lixo; - insegurança devido à proximidade com a rodovia e iluminação pública insatisfatória. Esses resultados quando comparados à cidade que se orgulha em ser uma das primeiras em qualidade de vida no Brasil, comparada a países desenvolvidos, Brasília demonstra de maneira ainda mais clara seu papel na segregação sócio-espacial.

Um dos aspectos mais importantes, a meu ver, trazidos à tona, foram os relatos de repetidas ações de segregação as quais as famílias pesquisadas sofreram. Fica claro em seus relatos, que mesmo não percebendo a relação causal entre aumento da infra-estrutura local e especulação imobiliária, para as constantes mudanças de local de moradia dentro do DF, essas famílias compreendem que existe por parte do governo uma ação incipiente capaz de realmente incluí-las na cidade, já que algumas delas já estiveram incluídas um dia.

As políticas de fixação, regularização e urbanização a serem implementadas devem se preocupar não só com a questão da moradia mas também com um contexto social capaz de proporcionar e garantir, continuamente, condições dignas de vida para a população: as causas da pobreza e da (conseqüente) ocupação urbana desordenada devem ser atingidas, sob o risco de não se conseguir transformar o cenário atual.

As estratégias das políticas urbanas devem romper com a maneira tradicional de intervir no espaço, ao encarar somente o déficit habitacional e produzir tipologias e modelos caracterizados pela segregação.

É claro que haverá uma melhora significativa na qualidade de vida dessas famílias que vivem hoje em uma área não urbanizada, esse não é o ponto em questão neste trabalho, a questão central, é desta forma, demonstrar que existem famílias que continuamente não terão direito à cidade, sendo afastadas de áreas com mínimo de infra-estrutura. E também, mesmo dentro do novo espaço urbanizado é necessário o questionamento sobre a qualidade desse acesso, já que suas relações continuaram a ser limitadas ao espaço ainda segregado, continuando a ter dificuldades de mobilidade para terem acesso aos equipamentos públicos, serviços, e comércio que se concentram no centro da cidade. Outro ponto que pode ser destacado é questão da adequação das novas moradias para essas famílias relocadas, já que o tamanho da casa a ser ofertada, de aproximadamente 45m², é incompatível com o número de membros que compõe certas famílias e a qualidade das habitações é precária.

Conclui-se assim, a possibilidade de passagem para a condição de “moradores legais” da cidade, do ponto de vista das normas e leis que regem a propriedade privada da terra no Brasil, influencia o sentimento de pertencimento à cidade e de usufruinte do direito à cidade.

No entanto, essa mudança apresenta-se de maneira muito frágil e pouco transformadora, já que uma preocupação mais constantes entre os moradores é que a possibilidade de acesso a casa própria significa a efetivação do direito à cidade, já que muitos temem não ter condições para usufruir das novas benfeitorias.

Referências Bibliográficas

ABRAMO, P. **Mercado imobiliário nas favelas cariocas – relatório de pesquisa.** Rio de Janeiro: OIPSOLO-IPPUR-UFRJ, 2002. Mimeo.

ABREU, Maurício de Almeida. **Evolução urbana do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: IPLAN, 1988.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à Moradia.** Rio de Janeiro: Observatório/GTZ, 1997.

ARAÚJO, Marianna. **PAC para as favelas do Rio é o primeiro plano federal de urbanização.** Disponível em: <<http://www.observatoriodefavelas.org.br/observatorio/noticias/noticias/4611.asp>>. Acesso em 1º dez. 2007.

AZEVEDO, S.; ANDRADE, L. A. G. **Habitação e poder: da fundação da casa popular ao Banco Nacional da Habitação.** Rio de Janeiro: Zahar, 1982.

BAVA, Silvio Caccia. **Participação, representação e novas formas de diálogo público.** In: SPINK, Peter; BAVA Silvio Caccia; PAULICS, Veronika. **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção.** São Paulo: Pólis: Programa Gestão Política e Cidadania/FGVEAESP, 2002, p.75-103.

BERNARDES, Lysia. **Política Urbana: Uma análise da experiência brasileira.** *Revista Análise e Conjuntura*, Belo Horizonte, v. 1, n. 1, jan./abr. 1986.

BOURDIEU, P. **Efeitos do lugar.** In: BOURDIEU, P. **A Miséria do Mundo.** Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

BRANDÃO. Arnaldo. **Notas para uma Teoria e Metodologia na Questão da Habitação.** *Revista Ciência e Cultura*, São Paulo, n. 6, 1984.

CALDEIRA, Teresa Pires do R. **Cidade de muros-crime, segregação e cidadania em São Paulo.** São Paulo: Editora 34, 2000.

CANO, W. **“Crise de 29”, soberania na política econômica e industrialização.** Campinas: [s.n.], 2000. Livro em homenagem a Maria Conceição Tavares, no prelo.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. (Org.). **Os caminhos da reflexão da cidade e do urbano.** São Paulo: Edusp, 1994, 390 p.

CASTELLS, M. **A questão urbana. Espaço e Debates,** São Paulo, v.1, n.1, 1983.

_____. **As cidades como atores políticos.** Tradução de Omar Ribeiro Thomaz. **Novos Estudos CEBRAP.** São Paulo, n. 45, jul. 1996.

DA MATA, Daniel. **As favelas e o PAC.** Disponível em <<http://clipping.planejamento.gov.br/noticias.asp?notcod=357804>>. Acesso em 1º dez. 2007.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela.** São Paulo: Boitempo, 2006, 272 p.

DEMO, Pedro. **Metodologia científica em ciências sociais.** São Paulo: Atlas, 1981.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. **Diagnostico preliminar dos parcelamentos urbanos informais do DF.** Disponível em <<http://www.seduma.df.gov.br/sites/100/155/00000050.pdf>>. Acesso em 1º dez. 2007.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do estado.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

FARRET, R. L. **O Estado, a questão territorial e as bases da implantação de Brasília.** In: PAVIANI, Aldo (org.). **Brasília, Ideologia e Realidade – Espaço Urbano em Questão.** São Paulo, Projeto, 1985.

FARRET, R. L.; SCHMIDT, B. F. **A questão urbana.** Rio de Janeiro: Zahar, 1989.

FERREIRA, Ignez Costa Barbosa. **O processo de urbanização e a produção do espaço metropolitano de Brasília.** In: PAVIANI, Aldo (org.). **Brasília, Ideologia e Realidade – Espaço Urbano em Questão.** São Paulo, Projeto, 1985, p. 43-56.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder.** Rio de Janeiro: Graal, 1996.

FREITAG, B. R. **Teorias da cidade**. 1. ed. Campinas: Papirus, 2006. V. 1, 190 p.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais**. Rio de Janeiro: Record, 2001.

GONÇALVES, Maria Flora. **Processo de urbanização no Brasil: delimitação de um campo de pesquisa**. *Espaço e Debate*. São Paulo, n. 28, 1989. p. 67-79.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. Tradução de Geraldo Gerson de Souza. São Paulo: EDUSP, 1993. 310 p.

GOUVÊA, Luiz. **Brasília: a capital da segregação social e do controle social**. 1988. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Departamento de Urbanismo, Universidade de Brasília. Brasília, 1988.

HARVEY, David. **Do gerenciamento ao empresariamento: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio**. Tradução de Luís Otávio da Silva e Micaela Krumholz. *Espaço e Debate*. São Paulo, n. 39, 1996. p. 48-63.

HOLANDA, F., MOTA, A.N.P., SOARES L. e GARCIA, P.M. **Brasília já nasceu excêntrica?** Brasília: Departamento de Arquitetura e Urbanismo, UBN, 2000.

KOWARICK, Lúcio. **A espoliação urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

_____. **Escritos Urbanos**. São Paulo: Editora 34, 2000.

LAVERDI, R. **Na trilha das reivindicações: movimentos populares de moradia em São Paulo e a luta pela Reforma Urbana na Constituinte**. *Revista Diálogos*. Maringá, PR, v. 3, n. 3, 1999. p. 169-190.

LEFÉBVRE, Henry. **A revolução urbana**. Tradução de Sérgio Martins. 2ª reimpressão. Belo Horizonte: UFMG, 1999.

_____. **Direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Frias. 2. ed. São Paulo: Centauro, 2001. 145 p.

LIPIETZ, Alain. **O capital e seu espaço**. São Paulo: Nobel, 1990.

LOJKINE, J. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981, 337 p.

MACHADO DA SILVA, L.A. **A política na favela**. **Cadernos Brasileiros**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 3, maio/jun. 1967. p. 35-47.

MARICATO, E.; ARANTES, O.; VAINER, C. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. 2.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000, 192 p.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996, 141 p.

MARTINS, Jeová Dias. **As regras da metrópole. Campo urbanístico e ordem social na região metropolitana de São Paulo**. 2006. Tese (Doutorado em Sociologia) – Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

MELO, Marcos André B.C. de; MOURA, Alexandrina S. de. **Políticas Públicas: Uma análise dos projetos do Banco Mundial**. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, n. 4, dez./jan. 1990.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. São Paulo: Hucitec, 1992.

MORAES, A. C. R.; COSTA, W. M. **Geografia Crítica: A Valorização do Espaço**. São Paulo, Hucitec, 1989.

MORAES, Fernanda Borges. **Padrões de gestão e produção do espaço urbano e metropolitano no Brasil: Trajetória e Tendências**. In: SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E DO URBANISMO, 4., 1996, Rio de Janeiro. **Anais da ...** Rio de Janeiro: UFRJ, 1996. p.1003-1011.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade para compreender...** Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2007. 64 p.

PASTERNAK, Suzana. **Compreendendo a Cidade Informal**. In: Seminário Internacional. Evento Preparatório da Conferência Habitat II, 1995, Belo Horizonte. Os Desafios da Cidade Informal. Trajetos para a Integração dos Assentamentos Peri-Urbanos. Belo Horizonte, 1995. v. 1. p. 57-74.

_____. **O desafio dos cortiços**. Revista URBS, v. XI, p. 24-27, 2007. ; Meio de divulgação: Impresso; Série: 44; ISSN/ISBN: 14148323. out/nov/dez 2007.

PAVIANI, A.; GOUVÊA, L. A. C. (orgs.). **Brasília: Controvérsias Ambientais**. (no prelo).

_____. **A metrópole terciária**. In: PAVIANI, Aldo (org.). **Brasília, Ideologia e Realidade: Espaço Urbano em Questão**. São Paulo: Editora Projeto/CNPq, 1985.

PENNA, Nelba Azevedo. **Política urbana: a ação do Estado no Distrito Federal**. 1991. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Departamento de Urbanismo, Universidade de Brasília. Brasília, 1991. Mimeo.

QUEIROGA, Alessandra Elias de. **Parcelamentos ilegais do solo e a desapropriação como sanção – o caso dos condomínios irregulares no Distrito Federal**. Porto Alegre: Fabris, 2002. 153 p.

RAICHELIS, Raquel. **Gestão pública e a questão social na grande cidade**. São Paulo: Lua Nova, 2006.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. **Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências**. Espaço e Debate. Rio de Janeiro, n. 37, 1994.

SACHS, Céline. **São Paulo: políticas públicas e habitação popular**. São Paulo: EDUSP, 1999.

SHAEFFER. Maria de Fátima Castilhos. **Constituição do Espaço Urbano e o Processo de segregação socioespacial no DF**. Dissertação de mestrado. Unb, Brasília, 2002.

SANTOS, Milton. **A divisão social do trabalho social como pista para o estudo da organização espacial e da urbanização nos países subdesenvolvidos.** Espaço e Sociedade. Petrópolis, RJ: Vozes, 1979, p. 36-54.

_____. **Metamorfoses do espaço habitado**, 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1988.

_____. **Por uma economia política da cidade.** São Paulo: Hucitec, 1994.

_____. **Manual de Geografia Urbana.** São Paulo: Hucitec, 1986.

SAULE JR., Nelson. **Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis.** São Paulo: Max Limonad, 1999. (2007)

SOUZA E SILVA, Jailson de. **Um espaço em busca de seu lugar: as favelas para além dos estereótipos.** Niterói: EdUFF, 2002.

TASCHNER, S. P. **Favelas e cortiços no Brasil: 20 anos de pesquisas e políticas.** Cadernos de Pesquisa do LAP. São Paulo: FAUUSP, n. 18, Mar./abr. 1997, 82 p.

VAINER, C. B.; SMOLKA, M. O. **Em tempos de liberalismo: tendências e desafios do planejamento urbano no Brasil.** In: PIQUET, Rosélia; RIBEIRO, Ana Clara Torres. (Orgs.). **Brasil, território da desigualdade: descaminhos da modernização.** Rio de Janeiro: Zahar/ Fundação Universitária José Bonifácio, 1995. P. 19-32.

VALLADARES, L.; KAYAT, R. **Invasões de terras no Rio de Janeiro de 1983: uma cronologia.** Rio de Janeiro: Iuperj, 1983. 43 p. (Série Estudos).

VALLADARES, Lícia do Prado. **Passa-se uma casa. Análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

VILLAÇA. F. **Espaço Intra-Urbano do Brasil.** São Paulo: Studio Nobel/FAPESP/Lincoln Institute, 1998.

ANEXOS

- 1- Roteiro da Entrevista semi-estruturada
- 2- Autorização para uso da Pesquisa realizada pela COBRAPE
- 3- Questionário utilizado na pesquisa censitária