

**Eixo temático: 6 - Questões agrária, urbana e ambiental**  
**A prevenção ao “alastramento suburbano” e o processo de histórico de expropriação de terras no território do Distrito Federal**

**Resumo**

A constituição do espaço urbano desigual é um processo histórico beneficia os capitais nas suas diversas expressões. A atuação do Estado, na instituição dos parâmetros da política urbana. A cidade de Brasília, cuja recente formação social se deu pela centralidade do Estado na gestão das terras, teria condições frear a valorização imobiliária criada pelas entidades privadas que concentram a propriedade do solo urbano. Porém, a realidade recente aponta para a direção oposta. A responsabilidade sob a regulamentação fundiária e oferta de terrenos urbanos pela empresa estatal Terracap tem sido orientada para o crescimento do mercado imobiliário.

**Palavras-chave:** Estado; Política Urbana; Capital Incorporador; Expropriação.

**Abstract**

The constitution of unequal urban space is a historical process and benefits capital in its various expressions. The role of the state in setting urban policy parameters may be contrary to the interests of the representatives of these capitals by influencing the monopoly of incorporating companies in relation to private ownership of urban land. The city of Brasília, whose recent social formation is a product of the centralization of land management by the State, would be able to restrain the real estate valuation created by the private entities that concentrate the ownership of urban land. However, recent reality points to the opposite direction. The responsibility under the land regulations and supply of urban land by the state-owned company Terracap has been oriented towards the growth of the real estate market.

**Keywords:** State; Urban Policy; Incorporating Capital; expropriation

## **1. INTRODUÇÃO**

A concepção de Brasília como cidade planejada pode levar ao falso entendimento de uma urbanização estática, com as características inflexíveis do seu projeto urbanístico. Porém, a constituição histórica desta cidade é permeada pelas contradições de uma expansão urbana com base na exploração e expropriação. Após mais de sessenta anos de sua inauguração, o Distrito Federal é formado por trinta e uma regiões administrativas, subdivisões territoriais formadas por zonas urbanas e rurais, definidas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT (DISTRITO FEDERAL, 2009). Há RA's com histórico de ocupação anterior à inauguração de Brasília, Planaltina tem uma formação histórica datada no final do século XIX. Porém, a transferência da capital federal é o marco do processo de urbanização do Distrito Federal, se estendendo até os dias atuais.

O crescimento de Brasília para além do planejado é uma realidade que acompanha o histórico de formação da cidade. As denominadas Regiões Administrativas não são satélites que orbitam um espaço central. Elas compõem o perímetro urbano que abriga mais de dois milhões e meio de habitantes do Distrito Federal.

As transformações do espaço urbano do Distrito Federal são calcadas nas relações mais amplas da disputa de classes, tendo como cerne as relações com a

propriedade privada. A produção do espaço urbano se dá na mediação da realidade mais ampla de exploração e desigualdade social e a vida concreta dos habitantes da cidade.

A cidade se transforma não apenas em razão de ‘processos globais’ relativamente contínuos (tais como o crescimento da produção material no decorrer das décadas, com suas consequências nas trocas, ou o desenvolvimento da racionalidade) como também em função de modificações profundas no modo de produção, nas relações ‘cidade-campo’, nas relações de classe e propriedade (Lefebvre, 2001, p. 58).

O espólio, o roubo do espaço urbano do Distrito Federal, ou seja, a destinação de terras públicas para a produção de mais valia imobiliária, é a questão de acompanha o desenvolvimento deste estudo. Como uma cidade com vasto território disponível promove desigualdade na produção de seu espaço urbano? Quais são os setores beneficiados por uma urbanização seletiva e inacessível a maior parte da população? Estas dúvidas estimularam a busca por elementos da realidade atual que permitam a reconstrução histórica deste processo produção do espaço urbano desigual.

No caso do Distrito Federal, o aumento da concentração da propriedade privada é o fator primordial de favorecimento do Estado ao capital imobiliário. A gestão de terras realizada pelo Estado se deu historicamente pelo repasse destes terrenos para entidades privadas interessadas na valorização imobiliária. Este repasse envolve uma relação de troca na qual a Terracap é beneficiada com a venda dos terrenos, ao passo que as empresas ligadas ao capital imobiliário terão custos tanto com a compra da terra quanto com a construção dos edifícios. Porém, o capital imobiliário que se realiza com a venda do imóvel acabado se multiplica em relação ao repasse inicial à Terracap.

A empresa estatal criada em 1972, “ herdou um patrimônio de 338.337 hectares de terras e a incumbência de administrá-las. Além de responder pela regularização fundiária, também é responsável por executar atividades imobiliárias de interesse do DF” (Terracap, 2018, p. 1). O “interesse do Distrito Federal” citado acima deixa nebuloso a quais interesses reais esta empresa representa em suas ações. Pois os interesses do capital incorporador na regularização fundiária e atividades imobiliárias são opostos aos da classe trabalhadora precarizada e submetidas ao pagamento de aluguéis com preços excessivos.

A mudança do objeto social da Terracap em 2011, permite a execução, “operacionalização das atividades imobiliárias” e “promoção direta ou indireta de investimentos em parcelamentos do solo, infraestrutura e edificações” (DISTRITO FEDERAL, 2011, ART 1º), bem como a criação do seu Fundo de Investimentos Imobiliários, sinalizam para o direcionamento das ações da empresa para a valorização

do capital incorporador. Atualmente, a receita da empresa se constitui basicamente da venda de lotes.

O modelo atual de negócio da Terracap baseia-se na comercialização de imóveis derivada de parcelamentos e loteamentos imobiliários, o que pode ser observado na composição de sua receita, com 94% proveniente de licitações de vendas de lotes, 5% de serviços e 1% de aplicações financeiras (Terracap, 2018, p. 4).

Em síntese, o objetivo deste artigo é traçar as estratégias de reprodução das relações sociais do espaço produzidas a partir de interesses privados, pela via do parcelamento das terras urbanas do Distrito Federal, realizado por uma empresa estatal. Este processo sócio-histórico é analisado por meio da apreensão da categoria “expropriação”, no sentido da apropriação do solo urbano para valorização do capital no setor imobiliário.

## **2. DESENVOLVIMENTO**

Defende-se neste estudo que as expropriações é um processo que ocorre na atualidade sob diversas expressões. Sobre as expropriações de terras, o debate está majoritariamente na área rural, vinculada ao trabalho agrícola. Este texto pretende discutir a apropriação privada do uso da terra no perímetro urbano, que retira meios de subsistência da classe trabalhadora que tem como consequência a sua submissão a meios de exploração mais complexos e dispendiosos para esta classe.

Ao situar o processo de expropriação das terras do Distrito Federal, faz-se necessário a recuperação dos aspectos sócio-históricos que fundamentam este processo. O Estado é integrante do mercado imobiliário em Brasília, enquanto proprietário e comercializador de terras, além de ser o executor de empreendimentos imobiliários e das obras de urbanização das áreas imobiliárias, por meio das atribuições legais das empresas públicas Novacap, e posteriormente a Terracap.

Na relação entre o capital e Estado na urbanização de Brasília, a retirada dos pequenos terrenos e moradias improvisadas é expressa historicamente nos casos de remoção da vila Amaury, da vila Sarah Kubitschek e da vila IAPI. A prevenção ao “alastramento suburbano”, expressão utilizada por Lúcio Costa no projeto “Brasília Revisitada” (GDF;IPHAN, 1987), é utilizada pelo Estado como forma de reedição do processo histórico de expropriação, tendo como referência atual a construção do Setor Noroeste. A retirada do direito à moradia pelas constantes expulsões dos moradores pauperizados do centro de Brasília são ações do Estado que representam os interesses privados na gestão do espaço urbano.

Mas antes de tratar das expressões particulares da expropriação de terras em Brasília, cabe discutir a perspectiva sob a qual aborda-se tal categoria neste texto. A

usurpação das terras comuns e expulsão dos camponeses realizadas pelos senhores feudais é compreendida por Marx (1985) como expropriação, assalto aos meios de produção e aos meios de subsistência, inclusive a moradia, para lançar para o mercado de trabalho uma massa de indivíduos em condições precárias de existência.

Com a dissolução das vassalagens feudais, é lançada ao mercado de trabalho uma massa de proletários de indivíduos sem direitos[...]o grande senhor feudal criou um proletário incomparavelmente maior, usurpando as terras comuns e expulsando os camponeses das terras, os quais tinham direitos sobre elas (Marx, 1985, p. 833)

Os camponeses que antes “dispunham do usufruto das terras comuns” (Marx, 1985, p. 832) são violentamente retirados do seu território sendo destituídos de direitos fundamentais. “As habitações dos camponeses e as choupanas dos trabalhadores foram violentamente demolidas” (Marx, 1985, p. 834). No sentido de frear as ações dos expropriadores, o Estado inglês propõe a seguinte medida.

Apesar da legislação vigente, “o processo violento de expropriação do povo recebeu um terrível impulso, no século XVI, com a Reforma” (Marx, 1985, p. 836). A perda das terras clericais, seja pela usurpação ou pela venda em preços irrisórios também foi responsável por tirar seus habitantes de suas terras. A burguesia enquanto classe dominante nascente favorece esse processo.

Os capitalistas burgueses favoreceram a usurpação, entre outros motivos, para transformar a terra em mero artigo de comércio, ampliar a grande exploração agrícola, aumentar os suprimentos dos proletários sem direitos, enxotados de suas terras etc. Além disso, a aristocracia das terras era a aliada natural da nova bancocracia, da alta finança que acabara de romper a casca do ovo e da burguesia manufatureira que dependia então da proteção aduaneira (Marx, 1985, p. 840)

A mercantilização da terra é uma das bases originárias da sociedade burguesa. Marx sintetiza a relação embrionária entre agronegócio, produção industrial e o capital que rende juros na reorientação do uso do espaço por meio da comercialização das terras. No decorrer do século XVII, este processo passa a refletir também no uso de terras nas periferias das cidades.

A relação entre Estado inglês e proprietários se ampliam no século XVIII, o sistema legal passa a ratificar o roubo de terras comuns. Esta é a síntese da constituição histórica da burguesia inglesa, na forma de “proprietário de dinheiro, de meios de produção e de meios de subsistência, empenhado em aumentar a soma de valores que possui” (Marx, 1985, p. 829). Esta propriedade é fruto de um processo histórico de assalto violento das terras, que de prática de particulares passa a ser ato institucional no decorrer dos séculos.

Parte-se da premissa de que a expropriação é um processo que se expressa no passado e no presente, compreendida como a retirada ou apropriação privada dos meios

de produção e dos meios de subsistência da classe trabalhadora, ou seja, são mecanismos que reduzem constantemente as alternativas desta classe para submetê-la a relações de trabalho com maior grau de exploração. Salva as diferenças traçadas no tempo e no espaço, Fontes (2010) afirma que há semelhanças entre as “expropriações no mundo contemporâneo” das descritas acima por Marx (1985)

Esses novos processos em parte se assemelham ao que ocorreu na Inglaterra entre os séculos XVI e XVII, com a “extinção de direitos comunais e consuetudinários” que, na época, envolveu uma completa redefinição do próprio significado da propriedade, que passaria doravante a ser exclusiva, consolidando o predomínio da propriedade caracteristicamente capitalista (Fontes, 2010, p. 54).

Ao traçar as suas diferenças com outras teses que tratam da atualidade deste processo, Fontes (2010) sinaliza os limites presentes nos argumentos de Harvey (2004) quanto à “acumulação por espoliação”, sobretudo no debate sobre a produção de externalidades e capitalismo “normalizado”.

A expansão histórica do capitalismo jamais correspondeu a uma forma plenamente “normalizada”, pois nunca dispensou a especulação, a fraude, o roubo aberto e sobretudo, as expropriações primárias, todos, ao contrário, impulsionados. A maior produtividade, ou a intensificação de uma exploração judicializada (contratual e com direitos) de força de trabalho nos países centrais, foi acompanhada pela permanente expropriação a par da recriação de formas mais ou menos compulsórias de trabalho na periferia, que, não obstante, não podia mais ser consideradas externas ao capital (Fontes, 2010, p.63).

As expropriações não são exclusividade da pré-história do capitalismo nem são externas a esta realidade, elas participam das relações entre centro e periferia, que impõe a esta ações reiteradas de roubo, fraude e especulação. A leitura de uma historiadora como Fontes (2010) não cai no anacronismo de descrever de forma linear os elementos de tempos históricos distintos sem realizar as devidas mediações<sup>1</sup>. Além disso, sustenta que as expropriações contemporâneas se assemelham àquelas descritas por Marx (1985) por manter o “predomínio da propriedade caracteristicamente capitalista”. As expropriações tratadas neste estudo estão diretamente vinculadas ao predomínio da propriedade privada no uso da terra urbana que se realiza especialmente na mercantilização da necessidade social de moradia.

A expropriação não pode ser considerada um fenômeno apenas econômico, uma vez que é propriamente social, mesmo se parcial ou limitada. Trata-se de uma imposição – mais ou menos violenta – de uma lógica de vida social pautada pela supressão de meios de existência ao lado da mercantilização crescente dos elementos necessários à vida, dentre os quais figura centralmente a nova necessidade, sentida objetiva e subjetivamente, de venda da força de trabalho (Fontes, 2010, p. 88).

---

<sup>1</sup> Virginia Fontes trata sobre os pecados da historiografia denominados "anacronismo" e "teleologia" numa fala sobre a importância da teoria sobre o sentido da colonização de Caio Prado Junior, que não se situa no campo das análises evolucionistas sobre a formação social do Brasil. Trata também da problemática a fala sobre acumulação primitiva no contexto brasileiro. Esta disponível no seguinte endereço: <https://www.youtube.com/watch?v=Ik12MECGkBI>, acessado em: 14 de abril de 2016.

Apesar dos limites apontados por Fontes (2010), a análise de Harvey (2004) é pertinente quando o autor destaca a participação do Estado no processo descrito por Marx (1985) na acumulação primitiva.

Um exame mais detido da descrição que Marx faz da acumulação primitiva revela uma ampla gama de processos. Estão aí a mercantilização e a privatização da terra e a expulsão violenta de populações camponesas; a conversão de várias formas de direitos de propriedade (comum, coletiva, do Estado etc.) em direitos exclusivos de propriedade privada; a supressão dos direitos dos camponeses às terras comuns [partilhadas]; a mercantilização da força de trabalho e a supressão de formas alternativas (autóctones) de produção e consumo; processos coloniais, neocolônias e imperiais de apropriação de atrativos (inclusive recursos naturais); a monetização da troca e taxação, particularmente da terra [...] Estado, com seu monopólio da violência e suas definições da legalidade, tem papel crucial no apoio e na promoção desses processos. (Harvey, 2004, p. 121)

A mercantilização e privatização das terras contou historicamente com a participação do Estado, seja pelas forças coercitivas, seja pelas do consenso vinculadas a conservação do imperativo ideológico da propriedade privada. As demolições violentas das choupanas dos trabalhadores e das casas dos camponeses, assim como a redução paulatina dos acres dos terrenos dos trabalhadores da periferia de Londres, são os reflexos das expropriações nas condições de moradia destas pessoas. E este processo foi desenvolvido com a ratificação do Estado.

No que se refere às expropriações na esfera do Estado, Boschetti (2016) alinhada aos pressupostos de Fontes (2010), trata da apropriação privada do fundo público e as consequências para as condições de subsistência das famílias.

Os processos privatizantes, diretos ou indiretos, da previdência e saúde pública, somados à supressão dos direitos do trabalho, se submetem ao imperativo da acumulação, e ao expropriar os direitos conquistados, suprimem os trabalhadores a possibilidade de acessar parte da riqueza socialmente produzida, apropriada pelo Estado sob a forma de fundo público constituído por impostos e tributos para financiar os serviços públicos. A supressão ou restrição de direitos existentes reduz a participação do Estado na reprodução ampliada da força de trabalho[...] em novo contexto e condições históricas, deixa os trabalhadores “livres como pássaros”, o que impele a se submeter a não importa que tipo de trabalho ou atividade para assegurar sua subsistência e de sua família, ou seja, os lança ao jugo das relações de trabalho sem proteção (Boschetti, 2016, p. 137)

Os direitos socialmente conquistados possibilitam que parte da riqueza socialmente produzida retornem para a classe trabalhadora, mesmo que de forma limitada em relação à magnitude desta riqueza. A redução do Estado na dimensão dos serviços públicos acompanha a apropriação privada do fundo público, realiza o duplo movimento de favorecer a acumulação e lançar a classe trabalhadora “ao jugo das relações de trabalho sem proteção”.

Vale ressaltar que existem discordâncias sobre o argumento da retirada de direitos como expropriação. Há perspectivas que situam este processo no campo da

exploração por meios extra econômicos. Em síntese, após o processo de expropriação a classe trabalhadora estaria exposta à exploração, por meios econômicos – extração direta de mais valia, e meios extra econômicos – apropriação da riqueza socialmente produzida por outros mecanismos, como o Estado.

A retirada de direitos não é um processo de expropriação de condições de subsistência, que já não existiam, ou uma reedição da acumulação primitiva como querem alguns autores, mas uma ampliação da exploração por meio extra econômicos, pois permite a apropriação do trabalho necessário pelo capital, por intermédio do Estado, além da mais valia apropriada na produção. Discordamos, portanto do que afirma Fontes quando diz: “onde houver direitos, há espaço para expropriações promovidas pelo capital” por entender que a garantia estatal do direito não significa eu seu conteúdo já não foi expropriado como bem coletivo (Cislaghi, 2015 p. 26)

Não se trata de reeditar a acumulação primitiva, já que esta se delimita na realidade concreta da Inglaterra da passagem do feudalismo para a sociedade burguesa. O que se defende neste texto é que o processo de apropriação privada, de roubo e fraude se expande e se complexifica seus mecanismos e se apresenta de formas diversas a depender das condições sócio-históricas. Não existe, na perspectiva aqui defendida uma cisão histórica entre o processo de exploração e de expropriação. A expropriação é um processo que pode ocorrer de forma reiterada. O “bem coletivo” pode ser subtraído repetidas vezes por diferentes mecanismos.

No caso de Brasília, os trabalhadores migrantes que vieram construir a capital estavam desprovidos dos meios de produção e de subsistência, já eram sujeitos expropriados que se submeteram a elevados graus de exploração. Porém, ao se consolidarem como moradores da capital foram expulsos dos acampamentos e locais de moradia improvisados pelos trabalhadores com o fim das obras principais do centro da cidade. A retirada da terra usada como moradia por esses sujeitos é expressão do processo de expropriação que se reitera.

A urbanização de Brasília se inicia de forma pouco convencional. Na forma de um grande canteiro de obras, a organização habitacional foi imprescindível para o exercício da dominação daqueles que foram responsáveis por erguer uma cidade em aproximadamente três anos e meio. A lógica da “cidade canteiro de obras<sup>2</sup>” (Ribeiro, 1998) subordinava os trabalhadores ao alto grau de exploração devido ao seu caráter provisório e instável, além da vigilância constante por parte do Estado e das empreiteiras.

---

<sup>2</sup> Segundo Censo de 1959 (Ribeiro, 1988) o número de habitantes nos acampamentos de construção era de 28.020, em núcleos provisórios estavam 17.761 pessoas, ao passo que viviam 6.277 em núcleos estáveis e 12.256 na zona rural. Dos 64.314 residentes da cidade em construção 72,18% se encontravam em situação de moradia instável

a solução para a moradia da população engajada na construção foi planejada em três conjuntos básicos considerados provisórios: a)aquele dos acampamentos destinados aos empregados da companhia pública, a Novacap, na área conhecida como Candangolândia; b) os acampamentos das empreiteiras vinculadas sobretudo à construção do Eixo Monumental (praça dos três poderes, esplanada dos ministérios, rodoviária etc.), que conforma com a chamada Vila Planalto; c) e a Cidade Livre, centro de prestação de serviços que mais tarde se tornará a cidade satélite do Núcleo Bandeirante. (Ribeiro, 1998, p. 23)

Os trabalhadores vinculados à essas empresas foram submetidos à precariedade das condições de trabalho, ao isolamento espacial, e à instabilidade quanto ao futuro, considerando o caráter provisório dos acampamentos da Vila planalto, Vila Amauri e Sacolândia, “eram alternativas imediatas, sem qualquer planejamento por parte da Novacap, que marcavam desde o início a presença dos excluídos no projeto da nova capital” (Souza; Machado; Jaccoud, 1996, p. 57).

O acampamento como uma forma de moradia que contribui para uma maior exploração da força de trabalho na medida em que, sendo uma forma diretamente ajustada à lógica da atividade produtiva, implica, à semelhança do que ocorre na relação fábrica/vila operária, uma efetiva subordinação da quase totalidade do cotidiano do operariado nele residente aos interesses da esfera da produção, adquirindo claros contornos da instituição total. (Ribeiro, 1998, p. 29).

Algumas remoções marcaram a história do Distrito Federal, como é o caso da Vila Sara Kubitschek em 1958, que deu origem à Taguatinga, e a Vila Amauri, na qual seus moradores foram removidos para o que hoje conhecemos como Gama. (Quinto Jr; Iwakami, 1998). “Nos primeiros anos da cidade [gama, década de 1960], foram construídas residências, pela Sociedade de Habitação de Interesse Social (SHIS), por meio do Sistema Financeiro de Habitação (SFH)” (Freitas, 2013, p. 65).

A partir do momento em que as obras foram ficando prontas, o candango era compelido a deixar a capital, nos sucessivos programas de retorno de migrantes implementados a partir de 1963, ou eram removidos para localidades distantes do Plano Piloto, entre doze e cinquenta quilômetros, em assentamentos desenvolvidos a partir de 1958 e intensificados na década de 1960, que originaram e/ou expandiram as várias cidades-satélites (Gouvêa, 2010, p. 93)

Desta forma, “as cidades satélites anteciparam-se à cidade inconclusa” (Souza; Machado; Jaccoud, 1996, p. 60). Estas não contavam com o planejamento e dedicação direcionado à construção de Brasília “desde o início foram pensadas as cidades satélites como áreas urbanas afastadas do núcleo central, onde deveriam habitar os segmentos sociais mais pobres” (Souza; Machado; Jaccoud, 1996, p. 60).

Os “programas de retorno de migrantes” é um convite a se retirar da cidade que eles construíram. Para os que resistem, a alternativa é sua remoção das terras ocupadas no centro da cidade para regiões distantes desprovidas de qualquer planejamento urbano. O caráter provisório das habitações dos primeiros moradores era uma forma de



manipulá-los com a possibilidade de regularização ao mesmo tempo que não se tinha nenhuma garantia. Desta forma, não se poderia argumentar que as remoções dessas áreas retiravam direitos sobre a terra, pois estes não estavam instituídos, e qualquer alternativa de realocação do Estado nessas condições seriam bem-vindas.

Os acampamentos improvisados são consequência da falta de garantia os meios de subsistência dos trabalhadores. Fruto de uma cidade planejada que não inclui no seu projeto a moradia para seus futuros moradores, abarcando os imigrantes que a construíram. A retirada do direito ao uso da terra do centro da cidade para sua moradia significava a retirada dos seus meios de subsistência para essas pessoas. A sua realocação em áreas distantes do centro significa a ruptura do acesso dos trabalhadores a infra-estrutura urbana, vias asfaltadas, saneamento básico, iluminação, equipamentos públicos, garantia de mobilidade urbana, entre outros elementos. Esses sujeitos foram expropriados o uso da terra e do direito a cidade.

As remoções do centro da cidade foram intensificadas pela “A Campanha de Erradicação de Invasões – CEI” no período da Ditadura Militar, sendo esta a tônica da política urbana e territorial do Distrito Federal. Esta “campanha” foi responsável pela remoção dos habitantes da Vila IAPI em 1970, local que abrigava 12.000 casas que abrigava em torno de 82.000 pessoas, um caso de remoção com extrema violência que impulsionou a criação do movimento *Incansáveis Moradores da Ceilândia*, cujas demandas estavam no campo da urbanização, no acesso à moradia, água, luz, e equipamentos públicos (Gouvêa, 2010).

A Vila IAPI estava situada nas proximidades bacia do Lago Paranoá, no limite da EPCT – Estrada Parque Contorno, a 15 km do Plano Piloto. Em 1970 se institui o PLANIDRO – Plano Diretor água, esgoto e controle da poluição do Distrito Federal, que recomenda a não ocupação dos terrenos localizados na bacia do Paranoá. Esse episódio favoreceu não somente a retirada da Vila IAPI, como de diversas outras famílias pobres residentes próximos ao Plano Piloto. Ao passo que A Novacap “absorveu, para o interior do anel rodoviário, somente as famílias representantes da classe média – com a criação não prevista por Lucio Costa dos Lagos Sul e Norte e dos Setores de Mansões” (Oliveira, 2007, p. 92). Era uma área e disponibilidade hídrica, um grande atrativo para uma cidade em construção. Além de ser próxima ao Núcleo Bandeirante, Candangolândia e Plano Piloto, um vantagem sócio-espacial identificada pelos agentes governamentais (Oliveira, 2007).

Em Brasília, não se verificou o que era comum nas metrópoles, a migração das indústrias para a periferia, levando a residência dos trabalhadores e as suas funções ligadas à reprodução da força de trabalho. Assim, a periferia próxima ao

centro –Plano Piloto – foi satelitizada, vivendo em função do mesmo, suplementando-o naquelas atividades que a seletividade expulsou [...] a periferia mais distante (dentro do DF ou nos seus limites) concentra a população periférica e as atividades ligadas a esse mercado de subsistência: subúrbios dormitórios [...] a valorização da terra urbana e ao mesmo tempo a preservação do plano urbanístico levou que a solução do problema de moradia dos pobres se fizesse com a exclusão destes do perímetro valorizado e planejado, forçando a segregação sócio-espacial (Ferreira, 2010, p. 49/50).

A formação da periferia do Distrito Federal se deu de forma singular em relação às outras metrópoles. Ela se dá pela retirada das moradias populares das áreas centrais de Brasília, que passaram a depender das atividades econômicas e das oportunidades de trabalho instituídas em Brasília. A valorização da terra urbana é a produção desigual do espaço urbano, disfarçada na justificativa de manutenção do projeto urbanístico.

No projeto “Brasília Revisitada” (1987), Lúcio Costa faz um balanço sobre a urbanização consolidada da capital, avalia que uma das características que deveria ser mantida era o “não alastramento suburbano” (GDF; IPHAN, 1987, p. 6), compreendido na seguinte perspectiva:

A implantação de Brasília partiu do pressuposto que sua expansão se faria através de cidades satélites, e não da ocupação urbana gradativa das áreas contíguas ao núcleo original. Previa-se a alternância definida de áreas urbanas e áreas rurais — proposição contrária à ideia do alastramento suburbano extenso e rasteiro. Assim, a partir do surgimento precoce e improvisado das cidades satélites, prevaleceu até agora a intenção de manter entre estes núcleos e a capital uma larga faixa verde, destinada a uso rural. Tal abordagem teve como consequência positiva a manutenção, ao longo de todos esses anos, da feição original de Brasília. Mas, em contrapartida, a longa distância entre ‘as satélites’ e o ‘Plano Piloto’ isolou demais a matriz dos dois terços de sua população metropolitana que reside nos núcleos periféricos, além de gerar problemas de custo para o transporte coletivo. Daí a proposta apresentada no início do atual governo da implantação de Quadras Econômicas — ou comunitárias — ao longo das vias de ligação entre Brasília e as cidades satélites (GDF; IPHAN, 1987, p. 7).

O nascimento improvisado das “cidades satélites” se deu pela negação do direito à cidade a maioria dos seus habitantes desde o início de sua construção. Mas questão tratada no texto é a prevenção ao alastramento suburbano ao intercalar as áreas urbanas e rurais. Considerando que as remoções habitacionais no centro da cidade foram bem-sucedidas, a faixa verde entre os núcleos e capital foram preservados. Sub a justificativa de manter o projeto urbanístico original incompleto, pois não pensou em áreas residenciais para as classes populares, se previne o alastramento suburbano rasteiro com a retirada dessas pessoas do centro da cidade e a negação do acesso de acesso de “dois terços da população” à essa Brasília preservada.

Como forma de reverter a falta de acesso de grande parte da população à Brasília o urbanista propõe que a expansão da cidade abarque “quadras econômicas”, dentre elas o Setor Noroeste. Trinta anos depois este setor se constrói tendo em vista a valorização imobiliária do centro da cidade voltada para a classe média.

A realidade da construção do Setor Noroeste, um novo setor habitacional erguindo a partir de 2010 próximo às regiões mais valorizadas do Distrito Federal, reedita as expropriações de terras do início da capital. A fim de transformar uma área verde em terras comercializadas, o Governo do Distrito Federal entra em conflito com a comunidade indígena que protegia os recursos naturais daquela região. O Estado tinha a intenção inicial de remoção da comunidade indígena, esta por meio de processo judicial reivindicava 40 ha do terreno. Após anos de disputa judicial, se conquistou a demarcação de 2,8 ha dentro do Setor Noroeste, a maior área demarcada pelo acordo se encontra em Goiás, um estímulo para que os indígenas desocupem a área. Uma redução da área reivindicada para a conquistada se assemelha ao exemplo de Marx (1985) dos moradores das periferias de Londres, que paulatinamente perdia seus perímetros residenciais.

Outras populações subalternizadas foram removidas da área de construção do Noroeste. Em 2016, 77 famílias que trabalham com reciclagem de materiais foram retiradas da área<sup>3</sup>. A remoção das casas destas famílias já submetidas às condições elevadas de exploração é a expressão do processo reiterado de expropriação de terras. O uso irregular destas terras por famílias que buscam estratégias de subsistência é legítimo tendo em vista que o Estado não garante a realização deste direito dentro da legalidade. Sendo assim, a demolição das casas improvidas destas famílias é a expropriação das suas condições de reprodução social.

Neste sentido, participa do processo de expropriação por duas vias: a expropriação das terras pela remoção de terras ocupadas no centro da cidade, que por vezes se utilizando de forças coercitivas; Expropriação do direito a cidade pela seletividade no acesso à infra-estrutura, aos equipamentos públicos e mobilidade urbana.

Neste sentido, cabe o questionamento se seria a valorização imobiliária uma forma de expropriação ou é um mecanismo sofisticado ampliação da riqueza socialmente produzida? Enquanto apropriação privada do uso da terra para sua comercialização financierizada, a valorização imobiliária, ao mesmo tempo que se eleva o capital dos investidores desse mercado, se retira os meios de subsistência da classe trabalhadora. A valorização imobiliária neste contexto expressão as características elementares do Capital imperialismo, defendida por Fontes (2010, p. 146) como “o domínio do capital monetário, expressando a dominação da pura propriedade capitalista e seu impulso avassaladoramente expropriador”. A valorização imobiliária se beneficia

---

<sup>3</sup> Informações obtidas na reportagem “catadores de materiais recicláveis são retirados de área no Noroeste. Disponível em: <https://www.metropoles.com/distrito-federal/catadores-de-materiais-reciclaveis-sao-retirados-de-area-no-noroeste> acessado em: 22 de maio de 2024.

da expropriação, mas não se traduz como processo de expropriação. Ela é um mecanismo sofisticado de ampliação do capital produzido por este setor. E a expropriação se expressa neste contexto tanto no sentido da apropriação privada do uso da terra, quanto da retirada de direitos, no nosso caso do direito à cidade, da política urbana enquanto democratização do espaço urbano. Ela se realiza na tirania do capital imobiliário na urbanização de Brasília, que suplanta o usufruto público das terras do Distrito Federal aos interesses deste o mercado, além de submeter a classe trabalhadora a condições degradantes de moradia.

Todos estes fatos permitem afirmar que a Terracap, empresa estatal com 94,0% de seu capital social está vinculado à venda de terrenos (Terracap, 2018), realiza a expropriação das terras do Parque Ecológico Norte para urbanização do Setor Noroeste. Esta movimentação permite que a empresa se aproprie de parte do capital incorporador a partir do contrato de venda dos terrenos para as empresas incorporadoras. O lucro da Terracap com a expansão das áreas residenciais se dá basicamente pela venda dos terrenos. Ao passo que para as empresas incorporadoras este é o início da produção de habitações, o processo de valorização imobiliária se estende por um longo período, e envolve uma vasta articulação de pessoas jurídicas ligadas a este mercado. Enquanto a Terracap tem um retorno financeiro imediato, porém limitado, as empresas do capital imobiliário trabalham com a potencialidade de valorização a longo prazo.

Apesar do retorno financeiro imediato, esta transação está vinculada ao compromisso da Terracap em realizar as obras de urbanização que estão sob sua responsabilidade. Os custos com obras de infraestrutura dispendido pela empresa são fundamentais para o consumo final da mercadoria habitação. Os gastos com pavimentação asfáltica, implantação de iluminação pública, execução de calçadas, ciclovias e serviços complementares, instalação de sistema de esgotamento sanitário, plantio de gramas e jardins, são exemplos das ações promovidas pela Terracap para urbanização do bairro. Este investimento retorna para incorporadoras proprietárias dos empreendimentos no momento da venda dos imóveis, com a possibilidade de elevação dos preços pelas vantagens locacionais garantidas pelo Estado.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A venda dos terrenos via empresa estatal no DF está voltada para o favorecimento de capitais associados, no movimento de monopolização da terra, acompanha em menor escala os processos mais gerais do Capital Imperialismo e da constituição da burguesia no Brasil.

A histórica dependência da burguesia brasileira não a faz menos burguesia, isto é, necessitada de valorizar o valor. No entanto, consolidou práticas especialmente

truculentas no trato com o trabalho e com o conjunto dos setores sociais – e países – subalternos. (Fontes, 2010, p.364).

Trata-se de uma burguesa depende das movimentais do capital internacional para promover internamente seu processo de valorização. O processo de mercantilização da terra passa por este processo. A truculência com a qual esta burguesa trata os setores sociais não proprietários faz parte do processo de monopolização da terra, tendo como objetivo máximo a valorização da mesma como mercadoria.

O segundo aspecto que evidencia o favorecimento do Estado ao capital imobiliário é o investimento em infraestrutura. A expansão das áreas urbanas depende do dispêndio do fundo público em obras de infraestrutura na área de saneamento básico, instalação elétrica e hidráulica, construção de rodovias, arborização, entre outras. O gasto estatal em infraestrutura é fundamental para a aceleração do capital (Harvey, 2009). No caso do capital imobiliário, estes investimentos são fundamentais para atrair novos moradores que buscam vantagens locacionais. Considerando que uma das funções do Estado levantado por Mandel (1982) é garantir as condições gerais de produção, a infraestrutura urbana é uma condição primordial para a realização do capital imobiliário.

O terceiro favorecimento do Estado ao capital imobiliário está na garantia de um “clima de negócios favoráveis em detrimento dos direitos (e da qualidade de vida) coletivos do trabalho” (Harvey, 2008, 81). O uso privatista da terra é uma condição para elevar a produção da construção civil e acelerar o mercado imobiliário. O último fator de favorecimento destacado na tese é a financeirização das relações econômicas estimuladas pelo Estado, em especial da empresa pública Terracap, por meio dos Fundos de Investimentos Imobiliários. O trânsito de capital de uma empresa pública no mercado financeiro faz com que o processo de valorização imobiliária torne exponencial e envolve outros grupos empresariais para além daqueles vinculados à construção civil. Neste sentido, os benefícios da valorização imobiliária alcançam setores da burguesia ligados aos mais diversos ramos da produção. Considerando estes fatores de favorecimento identificados no presente estudo, pode-se afirmar que as ações do Estado no campo da política urbana, mais especificamente na área de oferta de novas áreas habitacionais, tem como direção social a garantia da valorização imobiliária e a concentração da riqueza ligada a propriedade da terra.

#### 4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BOSCHETTI, I. **Assistência social e trabalho no Capitalismo**. São Paulo: Cortez, 2016.

CISLAGHI, J. **Elementos para a crítica à economia política no Brasil: parcerias público-privadas e valorização do capital.** Tese (doutorado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Serviço Social, 2015.

DISTRITO FEDERAL. **Proposta do PDOT enviada para câmara legislativa, 2009 .**

Anexo Propostas: estratégias de oferta habitacional.

\_\_\_\_\_.Lei nº 4856 de 2011.

FERREIRA, I. **Brasília: mitos e contradições na história de Brasília.** IN: PAVIANI, A (et. Al). Brasília 50 anos da Capital a metrópole. Editora UnB: Brasília, 2010.

FONTES, V. **Brasil e o Capital-Imperialismo: Teoria e história.** Rio de Janeiro: ed UFRJ, 2010.

FREITAS, T. **A Expansão urbana no Distrito Federal e a dinâmica do mercado imobiliário: o caso do Gama.** Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Brasília: Universidade de Brasília, 2013.

GDF; IPHAN, 1987. COSTA, L. **Projeto Brasília Revisitada**, anexo I do Decreto 10.829/1987-DF.

GOUVÊA, L. **A Capital do Controle e da Segregação.** In: PAVIANI, A. A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2010.

HARVEY, D. **O Novo Imperialismo.** 2. ed. São Paulo: Loyola, 2004.

LEFEBVRE, H. **O Direito à cidade.** São Paulo: Centauro, 2001.

MANDEL, E. **O capitalismo Tardio.** São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, K. **A chamada acumulação primitiva.** In: MARX, K. O capital, vol I. São Paulo: Nova Cultural, 2º ed, 1985.

OLIVEIRA, T. **A erradicação da vila IAPI: Marcas do Processo de Formação do Espaço Urbano de Brasília.** Dissertação de Mestrado. Brasília: Departamento de Geografia: UnB, 2007.

QUINTO JUNIOR; IWAKAMI, L. **O Canteiro de obras da cidade planejada e o fator de aglomeração.** IN: PAVIANI, A. A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2010.

RIBEIRO, G. **Acampamento de grande projeto: uma forma de imobilização da forada de trabalho pela moradia.** In: PAVIANI, A. A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.

SOUZA, N; MACHADO, M; JACCOUD, L. **Taguatinga: uma história candanga.** In: PAVIANI (org). Brasília, moradia e exclusão. Brasília: editora universidade de Brasília, 1996.

TERRACAP. **Edital de Chamamento público nº 01/2018.** Brasília, 2018.

Disponívelem:<http://www.terracap.df.gov.br/index.php/component/attached/?task=download&id=5605>. Acessado em: 14 de maio de 2024.