

## **URBANIZAÇÃO, CIDADE E MEIO AMBIENTE**

Nelba Azevedo Penna \*

### **RESUMO**

Este texto tem o objetivo de abordar o meio ambiente urbano a partir de uma ótica que não se restringe à preservação/proteção da “natureza” e dos recursos ambientais, mas, considera o ambiente construído pela apropriação e produção do urbano e do ambiente. A preocupação aqui apresentada, é vincular a problemática ambiental e urbana por intermédio das questões habitacionais, do crescimento urbano através da expansão das periferias. A abordagem urbano ambiental, dentro de uma perspectiva integrada da complexidade social e espacial, permite ultrapassar uma análise simplesmente política do papel do Estado na reprodução e crise da cidade, para compreender a produção de relações sociais nos termos da urbanização presente e introduz a produção da degradação do meio ambiente no seio da discussão do espaço geográfico apreendido na apropriação vivida da experiência cotidiana.

### **PALAVRAS-CHAVE:**

Urbanização, Cidades, Meio Ambiente Urbano, Produção do Espaço, Periferia.

### **ABSTRACT:**

This text has the objective of approaching the urban environment from a point of view that is not restricted to the preservation/protection of “nature” and the environmental resources, but considers the environment constructed by the appropriation and production of the urban areas and the environment. The concern here presented is to entail the environmental and urban problem through the habitational questions, of the urban growth through the expansion of the peripheries. The urban environmental approach, in an integrated perspective of the social and spatial complexity, allows the surpassing of an analysis purely political of the role of the State in the reproduction and crisis of the city, to comprehend the production of social relations in the terms of present urbanization and introduces the production of degradation of the environment in the core of the discussion of the geographic space apprehended in the appropriation that the every-day experience goes through.

### **KEY WORDS:**

Urbanization, Cities, Urban Environment, Space Production, Periphery.

---

\* Professora Doutora do Departamento de Geografia da Universidade de Brasília  
e-mail: nelba@unb.br

## Introdução

Este texto tem o objetivo de abordar o meio ambiente urbano a partir de uma ótica que não se restringe à preservação/proteção da "natureza" e dos recursos ambientais (proteção dos mananciais, áreas de reserva ambiental, etc.), mas, considera o ambiente construído pela apropriação e produção do urbano e do ambiente. A preocupação aqui apresentada é vincular a problemática ambiental e urbana por intermédio das questões habitacionais, do crescimento urbano através da expansão das periferias. Estas dimensões da realidade urbana têm sido tratadas separadamente, permanecendo uma dicotomia, ao serem abordadas fora da questão da produção social do espaço e da natureza. Este estudo preocupa-se com a questão urbano ambiental como produto da intervenção da sociedade sobre a natureza, acentuando as contradições da produção, consumo e apropriação social do espaço.

A abordagem urbano ambiental, dentro de uma perspectiva integrada da complexidade social e espacial, introduz a produção da degradação do meio ambiente no seio da discussão do espaço geográfico apreendido na apropriação vivida da experiência cotidiana, e não apenas como meio ambiente, quando "perde suas substâncias e significados" (Rodrigues, 2001:213).

A produção da espacialidade da sociedade urbana não pode ser entendida apenas no sentido econômico, mas também pelo seu conteúdo como uma produção social, política e cultural, nos termos da urbanização presente. É preciso compreender que a cidade é produzida em relação a um conjunto complexo de

práticas sociais, que envolvem a extensão das cidades. "É ordem e, ao mesmo tempo, violência, econômica e política: exploração, expropriação e dominação" (Damiani, 1999:118). Esta interpretação, do sentido da produção social do espaço, permite ultrapassar uma análise simplesmente política do papel do Estado na reprodução e crise da cidade, para compreender a produção de relações sociais, a partir da sua própria ação.

O ambiente, construído e natural, da cidade é um espaço que possui uma ocupação política intencional, tanto pelo Estado quanto pela sociedade. O que faz com que o espaço seja produtivo, valorizado, é o seu uso. Mesmo os espaços ditos "vazios" estão cheios de intencionalidades de usos, subordinados aos interesses de valor. Os valores de uso são criados de acordo com as possibilidades do mundo da mercadoria e são, ao mesmo tempo, valores de troca, que estão na base do processo de fragmentação do espaço.

O que torna estes lugares um elemento de análise importante para o entendimento da produção do espaço urbano é o fato de seu uso, ou seja, o fato de terem se tornado um "território usado", uma vez que "a sociedade não atua sobre a natureza em si", e sim a partir de um determinado "valor que é dado àquele pedaço de natureza – valor atual e futuro" (Santos, 1999:18).

### **1. Meio Ambiente Urbano: a produção da cidade e da natureza**

Tanto a natureza quanto a totalidade do ambiente urbano, transformam-se em espaços políticos, inseridos nas estratégias de ocupação e de expansão da cidade.

Tornam-se fragmentados porque são produtos da ação social que articula o ambiente circundante à cidade para a produção e reprodução das relações sociais, de modo funcional e hierarquizado.

Os lugares valorizados da cidade, não são somente os privilegiados pela beleza da arquitetura, da qualidade de vida, da tecnologia e do desenho urbano, onde o paisagismo estético substitui a natureza, mas todos os lugares estão valorizados pelo processo que produz a apropriação do seu espaço. Tanto os lugares periféricos, menos qualificados técnica e socialmente (que ainda não possuem os chamados bens de consumo urbano: rede de água, luz, esgoto, telefone, etc.), quanto as reservas ambientais, ainda pouco ocupadas, estão repletos de valores que fragmentam e hierarquizam funcionalmente todo seu território, numa imensa mancha urbana, onde se localizam os projetos de expansão urbana, propondo novas áreas de adensamento nas áreas de proteção ambiental, apropriando-se destes lugares para fins de moradia urbana, expandindo e fragmentando o tecido urbano.

A fragmentação do espaço se define como um processo sócio-espacial porque na cidade encontra-se o espaço mercadoria, submetido à troca e à especulação, produzindo um constante movimento de atração e de repulsão da população do centro para a periferia, que possui como resultado uma determinada morfologia da cidade, que é definida e valorizada de maneira diferencial. Este processo, que se caracteriza pelas necessidades de expansão do capital, produz um espaço urbano transformando os seus referenciais

e os comportamentos em relação à cidade (Carlos, 1996:58).

As moradias periféricas espalham-se no tecido urbano, criando um ambiente dissociado, produzindo a degradação ambiental, porque representam a ruptura e a cisão entre o habitar e o habitante, que possuíam uma unidade e uma simultaneidade que foi substituída por uma rede de malhas desiguais. O momento para a expansão periférica da cidade tornou-se viável porque houve o desaparecimento da realidade urbana perceptível: desapareceram os espaços para o encontro, porque também o tempo para o encontro, das ruas, das praças dos bares, desapareceu com a escalada da violência. Aumenta o tempo gasto com o trabalho, que assume o ritmo do computador, transformando também a residência em dormitório.

A periferia produzida em relação a uma centralidade (do centro urbano) torna-se uma realidade vivida no cotidiano dos habitantes da cidade ao estabelecer a apropriação de um espaço de reserva ambiental para o uso habitacional, restituindo-lhe um outro valor de uso que não a "preservação". O fato concreto do uso torna-se uma garantia para a indução ao consumo da "natureza", efetivada pelo desejo de habitar em contato com áreas verdes, longe da agitação e do caos urbano. A própria diferenciação do ambiente construído estimula novas construções. Portanto, a efetivação do uso constitui-se em estratégia para a transformação do conteúdo social que se expressa em novas formas espaciais, marcadas pelas novas e dinâmicas práticas sociais, redefinindo uma nova morfologia caracterizada pelos novos usos, passíveis de serem apre-

didados na malha urbana descontínua da cidade, porém fortemente integradas.

A análise da expansão e crescimento urbano sobre áreas de proteção ambiental, de mananciais e bacias hidrográficas, expõe os conflitos e contradições presentes na realização deste processo. As áreas de proteção ambiental, reservas ambientais, até então pouco transformadas pela ação social, ainda objetos da política de preservação, estão presentes no território como um dado significativo para o entendimento do processo de fragmentação, expansão e uso da terra urbana.

O discurso da carência de espaços urbanizados e da falta de políticas habitacionais abrangentes, possui um significado e um caráter social e econômico bem definidos: capturados pelo mercado, o espaço urbano e a natureza, incorporam as leis do valor e da mercadoria. O processo de fragmentação do espaço urbano ocorre porque "A ação presente, os interesses sobre parte do território, a cobiça, e mesmo as representações atribuídas a essa parte do território tem uma relação com o valor que é dado ao que está ali presente" (Santos, 1999:18).

Entre as relações para a produção do espaço, o ambiente construído e natural adquirem uma importância cada vez maior, destacando a natureza como recurso e como valor de uso, reforçando os ambientes naturais como valor para a produção de um novo espaço, transformando-os em áreas urbanizáveis.

Assim, pelo uso e apropriação privada da beleza do verde da paisagem, do ar puro, da água, entre outros valores que se espacializam, localizando-se e constituindo-se em lugares de maior valorização, eles são produzidos em relação a uma centralidade, tornando-se "raros" e

adquirem um novo significado – espaços residenciais em potencial, que determinam o paradoxo entre o consumo do meio ambiente pelo urbano causando sua degradação.

A análise da crise urbana e ambiental, definida pelo esgotamento e poluição dos chamados recursos naturais, evidencia cada vez mais a escassez destes "bens naturais", porque eles deixam de estar disponíveis a todos, como "bens comuns", e passam a ser regidos pelas leis de propriedade. Os elementos antes naturais e abundantes (ar puro, luz do sol, vegetação farta) passam a ser definidos por novas condições econômicas e sociais em relação a uma centralidade urbana, que transforma a natureza em fator de valorização diferencial dos lugares na cidade, reforçando as desigualdades (Santana, 1999).

No processo de crise da cidade, elementos da natureza, como a água, são introduzidos no grupo das necessidades urbanas sob uma nova ótica de consumo e distribuição – da apropriação individual. A água, bem comum distribuído principalmente por organismos estatais, torna-se um bem que pode ser adquirido individualmente (ou por pequenos grupos), por meio da construção de poços artesianos. A produção da habitação também sai da construção pública e coletiva (financiada pelo BNH e FGTS até ser extinto em 1986) para o domínio privado, particular e bancário – instala-se o domínio da periferia auto construída, apropriando-se de áreas destinadas a preservação ambiental. Esse novo e escasso espaço necessita ser produzido, entrando para o circuito da reprodução das relações sociais, tornando a apropriação dos elementos da natureza importantes para a

diferenciação da qualidade dos empreendimentos imobiliários e para a realização da valorização diferencial do espaço urbano.

A valorização do espaço das cidades, ao ser fragmentado por empreendedores imobiliários, adquire a forma de lote urbano cujo acesso e uso se submetem ao mercado, definidos pelo estabelecimento da propriedade privada da terra. Desse modo, o processo de fragmentação vai ocorrer no espaço urbano como resultado dos conflitos entre a propriedade privada e a produção socializada da cidade, resultado do trabalho social (Carlos, 1996:60). Essa fragmentação que se aprofunda pelo parcelamento do espaço em lotes que são comprados e vendidos no mercado, resulta de atividades cada vez mais estratégicas, que contribuem para ocultar a percepção de que o processo de fragmentação está relacionado com as estratégias da política e do mercado, da terra urbana como valor de troca, valorizando de forma diferencial o ambiente urbano.

A diferenciação social, espacial e econômica, que caracteriza a heterogeneidade da ocupação sobre a periferia, começa a ser definida segundo cada padrão de uso socioespacial, e sobre as leis de mercado, de acordo com as estratégias imobiliárias e, também pelo nível de degradação/conservação ambiental, muitas vezes substituindo a vegetação nativa pelo paisagismo estético. A crise urbana ambiental imprime no espaço os lugares onde os elementos ambientais se mostram com maior ou menor grau de degradação, também como forma de diferenciação espacial.

Os assentamentos periféricos, condomínios ou bairros em áreas ambientais,

surgem como alternativas para a satisfação da "nova demanda", criada em relação aos espaços que respondam aos anseios de melhoria da vida urbana, não apenas em relação a atenção da qualidade ambiental, mas também econômica, em relação a importância da propriedade particular. As formas urbanas centrais tendem a se expandir por meio de padrões a serem reproduzidos nas áreas de preservação ambiental.

Desta forma, a análise do processo de expansão do espaço urbano sobre áreas protegidas ambientalmente, não é um fim em si mesma, e nem o ponto de chegada desta reflexão. Constitui-se em um ponto de partida para abrir um debate sobre a cidade e analisar as suas possibilidades de transformação social e espacial, e para redimensionar os conteúdos sociais da urbanidade. O esforço teórico e empírico para compreender as práticas sociais da produção do espaço urbano está fundamentado na necessidade de avaliar os processos de distribuição desigual dos equipamentos e infra estruturas urbanas e sociais, para permitir o acesso mais equitativo a melhores condições de vida nas cidades, proporcionadas por um meio ambiente urbano de "qualidade", e para discutir os elementos que fundamentam a questão da cidade sustentável.

## **2. Meio ambiente da cidade**

Novas áreas de expansão urbana estão se constituindo na periferia das cidades, como um novo e dinâmico mercado imobiliário, tanto em áreas de especial beleza natural, relativamente plana, de fácil ocupação urbana, alta acessibilidade e proximidade ao centro,

quanto em lugares deficitários de infraestrutura e/ou com alta declividade. São lugares que possuem valor hídrico especial por abrigar inúmeras nascentes de rios, lagos de represas, constituindo um meio ecológico frágil, por ser de fácil erosão e contaminação pelo esgoto, resíduos sólidos e lixo, devendo observar rígidas(!) normas e leis para ocupação e uso da terra, tanto para fins de habitação, quanto para outros tipos de manejo, apontando para os diferentes problemas de risco e vulnerabilidades a que estão sujeitas as populações urbanas ricas e pobres.

A mediação de acesso à moradia se estabelece por intermédio do mercado imobiliário e realiza-se pela exaltação do discurso ecológico, que permite vender o "verde" como objeto de desejo, status e felicidade. O próprio governo local é capturado por este discurso, quando chama a atenção, da comunidade que habita estas áreas, para a importância da preservação da qualidade ambiental do lugar. Essa qualidade passa para a mídia como um evento diferenciado em relação ao caos urbano.

Esse conjunto de novos elementos de transformação e alteração das regras da produção do espaço mostra as novas articulações em torno dos interesses fundiários, para o jogo das articulações políticas e sociais sobre o território. Essas articulações revelam a contradição em relação ao uso e à apropriação da terra entendida, simultaneamente, como valor de troca (mercadoria) e valor de uso (Carlos, 2001).

A cidade se estende no território provocando mudanças no modelo de expansão da periferia vinculada à crise da cidade, às transformações nas relações econômicas e políticas que modificaram as

condições de vida da população urbana, principalmente com a desintegração do Sistema Financeiro Habitacional (SFH), a partir da década de 80. Portanto, a análise da atual crise do sistema urbano, está inserida na relação Estado-urbano, com a perda da capacidade de financiamento pelo Estado, provocando mudanças nas relações de acesso à cidade, principalmente devido à possibilidade da auto construção nos condomínios, de moradia e de infra-estrutura urbana, fortalecendo os processos de produção privada da cidade, estabelecendo várias ordens de conflitos sociais, ambientais, econômicos e políticos.

Na ausência de políticas urbanas compatíveis com a problemática desta nova ordem, surge a presença de outros bens financiáveis de modo mais factível, como o automóvel, que se incorpora aos objetos de primeira necessidade, por permitir tornar mais curto o percurso e o tempo para a casa própria (no sentido da maior facilidade de financiamento) e devido as possibilidades de auto construção na periferia, tomada em sua ampla heterogeneidade. Estes fatores representam as possibilidades de produção de uma centralidade na periferia. Daí a necessidade de se refazer os percursos na cidade: acessos (pontes, viadutos e alargamento das vias e abertura de novas ruas), energia, telefone, água, etc.

A desordem na produção do espaço oculta a ordem da oposição entre a produção pública e a produção privada da cidade: uma se define em relação a outra e contra a outra. A análise imediata dos processos desordenados são apresentados como caos. Na realidade, apenas não reconhece na paisagem urbana as próprias condições de sua existência. Essa lógica

põe em evidência que a realidade urbana desapareceu, mutilada pela lógica da mercadoria e da especulação imobiliária.

Esta ordem política estratégica fica ocultada pelas análises da cidade desordenada, da periferia desorganizada e segregadora. É apenas diante da análise simplificada da realidade que a contradição é desordem, para tornar necessária a restauração da ordem, da coerência e da harmonia na realidade caótica por intermédio da ação burocrática governamental. Nesse sentido, a análise exclusiva da paisagem aparente da cidade é uma arbitrariedade, reduzindo uma totalidade complexa e em constante transformação a um de seus momentos.

Os governos locais perdem o domínio sobre a produção da periferia porque não são capazes de transformar as orientações e concepções adotadas pela economia de mercado, ao tomar para si a gestão pública da cidade, atribuindo-lhe outros papéis, funções e condições, que a tornasse realmente livre das especulações do mercado e da política. Desta forma abriu-se o caminho para a elaboração de uma estratégia de ocupação do espaço que privilegia uma classe, tendo como resultado uma cidade segregada, desenvolvendo uma "urbanização desurbanizante e desurbanizada" (Lefebvre, 1969), reforçando as contradições que se expressam no ambiente urbano, além da propriedade pública e privada, do legal/ilegal, planejado/não planejado, centro/periferia.

O acesso à cidade e ao uso da cidade, o acesso à terra como valor de troca sujeitam-se às estruturas de poder e da segregação social. O uso do espaço fica condicionado às estruturas e às esferas do poder político, de acordo com sua funcionalização e hierarquização sociais. Para

manter e reproduzir essas relações de poder no espaço (definidas pela relação entre espaço e poder) tornou-se necessário criar uma forma adequada de distribuição espacial para a manutenção da cidade como um espaço político, hierarquizado e fragmentado (Penna, 2000).

Assim, destaca-se a importância da reflexão a respeito desses novos processos intervenientes na produção do espaço urbano que consolidam novas táticas do mercado para a fragmentação privada de áreas ambientais que se legitimam com a regularização das moradias, e principalmente proporcionam a expansão das áreas para uso residencial, como o aumento da oferta de imóveis, o que permite o crescimento do mercado imobiliário.

O processo de fragmentação constitui-se na mudança do significado conceitual, político e social da periferia produzida que é fundamental para entender sua profundidade e influência na política governamental e urbana, sobre a forma espacial, e sobre a sociedade urbana, bem como assinalar os limites para a sua expansão.

Portanto, é necessária a intervenção do poder político, e como lugar e meio da reprodução das relações sociais, para estender a produção do espaço urbano, por meio de políticas urbanas de regularização da propriedade privada, regulando as tendências de acesso, apropriação e uso do espaço da cidade. O poder público, enquanto lugar e meio da reprodução das relações sociais, reproduz o espaço urbano de acordo com as relações sociais que o suportam. Ele intervém para modificar e transformar o espaço com o objetivo de controlar o todo, porque modifica as

relações de domínio e de poder sobre o território, para atender aos seus propósitos.

### **3. Os processos da produção urbano ambiental em Brasília**

De acordo com esta análise, o espaço urbano é entendido num amplo processo histórico e social, concreto e dinâmico, que surge como produto de contradições intrínsecas ao conflito entre as necessidades do capital e as necessidades da sociedade como um todo, quando o Estado assume a produção política de relações sociais, como articulador das condições gerais de produção e reprodução do capital, e como regulador das relações de reprodução da vida da sociedade.

A análise da relação entre urbanização, cidade e meio ambiente urbano nos permite uma melhor compreensão das articulações da política urbana para a formação do território do Distrito Federal (DF), tornando-se necessário explicar as bases da implantação da sua política fundiária e suas conseqüências para a produção do espaço urbano em Brasília. Com esse objetivo se estabelecerá um recorte metodológico, cujo objetivo é separar a problemática específica da relação entre urbanização, planejamento e meio ambiente, para compor uma síntese desse processo, explicando seus aspectos fundamentais, e para compreender as transformações atuais do processo urbano, que se realiza por meio dos seguintes aspectos:

#### **3.1. A relação entre propriedade pública e propriedade privada – estabelece o Estado como único mediador do acesso à cidade, com o**

#### **domínio da burocracia estatal, planejada ou não, na produção do território do DF.**

A implantação de uma nova cidade com objetivos políticos e estratégicos bem definidos como ser a capital do país e servir de elemento de articulação de um vasto território ao capital nacional e internacional em um clima de modernização do espaço e da sociedade, muda significativamente as categorias de escala e dimensão desse território. Esse espaço que se encontrava em um processo de dimensões relativamente indefinidas (de grandes latifúndios improdutivos, com baixa densidade demográfica, e a presença de terras devolutas), foi elevado até uma dimensão bastante definida pela implantação do Distrito Federal (quadri-látero com 5.800 km<sup>2</sup>), como uma primeira etapa do processo de domínio e incorporação desse espaço ao projeto de integração nacional. No âmbito local, houve a apropriação e a distribuição de um espaço que se tornou restrito e bastante definido (social, espacial e politicamente) pela nova cidade, que proporcionou a passagem da terra das condições de abundância relativa a um bem limitado, escasso que ficou restrito aos limites desenhados pelo Plano Piloto. Essas novas dimensões, do território e da cidade, deixam para trás aquela idéia de grandes vazios demográficos, e vão influir significativamente sobre o processo social, histórico e político, no qual se produziu toda a apropriação da terra, urbana e rural, do Distrito Federal e de seu Entorno.

Esse processo, cada vez mais, aprofunda-se em direção à escassez dos elementos do espaço projetado, limitado e restrito do Plano Piloto, influenciando sobremaneira a apropriação histórica e

social da terra que veio se desenvolvendo em Brasília, cuja tendência é a crescente privatização do espaço.

Essa tendência a privatização do espaço, decorrente da apropriação privada, passa a reforçar uma concentração espacial da cidade (antes polinucleada pelos assentamentos públicos) não mais dentro dos limites estabelecidos pelo governo, mas a partir de uma ampliação do espaço da cidade. A reprodução do espaço do capital, inicialmente ocorre por uma grande periferia de expansão, proporcionada pela dimensão e desenvolvimento de um mercado especulativo sobre as terras localizadas na periferia da cidade destinadas à preservação ambiental. Assim, no desenvolvimento da apropriação das terras no DF houve a necessidade de transformação das articulações políticas sobre o espaço para liberar e expandir terras para a produção do espaço urbano, reunindo os interesses do mercado capitalista sobre a terra, impondo uma nova dimensão à escassez da terra e da moradia, alargando os limites da cidade e ampliando as áreas de uso urbano.

Esta lógica se manifesta amplamente contrária a ocupação inicial do Território no DF, o qual foi concebido para ser um espaço homogêneo e funcional, onde ficou estabelecida a propriedade estatal da terra, ao qual caberia realizar o planejamento e o parcelamento para a ocupação racional e organizada na cidade. Esse fato é uma questão específica do DF, porque torna o Governo do DF o único a organizar um banco de terras para o gerenciamento de seu território. Este fato estabeleceu o Governo do DF como único agente mediador do acesso à cidade e a moradia, implantando o domínio da burocracia

estatal, planejada ou não, na produção do território do DF.

A ação do governo sobre a produção do território se caracterizou pelo predomínio da política habitacional, legitimando, construindo e adensando as Cidades Satélites e assentamentos na periferia sul do DF, sendo a grande maioria dirigida para a população de baixa renda, através de políticas urbanas de planejamento territorial - Planídro/ 1970; PEOT/1975; PDOT/ 1996-97; Brasília Revisitada, entre outros exemplos - Tais processos, que examinaremos no item seguinte, vão resultar no direcionamento das políticas habitacionais e urbanas no DF

### **3.2. Unicidade da direção da ação de planejamento e política urbana e habitacional sobre o DF, fundamentada nos seguintes aspectos:**

- A) Programas de assentamento para populações de baixa renda: criando, adensando e consolidando núcleos urbanos habitacionais distantes do Plano Piloto;
- B) Licitações para o mercado privado de projeções e áreas para diversos usos e funções, localizadas em diversas áreas do Plano Piloto e Cidades Satélites.

O caráter localizado da ação governamental, de expansão ao sudeste e nas duas direções de política urbana acima, revela a utilização de uma racionalidade técnica que fragmenta o espaço em diversos núcleos de assentamentos, habitats, separados do núcleo central por áreas institucionais de controle da ocupação. Esse processo consolida a desigualdade como estratégia. Assim, o Governo do Distrito Federal, por intermédio de seu aparato institucional, condiciona e orienta todos os processos de formulação e implementação das ações e das políticas

(públicas e urbanas) para a gestão do território.

O poder público agindo na sociedade por intermédio do planejamento centralizado (Programas, Planos e Normas), que representa suas estratégias concretas de reprodução do espaço, cria na cidade um processo de centralização do poder político, pelo controle da demanda social e da organização hierárquica do território (Samambaia e Setor Sudoeste). A gestão do território ocorre por intermédio das políticas e ações elaboradas no âmbito de uma tecnocracia compartimentalizada, centralizada pelo governo. Essa setorização tem como consequência uma ação institucional setorial e desarticulada sobre a cidade, produzindo uma quantidade de leis, decretos e normas, muitas vezes conflitantes e inoperantes para a organização do território. Deve-se salientar que, nesse processo, as inconsistências e as disfunções estão sempre presentes nas ações das burocracias governamentais que se apresentam conflituosas, de difícil articulação e de pouca transparência política.

Assim, no contexto da reprodução ampliada do sistema urbano torna-se necessária e central a intervenção do GDF na organização do território do Distrito Federal porque será ele o condutor e formulador das políticas gerais e setoriais de organização do território do DF

O processo de planejamento e organização do território pelo Estado dissimula a questão do poder político gerando conflitos à medida "que produz uma hierarquia dos lugares centrado no processo de acumulação" (Carlos, 1996: 49), produzida pela centralização do poder, que valoriza e desvaloriza lugares dentro e fora da cidade, porque o poder público

produz uma funcionalidade espacial e uma valorização como resultante desse processo, por meio das ações de planejamento e organização do território.

Neste contexto, o processo de produção do espaço urbano de Brasília vem se realizando pela fragmentação, loteamento e venda da terra, inicialmente de caráter estatal e planejada, que possibilitou a formação de um mercado fundiário duplamente oligopolizado - tanto pelo GDF, quanto pelo mercado privado - e capturado pelas esferas do poder político, que mantêm e aprofundam suas contradições. O Governo Distrito Federal projetado para ser o proprietário das terras urbanas e rurais do território, realiza na propriedade da terra o controle e poder políticos sobre a apropriação e o uso da cidade, exercendo seu domínio hegemônico sobre a terra.

A racionalidade do urbanismo moderno que produz a cidade, quantitativa e qualitativamente, é dominante tanto no plano da realidade (da prática espacial e social), quanto no plano ideológico (do planejado) e atinge a totalidade social e espacial em cada um de seus elementos, subvertendo-a à lógica da mercadoria e da troca (lote) em detrimento do uso e da preservação ambiental. O espaço institucionalizado, concebido e garantido para a funcionalidade do Estado, fragmenta-se: fragmentado abre as possibilidades para ser produzido livremente pelo mercado.

Este raciocínio analítico permite entender o processo de fragmentação como a ruptura do espaço estatal, homogêneo, devido a sua vulnerabilidade em relação às ações dos agentes privados, formando um novo vetor de crescimento urbano acelerado, desvinculados do eixo de crescimento proposto pelo governo no

PEOT/1975 e atualmente legitimado pelo PDOT/1996 (eixo sudoeste).

Estes espaços de ruptura do espaço homogêneo foram surgindo nos lugares onde se instalaram as condições para a fragmentação privada do espaço urbano, dando lugar ao surgimento e desenvolvimento de um mercado de terras por intermédio da grilagem, ocupação e parcelamento ilegais da terra, tanto pública quanto particular, que foram sendo aos poucos destinadas para uso residencial.

Atualmente, esse processo se constitui na produção de um novo espaço urbano possibilitando, principalmente, uma nova forma de expansão privada da periferia, cuja mediação para o acesso à terra não mais se realiza pela intervenção do planejamento estatal, e sim pelo mercado.

### **3.3. Paralelismo entre o planejamento territorial e ambiental presente nos planos governamentais de ordenamento do território.**

O planejamento ambiental no DF caracterizou-se por conceber uma natureza intocável, ao mesmo tempo que deveria ser preservada, deveria preservar as concepções urbanísticas do projeto do Plano Piloto, formando um cinturão "verde", isolando o Plano Piloto das áreas periféricas (Cidades Satélites e outros assentamentos, cujo padrão arquitetônico difere do modernismo do Plano Piloto). O planejamento ambiental se desenvolve mostrando meio ambiente e cidade concebidos de forma paralela nos planejamentos e no macrozoneamento do território, e atualmente se confundem no território para formar novos usos da "natureza" na malha urbana, diferentes

daqueles da preservação, ao qual estavam restritos.

Inicialmente, a delimitação de áreas de proteção ambiental ficou conhecida como "anel sanitário", e refere-se a área que circunda o Plano Piloto, foi instituída por dois instrumentos complementares de planejamento do território: 1º - Código Sanitário do DF (Lei Nº 5.027 de 14.06.66), que restringe a instalação de núcleos habitacionais de qualquer espécie em zonas a montante do Lago Paranoá e nas proximidades dos cursos de água da sua bacia, quando estes não ofereçam, a critério da autoridade sanitária, garantia de recolhimento de sistemas de dejetos e de detritos capazes de evitar a poluição e a contaminação do seu manancial hídrico; 2º Plano Diretor de Água, Esgoto e Controle da Poluição - PLANIDRO (CAESB, 1970), que define a capacidade de abastecimento e esgotamento sanitário para o DF. Considerando o seu crescimento urbano, recomenda a não urbanização da área localizada dentro da Bacia do Paranoá, de forma a evitar a eutrofização do Lago Paranoá. Na realidade, estes amplos espaços de baixa densidade demográfica, destinados ao uso rural e as áreas de proteção ambiental, que estrategicamente circundam o Plano Piloto (cerca de 50% do território do DF está constituído por Áreas de Proteção Ambiental - APAs), se configuraram em espaços vulneráveis, suscetíveis de ocupação e de fragmentação pelo mercado. Coincidentemente, ou não, esses lugares de ruptura do poder público e de fragmentação do espaço são justamente as áreas onde não se completou o processo de desapropriação (iniciado para a criação do DF e construção da cidade),

que restaram como enclaves de propriedade privada (urbana e rural), desde o início da construção da cidade, e/ou que foram transformadas em Áreas de Proteção Ambiental, e que, segundo as normas, não poderiam ser parceladas (Penna, 2000).

O poder público ao planejar essas áreas para preservação (de natureza intocada, com sentido de apreciação estética e protegida contra o desenvolvimento urbano-industrial) e uso restrito, luta contra a ocupação urbana dessas áreas. Porém, ao mesmo tempo em que tenta organizar a regularização das áreas já tomadas pelo uso habitacional, perde o domínio sobre estas áreas ambientais, que formavam uma periferia estética, porque não foi capaz de transformar as orientações e concepções adotadas pela economia de mercado, ao tomar para si a propriedade pública no DF, atribuindo-lhe outros papéis, funções e condições, que a tornasse realmente livre das especulações do mercado.

Esse novo padrão de expansão privada da periferia provoca, como consequência, modificações na forma urbana da estrutura territorial polinucleada, com a diminuição dos interstícios entre os núcleos urbanos, com significativa alteração na malha urbana, principalmente nas terras situadas a leste do Plano Piloto (Área de Preservação Ambiental do Rio São Bartolomeu).

Portanto, a partir desse novo processo de produção privada do espaço urbano, está surgindo uma nova territorialidade urbana onde as principais tendências de expansão e adensamento urbanos, ilustram o conflito entre o governo e o setores privados: a zona de incidência de parcelamentos privados, não é reconhecida como

de urbanização dinâmica. Pelo contrário, a classificação das cidades satélites de Sobradinho, Planaltina e São Sebastião como "núcleos de crescimento restrito", tenta impedir o desenvolvimento de um processo que já se encontra em ritmo acelerado de parcelamento das áreas de proteção ambiental.

### **3.4. Mudança no modelo de expansão da periferia fortalecendo o mercado como importante mediador do acesso à cidade e as novas direções de expansão da malha urbana sobre as áreas de proteção ambiental.**

O governo perde o domínio sobre a produção do espaço que se fragmenta em relação ao espaço concebido para ser homogêneo e funcional, devido à formação de uma periferia heterogênea, abrigando não somente famílias de baixa renda, mas atingindo, principalmente, famílias de médias e altas rendas, em ocupações horizontais e unifamiliares.

É assim que, em Brasília, a periferia passa pelo processo de "atração" de população, ao se produzir um espaço diferencial - os condomínios privados (para a média e alta renda, dando um sentido de heterogeneidade para a produção desta periferia) que requalificam estes lugares periféricos, refuncionalizando-os. A periferia deixa de ser área rural ou de proteção ambiental para ser transformada ilegalmente pelo mercado imobiliário em áreas para moradia, diferenciando-se da periferia dos assentamentos realizados pelo poder público. A forma da ocupação, para fins urbanos em áreas destinada ao uso rural e à proteção ambiental, que refuncionaliza os espaços periféricos com a implantação dos condomínios privados para a moradia de classes

de maior poder aquisitivo, estão localizados principalmente na APA da Bacia Rio São Bartolomeu, próximos do Lago Paranoá e do Setor Habitacional Individual Sul – Lago Sul).

Sobre a formação de um mercado especulativo em Brasília, Schmidt (1985) apoiado pela teoria webberiana, a define como um centro político e cidade “burocrático-estamental”, relacionando-a ao modelo de cidade tipicamente “oriental”, isto é, que despreza as determinações do mercado econômico para esclarecer as relações complexas entre o poder político e o desenvolvimento dos processos sócio-espaciais que concorreram para a implementação da cidade. Segundo este autor, Brasília “como representação e instrumentação do Estado precede à sociedade civil e sua fundamentação econômica crucial, o mercado” (Schmidt, 1985, p. 32). A característica fundamental que faz o autor aproximar Brasília da cidade oriental é o surgimento de uma cidade originada pela vontade política e a formação de uma sociedade tipicamente de consumidores, e não de produtores.

O autor argumenta que Brasília foi consolidada ao longo de sua história, tendo sob o domínio do Estado o controle de “ampla massa de recursos fiscais, exatamente aqueles gerados pela renda de autoridades e do corpo burocrático que faz funcionar o aparelho de Estado” (Schmidt, 1985, p. 33). Como na cidade oriental o consumo dos brasilienses estaria baseado nas rendas das autoridades e funcionários de modo geral. A base dessas rendas é a receita fiscal, sobre uma produção que não é gerada localmente (impostos). Portanto, forma-se um capital, uma poupança interna que é canalizada

para o setor improdutivo, para o investimento em terras, formando um mercado imobiliário especulativo, que tem como fator marcante a presença do grupo social burocrático mais influente (como cita a CPI da Grilagem). Desta maneira, o espaço urbano fica marcado pelo “parasitismo econômico”<sup>1</sup> e pela inversão especulativa da poupança interna.

É importante observar para essa análise do poder do GDF sobre a organização do espaço da cidade, a crescente submissão dos governos locais à União, no que se refere à implantação de políticas urbanas, tanto no plano financeiro (sistema de subvenções, de empréstimos, financiamentos e contribuições) quanto da formulação de políticas gerais e setoriais: Lei Orgânica, Planos de Desenvolvimento, Planos Diretores, dentre outros. No DF este fator é bastante significativo porque as receitas financeiras são obtidas por intermédio de rapasses feitos pelo Governo Federal. O governo local é extremamente dependente desses recursos para efetuar os pagamentos porque sua arrecadação é deficitária.

Esse fato implica mudanças nas ações estratégicas e políticas do mercado privado, redefinindo o espaço de suas ações, bem como em relação aos demais agentes, redesenhando os lugares no espaço da cidade, requalificando-os e destacando-os dentro da própria periferia, para abrigar população de rendas mais elevadas (médias e altas), abrindo um mercado de maior valor imobiliário na periferia. Até o momento da formulação de políticas para as regularizações dos condomínios privados, a periferia estava restrita à ocupação e parcelamento segundo às políticas públicas urbanas e rurais do GDF, principalmente para abrigar

população de baixa renda.

A cidade produzida pelo uso urbano das áreas de preservação ambiental entra em conflito e em enfrentamento com a cidade concebida pelo projeto estatal, e se torna uma realidade vivida no cotidiano dos habitantes da cidade ao atribuir à natureza um outro valor que não a preservação. A efetivação do uso urbano se constitui na estratégia para a transformação do conteúdo social, que se expressa em novas formas espaciais. Tanto a natureza, quanto a totalidade do ambiente urbano, se transformam em espaços políticos, porque são produtos das relações sociais que articulam a cidade numa totalidade concreta. "A intensa relação entre forma e conteúdo, marcada por novas e dinâmicas práticas sociais, redefine uma nova morfologia caracterizada por um novo padrão de desconcentração territorial, redesenhando uma malha urbana integrada, porém descontínua, que se expande intensamente" (Penna, 2001).

#### **4. Considerações finais: Os elementos da cidade Sustentável:**

De acordo com as leituras sustentáveis da cidade, a solução para a crise urbana pode ser pensada a partir do desenvolvimento sustentável do ambiente, segundo a qual a qualidade de vida nas cidades poderá ocorrer com o planejamento e administração sustentável do uso do solo, de acordo com o estabelecimento de um tipo de uso mais adequado do solo.

Segundo esta perspectiva, as cidades parecem não representar o uso mais adequado que se pode fazer do solo: destruição da vegetação; canalização, assoreamento e poluição dos rios e

córregos; compactação e asfalto das vias - enchentes; poluição, contaminação - do ar, da água, do solo; pobreza, violência, marginalidade. Enfim é a generalização, tanto da devastação ambiental, quanto social.

Como as cidades não param de crescer, principalmente as grandes, pode-se dizer que as perspectivas de soluções para o enfrentamento da crise urbana e ambiental, já se encontram diagnosticadas. Como por exemplo, a Agenda 21, recomenda que o planejamento ambiental realizado pelos governos, deverá:

- fornecer sistemas de infra-estrutura, ambientalmente saudáveis, atrelados à disponibilidade de água e qualidade do ar; fornecer sistemas de drenagem, de serviços sanitários e para recolher rejeitos de lixo sólido e perigoso; promover a obtenção de energia mais eficientes e baratas (como solar e eólica); incentivar o transporte público; incentivar o sistema educacional público e os padrões de desenvolvimento industrial sustentáveis, nos diversos níveis de atividade, etc. ...

Enfim, a lista de sugestões é grande e bastante conhecida dos governantes. Muitas perspectivas de superação da problemática urbana e ambiental são colocadas. A questão que se apresenta é de uma decisão política e social de estabelecer localmente as prioridades, formular e desenvolver projetos no atual contexto político, econômico e cultural, conforme discutidos acima, de dificuldades decorrentes da nova territorialidade extensiva da cidade: - perda do domínio político e da capacidade financeira do governo sobre a produção da espacialidade urbana; a necessidade do uso social efetivo dos lugares na cidade, que transformam o conteúdo da periferia em

formação; e a apropriação das áreas de proteção ambiental, para o consumo urbano, inseridas nas estratégias do mundo da mercadoria.

O paradoxo se instala na medida em que os projetos de desenvolvimento urbano devem possibilitar o enfrentamento dos problemas da crise urbana e ambiental, para recuperar a qualidade de vida e de cidadania, uma vez que nem toda a crise é da cidade, mas ocorre na

cidade na medida em que envolvem a recuperação não somente da qualidade ambiental, mas, principalmente, da qualidade de vida e de cidadania. "Pouco se somaria à sustentabilidade de um ambiente com sistemas de infra-estrutura saudáveis e eficientes serviços sanitários, se social e culturalmente continuam a formarem-se redutos de violência, pobreza e exclusão, enfim a insustentabilidade social da cidade" (Ferreira e Penna, 2002, 3).

### Notas

1. O setor que ocupa o maior nº de pessoas é o de Serviços com 53,5%, seguido pela Administração Pública com 21,1% e pelo Comércio com 14,2%. A indústria de

transformação e da construção civil ocupam juntas apenas 10% das pessoas ocupadas (Fonte: Paviani, 1997 Dados referentes a janeiro de 1997).

### Bibliografia

CARLOS, A. F. *A Natureza do Espaço Fragmentado*. In: CARLOS, A. O Lugar no/do Mundo. São Paulo :Hucitec. 1996.

CARLOS, A. *Espaço-Tempo na Metrópole*. São Paulo: Ed. Contexto 2001.

DAMIANI, A. L. *As Contradições do Espaço: da lógica (formal) à (lógica) dialética, a propósito do espaço*. In: CARLOS, A., DAMIANI, A. & SEABRA, O. (Orgs.) O Espaço no Fim de Século. A nova raridade. São Paulo: Ed. Contexto, 1999.

DIEGUES, Antônio C. *O Mito Moderno da Natureza Intocada*. São Paulo: Hucitec, 2001.

FERREIRA, Ignêz B. E PENNA, Nelba A. *Por uma Brasília Sustentável. Câmara Legislativa do Distrito Federal*. Comissão de Desenvolvimento Econômico Sustentável, Ciência, Tecnologia e Meio

Ambiente. Ciclo de Debates sobre a Agenda 21 e sua Aplicação no DF: Cidades Sustentáveis. Brasília. Maio. 2002.

LEFEBVRE, H. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Ed. Documentos. 1969.

PAVIANI, A. *Gestão do Território com Exclusão Socioespacial*. In: Paviani (Org.) Brasília - Gestão Urbana: conflitos e cidadania. Brasília: Editora da UnB. 1998.

PENNA, N. Brasília: *Do Espaço Concebido ao Espaço Produzido. A dinâmica de uma metrópole planejada*. Tese de Doutorado. São Paulo: FFLCH. USP 2000.

RODRIGUES, A. Moysés. *Produção Do Espaço E Ambiente Urbano*. In: Spósito M. (Org.) Urbanização e Cidades. Perspectivas Geográficas. Presidente Prudente: Unesp/Gasperr 2001.

SANTANA, P. V. *A Mercadoria Verde: a natureza*. In: CARLOS, A., DAMIANI, A. & SEABRA, O. (Orgs.) *O Espaço no Fim de Século. A nova raridade*. São Paulo: Ed. Contexto. 1999.

SANTOS, M. *O Território e o Saber Local: algumas categorias de análise*. In: cadernos do IPPUR, Rio de Janeiro, Ano XIII, Nº 2, 1999, p. 15-26.

SCHMIDT, B. *Brasília como Centro Político*. In: Paviani (Org.) *Brasília Ideologia e Realidade. O espaço urbano em questão*. Brasília: Projeto/CNPq. 1985.

SPOSITO, M. E. *A Urbanização da Sociedade: reflexões para um debate sobre as novas formas espaciais*. In: CARLOS, A., DAMIANI, A. & SEABRA, O. (Orgs.) *O Espaço no Fim de Século. A nova raridade*. São Paulo: Ed. Contexto. 1999.

Concluído em: maio de 2002

