

LARISSA DE ALMEIDA NOGUEIRA CERVI

**SEGREGAÇÃO URBANA E ESFERA PÚBLICA: UMA ANÁLISE  
SOBRE A RELAÇÃO ENTRE CIDADE E DEMOCRACIA NO  
DISTRITO FEDERAL**

Brasília  
2019

Larissa de Almeida Nogueira Cervi

**SEGREGAÇÃO URBANA E ESFERA PÚBLICA: UMA ANÁLISE  
SOBRE A RELAÇÃO ENTRE CIDADE E DEMOCRACIA NO  
DISTRITO FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestra em Ciência Política.

Orientador: Prof. Dr. Thiago Aparecido Trindade

Brasília, DF  
2019

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,  
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

CC419s Cervi, Larissa de Almeida Nogueira  
Segregação urbana e esfera pública: uma análise sobre a  
relação entre cidade e democracia no Distrito Federal /  
Larissa de Almeida Nogueira Cervi; orientador Thiago  
Aparecido Trindade. -- Brasília, 2019.  
136 p.

Dissertação (Mestrado - Mestrado em Ciência Política) --  
Universidade de Brasília, 2019.

1. democracia. 2. esfera pública. 3. segregação urbana.  
I. Trindade, Thiago Aparecido, orient. II. Título.

# **SEGREGAÇÃO URBANA E ESFERA PÚBLICA: UMA ANÁLISE SOBRE A RELAÇÃO ENTRE CIDADE E DEMOCRACIA NO DISTRITO FEDERAL**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação  
em Ciência Política da Universidade de Brasília para  
obtenção do título de mestra em Ciência Política

Área de concentração: Democracia e Sociedade

Brasília, 27 de junho de 2019

## **BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Thiago Aparecido Trindade (Orientador)

Universidade de Brasília - UnB/IPOL

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Flávia Millena Biroli Tokarski (Titular)

Universidade de Brasília - UnB/IPOL

---

Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle (Titular)

Universidade de São Paulo – FFLCH/USP

---

Prof. Dr. Carlos Machado (Suplente)

Universidade de Brasília - UnB/IPOL

## AGRADECIMENTOS

Sou grata a muitas pessoas que contribuíram, direta ou indiretamente, com meus estudos, reflexões e resultados alcançados até aqui, embora não seja possível cita-las nominalmente nesse espaço. As contribuições e o suporte recebido nesses anos ultrapassam o âmbito estritamente acadêmico e de pesquisa, sendo a extensão universitária uma etapa fundamental da minha formação.

Agradeço à minha família, especialmente à minha mãe Laís e aos meus irmãos Thales e Thaís, cujo suporte e aceitação de minhas ausências foram fundamentais para que eu pudesse dedicar anos de estudo e de trabalho, sobretudo durante o mestrado, que me permitiram me aproximar de minhas aspirações.

Agradeço ao meu orientador, Prof. Dr. Thiago Aparecido Trindade, que me acompanhou nessa trajetória do mestrado, confiando no meu trabalho e estabelecendo uma relação de orientação horizontal, que possibilitou que dialogássemos continuamente sobre a pesquisa, sendo ambos educador-educando e educanda-educadora. À Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Flávia Biroli e ao Prof. Dr. Adrian Gurza Lavalle, pela disponibilidade de analisarem de forma criteriosa esse trabalho e cujas contribuições serão fundamentais para a continuidade da pesquisa. Agradeço à Coordenadoria de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), cujo financiamento por meio de bolsa viabilizou a realização desta pesquisa.

Ao Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades, Demodê, que me ofereceu oportunidades de debate e de reflexão, livros e espaço de estudos, e aos e às estudantes de graduação do grupo, que foram importantes acolhedores na universidade.

Às amigas e aos amigos do IPOL, com quem pude compartilhar alegrias, anseios e reflexões provocados pelas disciplinas que cursamos juntos e por nossas pesquisas, sobre o presente e o futuro e questões que ultrapassavam em muito àquelas relacionadas ao ambiente acadêmico. Agradeço especialmente a Alexandre Arns, Mayrá Lima, Raniery Teixeira, Daniela Dias, Ananda Marques, Michel Oliveira, Cleyton Feitosa e Inayara Oliveira. Cursar essa pós-graduação ao lado de vocês foi a comprovação de que a construção de conhecimento é coletiva, mesmo quando temos interesses de pesquisa distintos, e me ajudou a consolidar o entendimento de que estamos em processo de formação, sendo o mestrado mais uma parte desse processo. Conhecer vocês foi certamente uma das melhores partes da pós-graduação.

À Hannah Zuquim, que dividiu comigo os momentos mais difíceis dessa trajetória e me apoiou inclusive na revisão dos textos, nas discussões sobre o trabalho e no desenho dos

caminhos a serem trilhados para o desenvolvimento da pesquisa e a escrita da dissertação. Sem seu suporte, amor e companheirismo não teria sido possível desenvolver esse trabalho.

À minha família de Brasília, Samantha Salve, Mariana Marques, Thaís Menezes e Laura Gonçalves de Lima. Nossa convivência cotidiana de longa data me ensina diariamente o que é amizade, amor e cuidado e torna a vida mais leve. À Maria Eduarda Dantas, que muito me ensinou e me fortaleceu nesse processo. Admiro seus posicionamentos firmes e sua incrível habilidade de acolher reflexões de diferentes níveis de sofisticação, com cuidado e carinho.

A todas as amigas e amigos, professoras e professores, colegas de trabalho e de pesquisa que contribuíram para meu crescimento profissional e pessoal e para a conclusão dessa dissertação de mestrado.

## RESUMO

Essa pesquisa propõe uma reflexão sobre a relação entre democracia, cidade e segregação urbana. Trata-se de uma análise sobre ações e discursos de moradores da Região Administrativa Lago Norte, uma região elitizada do Distrito Federal, com o objetivo principal de analisar a correlação entre viver em um espaço segregado, produzir mecanismos de segregação e enfraquecer o elemento democrático da cidade como espaço do encontro entre diferentes grupos sociais. Partimos de uma concepção de democracia que se sustenta na ideia de inclusão política e para a qual as desigualdades se constituem como elemento primordial da análise. Dessa forma, propomos um olhar para a democracia a partir do espaço geográfico, entendendo que o espaço é socialmente produzido e que nele estão inscritas relações sociais e de poder. Logo, carrega as marcas do sistema político e de seus entraves e possibilidades, o que pode contribuir para elucidar formas de manutenção e reprodução de desigualdades. Buscamos contribuir para ampliar a discussão sobre a efetivação da inclusão política na esfera pública, a partir de uma leitura sobre a dinâmica socioespacial e as influências exercidas cotidianamente sobre essa dinâmica. Para tanto, a pesquisa se preocupou em analisar de que forma as ações e os discursos de moradores da referida região se convertiam em práticas segregacionistas, que promovem a hostilização de pessoas consideradas “estranhas” à região, leia-se, especialmente pobres e negras, o que compromete decisivamente a produção de uma cidade aberta e inclusiva conforme o ideal democrático preconizara. Em nível teórico, valendo-se centralmente da contribuição de Iris Young, discute-se como a segregação destrói a vida urbana possível e é um elemento crucial de reprodução de desigualdades sociais estruturais que interferem na realização da democracia, à medida que prejudica a interação entre grupos sociais distintos e resulta na exclusão de certos setores sociais da esfera pública. O aprofundamento de tais práticas segregacionistas contribui para um aprofundamento da desigualdade política e, logo, para a sustentação do poder masculino, branco e burguês.

**Palavras-chave:** democracia; esfera pública; segregação urbana

## ABSTRACT

This research proposes a reflection on the relationship between democracy, city and urban segregation. It is an analysis of actions and discourses of residents of the Região Administrativa Lago Norte, an elitist region of the Brazilian Federal District, with the main objective of analyzing the correlation between living in a segregated space, generating mechanisms of segregation and weakening the democratic element of the city as a space of encounters between different social groups. The conception of democracy adopted in this work is based on the idea of political inclusion and for which inequalities constitute the primordial element of the analysis. In this context, we propose a look at democracy from the geographic space, understanding that space is socially produced and that social and power relations are inscribed in it. Therefore, it carries the marks of the political system and its obstacles and possibilities, which can contribute to elucidate ways of maintaining and reproducing inequalities. We seek to contribute to broaden the discussion about the effectiveness of political inclusion in the public sphere, based on a reading about socio-spatial dynamics and the daily influences on this dynamics. In order to do so, the research was concerned with analyzing how the actions and discourses of residents of that region became segregationist practices that promote the harassment of people considered "strange" to the region, especially poor and black people, which decisively compromises the production of an open and inclusive city as the democratic ideal advocated. At the theoretical level, using the contribution of Iris Young mainly, it is discussed how segregation destroys possible urban life and is a crucial element of the reproduction of structural social inequalities that interfere in the accomplishment of democracy, as it impairs the interaction between social groups and results in the exclusion of certain social sectors from the public sphere. The deepening of such segregationist practices contributes to a deepening of political inequality and, therefore, to the support of masculine, white and bourgeois power.

**Keywords:** democracy; public sphere; urban segregation



## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1	–	Dados de população, raça/cor declarada, escolaridade e renda, por Região Administrativa dos grupos de alta e de baixa renda do Distrito Federal	77
----------	---	---	----

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1	–	RA XVIII Lago Norte	88
Figura 2	–	Placa do programa Rede de Vizinhos Protegidos, instalada na entrada de um conjunto habitacional do Lago Norte	99

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
NOTAS METODOLÓGICAS.....	13
CAPÍTULO 1: DEMOCRACIA E CIDADE.....	23
1.1 TEORIA DELIBERATIVA E ESFERA PÚBLICA BURGUESA .....	26
1.2 TRANSFORMAÇÕES POLÍTICAS E URBANAS.....	39
1.3 IDEAL DE VIDA URBANA: A CIDADE COMO ESPAÇO DE REALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA.....	47
CAPÍTULO 2: SEGREGAÇÃO URBANA .....	54
2.1 URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL .....	57
2.2 A “EPOPEIA DA CONSTRUÇÃO DE BRASÍLIA”.....	64
2.3 “BEM-VINDOS À CIDADE MAIS MODERNA DO BRASIL”.....	72
CAPÍTULO 3: SEGREGAÇÃO URBANA NO LAGO NORTE .....	90
3.1 SOBRE O CAMPO .....	91
3.1.1 Caraterísticas da Região Administrativa Lago Norte.....	93
3.2 SEGREGAÇÃO PROMOVIDA EM NOME DA SEGURANÇA .....	97
3.3 UM LAGO NORTE PELO E PARA O MORADOR: EXCLUSÃO POLÍTICA E EVITAÇÃO SOCIAL.....	113
3.4 VIRTUDES E POSSIBILIDADES NÃO REALIZADAS DA VIDA URBANA NO LAGO NORTE.....	121
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	126
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	131

## INTRODUÇÃO

A presente pesquisa foi desenvolvida em Brasília, Distrito Federal, entre 2017 e 2019, e se insere no debate sobre teoria democrática, buscando trazer contribuições para as reflexões sobre entraves e possibilidades do aprofundamento democrático a partir da incorporação da dinâmica socioespacial como um elemento importante de análise sobre a democracia. No mais, entende-se que as transformações do espaço urbano (e das relações sociais que nele se materializam e por ele são mediadas) podem contribuir para a compreensão sobre as transformações do sistema político.

Nesse sentido, apresentamos nossa análise a partir do prisma de que a democracia é construída cotidianamente, vivida, experimentada e, de alguma forma, materializada no espaço físico. Além disso, as experiências cotidianas podem limitar ou expandir as possibilidades de inclusão política, no que se refere, por exemplo, à participação, à comunicação política e à formação de preferências. Logo, faz-se necessário aproximar os debates sobre democracia das experiências cotidianas das pessoas, de maneira que essas possam contribuir para a elucidação de questões do campo e para a matização de desigualdades (BIROLI, 2015, p. 83).

Pesquisas acadêmicas e o debate sobre o sistema político usualmente se centram no poder público, de um lado, e, de outro, nas pessoas e organizações que enfrentam as desigualdades e que driblam os efeitos de uma sociedade injusta e desigual em seu cotidiano. Da mesma forma, nota-se que há um vasto campo de pesquisa que trabalha com aquelas camadas sociais que estão enfrentando e resistindo à segregação urbana, à falta de moradia adequada, ao transporte público precário, entre outros. Em contrapartida, há uma série de pesquisas que analisam a segregação pela via do Estado ou do mercado, isto é, como ela é produzida e/ou sustentada por atores estatais e do mercado.

Buscando contribuir para o debate sobre democracia, esse trabalho se inspira na reflexão sobre como cidadãos, na sua prática cotidiana, reforçam práticas democráticas ou não democráticas em sua relação com o espaço onde vivem e com pessoas que compartilham desse espaço. Nesse sentido, centramos nossa análise naqueles grupos que, ao menos em tese, são beneficiados pela sustentação de um sistema político desigual e por um espaço urbano segregado e que detêm de maior influência política – o público burguês, branco e masculino.

Dessa forma, essa pesquisa trata-se de uma análise sobre ações e discursos de moradores da Região Administrativa Lago Norte, uma região elitizada do Distrito Federal, com o objetivo geral de analisar a correlação entre viver em um espaço segregado, produzir mecanismos de

segregação e enfraquecer o elemento democrático da cidade como espaço do encontro entre diferentes grupos sociais. Especificamente, a pesquisa tem como objetivos: (i) compreender como opera a segregação urbana no Distrito Federal e no Lago Norte; (ii) analisar se as ações e os discursos de moradores da RA Lago Norte visam ampliar ou reduzir a segregação urbana presente desde a construção de Brasília e em que medida isso acontece; (iii) analisar como se relacionam exclusão espacial e política, segregação urbana e esfera pública.

A importância desse vínculo entre produção acadêmica e processos sociais contemporâneos motivou a definição de um tema que buscasse propor um olhar ampliado para a democracia, levando em consideração diversos aspectos que nela influenciam, para além dos arranjos político-institucionais. Enxergar de que forma as relações de poder inscritas no espaço e a reprodução de desigualdades influenciam diretamente na desigualdade política e, portanto, na democracia, não é um “mero” compromisso ético-político de enunciar a reprodução das relações de dominação, que se refletem e se reproduzem no espaço e no âmbito político e afetam a vida de tantas pessoas. É também um compromisso com a produção do conhecimento e com a Ciência Política como campo de estudos, de forma a produzir uma reflexão que colabore para a inclusão de elementos que podem ser elucidativos sobre os processos sociais para compreender a democracia.

Assim, os resultados dessa reflexão visam contribuir para ampliar a discussão sobre a redução das desigualdades e a efetivação da inclusão política na esfera pública, a partir de uma leitura sobre a dinâmica socioespacial e as influências exercidas cotidianamente sobre essa dinâmica. Nesse sentido, compartilhamos de um posicionamento teórico e político de democracia que é mais abrangente que os arranjos e procedimentos institucionais, que alcança as relações sociais e que significa também a superação das desigualdades concretas (e não apenas formais), enxergando outros atores sociais para além do Estado.

A centralidade para a dinâmica do espaço urbano dada nessa pesquisa parte do entendimento de que relações sociais e de poder estão inscritas no espaço e são por ele condicionadas. O espaço não é somente o local onde as relações sociais se dão, como também é produto dessas próprias relações (LEFEBVRE, 2008 [1972]; SOUZA, 2006) e as influencia de tal forma que pode engendrar novas relações ou conserva-las. Dessa forma, sua produção e organização tem implicações para a democracia (YOUNG, 2000, p. 196; SOUZA, 2006; CALDEIRA, 2000), à medida que a entendemos a partir de uma perspectiva “ampliada” e mais exigente do ponto de vista normativo. Ainda, dado que a produção do espaço não é uma ação técnico-administrativa, instrumental, mas política e social (LEFEBVRE, 2008 [1972], pp. 143-

4), mudanças no sistema político não podem “abolir o urbano” (LEFEBVRE, 2001, p. 100), isto é, devem passar pela mediação da cidade.

Para enxergar como se dá essa relação entre espaço urbano e democracia e, mais especificamente, como a dinâmica socioespacial influencia em elementos centrais da democracia, buscou-se olhar para a segregação urbana, um fenômeno que está presente nas cidades, em especial nas brasileiras e latino-americanas (KOWARICK, 1979; VILLAÇA, 1998; CALDEIRA, 2000; MARQUES, 2014). Ainda, conforme discutido ao longo desse trabalho, esse fenômeno demonstra ter uma relação com a dominação política burguesa, branca e masculina, que se consolidou com a modernidade e as revoluções burguesas iniciadas no século XVIII na Europa ocidental, a partir da formação da esfera pública burguesa.

É a partir dessas questões que, no primeiro capítulo, buscamos compreender o que a formação da esfera pública burguesa, que trazia a promessa de democracia, como analisado por Habermas, nos explica sobre a configuração das cidades, que se consolidaram como centro do poder político e econômico nesse período. Se a esfera pública burguesa possibilitou a consolidação da dominação política de um grupo social, a cidade que se conformou a partir dessa dominação também se constituiu como um processo de exclusão dos mesmos grupos sociais que estavam excluídos dessa esfera, a partir da segregação urbana. Apoiados nesse debate e em autores usualmente identificados com a corrente deliberativa, posicionamos o que compreendemos como democracia e de que forma a cidade poderia ainda se configurar como espaço de realização dessa democracia nas sociedades contemporâneas, entendendo-a como o espaço, por excelência, do encontro e do confronto de ideias, posicionamentos político-ideológicos, costumes, crenças, práticas cotidianas e, por suposto, dos diferentes grupos sociais (LEFEBVRE, 2001 [1968]; YOUNG, 1990, 2000).

A partir da identificação da segregação urbana como um processo produtor de desigualdades de dimensão espacial, buscou-se compreender, no segundo capítulo, como se deu a formação de cidades segregadas no Brasil, a partir da história do planejamento urbano brasileiro, e em que contexto se insere o projeto urbano de Brasília. Aprofundou-se, nesse contexto, a compreensão sobre o projeto modernista de cidade e sua realização em Brasília e de que forma ele se relaciona com a produção de uma cidade altamente segregada e dispersa. Assim, por fim, nesse capítulo trabalhamos com a caracterização do território e de sua segregação, agregando à análise a leitura do discurso do medo do crime e da violência como propulsor de um padrão de segregação que se instaura nas cidades, não somente brasileiras.

No terceiro capítulo, está localizada a discussão sobre o campo que foi realizado, na qual analisamos ações e discursos de moradores de uma região elitizada de Brasília, ocupada majoritariamente por uma população branca, de alta renda e alta escolaridade: a Região Administrativa Lago Norte. Entende-se que essa região, por suas características, se assemelha ao grupo social que forma a esfera pública burguesa e que, portanto, se beneficia da dominação política conseguinte e da segregação urbana. Nesse contexto, buscamos compreender a correlação entre viver em um espaço segregado, produzir ações e discursos que produzem segregação e dismantelar o elemento democrático da cidade como espaço do encontro e do confronto.

## **NOTAS METODOLÓGICAS**

Para o alcance dos objetivos propostos, a metodologia da pesquisa se utilizou de método qualitativo, buscando apreender o objeto em sua amplitude e profundidade, sem, contudo, ampliar a análise dos dados obtidos para além do objeto trabalhado, isto é, sem generalizar os resultados (MARTINS, 2004). As análises foram construídas a partir dos seguintes elementos: revisão bibliográfica de obras pertinentes ao tema, sobre democracia e esfera pública, cidade e espaço urbano, segregação urbana, projeto e construção de Brasília, transformações urbanas em Brasília e caracterização do território; observação participante em quatro encontros públicos de moradores da RA Lago Norte; e entrevistas semiestruturadas com seis moradores.

Optou-se por realizar a pesquisa de campo em Brasília, dado que é uma cidade altamente segregada, com tendência a homogeneidade social de diversas áreas de seu território. Ainda que a segregação urbana de Brasília e a própria configuração de seu espaço sejam significativamente distintas de outras cidades brasileiras, avaliou-se que há farta produção bibliográfica sobre a cidade, como é o caso das pesquisas de James Holston, Aldo Paviani e Frederico de Holanda, além de produções sobre as transformações do espaço urbano do Distrito Federal, realizadas pelo Observatório de Metrôpoles, e da produção de dados e análises pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), especialmente da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD). No mais, avaliou-se que as especificidades de Brasília não incorreriam na impossibilidade de utilização de reflexões produzidas sobre outras cidades. De fato, as análises sobre a reprodução da segregação urbana de cidades brasileiras, como São Paulo e Rio de Janeiro, possibilitaram a elucidação da reprodução da segregação em

Brasília, levada a cabo por moradores e, no que é mais específico dessa localidade, com o apoio da Polícia Militar.

Nesse contexto, é importante notar que, embora “Brasília” seja utilizada como sinônimo de “Plano Piloto” em algumas pesquisas (NUNES, COSTA, 2007), optamos por intercambiar “Brasília” e “Distrito Federal” (PAVIANI, 2010; HOLSTON, 1993; HOLANDA et al., 2015), tendo em vista que compreendemos que as características do Plano Piloto e de seu planejamento se estendem para algumas outras regiões administrativas do DF, inclusive para a região analisada. Ainda, utilizamos “cidades-satélites” para fazer referência às regiões administrativas que não compõem o grupo de RAs de alta renda do DF, conforme categorização da Codeplan (CODEPLAN, 2016a, p. 98), dado que a denominação oficial de “região administrativa” se mostra muito abrangente e diversa, de forma que se tornaria necessário explicá-la cada vez que fosse mencionada. Assim, “região administrativa” se refere às regiões do DF de forma geral, sem uma caracterização específica para além da denominação adotada desde 1964, por meio da lei nº 4.545.

No que se refere à região a ser analisada, vislumbrou-se a possibilidade de trabalhar com dois perfis de entrevistado: morador de uma região elitizada, que exerce atividade regular (de trabalho ou de estudos) na mesma região ou em outra região de alta renda do Distrito Federal, conforme categorização da Codeplan (CODEPLAN, 2016a, p. 98); e morador de uma região de baixa renda do Distrito Federal, que exerce atividade regular em uma região de alta renda. No entanto, dois fatores foram determinantes para a seleção de apenas um perfil, qual seja, o de morador de uma região de alta renda. O primeiro trata-se das limitações de uma pesquisa de mestrado, no que se refere especialmente ao tempo disponível para coleta e análise de dados. O segundo se refere a uma delimitação a partir da teoria, dado que o debate sobre segregação urbana que fundamentou a realização da pesquisa estava ancorado na autosegregação, processo realizado pelas classes mais abastadas. Nesse sentido, entendeu-se que a população das regiões de alta renda estaria mais propensa a se autosegregar. A segregação seria mais um reflexo, uma consequência da autosegregação dessas classes, do que um processo realizado pelas classes mais pobres (SOUZA, 2006). Nesse sentido, o sujeito protagonista na produção da segregação urbana é pertencente às classes mais abastadas. De fato, Caldeira (2000) nota que a autosegregação em São Paulo é realizada por todos os grupos sociais e sua eficiência está relacionada aos mecanismos e recursos que esses grupos têm para tanto. Ainda assim, os mais ricos teriam mais recursos para produzir segregação, de forma que podem, com mais facilidade, escolher o local onde querem morar, equipar suas casas e condomínios com serviços, sistemas

e equipamentos de segurança privada e abdicar da cidade como espaço de convívio e de encontro.

Dentre as seis regiões de alta renda do Distrito Federal (em ordem decrescente, Lago Sul, Park Way, Sudoeste/Octogonal, Plano Piloto, Jardim Botânico e Lago Norte), selecionou-se a RA Lago Norte devido a dois fatores: trata-se de uma região cujo acesso é limitado, com uma única entrada pelo Plano Piloto e região sul do DF, e grande parte da região está localizada em uma península do Lago Paranoá, de forma a ter características mais semelhantes a de um condomínio fechado; e pelo fato de ser a região onde a pesquisadora reside desde 2016, de forma que alguns elementos importantes para a pesquisa já vinham sendo observados, além de ter uma maior facilidade de acesso a informações sobre reuniões e encontros públicos, contatos de moradores para convite para entrevista, possibilidade de observação diária sobre a dinâmica e os eventos da região.

No que se refere à coleta de dados do campo, a pesquisadora participou e coletou dados de duas reuniões de moradores do Lago Norte com a Polícia Militar do Distrito Federal, em 21 de novembro de 2017 e 20 de junho de 2018; uma audiência pública, cujo objetivo era debater a qualidade de vida do Lago Norte, em 1 de março de 2018; e uma reunião do Conselho Comunitário de Segurança do Lago Norte (CONSEG Lago Norte), em 30 de janeiro de 2019. No que se refere às entrevistas, foram realizadas cinco entrevistas semiestruturadas, com seis moradores, sendo que uma das entrevistas contou com a participação de duas pessoas.

Em um primeiro momento, optou-se por analisar as manifestações de moradores em reuniões públicas, como as que já haviam sido acompanhadas pela pesquisadora, entre o final de 2017 e o início de 2018. Contudo, tendo em vista a imprevisibilidade das reuniões, dado que não há um cronograma de reuniões públicas da RA (com exceção das reuniões do CONSEG, mas cujo tema é exclusivamente segurança, com baixa participação de moradores), optou-se por incluir entrevistas semiestruturadas, de forma que fosse possível obter material para análise independentemente da organização de encontros públicos. Ainda, percebeu-se, durante a audiência pública, que há uma articulação de moradores no que se refere aos temas a serem levados para as audiências e a manifestação de um posicionamento conjunto,<sup>1</sup> o que poderia acarretar em uma percepção restrita das ações, dos discursos e dos mecanismos de segregação

---

<sup>1</sup> Essa articulação de moradores quanto a temas e posicionamentos ficou explícita durante a audiência pública e é possível notar a partir da fala de uma das moradoras, que foi interrompida por moradores que estavam na plateia, compelindo-a a não abordar outras questões que não as previamente combinadas: “Obrigada pela oportunidade. Vou falar um pouquinho sobre um outro tema [participante interrompida]. Eu gostaria de falar sobre um outro tema [participante interrompida]. Não, porque... [participante interrompida] Porque a deputada tem que ouvir [participante interrompida]. Sim, mas ela tem que ouvir, afinal de contas!” (mulher).



dos habitantes. Para lidar com isso, foram incluídas entrevistas semiestruturadas e reuniões públicas que viessem a acontecer, sem calendário previamente estabelecido.

Utilizou-se de entrevistas semiestruturadas com o intuito de que possibilitassem o surgimento de temas e elementos importantes para a pesquisa e que não haviam sido previstos pela pesquisadora, nem estiveram presentes nos encontros analisados (BLEE, TAYLOR, 2002), em especial no que se refere à percepção que os moradores têm sobre Brasília e suas regiões administrativas, especificamente sobre a RA onde residem e sobre outras cujas características de sua população são profundamente distintas; os espaços que frequentam na cidade e o cotidiano compartilhado com pessoas de outros grupos sociais; as mudanças que perceberam na cidade e na RA e as mudanças que desejam. Ainda, as entrevistas semiestruturadas possibilitam uma análise em profundidade, que incorpora outros elementos para além do que é falado – as reações do entrevistado frente à pergunta, o entendimento que tem do contexto social e político brasileiro e qual é seu lugar nesse contexto e outras nuances das respostas, que contribuem para compreender sua interpretação da realidade (BLEE, TAYLOR, 2002).

Debates sobre segregação urbana, cidade e democracia, como o de Teresa Caldeira (2000) e de Marcelo Lopes de Souza (2006, 2008), apontam que o discurso do medo do crime e da violência é um importante propulsor da segregação urbana no Brasil. Ainda, como discute Luiz César de Queiroz Ribeiro (2012), a desordem urbana é hoje associada à violência e o ordenamento das cidades passa por lidar com a questão da segurança. Sendo assim, optou-se por fazer um recorte da amostra de mais de 37 mil habitantes do Lago Norte partindo do engajamento e de preocupação manifesta sobre a segurança (KING, KEOHANE, VERBA, 1994).

O Lago Norte é uma região administrativa do DF que, assim como as outras, possui um Conselho Comunitário de Segurança, criado pelo Decreto nº 21.108, de 5 de abril de 2000, e regulado pelo Decreto nº 37.462, de 5 de julho de 2016. A amostra foi selecionada dentre os habitantes do Lago Norte que participam do grupo “CONSEG LAGO NORTE”, do aplicativo *Whatsapp Messenger*. O grupo mencionado é o meio pelo qual a presidenta do CONSEG repassa informações sobre questões de segurança da RA e sobre reuniões do Conselho, bem como onde há discussões sobre o tema e o compartilhamento de notícias, informações, posicionamentos, etc. Optou-se por fazer uma seleção aleatória de entrevistados, de forma a diminuir as possibilidades de enviesamento dos resultados (KING, KEOHANE, VERBA, 1994). No momento em que a seleção foi feita, havia 238 pessoas no grupo, excetuando a pesquisadora. A seleção aleatória foi realizada com o apoio do programa *Microsoft Excel*, que,

de uma lista com todos os telefones celulares dos participantes do grupo, selecionou cinquenta números de telefone, em grupos de cinco. Assim, a pesquisadora enviou convites para entrevista aos selecionados.

Em um primeiro momento, diversos moradores concordaram em conceder entrevista. No entanto, quando a pesquisadora entrava em contato para marcar as entrevistas, muitos não respondiam mais. Assim, houve dificuldade em conseguir a marcação de entrevistas, sendo que a primeira resposta positiva só foi obtida em julho de 2018. No mesmo período, a pesquisadora foi informada pela presidenta do CONSEG que alguns moradores contatados estavam receosos de conceder entrevista, dado que se aproximava o período eleitoral e, por ser uma pesquisa da área de Ciência Política, temiam que houvesse alguma ligação entre a pesquisa e as candidaturas.

É importante frisar que os convites haviam sido enviados com uma apresentação da pesquisadora, breve explicação da pesquisa e da metodologia de entrevista semiestruturada, informações sobre utilização dos dados da entrevista exclusivamente para fins da pesquisa e preservação da identidade dos entrevistados, bem como a pesquisadora havia se colocado à disposição para maiores esclarecimentos, por telefone e por e-mail. O termo de autorização de uso dos dados da entrevista para a pesquisa e de consentimento foi entregue no início da entrevista, assim como foi feita uma explicação da pesquisa, de forma a permitir que as pessoas a serem entrevistadas optassem por não dar seguimento à entrevista.

Diante desse contexto, formalizamos o convite para entrevista, por meio de cartas do orientador da pesquisa e da coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UnB. A partir desse momento, os convites começaram a ser enviados com o conteúdo acima explicitado, além das cartas formais do orientador da pesquisa e da coordenadora do PPG. O convite foi enviado para todos os participantes do grupo, isto é, 238 pessoas, das quais 212 não responderam, 8 negaram e 18 aceitaram, sendo que, das 18 que aceitaram, 8 não prosseguiram com a marcação da entrevista, 2 não se enquadravam nos critérios estabelecidos pela pesquisa para entrevista, 2 foram canceladas e 6 foram realizadas.

Os critérios de perfil para realização da entrevista eram: (1) moradores da RA Lago Norte, com exceção dos Núcleos Rurais da RA, tendo em vista que a pesquisa tem como tema geral a relação entre cidade e democracia, logo exclui os espaços rurais e suas especificidades de seu âmbito de estudo; (2) maiores de 21 anos de idade, de forma a garantir que tivessem livre consentimento sobre a realização da entrevista; e (3) que residissem na RA há 5 anos ou mais,

para que pudessem ter uma percepção de mais longo prazo das questões do Lago Norte e de viver em um espaço fortemente segregado.

Também, buscou-se uma representatividade de gênero, preferencialmente paritária. No entanto, notou-se que foi mais difícil conseguir respostas positivas de mulheres, mesmo em um primeiro momento, e todas alegavam que eram muito ocupadas. Estima-se que esse posicionamento recorrente se dá devido à profunda desigualdade de gênero na sociedade brasileira, que sobrecarrega as mulheres no trabalho do cuidado da casa e da família, mesmo as mulheres das classes média e alta. Ainda que elas mesmas não precisem realizar todo o trabalho doméstico, o gerenciamento das questões domésticas, seja de limpeza e cuidado da casa ou de cuidado da família, frequentemente recai sobre elas. Apesar disso, houve participação de duas mulheres nas entrevistas, que representaram 33,3% do total de entrevistados, e quatro homens (66,7%).

Buscou-se, ainda, uma representatividade de faixa etária, de forma a incluir jovens (de 21 a 29 anos), adultos (30 a 64 anos) e idosos (entre 60 e 70 anos de idade, evitando pessoas maiores de 70 anos, de forma a minimizar a possibilidade de que não tivessem livre consentimento de participação na pesquisa). Todavia, o maior número de respostas positivas era de pessoas acima de 60 anos de idade, aposentadas, possivelmente pelo fato de terem mais tempo livre para participar da entrevista, além de haver uma quantidade significativa de idosos na região (25,1% da população total, de acordo com dados da PDAD 2015/2016). Assim, dos entrevistados, uma pessoa estava na faixa etária de 30 a 39 anos de idade, 1 entre 40 e 49 anos e 4 pessoas acima de 60 anos. Dentre as idosas, foi incluída uma pessoa de mais de 70 anos, a partir do entendimento de que, por ainda exercer atividades de pesquisador, não haveria o risco de participar da entrevista sem a devida compreensão da pesquisa e o cabido consentimento.

Ainda sobre o perfil dos entrevistados, todos tinham ensino superior completo, cinco eram funcionários públicos (83,3%), sendo que quatro estavam aposentados e, dentre os aposentados, um ainda trabalhava, apesar da aposentadoria, e um era trabalhador do setor privado. Sobre cor ou raça, dois se autodeclararam brancos (33,3%), uma parda (16,7%), um preto (16,7%) e dois não quiseram declarar sua cor ou raça. A pesquisa trabalhou com autoatribuição de pertença racial e as categorias de cor ou raça utilizadas na entrevista seguiram o sistema de classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para identificação de grupos raciais, quais sejam: branca, preta, parda, amarela e indígena (OSORIO, 2003).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> O IBGE trabalha com auto e heteroatribuição de pertença racial em suas pesquisas domiciliares, tendo em vista

Em relação a esse ponto, é interessante notar que quase todos os entrevistados que a pesquisadora identificou como pertencentes à raça/cor branca hesitaram ao se autodeclarar. Dos seis entrevistados, a pesquisadora diria que cinco são brancos. No entanto, somente dois se autodeclararam brancos, enquanto uma se declarou parda e dois não quiseram definir uma raça/cor, partindo do entendimento de que no Brasil, devido à miscigenação, não é possível se enquadrar em uma raça/cor. Uma das entrevistadas que se declarou branca hesitou ao definir sua raça/cor, em um visível constrangimento. Somente o homem que se declarou branco e o que se declarou preto o fizeram sem hesitação ou constrangimento. Vale notar, ainda, que a RA Lago Norte é uma das cinco regiões, dentre 31, onde o número de pessoas que declaram não saber sua raça/cor é diferente de zero (0,6%), sendo que, das outras quatro regiões onde isso acontece, duas pertencem ao grupo de alta renda do DF (Plano Piloto e Lago Sul) (CODEPLAN, 2016a, p. 46).

É sabido que o pertencimento à determinada raça/cor é autoatribuído, percebido pelo próprio indivíduo e não cabe a uma pessoa definir a raça/cor a qual outra pessoa pertence. No entanto, o que se considera de significativo sobre esse ponto das entrevistas e sobre as respostas e reações dos entrevistados é, na percepção da pesquisadora, uma tendência a avaliar temas estruturais – tais como o desnível no acesso a oportunidades e bens (materiais ou simbólicos) devido à estrutura racista que marca a sociedade brasileira – como se fossem questões individuais. Isto é, o notório constrangimento por parte dos entrevistados remete a duas lógicas – a primeira (e mais comum nas entrevistas), de individualização e, por consequência, de culpabilização dos indivíduos, como se suas trajetórias de vida e posição social ocupada fossem somente produto de suas ações individuais, desconsiderando-se as condicionantes estruturais que conformam uma sociedade e suas dinâmicas intrínsecas. Nesse sentido, os entrevistados reconhecem que não pertencem à raça branca, privilegiada na sociedade brasileira, ou que não pertencem à raça nenhuma. Por outro lado, especialmente por parte da entrevistada que se declarou branca, demonstrando constrangimento, uma lógica de reconhecimento da estrutura racista brasileira e de seus privilégios por ocupar uma posição privilegiada nessa estrutura.

Desse modo (e de maneira contraditória), reconheçam ou não os entrevistados que há uma estrutura racista na sociedade brasileira que, em conjugação com as demais estruturas e

---

que, no momento da coleta de dados, nem todos os moradores do domicílio estão presentes, bem como há pessoas incapazes de atribuir pertença (como crianças e pessoas com deficiência) (OSORIO, 2003, p. 12). Embora haja extenso debate sobre atribuição de pertença racial em pesquisas no Brasil (OSORIO, 2003, pp. 12-7), entende-se que, tendo em vista o reduzido número de entrevistados da presente pesquisa, a autoatribuição seria a forma mais adequada de coletar esses dados. Dessa forma, a análise que segue sobre a autoatribuição e a reação dos entrevistados quando da definição de sua pertença racial tem o intuito tão somente de fornecer mais elementos para a análise do objeto da pesquisa.

campos componentes da sociedade em questão, condiciona a situação de classe individual, o constrangimento diante da pergunta sugere a referida tendência a individualizar, seja na forma de culpabilização, seja na forma de supervalorização da singularidade imediata das histórias de vida, tais elementos estruturais. A questão da individualização se expressará ainda em outros momentos, em especial na audiência pública, no que se refere a uma defesa dos privilégios do indivíduo morador do Lago Norte – não vistos como privilégios – e uma incapacidade expressa de reconhecer a cidade como um espaço coletivo, que deve, segundo a perspectiva adotada nesse trabalho, acolher uma multiplicidade de uso dos espaços, de formas de vida e de práticas cotidianas.

Por fim, no que se refere ao perfil dos entrevistados, nota-se que nenhum nasceu no Distrito Federal e todos residiram em outra região administrativa antes de se mudarem para o Lago Norte – cinco residiam no Plano Piloto e uma no Sudoeste. Atualmente, cinco residem na Península Norte, sendo um no Centro de Atividades, e um reside no Setor Habitacional Taquari. Quanto ao tempo de residência na RA, três moram entre 5 e 10 anos e três há mais de 20 anos.

Além das seis pessoas entrevistadas, a pesquisadora vislumbrou a possibilidade de entrevistar uma pessoa que ocupou um cargo na diretoria responsável pela Região Administrativa Lago Norte na Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal. No entanto, ao entrar em contato com essa pessoa, a pesquisadora percebeu que ele não estava levando a conversa por um ângulo estritamente profissional, ainda que a pesquisadora houvesse pontuado, mais de uma vez, que se tratava de um encontro profissional. Assim, o assédio percebido por parte da pesquisadora resultou em desistência de seguir com a marcação da entrevista.

Também tentou-se agendar entrevista com a presidenta do CONSEG, de forma a obter informações sobre a questão de segurança da RA de mais longo prazo e a partir de um conhecimento aprofundado, de alguém que mantém contato com as forças de segurança pública do Distrito Federal, bem como atende às demandas e aos anseios da população do Lago Norte. Contudo, embora a presidenta tenha respondido positivamente ao convite formal, houve dificuldade em conseguir marcar a entrevista, dado que a presidenta solicitava que a pesquisadora entrasse em contato em outro momento, tendo em vista viagens, compromissos e problemas de saúde, de forma que não foi possível realizar a entrevista em tempo hábil para análise dos dados pela pesquisadora.

A outra parte do campo, como relatado anteriormente, foi de reuniões públicas, nas quais a pesquisadora esteve presente como observadora participante. Tendo em vista que a segurança é um tema importante propulsor de segregação, como já mencionado, foram

selecionadas reuniões a serem analisadas que se relacionavam à questão de segurança. Assim, a pesquisadora participou de uma reunião do CONSEG Lago Norte, em 30 de janeiro de 2019, e de duas reuniões públicas de moradores com a Polícia Militar do Distrito Federal, sendo uma exclusivamente no âmbito do programa Rede de Vizinhos Protegidos e outra mais ampla, que abordava o programa, mas tratava do tema da segurança de forma mais abrangente, incluindo a apresentação de relatórios sobre a atuação da PMDF na RA e os índices de criminalidade do trimestre no qual a reunião foi realizada. Além das reuniões, foram analisadas informações sobre a Rede de Vizinhos Protegidos, sua origem, seu propósito e seu funcionamento, conforme descrevemos mais adiante.

Nesse contexto, é importante pontuar, como feito anteriormente, que a pesquisadora é moradora da RA Lago Norte desde setembro de 2016, o que facilitou sua inserção no grupo de *Whatsapp* do CONSEG Lago Norte (embora os participantes tenham sido devidamente informados sobre a pesquisa) e a realização da pesquisa de campo. Além disso, o fato de residir há pouco tempo na RA, não se envolver nas atividades da comunidade e não ter familiares vivendo na RA<sup>3</sup> parece ter contribuído para as entrevistas, pois não causava constrangimento aos entrevistados que comentavam sobre outros moradores, eventos ocorridos na RA e percepções sobre o Lago Norte e seus habitantes. Notou-se que há uma quantidade significativa de famílias que residem no Lago Norte há décadas, sejam os mesmos integrantes ou herdeiros, e que há convivência entre elas, de forma que os espaços de discussão e organização são mais amplos que os espaços destinados a isso – tais quais as reuniões da Prefeitura Comunitária da Península Norte,<sup>4</sup> do CONSEG e as audiências públicas. Ainda, o tempo de residência na RA foi levantado pela maioria dos moradores durante as reuniões públicas, como se trouxesse mais legitimidade para seus posicionamentos e autoridade para os enunciadores.

Para que fosse possível abarcar outros temas que poderiam mostrar diferentes mecanismos de segregação e elementos para a análise, optou-se por acompanhar um encontro público que abordava temas variados – a audiência pública de 1 de março de 2018, cujo tema era “Melhorias para a qualidade de vida no Lago Norte”, promovida pela Câmara Legislativa

---

<sup>3</sup> Diversos moradores, quando convidados a contribuir com a pesquisa por meio de entrevista, perguntavam à pesquisadora sobre seus familiares, se residiam em Brasília ou no Lago Norte. Apesar de parecer que essas pessoas buscavam saber se conheciam os pais ou a própria pesquisadora (e se, portanto, compartilhavam de algum laço), o fato é que a maioria dos entrevistados já sabia, de antemão, que a pesquisadora não tinha um vínculo estabelecido com a região, além de residir há poucos anos ali.

<sup>4</sup> A Prefeitura Comunitária da Península Norte é uma associação de moradores, criada em 1979. Foi estabelecida pelos próprios moradores, sem uma relação direta com o Poder Público, exceto no que se refere a articulação para realização das demandas e necessidades da população local (PREFEITURA COMUNITÁRIA DO LAGO NORTE, s.d.).

do Distrito Federal. Além da deputada distrital que presidiu a audiência pública, contou-se com a participação de dois deputados distritais e um deputado federal, que mencionaram que estavam na reunião na condição de moradores do Lago Norte. Ainda, havia assessores de outros cinco deputados distritais e representantes de nove órgãos públicos do DF: Instituto Brasília Ambiental (IBRAM), Transporte Urbano do Distrito Federal (DFTrans), Agência de Fiscalização do Distrito Federal (AGEFIS), Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB), Secretaria de Transporte e Mobilidade do Distrito Federal (SEMOB), Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal (DER-DF), Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal (CBMDF), Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF) e Administração Regional do Lago Norte. No que se refere aos moradores, estima-se que estiveram presentes cerca de 200 pessoas, sendo que em torno de 40 pessoas<sup>5</sup> manifestaram seu posicionamento publicamente, no microfone. Não foi possível perceber uma significativa disparidade de gênero no que se refere aos participantes da audiência pública, mas mais homens se manifestaram no microfone que mulheres, representando 70,6% do total de falas públicas. Ainda, a grande maioria dos presentes era pertencente à raça branca e havia um predomínio perceptível de presença de pessoas mais velhas – estima-se que um número significativo de pessoas tinha mais de 50 anos de idade.

---

<sup>5</sup> Não foi possível definir exatamente quantos moradores fizeram o uso da palavra durante a audiência pública, dado que, ao final, houve discussões entre moradores e autoridades públicas presentes, de forma que os moradores interrompiam com frequência a fala das autoridades e falavam mais de uma vez. Assim, identificou-se 38 moradores que se apresentaram e expuseram seu posicionamento de maneira ordenada.

## CAPÍTULO 1: DEMOCRACIA E CIDADE

Desde meados do século XX, a democracia se tornou o sistema político que orientou as práticas governamentais e estudos da área de Ciência Política, a partir da consolidação, na teoria política, do campo da teoria democrática. No que se refere aos embates teóricos, é possível estabelecer que a hegemonia do campo é exercida por uma concepção minimalista de democracia, identificada por vezes como conservadora, restritiva, liberal e elitista<sup>6</sup> (SANTOS, AVRITZER, 2003; MIGUEL, 2014b; GURZA LAVALLE, 2016, p. 174), em contraposição a outras vertentes, tais quais a deliberativa e a participacionista. Neste trabalho, adotamos a terminologia proposta por Gurza Lavalle, e nos referiremos a essa corrente como teoria democrática tradicional, uma vez que os “adjetivos aplicados a esse conjunto de autores – elitistas, minimalistas, liberais, *mainstream* etc. – amiúde são imprecisos, imputados indistintamente (...)” (2016, pp. 175-6).

A teoria democrática tradicional, produzida na Europa Ocidental e nos Estados Unidos, ganhou relevância em meados do século XX, em embates teóricos que se deram no contexto da Segunda Guerra Mundial, evento mundial importante para a conformação dos debates da área. A publicação de *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, do austríaco Joseph Schumpeter, em 1942, é central nesse contexto,<sup>7</sup> por definir o que seriam as bases da discussão da teoria democrática, seja em termos de corroboração e ampliação de sua análise e formação das bases do que se configuraria como teoria tradicional, seja em termos de crítica e reivindicação de uma perspectiva ampliada de democracia e de participação política (PATEMAN, 1992; MIGUEL, 2005, 2014b).

---

<sup>6</sup> A denominação de corrente elitista parte de um entendimento de que as especificidades dessa corrente estariam, justamente, em seu caráter elitista, em referência a pressupostos da teoria das elites (MIGUEL, 2014b, p. 30). A teoria das elites, cujas principais referências são Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca e Robert Michels, que escrevem entre o final do século XIX e início do século XX, produz a legitimação de uma minoria governante – uma elite, que tem liberdade para governar. Brevemente, o que aproxima os três autores é a ideia de que a democracia como governo em que a maioria da população de fato toma decisões e tem uma participação política ativa é impossível e a dominação da maioria por uma minoria é inevitável (MIGUEL, 2014b, p. 40; TRINDADE, 2017, p. 65). A legitimação da minoria – ou, nesse caso, elite – governante parte de uma concepção de qualidades intrínsecas de uma pequena parcela da população, naturalmente mais qualificada para governar e, como minoria, mais apta a se organizar politicamente.

<sup>7</sup> Essa obra é escrita em um contexto em que investigações empíricas pareciam confirmar as teses da teoria das elites e conformar o discurso que viria a se travar no âmbito da teoria política (PATEMAN, 1992 [1970], pp. 11-2). Como já apontado, refere-se à Segunda Guerra Mundial e à ascensão de governos totalitários, que, no caso alemão, se deu por meio de eleições, o que favoreceu um enfraquecimento da centralidade da participação popular para sistemas democráticos e uma ênfase na preocupação com a estabilidade política. Mas também se tratava do contexto de ascensão de regimes socialistas que, democráticos ou não, eram acompanhados por um fortalecimento do pensamento socialista e da reivindicação por ampla participação popular. Sua ânsia de reivindicar a produção de uma teoria realista, que deixe de lado ideias normativas mais exigentes de democracia, se contextualiza no interesse de fortalecer as democracias capitalistas ocidentais.



Na mencionada obra, Schumpeter, a partir de uma análise que considera realista (SCHUMPETER, 1961 [1942], p. IX), concentra sua reflexão na democracia possível, a partir de uma crítica ao que ele chama de “filosofia da democracia do século XVIII” (1961 [1942], p. 305) e de suas premissas, argumentando que, da forma como foi teorizada, como governo do povo e tendo como central a realização do bem comum por meio de decisões do próprio povo, é impossível de funcionar (1961 [1942], pp. 305-8).

O autor se baseia em duas questões centrais em sua crítica à doutrina clássica de democracia<sup>8</sup>. A primeira é que a fundamentação de democracia no alcance do bem comum não é realizável, pois, na perspectiva do autor austríaco, não há consenso sobre o bem comum, que pode ter significados distintos para indivíduos e grupos sociais. No mais, ainda que existisse um entendimento universal sobre o bem comum, são distintas as estratégias de como atingi-lo e distintas as soluções vislumbradas para os problemas sociais (SCHUMPETER, 1961 [1942], pp. 306-7). Somado a isso, a segunda questão levantada é a de que as pessoas em geral não têm bom senso e são menos racionais quando se trata de pensar questões públicas. Para o autor, ainda que houvesse unidade quanto às vontades individuais, não há que se esperar que elas sejam racionais, construídas a partir de uma análise crítica dos fatos e das informações recebidas e de uma percepção clara de seu próprio desejo. Os indivíduos, quando colocados a refletir sobre temas públicos e a tomar decisões políticas, optam por posicionamentos e opiniões que muito provavelmente não realizariam em seu âmbito privado. Destarte, há uma irracionalidade do cidadão quando se refere ao meio público.

É a partir dessas críticas e de uma leitura que se pretende realista, como o próprio autor coloca, construída com base em exemplos da experiência política de países ocidentais, que Schumpeter propõe uma concepção de democracia como método político de escolha de governantes, deixando de lado a premissa básica de governo do povo, e a igualdade política entre cidadãos passa a se restringir a uma igualdade normativa, baseada no direito ao voto. O sistema eleitoral ganha centralidade, pois passa a ser uma maneira de definir legitimamente a minoria governante, isto é, de ter um “governo aprovado pelo povo” (SCHUMPETER, 1961 [1942], p. 296, p. 300), abandonando o significado de exercício da soberania popular. A democracia seria, nesse contexto, um governo exercido por um conjunto de indivíduos, que, vencendo a competição pelos votos do eleitor, adquiririam o direito de tomar decisões políticas (SCHUMPETER, 1961 [1942], pp. 327-8).

---

<sup>8</sup> Vale notar que essa doutrina foi reunida e distorcida por Schumpeter (PATEMAN, 1992 [1970]; MIGUEL, 2014b) e se trata de “um mix não muito equilibrado de autores clássicos e senso comum, que une Rousseau ao utilitarismo” (MIGUEL, 2014b, p. 50).

Trata-se de uma mudança significativa da concepção de democracia ou, por que não, de um esvaziamento do sentido etimológico e clássico de democracia. O povo, aquele que deveria governar, passa para o segundo plano, de menor relevância no sistema político, dado que sua função e sua participação estariam restritas à legitimação de um grupo de governantes. Esses governantes, por sua vez, passam para o primeiro plano, pois se tornam os indivíduos que tomam as decisões, que não devem ser responsivas à vontade geral ou ao bem comum, nem mesmo em tese, pois a legitimação de qualquer decisão política já está dada com sua eleição.

Isso significa dizer que a principal influência das produções teóricas sobre democracia postula uma democracia restrita, ressemantizada, que inverte a centralidade do sistema político – do povo para os governantes – e reduz a democracia ao rito eleitoral. A participação política é, então, limitada, de forma que o povo não tenha outra ação política que não o voto, permitindo que aquelas pessoas escolhidas governem da forma como quiserem (SCHUMPETER, 1961 [1942], pp. 357-8). A democracia torna-se, então, nas palavras de Schumpeter, “o governo dos políticos” (1961 [1942], p. 346).

Ainda que haja diferenças importantes entre os autores identificados com essa corrente, tais como Anthony Downs e Giovanni Sartori,<sup>9</sup> a democracia segue restrita a um método concorrencial e de agregação de preferências, que se dá no âmbito dos arranjos político-institucionais e do sistema eleitoral. Ainda, partem de um entendimento de que a igualdade política dos indivíduos é estabelecida pela igualdade normativa de direitos e pela expressão de suas preferências por meio do voto, sendo um voto por pessoa, com mesmo peso e, portanto, mesmo valor.

Assim, a teoria elitista isola o sistema político do restante dos processos sociais, o que, contraditoriamente ao que seus autores colocam, não auxilia na compreensão da realidade. Em que pese a relevância dos arranjos institucionais para se estabelecer um governo democrático, não se pode ignorar os processos sociais que sustentam desigualdades (fundamentalmente, de classe, raça e gênero) e, em um sistema representativo, impedem um igual poder de influência política a todos os cidadãos. Quando a teoria tradicional exclui outras formas de influência política de sua análise e reduz a igualdade a um conteúdo formal, ela mascara a desigualdade política existente. Se a influência política de cidadãos é exercida por meio da eleição de

---

<sup>9</sup> Anthony Downs (1965 [1957]; MIGUEL, 2016), por exemplo, atribui ao sistema eleitoral outra função para além da legitimação da minoria governante – seria também uma forma de manifestação e de avaliação do desempenho de governantes pelo povo (DOWNS, 1965 [1957]; MIGUEL, 2014b, pp. 56-7; MIGUEL, 2016, pp. 122-4). Giovanni Sartori retoma uma percepção da teoria das elites, de governo de elites, e não de minorias, dado que compreende que há um grupo de pessoas mais capacitado para tomar decisões e governar e, portanto, a democracia será melhor quanto mais conseguir selecionar essas pessoas para o governo (PATEMAN, 1992 [1970], p. 20-1; MIGUEL, 2016, pp. 124-5).

representantes, ela também é exercida por outros meios, como o campo dessa pesquisa acaba por mostrar, de forma secundária.

No mais, sob o manto da análise realista de como funcionam os sistemas democráticos e, logo, de como devemos compreender a democracia, a teoria democrática tradicional não só carrega um conteúdo normativo, mas também, ao balizar as discussões nos termos de uma análise realista, trabalha com a ideia de que já atingimos o sistema democrático ideal (PATEMAN, 1992 [1970], p. 27). Dessa maneira, os autores deixam pouco espaço para um aprimoramento do sistema político, no sentido de aproxima-lo do ideal de governo do povo e de concretiza-lo como um sistema que promove justiça, como coloca Young (2000).

Assim, não se trata de ignorar a existência de práticas e instituições democráticas nas sociedades contemporâneas e de parâmetros mínimos estabelecidos para sistemas democráticos, tais quais as liberdades individuais, políticas e civis e a existência de eleições livres (YOUNG, 2000, p. 5). No entanto, embora reconhecemos os desafios colocados ao aprofundamento democrático, que passam por criar processos de tomada de decisão participativos e eficientes e lidar com distintos interesses e necessidades da população, concordamos com Young que “o processo democrático é a melhor forma de mudar condições de injustiça e promover justiça” (2000, p. 17, tradução nossa). Nesse sentido, uma teoria que reduz a democracia a procedimentos limita a sua prática a esses parâmetros mínimos e não possibilita a compreensão da complexidade da promoção de igualdade política e de justiça.

Isso significa dizer que, partindo de uma leitura e de um posicionamento político de que a democracia ideal ainda não foi alcançada, é necessária uma análise que compreenda o quadro mais amplo do sistema político e o devolva para sua base social, se se pretende reconhecer os entraves ao exercício da soberania popular ao invés da mera aceitação de sua impossibilidade.

É nesse sentido que uma recuperação do debate da teoria deliberativa, que tensiona o conceito hegemônico de democracia, nos auxilia a posicionar o que compreendemos como democracia, bem como nos auxilia a pensar sobre de que forma a organização do espaço urbano se relaciona com a democracia, a partir do entendimento de que as relações de poder se materializam no espaço, fazendo-se em referência a e por meio dele.

## **1.1 TEORIA DELIBERATIVA E ESFERA PÚBLICA BURGUESA**

A teoria deliberativa oferece uma definição mais ampla de democracia, operando em uma perspectiva normativa de democracia que não é construída quase que exclusivamente a

partir de análises empíricas, mas carrega um caráter ideal. A experiência prática alimenta a produção teórica (YOUNG, 2000, p. 26), mas não condiciona ou limita a teoria. Nesse sentido, diferentemente dos elitistas, os autores usualmente identificados como deliberacionistas buscam compreender a democracia para além do processo eleitoral e de uma agregação de preferências dadas dos cidadãos. Dessa maneira, compreendem que, para que as ações do Estado sejam consideradas legítimas, não basta mais que sejam tomadas por representantes eleitos, mas que estejam em consonância com os debates e deliberações travados no âmbito da esfera pública (AVRITZER, 1996; GOMES, MAIA, 2008; FARIA, 2016) e que o processo de discussão e de tomada de decisões inclua todas as pessoas significativamente afetadas por essas decisões (YOUNG, 2000, p. 23). Assim, torna-se relevante refletir sobre o processo de formação de preferências que, na perspectiva deliberacionista, são construídas e reconstruídas em debate na esfera pública (HABERMAS, 1984 [1962]; AVRITZER, 1996; MANSBRIDGE, 1999; GOMES, MAIA, 2008; MANSBRIDGE, et al, 2012; FARIA, 2016), e primordial compreender a centralidade das desigualdades para a reflexão teórica e sua matização para o aprofundamento democrático.

A obra de Jürgen Habermas, filósofo alemão, é central para a teoria deliberativa. Aqui, nos basearemos especialmente em *Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*, de 1962, em que o autor vai tratar mais especificamente de esfera pública e democracia, trazendo um debate que nos auxiliará a compreender a conexão entre cidade e democracia e, mais especificamente, entre esfera pública e espaço urbano e as transformações políticas e espaciais.

Em *Mudança estrutural*, Habermas faz uma análise do que seria a “esfera pública burguesa”, que tem seu início no final do século XVIII e início do século XIX, na Europa ocidental. Para tanto, o autor inicia a obra discutindo o significado de “público”, “publicidade” e de “esfera pública”, a partir de referências do conceito e da utilização desses termos em países europeus (mais especificamente Grécia, Roma, Inglaterra, França e Alemanha) e na democracia ateniense. Ainda que tenham ocorrido mudanças profundas na organização social e no ordenamento político, a concepção de esfera pública helênica manteve sua “autêntica força normativa” (HABERMAS, 1984 [1962], p. 16) e continua sendo concebida como um princípio fundamental da organização política de países ocidentais, que guarda uma importante relação com a esfera da política.

Habermas analisa, então, mudanças na concepção de esfera pública ao longo da história, relacionadas às mudanças econômicas e políticas, desde a Alta Idade Média e o regime feudal

até atingir, num primeiro momento, a esfera pública burguesa, dos Estados modernos capitalistas. Embora a esfera pública burguesa seja o ponto central da discussão do autor, é interessante notar alguns pontos de sua análise sobre o Antigo Regime, tendo em vista a relação entre o sistema político e o espaço físico, crucial para o debate que será desenvolvido neste trabalho.

Durante a Idade Média europeia, as noções de público e de privado não eram necessariamente contrapostas. Havia uma hierarquia social, com distintos privilégios e funções sociais, mas o que na modernidade compreendemos como público e privado, inclusive juridicamente, não se aplicava. Algo que se aproxima dessa contraposição é a de comum e particular, sendo que “comum” se referia ao que era de uso comum, pertencente ao âmbito do comunitário, enquanto “particular” carregava um sentido de privativo (HABERMAS, 1984 [192], pp. 17-25). No entanto, essa contraposição, apesar de se assemelhar às noções de público e privado, não carrega uma relação com a esfera política.

Se entendemos o país como a esfera do público, então na casa e no poder nela exercido pelo dono da casa temos mesmo é de tratar de um poder público de segunda ordem, que, certamente, em vista daquilo que lhe é superior, a ordenação do país, é uma ordem privada, mas num sentido muito diferente do que ocorre num ordenamento jurídico privado moderno. Assim, parece-me compreensível que a autoridade “privada” e “pública” fundem-se numa inseparável unidade, já que ambas são a emanção de um único poder, sendo também compreensível que estejam ligadas aos bens fundiários e que possam ser tratadas como direitos privados bem adquiridos (BRUNNER, 1943 apud HABERMAS, 1984 [1962], p. 18).

“Público”, no Antigo Regime, era associado ao poder político e ao que ele estava relacionado: seus espaços, funcionários e representantes ou, talvez de forma mais apropriada, suas autoridades, isto é, quem tinha representação pública. A representação pública que se dá é a representação do país perante a população, é a corporificação do poder político apresentada publicamente, pois “[e]nquanto o príncipe e seus terratenentes ‘são’ o país, ao invés de simplesmente colocar-se em lugar dele, eles só podem representar num sentido específico: eles representam a sua dominação, ao invés de o fazer *pelo* povo, fazem-no *perante* o povo” (HABERMAS, 1984 [1962], p. 20, grifos no original).

Por conseguinte, o espaço físico refletia e contribuía para essa organização social e política, pois carrega marcas e representações de seu tempo histórico, de valores, crenças e práticas cotidianas. Com o centro do poder político e econômico e a grande maioria da população estabelecidos na área rural, o espaço físico do Antigo Regime era organizado em

torno do palácio, da casa do senhor feudal e da Igreja Católica, que congregava valores basilares dessa sociedade. Os espaços comuns – o que, na modernidade, seriam os espaços públicos – eram comandados pelo senhor feudal, isto é, por um poder particular (ou privado), e pela autoridade religiosa, que exercia o mesmo tipo de representação pública (HABERMAS, 1984 [1962], pp. 21-2). Não havia, dessa maneira, “espaço comum como espaço público agregador do diálogo e disseminador de ideias” (SIQUEIRA, FERREIRA, 2015, pp. 229-230), como não havia esfera pública nesse sentido.

Cidade, decadência do Antigo Regime e ascensão da burguesia, então, também se relacionam. A cidade tem uma função central nesse processo, na expansão do capitalismo (mercantil e, posteriormente, industrial e financeiro) e na incipiente esfera pública burguesa, que Habermas analisa com base na Europa, especialmente França, Alemanha e Inglaterra, entre os séculos XIV e XVIII. É nas cidades que se dão as trocas comerciais, que se intensificam com o avanço do comércio para regiões mais distantes. Esse comércio demanda também uma intensa troca de informações, que se fortalece e se institucionaliza com a criação dos correios e da imprensa (que será considerada fundamental para a esfera pública burguesa, no que se refere à publicização das questões do debate público e das ações do Estado), e gera a dependência do consumo local de mercados regionais e nacionais, produzindo a economia nacional.

É também na cidade que ocorre a formação do que o autor vai chamar de esfera pública literária, que seria a formação do raciocínio público por pessoas privadas e de uma autocompreensão de suas experiências no novo campo privado, uma esfera pública que antecede e possibilita o surgimento da esfera pública burguesa. A cidade passa a ser referenciada menos como espaço físico, como delimitação de um território, e mais como uma agregação dos referenciais burgueses e das transformações políticas, econômicas e sociais do período.

A “cidade” não é apenas economicamente o centro vital da sociedade burguesa; em antítese política e cultural à “corte”, ela caracteriza, antes de mais nada, uma primeira esfera pública literária que encontra as suas instituições nos *coffee-houses*, nos *salons* e nas comunidades de comensais. Os herdeiros daquela sociedade de aristocratas humanistas, em contato com os intelectuais burgueses que logo passam a transformar as suas conversações sociais em aberta crítica, rebentam a ponte existente entre a forma que restava de uma sociedade decadente, a corte, e a forma primeira de uma nova: a esfera pública burguesa (HABERMAS, 1984 [1962], p. 45).

Essas transformações levam a uma dissociação da noção de público relacionada ao poder político, suas autoridades e, no contexto moderno, ao Estado, e passa a se relacionar a

“fórum para onde se dirigiam as pessoas privadas a fim de obrigar o poder público a se legitimar perante a opinião pública” (HABERMAS, 1984 [1962], p. 40). Ainda, “[o] que é submetido ao julgamento do público ganha ‘publicidade’” e a crítica ganha a forma de opinião pública (HABERMAS, 1984 [1962], p. 41), o que só pode ser considerado a partir do século XVIII.

É a partir de sua análise sobre esfera pública burguesa, social e historicamente localizada, que o autor vai estabelecer o que seria uma referência de esfera pública.<sup>10</sup> Em síntese, a concepção de esfera pública burguesa, das sociedades modernas, se refere à arena em que interesses e vontades da população, portanto, privados, estabelecem uma relação com o âmbito público, produzindo consequências e gerando reivindicações à esfera política, por meio de argumentos em debate público (HABERMAS, 1984 [1962], FRASER, 1990; GOMES, 2008, p. 35). Trata-se, assim, de um âmbito de deliberação pública mediado pela argumentação e pelo debate, ou seja, uma “arena institucional de interação discursiva” (FRASER, 1990, p. 57, tradução nossa). Nas palavras de Habermas,

[...] pode ser entendida inicialmente como a esfera das pessoas privadas reunidas em um público; elas reivindicam esta esfera pública regulamentada pela autoridade, mas diretamente contra a própria autoridade, a fim de discutir com ela as leis gerais da troca na esfera fundamentalmente privada, mas publicamente relevante, as leis do intercâmbio de mercadorias e do trabalho social. O meio dessa discussão política não tem, de modo peculiar e histórico, um modelo anterior: a racionalização pública (HABERMAS, 1984 [1962], p. 42).

O primeiro ponto importante para a esfera pública é, portanto, a comunicação. Na perspectiva habermasiana, os interesses dos cidadãos só podem ser convertidos em ação política ou provocar influência no sistema político quando assumem a forma de palavra e são expressos de forma racional. Nesse sentido, o processo discursivo torna-se central para Habermas, pois é necessário traduzir interesses e vontades privados em argumentos racionais, para que sejam manifestados e compreendidos nas diversas arenas da esfera pública (GOMES, 2008, pp. 35-6).

Esse ponto nos leva ao segundo: é fundamental que exista racionalidade e razoabilidade na argumentação, ponto em comum com John Rawls, filósofo político estadunidense que, em menor medida, também influencia os debates deliberacionistas. Ambos creem que “dadas as

---

<sup>10</sup> Habermas não coloca a esfera pública burguesa como esfera pública ideal, mas, como expõe Fraser (1990, p. 58), não propõe o que seria uma esfera pública pós-burguesa que atenderia às necessidades de uma teoria democrática crítica, nem problematiza seriamente esse modelo. Dessa forma, deixa-nos com o modelo burguês de esfera pública como referencial.

circunstâncias adequadas, ela [a razão] pode nos orientar em direção à superação dos nossos dilemas morais e à correta fundamentação das normas que regem nossa vida em comum” (MIGUEL, 2014b, pp. 65-6). Os interesses dos cidadãos devem, dessa forma, ser expostos e debatidos na esfera pública de maneira racional, para que possam ser compreendidos pelos demais participantes e para que possibilitem um debate, de forma a alcançarem entendimentos comuns. Nesse aspecto, vale notar que não se trata de articular argumentos com o objetivo de convencer as demais pessoas, pois a esfera pública deve ser um espaço de formação de vontade e opinião pública, e não de uma sobreposição ou agregação de opiniões individuais sobre o público. Dessa maneira, entende-se que haveria posicionamentos distintos e que, coletivamente, os cidadãos poderiam alcançar entendimentos comuns, quando não consensos, o que só pode se dar por meio do diálogo.

Outra questão central é que a esfera pública deve ser distinta do Estado e do mercado, configurando-se como separada desses dois campos, ainda que em interação com eles. Como coloca Nancy Fraser,

[t]his arena is conceptually distinct from the state; it [is] a site for the production and circulation of discourses that can in principle be critical of the state. The public sphere in Habermas's sense is also conceptually distinct from the official-economy; it is not an arena of market relations but rather one of discursive relations, a theater for debating and deliberating rather than for buying and selling (FRASER, 1990, p. 57).

A esfera pública que Habermas analisa pertence a um período e espaço específicos, como já notado, da formação dos Estados modernos e Revoluções Burguesas do século XVIII na Europa ocidental. Sua realização se dá nas cidades europeias, mais especificamente nos cafés, salões e comunidades comensais franceses, ingleses e alemães. Embora carregassem particularidades entre si, todos esses locais tendiam, na perspectiva de Habermas, a acomodar debates entre as pessoas que participavam, organizando-se de forma que houvesse três critérios comuns que conformavam a concepção de público que essas esferas fomentavam (HABERMAS, 1984 [1962], pp. 51-4). O primeiro critério era a igualdade, pautada na igualdade entre os homens<sup>11</sup>, estabelecida acima dos ditames da hierarquia social e que se fundamentava no fato de serem pessoas que articulavam argumentos racionais. A opinião de cada homem expressa nesses espaços, por onde “circula[va]m filhos de príncipes e de condes,

---

<sup>11</sup> Vale notar que, aqui, o sentido de “homens” na argumentação habermasiana se refere a seres humanos, pressuposto de inspiração iluminista. No entanto, utiliza-se propositalmente a palavra “homens” nessa frase, ao invés de “pessoas”, pois, como será explorado mais adiante, não se tratava de uma igualdade que de fato abarcava as mulheres.



bem como de relojoeiros e merceeiros” (HABERMAS, 1984 [1962], p. 49), sem restrições de classe ou gênero<sup>12</sup>, estava livre de relações de dependência econômica e de poder político do Estado.

Embora o autor tenha notado que essa concepção de público, em que imperava a igualdade, não se realizava efetivamente, ele parte de um entendimento de que tal concepção “foi institucionalizada enquanto ideia e, com isso, colocada como reivindicação objetiva”, o que, para Habermas, demonstrava sua eficácia (HABERMAS, 1984 [1962], p. 52). Isto significa que, de certa forma, para o autor bastava a reivindicação de que as desigualdades sociais fossem deixadas do lado de fora da esfera pública para que o debate ali travado fosse eficaz e se realizasse entre pares, que conformavam o público.

O segundo critério apontado por Habermas é de que o debate promovido criticamente por esse público permitia a “problematização de setores que até então não eram considerados questionáveis” (HABERMAS, 1984 [1962], p. 52). Com isso, o autor se refere a setores como a literatura e a arte que, ao serem mediados pelo mercado, tornavam-se também mercadoria e, portanto, acessíveis a todos. Dessa maneira, podiam ser incluídos no debate público e interpretados criticamente, já que sua interpretação não estava mais restrita às autoridades governamentais e eclesiásticas.

E, por fim, o segundo critério levaria ao terceiro, que se trata da abertura da esfera pública para a participação de todas as pessoas, pois, por mais restrita que essa esfera fosse inicialmente, a apropriação de objetos de discussão era possibilitada pelo mercado, que, como pontuado, tornava esses objetos acessíveis a todos por meio da mercadoria. Logo, qualquer pessoa letrada poderia se apropriar dos temas discutidos e, por meio de argumentos racionais e da igualdade estabelecida nesses espaços, inserir-se no debate público.

Essa análise é importante para ampliar a concepção de democracia. Habermas compreendia que se formava, no seio das sociedades modernas, um espaço de discussão e de deliberação pública separado do Estado e do mercado, que criava as condições para a formação de uma opinião pública autônoma e mediava as relações entre sociedade e Estado. Essa opinião pública era formada coletivamente por pessoas privadas e, diferentemente do que autores elitistas colocavam, não se tratava de uma agregação de posicionamentos privados, mas da expressão de uma vontade coletiva, racionalmente formulada. Ainda, o surgimento dessa esfera pública estava associado à centralidade que a cidade tomava nesse período e aos referenciais

---

<sup>12</sup> Exceção feita aos cafés ingleses, que somente permitiam a circulação de homens. Contudo, isso parece não ter relevância para o autor, dado que os salões, também espaços de debate público, eram majoritariamente frequentados por mulheres.

burgueses a ela associados. Destarte, Habermas não se pauta na irracionalidade do cidadão frente a questões públicas em sua análise e seria possível acrescentar que, para o autor, uma capacidade limitada de compreender temas políticos estaria relacionada às limitações do debate na esfera pública, quando não é livre e racional.

Somado a isso, as atividades estatais, por pressão desse público (irrestrito, na análise habermasiana) que compõe a esfera pública burguesa, deveriam se tornar acessíveis ao conhecimento da população, por meio da imprensa, para que pudessem se tornar temas de debate e crítica na esfera pública. Por outro lado, haveria publicidade da deliberação desses espaços e dessa constituída opinião pública, o que obrigaria o Estado a prestar contas, a ser *accountable* de suas ações frente a esse público (FRASER, 1990, p. 58).

Nesse sentido, a esfera pública burguesa, tal qual analisada por Habermas, cujo cerne foi associado à cidade, prometia a consolidação de um sistema democrático, a partir da inclusão de todas as pessoas no debate público na condição de pares, de iguais, que debatiam a partir da argumentação racional, alcançando “consensos sobre o bem comum” (FRASER, 1996, p. 59, tradução nossa). No entanto, em que pese o estabelecimento de condições ideais e a nova concepção de público formada pela esfera pública burguesa, Habermas nota que diversos fatores não permitiram a realização do ideal de esfera pública. Como sintetiza Fraser,

[t]he claim to open access in particular was not made good. Moreover, the bourgeois conception of the public sphere was premised on a social order in which the state was sharply differentiated from the newly privatized market economy; it was this clear separation of “society” and state that was supposed to underpin a form of public discussion that excluded “private interests”. But these conditions eventually eroded as nonbourgeois strata gained access to the public sphere. Then, “the social question” came to the fore; society was polarized by class struggle; and the public fragmented into a mass of competing interest groups. Street demonstrations and back room, brokered compromises among private interests replaced reasoned public debate about the common good. Finally, with the emergence of “welfare state mass democracy,” society and the state became mutually intertwined; publicity in the sense of critical scrutiny of the state gave way to public relations, mass-mediated staged displays, and the manufacture and manipulation of public opinion (FRASER, 1990, p. 59).

A não realização da esfera pública burguesa estaria relacionada, dessa maneira, a desdobramentos externos a essa esfera, e não pelas suas características, contradições e limitações intrínsecas. No entanto, como discutem autores críticos<sup>13</sup> a essa concepção, o que

---

<sup>13</sup> As críticas a essa concepção, sendo algumas abordadas em seguida, não se restringem à obra de Habermas analisada nesse trabalho, mas também a obras publicadas posteriormente, sobretudo *Direito e democracia: entre facticidade e validade* e *Teoria do agir comunicativo*. Todavia, embora o autor tenha incorporado algumas críticas

estaria dado com sua consolidação era “um mecanismo institucional para ‘racionalizar’ a dominação política, tornando os Estados responsáveis perante (alguns dos) cidadãos” (FRASER, 1990, p. 59, tradução nossa), dominação essa que se sustenta na exclusão política de mulheres, pessoas pobres e negros e negras. Nos dizeres de Birolí: “A história do espaço público e das instituições políticas modernas é a história da acomodação do ideal de universalidade à exclusão e à marginalização das mulheres e de outros grupos sociais subalternizados” (BIROLI, 2018, p. 172).

Assim, ao invés de possibilitar ampla participação e igualdade política, a esfera pública burguesa se formava com base em uma série de exclusões do debate público, favorecendo a participação de homens brancos e burgueses, em detrimento da inclusão política de todas as pessoas afetadas pelas decisões políticas, própria de uma democracia tal qual a própria corrente deliberativa a entende (YOUNG, 1990, 2000). Essas exclusões se davam de diferentes formas e destacaremos algumas em seguida. No mais, a cidade que se transformava nesse período era uma cidade que refletia as transformações da época, a ordem política e a dominação que se consolidavam, como será melhor abordado na seção seguinte.

Em primeiro lugar, um revisionismo historiográfico, recuperado por Fraser (1990), mostra que havia protocolos de fala que, em si, eram marcadores de *status*, impedindo mulheres e trabalhadores de participar desses espaços como iguais. Soma-se a isso o fato de que, em qualquer arena discursiva, o sujeito da fala e as diferentes formas de falar e de expor argumentos interferem na forma como o conteúdo é recebido pela audiência. Assim, ainda que mulheres e trabalhadores pudessem participar da esfera pública burguesa, as marcas de sua condição social estariam evidentes para o público, o que afetaria a recepção do conteúdo de seus argumentos e, portanto, a forma como seriam ouvidos e levados em consideração na deliberação pública (FRASER, 1990; YOUNG, 2000).

Além disso, a formação dessa esfera se dava em locais que se opunham a espaços que mulheres frequentavam, como os salões apontados pelo próprio Habermas. O público dessa esfera sustentava que os cafés, mais do que os salões, eram os locais de debate relevante sobre questões públicas, enquanto os salões carregavam marcas da aristocracia e eram efeminados. Assim, sedimentava-se uma noção de que o debate público era racional, de acordo com os parâmetros estabelecidos nos cafés, e masculino (FRASER, 1990, pp. 59-60). Autoras do final

---

em suas reflexões posteriores (como a existência de mais de uma esfera pública), compreendemos que há uma continuidade de seu pensamento (TAVARES, pp. 187-201), de forma a possibilitar uma análise crítica da concepção de esfera pública habermasiana que se nutre de debates que abrangem outras obras do autor.

do século XVIII e início do século XIX, tais como Mary Wollstonecraft e Olympe de Gouges<sup>14</sup>, já denunciavam a exclusão das mulheres da política, que não se dava somente pela impossibilidade de elegerem representantes políticos por meio do voto, mas também se tratava de uma exclusão dos debates públicos que se formavam nas sociedades modernas inglesas e francesas. Essa exclusão se alimentava, como coloca Wollstonecraft (2016 [1792]), de uma noção enraizada na sociedade moderna (e sustentada até a contemporaneidade) de que as mulheres eram associadas à emoção, enquanto os homens à razão – logo, estariam menos preparadas que eles para atividades do âmbito público.

Em que pese a capacidade inegável das mulheres e de outros grupos historicamente excluídos da política de formular argumentos racionais, esse ponto nos leva a uma crítica quanto a um princípio da análise habermasiana que foi sustentado por alguns autores deliberacionistas posteriormente: a argumentação racional como forma privilegiada de comunicação política. A centralidade concedida a essa questão exclui do debate público atores sociais que se utilizam de outras formas de comunicação, que não a construção de argumentos racionais (FRASER, 1997; YOUNG, 2000, pp. 37-40). Discursos mais passionais e emocionados, por vezes utilizados com mais facilidade por grupos sociais desprivilegiados, não prejudicam a apresentação de seus pontos de vista, nem mesmo o entendimento de sua posição, e movem lutas por direitos e por transformações, devendo ser, dessa forma, incluídos como formas de comunicação política e igualmente considerados na deliberação pública.

Um segundo ponto de crítica em relação à análise de Habermas é que este autor também ignorou a existência de outras esferas públicas, excluídas da esfera burguesa, que com ela competiam, como os espaços formados por mulheres e por trabalhadores, que já existiam no século XVIII, e não vieram a se formar nos séculos XIX e XX (FRASER, 1990, p. 61). Isso significa dizer que havia conflito entre o público burguês e masculino com outros públicos do mesmo período, de forma que a leitura de que a esfera pública burguesa reivindicava igualdade e permitia a participação se mostra equivocada, tanto do ponto de vista teórico quanto prático.

É nesse sentido que as exclusões, não restritas às mulheres, mas também de trabalhadores, não somente aconteciam, como estruturavam essa esfera pública e forneciam as bases para a formação da nova classe que produziria a dominação política burguesa, branca e masculina.

---

<sup>14</sup> As obras que tratam mais diretamente desse tema são *Reivindicação dos direitos da mulher*, de 1792, de Wollstonecraft, e *Declaração dos direitos da mulher e da cidadã*, de 1791, de De Gouges.

[...] the official bourgeois public sphere is the institutional vehicle for a major historical transformation in the nature of political domination. This is the shift from a repressive mode of domination to a hegemonic one, from rule based primarily on acquiescence to superior force to rule based primarily on consent supplemented with some measure of repression. The important point is that this new mode of political domination, like the older one, secures the ability of one stratum of society to rule the rest. The official public sphere, then, was – indeed, is – the prime institutional site for the construction of the consent that defines the new, hegemonic mode of domination (FRASER, 1990, p. 62).

Em terceiro, uma crítica mais estrutural à análise habermasiana diz respeito ao fato de que a própria suposição de que seria viável criar um espaço de deliberação pública onde desigualdades pudessem ser deixadas de fora do debate, além de ser difícil de se efetivar na prática, relega a igualdade social a uma posição secundária na democracia (FRASER, 1990, p. 62-5). É como se fosse possível que o sistema político permitisse o exercício da soberania popular, sem que as bases estruturantes da desigualdade social, que também estruturam a dominação política, fossem desmanteladas. Em última instância, parte de um entendimento de que os grupos beneficiados na estrutura social desigual estivessem abertos a renunciar a seus privilégios, o que seria fundamental para que chegassem em entendimentos comuns quando interesses divergentes e opostos aos seus fossem debatidos e, por meio da publicidade, apresentados ao Estado.

Uma concepção crítica de democracia, como a que trabalhamos, deve considerar que as relações sociais também são parte do e afetam o sistema político, uma vez que esse sistema não está separado de sua base social, mas está histórica, social e, como desenvolveremos, espacialmente ancorado (YOUNG, 1990, 2000). Dessa forma, não é possível construir uma democracia sem levar em consideração as formas de dominação e subordinação que existem e estruturam a sociedade (FRASER, 1990; YOUNG, 1990, 2000) e que se expressam e são influenciadas pela organização espacial. Isso não significa dizer que atingimos um impasse, em que a democracia precisa que as desigualdades sejam superadas para ser possível, ao passo que os grupos historicamente excluídos precisam da democracia para superarem sua condição de dominação e subordinação. Como coloca Young (1999, p. 153; 2000, pp. 35-6), não se trata de precisar de igualdade e justiça para que se tenha um sistema democrático, uma vez que ele próprio se configura como uma forma de alcançar igualdade e justiça. Mas, para isso, torna-se fundamental compreender em que bases esse sistema está ancorado para encontrar formas de lidar com suas desigualdades e coloca-las no centro da produção teórica sobre democracia e das práticas democráticas (MENDONÇA, 2012, p. 130). E isso passa por explicitar quais são essas desigualdades, para que seja possível agir no sentido de minimizar suas interferências e os

entraves à participação política de grupos sociais excluídos, garantindo condições paritárias de participação e possibilitando sua inclusão no processo de tomada de decisão (FRASER, 1990; YOUNG, 1990, 2000).

Nesse sentido, compreendemos que um dos aspectos pouco trabalhados pela teoria democrática e que tem implicações para a democracia é o fato de que as relações sociais também são espacializadas (YOUNG, 2000, p. 196). Espaço e política não são elementos dissociados, “[t]anto no sentido do político, isto é, das relações e instâncias de poder existentes na sociedade, quanto da política, ou seja, do questionamento das instituições e normas estabelecidas, na base do conflito e da negociação” (SOUZA, 2006, p. 318-9, grifos no original). A formação do espaço influencia a dinâmica sociopolítica e pode condicionar determinadas relações sociais (SOUZA, 2006, p. 320), o que faz com que análises que considerem a dimensão espacial dessas relações possam trazer ganhos analíticos ao campo da teoria democrática, debate no qual esse trabalho se insere e para o qual busca contribuir.

O espaço não somente não é um mero palco para as relações sociais (ativismos sociais, ação coletiva em geral e também o agir individual), pelos condicionamentos que exerce, como, a rigor, não pode ser considerado como “simplesmente” externo a essas relações. Há um sentido de imanência aí embutido, posto que as relações sociais se fazem não apenas no/sobre o espaço, mas pelo espaço e com referência ao espaço. O condicionamento exercido pela espacialidade, assim, é mais complexo do que se poderia imaginar à primeira vista. Não se trata apenas de uma ideia do tipo “a materialidade que aí está, uma vez tendo sido produzida, carrega uma inércia e condiciona as ações posteriores dos indivíduos, restringindo seu leque de opções”. As relações sociais são referenciadas pela materialidade e pelas significações inscritas nessa materialidade e a ela associadas, assim como pelas relações de poder que também têm a materialidade como ponto de referência. Espaço social e relações sociais não são a mesma coisa; contudo, espaço e relações sociais só são plenamente inteligíveis e, principalmente, só se concretizam em meio a uma “integração densa” (para além do truísmo de que não há “atores” sem “palco”, ou seja, não há relações sociais possíveis sem um espaço material). Daí ser um empreendimento vazio de significância pretender mudar as relações sociais sem resignificar/refuncionalizar/reestruturar/controlar o espaço (SOUZA, 2006, p. 319).

No mais, um olhar mais atento para o espaço socialmente produzido levaria a considerar, por exemplo, os constrangimentos existentes no espaço em que a esfera pública burguesa habermasiana se formava, que dificultavam a ampla participação, colocada, pelo autor, como um dos pontos centrais para a esfera pública. Seria possível dizer que a modernidade burguesa retirou do espaço privado das cortes as questões de interesse público, colocando-os na esfera pública, mas isso não significa que foram levados para espaços públicos da cidade,

necessariamente. Habermas fala em espaços privados de acesso público,<sup>15</sup> como cafés e salões, e não ruas e praças. Ainda que o acesso a esses espaços não seja, de primeira ordem, restrito, há constrangimentos conhecidos e praticados até os dias de hoje.<sup>16</sup> A sociedade moderna não reestabeleceu a *Ágora* grega ou algo semelhante a ela, mas deu uma função pública a espaços privados e, portanto, a seu público – burguês, masculino e branco.

Destarte, compreende-se que a esfera pública burguesa e a democracia experimentada nos países ocidentais que com ela se consolidou, a partir das Revoluções burguesas e da transição da centralidade do campo para a cidade, aliadas à expansão do capitalismo, prometeram inclusão e produziram exclusão. Um processo distinto não poderia se dar nas cidades modernas, visto que o espaço urbano é um espaço socialmente produzido, isto é, que não está dado, mas é construído pela ação humana (LEFEBVRE, 2001 [1968], HARVEY, 2014). Como aponta Lefebvre, “[a]parentemente transparente, especular, especulativo, esse espaço nada tem de inocente. Ele também é *produzido*, segundo as visões e os interesses dos ‘produtores’, embora tenha a aparência de surgir do solo natural para substituir equitativamente a natureza” (LEFEBVRE, 2008 [1972], p. 144, grifo no original).

Nesse contexto, é importante compreender como se relacionam a esfera pública burguesa (e a dominação política que se instaurou nas sociedades modernas) e as cidades, debate que será realizado na seção seguinte. Por ora, é importante dizer que a ocupação de ruas e espaços públicos e a livre circulação de pessoas, fortemente associadas às cidades modernas, não se efetivaram (CALDEIRA, 2014, p. 13), ou, melhor colocado, efetivaram-se, mas somente para alguns, sem se distanciar do que significavam em princípio: a dominação do público por

---

<sup>15</sup> Utilizamos essa classificação do espaço urbano a partir do Mapa de Nolli, como apontado por Luís Balula (2011), que permite a identificação de espaços públicos, espaços privados e espaços privados de uso público. Esses últimos são espaços que têm uma grande relação com o exterior de seus edifícios, com contato a e acesso de pessoas que passam nas ruas, ainda que não signifique um acesso livre, pois envolvem pagamento de ingressos, consumo, entre outros (BALULA, 2011, pp. 100-1).

<sup>16</sup> Os “rolezinhos”, como ficaram conhecidos os encontros de jovens da periferia paulistana em *shopping centers* de São Paulo, são uma evidência desses constrangimentos, que culminaram em uma proibição expressa de ocupação desses espaços, privados, mas de uso público. Nos primeiros “rolezinhos”, que aconteceram no final de 2013, lojas foram fechadas com receio de serem saqueadas e o centro comercial encerrou seu expediente mais cedo. Ainda que não tenham sido comprovados furtos ou roubos, essa prática dos lojistas se manteve enquanto os “rolezinhos” existiram e, em 2014, a Polícia Militar de São Paulo foi acionada para dispersar esses jovens, com bombas de gás lacrimogênio e balas de borracha, e alguns foram detidos. Somado à repressão, houve também um impedimento de acesso e organização de “rolezinhos” em alguns *shoppings*, por meio de liminares jurídicas que estipulavam multas para quem desrespeitasse a decisão. O tumulto gerado e a repercussão nacional desses eventos, cujo único caráter transgressor era o de proporcionar encontros entre jovens em locais que não os “pertencia”, evidenciaram o caráter racista, classista, excludente e segregacionista desses espaços, que deveriam permitir a circulação de qualquer pessoa que buscasse consumo ou, por falta de melhor opção, lazer (cf. CALDEIRA, 2014; BARBOSA-PEREIRA, 2016).

um grupo social. A regulação e a vigilância das ruas viabilizaram que somente o grupo social dominante pudesse se apropriar livremente dos espaços públicos.

Desde os tempos de Baudelaire, vagar pela cidade foi mais para uns — homens, ricos, dândis — do que para outros — mulheres, pobres, negros, jovens. O controle dos movimentos em público nunca deixou de estar no cerne da preocupação dos governantes e das suas tecnologias de segurança. Desde os primórdios das cidades modernas, circular por circular, andar em grupos (sobretudo de homens jovens), dar uma volta, ou dar um rolê, são atividades que acabam sendo escrutinadas e, no limite, criminalizadas, a não ser que os protagonistas (em geral homens) pertençam a grupos privilegiados (CALDEIRA, 2014, p. 13).

De fato, a esfera pública burguesa se realizou, não como um ideal de esfera pública, como esperado pelo autor alemão, mas com suas limitações e interesses de classe, raça e gênero e sua relação intrínseca com o Estado e o mercado. Da mesma forma, a cidade e seus espaços públicos produzidos pela burguesia branca e masculina, e que seguem sendo produzidos na contemporaneidade, carregam as marcas dessa classe e contribuem na sua reprodução e na exclusão de outros grupos sociais. Assim como o ambiente político, a cidade é hostil às mulheres, às pessoas negras e aos pobres, hostilidade que se reforça com a propagação do medo do crime e da violência, que estigmatiza pessoas e territórios, excluindo cada vez mais seus cidadãos da própria cidade (ou do centro da cidade).<sup>17</sup>

## 1.2 TRANSFORMAÇÕES POLÍTICAS E URBANAS

A ascensão do poder político da burguesia e a queda do Antigo Regime trouxeram não só a expectativa da democracia, mas também de uma cidade aberta e plural, próprios da sociedade moderna:

[o]s ideais modernos do público não se referem apenas à vida na cidade, já que estão sempre ligados a concepções da política. *A promessa de incorporação à sociedade moderna inclui não só a cidade e o consumo, mas também a política. Imagens da cidade moderna são de muitas maneiras análogas às da comunidade política liberal, consolidadas com base em um contrato social entre pessoas idealmente iguais e livres. A ficção do contrato social baseado em um princípio de universalidade é radical – como aquela da*

---

<sup>17</sup> Vale notar que o centro da cidade não necessariamente coincide com o centro geográfico. Flávio Villaça, ao analisar a segregação socioespacial em cidades brasileiras, nota que há uma associação das localidades ocupadas por classes mais ricas ao centro da cidade, isto é, independentemente de sua localização geográfica, a região onde se localizam as classes dominantes é vista como o centro (VILLAÇA, 2011, p. 48). É nesse sentido que nos referimos a “centro da cidade” neste trabalho.



cidade aberta – e ajudou a destruir a ordem social hierárquica dos estamentos feudais que a precedeu (CALDEIRA, 2000, p. 305, grifos nossos).

Assim, a cidade tem sido pensada como o espaço de realização da modernidade e da democracia (YOUNG, 1990; CALDEIRA, 2000; RIBEIRO, SANTOS JUNIOR, 2005; BORJA, 2010), “[d]esde de Marx, Weber, Tönnies, Sombart e Simmel, [...] em razão do seu papel na autonomização do indivíduo das amarras que o ligavam à ordem estamental, na formação das classes e nas instituições dos direitos políticos e sociais” (RIBEIRO, SANTOS JUNIOR, 2005, p. 87).

Em tese, a cidade é, assim como a democracia, o espaço do individual e do coletivo, onde os cidadãos vivem como seres livres e iguais, em suas individualidades, mas também em uma coletividade, sob um território e um sistema político cujas regras são definidas por eles próprios. Isto é, a vida urbana deve maximizar a experiência individual, ao mesmo tempo em que deve reduzir desigualdades, tornando material o ideal de democracia e servindo como principal espaço de trocas entre as pessoas e de produção de projetos coletivos (BORJA, 2010).

Contudo, como se passou com o sistema político, a dinâmica da sociedade moderna trouxe mudanças importantes para as cidades, que correspondiam às necessidades da burguesia e de sua dominação política que se instaurava. Essas mudanças não se restringiram à fisionomia das cidades, mas também significaram mudanças nas relações sociais que nelas se davam, nas relações com o espaço físico e nas práticas cotidianas cidadinas, incorporando um intenso fluxo de pessoas, serviços, mercadorias e informações que conectava diversas cidades. Na perspectiva de Lefebvre, “[c]omo a democracia urbana ameaçava os privilégios da nova classe dominante, esta impediu que essa democracia nascesse. Como? Expulsando do centro urbano e da própria cidade o proletariado, destruindo a ‘urbanidade’” (LEFEBVRE, 2001 [1968], p. 23).

Com o deslocamento do centro de poder do rural para o urbano e do eixo produtivo agrícola para o industrial, as cidades europeias do século XIX receberam um grande contingente populacional em um curto período, além da instalação de indústrias, do fortalecimento do comércio e da instauração das burocracias governamentais. As adaptações produzidas pelos Estados não eram suficientes para abrigar a nova dinâmica produtiva e populacional. As pessoas, que continuamente produzem o espaço urbano apesar das condições colocadas pelo poder público e pelo mercado, instalavam-se nas cidades de acordo com suas possibilidades, em uma ocupação desordenada do espaço, formando os bairros operários, que apresentariam condições de vida insalubres e falta de infraestrutura. Formava-se, então, um caos urbano, que

não somente não garantia condições adequadas de moradia, como também dificultava a livre circulação de mercadorias e serviços. Havia, também, uma organicidade das cidades, da produção do espaço pelos cidadãos, que viviam no centro dessas cidades, ainda que não deixassem de existir restrições (RAMA, 1998). É nesse contexto que reformas urbanísticas são promovidas nas grandes cidades europeias, com o intuito de resolver os problemas urbanos e produzir uma cidade que correspondesse ao “espírito da época” (HOLSTON, 1993).

Caso emblemático das transformações urbanas nesse contexto, frequentemente recuperado por diversos autores, é a reconstrução da cidade de Paris, na França, entre 1853 e 1870, pelo barão Georges-Eugène Haussmann (LEFEBVRE, 2001 [1968]; HOLSTON (1993); VILLAÇA, 1997; HARVEY, 2014; SENNETT, 2018). A reforma de Haussmann, como ficou conhecida, tratou-se de uma radical transformação da cidade, sob a justificativa da necessidade de produzir melhorias, como instalação de redes de esgoto, distribuição de água e iluminação pública, além de melhorar a circulação na cidade e embelezá-la (HOLSTON, 1993, pp. 54-5). Isso significou a abertura de ruas largas no centro da cidade, onde antes existiam ruelas e vilas, ocupadas por trabalhadores, a instalação de monumentos e a criação *boulevards*, praças e de anéis viários que permitiam uma ampla visão da cidade e uma circulação facilitada. Se a abertura de ruas e espaços vazios facilitava a circulação de serviços e mercadorias, ela também facilitava a circulação de forças nacionais de segurança, aspecto relevante para a França do Império de Luís Bonaparte (LEFEBVRE, 2001 [1968], p. 23; SENNETT, 2018, pp. 44-5).

A velha Paris desaparecia e, com ela, todas as referências do período medieval, que abriam espaço para a modernidade. A nova Paris refletia a nova ordem política, enterrando os resquícios simbólicos do Antigo Regime e estabelecendo, no espaço físico, os símbolos e as marcas do poder hegemônico. Refletindo sobre a reforma de Haussmann, Lefebvre nota que “[o]s vazios têm um sentido: proclamam alto e forte a glória e o poder do Estado que os arranja, a violência que neles pode se desenrolar” (LEFEBVRE, 2001 [1968], p. 23).<sup>18</sup> Nesse sentido, modificou-se fundamentalmente a dinâmica desse centro urbano, de forma a reestabelecer as relações que se davam no centro da cidade e os grupos sociais que ocupavam esses espaços. A transformação de ruelas e vilas em grandes vias públicas dificultou sua ocupação pelas classes populares e a realização de manifestações e barricadas no espaço urbano. Assim, essa reforma foi emblemática também por propiciar uma certa estabilidade social (HARVEY, 2012, p. 77) a

---

<sup>18</sup> O projeto urbanístico de Brasília, no Distrito Federal, é representativo dessa questão, que será melhor abordado no segundo capítulo. Os vazios urbanos da capital brasileira não só favorecem a especulação imobiliária, produzindo um alto custo de vida, mas também, com seus grandes monumentos, explicitam o poder do Estado perante a população.

partir da urbanização, ao expulsar as classes populares do centro da cidade e ao encontrar, nesse processo, saídas para a crise econômica de 1848, debatida em seguida. Na perspectiva de Trindade, “a intervenção urbana realizada em Paris também representava uma tentativa de controle político da classe trabalhadora, na medida em que a dispersava pelo território urbano e forçava sua concentração em áreas afastadas do centro da cidade” (2017, p. 137, grifos no original).

A ascensão do poder político da burguesia, que resultou na dominação política por um grupo hegemônico, caminhou conjuntamente com a sedimentação do capitalismo como sistema econômico hegemônico. Ainda que a urbanização não possa ser vista unicamente como um subproduto do capitalismo industrial (LEFEBVRE, 2001 [1968], pp. 11-34), o fato é que o processo de urbanização e o decorrente crescimento das cidades foram em muito acelerados pelo capitalismo industrial e, posteriormente, financeiro. A relação entre a produção do espaço urbano e o sistema econômico é estreita e já se demonstrava na reforma de Haussmann.

Como discute David Harvey, essa reforma também foi fundamental para a reprodução do sistema econômico vigente, visto que o capitalismo necessita encontrar, continuamente, fontes rentáveis para a produção e absorção de capital excedente (HARVEY, 2005, 2014). O autor nota que as reformas urbanísticas têm estreita relação com as crises econômicas, que, por sua vez, geram instabilidade política. Assim, a reforma de Paris estaria relacionada à crise europeia de 1848, uma das primeiras crises em que estava explícita a relação entre crise, excedente de capital e excedente de trabalho. Em Paris, a crise econômica engendrou uma série de revoltas populares, reprimidas violentamente pela burguesia republicana, que resultou no golpe de Estado de Luís Bonaparte em 1851 (HARVEY, 2014, pp. 33-4). Além da reforma ter servido para facilitar a circulação de forças de segurança nacional e de serviços e mercadorias, como mencionado anteriormente, ela em si também significou uma forma de lidar com a crise econômica. Harvey nota que “[a] reconstrução de Paris absorveu imensas quantidades de mão de obra e capital para os padrões da época e, junto com a supressão autoritária das aspirações da força de trabalho parisiense, foi um instrumento fundamental para a estabilização social” (HARVEY, 2014, p. 34). Não somente serviram para a absorção de capital excedente e geração de trabalho – essa última que permitiria a ampliação, mesmo que momentânea, do mercado consumidor –, mas as obras de Paris do século XIX também contribuíram de forma central para a *estabilização do poder político* que, como discutido, era burguês, masculino e branco.

Esse modelo de urbanização foi replicado em outros lugares posteriormente, como foi o caso da reforma urbanística de Nova York, nos Estados Unidos, em meados do século XX,

conduzida por Robert Moses, e as reformas do Rio de Janeiro entre o final do século XIX e início do século XX (BENCHIMOL, 1992). Recuperando Lefebvre, Trindade nota que o urbanismo de Haussmann e a segregação que produziu “procurou extinguir aquilo que é (ou deveria ser) peculiar e mais característico da *vida urbana*: os espaços de encontro e de convívio das diferentes classes e grupos sociais” (2017, p. 137, grifos no original).

Pode-se dizer, assim, que o caráter excludente da esfera pública burguesa começava a se refletir, gradualmente, no espaço. O centro da cidade, especialmente dos grandes centros urbanos, era o espaço do poder político e econômico, representado pelo Estado e pelas classes que o ocupavam majoritariamente. As classes populares passaram a ser excluídas do centro, assim como eram excluídas da esfera pública – ainda que isso não se dê de maneira totalizante, visto que havia, como apontado por Fraser (1990), e ainda há, conflitos e resistência popular. Assim, nos grandes centros urbanos, onde poderia haver encontros e convívio entre diferentes grupos sociais, ocorre um processo inverso, de segregação socioespacial, isto é, de segmentação do tecido urbano e concentração de grupos sociais em diferentes áreas da cidade (VILLAÇA, 1998; CALDEIRA, 2000; RIBEIRO, 2012; MARQUES, 2014), de forma a restringir os espaços de troca, interação e diálogo entre eles, minimizando as possibilidades de encontros indesejados pelos grupos dominantes.

Lefebvre nota que a segregação nas cidades é própria de um pensamento fragmentado, que divide as áreas de conhecimento e não consegue produzir uma síntese do urbano que não seja uma combinação dos elementos analisados separadamente, dos fragmentos da cidade (LEFEBVRE, 2001 [1968], p. 101). A segregação seria a expressão dessa racionalidade na prática, na produção do urbano, formando, como exemplifica o autor, guetos – de grupos sociais, como operários, negros, intelectuais, estrangeiros, e de funções, “gueto dos lazeres ou da ‘criatividade’” (LEFEBVRE, 2001 [1968], p. 103).

Nesse contexto, é importante notar que a produção do urbano, na perspectiva lefebvriana, não se trata de produção de fragmentos do espaço, como edifícios e bairros, mas do espaço apreendido em sua totalidade. Demanda, dessa forma, grandes investimentos financeiros, mas envolve também técnicas e ciências de todas as ordens, de maquinários de construção, produção de ciência e tecnologia, planejamento urbano, arquitetura, análise de impactos econômicos e sociais, entre outros (LEFEBVRE, 2008 [1972], p. 141). A produção do espaço, então,

supõe o emprego das forças produtivas e das técnicas existentes, *a iniciativa de grupos ou classes capazes de intervir a uma grande escala*, a intervenção,

igualmente, de indivíduos capazes de conceber objetivos a essa escala, atuando num quadro institucional determinado, *portadores inevitavelmente de ideologias e de representações, sobretudo de representações espaciais*. Ideologias e representações correspondentes aos grupos e classes, portanto, às relações sociais de produção, ou seja, aos obstáculos diante das forças produtivas e das possibilidades que elas contêm (LEFEBVRE, 2008 [1972], p. 139, grifos nossos).

A produção do espaço corresponde, assim, às visões e aos interesses de seus “produtores” (LEFEBVRE, 2008 [1972], p. 144). Dessa maneira, há uma dimensão instrumental do espaço, mas também há, por outro lado, uma dimensão social, em que se expressa e se realiza o poder e a dominação de quem o produz, do homem capitalista e do Estado, da ordem moderna. Analisando esse aspecto social, Lefebvre coloca que o espaço

*é visual e fálico*. Ditadura do olho: o de Deus e do Pai, do Mestre e do Chefe, do Patrão e do Policial. Olhares soberanos da presença estatista. Controle. Dominação abstrata da natureza implicando e recobrando a dominação concreta sobre os homens reunidos em sociedade. Espaço e linguagem do Poder e da Vontade de Potência. Espaço civil e militar, masculino e estratégico. Imagens e musculaturas. O Visual e o Fálico se sustentam, se complementam, não sem risco de conflito, pois o Fálico intervém com brutalidade, ao passo que o Visual se contenta com a produção de imagens. As torres, os monumentos se erguem acima dos solos e das superfícies, não para dizer e fazer outra coisa, mas para melhor vigiar e controlar. Essas potências rigorosas e vigorosas sustentam, assim, um tempo, o da ordem (moral) (LEFEBVRE, 2008 [1972], p. 144, grifos no original).

A segregação urbana então, da forma como foi produzida nas cidades modernas europeias e reproduzida até a contemporaneidade, inclusive em centros urbanos latino-americanos e brasileiros (KOWARICK, 1979; VILLAÇA, 1998; CALDEIRA, 2000; MARQUES, 2014), se constitui como um processo de exclusão social, econômica e política (YOUNG, 2000, p. 196) e da consolidação de um poder político. Na visão de Ribeiro, “a segregação e as desigualdades são uma consequência inevitável e permanente da desigualdade de ‘detenção de poder’ dos grupos sociais na cidade e também um mecanismo ativo para a distribuição de renda na sociedade” (RIBEIRO, 2012, p. 108). Reflete, portanto, a desigualdade de poder político existente nas sociedades modernas ocidentais, que experienciaram a consolidação da dominação política burguesa, masculina e branca, e só é compatível com uma concepção de democracia que não tem como central a matização das desigualdades para sua consolidação. Ainda na perspectiva de Lefebvre,

[a]s segregações que destroem morfologicamente a cidade e que ameaçam a vida urbana não podem ser tomadas por efeito nem de acasos, nem de conjunturas locais. Contentemo-nos com indicar que o caráter *democrático* de um regime é discernido em relação à sua atitude para com a cidade, para com as ‘liberdades’ urbanas, para com a realidade urbana, e por conseguinte para com a *segregação*. Entre os critérios a serem observados, não seria esse um dos mais importantes? No que concerne à cidade e sua problemática, ele é essencial (LEFEBVRE, 2001 [1968], p. 99, grifos do autor).

Dessa maneira, é importante refletir sobre os entraves que a segregação urbana produz ao aprofundamento democrático, se entendemos que, para alcançá-lo, são fundamentais o processo comunicativo e o diálogo entre grupos sociais distintos, com interesses também divergentes.

Young, ao analisar a segregação racial e por classes nos Estados Unidos do século XX,<sup>19</sup> nota que a segregação gera privilégios para alguns grupos sociais, inclusive de influência política, e se mantém uma aparência de normalidade para eles, ao isolá-los dos grandes problemas urbanos e das tensões sociais (YOUNG, 2000, p. 196). Ainda, os privilégios reforçados pela segregação são invisibilizados para os grupos que deles se beneficiam. Para reconhecê-los, seria necessário que essas pessoas – brancas e de classes mais altas, como coloca a autora – pudessem comparar seu cotidiano e suas condições de vida com a de outros grupos. No entanto, ao viverem apartados e não experienciarem os espaços das classes mais baixas e negras, as relações entre esses grupos praticamente se reduzem a relações de trabalho, cujos termos são estabelecidos pelos mais ricos, que se beneficiam do trabalho dos mais pobres (YOUNG, 2000, pp. 196-214). Como também coloca Villaça (1998, 2011), as classes ricas não têm necessidade nem motivação para conhecer e frequentar as regiões da cidade ocupadas pelas classes pobres, desconhecendo, assim, a realidade desses espaços.

Essa situação permite que sejam fortalecidos estereótipos, estigmatizações e julgamentos depreciativos sobre os mais pobres e sobre os negros (YOUNG, 2000, p. 210; SOUZA, 2006, p. 511; RIBEIRO, 2012, pp. 95-107), bem como sobre seus territórios, sendo que esses são vistos como ingovernáveis e aqueles como incapazes de lidar com a própria situação e, assim, de se tornarem atores políticos (RIBEIRO, 2012). A estigmatização possibilita uma série de violações de direitos e de exclusões, como as enfrentadas pelas populações das favelas do Rio de Janeiro, como aponta Souza (2006), que vão desde exclusão

---

<sup>19</sup> Importante notar que Young trabalha com a segregação residencial nas cidades, especificamente por classes e racial. No seu entendimento, a segregação residencial seria “a principal causa de outras segregações, tais quais de crianças em escolas ou de empregos” e teria maiores consequências para a prática democrática, tendo em vista seus aspectos espaciais e jurisdicionais (YOUNG, 2000, p. 198, tradução nossa).

do mercado de trabalho formal até políticas de segurança que levam à violência policial letal. Ao mesmo tempo, essa estigmatização fundamenta posicionamentos classistas e racistas, interferindo na inclusão e no entendimento entre diferentes grupos sociais. Aliada a um afastamento entre as classes, acirrado pela organização espacial, essa situação provoca uma pior tradução das reivindicações populares difusas em “necessidades sociais legítimas”, resultando no surgimento de “cidades sem pólis e sem *civitas*, cidades sem cidadãos” (RIBEIRO, 2012, p. 102).

Nesse sentido, a segregação, que produz diferenciação social e espacial, impede seriamente a comunicação entre grupos segregados (YOUNG, 2000, p. 196, 205), o que seria fundamental para a democracia na perspectiva da teoria deliberativa e para a esfera pública. A segregação, nesse sentido, permitiria que os grupos privilegiados desconsiderassem os problemas e as necessidades dos menos privilegiados, legitimando a defesa de seus interesses próprios e fortalecendo desigualdades, em detrimento de estabelecerem diálogos abertos, racionais e inclusivos (YOUNG, 2000, p. 214). Nas palavras de Young, “as condições da segregação impedem a emergência de locais cívicos e patrocinados pelo Estado onde grupos distintos se reúnem para debater se há injustiças e, em caso positivo, o que deve ser feito em relação a elas” (YOUNG, 2000, p. 209, tradução nossa). Isto é, impede a realização da esfera pública habermasiana e dificulta, dessa maneira, a própria “erradicação da segregação através da ação política democrática” (YOUNG, 2000, p. 205, tradução nossa).

Em cidades segregadas, a comunicação torna-se ainda mais restrita aos grupos sociais (YOUNG, 2000, p. 196) e se limita à comunicação mediada. Isso não quer dizer, necessariamente, que a cidade já foi um local mais aberto, acessível e democrático – não se trabalha aqui com uma perspectiva de linearidade ou “evolução”, mas sim no sentido de que as expressões das desigualdades que se dão nas cidades conformam a produção do espaço urbano tal como o temos. Ele, por sua vez, sendo socialmente produzido (LEFEBVRE, 2008 [1972], p. 144), influencia a dinâmica sociopolítica, não de uma maneira determinista, mas que pode exercer “condicionamento de mentalidades, comportamentos e hábitos” e provocar mudanças importantes na esfera pública e, por conseguinte, na democracia (SOUZA, 2006, p. 320).

A segregação, assim, destrói a cidade e a vida urbana possível (LEFEBVRE, 2001 [1968], p. 99) e é um elemento crucial de “diferenças estruturais dos grupos sociais” que interferem na realização da democracia (YOUNG, 2000, p. 3, tradução nossa). Ela é reflexo do sistema político e gera consequências à democracia, à medida que prejudica a formação de práticas democráticas e o fortalecimento de condições fundamentais para o exercício

democrático, em especial a interação (também conflituosa) entre grupos sociais, o debate em esfera pública e a matização das desigualdades. Seu fortalecimento, portanto, contribui para um aprofundamento da desigualdade política e, logo, para a sustentação do poder hegemônico estabelecido com a esfera pública burguesa.

### **1.3 IDEAL DE VIDA URBANA: A CIDADE COMO ESPAÇO DE REALIZAÇÃO DA DEMOCRACIA**

Autores deliberacionistas buscaram lidar com as críticas formuladas ao debate habermasiano, brevemente apresentado, e a continuidades de seu pensamento, que passaram pela negação de alguns de seus pressupostos, como o alcance de um consenso por meio do debate público, e pela ampliação do que se compreendia como deliberação (FARIA, 2016, pp. 212-3), incluindo a noção de “sistema deliberativo” (MANSBRIGDE et al, 2012).

Em que pesem as críticas à leitura habermasiana e à teoria deliberativa de uma forma geral, essa vertente trouxe contribuições fundamentais para a teoria democrática, dentre as quais se destaca, como aponta Faria, “[a] crítica aos princípios e aos procedimentos agregativos da democracia liberal representativa” (FARIA, 2016, p. 208). O pressuposto de que os cidadãos devem produzir as regras que vão regê-los e participar dos processos de tomada de decisão, em condições de igualdade; a leitura da igualdade política para além de seu aspecto formal; e a análise mais abrangente dos entraves e das possibilidades do aprofundamento democrático são importantes para o estabelecimento de uma concepção de democracia mais substantiva, que não se satisfaz com a noção de método concorrencial nem se restringe a análises procedimentais.

Ainda, permite agregar aos debates da teoria democrática como outros processos, tidos como externos ao sistema político – como a configuração espacial dos centros urbanos, formada e transformada cotidianamente não só pelo Estado ou pelo mercado, mas também pela população local – podem afeta-lo. Dessa maneira, auxilia na compreensão sobre as transformações, os limites e possibilidades da democracia, em termos teóricos e práticos. No que se refere ao objetivo desse trabalho, contribui para o entendimento da correlação entre viver em um espaço segregado, produzir ações e discursos que produzem segregação e enfraquecer o elemento democrático da cidade como espaço do encontro e do confronto (LEFEBVRE, 2001 [1968]).

Nesse sentido, nos sustentaremos no conceito de democracia pautado em inclusão política, que é proposto por Iris Marion Young, uma das autoras identificadas como



deliberacionista, a partir de uma análise crítica de teorias democráticas e de teorias da justiça. Compartilhamos do entendimento de que as diferenças e distâncias entre os diversos atores sociais não podem ser superadas (YOUNG, 1990, 2000; BORJA, 2010) e que, portanto, o sistema político deve acomodá-las, bem como deve acomodar os conflitos resultantes dessas diferenças. O mesmo se aplica, dessa forma, para a cidade, espaço da vida cotidiana.

No mais, concordamos com a autora que a democracia

is the best political form for restraining rulers from the abuses of power that are their inevitable temptations. Only in a democratic political system, furthermore, do all members of a society in principle have the opportunity to try to influence public policy to serve or protect their interests. Judging from the claims often made in public debates, finally, we also believe that democratic process is the best means for changing conditions of injustice and promoting justice (YOUNG, 2000, p. 17).

Assim, para que o processo democrático promova justiça, de acordo com essa perspectiva de democracia, é preciso que inclua “todas as pessoas significativamente afetadas pelos problemas e suas soluções [...] no debate e na tomada de decisões com base em igualdade e não-dominação” (YOUNG, 2000, pp. 29-30, tradução nossa). Ainda, a inclusão política não significa a supressão das diferenças. Reconhece-se que há diferenças entre grupos sociais e conflitos entre eles que são importantes e constituintes da própria democracia (YOUNG, 1990, 2000). A negação ou mesmo as tentativas de supressão ou assimilação dessas diferenças resultam no fortalecimento de um grupo social dominante, a partir de uma noção de humanidade universal, e em “consequências opressivas” (YOUNG, 1990, p. 164, tradução nossa). Como discorre Young (1990, pp. 164-6), essas consequências se dão em três aspectos: (i) provocam desvantagens para os grupos sociais diferentes dos grupos privilegiados, dado que precisam se adequar ao *mainstream* estabelecido; (ii) não permitem o reconhecimento das especificidades dos grupos privilegiados, de forma que suas especificidades sejam vistas como neutras e universais; e (iii) produzem uma auto-depreciação das pessoas que pertencem aos grupos desprivilegiados.

Destarte, é um sistema político que deve permitir e fomentar a coexistência de grupos sociais diferentes e a inclusão política deles, de forma igualitária e sem dominação, sendo que essa coexistência não precisa ser necessariamente pacífica nem se basear em uma comunicação racional. Como as sociedades contemporâneas são significativamente injustas, por vezes é preciso que grupos desprivilegiados se utilizem de outras formas de comunicação para que se façam ouvidos:

Because disadvantaged and excluded sectors cannot wait for the process to become fair, because there are often so many contending interests and issues, oppressed and disadvantaged groups have no alternative but to struggle for greater justice under conditions of inequality. The process of democratic struggle is an attempt to engage others in debate about social problems and proposed solutions, engage them in a project of explaining and justifying their positions. Disorderly, disruptive, annoying, or distracting means of communication are often necessary or effective elements in such efforts to engage others in debate over issues and outcomes (YOUNG, 2000, p. 50).

Nesse contexto, entende-se que a ampla participação política, que ultrapassa o engajamento cívico no processo eleitoral, e o debate público são fundamentais para a democracia, embora não estejam restritos às esferas institucionais de deliberação, nem o debate deva ser, necessariamente, conformado pela argumentação racional. No mais, compreende-se que a democracia implica na existência de igualdade política, que não é satisfeita por termos formais, garantida em lei ou cuja expressão se restringe ao voto, nem mesmo é alcançada sem que sejam confrontadas as desigualdades sociais e econômicas. Destarte, o sistema político deve ser continuamente aprimorado para que reduza as desigualdades e, sendo representativo, reduza também os desiguais poderes de influência política, com vistas a alcançar um aprofundamento democrático.

É nesse sentido que retomamos a centralidade da cidade para a realização da democracia. Entende-se que o espaço precisa ser configurado de tal maneira que permita essa coexistência das diferenças e as relações entre esses grupos, pois isso favorece a democracia à medida que favorece a aceitação das diferenças e a possibilidade de encontros e conflitos. Ainda, a cidade é uma configuração espacial na qual os diferentes grupos sociais vivem e tomam decisões que os afetam cotidianamente, em que compartilham experiências, sob um mesmo sistema e instituições políticas.

Henri Lefebvre, no debate que faz sobre o direito à cidade, estabelece a cidade como local do encontro, inclusive entre diferentes grupos, ideias e posições político-ideológicas. Na sua perspectiva, “[a] vida urbana pressupõe encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos ‘padrões’ que coexistem na Cidade” (LEFEBVRE, 2001 [1968], p. 22). A interação entre grupos sociais distintos é parte constituinte do espaço urbano, dando-se de forma mais ou menos conflitiva.

Como sugere Borja (2010, pp. 39-41), a cidade como local do encontro não se refere a um espaço que proporcione encontros entre os atores sociais em cafeterias, o que nos remete à

referência de Habermas às *coffee-houses* europeias. Mas sim, ao contrário do que tem sido construído nas cidades modernas, cujas dinâmicas tendem a segregar grupos sociais e reduzir as trocas entre cidadãos, trata-se de um espaço urbano que seja denso e diverso, propiciando contatos e experiências não esperadas.

A cidade, a partir daqui em referência aos grandes centros urbanos, congrega pessoas de diferentes classes, raças, credos, costumes e posicionamentos político-ideológicos, que compartilham lugares, instituições, serviços e experiências cotidianas, “sem que essas interações se dissolvam em unidade ou no comum [no sentido de assimilação das diferenças e homogeneidade]” (YOUNG, 1990, p. 237, tradução nossa). Assim, as cidades podem se configurar como espaços de formação e realização da esfera pública democrática e, por conseguinte, da própria democracia, que não seja a democracia liberal capitalista, no sentido de possibilitarem a existência de diferenças sem exclusão (YOUNG, 1990).

Em *Justice and the politics of difference*, Young (1990) estabelece uma análise crítica de debates de autores comunitaristas, tais quais Michael Sandel, Alasdair MacIntyre e Benjamin Barber (YOUNG, 1990, pp. 226-9), que oferecem o ideal de comunidade como alternativa às democracias liberais capitalistas. Nessa perspectiva – de forma muito simplificada, cujo intuito é tão somente situar o leitor na discussão de Young sobre vida urbana –, autores comunitaristas discordam da visão liberal do indivíduo atomizado, que tem interesses e desejos próprios, intrínsecos, e que, logo, estariam em competição para o alcance de seus objetivos e a realização de seus interesses. Como crítica ao individualismo liberal, defendem que interesses e desejos individuais são socialmente constituídos e, portanto, compartilhados em comunidade, na qual indivíduos se identificam uns com os outros (YOUNG, 1990, pp. 226-9).

Na análise de Young, tanto o ideal de comunidade quanto o de indivíduo negam a heterogeneidade e a existência de diferenças sociais sob o mesmo sistema político, fortalecendo um anseio por uma unidade de sujeitos e pela produção de consensos, que acabam por produzir exclusão política:

This ideal [of community] expresses a desire for the fusion of subjects with one another which in practice operates to exclude those with whom the group does not identify. The ideal of community denies and represses social difference, the fact that the polity cannot be thought of as a unity in which all participants share a common experience and common values. In its privileging of face-to-face relations, moreover, the ideal of community denies difference in the form of the temporal and spatial distancing that characterizes social process (YOUNG, 1990, p. 227).

Em lugar da comunidade, a autora recupera a ideia de cidade para propor uma organização social e política que seja democrática, onde relações sociais baseadas na diferença possam se formar sem exclusões e opressões, o que seria característico da vida urbana. A vida urbana, na perspectiva da autora, além de significar estar junto de estranhos, é também

[...] a vast, even infinite, economic network of production, distribution, transportation, exchange, communication, service provision, and amusement. City dwellers depend on the mediation of thousands of other people and vast organizational resources in order to accomplish their individual ends. City dwellers are thus together, bound to one another, in what should be and sometimes is a single polity. Their being together entails some common problems and common interests, but they do not create a community of shared final ends, of mutual identification and reciprocity (YOUNG, 1990, p. 238).

Importante notar que se trata de uma perspectiva ideal de vida urbana, dado que, nos regimes modernos, as promessas de cidade aberta e inclusiva têm resultado em isolamento e exclusão, ainda que não de forma absoluta, como discutido na seção anterior. Ao mesmo tempo, trata-se de um modelo de transformação social que é construído a partir das condições materiais que estão colocadas (YOUNG, 1990, pp. 227-34), para que não seja puramente utópico. Nesse sentido, a urbanização é uma realidade das sociedades modernas e um processo que dificilmente será revertido (YOUNG, 1990, p. 237), o que coloca a importância de se pensar a realização da democracia nesse espaço. Logo, tratar do ideal de vida urbana significa, também, pensar possibilidades de transformação social e, logo, política, a partir do espaço urbano, tal qual estabelece Lefebvre (2001 [1968]).

Ainda que esteja debatendo a partir dos centros urbanos dos Estados Unidos, Young auxilia a compreender a relação entre cidade e democracia ao tratar, tanto de uma quanto da outra, como formas de organização que se realizam nos encontros e conflitos entre diferentes (pessoas, posicionamentos, interesses), que compartilham de comuns (espaço, instituições, experiências) aos quais se identificam como pertencentes e sob um mesmo poder político formal e institucional. Ao mesmo tempo, as interações que se dão no espaço e no sistema político não se pautam pela formação de um todo homogêneo, de uma unidade construída a partir da assimilação das diferenças, mas sim na coexistência conflitiva dessas diferenças e dos grupos sociais, sem que isso signifique o estabelecimento de um grupo hegemônico e de sua dominação e a consequente exclusão política, econômica e social de outros grupos.

A vida urbana dos grandes centros tem virtudes e possibilidades fundamentais à democracia (YOUNG, 1990, pp. 238-41). Em primeiro lugar, estaria a diferenciação social sem exclusão. A formação de grupos sociais a partir de afinidades é favorecida pela vida urbana, à

medida que é possível encontrar anonimato e massa crítica nos grandes centros urbanos, o que, de alguma forma, atenua constrangimentos sociais e morais e possibilita a expressão de comportamentos, interesses e posicionamentos considerados desviantes. Em que pese a aversão a grupos com as quais as pessoas não se identificam, como à população LGBT, a tendência nos grandes centros urbanos é que essas pessoas reconheçam que as diferenças estão dadas e devem, portanto, conviver com elas (YOUNG, 1990, p. 238). Dessa forma, em um ideal de vida urbana, não haveria uma assimilação ou dominação de um grupo por outro, mas uma convivência que permitiria a inclusão e a manutenção das especificidades e características identitárias.

Em segundo, estaria a variedade, isto é, a “diferenciação multiuso do espaço social” (YOUNG, 1990, p. 239, tradução nossa) baseada na diversidade de usos do espaço urbano, levando as pessoas a frequentar os espaços da cidade. Isso significa dizer que a multiplicidade de usos dos espaços em um bairro, por exemplo, que não se restringe a residências, mas engloba comércio, restaurantes, parques e praças, leva a uma utilização maior desses espaços pelos habitantes e produz um “sentimento de vizinhança” (YOUNG, 1990, p. 239, tradução nossa). Assim, por um lado, haveria um cuidado e um comprometimento maior dos habitantes com aquele local, visto que se sentem pertencentes a ele, e, por outro, são favorecidos os encontros e as interações entre as pessoas, o que, inclusive, torna as cidades mais seguras, porque ocupadas (YOUNG, 1990, p. 239).

O terceiro elemento da vida urbana seria o que a autora chamou de erotismo, compreendido como “uma atração pelo outro, o prazer e a excitação de ser tirado de uma rotina segura para encontrar o novo, o estranho e o surpreendente” (YOUNG, 1990, p. 239, tradução nossa). O erotismo da cidade permite que as pessoas tenham novas experiências e aprendizados a partir da interação com o desconhecido, sejam pessoas, lugares, práticas e significados, o que se opõe às comunidades, onde esses elementos são conhecidos e as pessoas se identificam com eles (YOUNG, 1990, pp. 230-40). A cidade, então, se reafirma como espaço de interações sociais diversas, ou seja, como local de encontro e de confronto das diferenças.

E, por último, a vida urbana tem a virtude da publicidade, no sentido de prover espaços públicos. Sendo o espaço público aberto e acessível a todos por definição, a cidade ganha relevância ao oferecer alguns desses espaços – praças, parques e ruas, onde pessoas de diferentes grupos sociais se encontram e, de alguma forma, interagem. A existência de espaços públicos abertos e acessíveis a toda a população é fundamental para a democracia e, como coloca Young (1990, pp. 240-1), para a justiça social.

Because city life is a being together of strangers, diverse and overlapping neighbors, social justice cannot issue from the institution of an Enlightenment universal public. On the contrary, social justice in the city requires the realization of a politics of difference. This politics lays down institutional and ideological means for recognizing and affirming diverse social groups by giving political representation to these groups, and celebrating their distinctive characteristics and cultures. In the unoppressive city people open to unassimilated otherness. [...] In public life the differences remain unassimilated, but each participating group acknowledges and is open to listening to the others. The public is heterogeneous, plural, and playful, a place where people witness and appreciate diverse cultural expressions that they do not share and do not fully understand (YOUNG, 1990, pp. 240-1).

O encontro e as interações entre grupos sociais diferentes são fundamentais para a configuração da esfera pública em um sentido mais abrangente. As trocas comunicativas que se dão nessa esfera também são mediatizadas pelo espaço físico e pelas experiências que nele se desenvolvem, podendo ser favorecidas quando há um conhecimento da realidade vivida por outros grupos sociais, o reconhecimento de privilégios que se dá na comparação com outras experiências e a aceitação da existência de grupos formados por afinidades distintos, com o qual não se identifica (YOUNG, 1990, 2000). O ideal de vida urbana preconizado por Young converge fortemente com a concepção de democracia aqui trabalhada, entendida como uma forma de organização política que demanda a inclusão de diferentes grupos, seus posicionamentos e interesses, na construção de soluções coletivas para as questões públicas. As virtudes e possibilidades da vida urbana não se realizam completamente (YOUNG, 1990), mas podem, em maior ou menor medida, servir como espaço da inovação histórica, política e cultural, o que é próprio delas (BORJA, 2010, p. 40-1), permitindo a construção de um presente e futuro democráticos.

## CAPÍTULO 2: SEGREGAÇÃO URBANA

No capítulo anterior, apontamos que a promessa da cidade moderna como local de realização da democracia, de encontros e confrontos e como espaço aberto e plural não se efetivou completamente. A esfera pública burguesa e masculina e a dominação política que se consolidaram caminharam conjuntamente com – e influenciando e sendo influenciadas por – a produção de uma cidade segregada. Ainda que o isolamento de grupos sociais nas cidades não seja total, é significativo do ponto de vista de sua abrangência, visto que um grande número de centros urbanos ao redor do mundo é segregado, e de seus efeitos no cotidiano dos cidadãos e nas suas relações mediadas pelo espaço. Compreende-se, dessa maneira, que para debater a relação entre cidade e democracia e identificar os entraves à realização de uma democracia substantiva, pautada em inclusão (YOUNG, 1990, 1999, 2000), torna-se necessário debater os entraves e processos produtores de desigualdades de dimensão espacial que se desenvolvem nas cidades e que contribuem para a exclusão de determinados grupos sociais da esfera pública.

Nesse sentido, a segregação urbana (ou socioespacial) ganha centralidade nessa discussão, visto que, da forma como é produzida, gera uma série de obstáculos à democracia e a elementos fundamentais da esfera pública, como as trocas comunicativas e o alcance de soluções coletivas para problemas sociais (YOUNG, 2000), como discutido no capítulo anterior. Além disso, sua importância se dá pelo fato de a urbanização ser um processo que se propagou consideravelmente ao redor do mundo, inclusive no Brasil, propagação essa em estreita relação com o desenvolvimento econômico capitalista (HARVEY, 2005, 2014), e que acompanhou a expansão de regimes democráticos no Ocidente. É notório, assim, que grande parte da população de países ocidentais contemporâneos (e, dentre essas, a brasileira) viva em espaços urbanos, sob regimes chamados democráticos, e que os grandes centros urbanos ao redor do mundo, em especial brasileiros e latino-americanos, sejam fortemente segregados (KOWARICK, 1979; VILLAÇA, 1998; CALDEIRA, 2000; MARQUES, 2014).

É importante estabelecer que nossa discussão se sustenta nos debates sobre segregação urbana produzidos no Brasil, essencialmente sobre os grandes centros urbanos de São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília, embora se nutra de análises teóricas sobre a relação entre segregação e democracia da estadunidense Iris M. Young, cuja leitura centra-se em cidades estadunidenses e europeias. Entende-se que essas análises nos auxiliam a compreender como esse processo se dá em um grande centro urbano brasileiro – Brasília –, local que inspirou as reflexões que resultaram nesse trabalho.

Nesse contexto, nota-se que a segregação urbana é analisada por diversas lentes, mas que parecem ter um ponto em comum: a noção de que há uma segmentação do tecido urbano em diversos espaços (maiores, no caso de análises que levam em consideração regiões da cidade, ou menores, como bairros ou espaços ocupados por condomínios), de forma a torna-los socialmente mais homogêneos – ao menos, os mais ricos.

Em que pese o fato de a segregação poder se configurar, teoricamente, como um processo de agrupamento de pessoas que possuem afinidades e interesses comuns e, portanto, não ser em si necessariamente ruim (YOUNG, 2000, p. 197), o que se tem observado é que a segregação urbana, tal qual conformada na contemporaneidade, tende a produzir e/ou agravar os processos de exclusão política, econômica e social (YOUNG, 2000; VILLAÇA, 1998; CALDEIRA, 2000). Isto é, não se dá de maneira “voluntária, fluida, sem fronteiras claras e com muitos espaços sobrepostos, não marcados e híbridos” (YOUNG, 2000, p. 197, tradução nossa), de forma a se configurar como uma segregação positiva. Ela ocorre a partir do estabelecimento de fronteiras (visíveis e invisíveis, físicas e simbólicas) que separam os diversos espaços dos centros urbanos, que são desigualmente configurados em termos de disponibilidade de serviços e equipamentos públicos e privados, tais quais saneamento básico, moradia adequada, lazer, saúde, educação, vias pavimentadas e transporte. Ademais, estabelece quais são os espaços de circulação de cada grupo social, de forma que aqueles grupos desprivilegiados sejam constrangidos quando se colocam em espaços dos quais eles não pertencem, o que será debatido mais adiante.

Dito isto, na primeira parte buscaremos compreender como se deu a produção do espaço urbano brasileiro, com foco nos grandes centros urbanos, a partir da história do planejamento urbano. O que se demonstra é que, embora haja diferentes análises, diagnósticos e identificação de problemas urbanos, a solução parece ser sempre a de produzir segregação socioespacial para solução dos problemas urbanos e sociais, o que, de fato, constitui-se apenas como um afastamento desses problemas dos grupos mais abastados. Analisaremos a primeira e a segunda fases do planejamento urbano, discutidas por Villaça (2004), pois são elas que nos auxiliam a compreender o contexto de construção de Brasília (no segundo período do planejamento urbano) e a produção da segregação nessa cidade.

Na segunda seção, trabalharemos com o projeto urbanístico para a nova capital federal, que tinha como objetivo subverter a forma burguesa de vida urbana e, por meio do espaço, transformar a sociedade brasileira. Parte-se de uma leitura de que os problemas urbanos são fruto de uma ocupação desordenada do espaço e da formação de cidades não planejadas. Assim,



seria possível elimina-los da cidade de Brasília, visto que seria construída do zero<sup>20</sup> e com suficiente interesse e financiamento do Estado, além de uma importante autonomia concedida a seus arquitetos,<sup>21</sup> de forma a executar o plano sem maiores interferências do mercado. Logo, a racionalidade inscrita no planejamento urbano de Brasília a livraria dos problemas recorrentes de cidades brasileiras.

O projeto modernista dos arquitetos de Brasília, principalmente de Lúcio Costa, previa o convívio entre grupos sociais diferentes, entre pessoas do baixo<sup>22</sup> e do alto escalões da administração pública, que se daria nos clubes da vizinhança, nas áreas residenciais, nos parques e nas praças da cidade. A hierarquia estaria restrita, dessa maneira, ao espaço do trabalho. O plano de Brasília estava configurado de forma que as construções impulsionassem essas novas relações sociais, em que a cidade e os espaços de encontro não estivessem restritos a determinados grupos sociais. Isto é, a segregação socioespacial não era parte integrante do projeto do Plano Piloto. Pelo contrário, o que se planejava era a cidade como um local do encontro e do convívio entre pessoas de diferentes rendas, ocupações profissionais, raças, locais de origem, entre outros.

O que se verificou, no entanto, foi que a sustentação do plano original de Brasília só foi possível a partir da produção de uma cidade dual, formada por centro (Plano Piloto) e periferia (cidades-satélites), em que a segregação socioespacial é elemento fundamental. É nesse sentido que, na terceira seção, trabalharemos com a segregação do Distrito Federal, passando por alguns aspectos importantes de sua formação e pelas características dessa segregação e das áreas do DF, que marca profundamente a região.

Em seguida, debateremos a formação e as características da Região Administrativa Lago Norte, região onde se dá a pesquisa empírica desse trabalho. Trata-se de uma região que era parte do Plano Piloto, mas que é desmembrada (em termos administrativos) em 1994. No entanto, as características da região e de seus habitantes são bastante semelhantes às do Plano. Sua ocupação é, em quase a sua totalidade, voltada para uso residencial e seus habitantes têm

---

<sup>20</sup> Evidentemente, o local onde Brasília foi construída era ocupado por uma população local e suas atividades econômicas, culturais, etc. No entanto, quando se definiu o local de construção, as terras foram desapropriadas (com exceção de uma parte dos municípios de Brazlândia e Planaltina, do estado de Goiás), para que se formasse o Distrito Federal e sua população deslocada (HOLSTON, 1993, p. 217). Vale notar que a densidade demográfica da região era bastante baixa – algo em torno de 1 habitante por quilômetro quadrado (HOLSTON, 1993).

<sup>21</sup> Niemeyer (2006 [1961], pp. 15-20) menciona, em seus relatos sobre a experiência de construção de Brasília, a confiança do Presidente Juscelino Kubistchek depositada nele e em Lúcio Costa, arquiteto e urbanista autor do projeto do Plano Piloto, bem como a autonomia que dava a eles para a elaboração de projetos para a nova capital. De acordo com Niemeyer, JK debatia os planos, desenhos, plantas e projetos arquitetônicos sem, contudo, interferir de maneira a descaracteriza-los ou a impedir sua execução.

<sup>22</sup> Vale notar que baixo escalão do governo, nesse contexto, se refere a profissionais como porteiros, camareiras, mensageiros, etc.

uma das maiores rendas do Distrito Federal, são majoritariamente pertencentes à raça/cor branca, com alta escolaridade e um número significativo de moradores trabalha na administração pública. No mais, destaca-se a área da Península Norte, pertencente ao Lago Norte, que se trata de uma península no Lago Paranoá, com uma única via de acesso – a Ponte do Bragueto. Dessa maneira, o isolamento espacial dessa população é ainda maior, dado inclusive pelo fato de que o uso residencial do espaço do Lago Norte faz com que haja pouca movimentação de pessoas oriundas de outras Regiões Administrativas do DF.

Por fim, discutiremos como a segregação movida pelo medo do crime e da violência se relaciona com a segregação de Brasília, ainda que haja importantes divergências quanto à sua consolidação em outras cidades brasileiras, como São Paulo (CALDEIRA, 2000) e Rio de Janeiro (SOUZA, 2006, 2008). O medo do crime e da violência move práticas segregacionistas na RA Lago Norte, ainda que não resulte na ampliação de condomínios residenciais privados e áreas muradas e cercadas.

## **2.1 URBANIZAÇÃO E PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL**

Pode-se dizer que a urbanização no Brasil tem início no século XIX, na formação do Estado-nação brasileiro, período em que o país passa de Colônia para Império (1822) e, posteriormente, para República (1889), e também quando se inicia a transição do trabalho escravo para o trabalho assalariado (DEÁK, 2004, p. 15; BENCHIMOL, 1992, pp. 13, 22-4). Apesar de o país não ter passado por profundas mudanças nas estruturas de poder – de fato, ter sustentado uma “formação social de origem colonial, elitista e patrimonialista” (DEÁK, 2004, p. 15), cuja continuidade é bem simbolizada pela proclamação da Independência pelo Príncipe Regente do Brasil –, a formação do Estado brasileiro e, em especial, as mudanças de forma de governo (de monarquia constitucional parlamentarista para república presidencialista) foram acompanhadas por transformações do espaço urbano. Não tardou para se gestar o planejamento urbano<sup>23</sup> brasileiro que, na leitura de Villaça (2004, p. 182), pode ser dividido em três períodos: de 1875 a 1930, da década de 1930 a 1990; e de 1990 em diante. De acordo com o autor,

[o] primeiro período é marcado pelos planos de melhoramentos e embelezamento ainda herdeiros da forma urbana monumental que exaltava a burguesia e que destruiu a forma urbana medieval (e colonial, no caso do

---

<sup>23</sup> Villaça (2004) define planejamento urbano como planos e propostas e ações decorrentes desses planos do Estado sobre a cidade como uma totalidade. Está, então, no campo das políticas públicas e não são incluídas nesse conceito as “ações sem planos, embora o sejam os planos sem ação” (VILLAÇA, 2004, p. 180).

Brasil). É o urbanismo de Versalhes, de Washington, de Haussmann e de Pereira Passos. O segundo, que se inicia na década de 1930, é marcado pela ideologia do planejamento enquanto técnica de base científica, indispensável para a solução dos chamados “problemas urbanos”. Finalmente o último, que mal está começando, é o período marcado pela reação ao segundo (VILLAÇA, 2004, p. 182).

Durante o primeiro período, em que pese a percepção de desordem urbana, os planos gerais, integrais ou globais para as cidades, que Villaça identifica como uma espécie de raiz do planejamento urbano tal qual o conhecemos hoje, não eram elaborados a partir de um entendimento de que eram necessários para solucionar os problemas sociais. Não se compreendia que esses problemas eram derivados de um crescimento urbano desordenado, que seria solucionado por meio de um planejamento produzido a partir de conhecimento técnico, o que só vai se consolidar no segundo período (VILLAÇA, 2004, pp. 182-3). O planejamento urbano de 1875 até por volta de 1930 foi marcado pelas influências do urbanismo de Haussmann, discutido no capítulo anterior, como a reforma do Rio de Janeiro por Pereira Passos, que buscava destruir a forma urbana colonial, vista como arcaica e suja, e “modernizar” e embelezar as cidades, transformando-as em espaços de uma sociedade “civilizada e regenerada” (BENCHIMOL, 1992, p. 18), de um país que já não era colônia. Na perspectiva de Villaça, as reformas de embelezamento não vieram, necessariamente, com o planejamento urbano. De fato, elas o antecedem, de forma que é possível afirmar que “[f]oi sob a égide dos planos de embelezamento que nasceu o planejamento urbano (*lato sensu*) brasileiro” (VILLAÇA, 2004, p. 193). Ainda, é pertinente pontuar o que significava “embelezar” a cidade. Na análise de Benchimol sobre o Rio de Janeiro, o autor nota que

[o termo “embelezar”] designa mais do que a imposição de novos valores estéticos, a criação de uma nova fisionomia arquitetônica para a cidade. Encobre, por assim dizer, múltiplas “estratégias”. A erradicação da população trabalhadora que residia na área central, projeto debatido desde meados do século passado; a mudança de função do centro, atendendo – num plano mais imediato – aos interesses especulativos que cobiçavam essa área altamente valorizada e – num plano mais geral – às exigências da acumulação e circulação do capital comercial e financeiro; razões ideológicas ligadas ao “desfrute” das camadas privilegiadas; razões políticas decorrentes das exigências específicas do Estado republicano em relação àquela cidade que era a sede do poder político nacional (BENCHIMOL, 1992, p. 228).

Nesse mesmo período, integrado aos planos de embelezamento, havia o que Villaça chamou de “urbanismo sanitarista”, cuja principal referência é a cidade de Santos, em São Paulo (VILLAÇA, 2004, p. 179), mas que também está expresso em São Paulo e no Rio de Janeiro,

então capital federal, especificamente na mencionada reforma de Pereira Passos, com o apoio do presidente Rodrigues Alves (RAGO, 1985, pp. 163-75; BENCHIMOL, 1992; VILLAÇA, 2004). No início da era republicana, as razões da crise sanitária pela qual passava os centros urbanos brasileiros, expressa nas frequentes epidemias (em especial, de febre amarela), eram atribuídas ao caos urbano e suas origens eram identificadas em cortiços e áreas de moradias pobres, espaços de desordem e sujeira (RAGO, 1985, pp. 163-75; BENCHIMOL, 1992; RIBEIRO, 2012, p. 95).

Essas reformas produziram a abertura de vias largas nos centros urbanos (como a Avenida Central, no Rio de Janeiro, e a Líbero Badaró, em São Paulo), a construção de prédios e monumentos (como o Teatro Municipal de São Paulo, em 1910), a criação de novos bairros nobres (como Campos Elíseos e Higienópolis<sup>24</sup>, em São Paulo), além de obras de infraestrutura urbana – saneamento, iluminação pública e pavimentação de ruas. Também, levaram à destruição de cortiços, expulsão de trabalhadores do centro da cidade e construção de vilas operárias<sup>25</sup> nos subúrbios, ademais de vigilância e controle de moradias e bairros populares (e, por suposto, de sua população), fundamentados na (suposta) necessidade de implementação de medidas higiênicas, “desconhecidas” da população pobre, negra, de operários, prostitutas (RAGO, 1985, p. 164-5), que prejudicavam toda a cidade, uma vez que as fronteiras entre os bairros ricos e os bairros pobres não continham a disseminação de doenças.

Em relação à mencionada reforma do Rio de Janeiro, Benchimol (1992, p. 316) comenta sobre a magnitude e importância dessa transformação da cidade, que apagava os símbolos e as marcas do período colonial e, talvez contraditoriamente, buscava aproximar a configuração dos centros urbanos brasileiros com as cidades europeias:

Pela primeira vez em sua história, centenas de prédios foram rápida e implacavelmente demolidos, deixando ao desabrigo dezenas de milhares de pessoas – trabalhadores e gente pobre sobretudo – para que, em lugar da secular estrutura material herdada da colônia, *mas já transfigurada em suas funções desde a desagregação do escravismo*, surgissem largas e extensas avenidas, ladeadas de prédios suntuosos, formando uma paisagem decalcada no ecletismo europeu, que tentava dar ao Rio de Janeiro o aspecto imponente

---

<sup>24</sup> Interessante notar o significado etimológico do nome “Higienópolis”, que se refere a cidade ou lugar de higiene.

<sup>25</sup> Vale atentar para o fato de que, embora precárias, havia políticas para trabalhadores da indústria, como a construção das vilas, que faziam parte de uma política de controle social dos grupos que provocavam a “desordem urbana”, isto é, dos operários, mas também de “negros libertos com sua pobreza exposta, ladrões, prostitutas, jogadores, bêbados, escroques, aventureiros, pobres amontoados nos cortiços, crianças abandonadas pelas ruas, desordeiros de todos os tipos, biscateiros, mendigos e todas as rubricas componentes das 'classes perigosas' que povoam as ruas da cidade” (CUNHA, 1986, p.40). A estes, restavam as políticas de controle por meio de prisões, manicômios, colônias agrícolas, conventos, orfanatos, entre outros.

e opulento das metrópoles burguesas do Velho Mundo (BENCHIMOL, 1992, p. 316, grifos no original)

A incorporação de elementos do campo da medicina na busca por soluções para o espaço urbano se insere em um contexto mais amplo, próprio da formação social brasileira. Ainda que não seja propósito desse trabalho debater essa formação, é importante notar que esse período tem como característica marcante a formação de intelectuais e sua influência nas instituições de poder, em especial médicos e juristas (SCHWARCZ, 1993). É o conhecimento supostamente técnico que vai buscar compreender os problemas sociais brasileiros e justificar a inferiorização de negros e mulheres, como uma questão biológica, sendo que aqueles devem ser extintos por meio da miscigenação e essas controladas no âmbito doméstico (SCHWARCZ, 1993; RAGO, 1985). O homem branco é, dessa maneira, superior aos demais “grupos humanos”, debate que se desenvolve no âmbito global e que fundamenta práticas políticas conservadoras (SCHWARCZ, 1993). É nesse contexto que médicos sanitaristas ganham relevância na identificação dos problemas sociais e urbanos e no desenho e implementação de soluções. Isto é, a sustentação das ações implementadas pelo Estado no espaço urbano vem de teorias produzidas por homens brancos, intelectuais, que reconheciam nos “grupos humanos inferiores” a causa da desordem urbana.

Mais do que uma política de “resolução” dos problemas de saúde dos grandes centros urbanos, de transmissão de doenças e contenção de epidemias, ou de transformação dos símbolos e marcas do espaço, consoantes com o novo momento político do país, as reformas urbanísticas de caráter sanitaria, inspiradas nas metrópoles burguesas europeias, produziam segregação. Essa segregação, como parte integrante de um planejamento urbano, configurava-se como uma ação do Estado. Como aponta Rago,

[c]omo parte desta política sanitaria de purificação da cidade, a ação dos higienistas sociais incide também sobre a moradia dos pobres, de acordo com o desejo de constituir a esfera do privado, tornar a casa um espaço da felicidade confortável, afastada dos perigos ameaçadores das ruas e bares. Mas também a partir da intenção de *demarcação precisa dos espaços de circulação dos diferentes grupos sociais* (RAGO, 1985, p. 164, grifos nossos).

A expulsão de trabalhadores, pessoas pobres e negras dos centros das cidades e a criação de vilas operárias nos subúrbios, distantes dos bairros ricos (centrais), significava também o fortalecimento de fronteiras entre os grupos sociais e seu afastamento espacial, dificultando o encontro entre esses grupos e retirando os problemas sociais da vista e do cotidiano das classes ricas. O incômodo de compartilhar o espaço com pobres, negros e trabalhadores era solucionado

com a expulsão dessas pessoas do centro da cidade, privilegiando o grupo social burguês, branco e masculino. Sobre isso, vale acrescentar que, em que pese o fato de o centro da cidade ser habitado também por mulheres, burguesas e brancas, as mulheres eram vistas como pertencentes ao âmbito do privado, percepção ainda presente na contemporaneidade e que se fundamenta em estereótipos de gênero, que atribuem às mulheres papéis e responsabilidades do cuidado da casa e da família (BIROLI, 2014, p. 32). Assim, o espaço da cidade, público, não era construído no sentido de possibilitar a circulação de mulheres ou sua ocupação por elas, de forma que se constituía (e se constitui) como um espaço hostil.

O centro da cidade destinava-se, assim, à circulação e à permanência desse grupo, admitindo a circulação de pobres e negros como transeuntes que se deslocavam para seus locais de trabalho. Colocadas essas circunstâncias, os encontros deveriam se limitar à esfera do trabalho, ainda que essa separação total nunca tenha sido efetivada. Produzia-se, assim, uma cidade apartada, em que a segregação socioespacial foi a solução encontrada para os problemas urbanos e era, na perspectiva de seus planejadores, crucial para o bom funcionamento da cidade.

A partir da década de 1930, aproximadamente, dá-se o início do segundo período do planejamento urbano brasileiro, que perdura por quase todo o século XX. Nessa fase, os problemas urbanos são vistos como causados por um crescimento desenfreado e desordenado das cidades, que poderia ser solucionado pelo planejamento (VILLAÇA, 2004). Esse planejamento é construído por um conhecimento técnico multidisciplinar, produzido por arquitetos, engenheiros, geógrafos, sociólogos, economistas, advogados, entre outros – é a mudança “da Cidade bela para a Cidade eficiente” (VILLAÇA, 2004, pp. 199-201).

Trata-se de um período de desenvolvimento da indústria nacional e significativo êxodo rural. Os centros urbanos recebem um importante contingente de pessoas e a taxa de urbanização do país cresce continuamente, triplicando entre 1920 e 1940 – de 10,7% para 31,2% (MIRAGAYA, 2010, p. 74), e expandindo nas décadas seguintes, de forma que o Brasil se torna um país de população majoritariamente urbana na década de 1980 (PAVIANI, 2010, pp. 229). Na perspectiva de Raquel Rolnik (2009, p. 32), essa mudança da população brasileira de majoritariamente rural para urbana, entre 1940 e 1980, representou um dos movimentos socioterritoriais mais intensos do mundo. Em 1940, a taxa de urbanização no Brasil era de 31,24%, índice que subiu para 67,59% em 1980.<sup>26</sup> Em 2010, a taxa de urbanização chegou a 84,36% (IBGE, s.d.).<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Em 1950, a taxa de urbanização brasileira foi de 36,16%; 44,67% na década de 1960; e 55,92% nos anos 1970 (IBGE, s.d.).

<sup>27</sup> Importante notar que a taxa de urbanização do IBGE é feita por tipo de domicílio, isto é, calculada com base na

Para além do crescimento da taxa de urbanização em geral, há um intenso crescimento dos grandes centros urbanos, que recebiam os maiores contingentes populacionais. Nesse período, até meados do século XX, São Paulo e Rio de Janeiro tinham mais de um milhão de habitantes e concentravam 42% da população urbana do país, enquanto 56,4% dos espaços urbanos continham entre 10 e 20 mil habitantes (FERREIRA, 2010, p. 46). Esse aumento contínuo no número de habitantes dos centros urbanos, que vão em busca de trabalho e melhores condições de vida, acarreta em um crescimento no número de habitações, inclusive de ocupações irregulares, tendo em vista que parte desses migrantes não tinha recursos financeiros para arcar com aluguéis. Amplia-se, então, o número de favelas e sua quantidade de moradores, que são formadas também no centro das cidades.

A segregação produzida por meio do afastamento de classes populares do centro e a definição de espaços que são de circulação de determinados grupos sociais (como o centro é o espaço das classes mais ricas), associado ao “embelezamento” das cidades, não se apresentaram como uma solução para os problemas vivenciados pela sociedade brasileira, nem mesmo fizeram com que esses problemas deixassem de atingir e incomodar as classes mais abastadas. Somado a isso, o crescimento demográfico dos grandes centros urbanos fez com que as reformas efetuadas até então não dessem conta de sustentar uma total separação de grupos sociais, que tinha com elas se delineado, ainda que nunca tivesse se efetivado como completa segregação.

No mais, na primeira metade do século XX, começa a se fortalecer uma organização popular de trabalhadores da indústria, especialmente, e os planos para o espaço urbano, como discute Villaça (2004), passam a ser questionados e criticados, inclusive pela imprensa. É nesse sentido que a tecnocracia começa a ganhar centralidade no planejamento urbano, pautando-se em um entendimento de que é preciso compreender quais são os problemas da cidade, produzir diagnósticos, prognósticos, analisar a viabilidade de projetos e implementar reformas urbanísticas a partir dessas produções. Isto é, constrói-se um plano para as cidades que se ampara em conhecimento técnico, supostamente isento de posicionamentos e decisões políticas. Nesse contexto, os planos para a cidade são mais abrangentes, incorporando todos os elementos que envolvem o espaço urbano, de forma a serem impraticáveis. Simultaneamente, obras não planejadas (ou que não foram expressas em planos que pudessem ser contestados) são realizadas, de forma a seguir privilegiando o mesmo grupo social (VILLAÇA, 2004).

---

localização do domicílio de residência das famílias, se é considerado em área urbana ou em área rural.

Isso significa dizer que, nesse período, é a supremacia da razão que toma conta do planejamento urbano brasileiro e que influenciará a elaboração de políticas voltadas para as cidades até a contemporaneidade, expressa, em particular, nos planos diretores (e suas variadas nomenclaturas), que começam a ser discutidos no Brasil a partir da década de 1940 (VILLAÇA, 2004, pp. 186-7). Nesse sentido, a dimensão política da definição das ações do Estado sobre as cidades é ocultada, de forma que essas ações são sustentadas pela razão supostamente universal, mas que é burguesa, branca e masculina – a mesma razão que se expressava na esfera pública burguesa analisada por Habermas (1984 [1962]), na consolidação da sociedade moderna, como discutido no capítulo anterior.

A razão, manifesta na ciência e na técnica, é central, inclusive, para o pensamento urbanístico dos mais bem-intencionados arquitetos e urbanistas, não somente brasileiros. De acordo com Villaça,

[t]odo o pensamento urbanístico produzido pelos socialistas utópicos (Owen ou Fourier) e pelos tecnocratas, como Ebenezer Howard, Le Corbusier, Agache, Doxiadis, ou pela *Carta de Atenas*, [...] baseia-se na crença de que na ciência (o diagnóstico e o prognóstico científicos) e na técnica (o plano diretor) é que estava a chave da solução dos ditos “problemas urbanos” (VILLAÇA, 2004, p. 187).

Assim, é com base na supremacia da razão que a nova capital brasileira será construída no século XX. Embora o projeto de sua construção tivesse, por parte dos arquitetos, uma intencionalidade distinta, de transformação da sociedade brasileira no sentido de supressão das desigualdades, por meio de um espaço urbano que impulsionasse o encontro e o convívio entre pessoas de diferentes grupos sociais, sua efetivação teve o resultado exatamente oposto. O que se produziu foi uma cidade com marcante segregação espacial, onde os locais de circulação dos grupos estão bem determinados.



## 2.2 A “EPOPEIA DA CONSTRUÇÃO DE BRASÍLIA”<sup>28</sup>

Brasília é uma cidade construída na década de 1950 e inaugurada em 1960, que foi configurada como meta-síntese do Plano de Metas do presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961). Compunha um projeto de ocupação do território interiorano brasileiro por meio da transferência da capital do país, de maneira a se consolidar o processo de desenvolvimento nacional, através do estabelecimento de um ponto central no país que interligasse as diversas regiões e que impulsionasse o desenvolvimento do Centro-Oeste, ligando-o ao Sudeste e, posteriormente, às outras regiões, em um processo de integração nacional.

No entanto, o projeto de Brasília, ou melhor, de transferência da capital do país para o interior, rompendo com o “modelo colonial de localização litorânea da capital” (FERREIRA, 2010, p. 24), é significativamente anterior à sua implementação. Mitos e propostas de distintos posicionamentos políticos sustentam essa transferência: a profecia do italiano João Bosco – que posteriormente se tornou o padroeiro da cidade –, que sonhou com a Terra Prometida, no Planalto Central, entre os paralelos de 15 e 20 graus; a proposta feita pelo déspota Marquês de Pombal; o desejo dos inconfidentes mineiros; a defesa da transferência por José Bonifácio, patriarca da Independência (HOLSTON, 1993, p. 24; FERREIRA, 2010, pp. 24-5; LEITÃO, FICHER, 2010, p. 98).

Ferreira (2010, pp. 24-5) estabelece a mensagem enviada por José Bonifácio, em 1823, à Assembleia Constituinte do Império como marco inicial desse processo, que culminará na determinação da transferência da capital do Brasil na Primeira Constituição da República, de 1891. Uma série de justificativas eram levantadas para a defesa desse projeto. Primeiramente, o modelo de urbanização colonial, que se organizava em torno da exploração de recursos e escoamento para a metrópole, logo, “recurso natural, porto e cidade” (FERREIRA, 2010, p. 26) não correspondia mais à condição de Brasil Império e à escassez de minérios desse período. Por conseguinte, uma nova forma de ocupação do espaço poderia se desenhar. Em segundo, havia uma evidente “preocupação com o domínio do território e o desenvolvimento do interior do país” (FERREIRA, 2010, p. 27), que produzia argumentos em torno da segurança da capital

---

<sup>28</sup> Trecho do discurso do Presidente Juscelino Kubitschek, por ocasião da inauguração da nova capital federal, realizado na Praça dos Três Poderes e dirigido aos operários que construíram Brasília, em 20 de abril de 1960: “Meus amigos e companheiros de lutas, soldados da epopeia da construção de Brasília, recebo, profundamente emocionado, a chave simbólica da chave filha do nosso esforço, da nossa crença, do nosso amor a este País. Sou apenas o guardião desta chave. Ela é tão minha quanto vossa, quanto de todos os brasileiros. Falei em epopeia, e retomo a palavra para vos dizer que ela marcará, sem dúvida, uma época, isto é, ‘o lugar do céu em que um astro atinge o seu apogeu’” (BRASIL..., 1960).

(distante do litoral e, portanto, mais protegida de invasões estrangeiras), integração nacional, desenvolvimento de mercado interno, clima, transporte, entre outros (HOLSTON, 1993, pp. 24-5; FERREIRA, 2010; RIBEIRO, HOLANDA, TENORIO, 2018).

Estudos e missões ao Planalto Central foram realizadas, com o intuito de se definir o local de instalação da nova capital brasileira, que, inclusive, fundamentaram o Artigo 3º da Constituição de 1891, que estabelecia “Fica pertencendo à União, no planalto central da Republica, uma zona de 14.400 kilometros quadrados, que será opportunamente demarcada, para nella estabelecer-se a futura Capital Federal” (BRASIL, 1891). Esses estudos, conduzidos também no início do século XX, levavam em consideração os aspectos geográficos da região e as potencialidades de desenvolvimento e integração, mas só passaram a considerar informações sobre a população local a partir da década de 1940 (HOLSTON, 1993; FERREIRA, 2010).

A preocupação com a ocupação do território, o desenvolvimento do interior e a integração nacional será sustentada por todo o século XIX e meados do século XX, embora o interesse em alcançar essa dominação do território e expansão de mercados e recursos por meio da transferência da capital federal para o Planalto Central seja oscilante. Também variam os locais encontrados e vistos como adequados para a instalação da nova capital, mas o Planalto Central acaba se consolidando como tal.

Nesse contexto, Brasília vai se tornar um projeto em vias de implementação no governo de Kubistchek, na década de 1950, quando havia interesse político<sup>29</sup> e condições econômicas para tamanho investimento. Brevemente, no que se refere ao contexto econômico do período, observa-se, na década de 1950, crescimento e diversificação da produção industrial, com a substituição da centralidade das indústrias têxtil e alimentar pelo “setor de bens de consumo duráveis, com destaque para a indústria automobilística”, além do desenvolvimento da indústria de base (siderurgia e química) (MIRAGAYA, 2010, p. 81). Havia, também, uma expansão da produção agropecuária (inclusive no Centro-Oeste), que, assim como a indústria, alimentavam um mercado interno crescente (MIRAGAYA, 2010, pp. 80-2). Além do aspecto econômico, Miragaya nota que

as décadas de quarenta e cinquenta marcaram um período de forte desenvolvimento do país, e o sucesso do desenvolvimentismo associado a um sentimento nacional de “entrada na modernidade” criaram as condições propícias para o país adotar uma nova capital, uma capital moderna, que seria

---

<sup>29</sup> A transferência da capital do país envolve interesses nacionais e locais, especificamente do governo estadual de Goiás. Esse interesse local se evidencia quando o governo do estado se responsabiliza por desapropriações de terra para o futuro Distrito Federal e inicia a comercialização de terras rurais próximas de onde se construiria a nova capital (FERREIRA, 2010, pp. 43-4).

a melhor expressão deste período de franco desenvolvimento (MIRAGAYA, 2010, p. 85).

O Plano de Metas de JK era orientado pelas teorias do desenvolvimentismo da década de 1950,<sup>30</sup> que tinham como ponto central a leitura de que um rápido crescimento econômico poderia ser alcançado por meio de industrialização promovida pelo Estado, configurando-se, assim, como uma alternativa a países subdesenvolvidos, como era visto o Brasil (HOLSTON, 1993, p. 25). Kubistchek trabalhará, dessa maneira, com metas de desenvolvimento, cuja meta-síntese<sup>31</sup> era a construção da nova capital federal, que se tornou prioritária em sua gestão. Brasília, pelos mitos, propostas e pela retórica de JK, seria o “agente civilizador do Planalto Central, como prenunciadora de um desenvolvimento invertido no qual a capital cria a civilização sobre a qual exerce uma radiosa soberania” (HOLSTON, 1993, p. 24). Nada mais apropriado, assim, do que um projeto de arquitetura e urbanismo modernista para a nova capital, que também carregava o espírito da inovação e uma associação com a sociedade do futuro, das máquinas e da velocidade<sup>32</sup>, e cuja base, do movimento modernista, encontrava um terreno fértil na produção do espaço urbano.

Harvey nos auxilia a compreender a centralidade das cidades para a realização desse projeto, que, por certo, se expressa no Brasil, mas tem sua emergência na Europa ocidental. Nas suas palavras,

parece que o modernismo, depois de 1848, era em larga medida um fenômeno urbano, tendo existido num relacionamento inquieto, mas complexo, com a experiência do crescimento urbano explosivo (com várias cidades passando da marca do milhão no final do século), da forte migração para os centros urbanos, da industrialização, da mecanização, da reorganização maciça dos ambientes construídos e de movimentos urbanos de base política de que os levantes revolucionários de Paris em 1848 e 1871 eram símbolo claro, mas agourento. A crescente necessidade de enfrentar os problemas psicológicos, sociológicos, técnicos, organizacionais e políticos da urbanização maciça, foi um dos canteiros em que floresceram os movimentos modernistas. O modernismo era uma “arte das cidades” e evidentemente encontrava “seu habitat natural nas cidades” (HARVEY, 1993, p. 33).

---

<sup>30</sup> Destacam-se as teorias produzidas pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) e, no Brasil, pelo ISEB (Instituto Superior de Estudos Brasileiros) (HOLSTON, 1993, p. 25).

<sup>31</sup> Estabelecida pelo próprio Presidente como meta-síntese, Brasília sintetizaria as metas e objetivos de seu programa, visto que possibilitaria a integração nacional e o desenvolvimento regional, trazendo uma nova fase para o país, de “emergência como uma grande nação” (HOLSTON, 1993, p. 25).

<sup>32</sup> Os dois projetos – dos arquitetos modernistas e do governo desenvolvimentista – se encontraram no contexto de construção de Brasília, ainda que tivessem intencionalidades diferentes. Tanto o projeto desenvolvimentista de JK quanto a cidade modernista dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM), de Lúcio Costa e de Oscar Niemeyer, tinham como proposta a ruptura com o passado e o salto para um futuro grandioso, embora fossem futuros diferentes para cada (HOLSTON, 1993, pp. 101-2).

O pensamento modernista da arquitetura e do urbanismo foi, em grande medida, produzido nos CIAM (Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna), entre 1928 e 1956, com significativa influência de Le Corbusier, e suas bases estabelecidas na Carta de Atenas, documento produzido em 1933, após o IV CIAM. Também partia de uma noção de primazia da razão, predominante no planejamento urbano brasileiro do século XX. A partir de uma análise de cidades de diversos países, principalmente europeus, os CIAM criticavam a forma burguesa de produção do espaço, que privilegiaria os interesses individuais e econômicos, em detrimento da função primordial da cidade: “satisfazer as necessidades, primordiais, biológicas e psicológicas de sua população” (LE CORBUSIER, 1993 [1933], p. 27).

Para essa vertente, não somente o planejamento urbano solucionaria os problemas urbanos, causados por um crescimento desordenado e pela industrialização, como seria possível alcançar uma transformação social por meio da produção do espaço. O espaço modificado – com seus monumentos, edifícios e padrões de organização – mudaria a forma como as pessoas se relacionariam, entre si e com o espaço, produzindo novos hábitos, sociabilidades, cotidianos e “formas de associação coletiva” (HOLSTON, 1993, p. 37). Assim, seria possível modificar a sociedade por meio da modificação do espaço físico (ou, mais claramente, pela arquitetura), da mesma maneira como a modificação desse espaço, por meio da arquitetura como instrumento, poderia proporcionar o “advento de um bom governo e de uma ordem racional” (HOLSTON, 1993, p. 69). Logo, o espaço poderia projetar a sociedade a ser alcançada e, portanto, as intervenções urbanísticas eram de fundamental importância (HOLSTON, 1993).

É importante notar que igualdade e racionalidade andam juntas nesse projeto e é possível dizer que, na perspectiva modernista, a arquitetura influenciaria a própria esfera pública. A produção de um espaço radicalmente diferente, racionalmente projetado, proporcionaria uma transformação na sociedade brasileira, no sentido de supressão de desigualdades, e o advento da própria racionalidade. Ainda, caberia aos arquitetos uma função de influenciar a opinião pública, dado que, na perspectiva de Le Corbusier, “[a] opinião pública está mal informada e os usuários, em geral, só sabem formular muito mal seus desejos em matéria de moradia” (LE CORBUSIER, 1993 [1933], p. 37).

Embora buscasse transformar a configuração das cidades europeias produzida no século XIX, o urbanismo dos CIAM sofreu significativas influências do urbanismo de Haussmann, que as havia produzido naquele século. Dentre elas, assinala-se a ordem geométrica imposta à cidade, a utilização de largas avenidas que conectam os bairros distantes ao centro e a justificativa de modificações na cidade com o intuito de prover condições naturais de sol,

ventilação e espaços verdes (HOLSTON, 1993, p. 54). Mais central que isso, como apontado anteriormente, os CIAM também consideravam que a ciência e a técnica trariam soluções para as cidades, logo se utilizavam de “justificativas técnicas, tecnocráticas e morais” para embasar suas propostas de transformação do espaço e, para efetiva-las, compreendiam que era necessária uma “articulação entre o planejamento espacial, os conhecimentos das ciências sociais e o poder político” (HOLSTON, 1993, pp. 54-5). Logo, para ambos, a transformação do espaço urbano e sua planificação deveriam ser ações comandadas pelo Estado.

Holston (1993, pp. 55-6) aponta algumas diferenças entre o projeto de Haussmann e o dos CIAM. De acordo com ele, os CIAM traziam conjuntamente com as reformas urbanísticas a transferência da titularidade da propriedade da terra urbana para o Estado (o que efetivamente ocorreu em Brasília). Isto é, antes de projetos de melhoramento, os terrenos seriam adquiridos e se tornariam propriedade pública, mantendo-se como públicos após os melhoramentos. A segunda diferença relevante está no fato de que o projeto de Haussmann afastou as classes populares para as periferias da cidade. Le Corbusier, por outro lado, propõe uma abolição do esquema de satélites e uma incorporação de todas as classes na cidade, de forma que os benefícios sejam compartilhados pelos cidadãos, construindo uma “cidade sem classes”, nas palavras do próprio Le Corbusier (HOLSTON, 1993, p. 56). Dessa maneira, a segregação está excluída do projeto modernista de cidade, que propõe seu oposto: a inclusão de todos os cidadãos na cidade.

Em que pese o fato de a proposta urbanística do arquiteto e urbanista Lúcio Costa<sup>33</sup> para Brasília não mencionar as influências modernistas – de fato, era um projeto simples, com desenhos e poucos textos, que mais exaltavam a grandiosidade da nova capital imaginada, sem detalhamento técnico, plantas, mapas ou prospecções de desenvolvimento econômico, crescimento demográfico ou administração (HOLSTON, 1993, pp. 69-71; MEDEIROS, CAMPOS, 2010, pp. 137-8) –, Brasília “é o exemplo mais completo já construído das doutrinas arquitetônicas e urbanísticas apresentadas pelos manifestos dos CIAM” (HOLSTON, 1993, p. 37). A influência dos CIAM estava não só na formação de Lúcio Costa, mas também de Oscar Niemeyer,<sup>34</sup> ambos seguidores de Le Corbusier (HOLSTON, 1993, pp. 37-47).

---

<sup>33</sup> A proposta urbanística de Lúcio Costa foi vencedora do Concurso Nacional do Plano Piloto da Nova Capital do Brasil, realizado entre o final de 1956 e início de 1957, por determinação do Presidente Juscelino Kubistchek. Seu projeto continha pouco detalhamento técnico (inclusive de sua viabilidade e de prospecções do futuro da cidade), mas exaltava a grandiosidade que a nova capital teria. O Plano Piloto em formato de avião dialogava com a fase desenvolvimentista pela qual o Brasil passava e que era projeto de JK, além de dar um caráter extravagante e inovador para a “cidade do futuro”, digno da nova capital imaginada e diferente de qualquer cidade já construída (HOLSTON, 1993).

<sup>34</sup> Oscar Niemeyer foi o arquiteto de edifícios cívicos e monumentos de Brasília, que já integrava a equipe

Holston analisa, então, que Lúcio Costa, ao projetar Brasília sob a influência dos CIAM, buscava transformar a sociedade brasileira e suprimir as desigualdades sociais por meio do espaço (HOLSTON, 1993; CALDEIRA, 2000, p. 311), ainda que nem sua proposta de transformação social, nem a influência modernista fossem explicitadas pelo arquiteto – de fato, o autor (HOLSTON, 1993, pp. 66-9, 81-4) trabalha com a ideia de que são intenções ocultas. Algumas características do projeto do Plano Piloto fortalecem essa visão e sua descrição é importante também para compreendermos como está organizado o espaço que será analisado nesse trabalho, isto é, Brasília, que tem uma configuração bastante singular em comparação a outras cidades brasileiras.

Em primeiro lugar, o Plano Piloto é estruturado por dois eixos que se cruzam em formato de cruz (ou de avião): o Eixo Monumental, voltado aos edifícios governamentais; e o Eixo Rodoviário-Residencial,<sup>35</sup> voltado predominantemente aos edifícios de residências. Além disso, dois terraços são relevantes na configuração da cidade: o que dá origem à Praça dos Três Poderes (sendo que em uma das pontas está o Poder Judiciário, na outra o Poder Executivo e no meio, formando um triângulo, o Poder Legislativo); e o que dá origem à Esplanada dos Ministérios. Por fim, uma plataforma se constitui no cruzamento dos dois eixos, que tanto deveria compreender os centros de diversão (museus, teatros, cinemas e restaurantes) quanto uma estação rodoviária (a Rodoviária do Plano Piloto). A partir de então, cada área da cidade tem uma função específica, estabelecida pela definição de setores de atividades: setor cultural, de diversão, bancário-comercial (que depois foram desvinculados), esportivo, entre outros (COSTA, 1991, p. 22-8). A organização da cidade de acordo com funções, formando, assim, uma totalidade funcional e racional, é algo próprio do modernismo, que enxerga a cidade como uma máquina, racionalmente harmônica, alusão que se relaciona também com a celebração da velocidade e, nesse sentido, do automóvel, própria da cidade modernista (HOLSTON, 1993, p. 166).

Em segundo lugar, destacam-se as ruas. O arquiteto não utiliza a palavra “rua” em seu projeto, que traz uma série de significados, usos e conotações.<sup>36</sup> Em seu lugar, utiliza o termo vias de acesso ou tráfego, expondo a função que as ruas deveriam ter em Brasília. Assim, afasta-se a percepção da rua como um local ocupado por pessoas, que nela desenvolvem

---

responsável por projetar a nova cidade, a convite do Presidente JK, antes da seleção do projeto urbanístico de Lúcio Costa.

<sup>35</sup> Atualmente, referido apenas como “Eixo Rodoviário” ou “Eixão”.

<sup>36</sup> José Horta Nunes (2001, pp. 101-9) faz uma interessante análise sobre o termo *rua* e seus derivados em dicionários da Língua Portuguesa, abordando as transformações de seu significado e usos em cinco dicionários do século XVIII ao XX.

sociabilidades. Isso é demonstrado, por exemplo, no fato de o comércio das superquadras ser planejado de forma que a frente das lojas estivesse voltada para a área residencial, enquanto o fundo estaria voltado para a rua, cuja função seria de estacionamento. Dessa maneira, não haveria circulação de pessoas nas ruas e calçadas que não fosse para trafegar. É nesse sentido que se projeta também uma “cidade sem esquinas”, possibilitando um tráfego melhor e mais veloz para os automóveis e transferindo o encontro entre pessoas das ruas para as áreas internas das superquadras, o que demonstra uma intencionalidade de mudança de relações estabelecidas entre as pessoas e o espaço urbano (HOLSTON, 1993).

Por fim, destacamos aqui as superquadras, que seriam formadas pelos blocos residenciais e comerciais, além de parques e, em algumas, igrejas e equipamentos públicos de saúde e educação. As superquadras deveriam abrigar serviços básicos para a reprodução do cotidiano de sua comunidade, tais quais mercados, açougues, quitandas, postos de gasolina, bem como barbearias, lojas de roupas, entre outros (COSTA, 1991, p. 30). Em relação aos edifícios de apartamentos, há relativa homogeneidade no que se refere a forma, tamanho e material utilizado para construção, com pequenas diferenças. Como previsto no plano, alguns apartamentos seriam maiores que outros, para que comportassem famílias maiores, mas, externamente, todos seriam semelhantes. Dessa forma, expressões de desigualdade estariam restritas aos ambientes internos de cada residência. Além disso, nos edifícios morariam pessoas de distintos escalões do funcionalismo público – isto é, de diferentes grupos sociais, que compartilhariam atividades cotidianas, que não se restringiam ao local de moradia, mas se dariam também por meio do uso dos espaços públicos – parques e praças – e dos clubes de vizinhança.<sup>37</sup> As hierarquias sociais se limitariam, dessa maneira, à função “trabalho” (HOLSTON, 1993, p. 158).

Da mesma forma como está ausente do pensamento urbanístico modernista, a segregação socioespacial também o está do plano do arquiteto de Brasília. A proposta de incluir habitantes de diferentes grupos sociais no mesmo espaço, com o intuito de que compartilhassem cotidianos, dialoga com a noção de cidade como local do encontro de pessoas de diferentes classes, raças e posicionamentos político-ideológicos (LEFEBVRE, 2001 [1968], p. 22; YOUNG, 1990, p. 237). É a partir desse encontro e dos confrontos gerados que se produziria a cidade sem classes de Le Corbusier, na qual todos os cidadãos poderiam usufruir de seus

---

<sup>37</sup> Lúcio Costa planejou a construção de seis clubes da vizinhança, sendo três na Asa Norte e três na Asa Sul. Seriam clubes esportivos e recreativos, que atenderiam aos moradores das quadras próximas, e teriam uma função primordial no estabelecimento de espaços de convivência entre diferentes grupos sociais (LEITÃO, FICHER, 2010).

serviços e equipamentos de lazer, saúde e educação, locomover-se com facilidade, serem beneficiados por saneamento básico, rede elétrica, iluminação pública, ruas pavimentadas, entre outros.

Entende-se, assim, que Brasília, como centro do poder político brasileiro, seria uma cidade, em certa medida, democrática, que favoreceria as trocas comunicativas entre os diversos grupos sociais, garantiria o acesso a serviços e equipamentos públicos, bem como infraestrutura urbana de qualidade a todas as pessoas, sem que uma área da cidade (e, conseqüentemente, sua população) fosse mais beneficiada que outras. No mais, sendo a capital do país em um contexto de integração nacional e desenvolvimento do interior, estimava-se que seu modelo urbano e de sociedade se espalhasse para outros locais.

No entanto, distancia-se do ideal de vida urbana estabelecido por Young (1990) e, portanto, da democracia como inclusão, no sentido de que parte de uma perspectiva de relativa homogeneização dos grupos sociais, expressa, por exemplo, na proposta de edifícios residenciais homogêneos, além do engessamento da cidade que não permitiria sua transformação pelos cidadãos. Brasília não seria, dessa maneira, manifestação da obra de homens e mulheres (LEFEBVRE, 2001 [1968], pp. 52-5), como discutido no capítulo anterior, mas uma cidade rigidamente ordenada pela racionalidade instrumental e pela ação técnico-administrativa, rigidez essa que foi fortalecida com a declaração do Plano Piloto como Patrimônio Cultural da Humanidade, pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), em 1987, e pelo tombamento da área do Plano Piloto pela União, em 1990 (BRASIL, 1990), o que impôs uma série de restrições à sua transformação.

Ainda, como analisa Caldeira (2000, p. 311), o esvaziamento da rua como local de convivência cotidiana e de sociabilidade significou uma redução dos espaços públicos de encontro entre pessoas de distintos grupos sociais e da coexistência de suas diferenças. Dessa forma, ao invés de possibilitar práticas democráticas cotidianas, o projeto modernista reduziu os locais em que essas práticas podem se dar, minando a diversidade urbana e fortalecendo as desigualdades.

Destarte, os projetos modernistas seguem tendo como central a supremacia da razão, das sociedades modernas. Logo, partem de um plano de nova cidade que tem como intuito a resolução dos problemas da cidade – e, nesse caso, da sociedade – a partir de um planejamento urbano racional. São excluídas, assim, as dimensões política e social da produção do espaço urbano, na elaboração de um projeto desistoricizante, implementado exclusivamente pelos planejadores e pelo Estado – mais especificamente, pelo Poder Executivo, com o apoio de sua



base no Legislativo, mas em frequentes conflitos com deputados e senadores opositores (HOLSTON, 1993). Na perspectiva de Holston,

[na] arquitetura e no urbanismo, o modernismo começa por se distanciar das normas e das formas da vida urbana burguesa, a qual ele tenta subverter propondo ao mesmo tempo um futuro radicalmente diferente e um meio para se chegar até ele. Trabalhando de forma retroativa, de seu fim imaginado em direção às precondições deste, tal visão da história é teleológica. Essa teleologia tem várias consequências importantes. Em primeiro lugar, ela gera um dos fundamentos da arquitetura e do urbanismo modernistas: a total descontextualização, na qual se toma um futuro imaginado como a base crítica pela qual avaliar o presente. Como carece, assim, de uma noção de contexto histórico, a visão modernista da história é paradoxalmente desistoricizante (HOLSTON, 1993, p. 17).

Brasília é uma cidade do futuro imaginado ocupada por uma sociedade do então presente, com todas as suas características, e acabou aprofundando o que buscava enfrentar – a forma burguesa de vida urbana, cuja principal característica que aqui nos interessa é a segregação socioespacial. Nesse contexto, as classes populares foram excluídas do centro – o que, em Brasília, significa serem excluídas do Plano Piloto, tema analisado na seção seguinte.

### 2.3 “BEM-VINDOS À CIDADE MAIS MODERNA DO BRASIL”<sup>38</sup>

Brasília já nasce excludente e segregada (HOLSTON, 1993; BEÚ, 2013; RIBEIRO, TENORIO, HOLANDA, 2015). Sua construção foi marcada por jornadas de trabalho extenuantes dos candangos<sup>39</sup>, o que incluía turnos de 24 horas – as “viradas” (BEÚ, 2013, p. 62), para que a nova capital pudesse ser inaugurada ainda na gestão de JK. Inclusive, na época, popularizou-se a expressão “ritmo de Brasília”, que seria uma jornada intensa de trabalho, de

---

<sup>38</sup> O título dessa seção refere-se à frase que, até recentemente (meados de 2018), estampava um *outdoor* na saída do Aeroporto Internacional de Brasília, em direção ao Plano Piloto.

<sup>39</sup> O termo “candango” teve diferentes sentidos durante e após a construção de Brasília. É interessante notar que, inicialmente visto como um termo pejorativo, houve uma valorização dos candangos durante a construção, afinada com os propósitos do governo JK de concluir a construção da nova capital em tempo recorde, antes do final do mandato do Presidente Kubistchek, o que demandava horas extenuantes de trabalho dos candangos. Nesse período, “candango” fazia referência a todos os trabalhadores da construção de Brasília, de operários, engenheiros, arquitetos, administradores, etc. Esse significado se alinha, inclusive, com um sentimento forjado na época de que “todos eram iguais”, viviam sob as mesmas condições e que as desigualdades sociais estavam suspensas naquele contexto, como o próprio Niemeyer (2006 [1961]) relata em suas memórias, o que se tornou fundamental para garantir a devoção dos operários àquele projeto. No entanto, mesmo nesse período havia uma diferenciação que se expressava no cotidiano do canteiro de obras de Brasília – qualquer pessoa que trabalhasse nos escritórios era chamada de “doutor” (HOLSTON, 1993, p. 238). Após a construção de Brasília e em sua ocupação, o termo “candango” passou a ser associado aos operários pobres e desempregados que construíram Brasília e hoje moram nas periferias do Distrito Federal, excluídos da cidade, inclusive no sentido de não pertencerem ao lugar – os moradores de Brasília são os “brasilienses” (HOLSTON, 1993, pp. 215-7; BEÚ, 2013).

36 horas por dia, sendo 12 horas de trabalho durante o dia, 12 horas à noite e 12 horas pelo entusiasmo (PAVIANI, 2010, p. 235; BEÚ, 2013). Em meio a uma série de violações de direitos trabalhistas, milhares de trabalhadores da construção de Brasília morreram no canteiro de obras,<sup>40</sup> sendo que, para uma parte, não houve sepultamento, indenização por parte do Estado e nem mesmo notificação a seus familiares.<sup>41</sup>

Diversas ações do Estado brasileiro, implementadas pela Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil (Novacap),<sup>42</sup> resultaram em uma ocupação desigual das terras do Distrito Federal, de acordo com condições econômicas e com ocupação profissional de seus então e futuro moradores. Já no início da construção, a Novacap dividiu o território do Distrito Federal em três áreas: o acampamento dos “doutores” (engenheiros, arquitetos, administradores, etc.), o acampamento dos operários e a Cidade Livre (que, no momento de sua regulamentação como Região Administrativa, em 1961, passou a se chamar Núcleo Bandeirante). Nessas áreas, havia condições de moradia, alimentação, trabalho e lazer significativamente distintas para os operários, os doutores e a quem viesse a se estabelecer na Cidade Livre (HOLSTON, 1993, pp. 217-22; pp. 228-54).

A Cidade Livre era destinada a empresários, com o objetivo de que viessem para o Distrito Federal impulsionar o desenvolvimento da região. Para tanto, diversos benefícios eram dados a esses empresários, como uso da terra para instalar seus estabelecimentos e isenção de impostos, e pouco capital investido era necessário para se tornar um empresário da Cidade Livre. A Novacap permitia uma ocupação irregular e desordenada do espaço (por isso, “Cidade Livre”, em oposição ao Plano Piloto, com regras rigidamente estabelecidas), dado que afirmava que a região seria destruída após a inauguração da nova capital. Esse local foi ocupado não somente por empresários, mas também por trabalhadores que não eram da construção e, portanto, não haviam sido alocados nos acampamentos, mas que buscavam melhorar suas condições de vida, por vezes garantir sua subsistência, e viam uma oportunidade na nova

---

<sup>40</sup> Edson Beú (2013, p. 59) mostra levantamento de mortes feito pelo jornal DC-Brasília, em fevereiro e maio de 1960, somente de dados oficiais, registrados no Instituto de Aposentadorias e Pensões dos Industriários (IAPI): entre outubro e dezembro de 1957, foram 342 mortes; em 1958, 1.974; em 1959, 10.927 (média de 30 mortes por dia); e em fevereiro de 1960, pouco antes da inauguração de Brasília, ocorreram cerca de 170 mortes por dia.

<sup>41</sup> Beú (2013, p. 56) reproduz o relato de um operário de Brasília, publicado no *Expresso Brasília*, livro do mesmo autor, que trata da história da cidade contada pelos candangos: “A maioria dos acidentes acontecia na hora da concretagem. A correria era maior, porque o cimento não podia passar do ponto. A empreiteira chamava todos os quebra-galhos, gente que nunca tinha visto um martelo. Quando o bico da laje quebrava, saía derrubando operário de andar em andar até chegar lá embaixo. Mais do que depressa, o encarregado, sujeito responsável pela obra, jogava um pedaço de lona em cima para ninguém identificar o corpo. E a mulher, coitada, ficava lá no Norte com os filhos, pensando que tinha sido abandonada pelo marido”.

<sup>42</sup> A Novacap é uma empresa estatal, criada em 1956 pela Lei nº 2.874, para executar a construção da nova capital. Nessa época, a empresa era dirigida por Israel Pinheiro, que posteriormente assumiu o cargo de primeiro prefeito do Distrito Federal.

capital. Também havia, em menor proporção, famílias de operários da construção que, não podendo se instalar nos acampamentos, lá passaram a viver. A Cidade Livre era administrada pelos empresários que dela se apropriaram e formaram um mercado imobiliário, sendo que qualquer pessoa ou família podia morar lá desde que tivesse dinheiro para arcar com os custos de aluguel e serviços (como eletricidade) (HOLSTON, 1993, pp. 243-7).

A crescente migração de trabalhadores para o Distrito Federal, que não vinham só para trabalhar na construção, mas em busca de outras oportunidades de trabalho, crescimento ocupacional e remuneração, provocou um aumento nos custos de vida na Cidade Livre, principalmente nos preços de aluguel. Por conseguinte, intensificou-se a construção de barracos em outros locais do DF, principalmente em volta da Cidade Livre, de forma que seus moradores pudessem usufruir dos serviços lá disponíveis e ter alguma proteção, visto que havia menor possibilidade de a Novacap destruir os barracos das comunidades que se formavam adjacentes à Cidade Livre (HOLSTON, 1993, pp. 246-7).

Isso é importante porque nos auxilia a compreender como se deu uma ocupação desordenada dos arredores do Plano Piloto, apesar de tantas normas rígidas regerem a construção da nova capital. De fato, como discute Holston (1993, pp. 289-294), a rigidez do plano de Brasília só foi possível de ser garantida a partir da permissão da construção de uma cidade dual. Isto é, a produção de uma cidade livre dos problemas de outras cidades brasileiras, compreendida como possível de ser criada a partir do planejamento urbano, só foi possível por meio da reprodução da segregação que havia nas outras cidades, o que contradiz o próprio ideal do projeto modernista. Um centro organizado, planejado, funcional, adequado ao bom funcionamento da administração pública e a seus servidores só se mantinha (e ainda se mantém) como tal por meio da criação de outras “cidades” (da periferia do DF) que abrigassem os “outros” moradores (HOLSTON, 1993, pp. 290-1). Como coloca Holston,

[d]ado o objetivo de preservar esse exemplar como um centro predominantemente burocrático, o governo precisava de uma estratégia para diferenciar o povoamento do Plano Piloto daquele que acontecia nas cidades-satélites. Sua solução foi manter a dicotomia espacial entre centro e periferia por meio de um princípio de diferenciação de status: os que ocupassem uma posição regular no serviço público, ou então ocupassem um cargo eletivo no governo federal, e os que foram recrutados para trabalhar na nova capital tinham a prerrogativa de morar nas residências funcionais do Plano Piloto; os que não ocupavam tais posições e queriam viver no Distrito Federal tinham de procurar residência nas cidades-satélites (HOLSTON, 1993, p. 279).

Aqui cabe uma observação: embora a sustentação do Plano Piloto em sua forma planejada dependesse da existência dessa periferia, a fundação e a regulamentação de cidades-satélites (posteriormente, regiões administrativas) não se deu como uma concessão do Estado. Pelo contrário, numerosas foram as tentativas da Novacap e, mais para frente, do Governo do Distrito Federal de destruir as ocupações irregulares de terrenos do DF. Todavia, a população dessas áreas, em parte organizada em associações de moradores, resistiram em seus barracos e desenharam estratégias para conquistarem seu direito de estabelecerem suas moradias nesses locais ou em outros locais do DF – estratégias que passaram, por exemplo, pela utilização de faixas em exaltação ao Presidente Juscelino Kubistchek, como forma de pressionar o governo, ou por darem o nome da primeira-dama, Sarah Kubistchek, a seus acampamentos e propagarem rumores de que a permissão de ocupação do terreno havia sido concedida “por ordem de Dona Sarah” (HOLSTON, 1993, pp. 257-272). Surgiam, dessa maneira, as primeiras cidades-satélites de Brasília: Taguatinga (1958), Sobradinho (1960) e Núcleo Bandeirante<sup>43</sup> (1961, antiga Cidade Livre)<sup>44</sup>, que resultaram da transferência de trabalhadores para regiões distantes do Plano Piloto e da “erradicação de invasões” pelo governo local.<sup>45</sup> A luta desses trabalhadores, no caso de Brasília, era exclusivamente contra o Estado, que detinha os terrenos do DF, e não contra o mercado. O Estado, por sua vez, privilegiava a sustentação do projeto da nova capital em detrimento de sua população, de garantir condições adequadas para seu estabelecimento no Distrito Federal.

De volta à ocupação do Plano Piloto, os edifícios de habitação foram destinados, inicialmente, a funcionários públicos e representantes políticos eleitos. Após a venda de terrenos públicos para empreiteiras, a partir de 1965, a ocupação do Plano passou a ser regida pela renda – as pessoas que tinham condições de arcar com os altos custos de aluguéis e de vida no centro do Distrito Federal poderiam ali se instalar. Embora o Plano deixe de ter uma restrição em termos de *status* da pessoa que busca habitá-lo, mas passa a ser regido pela renda, não houve

---

<sup>43</sup> Em 1960, Taguatinga contava com 27.315 habitantes e o Plano Piloto tinha 71.728. Em dez anos, passou para 110.662, enquanto o Plano atingiu 271.570 habitantes, o que denota um crescimento populacional similar. Sobradinho, no mesmo período, passou de 10.217 habitantes para 42.553. No caso do Núcleo Bandeirante, os dados disponíveis são somente para o ano de 1960, de 21.033 habitantes, mas Paviani nota que houve uma redução no número de habitantes dessa região, tendo em vista a transferência de trabalhadores para outras localidades (PAVIANI, 2010, pp. 235-6)

<sup>44</sup> Nesse último caso, do Núcleo Bandeirante, houve uma importante atuação de empresários que se beneficiavam da área e que não queriam sua destruição, o que os levou, inclusive, a financiar associações de moradores da Cidade Livre que também queriam a manutenção da área e a permissão para lá residirem (HOLSTON, 1993, pp. 265-270).

<sup>45</sup> Nesse contexto, ficou amplamente conhecida a Campanha de Erradicação de Invasões (CEI), realizada em 1971, que provocou a remoção de moradores de favelas do Plano Piloto para uma área distante, nomeada Ceilândia, em referência à Campanha (BEÚ, 2013, pp. 68-9).

mudanças significativas nos grupos sociais que ocupavam essa área (HOLSTON, 1993, p. 291). Ainda, as regras de construção nessa área se mantiveram rígidas, especialmente após seu reconhecimento como Patrimônio Cultural da Humanidade e o tombamento pela União, o que também contribuiu para um maior controle da expansão urbana do Plano Piloto e da oferta de unidades habitacionais, mantendo os preços dos imóveis em patamares elevados (NUNES, COSTA, 2007, pp. 43-6).

Além das áreas residenciais do Plano Piloto como hoje se configura – Asa Sul e Asa Norte –, também foram cedidas a funcionários públicos e pessoas de média e alta renda as áreas do Lago Norte e do Lago Sul para construção de casas (já em outro formato que não o estabelecido para Asa Norte e Asa Sul), regiões que permaneceram como pertencentes à Região Administrativa Plano Piloto até 1994. A ocupação dessas áreas surge em razão de algumas mudanças realizadas no esboço original de Brasília por equipes de arquitetos e engenheiros que trabalhavam na construção da cidade. A mais importante mudança tratou-se da ocupação da área leste de Brasília, aproximando o Plano Piloto do Lago Paranoá e expandindo as áreas de habitações individuais para o Setor de Habitações Individuais Norte, no Lago Norte, e o Setor de Habitações Individuais Sul, no Lago Sul (LEITÃO, FICHER, 2010).

O Lago Sul começa a ser ocupado no final de 1950 e início de 1960, logo na construção de Brasília (CODEPLAN, 2016f). O Lago Norte é ocupado na mesma época, entre 1960 e 1965 (CODEPLAN, 2016e). Contudo, ambos permanecem com uma pequena população e poucas casas construídas até a década de 1990, quando começam a crescer e, em 1994, são administrativamente desvinculados da RA Plano Piloto pela instauração da Região Administrativa Lago Sul (RA XVI) e da Região Administrativa Lago Norte (RA XVIII).

Por outro lado, o crescimento demográfico e a impossibilidade de famílias de baixa renda de residirem no Plano Piloto, provocou a formação de novas ocupações irregulares, em especial a partir do início dos anos 1980 (MEDEIROS, CAMPOS, 2010, p. 141), que deram origem a uma expansão das cidades-satélites, projetadas e implementadas pela Novacap, e não pelos arquitetos de Brasília (LEITÃO, FICHER, 2010, p. 104). Nesse ponto, é válido notar que as ocupações irregulares não foram feitas somente pelos mais pobres, mas também foram (e ainda são) feitas por pessoas de média e alta renda (GONZÁLES, 2010, pp. 167-8; PATRIOTA, 2010, p. 287), que se estabeleceram em lugares como Jardim Botânico, Park Way e Taquari (parte da RA Lago Norte, cujos condomínios residenciais só foram regulamentados em 2002). Ao longo do tempo, o Governo do Distrito Federal foi regulamentando essas áreas,<sup>46</sup> mas há

---

<sup>46</sup> Paviani (2010, pp. 247-8) nota que a regulamentação de condomínios ilegais e irregulares no DF tem sido feita

ainda ocupações não regulamentadas – é o caso, por exemplo, de Sol Nascente e Pôr do Sol, áreas da Região Administrativa Ceilândia, que se constituem como uma das maiores favelas do Brasil, com uma população estimada de cerca de 100 mil pessoas. Dos cerca de 25 mil domicílios, 99,83% encontram-se em terrenos não regularizados (CODEPLAN, 2016b). Ainda, encontram-se áreas irregulares em todo o DF, inclusive nas mansões do Lago Norte e do Lago Sul, que ocupavam a orla do Lago Paranoá, desapropriação que começou a ser realizada no governo de Rodrigo Rollemberg (2015-2018), mas que, até o momento, não foi concluída.

Assim, à população que não foi incluída no Plano Piloto, sobraram as cidades-satélites e, num momento posterior, os municípios do Entorno do DF (do estado de Goiás), que hoje integram a Área Metropolitana de Brasília – AMB<sup>47</sup>. Atualmente, tendo em vista que a expansão urbana é restrita às cidades-satélites e, além do crescimento populacional vegetativo, a migração para o DF continua sendo grande, a impossibilidade de residir no Plano Piloto segue sendo uma realidade para a maioria da população do Distrito Federal (NUNES, COSTA, 2007, p. 43).

Desde sua construção, o que rege Brasília é sua segregação socioespacial, quase que perfeitamente estabelecida. É uma cidade altamente fragmentada e dispersa, com tendência de homogeneidade social em suas áreas (RIBEIRO, TENORIO, HOLANDA, 2015; HOLANDA et al., 2015). A fragmentação se dá

1) por um tecido urbano contínuo porém caracterizado por frações cujas malhas têm diversas configurações (padrões de desenho urbano) e não se articulam por meio de longos eixos que percorram grandes distâncias ou 2) por um tecido urbano descontínuo no qual, à diversidade morfológica das partes, somam-se vazios a separá-las. Brasília, a “metrópole polinucleada”, como a caracteriza Aldo Paviani, ou uma “colcha de retalhos”, como sugere Valério Medeiros, aproxima-se mais de um caso ou de outro, a depender da área analisada. Nos municípios constituintes da AMB, exceto no seu polo – o município de Brasília – predomina a primeira versão, a da superposição de malhas diversas, particularmente nas expansões urbanas mais recentes. Não há articulação entre os acréscimos urbanos. No polo, predomina a segunda

---

sem uma análise criteriosa dos danos causados. Na sua perspectiva, é necessário que essa regulamentação esteja associada “às políticas públicas de moradia, de transportes públicos e de descentralização das atividades para que a construção urbana se dê sem danos ambientais irreversíveis e reduzam o intenso tráfego em direção ao centro da capital” (PAVIANI, 2010, p. 248).

<sup>47</sup> A Área Metropolitana de Brasília engloba o Distrito Federal e doze municípios do estado de Goiás, a saber: Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cidade Ocidental, Cristalina, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Cocalzinho de Goiás. São municípios que, apesar de pertencerem a Goiás, têm uma intrínseca relação com o DF, no sentido de que sua população busca o DF (em especial, o Plano Piloto) para trabalho e atendimento de serviços e bens, demonstrando que há uma dependência maior desses municípios em relação ao Distrito Federal do que em relação ao estado de origem (CODEPLAN, 2013; RIBEIRO, HOLANDA, TENORIO, 2018).

versão: o município de Brasília é uma somatória de partes dispersas, separadas por grandes áreas desocupadas (HOLANDA et al., 2015, pp. 69-70).

A dispersão, por outro lado, trata-se do espalhamento de pessoas pelo território, que pode caracterizar uma cidade como compacta ou como dispersa. Nesse quesito, de acordo com estudos comparativos entre 35 cidades do mundo, Brasília é a segunda mais dispersa do mundo e, em estudos do Observatório de Metrôpoles, é a segunda mais dispersa do Brasil (HOLANDA et al., 2015, pp. 80-1), tanto no que se refere ao Plano Piloto, quanto à AMB como um todo. Ainda, no que se refere à Brasília, a dispersão da cidade foi provocada principalmente por ações do Estado, durante sua construção e após a inauguração da nova capital (HOLANDA et al., 2015, pp. 71-2). A dispersão, aliada à fragmentação e à baixa densidade demográfica, também uma característica de Brasília, provoca um maior dispêndio do Poder Público no que se refere a serviços de infraestrutura urbana, visto que são áreas maiores, distantes e menos populosas que precisam ser cobertas com esses serviços.

Os locais de trabalho estão concentrados no Plano Piloto, mais especificamente próximos do cruzamento entre o Eixo Monumental e o Eixo Rodoviário (HOLANDA et al., 2015, pp. 83-4), tendo em vista que a maior parte das atividades econômicas do DF giram em torno da administração pública, com pequeno desenvolvimento dos setores primário e secundário e grande participação do setor terciário, de serviços, na economia do Distrito Federal. Estando os edifícios da administração pública concentrados no Eixo Monumental, concentra-se também um significativo número de postos de trabalho (HOLSTON, 1993; HOLANDA et al., 2015). De acordo com a Pesquisa Distrital de Amostra por Domicílios (PDAD/DF)<sup>48</sup> de 2015,

[d]o total de postos de trabalho [do Distrito Federal], 41,53% estão localizados no Plano Piloto, 7,71% em Taguatinga e 8,64% em vários locais. Nas localidades de menor poder aquisitivo, já se observa a desagregação de empregos, voltados essencialmente para ocupações de menor qualificação. Cabe destaque o fato de os ocupados trabalharem em vários locais, principalmente os moradores do Varjão, 25,34%, Itapoã, 21,40%, e São Sebastião, 16,17%. Possivelmente eles trabalhem também no Plano Piloto, o que aumentaria a concentração de postos de trabalho nesta RA. Para fora do DF se desloca apenas 0,94% dos ocupados sendo 0,69% para a Periferia Metropolitana de Brasília (PDAD, 2016a, p. 27).

---

<sup>48</sup> A PDAD é realizada pela Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN) e está disponível para os anos de 2004, 2011, 2013 e 2015/2016. As pesquisas sobre cada RA, inclusive a do Lago Norte, foram publicadas em 2016.

Ainda, no que se refere aos municípios do Entorno do DF, pertencentes ao estado de Goiás, observou-se que

das 470.956 pessoas que trabalham, a PMAD encontrou 251.980 trabalhando no próprio município de residência, ou 53,54% do total e 211.993 pessoas, cerca de 45,03%, trabalhando no Distrito Federal [...]. Na metade dos municípios que formam a periferia metropolitana, ou seja, em seis, os percentuais de moradores trabalhando no DF supera o patamar de 50%. Destaque para Planaltina, com 28.014 pessoas, ou 69,53%, secundada por Águas Lindas de Goiás, 50.893 pessoas, ou 61,32%; Santo Antônio do Descoberto, 15.332 pessoas, ou 59,38%; Novo Gama, 27.722 pessoas, ou 59,34%; Valparaíso, 42.368 pessoas, ou 55,57% e Cidade Ocidental, 15.407, ou 52,90% (CODEPLAN, 2013a, p. 55).<sup>49</sup>

Nesse contexto, Brasília é também uma cidade excêntrica, no sentido de que há um centro em que se concentram a grande maioria de empregos e de serviços do DF (PAVIANI, 2010, p. 230; HOLANDA et al., 2015). Esse centro, chamado de “centro funcional” por Holanda, Medeiros, Ribeiro e Moura (2015, p. 83), diferente do centro a que vínhamos nos referindo,<sup>50</sup> localiza-se na área onde está o cruzamento entre os dois eixos mencionados. Por outro lado, o “centro demográfico”, que representa o local onde há o “centro de massa” populacional (HOLANDA et al., 2015, p. 83),<sup>51</sup> localiza-se na periferia de Guará, região administrativa do DF, a 11,4 quilômetros do centro funcional. Logo, os locais de residência estão mais espalhados (com um significativo número de pessoas vivendo nas regiões administrativas da saída sul do Plano Piloto), visto que os setores residenciais planejados inicialmente não só não comportam o número de habitantes do Distrito Federal e da AMB, como também as classes populares, inclusive os operários da construção da cidade, foram removidos para as regiões administrativas antes da própria inauguração de Brasília (HOLSTON, 1993; HOLANDA et al., 2015). Assim, uma significativa parte da população não trabalha na área em que reside, o que acarreta em deslocamentos diários para o Plano Piloto (PAVIANI, 2010, p. 237).

---

<sup>49</sup> Embora os dados sobre locais de trabalho dos habitantes do Distrito Federal sejam de 2015 e os dados dos municípios do Entorno sejam de 2013, não há diferença significativa que prejudique a análise. Isso porque, de acordo com dados da PDAD 2013, 42,57% do total de postos de trabalho do Distrito Federal estavam localizados no Plano Piloto, 7,89% em Taguatinga e 7,62% em vários locais, valores que não distam muito dos encontrados em 2015, com uma diferença que varia entre 0,18 e 1,04 pontos percentuais (CODEPLAN, 2013b).

<sup>50</sup> Para evitar equívocos, as únicas menções a “centro” que são distintas da que usamos nesse trabalho estão nesse parágrafo e acompanhados de seus complementos – funcional e demográfico.

<sup>51</sup> O centro demográfico é o “ponto que minimiza a distância métrica *per capita* média para os habitantes da AMB, considerado o local de moradia” (HOLANDA et al., 2015, p. 83). Isto é, não se trata do ponto onde há maior concentração de pessoas, mas o centro que produz a menor distância métrica *per capita* da cidade. Como há uma grande população em Taguatinga, Samambaia e Ceilândia, 207.045, 258.457 e 479.713 habitantes, respectivamente (CODEPLAN, 2016a), esse centro é puxado pelo lado sudoeste do DF.



As longas distâncias dificultam a locomoção a pé e o acesso dificultado de ônibus a certas regiões do Plano (como as entre-quadras) tornam o cotidiano de pedestres e usuários do transporte público penoso. Longas distâncias também separam as regiões administrativas e os municípios do Entorno do centro da cidade, o que acarreta em grande tempo e alto custo de deslocamento que, associadas a um transporte público precário e custoso, dificultam o acesso de moradores dessas regiões ao Plano Piloto, tais quais parques, serviços públicos, atividades culturais e também para seus locais de trabalho.<sup>52</sup>

As desigualdades em termos de disponibilidade de infraestrutura urbana, serviços e equipamentos também é perceptível, mas talvez seja menos aguda no DF, tendo em vista que é no Distrito Federal que se instala a sede do governo federal brasileiro e grande parte de seu aparato de administração pública. Isso faz com que haja serviços públicos mais abrangentes e de melhor qualidade no DF, em comparação a outros estados, e que a administração local seja beneficiada em termos de recebimento de recursos adicionais da União.<sup>53</sup> De forma geral, o Distrito Federal tem bons índices relacionados à infraestrutura urbana, com atendimento de água, energia elétrica e coleta de lixo em domicílios praticamente universalizados (98,14%, 99,38% e 95%, respectivamente), além de alto índice de esgotamento sanitário (85,46%). Também, observa-se índices acima de 90% para ruas pavimentadas, calçada, meio-fio e iluminação pública (CODEPLAN, 2016a).

No entanto, ainda assim há discrepâncias entre as RAs. Nota-se, por exemplo, que a Fercal, uma das mais antigas “cidades” do Distrito Federal,<sup>54</sup> tem os piores índices de domicílios urbanos atendidos com rua asfaltada (48,82%), calçada (29,62%) e rede de água pluvial (9,60%) no DF, de acordo com dados da PDAD de 2015/2016 (CODEPLAN, 2016a).

---

<sup>52</sup> De acordo com estudo de Leal (2018, p. 35) para a Codeplan, “[e]m 2017, em torno de 54% dos trabalhadores do DF gastaram em média 90 a 120 minutos por dia trabalhado para ir e voltar de sua casa ao seu principal local de trabalho. Observa-se, que apenas 5% dos trabalhadores levam até uma hora no seu deslocamento diário, 13% entre uma e uma hora meia e 28% mais de duas horas [...]. Consequência da forte polarização de empregos (quase 42% dos empregos do DF estão localizados no Plano Piloto) e do espraiamento urbano do Distrito Federal, demandando uma rede de transporte coletivo mais eficiente, espacial e temporal”.

<sup>53</sup> Em 2002, foi regulamentado o Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), por meio da Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002. Previsto na Constituição da República Federativa do Brasil, no inciso XIV do artigo 21, o FCDF tem a “finalidade de prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação” (BRASIL, 2002).

<sup>54</sup> A nomenclatura de Região Administrativa para organização do Distrito Federal foi oficializada a partir da promulgação da Lei nº 4.545, de 1964. De lá para cá, houve a criação de regiões administrativas em diferentes anos, em uma ordenação do território, sendo que a RA Fercal (RA XXXI) foi a última a ser criada, a partir da Lei nº 4.745, de 29 de janeiro de 2012. No entanto, nota-se que a “cidade” já existia desde 1956 (DISTRITO FEDERAL, s.d.), enquanto bairro, e foi se desenvolvendo por meio da instalação de indústrias e consequente atração de trabalhadores para o local, em especial a partir de 1961, quando da instalação da Sociedade Fertilizantes Calcários LTDA (Fercal), por meio do Decreto nº 50.131/1961, que deu origem ao nome da RA (CODEPLAN, 2016c).

A média de domicílios que dispõem desses itens de infraestrutura urbana no DF é de acima de 80%, sendo que no Plano Piloto esses números superam os 96%. Além disso, há mais ruas arborizadas, parques, praças, Pontos de Encontro Comunitários (PEC),<sup>55</sup> ciclovias e espaços culturais no Plano.

Sendo assim, o que ocorre em Brasília é que as classes mais altas, que residem no Plano Piloto, conseguem agregar à sua volta tudo o que precisam e que gostariam de ter, dentro do que a cidade pode ofertar, sem precisar se deslocar para outras regiões – residência, trabalho, lazer, estudos, etc. As pessoas de classes pobres, que residem nas regiões administrativas mais distantes, se deslocam mais pela cidade, pois trabalham e acessam serviços no Plano. Ademais, o Plano Piloto agrega os melhores e mais abrangentes serviços e equipamentos públicos, além de uma vasta disponibilidade de serviços privados. A segregação socioespacial se assemelha, dessa maneira, à segregação descrita por Villaça (1998, 2010), no sentido de que o centro da cidade, ocupado pelas classes mais ricas, é também a região mais bem atendida em termos de postos de trabalho, serviços e equipamentos públicos, infraestrutura urbana, atividades culturais, entre outros, de forma a garantir um menor tempo de deslocamento de pessoas pertencentes a essas classes.

Todavia, as classes mais ricas não habitam somente o Plano Piloto, mas se estendem também para as regiões mais antigas e adjacentes ao Plano – Lago Norte e Lago Sul –, além de regiões que se constituíram e foram regulamentadas mais recentemente, a partir da década de 1980 – Sudoeste/Octogonal, Jardim Botânico e Park Way, sendo que as duas últimas estão mais distantes do Plano do que as demais. São regiões que compartilham de características semelhantes, onde, primeiramente, a renda mensal *per capita* e renda média mensal domiciliar são significativamente mais altas que a de outras regiões. Em segundo lugar, sua população é majoritariamente da raça/cor branca, enquanto, nas regiões de renda mais baixa, a proporção de população negra aumenta consideravelmente. Em relação a trabalho, a principal ocupação da população dessas regiões é na administração pública (federal e distrital) e, em menor medida, no comércio (com exceção do Plano Piloto, que a segunda maior ocupação de seus habitantes é em empresa pública). Por último, no que se refere a escolaridade, mais da metade dessa população tem ensino superior completo, incluindo especialização, mestrado e doutorado. Somente no Jardim Botânico esse índice é um pouco menor, de 47,7%, mas ainda assim é significativamente maior que a média do DF, de 18,74% (PDAD, 2016a).

---

<sup>55</sup> Pontos de Encontro Comunitários (PEC) são locais onde há equipamentos para exercícios físicos, quadras esportivas, bancos, parques infantis, entre outros.

A tabela a seguir, que apresenta alguns dados sociodemográficos das regiões administrativas que compõem os grupos de alta e de baixa renda do Distrito Federal, demonstra o abismo social que separa esses grupos que, estando concentrados em determinadas regiões do território, também estão separados pela organização espacial.

**Tabela 1**

Dados de população, raça/cor declarada, escolaridade e renda, por Região Administrativa dos grupos de alta e de baixa renda do Distrito Federal

(continua)

	Região Administrativa	População estimada			Raça/cor declarada					
		Masculino	Feminino	Total	Branca	Preta	Amarela	Parda	Indígena	Não sabem
Grupo I Alta Renda <sup>56</sup>	Lago Sul	14.003	14.978	28.981	69,53%	1,49%	0,06%	28,78%	0,06%	0,06%
	Park Way	9.966	9.836	19.803	59,84%	0,96%	0,24%	38,96%	0,0%	0,0%
	Sudoeste/Octogonal	25.517	27.474	52.990	61,74%	1,56%	0,33%	36,36%	0,0%	0,0%
	Plano Piloto	98.634	111.433	210.067	67,74%	1,44%	1,82%	28,96%	0,0%	0,03%
	Jardim Botânico	12.982	13.899	26.882	63,38%	4,37%	0,12%	32,14%	0,0%	0,0%
	Lago Norte	17.771	18.622	36.394	59,55%	2,79%	5,78%	31,75%	0,06%	0,06%
Grupo IV Baixa Renda <sup>57</sup>	Fercal	4.100	4.188	8.288	26,02%	11,08%	0,0%	62,90	0,0%	0,0%
	Varjão	4.181	4.273	8.453	21,03%	13,86%	0,05%	64,73%	0,33%	0,0%
	SCIA - Estrutural	18.371	20.059	38.429	26,35%	11,08%	0,0%	62,56%	0,0%	0,0%
Distrito Federal		1.391.508	1.515.066	2.906.574	41,71%	5,67%	0,34%	52,25%	0,02%	0,01%

<sup>56</sup> Renda domiciliar média mensal acima de R\$ 10.000,00

<sup>57</sup> Renda domiciliar média mensal abaixo de R\$ 2.500,00

**Tabela 1**

Dados de população, raça/cor declarada, escolaridade e renda, por Região Administrativa dos grupos de alta e de baixa renda do Distrito Federal

(continuação)

	Região Administrativa	Escolaridade <sup>58</sup>						Renda	
		Pré-escolar	Sem instrução ou ensino fundamental incompleto	Ensino fundamental completo e ensino médio incompleto	Ensino médio completo e ensino superior incompleto	Ensino superior completo	0 a 6 anos fora da escola	Renda domiciliar média mensal (em salários mínimos)	Renda per capita média mensal (em salários mínimos)
Grupo I Alta Renda	Lago Sul	1,3%	8,98%	4,39%	15,26%	68,56%	1,42%	27,53	10,30
	Park Way	1,92%	17,54%	5,33%	22,69%	50,21%	1,92%	19,89	6,61
	Sudoeste/Octogonal	2,46%	5,68%	2,99%	20,59%	64,49%	3,6%	17,71	8,36
	Plano Piloto	1,3%	9,76%	4,34%	23,57%	56,50%	2,45%	15,07	7,06
	Jardim Botânico	3,36%	16,52%	5,75%	22,98%	47,70%	3,47%	15,07	4,99
	Lago Norte	3,11%	14,47%	3,18%	19,87%	55,97%	3,25%	14,83	6,01
Grupo IV Baixa Renda	Fercal	1,76%	50,91%	13,97%	22,16%	2,03%	8,67%	2,89	0,79
	Varjão	4,19%	51,04%	11,85%	23,5%	2,55%	4,62%	2,88	0,80
	SCIA - Estrutural	2,05%	49,84%	18,02%	20,43%	2,03%	7,81%	2,50	0,66
Distrito Federal		2,53%	33,28%	11,31%	29,32%	18,74%	4,15%	6,59	2,10

(conclusão)

Elaboração própria (Fonte: CODEPLAN, 2016a).

<sup>58</sup> No que se refere à escolaridade, foram suprimidas da tabela as respostas “ensino especial” e “não sabem”, visto que os dados eram menores de que 0,5% em todo o DF.

Assim, o que passa no DF é que existe uma certa homogeneidade social em suas regiões administrativas, acompanhada por uma profunda desigualdade social entre essas regiões. Como aponta a PDAD de 2015/2016, no que se refere exclusivamente à renda,

embora em termos de renda média o Distrito Federal detenha valor elevado, ao desagregar os dados por Região Administrativa, um novo contexto aparece, evidenciando o elevado nível de desigualdade interna existente no DF, mensurado pelo Coeficiente de Gini, de 0,468. Verifica-se que a diferença entre a maior renda domiciliar média (Lago Sul) é 11 vezes maior que a menor renda (Estrutural) e em termos de renda per capita, essa diferença é de 16 vezes, fazendo com que o coeficiente de Gini seja de 0,468. Dentro de cada Região Administrativa, a desigualdade é menor, independente da classe social (CODEPLAN, 2016a, pp. 28-9).

Esse cenário é semelhante ao de outras cidades brasileiras, como São Paulo e Rio de Janeiro, no que se refere às regiões de classes mais ricas, que tendem à homogeneidade social em termos de renda, raça, escolaridade e ocupação profissional. Contudo, difere no que se refere às regiões médias e pobres de outras cidades, que tendem à heterogeneidade, com pessoas de classes diferentes (exceto as altas) vivendo mais espalhadas pelo território (CALDEIRA, 2000; RIBEIRO, 2012; MARQUES, 2014).

Por conseguinte, a segregação socioespacial no Distrito Federal provoca um isolamento de grupos sociais, que tendem a compartilhar suas áreas de moradia com pessoas que têm características semelhantes às suas, ao menos no que se refere, pelo que foi possível observar, aos seguintes fatores: renda, raça, ocupação profissional e escolaridade. As pessoas mais pobres, moradoras das cidades-satélites, frequentam mais outras regiões administrativas que não as que moram, em especial o Plano Piloto, de forma que estabelecem relações com pessoas de grupos sociais distintos e conhecem esses espaços. No entanto, visto que essas relações se dão prioritariamente no âmbito do trabalho, são relações com hierarquias estabelecidas, nas quais, quase sempre, ocupam uma posição subordinada. Os moradores das RAs de classes mais abastadas, por sua vez, ocupam uma posição superior no trabalho e vivem exclusivamente na região onde moram ou em regiões de características semelhantes, principalmente no Plano Piloto.

Contudo, em que pese a importância e a pertinência da visão de Villaça sobre a segregação para a análise do Distrito Federal, segregação essa que concentra as classes mais ricas em regiões da cidade, enquanto as classes populares estão espalhadas pelo território, de forma que gastem mais tempo em seus deslocamentos diários, detemo-nos na constatação apontada anteriormente, de que essa segregação foi fundamental para a construção de uma

cidade ordenada, livre dos problemas das cidades brasileiras. Nesse sentido, os problemas das cidades brasileiras, isto é, a “desordem” urbana e seus supostos produtores foram excluídos de Brasília, o que permite expandir o olhar para a produção de segregação movida para além do controle do tempo realizado por meio do espaço.

Segundo Ribeiro (2012, pp. 95-107), a questão urbana contemporânea se assemelha à questão urbana do início do período republicano brasileiro, uma vez que as elites olham para a cidade e para sua “desordem”, buscando identificar a origem dos problemas sociais. Se no início da era republicana brasileira a desordem urbana era associada à crise sanitária e aos territórios das classes populares, seus cortiços e moradias – o que resultou em reformas urbanísticas inspiradas no modelo haussmanniano e de um urbanismo sanitarista –, na contemporaneidade essa desordem é associada à violência, um problema social que segue sendo identificado como um problema oriundo desses territórios e, portanto, produzidos por sua população (RIBEIRO, 2012, pp. 95-107).

Assim, a “resolução” dos problemas sociais e urbanos em Brasília se deu por um planejamento que se realiza por meio da segregação, afastando a população que “produz a desordem” do centro da cidade, isto é, as classes populares. No entanto, o planejamento urbano não trouxe a resolução de fato dos problemas sociais e urbanos e, mais especificamente, da violência. A construção de uma cidade planejada por si só, por mais que buscase, pelo projeto modernista, transformar a sociedade brasileira e suprimir as desigualdades, não é suficiente para que não se reproduzam os problemas das outras cidades sem que sejam enfrentadas as desigualdades estruturantes da sociedade brasileira e o desigual poder político. Como discute Souza,

a “desordem” [associada à violência] que a “opinião pública” percebe dominar a cidade, em várias escalas, das ruas e praças dos “bairros comuns” às favelas, é, no fundo, o produto da mesma “ordem” dominante que, tão nitidamente, se mostra incapaz de apresentar soluções para os problemas que ela própria engendra: a “ordem” sócio-espacial e jurídica de uma sociedade capitalista, mais particularmente, no caso do Brasil, de um país semiperiférico (SOUZA, 2006, p. 23).

Dessa maneira, é fato que a “desordem” urbana não é produzida pelas pessoas pobres e negras e a origem dos problemas sociais não está em seus territórios, como difundido no Brasil e presente na história do planejamento urbano brasileiro. A origem dos problemas sociais está na própria ordem, na dominação política e econômica existentes, que se fundamentam em desigualdade de poder e sustentam as desigualdades sociais, excluindo amplas parcelas da

população da condição de cidadania. Ainda, foi o próprio estabelecimento da dominação política pela classe que se consolidou com a esfera pública burguesa que caminhou conjuntamente com a produção de cidades segregadas, como discutido no capítulo anterior. É isso que gera a desordem, e não uma característica ou um problema intrínseco da população pobre e negra.<sup>59</sup>

No entanto, essa percepção – a de que os responsáveis pelos problemas urbanos são os negros e pobres – perdura e provoca efeitos perversos para esses grupos estigmatizados, reforçando as desigualdades e dificultando a construção de um espaço democrático e inclusivo. Se a segregação esteve presente em toda a história do planejamento urbano brasileiro, em ações implementadas pelo Estado, ela também é sustentada e aprofundada pela população, em especial a que reside nas áreas mais ricas, que buscam uma autosegregação (CALDEIRA, 2000; SOUZA, 2006; RIBEIRO, 2012). Sua reprodução se dá especialmente a partir do discurso do medo do crime e da violência, perpetrados, no entendimento das elites, pelos moradores das áreas mais pobres, que são cada vez mais excluídos da cidade.

O discurso do medo da criminalidade violenta leva, assim, à produção de maior isolamento, o que, nas cidades brasileiras, têm sido identificados com a expansão de condomínios residenciais fechados, aqui compreendidos como

um tipo de empreendimento de múltiplas residências, sobretudo edifícios, invariavelmente fortificados, com entradas controladas por sistemas de segurança, normalmente ocupando um grande terreno com áreas verdes e incluindo todo tipo de instalações para uso coletivo (CALDEIRA, 2000, p. 243).

Os condomínios privados surgem no Brasil em meados da década de 1970 (SOUZA, 2006, p. 17; CALDEIRA, 2000, p. 245), principalmente em São Paulo e no Rio de Janeiro, e se expandem para outras cidades brasileiras nas décadas seguintes (não somente para os grandes centros urbanos, mas também para cidades de médio porte).

No entanto, não se trata somente de residir em condomínios fechados, mas sim de construir verdadeiros fortes, murados e equipados com sistemas, serviços e equipamentos de segurança, que protegem as pessoas dos perigos das ruas e da população pobre e negra. Teresa

---

<sup>59</sup> Algo similar ocorre em relação ao discurso produzido sobre alguns dos movimentos populares mais combativos no Brasil, como é o caso dos sem-teto e sem-terra. Frequentemente acusados pelo discurso dominante de serem responsáveis pela produção de caos e desordem, o que acontece é justamente o inverso: a mobilização destes setores é, em larga medida, uma resposta às profundas injustiças produzidas pela própria ordem vigente (TRINDADE, 2015, p. 170)



Caldeira (2000), ao analisar as transformações urbanas de São Paulo<sup>60</sup> nas décadas de 1980 e 1990, identifica que há um padrão de segregação que se baseia no discurso do medo e da violência, produzindo “enclaves fortificados”, que são:

espaços privatizados, fechados e monitorados para residência, consumo, lazer e trabalho. A sua principal justificativa é o medo do crime violento. Esses novos espaços atraem aqueles que estão abandonando a esfera pública tradicional das ruas para os pobres, os “marginalizados” e os sem-teto (CALDEIRA, 2000, p. 211).

A mudança no padrão de segregação estaria relacionada, na perspectiva da autora, ao aumento das ocorrências de crime e de violência na década de 1980 e a mudanças econômicas, *mas também ao processo de redemocratização*:

Foi exatamente no momento em que os movimentos sociais eclodiam na periferia, quando sindicatos paralisavam fábricas e lotavam estádios para suas assembleias, quando as pessoas votavam para os cargos executivos pela primeira vez em vinte anos, que os residentes da cidade começaram a erguer muros e a se mudar para enclaves fortificados. Quando o sistema político se abriu, as ruas foram fechadas e o medo do crime se tornou a fala da cidade (CALDEIRA, 2000, p. 314).

O discurso do medo e do crime, que caracteriza um padrão de segregação urbana no Brasil, se relaciona com a democracia não somente quando analisamos que sua expansão coincide em larga medida com o processo de redemocratização brasileiro, de forma a inclusive poder “ser visto como uma reação à ampliação desse processo de democratização” (CALDEIRA, 2000, p. 255). Sua importância também se dá nos efeitos que provoca na esfera pública, ao dificultar, cada vez mais, a produção da cidade como local do encontro, que propicia a coexistência das diferenças e dos distintos grupos sociais. Afinal, os enclaves são “opostos à cidade, representada como um mundo deteriorado no qual não há apenas poluição e barulho, mas, o que é mais importante, confusão e mistura, isto é, heterogeneidade social” (CALDEIRA, 2000, p. 265).

Assim,

---

<sup>60</sup> Ainda que sua análise esteja centrada principalmente em São Paulo, a autora estabelece uma comparação com Los Angeles (Estados Unidos) e identifica que não é um processo exclusivo desse grande centro urbano, nem mesmo do Brasil: “A combinação do medo da violência, reprodução de preconceitos, contestação de direitos, discriminação social e criação de novas fórmulas para manter grupos sociais separados certamente tem características específicas e perversas em São Paulo, mas ela também reflete processos sociais de mudança que estão ocorrendo em muitas cidades” (CALDEIRA, 2000, p. 23).

[a] *fragmentação do tecido sociopolítico-espacial* da cidade vai tornando-a cada vez menos um *locus* da discussão pública livre e da possibilidade de uma vida pública criativa e que carrega os germes da emancipação e, cada vez mais, alguma coisa que, de algum modo, lembra elementos dos campos de concentração ou, como se preferiu antes, das prisões: cercas eletrificadas, muros, agentes de segurança. E, como se torna tão comum em prisões brasileiras, a isso se acrescenta (como nos campos de concentração nazistas ou soviéticos) a banalização da morte e a desvalorização da vida, os confinamentos, a crueldade, a covardia... (SOUZA, 2006, p. 21, grifos do autor).

Ainda que Brasília esteja passando por um crescimento de condomínios residenciais privados (MEDEIROS, CAMPOS, 2010, pp. 149-50), entendemos que a eficácia de sua segregação é tamanha que é possível realizar uma “ostensiva separação social” (CALDEIRA, 2000, p. 255) sem a construção de condomínios e muros, tendo em vista o isolamento produzido entre as regiões. Esse isolamento se sustenta, como descrevemos anteriormente, por longas distâncias, vazios urbanos, transporte precário, rigidez nas regras de construção, alto custo dos imóveis (também mantido pela Agência de Desenvolvimento do Distrito Federal – Terracap, que detém terrenos do DF e atua como agência imobiliária). Mas o discurso do medo do crime e da violência se torna também um mecanismo de produção de segregação importante a ser observado na capital federal, tendo em vista sua relevância para a segregação urbana verificada em outras cidades brasileiras, os efeitos que provoca na produção da cidade como local do encontro e a associação da “desordem” urbana à violência, desordem essa cuja “superação” foi central para o planejamento de Brasília.

Nesse sentido, nos detemos em analisar ações e discursos da população de uma das regiões de alta renda de Brasília, a Região Administrativa Lago Norte, tendo em vista que são as elites que promovem a autosegregação e que buscam um isolamento nos enclaves fortificados. Ao mesmo tempo, se pobres e negros são tidos como causadores da “desordem”, as elites são formadas pelo grupo social da “ordem”, pelo público da esfera pública burguesa que consolidou sua dominação política. Nos atentamos, dessa forma, aos mecanismos de produção de segregação inscritos nessas ações e discursos, que contribuem para a manutenção de uma esfera pública excludente, embora não nos eximimos de considerar, em nossa análise, posicionamentos que se mostraram contrários à segregação e que demonstram a complexidade das questões abordadas nesse trabalho e da relação entre dinâmica sociopolítica e dinâmica espacial.

### **CAPÍTULO 3: SEGREGAÇÃO URBANA NO LAGO NORTE**

Como discutido no capítulo anterior, Brasília é uma cidade que nasce segregada, cujo projeto buscava eliminar a “desordem” urbana percebida em outras cidades. Sendo a desordem urbana identificada, historicamente, como produzida nos territórios de pessoas pobres e, na contemporaneidade, com a violência (RIBEIRO, 2012; SOUZA, 2006), trata-se de uma segregação que é organizada a partir da exclusão dos mais pobres da cidade planejada e pela preservação das áreas nas quais residem as classes mais altas como um local seguro, distante do crime e da violência urbana. Como demonstrado a seguir, contribui fundamentalmente para essa preservação uma maior atuação da Polícia Militar, que não é ostensiva ou violenta com a população local das regiões de alta renda.

A segregação de Brasília demonstra uma importante relação com o isolamento promovido pelo medo do crime e da violência, que, no caso de outras cidades brasileiras, como São Paulo, se expressa na proliferação de condomínios residenciais privados (CALDEIRA, 2000). Ainda que esses condomínios existam no Distrito Federal, a configuração do espaço urbano permite um isolamento eficaz, sem que seja necessário fechar ruas e controlar a entrada de pessoas em determinadas regiões do DF. Destaca-se, nesse sentido, a Região Administrativa Lago Norte, cuja configuração socioespacial será explorada na seção seguinte.

Brasília, a capital política do Brasil, é então a cidade do desencontro, é a cidade planejada pelo Estado para que cada grupo social ocupe determinadas regiões, de forma rigidamente ordenada, ainda que a ocupação dos espaços de Brasília por grupos sociais específicos não tenha se sustentado formalmente, ao longo das décadas, sendo convertida para uma ocupação regida sobretudo pelo mercado. Sua segregação urbana se configurou como um aspecto central da cidade, marcada por alta fragmentação, dispersão e tendência de homogeneidade social em suas áreas.

O que se busca entender, ao olhar para as ações e os discursos de moradores de um espaço segregado, é em que medida eles se constituem em mecanismos de produção de segregação e, assim, enfraquecem a perspectiva da cidade como espaço de encontro. Não se trata de buscar uma relação de causalidade entre viver em um espaço segregado, produzir ações e discursos que produzem segregação e dismantelar o elemento democrático da cidade como espaço do encontro e do confronto, mas sim de analisar a maneira como esses elementos se correlacionam. E, mais do que isso, buscar compreender de que modo essas práticas segregacionistas contribuem para exclusão de certos setores sociais da esfera pública,

reproduzindo padrões de dominação política e social historicamente consolidados na sociedade brasileira. Como já apontado anteriormente, desvelar os mecanismos da produção de uma cidade excludente e da esfera pública correlata a essa organização espacial é tarefa essencial para uma análise crítica da realidade social em que estamos inseridos.

O que se observa, a partir da análise de uma das seis regiões administrativas de alta renda do Distrito Federal, é que a segregação em Brasília foi produzida pelo Estado, mas é reproduzida cotidianamente pelos grupos sociais mais ricos, beneficiados com essa segregação, com o apoio do Estado, especialmente da Polícia Militar do Distrito Federal (PMDF).

Há a prevalência de uma percepção de *democracia como supressão das diferenças*, que produz consensos a partir da exclusão dos diferentes – as pessoas que não residem no Lago Norte e, em menor medida, as pessoas que residem, mas que têm posicionamentos, análises e interesses distintos da “comunidade do Lago Norte”. Utilizaremos essa denominação, de “comunidade do Lago Norte”, pela referência dos próprios moradores a si mesmos, e não pelo conceito de comunidade. Nota-se que há um grupo de pessoas que compartilham de posicionamentos comuns, que pareceram majoritários nas reuniões analisadas, e que esse grupo reclama a existência de uma comunidade na região (o que também é mobilizado pelos representantes políticos e de instituições públicas presentes nas reuniões). Em geral, são pessoas que residem há mais de dez anos na região, mobilizam o tempo de residência para legitimar seus posicionamentos (como mencionado adiante) e são bastante participativas. Percebeu-se que algumas pessoas estavam presentes em todas as reuniões analisadas e que há uma articulação entre moradores, possivelmente movida por essas pessoas, mas que alcança um número maior de moradores.

A exclusão de não moradores se dá, primordialmente, por uma segregação urbana movida pelo medo do crime e da violência urbana, o que acaba por hostilizar pessoas que não têm um “perfil” de morador do Lago Norte (isto é, branco, de alta renda e escolaridade, como mostraremos adiante). Assim, essa exclusão fica evidente no tema da segurança, especialmente na implementação do programa Rede de Vizinhos Protegidos, mas também é demonstrada em posicionamentos analisados sobre outros temas.

### **3.1 SOBRE O CAMPO**

A presente pesquisa tem como objetivo compreender se as ações e os discursos da população de uma região segregada caminham no sentido de produzir mais segregação e, portanto, um espaço público menos democrático. Entende-se, a partir da literatura analisada,

que a produção de uma cidade segregada interfere na democracia à medida em que produz uma cidade apartada, que não permite o encontro e o confronto entre diferentes grupos sociais e, por suposto, de seus diferentes posicionamentos político-ideológicos (LEFEBVRE, 2001 [1968], p. 22).

A reprodução da segregação urbana por grupos sociais privilegiados desde a ascensão da burguesia e da formação de uma esfera pública branca, burguesa e masculina contribui para a manutenção de outros grupos sociais excluídos dessa esfera pública. Se a esfera pública burguesa, branca e masculina produziu uma cidade segregada, em que as possibilidades de encontro entre grupos e classes sociais distintas são consideravelmente reduzidas, a manutenção e a reprodução da segregação dificulta o alcance de uma democracia substantiva, para a qual o embate de ideias, concepções, crenças e valores políticos é fundamental. Nesse sentido, a segregação contribui para reforçar a exclusão de determinados grupos sociais da esfera pública dominante, reforçando a homogeneização social dessa esfera e resultando, portanto, na produção de um ambiente urbano pouco democrática.

Como já ressaltado anteriormente, não se trata de compreender que mudanças no espaço físico seriam suficientes para promover uma mudança social e o aprofundamento democrático da sociedade brasileira. De fato, são diversos os fatores que sustentam a exclusão de grupos sociais da esfera pública, já expressos na configuração da esfera pública moderna, baseados em aspectos estruturais da sociedade brasileira – as estruturas de classe, raça e gênero. Se assim acreditássemos, estaríamos incorrendo no erro dos arquitetos e urbanistas modernistas, dentre os quais os que projetaram Brasília, de que a transformação social seria promovida exclusivamente por meio de um espaço modificado, sem necessariamente intervir nos aspectos estruturantes dessa sociedade – apoiados nessa ideia, produziram uma cidade segregada, fragmentada e dispersa, com tendência a homogeneidade social em seus diferentes espaços. No entanto, entende-se que a configuração do espaço urbano é um dos elementos fundamentais para a sustentação ou a transformação de uma sociedade, ao mesmo tempo que é reflexo das estruturas sociais e das decisões políticas dessa mesma sociedade. Da mesma forma, há implicações de relações sociais espacializadas para a democracia (YOUNG, 2000, p. 196) que parecem relevantes para a compreensão dos entraves e das possibilidades para o alcance de uma democracia substantiva.

A partir dessa percepção, discutida nos capítulos anteriores, buscou-se compreender nessa pesquisa se pessoas pertencentes a esses grupos sociais privilegiados – mais especificamente, em termos de classe e raça –, que vivem em um espaço segregado, reproduzem

a segregação em suas ações e seus discursos, de forma a sustentar a exclusão de outros grupos sociais da esfera pública.

Para tanto, foram analisados as ações e os discursos de moradores da Região Administrativa Lago Norte, uma área elitizada do Distrito Federal, em reuniões públicas e entrevistas semiestruturadas, conforme apresentado adiante. Foram realizadas entrevistas com seis moradores e analisados quatro encontros: duas reuniões de moradores do Lago Norte com a Polícia Militar do Distrito Federal, em 21 de novembro de 2017 e 20 de junho de 2018; uma audiência pública, em 1 de março de 2018; e uma reunião do Conselho Comunitário de Segurança do Lago Norte (CONSEG Lago Norte), em 30 de janeiro de 2019.

### **3.1.1 Características da Região Administrativa Lago Norte**

O Lago Norte é talvez a região mais segregada de Brasília, no sentido de ter um isolamento espacial mais bem determinado. Isso se dá, em primeiro lugar, pelo fato de haver uma única via de acesso do Plano Piloto e da região Sul de Brasília para essa região, por meio da Ponte do Bragueto (enquanto, no Lago Sul, há três pontes). A população das regiões administrativas do norte do DF, por sua vez, acessa com mais facilidade o Lago Norte, mas se trata de um número reduzido de regiões, que têm uma população menor.<sup>61</sup> E, em segundo lugar, grande parte da região se localiza em uma península do Lago Paranoá, a Península Norte, cujo único acesso se dá pela Ponte.

A Região Administrativa Lago Norte é a 18ª região administrativa do Distrito Federal, criada pela Lei Distrital nº 641/94 de 10 de janeiro de 1994 e regulamentada pelo Decreto nº 15.516/94, de 17 de março de 1994. Anteriormente, o Lago Norte era parte da Região Administrativa Plano Piloto (RA I), assim como o Lago Sul (hoje RA XVI), que passaram a ter administração própria no mesmo ano. A RA é formada pelo Setor de Habitações Individuais Norte (península banhada pelo Lago Paranoá, que se divide em quadras do lago, QL; quadras internas, QI; e o Centro de Atividades, CA), Setor de Mansões do Lago Norte, Núcleos Rurais e o Setor Habitacional Taquari. Tem como limites, a norte, a RA I (Plano Piloto) e RA XVI (Sobradinho II); a sul, RA I; a leste, RA XXVIII (Itapoã), RA VII (Paranoá) e RA XVI; e a

---

<sup>61</sup> São cinco regiões administrativas que estão a norte do Lago Norte: Varjão, Sobradinho, Sobradinho II, Fercal e Planaltina. Itapoã está a leste, mas pode ser considerado, tendo em vista que o acesso por transporte público ao Plano Piloto de moradores dessa região se dá, principalmente, pela Ponte do Bragueto. A RA Paranoá se divide entre Lago Norte e Lago Sul. A população dessas cinco regiões mais Itapoã é em torno de 445 mil habitantes, uma população menor do que a de Ceilândia, na saída sul de Brasília. Se considerarmos a população do Paranoá, temos um número um pouco maior do que o de Ceilândia (PDAD, 2016a).

oeste, RA I, conforme demonstrado na figura 1. Ademais, circunda a RA XXIII, Varjão, que fazia parte do Lago Norte, mas foi separada em 2003.

**Figura 1**  
RA XVIII Lago Norte



Fonte: CODEPLAN, 2016e, p. 5.

Trata-se de uma região antiga do Distrito Federal, cuja ocupação do Setor de Habitações Individuais Norte (especificamente, as QL e QI) e do Setor de Mansões do Lago Norte teve início já na década de 1960 e se consolidou nos anos 1970, de acordo com o projeto urbanístico criado pela Novacap, apesar de a massiva ocupação da região ter sido realizada, de fato, a partir dos anos 1980. O Centro de Atividades, destinado inicialmente a atividades comerciais e institucionais, foi criado em 1981 e ampliado a partir de 1999, com a permissão de utilização do espaço para habitações. Os Núcleos Rurais, embora já ocupados, foram regularizados em 1997, pela Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro daquele ano, referente à aprovação do Plano de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT). E o Setor Habitacional Taquari

começou a ser implantado enquanto tal em 2002, de forma a regularizar a ocupação de lotes por residências, condomínios horizontais fechados e chácaras (CODEPLAN, 2016e).

Com exceção do Centro de Atividades, o Lago Norte (principalmente a Península) é utilizado para residências individuais exclusivas e para provimento de serviços para a população local, como escolas (públicas<sup>62</sup> e privadas), uma Unidade Básica de Saúde (UBS) e comércio – como mercados, padarias, postos de combustível, banco etc. Poucas construções são voltadas para a cidade como um todo, no sentido de só existirem nessa região. É o caso, por exemplo, do Clube do Congresso, do Parque das Garças e do Centro Internacional de Neurociências e Reabilitação – SARAH Lago Norte. Essa configuração é determinada por normas específicas voltadas para cada loteamento da RA,<sup>63</sup> que determinam que grande parte do espaço do Lago Norte seja utilizado para uso residencial unifamiliar ou de condomínio urbanístico (DISTRITO FEDERAL, s.d.).<sup>64</sup>

Trata-se ainda de uma região com relativa homogeneidade social, como discutido no capítulo anterior, provocada pelo histórico de ocupação da RA e alto custo de vida, que engloba não somente os preços de alugueis e terrenos, mas menor disponibilidade de comércio, estabelecimentos mais caros e baixa disponibilidade de transporte público,<sup>65</sup> além de uma predominância de residências grandes,<sup>66</sup> com piscina, quintal e, em alguns casos, quadras esportivas e campos de futebol.<sup>67</sup>

---

<sup>62</sup> A RA Lago Norte tem cinco unidades escolares públicas (DISTRITO FEDERAL, 2018, p. 39), mas a maioria dos estudantes (66,44%) da região frequentam escolas na RA Plano Piloto (CODEPLAN, 2016c, p. 26).

<sup>63</sup> É válido notar que uma nova Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) para o Distrito Federal foi sancionada pelo governador Ibaneis Rocha, em 15 de janeiro de 2019. Essa LUOS vinha sendo discutida desde 2013 e propõe uma harmonização das leis de uso e ocupação do solo de cada RA. As mudanças para o Lago Norte tratam, basicamente, de ampliar a permissão de uso da área, incluindo uso comercial, desde que as atividades ocorram no âmbito interno dos estabelecimentos, não causando distúrbios para a população local. Essa mudança desagradou moradores da RA, em especial os da Península Norte, como será apresentado adiante. Para essa análise, consideramos o uso e ocupação do solo previsto anteriormente, estabelecido pelas Normas de Gabarito (NGB) de cada loteamento do DF, sendo que somente a RA Lago Norte tem mais de 40 NGB.

<sup>64</sup> Embora o CA tenha uma quantidade significativamente maior de estabelecimentos comerciais e de serviços, ainda assim são, em geral, serviços que estão disponíveis em diversos locais, como correio, academias, mercados, padarias, lojas de material de construção etc., de forma que não seja necessário que pessoas que não residem na região se desloquem para lá para acessar a esses serviços e produtos. A exceção mais evidente é o Shopping Iguatemi, que é o único estabelecimento da rede no Distrito Federal, mas que é altamente elitizado.

<sup>65</sup> A depender da metodologia utilizada, entre 0,0% e 9,42% da população do Lago Norte é atendida por transporte público frequente, enquanto a média do Distrito Federal é de 56,52% e 72,58%, respectivamente em relação às metodologias aplicadas (LEAL, 2018, pp. 20-3).

<sup>66</sup> Os terrenos do Lago Norte, assim como os do Lago Sul e do Park Way, são em sua grande maioria unifamiliares, com dimensões entre 800 m<sup>2</sup> e 20.000 m<sup>2</sup> (GONZALES, 2010, p. 166).

<sup>67</sup> A RA Lago Norte é ocupada predominantemente por casas térreas e sobrados, sendo que só é permitido construir edifícios de apartamentos em uma pequena região – o Centro de Atividades. Quando se observam as imagens de satélite da região, é possível verificar que quase a totalidade das casas tem piscina, com uma maior concentração na Península Norte.



De acordo com dados da PDAD por Região Administrativa de 2015/2016 (CODEPLAN, 2016a), a RA Lago Norte tem uma população estimada (2016) de 37.455 habitantes, sendo 51,2% do sexo feminino e 48,8% do masculino. Em relação à faixa etária, 50,8% estão na faixa etária de 25 a 59 anos e os idosos (acima de 60 anos) representam 25,1%. Ainda, 59,6% declaram-se brancos, 31,8% pardos e 2,8% pretos. A maioria tem alto nível de escolaridade (56% com ensino superior completo, incluindo especialização, mestrado e doutorado) e é uma região de alta renda, com renda domiciliar média de 14,8 salários mínimos, sendo que 30,8% apresentam renda de 10 a 20 salários mínimos e 29,6% recebem mais de 20 salários mínimos (CODEPLAN, 2016a), o que coloca a RA no grupo de alta renda do Distrito Federal, com renda domiciliar maior que R\$ 10.000,00, conforme categorização da Codeplan (CODEPLAN, 2016a, p. 98). A renda *per capita* média mensal gira em torno de 6 SM. Em relação ao tempo de residência na RA, 28,9% residem na região entre um e cinco anos, 23,4% entre 15 a 24 anos e 20,5% há 25 anos ou mais (CODEPLAN, 2016c, p. 22).

A principal ocupação dos moradores do Lago Norte que têm trabalho remunerado e são maiores de 10 anos de idade é na administração pública, que representa 25,4% (federal e distrital, com uma pequena parcela, 0,13%, na administração pública do estado de Goiás), e 8,7% estão empregados em empresas públicas, federais ou distritais. A segunda principal ocupação é no comércio, que emprega 20,6% dessa população, e os setores de indústria, transporte e armazenagem e serviços imobiliários empregam menos de 1% em cada. Ainda, há pequena ocupação no setor de serviços domésticos (5,2%) e no de serviços gerais (5,2%). Dentre todos os moradores acima de 10 anos de idade, que exercem atividade remunerada ou não, 22,8% são aposentados e não trabalham, 1,2% não tem atividade e 5,0% está desempregado (CODEPLAN, 2016c).

O Lago Norte conta ainda com excelente infraestrutura urbana, com abastecimento de água e energia elétrica pelas redes gerais praticamente universalizados (respectivamente, 93,4% e 99,2%), assim como o serviço de coleta de lixo (96,0%, sendo que 77,6% dos domicílios contam também com coleta seletiva) (CODEPLAN, 2016c). Além disso, há altos índices de provimento de iluminação pública, rua asfaltada e calçada, ruas arborizadas e pontos de encontro comunitários (PEC). Quanto ao esgotamento sanitário, o índice de domicílios atendidos pela rede geral é um pouco menor do que a média do DF, de 80,6% em comparação a 85,5% do Distrito Federal, dado que a rede geral começou a atender o Lago Norte de forma mais abrangente apenas depois de 2011, situação semelhante a de outras RAs de alta renda no DF, como o Park Way e o Jardim Botânico.

### 3.2 SEGREGAÇÃO PROMOVIDA EM NOME DA SEGURANÇA

A RA Lago Norte é uma região que apresenta baixos índices de criminalidade, de acordo com a Polícia Militar do Distrito Federal, em reunião do dia 20 de junho de 2018. Segundo os dados apresentados nessa reunião, sobre o trimestre de março a maio daquele ano, houve 1 homicídio, nenhum latrocínio e lesão corporal seguida de morte, 18 roubos a transeunte, 6 roubos de veículo, 29 furtos em veículo, 1 roubo em comércio, nenhum roubo em residência e 6 furtos em residência. Os policiais militares pontuaram ainda que havia sete meses que não ocorria um roubo à residência no Lago Norte. Também se observou uma queda nos índices em comparação com o mesmo período de 2017.

Há importante presença da PMDF na região – dados da PDAD de 2015/2016 indicam que 68,8% dos domicílios contam com policiamento regular (índice um pouco maior do que a média do DF, de 62,03%) (CODEPLAN, 2016c) e, em fevereiro de 2018, foi inaugurada a sede do 24º Batalhão de Polícia Militar (24º BPM) na Península Norte, cuja realização contou com pressão da comunidade do Lago Norte sobre as autoridades locais. Uma das entrevistadas notou, inclusive, que o que percebe de significativo sobre o Lago Norte em comparação com outras RAs é a forte presença de forças de segurança pública, como o 24º BPM, o 34º Grupamento Bombeiro Militar (GBM) e a 9ª Delegacia de Polícia (DP).

Assim, observa-se que há considerável preocupação da população local com segurança, que se expressa sobretudo pela demanda da existência de serviços e equipamentos de segurança pública, além de alguma utilização de equipamentos e serviços de segurança privada.<sup>68</sup> Também notou-se, a partir da análise das duas reuniões da PMDF com moradores, que há uma proximidade expressiva entre alguns grupos de moradores e Polícia Militar, manifesta por meio de falas em que se fazia referência a pessoas presentes no local, a encontros anteriores e a atividades conjuntas, não somente no âmbito do trabalho, mas também em encontros sociais, promovidos por moradores para a PMDF, em agradecimento a seu trabalho.<sup>69</sup> Os policiais militares ressaltaram, por diversas vezes, a importância da confiança das pessoas que moram na RA Lago Norte no trabalho da PMDF e as contribuições que fazem, por meio de denúncias, de compartilhamento de informações e de agradecimentos públicos. A PMDF destacou ainda a

---

<sup>68</sup> A PDAD de 2015/2016 mostra que 35,2% dos domicílios contam com filmadora, 18,8% com vigia de guarda, 14,2% com cerca elétrica, 13,8% com empresa de segurança e 10,4% com monitoramento de segurança (CODEPLAN, 2016c).

<sup>69</sup> Durante o período da pesquisa, alguns moradores organizaram e financiaram um encontro de confraternização entre moradores e PMDF. Ainda, na reunião de 20 de junho de 2018, policiais militares comentaram que recebem visitas de moradores do Lago Norte no Batalhão, que levam pães, bolos e outros alimentos.

participação ativa da “comunidade do Lago Norte”, manifesta através da participação em reuniões com autoridades governamentais, audiências públicas, realização de abaixo-assinados e outros instrumentos de participação, além do estreito contato mantido com os policiais militares do 24º Batalhão da Polícia Militar, que atende a RA Lago Norte e o Varjão, seja por meio de conversas telefônicas ou visitas ao Batalhão.

Somado a isso, nas duas ocasiões os moradores também demonstraram confiança no trabalho da PMDF e disponibilidade em contribuir. Em contrapartida, notou-se uma expectativa dessas pessoas de receber maior atenção da Polícia Militar e um atendimento de melhor qualidade do que o prestado no restante do Distrito Federal, o que aparenta ser cumprido. A população local conta com algum atendimento via aplicativos (*Whatsapp Messenger*) e apoio técnico para adoção de medidas de segurança. Esse atendimento diferenciado também foi reforçado pela PMDF e ficou explícito quando um dos representantes do órgão declarou, durante o encontro de 20 de junho de 2018, que aprovaria uma maior destinação de recursos ao 24º Batalhão, tendo em vista que o engajamento das pessoas daquele local demonstrava a importância de se priorizar um atendimento adequado por parte da PMDF. Esse atendimento adequado só poderia ser feito com alocação de recursos, apesar de os crimes ocorridos no Lago Norte serem, em sua maioria, de atentado contra a propriedade, e não contra a vida, como ocorria em outros lugares – o que, em tese, deveria resultar em menor investimento da Polícia Militar na RA, visto a menor gravidade dos crimes. Essa declaração rendeu aplausos entusiasmados da plateia, em demonstração de satisfação e concordância com a destinação de investimentos para a segurança da RA, ainda que isso implicasse em redução de investimentos em outras áreas que têm crimes mais graves.

Nesse contexto, há importante adesão dos moradores do Lago Norte a um programa de segurança comunitária da PMDF – a Rede de Vizinhos Protegidos, que contribui para aprofundar essa relação entre instituição de segurança pública e população local, um dos objetivos do programa, de forma que os policiais passam a estar em contato estreito com um grande número de moradores.

A Rede de Vizinhos Protegidos do Distrito Federal foi inspirada em um programa de mesmo nome, criado pela Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) em 2004 e regulado, em um primeiro momento, pela Instrução nº 3.03.11/2011-CG da PMMG. Posteriormente, foi substituída pela Instrução nº 3.03.11/2016-CG, que trata da regulação de Redes de Proteção Preventivas no Estado de Minas Gerais, englobando “as Redes de Vizinhos Protegidos,

Comerciantes, Condomínios Residenciais, Imóveis Rurais, Escolas, Indústrias, Bancos, dentre outros segmentos lícitos e idôneos” (MINAS GERAIS, 2016, p. 6).

As Redes de Proteção Preventivas da PMMG foram desenhadas a partir do entendimento de que há uma sensação de medo e insegurança que é desproporcionalmente maior do que as efetivas incidências criminais no estado. Nesse sentido, objetiva-se não somente reduzir a criminalidade de fato, mas também aumentar a sensação de segurança da população dos locais onde o programa é implementado (MINAS GERAIS, 2016, p. 5). Isso se dá, no âmbito do programa, por meio da formação de uma rede entre pessoas que residem e/ou trabalham em determinado local e a Polícia Militar, de forma a facilitar a comunicação e a troca de informações entre essas pessoas e as forças de segurança pública, possibilitar uma aproximação entre a PM e a comunidade, ampliando a confiança na instituição, e estimular mudanças de comportamento da população, no que se refere a ações preventivas ao crime (MINAS GERAIS, 2016, pp. 5-8).

Outros estados implementaram projetos semelhantes, inclusive o Distrito Federal, que tem implementado a Rede de Vizinhos Protegidos desde 2017. De acordo com informações fornecidas pela PMDF em reunião com moradores da RA Lago Norte em 20 de junho de 2018, o Lago Norte foi a primeira região do DF onde a Rede foi estabelecida e, naquele momento, havia 84 conjuntos habitacionais da Península Norte (Setor de Habitações Individuais Norte), 19 conjuntos do Setor Habitacional Taquari e 3 das Áreas Rurais que participavam do programa, além de 2 conjuntos da RA Lago Sul, sendo que as duas RAs onde o programa foi implementado até aquele momento – Lago Norte e Lago Sul – são pertencentes ao grupo de RAs de alta renda do DF (CODEPLAN, 2016a, p. 98).

O programa é implementado por áreas do bairro, como um conjunto pequeno de quarteirões. Dada a configuração do Distrito Federal, que não é organizado em torno de bairros e quarteirões, mas sim de regiões administrativas e, dentro delas, quadras, blocos e conjuntos habitacionais, a segmentação dos espaços a serem vigiados por vizinhos se tornam mais evidentes e de fácil definição. Na Península Norte, onde o programa é mais amplamente implementado, as divisões se dão por conjuntos habitacionais, que são formados por cerca de 20 a 30 imóveis de uso predominantemente residencial, localizados em ruas sem saída. Para o estabelecimento da Rede de Vizinhos Protegidos, representantes do 24º BPM se reúnem com moradores do conjunto habitacional que têm interesse em aderir ao programa para explicá-lo e apresentar como se dá a sua implementação, além de fornecer orientações gerais para prevenção de crimes.

A reunião de moradores com a PMDF, realizada em 21 de novembro de 2017 no âmbito da Rede, foi acompanhada pela pesquisadora, como observação participante, com o intuito de compreender o funcionamento do programa e os mecanismos utilizados para garantir a segurança da região administrativa com o apoio da população local, bem como analisar os discursos dos moradores presentes. O encontro foi realizado no período noturno, teve duração de cerca de duas horas e contou com a participação de dois policiais militares e cerca de 20 moradores da Península Norte.

Antes da apresentação da Rede de Vizinhos Protegidos e de sua metodologia, os policiais que conduziram a reunião fizeram uma extensa introdução que objetivava, segundo eles próprios, alinhar o entendimento entre os presentes sobre o contexto brasileiro de forma geral, a partir de uma visão de que há um “colapso social” que leva ao aumento da criminalidade. Nesse sentido, são apontados diversos elementos que explicariam e caracterizariam esse colapso social, com destaque para os serviços de baixa qualidade prestados pelo Estado (nomeadamente, saúde, educação e segurança) e uma “divisão” da sociedade levada a cabo por pessoas (sem uma caracterização específica), que separam homens e mulheres, brancos e negros, heterossexuais e homossexuais, ricos e pobres.

A divisão da sociedade, associada à baixa qualidade dos serviços públicos, levaria a uma vitimização de parcela da sociedade, que justificaria a concessão de benefícios não meritocráticos, tais quais bolsas e financiamentos facilitados – uma clara referência a programas de transferência de renda, como o Programa Bolsa Família, e o financiamento estudantil, como o Programa Universidade para Todos (ProUni), utilizados como exemplos na reunião. Provocaria, também, uma percepção por parte das “vítimas” da sociedade e do Estado – na fala dos policiais, identificadas como as pessoas pobres – de que podem roubar, visto que há uma dívida da sociedade com elas que precisa ser paga.

E, no mais, justificaria uma política de não encarceramento, expressa pela percepção dos policiais e de moradores do Lago Norte de que bandidos são retidos pela Polícia Militar, mas soltos pela Justiça – o que aparece também na reunião do Conselho Comunitário de Segurança do Lago Norte (CONSEG Lago Norte), de 30 de janeiro de 2019.

Entende-se, portanto, que o policial reconhece que existe uma divisão da sociedade, forjada ou verídica, e que essa divisão traz problemas para a sociedade que acarretam, em última instância, em um aumento da criminalidade – vista como o grande problema urbano brasileiro contemporâneo. É essa divisão entre homens e mulheres, brancos e negros, ricos e pobres e heterossexuais e homossexuais que produz grupos sociais que são desprivilegiados nessa

estrutura social ou, como coloca o policial, que são vítimas da sociedade e do Estado. Em sua análise, as vítimas estariam restritas às pessoas pobres, ainda que, nessa lógica, a divisão da sociedade produziria outras “vítimas” – mulheres, negros e homossexuais. Com exceção da população LGBT,<sup>70</sup> trata-se dos grupos sociais identificados anteriormente como os grupos excluídos da esfera pública.<sup>71</sup> No entanto, o que se observa é que o problema identificado pelo policial é de uma divisão da sociedade que aparenta, por sua fala, ser forjada e, assim, provoca um aumento da criminalidade, e não pela constatação das desigualdades estruturantes da sociedade brasileira que, de alguma forma, provocam essa divisão. Assim, o “colapso social” brasileiro e o conseqüente aumento da criminalidade, na perspectiva do policial, não estariam relacionados aos efeitos das desigualdades sociais, que exclui grupos sociais inclusive da política e, no que também nos interessa, do centro das cidades, mas sim da *enunciação* dessa divisão.

Contraditoriamente, a solução para a criminalidade não seria a dissolução dessa divisão social, mas sim um reforço da transposição (ou do reflexo) dessa divisão para o espaço físico. A solução para a criminalidade que ocorre no Lago Norte e, portanto, para o alcance da ordem urbana nesse espaço seria produzida por meio de um afastamento de pessoas de grupos sociais distintos dos que residem na região ou, como exposto, dos pobres, e um fortalecimento do grupo de moradores por meio da mobilização do argumento de que são uma comunidade – o que é feito pela PMDF, no programa de segurança comunitária, e pelos próprios moradores. Ou seja, seria a produção de mais divisão – ou, pensando em sua expressão no espaço, de mais segregação –, o que ficará evidente a seguir, quando descrevemos as recomendações de segurança expressas no programa.

No mais, notou-se que há uma percepção de que crimes são tolerados no Brasil e seus causadores são poupados de punição, mas com um foco no crime supostamente praticado pela população pobre, o “crime que choca”, como apontado por um dos policiais militares, que é o crime que estaria no escopo da prevenção promovida pela Rede de Vizinhos Protegidos. Essa é uma análise difundida no Brasil e que se refletiu, de maneira mais explícita e ampla, nos discursos de candidatos (e de parte da população) durante o período eleitoral de 2018, que

---

<sup>70</sup> O termo LGBT abrange todas as pessoas que infringem a heteronormatividade, isto é, gays, lésbicas, bissexuais, travestis, transexuais, intersexuais, *queer* e demais grupos identitários. São variadas as siglas utilizadas para a amplitude de grupos, como LGBTI, LGBTQT, LGBTQT+, mas optou-se por empregar a sigla mais utilizada pelos movimentos sociais brasileiros que trabalham com essa pauta.

<sup>71</sup> Embora reconhecemos que a população LGBT tem menor garantia de direitos e inclusão política, não nos aprofundaremos nas questões que envolvem identidade de gênero e sexualidade nesse trabalho, devido ao recorte e à viabilidade da pesquisa e pelo fato de não serem questões que apareceram no campo de forma significativa, mas que ficaram restritas a essa fala mencionada.

propunham uma ação mais enérgica do governo no sentido da punição, o que estava expresso no discurso e no programa de governo do candidato eleito à Presidência da República, Jair Bolsonaro, pelo Partido Social Liberal (PSL), e do candidato eleito ao Governo do Distrito Federal, Ibaneis Rocha, pelo Movimento Democrático Brasileiro (MDB). Na atual conjuntura brasileira e do DF, é um posicionamento que fundamenta uma política de criminalização da pobreza pela Polícia Civil e pela Polícia Militar no Distrito Federal, o que esteve expresso na reunião do CONSEG Lago Norte, já em 2019, primeiro ano do governo de Ibaneis Rocha, quando um policial civil declarou que “o papel da polícia é criminalizar”, o que rendeu manifestações de apoio dos moradores presentes na reunião.

A vinculação dessa tolerância a crimes e criminosos aos programas de transferência de renda e a políticas públicas de uma forma geral aponta para uma relação estabelecida entre pobreza e criminalidade, embora essa relação não seja explicitamente afirmada pelos moradores e pela PMDF – de fato, negam que sua percepção seja essa e mencionam que tanto pobres como ricos cometem crimes. No entanto, essa vinculação parece se confirmar quando a solução proposta para a redução da criminalidade na RA é a hostilização de pessoas que aparentam não residir na região, o que significa dizer, basicamente, as pessoas negras e pobres.

Trata-se de uma visão de que essa parcela da população seria causadora da desordem urbana, que, na contemporaneidade, é reconhecida na violência (RIBEIRO, 2012; SOUZA, 2006), uma percepção que está presente na formação social brasileira e na história do planejamento urbano, conforme discutido no capítulo anterior. Reproduz-se, no Lago Norte, a noção de que a origem dos problemas sociais e urbanos está nos territórios da população pobre e a solução para esses problemas é, então, o afastamento da população pobre da região.

Como aponta Caldeira,

[...] a repressão ao crime tem estado entrelaçada com a repressão de revoltas populares, greves e movimentos de oposição política. Nesse sentido, *o Estado brasileiro e a polícia nunca fizeram uma distinção entre classes trabalhadoras, oposição política e classes perigosas* (CALDEIRA, 2000, p. 152, grifos nossos).

Assim, da mesma forma como Brasília é mantida como planejado por meio da segregação urbana, o Lago Norte é mantido com sua alta qualidade de vida, ocupação e trânsito pela população de alta renda do DF por meio do isolamento da região e de seus moradores, afastando pobres, que são tidos de antemão como perigosos.

É, então, a partir dessa análise do “colapso social” que se propõe a Rede de Vizinhos Protegidos e se justifica sua lógica de organização e de funcionamento. Trata-se de uma Rede cujo propósito é garantir a segurança da comunidade e promover uma troca de informações entre os moradores e a Polícia Militar, mas que se organiza a partir de práticas segregacionistas, que buscam fortalecer a integração dos moradores da região ao mesmo tempo em que promove o afastamento das “classes perigosas”.

Para operacionalizar essa troca de informações, forma-se um grupo de mensagens instantâneas no aplicativo *Whatsapp Messenger*, onde participam os moradores de determinado conjunto habitacional, além de um ou mais representantes da Polícia Militar do Distrito Federal. Esse grupo é destinado, exclusivamente, a mensagens relacionadas a alertas de segurança e a situações de emergência, em que é necessária uma atuação da PMDF. Os alertas de segurança variam entre notificações de que há pessoas “estranhas” na rua do conjunto, avisos sobre pessoas que abordaram os moradores, na rua ou em suas casas (por exemplo, tocaram a campainha pedindo doações), carros considerados suspeitos, casas abertas e informações sobre ocorrências de crimes na rua (roubos e furtos a casas e carros).

Além do grupo, há instalação de placas em cada casa (figura 2) e na entrada do conjunto, com o intuito de que isso iniba a atuação de possíveis assaltantes.



## Figura 2

Placa do programa Rede de Vizinhos Protegidos, instalada na entrada de um conjunto habitacional do Lago Norte



Fonte: Autoria própria, 2019.

Por fim, há uma orientação da PMDF para que os moradores inibam a presença de pessoas “estranhas” à RA. Essa inibição se dá por meio da utilização de apitos: quando um vizinho avistar uma pessoa que considere suspeita no conjunto e se sentir ameaçado, deve utilizar o apito. Os outros vizinhos, por sua vez, quando escutarem o som do apito, devem fazer o mesmo, de forma que todas as casas comecem a emitir esse som. O apito se constitui como um alarme e tem o intuito tanto de hostilizar o suspeito, quanto de emitir um alerta para todas as outras casas do conjunto, de maneira simples e rápida, de acordo com a avaliação da PMDF.

Durante a reunião mencionada, os policiais militares recomendaram aos moradores que não doem roupas e alimentos a pessoas que vierem pedir em suas casas, de forma que não haja incentivos para que retornem à região administrativa, nem que reúnam informações sobre a casa, seus habitantes e hábitos cotidianos, o que contribui para a ocorrência de furto. Da mesma forma, recomenda-se que, caso se sintam ameaçados, é válido notificar a presença de trabalhadores, como entregadores de panfletos, carros de gás, adestradores de animais domésticos, entre outros. Assim, como a recomendação foi adotada pelos moradores, a presença de pessoas em situação de rua e a solicitação de doações nas casas, bem como a presença de

qualquer pessoa não compreendida como um morador, são eventos que são notificados no grupo de *Whatsapp* aos demais moradores e à PMDF.

Tendo em vista que a pesquisadora é moradora de um dos conjuntos habitacionais do Lago Norte que aderiu à Rede de Vizinhos Protegidos, foi possível observar um conjunto de notificações e informações compartilhadas, de maneira a amparar a análise sobre a questão da segregação. A identificação de pessoas “não pertencentes” a esse bairro, isto é, que não se assemelham a seus moradores e são, portanto, suspeitas, não difere do que ocorre nos enclaves fortificados analisados por Caldeira – “[a] imagem do suspeito é feita de estereótipos e, consequentemente, os sistemas de triagem discriminam especialmente os pobres e os negros. Os porteiros [nesse caso, os moradores] não incomodam as pessoas que têm os sinais de classe certos, mas podem chegar a humilhar os que não têm” (CALDEIRA, 2000, p. 319).

Dois situações vivenciadas pela pesquisadora deixaram essa questão explícita: a primeira tratou-se de uma troca de mensagens de texto entre moradores, na qual uma moradora alertava o restante que deveriam tomar cuidado, dado que havia um “rapaz escuro” na rua, pedindo um copo de água nas casas. Segundo a moradora, o rapaz não estava fazendo algo que pudesse ser identificado como suspeito ou ameaçador da segurança dos moradores. Contudo, ainda que a moradora tenha dito que não se tratava de discriminação racial quando foi confrontada, é notório que o alerta se devia ao fato de ser um homem negro em uma rua a qual ele não “pertencia”, por isso a necessidade de mencionar sua raça, além de estar, de alguma forma, pedindo doações. Não houve informações sobre suas vestimentas, modo de abordar a moradora ou eventuais tentativas de entrar no domicílio. No entanto, sua presença foi incômoda e amedrontadora o suficiente para que fosse compartilhada com os demais como um alerta de segurança, seguindo a recomendação da PMDF.

Em um segundo momento, outra moradora alertou seus colegas de rua de que havia duas crianças e uma adolescente circulando nessa rua. Nos dois casos, moradores de três casas, que aqui identificaremos como casa A, B e C,<sup>72</sup> questionaram os alertas, tendo em vista seu caráter discriminatório, e foram repreendidas por estarem “vendo discriminação onde não há”. No segundo caso, a moradora da casa A foi mais incisiva em sua argumentação, visto que as crianças e a adolescente mencionadas eram amigas dessa moradora, o que fez com que a discriminação fosse mais incômoda.

---

<sup>72</sup> Dado que as casas são numeradas, optou-se por utilizar letras para a identificação, facilitando a descrição dos episódios e preservando a identidade das moradoras.

A segunda situação vivenciada pela pesquisadora tratou-se da expulsão de uma pessoa em situação de rua, que estava dormindo na frente de uma das casas (casa D). Nesse caso, moradores de outras casas notificaram os proprietários da casa D, que estavam em viagem, que havia uma pessoa em situação de rua dormindo em frente ao seu portão. Em uma ação “solidária” aos vizinhos da casa D, esses moradores ligaram para a Polícia Militar do Distrito Federal para que expulsasse essa pessoa do lugar ao qual ela não pertencia, chamado que foi atendido prontamente pelos policiais militares.

Além disso, observa-se com frequência que um dos moradores aborda pessoas consideradas suspeitas, que estejam circulando na rua do conjunto habitacional, para saber quem são e o que estão fazendo no local, ação pela qual os moradores se mostram gratos. Nesse contexto, ocorreram situações em que a pessoa abordada era uma trabalhadora, que estava prestando serviços para uma das casas, e aguardava ser atendida pelos moradores da casa ou aguardava a chegada de outros colegas de trabalho. Caso não esteja nessas condições, a pessoa é intimidada a sair daquele local, caso contrário terá “problemas com a polícia”. Nota-se que esta não é uma prática recomendada pela PMDF, no sentido de constar no programa de segurança comunitária, embora não se tenha presenciado um desestímulo dessa prática por parte da Polícia Militar. Trata-se de uma ação voluntária do morador, de iniciativa própria, que não é solicitada pelos moradores ou pela PMDF, mas se entende que contribui para a segurança da rua e dos vizinhos. Nesse caso, a segurança é garantida não somente pelo constrangimento de pessoas consideradas suspeitas, mas por uma ameaça, que se fundamenta na percepção de que aquele espaço é de uso exclusivo dos moradores e de pessoas convidadas ou contratadas por eles e que qualquer outro, pobre e negro, é um potencial criminoso.

O que passa no Lago Norte é bem sintetizado por Marcelo Lopes de Souza, ao analisar as relações de poder que se expressam no espaço, tomando como base o Rio de Janeiro:

o escapismo hipócrita dos privilegiados (manter os pobres longe de suas vistas nos condomínios, a não ser como empregadas domésticas, porteiros, faxineiros etc.) se combina com uma histeria persecutória que não esconde seus vieses racistas e classistas [...] O importante é “enquadrar” os pobres. A pobreza e a pele escura são, para a classe média branca ou pseudo-branca, para os “neo-sinhozinhos” e as “neo-sinhazinhas” de hoje, *em si* criminogênica e, portanto, suspeita, ou, mesmo, culpada de antemão (SOUZA, 2006, p. 19, grifos do autor).

É também nessa mesma linha de raciocínio que repousa a análise de Kowarick sobre o cotidiano urbano brasileiro:

Insegurança, medo, ameaça, perigo e crime tornaram-se assuntos dominantes das falas, no mais das vezes acusativas, do nosso cotidiano urbano. [...] transformaram-se em elementos que estruturam múltiplas práticas sociais de caráter defensivo, repulsivo ou repressivo que, para mais ou para menos, perpassam todas as camadas da sociedade brasileira, tornando-se tema recorrente e espetacular de noticiários e reportagens da grande mídia: a violência constitui um elemento estruturador, ao mesmo tempo banal e assustador, nas ações e pensamentos do dia a dia de nossas metrópoles. Esse cenário sociocultural de acirramento dos imaginários que olham os outros, os despojados de humanidade, como ameaçadores, acaba por acentuar o que tem sido denominado *mentalidade exterminatória* [...]. [...] não se trata apenas de isolar, confinar ou banir mas, seguindo as trilhas de Hannah Arendt, de negar ao outro o *direito de ter direitos*: é o instante extremo em que representações e práticas levam à exclusão do outro, tido e havido como encarnação da periculosidade e, portanto, passível de ser eliminado (KOWARICK, 2009, p. 92; grifos no original).

O reflexo disso é a produção de regiões da cidade fortemente hostis à presença, à circulação e à permanência de pobres e negros, do “outro” que representa o perigo. Logo, também no Lago Norte “o dia a dia nas cidades está se transformando numa negociação constante de barreiras e suspeitas, e é marcado por uma sucessão de pequenos rituais de identificação e humilhação” (CALDEIRA, 2000, p. 319).

É importante notar que os conjuntos habitacionais do Lago Norte são ruas pouco movimentadas, dado que não dão acesso a outras vias, as casas são de uso residencial e não há pontos de ônibus. Assemelham-se a ruas de condomínios residenciais fechados (cercado por muros), na medida em que servem para deslocamento de moradores e de trabalhadores e prestadores de serviço das casas. De fato, um morador comentou, durante a audiência pública, que “nós vivemos num grande condomínio” e uma das entrevistadas mencionou que optou por morar no Lago Norte pelo fato de sua configuração se assemelhar à de um condomínio murado, o que a tranquiliza em relação à segurança, uma vez que dificulta a entrada e a permanência de pessoas que não habitam a região e a realização de crimes:

Eu, por exemplo, escolhi morar aqui porque era dessa forma, dessa configuração, porque era uma península, porque era fechado aqui. Era como se eu estivesse num condomínio grande, que não tem guarda, não tem cerca, mas é um condomínio. Que é o próprio Lago Norte, a configuração geográfica dele. Então eu gostei disso, gosto disso. É [um condomínio] sem que necessariamente tenha um guarda na porta, controlando quem entra e quem sai, mas a própria configuração dificulta pessoas que não têm nada a ver com aqui estar aqui né [...]. Eu acho que, em questão de segurança, nós temos a sorte de ser uma península, que isso realmente dificulta a pessoa roubar e sair. Porque você tem que vir com carro né, o ladrão... tem que se organizar

bastante. A saída tem a polícia na [Quadra Interna] 5. Quer dizer, aqui, quanto mais pro final [da Península], mais seguro, eu acho (mulher, 66 anos, parda, ensino superior completo).

No entanto, além de a própria rua ser pública, há equipamentos públicos próximos a essas áreas, como parques e Pontos de Encontro Comunitário (sendo que alguns dão acesso ao Lago Paranoá), que se constituem como espaços de lazer e usufruto da população do Distrito Federal como um todo. Logo, embora tenha semelhanças com condomínios fechados, trata-se de uma região da cidade – o que, por si só, é suficiente para que ações como as descritas não possam ser banalizadas – que dispõe de espaços disponíveis a todas as pessoas e que, portanto, deve permitir a presença de grupos sociais diversos.

É fato que não é uma posição consensual que o campo da pesquisa apresentou, nem existe uma vontade expressa dos moradores, no sentido de ser verbalizada, de impedir a entrada de moradores de outras RAs no Lago Norte. Essa mesma entrevistada (cujo trecho da entrevista foi reproduzido acima), apesar de reconhecer que a dificuldade de acessar o Lago Norte gera benefícios em termos de segurança, compreende que é uma região que deve permitir a circulação de pessoas de outros locais e o usufruto de seus serviços e equipamentos, inclusive os de lazer:

[Transformar o Lago Norte em um condomínio privado] é inviável né, não pode, a rua é pública, as pessoas têm direito de ir e vir, tem um parque maravilhoso, o Parque das Garças, então as pessoas frequentam né e tudo, tem o Sarah Kubistchek, o hospital SARAH, que as pessoas vêm para fazer fisioterapia e tudo. Então eu sou contra que seja fechado, mas eu acho que essa configuração geográfica é uma coisa que, a mim, por exemplo, me encantou (mulher, 66 anos, parda, ensino superior completo).

Outra entrevistada mencionou que, dentre os benefícios de viver no Lago Norte, está a segurança, o silêncio e a tranquilidade da região. No entanto, reconhece que esses benefícios são gerados a partir da segregação urbana, que isola o Lago Norte e dificulta o acesso e a permanência de pessoas que não residem na região, não somente no que se refere à possibilidade de cometer crimes, mas também de usufruir dos espaços e equipamentos:

Eu acho que o bom de viver aqui é a segurança, a tranquilidade, o silêncio... Mas não é bom né, porque só é assim por causa da segregação (mulher, 33 anos, branca, ensino superior completo).

Um terceiro entrevistado entende que há uma ligação entre a dificuldade de acessar a RA e a segurança, mas prioriza a mobilidade urbana e a disponibilidade de transporte público em detrimento da segurança:

Não quero fazer apologia, acho que a violência tem razões muito específicas. Eu acho que ela tem solução sim, mas é aquela coisa, se eu, pessoalmente, se eu fosse escolher entre um pouquinho mais violento, com mais comércio e transporte do que uma coisa mais como Brasília, eu escolheria... Talvez Águas Claras, eu acho que Taguatinga hoje está bem barra pesada, mas talvez Águas Claras, meio termo (homem, 41 anos, preto, ensino superior completo).<sup>73</sup>

Essas divergências entre acessibilidade ao Lago Norte e garantia de segurança aparecem também no que se refere à discussão sobre a construção de uma segunda ponte de acesso à RA. Como mencionado anteriormente, o Lago Norte tem uma única via de acesso pelo Plano Piloto – a Ponte do Bragueto. Segundo alguns entrevistados, os recursos financeiros utilizados na construção da Ponte JK, terceira ponte que liga a Asa Sul ao Lago Sul e, por sua vez, a cidades-satélites na saída sul, eram para ter sido utilizados na construção de uma segunda ponte que ligasse a Asa Norte (próximo à Universidade de Brasília) ao Lago Norte e a Sobradinho. Inclusive, a construção dessa ponte está prevista na Lei nº 4.566, de 4 de maio de 2011, que dispõe sobre o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal (PDTU-DF), e há um projeto elaborado para tanto. Todavia, esse projeto nunca saiu do papel e, de acordo com informações dadas por alguns entrevistados, há uma grande pressão de parte da população do Lago Norte para que a ponte não seja construída, o que tem sido determinante para sua não operacionalização. O que alegam os moradores contrários à segunda ponte da saída norte, segundo os entrevistados, é que provocaria um aumento das ocorrências de crime e violência na região. Por outro lado, a maioria dos entrevistados (83,3%) mostraram-se favoráveis à construção da segunda ponte, visto que compreendem que acessibilidade e segurança são questões distintas.

Agora, o Lago Norte é um lugar relativamente bem cuidado, mas ali tem que ter mais saídas. Desde o projeto de Brasília, está previsto a construção de uma ponte ligando ali perto da UnB, perto do CO [Centro Olímpico da UnB], e vai entrar mais ou menos na [Quadra do Lago] 10, passa para o lado de lá e tem uma ponte que vai para o outro lado [RA Sobradinho]. Eu sou totalmente favorável a isso, mas existem algumas pessoas que não são. Porque já fizeram três enquetes, pesquisas, para saber se queria ou não essas pontes. Todas as

---

<sup>73</sup> Águas Claras e Taguatinga são duas regiões administrativas do Distrito Federal. O entrevistado entende que são RAs que têm características parecidas a de outras cidades brasileiras, com mais comércio, transporte público e circulação de pessoas, ao mesmo tempo que têm mais ocorrências de crime e violência que a RA Lago Norte.

vezes, assim, por 70% dos votos, querer a ponte ganhou, mas, talvez por questões de interferências políticas, não foi feita a ponte [...] Acho que isso [aumento das ocorrências de crime e violência por causa da ponte] é uma grande bobagem. Se você observar o índice de criminalidade do Lago Norte, você vai ver que não é diferente do Lago Sul, que tem várias saídas (homem, 72 anos, raça/cor não declarada, ensino superior completo).

O problema da ponte é muito comentado aqui. Tem uns prós e contras. Na verdade, é uma mistura de discussão entre a questão segurança e a questão transporte. É dizer “eu não quero a ponte”, que é transporte, por causa da segurança. Só que as pessoas não percebem que são discussões distintas; transporte é transporte, segurança é segurança. Se vão fazer a ponte, vão fazer a ponte porque eu cheguei num ponto de engarrafamento que eu preciso ter uma saída mais rápida e que eu preciso jogar um fluxo de carro. No Lago Sul, fez três pontes, por quê? Porque a primeira não deu conta, a segunda não deu conta, a terceira não deu conta e tá... então vai chegar um ponto que eu preciso colocar ponte aqui, porque tem carro demais e precisa fluir. E a segurança, segurança por uma parte você cuida da segurança independente da ponte. Você tem que prestar contas da segurança com ponte ou sem ponte. Se colocou ponte, bom, “que equação eu tenho que rearrumar pra segurança continuar sendo razoável com ponte?”. Então, são questões distintas, mas as pessoas que discutem um tema, discutem muito confundindo o problema de transporte com o de segurança. E a ponte não foi feita porque ainda não houve uma pressão. Ou seja, a pressão que havia agora “está engarrafado”, sim, mas eu tenho que fazer uma solução ali na saída do Bragueto, então fizeram toda aquela solução que, na verdade, ali é só um pedaço<sup>74</sup> [...] Quando isso estiver pressionando de novo, “bom, agora eu tenho que fazer uma ponte aqui pra desafogar”. E aí independe de segurança. Eu preciso desafogar porque o transporte está requerendo isso. Acabou. Então vai ter um momento que vai mudando (homem, 68 anos, raça/cor não declarada, ensino superior completo).

Eu sou favorável [à construção da segunda ponte]. Mas é o tipo do negócio, eu sou favorável por causa de um pensamento racional. Digamos que, ao invés de ter sido aquela ponte lá da Asa Sul,<sup>75</sup> tivesse sido a ponte do Bragueto que tivesse desmoronado. Pronto, teria uma crise de trânsito, de tráfego aqui em Brasília. Porque lá está parado até hoje, ainda não refizeram lá, então ainda tem um desvio. Aqui não teria por onde desviar. O pessoal do Lago, pra ir pra cidade, teria que todo mundo ir lá no Noroeste para poder entrar aqui. E quem vem aqui de toda essa área de Sobradinho, Planaltina, fora as dezenas de condomínios, cara, ia ser um perereco. Então é óbvio que tem necessidade de ter uma alternativa. Agora quem mora aí no Lago se sente mais seguro com o trânsito restrito aos moradores. Mas contraria a lógica, porque a questão da segurança... e você vê, mesmo com o trânsito restrito aos moradores, além do CA, pra lá [no sentido do final da Península Norte], interessaria aos moradores transitar. E quantos assaltos. E o principal motivo que os moradores que não querem a segunda ponte alegam é a questão da segurança, mais nenhuma outra. E o Lago é assaltado aí quase todo dia (homem, 67 anos, branco, ensino superior completo).

---

<sup>74</sup> O entrevistado se refere às obras que estão sendo realizadas na saída norte de Brasília, no Trevo de Triagem Norte, com o objetivo de reduzir o engarrafamento da região, que atinge a RA Lago Norte, mas principalmente as RAs Sobradinho, Sobradinho II e Planaltina.

<sup>75</sup> O entrevistado se refere a um viaduto do Eixo Rodoviário da Asa Sul que desmoronou em 6 de fevereiro de 2018.

Embora haja posicionamentos divergentes que demonstram a complexidade dessa questão, há uma forte tendência à reprodução da segregação urbana na RA. Em que pese o fato de a maioria dos entrevistados ser favorável à segunda ponte, nota-se que há uma rejeição significativa na RA, que mobiliza o argumento do aumento do crime e da violência, que seria ocasionado por ampliação do acesso e da possibilidade de permanência de pessoas oriundas de outras localidades – ou, mais especificamente, de pessoas pobres, se associamos essa rejeição ao programa de redução de violência adotado pela PMDF e pelos moradores do Lago Norte. Essa rejeição constitui-se como um mecanismo de reprodução da segregação urbana do Lago Norte e, como notado por um entrevistado no trecho transcrito acima, impede a implementação da política pública muito provavelmente pela maior influência política de moradores da região.

Sobre a influência política, é importante lembrar que, como mencionado anteriormente, havia quatro deputados (um federal e três distritais) que participaram da audiência pública, sendo que, com exceção da deputada distrital que promoveu e presidiu a audiência, o restante é morador do Lago Norte. Os dois deputados distritais que residem na região foram reeleitos em 2018 e o deputado federal foi candidato a governador e recebeu mais de 80 mil votos (5,88%) no primeiro turno (BRASIL, s.d.). No mais, uma moradora presente na audiência foi eleita deputada federal pelo DF em 2018, com o terceiro maior número de votos válidos (BRASIL, s.d.). A fala de um dos deputados distritais na audiência, que menciona que foi contatado por telefone por moradores, expressa a proximidade com a população local:

*[e]u recebi algumas ligações, inclusive de familiares, sobre esse aumento dessa, esse rebaixamento, vamos dizer assim, da velocidade. Que não foi combinado, nada, na verdade, que foi feito aqui com vocês foi combinado, tá certo? Na época, eu liguei para o diretor do DER à época e falei assim: “Diretor, por que você aumentou (sic) a velocidade?”, “Ah, deputado, não vamos conversar muito sobre isso aí não, isso aí foi conversado com os moradores e o pessoal não precisa reclamar muito porque são apenas 2 minutos do início até o final [da Península] de diferença”. Está certo? Não é bem assim, ele não mora aqui, não conhece a realidade daqui, não conversou com as pessoas daqui. Então eu faço um apelo aqui ao DER que desfaça esses erros que aconteceram aqui, tá certo? (deputado distrital).*

Além da rejeição à segunda ponte se constituir como um mecanismo de segregação, no âmbito da Rede de Vizinhos Protegidos, amplamente aderida pelos moradores, busca-se alcançar a redução da criminalidade na Região Administrativa Lago Norte por meio da exclusão dos pobres da própria região, de maneira que sua circulação fique restrita a um fim – trabalho, utilização dos serviços de saúde, escola – e, portanto, ao período e aos locais específicos de



trabalho e de atendimento. Pelo que se observou, há grande probabilidade de que qualquer pessoa pobre e negra que esteja circulando pelo Lago Norte fora dessas condições, isto é, à noite e nos finais de semana ou em locais onde não há serviços públicos, seja hostilizada pelos moradores ou pela PMDF.

Destarte, o que se reproduz na região é uma vigilância da ocupação e dos usos da cidade, a “[d]itadura do olho [...] do Patrão e do Policial” (LEFEBVRE, 2008 [1972], p. 144), como mencionado no segundo capítulo, sendo o patrão representado pelos próprios moradores, que, inclusive, são os padrões dos trabalhadores da região ou, de forma indireta, dos prestadores de serviços, bem como pertencem ao grupo de mais alta renda do DF. A livre circulação no Lago Norte e a apropriação de seus espaços estão restritas, assim como em regiões ricas de outras cidades (CALDEIRA, 2014), aos moradores da região, que pertencem ao grupo social dominante, à medida que a maioria dos moradores são brancos, das classes mais abastadas e cuja influência política apresentou ser determinante para a implementação de políticas públicas no Lago Norte, mais especificamente, nesse contexto, de mobilidade urbana e de segurança pública, explícitas no que se refere à construção da segunda ponte da saída norte do DF e à instalação do 24º Batalhão da Polícia Militar.

Assim, a vigilância nessa RA e a autorização de quem pode utilizar e frequentar esse espaço são exercidas também pela população local, não estando restritas a agentes de segurança pública ou privada, ainda que haja uma importante atuação da PMDF. Isso demonstra uma segregação produzida pela própria população, movida pelo medo do crime e da violência, como ocorre em outras cidades brasileiras (CALDEIRA, 2010; SOUZA, 2006), e pelo entendimento, claro ou não, de que há uma relação entre pobreza e criminalidade.

Intensificam-se, dessa forma, os mecanismos de produção de segregação urbana no Distrito Federal, de forma a se consolidar um isolamento mais efetivo do Lago Norte, para além do isolamento existente pela própria configuração espacial da região e pela produção do espaço urbano de Brasília. Assim, mantém-se a distância entre moradores do Lago Norte e pessoas oriundas de outras regiões do Distrito Federal, especialmente pobres e negras, dado que, em nome da segurança, não se tolera a presença de pessoas de outros grupos sociais na RA, muito menos é possibilitada uma convivência cotidiana entre estes diferentes grupos fora do âmbito do trabalho (da prestação de serviços domésticos).

No mais, são fortalecidas as desigualdades e a discriminação, de forma que pobres e negros não somente não podem usufruir do espaço, de seus serviços e equipamentos, bem como passam por situações de humilhação, e são reforçadas as estigmatizações dessa população, vista

previamente como criminosa. Conforme pontuado por Oliveira: “(...) o que mais imprime força e sentido à própria ideia de exclusão tem a ver com o fato de sobre eles (os outros, diferentes, subalternos, ameaçadores, perigosos) se abater um *estigma*, cuja consequência mais dramática seria *a sua expulsão da própria órbita de humanidade (...)*” (1997, p. 51, citado por Kowarick, 2009, p. 91; grifos nossos). Nesse sentido, “[a] fala do crime é produtiva, mas o que ela ajuda a produzir é segregação (social e espacial), abusos por parte das instituições da ordem, contestação dos direitos da cidadania e, especialmente, a própria violência” (CALDEIRA, 2000, pp. 43-4).

Além dos limites colocados pelos moradores à ocupação e aos usos do espaço do Lago Norte, a mobilização do discurso do crime e da violência se soma à produção do medo que marca as cidades brasileiras – ou as fobópolis, como denomina Souza (2008), apesar de ser uma região com baixos índices de criminalidade. O medo afeta a forma como as pessoas interagem com o espaço e entre si:

Ao transformar a paisagem urbana, as estratégias de segurança dos cidadãos também afetam os padrões de circulação, trajetos diários, hábitos e gestos relacionados ao uso de ruas, do transporte público, de parques e de todos os espaços públicos. [...] Os encontros no espaço público se tornam a cada dia mais tensos, até violentos, porque têm como referência os estereótipos e medos das pessoas. Tensão, separação, discriminação e suspeição são as novas marcas da vida pública (CALDEIRA, 2000, p. 301).

Desse modo, a cidade “dominada pelo medo” torna-se gradualmente mais fechada, ou seja, menos propícia ao encontro e ao convívio entre as populações mais abastadas e aquelas oriundas das regiões pobres e periféricas. Em suma, o medo contribui de forma decisiva para a produção de cidades menos democráticas (SOUZA, 2006; 2008).

### **3.3 UM LAGO NORTE PELO E PARA O MORADOR: EXCLUSÃO POLÍTICA E EVITAÇÃO SOCIAL**

É interessante analisar outros temas que apareceram como relevantes no campo, para além da segurança, e que dialogam com a discussão proposta. Durante os encontros em que a pesquisadora esteve presente, foi recorrente a discussão sobre a ciclofaixa da Península Norte que desagradou a maioria dos moradores que se manifestaram nas reuniões analisadas. Trata-se de uma faixa para ciclistas na principal via do Lago Norte, a Estrada Parque Península Norte

(EPPN), que é separada por meio de tachões refletivos, que impossibilitam a circulação de automóveis, ônibus e motocicletas.

Entre o final de 2017 e início de 2018, foram tomadas duas medidas de segurança viária na região: a redução da velocidade máxima permitida da EPPN (de 70km/h para 60km/h) e a instalação de tachões refletivos na ciclofaixa maiores do que os que existiam anteriormente. Durante a audiência pública analisada, demonstrou-se um descontentamento da população local quanto a essas duas medidas, em especial no que concerne à ciclofaixa, tema que foi levantado também durante a reunião do CONSEG Lago Norte. Moradores defenderam que a ciclofaixa não se tornou mais segura para ciclistas com a instalação dos tachões e esses tornaram a circulação de veículos mais perigosa, dado que passou a haver a possibilidade de perderem o controle da direção do veículo caso, acidentalmente, adentrassem a faixa de ciclistas, bem como reduziu a faixa de desaceleração para entrada nos conjuntos habitacionais.

Além dos tachões, a reclamação estava centrada no fato de a ciclofaixa ter sido instalada na via principal, e não em outros locais, como no canteiro central da EPPN ou na orla do lago Paranoá, de forma a não afetar o trânsito de carros e a evitar acidentes com ciclistas. Em resposta na audiência pública, autoridades presentes apresentaram as razões da escolha da via principal, que estavam embasadas no fato de ser uma via que dava acesso a toda a região pelo caminho mais curto e, por não ser no canteiro central, levava aos destinos finais, tornando desnecessária a instalação de novas travessias para os conjuntos habitacionais e beneficiando, assim, as pessoas que utilizam bicicletas como meio de locomoção. No entanto, os moradores seguiram defendendo a mudança da ciclofaixa, inclusive em outros encontros, como no CONSEG Lago Norte, e se observou que seu posicionamento estava embasado na utilização de bicicletas como lazer e como prática esportiva, e não meio de transporte, o que ficou explícito também em uma entrevista, além de partirem de uma prioridade dada a automóveis:

Os tachões, ou seja, nós não temos acostamento e outra coisa, o próprio DER, naquele dia que estava aqui, se um morador precisar de parar num acostamento com emergência, ele vai ser multado, porque lá não pode mais parar. A partir do momento que botou o tachão e virou a ciclovia nesse formato ele não pode nem estacionar, se ele tiver uma emergência, pra ter que estacionar, além de ser um risco muito grande até pro ciclista. O ciclista profissional, e eu falo isso porque tenho muitos colegas que são ciclistas profissionais, sou atleta também, esportista, o ciclista profissional não quer andar naquele negócio, daquele jeito, deputada. Então não agradou nem os moradores, não agradou nem os ciclistas, no formato como está a gente realmente tem discutido isso, mas eu acho que nós poderíamos fazer mais, né (mulher, audiência pública)

Outra coisa que eu quero sugerir, eu sei que já tem estudo da ciclovia aqui pelo meio [no canteiro central], mas seria muito melhor a ciclovia na beira do lago. Em vez de entregar pras capivaras, vamos entregar pros ciclistas essa orla. Vai movimentar ali, vai exigir uma limpeza, vai exigir um trabalho ali pra que sejam... Não interessa se é passeio, se você tem ali, você tem acesso a todas as ruas ali, por aqui ou por ali, você tem acesso, entendeu? (homem, audiência pública)

[...] então, por exemplo, eu acho que tem tanto espaço na orla do lago e tem tanto espaço no canteiro central que eu acho que podiam ser alternativas muito melhores [para a ciclofaixa]. Olha, tem cada jardim enorme no canteiro central. A pista podia ser uma pista oval, inclinada. Tipo um velódromo do ciclismo, que tem até um nome, acho que é velódromo mesmo. Entende? Fazer uma mais infantilizada, fazer... tudo dentro do canteiro central, tem muito espaço para isso, do que você roubar uma pista num lugar onde tem muito automóvel (homem, 67 anos, raça/cor branca, ensino superior completo).

É interessante notar que a maioria dos moradores (79,2%) se locomove por veículos particulares (CODEPLAN, 2016c, p. 34), mas há uma grande demanda de serviços de cuidado da casa e limpeza, oferecidos por pessoas de baixa renda, de outras localidades, que utilizam transporte coletivo, além de trabalhadores do comércio local. Nesse quesito, durante a audiência pública, apenas uma minoria se manifestou favorável à instalação da ciclofaixa e à redução da velocidade máxima permitida, argumentando, principalmente, que havia um grande número de idosos na região que poderiam sofrer acidentes e que há pessoas que utilizam outras formas de transporte para além do carro particular e que poderiam ser beneficiadas por essas ações. Ainda durante a audiência pública, uma moradora levantou a necessidade de se pensar a cidade como um espaço coletivo e plural, conforme reproduzido abaixo, mas foi hostilizada pelos presentes, com vaias e insultos. Assim, nota-se uma priorização dada às necessidades do morador do Lago Norte, em detrimento de melhorias para a população do DF como um todo e para a cidade.

Eu queria congratular, na verdade, a medida [...] de redução do limite de velocidade, que é uma medida de humanização do tráfego, trazer mais segurança pra todo mundo. A gente sabe que é um bairro com uma população idosa muito grande, quanto menor a velocidade melhor é pra gente ter um tempo de reação caso apareça algum obstáculo. A questão do acostamento,<sup>76</sup> a W3 não tem, o Eixinho não tem, a L2 não tem, a gente vai dirigir como dirige em qualquer... É verdade, eu não sou o Lúcio Costa, é verdade.<sup>77</sup> Então, assim, na hora que a gente pensa em dividir o espaço viário ou com corredor de ônibus, ou com ciclista, a gente está tornando a cidade mais plural, pra atender a mais gente. Às vezes a gente tem que olhar um pouquinho o lugar do outro, menos umbigo e mais solidariedade (mulher).

---

<sup>76</sup> Um dos argumentos mobilizados contra a ciclofaixa era o de que a via não teria mais acostamento. A moradora cita outras vias do DF (W3, Eixinho e L2) que também não têm acostamento.

<sup>77</sup> Nesse momento, a moradora respondia a manifestações do público presente.

A hostilização de posicionamentos divergentes, bem como de pessoas que não residem no Lago Norte, ocorreu durante toda a audiência, como exemplificado nas duas situações reproduzidas abaixo:

Participante: Eu, como morador de muitos anos do Lago Sul e atualmente da Asa Sul, também passo por várias questões como a água<sup>78</sup> também, tá? Eu confesso, não sou morador do Lago Norte. Eu sou usuário do Lago Norte. Eu venho pedalando muitas vezes da Asa Sul até o lago para nadar. E uma coisa que podemos observar no ser humano é que a mudança é constante. Então eu sou ciclista e nós estamos aqui e vamos continuar e, na verdade, nós vamos crescer. Como o professor falou, não cabe mais carro nas vias do Lago Norte. Quantos carros às vezes nós temos em cada casa? Meus vizinhos às vezes têm quatro carros estacionados nas casas deles no Lago Sul. Vamos botar mais um quinto, um sexto carro, né, vai ter via para esse tanto de carro? Então, no fim das contas, o que acontece? A via, o acostamento que antes era do carro foi cedido ao ciclista, né? Foi cedido ao ciclista, é direito de todos ter acesso a uma ciclovia [participante interrompido] Sim... lembrando que... [participante interrompido]

Presidente da audiência: *Eu gostaria de ordem, porque nós temos um morador falando, vamos escutar o morador.* [presidente interrompida] *Não é morador?*

Participante: Desculpa. Não, sou usuário do Lago Norte, eu frequento esse lugar, eu pedalo aqui, eu ando na ciclovia.

Presidente da audiência: *Gente, tem uma pessoa fazendo uso da palavra, vamos respeitar. Vamos respeitar, a gente tem que ser mais tolerante com as pessoas, vamos respeitar um pouquinho.*

Participante: Vamos lembrar que todo mundo que passa aqui no Lago Norte tem que ser ouvido. As pessoas que vêm do Varjão para trabalhar para vocês muitas vezes, às vezes eles vêm de ciclovia, essas pessoas têm que ser ouvidas também. A comunidade em volta do Lago Norte faz parte do processo decisório desse tipo de coisa. Então, lembrando gente, não tem mais espaço para carro, vai ter que ceder. Vai ter que ceder! Gente, a via a 60 km/h é uma fase de humanização da cidade. *Vamos dar um pouquinho mais de tempo porque fui interrompido várias vezes.* Quando você diminui a velocidade do carro você está trazendo, você está permitindo a vida das pessoas, você está permitindo que o seu avô, que seu filho ande de bicicleta ali de forma segura. [participante interrompido] Meu senhor... [participante interrompido] Vamos lá, quem atropela a bicicleta? Porque é o seguinte, o pessoal fala que o ciclista foi atropelado, a ciclovia é perigosa, quem atropelou o ciclista? Quem atropelou o ciclista? Sempre é bêbado? É sempre bêbado?

Presidente da audiência: Pessoal, por gentileza, por gentileza.

Participante: O senhor tem certeza disso? Não é o excesso de velocidade que torna o motorista imprudente e faz ele assassinar uma pessoa que está simplesmente andando de bicicleta? Por favor, pensem no próximo, pensem naquele que está andando de bicicleta. Pensem... [participante interrompido] O senhor não atropelou ninguém e eu fico feliz por isso, poderia ter sido eu o atropelado, que bom que o senhor não atropelou. Mas o que eu estou dizendo é mudar um pouquinho o costume brasileiro. Só uma colocação quando nós

---

<sup>78</sup> A pessoa se referia a reclamações quanto à qualidade da água distribuída pela Companhia de Saneamento Ambiental do Distrito Federal (CAESB).

pensamos nos problemas do Brasil qual uma das primeiras coisas que chega à nossa mente? Não é a questão da educação? Não é a educação? O que vai mudar e trazer a segurança pro ciclista? A educação daquele que é motorista. Aquele que é ciclista, que pedala, às vezes 200 km por dia, que é atleta, ele vai sair do Lago Norte.

Presidente da audiência: [...] *Gente, olha só, isso aqui é uma audiência pública onde todos podem ser escutados, então vamos ter um pouco mais de paciência.*

Morador: O pessoal que não mora aqui é que participou, olha lá. Isso é brincadeira! Nem levante o braço, rapaz.

Integrante da mesa: Eles moram aqui! Deputado, eles moram aqui. Eles moram aqui.

Morador: Que mora, o quê? O cara acabou de dizer que não mora aqui.

Integrante da mesa: Deputado, eles moram aqui, aquelas pessoas moram aqui.

Como mencionado acima, a redução da velocidade máxima permitida da EPPN também gerou descontentamentos, que foram apresentados diversas vezes durante a audiência pública. A objeção era sustentada pelo argumento de que o tempo levado para atravessar o Lago Norte havia aumentado, causando problemas para moradores que diariamente precisavam se deslocar até o Plano Piloto, inclusive aumentando a possibilidade de que o motorista fique com sono enquanto dirige:

Para mim, [a redução da velocidade máxima permitida] não foi benéfico, não foi legal. Eu trabalho longe, eu não trabalho aqui perto, esse bairro é um bairro residencial, não é um bairro comercial, eu trabalho longe daqui, eu tenho que andar muito e essa velocidade de 60 dá sono, é perigoso, várias vezes eu quase dormi. Então é muito perigoso isso, tá? (homem).

Em resposta, autoridades pontuaram que o tempo de deslocamento havia aumentado em 1,5 minutos e que a redução da velocidade evitava acidentes com ciclistas e pedestres, além de possibilitar a instalação de faixas de pedestre.

Um terceiro tema a ser levantado trata da orla do Lago Paranoá. Durante a gestão do governador Rodrigo Rollemberg (2015-2018), em cumprimento a uma decisão judicial transitada em julgado em 2012, houve ampla desobstrução da orla do lago, que estava ocupada, dentre outros, por casas da RA Lago Norte e RA Lago Sul, de população de alta renda. Isso desagradou esses moradores, que perderam parte do terreno de suas casas, ainda que houvessem feito uma ocupação ilegal do espaço. Nesse sentido, durante a audiência pública, diversos moradores reclamaram da desocupação, a partir do argumento de que a orla havia sido desapropriada para uso público para ser abandonada pelo poder público, dado que percebiam uma falta de cuidado no que se refere à manutenção e à limpeza, além de um aumento na insegurança.

O meu lote tem 1.875 metros, uma casa de 1.500 metros e a área verde que não é minha tem 30 metros, só que 30 metros que eu cuido dela há quase 40 anos e o governo, desde que tirou as duas cercas laterais, nunca se fez presente (homem).

[...] eu participei do debate da orla, que desobstruíram a orla e está aí jogado, os moradores que moram na orla estão aí desassistidos, por falta de segurança pública, sem nenhum tipo de benfeitoria até porque não tinha recurso previsto pra isso (homem).

Outra coisa, nossa orla foi desocupada e entregue as capivaras né? Eu pratico esporte de barco, eu sempre andei de barco e eu não estou tendo acesso ao lago mais. Eu vou ter que me associar ao Clube. Claro que o DETRAN tem feito um trabalho ali, que está impedindo um estrago que estava acontecendo realmente [...]. Eu voei uma vez, eu tenho um drone, passei com o drone lá e tinha mais de 200 carros estacionados ali, na beira do lago. Realmente tem que equilibrar um pouquinho aqui, mas nós temos que ter acesso, eu tenho que descer com meu barco lá. Tem 20 anos que faço isso e agora não posso mais fazer, né? Não sei como é que vocês vão bolar isso (homem).

Também houve reclamações quanto à utilização da orla para lazer (de quem não mora na RA), visto que, na percepção dos moradores, essa utilização acarretava em sujeira, prejudicando o lago Paranoá e, assim, a cidade como um todo.

Vizinhos queridos, moro aqui há 34 anos, quando aqui nasceu meu filho mais jovem. Mudei para o conjunto, senhor administrador, mudei para o conjunto A da QL B<sup>79</sup>, morador da orla. Infelizmente, morador da orla. [...] E eu, morador há 22 anos da última casa, depois do Rollemberg ter arrancado não 30 metros, 52 metros, vai lá medir! 52 metros, desde setembro, senhora deputada, que a orla foi removida, nunca apareceu um operário roçando. [...] Está lá o lixo amontoado. Porque o governador não fala assim: “Orla livre”, livre de quê? Está amontoadada e ocupada sim! Muito bem ocupada pelo lixo e pela sujeira e a enxurrada na nossa rua (homem).

Já um dos moradores apontou o problema da orla, que na minha casa aparecem, diariamente, 70 capivaras, meus cachorrinhos cheios de carrapatos, doença de carrapato mata. E o pessoal que passa por aí, que acampa, que faz churrasco e, como ele diz, ninguém até agora foi limpar (mulher).

Assim, em que pese o fato de reconhecerem que é uma área pública, a percepção da maioria das pessoas que se manifestaram foi de que os espaços devem deixar de ser públicos caso não haja uma utilização e um cuidado que acreditam serem adequados para a área – adequados de acordo com seus padrões e com a forma como os utilizam. Isto é, a situação do lago estava melhor quando sua orla era apropriada pelos moradores. Ainda, apesar de

---

<sup>79</sup> Os dados sobre o endereço foram alterados para preservar a identidade do morador.

reconhecerem que “o povão não tem clube”, como pontuou uma moradora, são contrários a investimentos na orla que proveriam condições para sua utilização para lazer, tal qual a construção de quiosques, como proposto pelo Governo do Distrito Federal na gestão de Rollemberg.

Isso nos leva a entender que uma parte da população local quer evitar a interação com grupos sociais diversos e a presença de corpos pobres e negros, em condição de iguais, em relações não permeadas pelo trabalho ou por outro tipo de hierarquia. O convívio com outras formas de utilização do espaço, de práticas cotidianas e costumes, próprios da cidade, não são desejados pelos moradores, e sua evitação se dá por meio de práticas segregacionistas.

Ainda, os três temas apontados aqui demonstram uma percepção restrita dos usos da cidade e uma defesa de políticas que beneficiam em princípio somente os moradores da RA, que compartilham de algumas práticas cotidianas: utilizam prioritariamente o automóvel particular para se locomover e bicicletas para lazer e esporte; e utilizam a orla do lago Paranoá para caminhadas e passeios de bicicleta, enquanto que têm outros espaços para lazer, como clubes e suas próprias casas, com piscinas e quintais. São expressões de posicionamentos individualistas, ainda que estejam articulados em torno da “comunidade do Lago Norte”, no sentido de que buscam o alcance de suas necessidades particulares, mesmo que seja em detrimento da ocupação da cidade pelo restante da população e da garantia de seu direito ao lazer e à mobilidade.

É fato que essa situação não é exclusiva do Lago Norte ou de sua população, repetindo-se em outros grandes centros urbanos brasileiros, e se relaciona com a formação de uma sociedade e um espaço fragmentados, com profundas desigualdades. Como nos ajuda a compreender Souza:

Uma sociedade profundamente marcada por prisões reais e metafóricas se reflete e, ao mesmo tempo, é condicionada por uma espacialidade correspondente (fragmentada sociopoliticamente), que, *em vez de colaborar para “educar para a liberdade”, estimula o individualismo e o privatismo*. Em uma tal sociedade, os espaços públicos são tratados com desleixo pelo Estado e mesmo pela sociedade civil (o “espaço de todos” é, no fundo, uma “terra de ninguém”), muitas vezes sendo abandonados devido ao medo da violência ou para evitar o contato com a “população de rua” que prolifera. Muitas vezes, e mostrando que nem tudo é desleixo ou abandono, *são os espaços públicos monitorados e cercados, pelo Estado ou por grupos de moradores, mas isso é mais um problema adicional que uma solução: tais espaços públicos são “corrompidos”, às vezes até “privatizados”* (SOUZA, 2006, p. 29, grifos nossos).



Destarte, é possível afirmar que os moradores, em geral, compreendem que as políticas para o espaço urbano da RA onde residem devem estar voltadas para a própria população local, e não para a população do DF. Refere-se a uma noção de que o espaço deve ser produzido para a população local, de acordo com seus hábitos, costumes e interesses, e, portanto, hostilizam e excluem do processo de participação e de decisão as pessoas que são afetadas pelas decisões referentes à RA. Ao mesmo tempo, consolidam o isolamento da RA por meio de práticas segregacionistas, realizadas principalmente em torno do tema da segurança, tornando essa região da cidade cada vez mais hostil para os grupos sociais que a ela não pertencem.

A isso se soma o quarto tema de discussão que apareceu com relativa frequência no campo da pesquisa – a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) do Distrito Federal. A LUOS do DF vem sendo discutida ao menos desde 2013, quando o Projeto de Lei Complementar 79/2013 foi submetido à Câmara Legislativa do Distrito Federal (CLDF) pelo Poder Executivo. Trata-se de uma lei complementar ao Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, PDOT, de acordo com o que foi previsto na Emenda à Lei Orgânica nº 49, de 2007, que estabeleceu a elaboração de um único plano diretor para o DF, ao invés de planos diretores por região administrativa. Assim, a LUOS “é a lei que define as regras para a ocupação das unidades imobiliárias da área urbana das cidades do Distrito Federal. Fixa, por exemplo, a área e a altura máximas que a edificação pode ter, além de delimitar o seu uso – comércio, habitação, serviço” (DISTRITO FEDERAL, s.d.). A LUOS busca unificar as diferentes normas para uso e ocupação do solo, as Normas de Gabarito (NGB), que, no caso do Lago Norte, eram estabelecidas sempre que se criava um loteamento, de forma com que houvesse uma diversidade de regulamentações no Distrito Federal.

Entre 2013 e 2018, houve uma série de discussões em torno da LUOS, quando se deram audiências públicas e consultas públicas por RA e *online*, além de reuniões de uma câmara temática estabelecida para tanto, no âmbito da Secretaria de Gestão do Território e Habitação do Distrito Federal. A LUOS foi aprovada em 15 de janeiro de 2019, pelo governador Ibaneis Rocha, e publicada no Diário Oficial do Distrito Federal no dia 16.

Segundo um dos entrevistados, a população do Lago Norte foi bastante ativa nessas discussões, o que foi comentado também na audiência pública, e houve uma atuação importante da Prefeitura Comunitária da Península Norte. No que se refere a mudanças na utilização dos espaços da RA Lago Norte, a atual LUOS autoriza a instalação de representações internacionais (embaixadas, consulados e organismos internacionais) e de escritórios de advocacia nas áreas residenciais da Península Norte, o que desagradou a população local. De acordo com

informações coletadas com moradores, há um receio de que a utilização dos espaços da Península Norte para atividades comerciais e institucionais coloque em risco a segurança da RA, por aumentar o fluxo de pessoas na região e a existência de práticas que não são próprias dos moradores (como “fumar maconha”, conforme transcrito abaixo); comprometa a disponibilidade de serviços, como distribuição de água e energia elétrica; e cause transtornos em termos de tráfego de carros.

E lembrando, claro, a LUOS que continua na pauta e eu acho que essa também é fundamental, por causa da segurança do Lago que está sempre em jogo (mulher, audiência pública).

Bom, e finalizo dizendo o seguinte, senhores, a mobilização de vocês, eu peço essa união. No dia que forem votar a LUOS, nós temos que ir para a Câmara dos Deputados lá, a Câmara Distrital, e nós não vamos aceitar que mexam nas nossas áreas, no sossego das nossas casas. Nossas casas são sagradas e quem gosta de fumar maconha, que vá fumar lá no Cerrado, não aqui no Lago Norte (mulher, audiência pública).

Assim, a demanda da população local é que “o Lago Norte permaneça como está”, de acordo com um dos moradores, isto é, que continue sendo um local de uso quase que exclusivamente residencial, com restrita circulação de pessoas e disponibilidade de serviços, o que, mais uma vez, demonstra o desejo de que siga semelhante a um condomínio residencial fechado - ainda que os muros sejam simbólicos, e não físicos. Desse “condomínio”, estão excluídas as pessoas pobres e negras, cuja existência por si só se constitui em uma ameaça à segurança da RA e cujos hábitos são repudiados pela elite predominantemente branca do Lago Norte.

### **3.4 VIRTUDES E POSSIBILIDADES NÃO REALIZADAS DA VIDA URBANA NO LAGO NORTE**

As críticas de Young (1990) sobre os autores comunitaristas, que propõem a vida em comunidade como uma alternativa ao individualismo liberal, discutidas no primeiro capítulo, parecem ter uma estreita relação com as observações sobre a Região Administrativa Lago Norte. Não é o intuito desse trabalho buscar alguma verificação ou confirmação dos elementos da análise da autora estadunidense, mesmo porque Young (1990) trabalha uma perspectiva de *ideal* de vida urbana, em oposição à perspectiva de *ideal* de comunidade. Ainda assim, não se

pode deixar de notar similitudes entre o que a autora descreve e o que se observou na realização dessa pesquisa.

Como exposto ao longo desse trabalho, as regiões administrativas do Distrito Federal têm uma relativa homogeneidade social no que se refere à renda, ao passo que há um elevado índice de desigualdade entre as RAs (CODEPLAN, 2016a, pp. 28-9). A RA Lago Norte é ocupada por uma população que compartilha de algumas características sociodemográficas: majoritariamente branca, de alta renda e alta escolaridade, sendo que a principal ocupação dos moradores da RA é no setor da administração pública, federal ou distrital, ainda que não configure maioria (25,3%). As residências também carregam algumas semelhanças: com exceção mais clara dos edifícios de apartamentos do Centro de Atividades, as residências dos habitantes do Lago Norte são grandes, têm piscina e quintal e algumas têm quadras esportivas e campos de futebol. Dos seis entrevistados, cinco declararam que optaram por morar no Lago Norte por buscar casas mais espaçosas, com quintal e com mais privacidade (dado que não são casas conjugadas e/ou geminadas),<sup>80</sup> que estivessem próximas do Plano Piloto (onde trabalham) e com um custo adequado ao orçamento familiar.

Assim, nota-se que a ocupação do Lago Norte não se dá por afinidades ideológicas, culturais ou étnico-raciais, o que poderia ocorrer se pensamos em uma segregação socioespacial positiva, possibilidade apontada por Young (1990; 2000), mas há uma tendência à homogeneidade social para além da questão da renda, o que se observa também nas regiões ocupadas pelas classes mais abastadas em cidades como São Paulo e Rio de Janeiro (CALDEIRA, 2010; RIBEIRO, 2012; MARQUES, 2014), e uma exclusão de outros grupos sociais desse espaço. Logo, não se trata de fronteiras fluidas e permeáveis, mas sim rígidas e invisíveis, à medida que há poucos condomínios residenciais privados na região, concentrados no Setor Habitacional Taquari, sem cancelas, portarias e muros cercando a RA, especialmente na área da Península Norte.

Desse modo, não é o caso de identificar o Lago Norte como uma comunidade de acordo com o conceito teórico, mas nota-se há um aglomerado de pessoas que compartilham de características sociodemográficas e que mobilizam uma integração entre elas, inclusive por meio do entendimento de que se trata de uma comunidade, expressa no programa de segurança comunitária e nas reuniões públicas, especialmente na audiência pública, onde se observou uma

---

<sup>80</sup> Para além dos interesses do mercado imobiliário, as rígidas regras de construção em Brasília limitam os tipos de residência existentes, especialmente nas áreas que foram declaradas como Patrimônio Cultural da Humanidade, pela Unesco: Plano Piloto, Cruzeiro, Sudoeste, Octogonal, Candangolândia e Noroeste. No Plano Piloto, as casas térreas e sobrados estão concentradas, prioritariamente, nas quadras próximas à via W3, na asa sul e na asa norte. Nessas, as construções são conjugadas e/ou geminadas.

recorrência da utilização desse termo e uma articulação entre moradores no que diz respeito aos temas e aos posicionamentos apresentados. Um dos entrevistados pontuou, inclusive, que percebe uma proteção mútua entre os moradores do Lago Norte, o que pode ser observado pela pesquisadora na audiência, quando acidentes de automóvel que ocorreram na RA nos anos recentes foram levantados durante o encontro e os locutores mencionavam se o motorista, causador do acidente, residia ou não no Lago Norte, como uma questão relevante para o caso. Em exemplos trazidos na audiência, as pessoas envolvidas que não residiam no Lago Norte foram responsabilizadas pelos eventos ocorridos, inclusive de acidentes automotivos, independentemente das circunstâncias – “ele foi atropelado por uma moça que não mora no Lago Norte, às 10 horas da manhã, ela tinha vindo de uma balada. Estava, foi feito o teste nela, estava alcoolizada”.

Adicionalmente, embora não se tratem de condomínios residenciais privados, a lógica da produção de enclaves fortificados (CALDEIRA, 2010) parece ser reproduzida no Lago Norte, dado que há um processo de isolamento movido pelo discurso do medo do crime e da violência, mas que, na região, é realizado por meio de serviços de segurança pública e pela ação direta dos moradores, no âmbito especialmente da Rede de Vizinhos Protegidos. As fronteiras são invisíveis e simbólicas, mas evidentes para as pessoas que são hostilizadas na região e que percebem as regras de inclusão e de exclusão.

No mais, a segregação articulada em torno do discurso do crime reforça sua produção com base na estigmatização de territórios – outras regiões – e de sua população, estigmatização fundamentada em discriminação de classe e racismo, que nutre posicionamentos classistas e racistas (SOUZA, 2006), interferindo na inclusão e no entendimento entre diferentes grupos sociais no Distrito Federal. O território dos pobres – no caso, diferente da RA Lago Norte – é ingovernável (SOUZA, 2006, p. 511; RIBEIRO, 2012, p. 106), perigoso, violento e sujo e a convivência com sua população deve ser evitada. Fortalece-se, de tal modo, o discurso da preservação da “ordem”, que é a ordem de uma sociedade profundamente desigual, que exclui pobres, negros e mulheres da esfera pública, não permitindo a inclusão de suas experiências, necessidades e reivindicações no debate e na tomada de decisões e, dessa forma, sustenta a dominação política burguesa, masculina e branca:

Mais do que manter um sistema de distinções, as narrativas sobre o crime criam estereótipos e preconceitos, separam e reforçam desigualdades. Além disso, na medida em que a ordem categorial articulada na fala do crime é a ordem dominante de uma sociedade extremamente desigual, ela tampouco incorpora experiências dos grupos dominados (os pobres, os nordestinos, as

mulheres etc.); ao contrário, ela normalmente os discrimina e criminaliza (CALDEIRA, 2000, p. 43).

Nota-se, assim, que não existe uma lógica de inclusão de diferenças no espaço segregado analisado. Se a população do Lago Norte tem hábitos e interesses que são compartilhados em comunidade, o que se busca é uma supressão das diferenças, como pontua Young (1990) ao criticar os comunitaristas, que é alcançada em parte pela reprodução da segregação urbana na RA. Os moradores buscam criar uma voz única da RA, de forma a estabelecer o que quer a comunidade da RA Lago Norte para a própria região. Nesse sentido, tentam silenciar vozes divergentes, como ocorreu na audiência pública, em que posicionamentos contrários aos hegemônicos daquela reunião eram vaiados e seus locutores hostilizados. Contudo, embora haja também uma hostilização de posicionamentos distintos de moradores da RA, a exclusão que se dá primordialmente é a da pessoa que não pertence ao mesmo grupo social da RA Lago Norte. O causador da desordem, a fonte de perigo, é o indivíduo externo, é o outro, pobre e negro, morador de outra região administrativa, percepção que se verifica em outros grandes centros urbanos brasileiros:

(...) aumentou o sentimento de que o favelado é o Outro, um habitante de outro planeta, embora viva na mesma cidade – e um Outro potencialmente perigoso, bárbaro. [...] É a “criminalização” apriorística dos favelados e, por conta disso, das favelas [...] Os muros não estão somente em torno dos “condomínios exclusivos” e dos prédios de classe média: estão, crescentemente, nas mentes e nos corações; tendo como argamassa o medo, projetam-se não apenas nos espaços do auto-enclausuramento dos privilegiados, mas ensejam, na verdade, os sonhos de um confinamento dos pobres: o campo de concentração como metáfora, ou a prisão como metáfora (SOUZA, 2006, p. 473).

Dessa forma, impedem uma maior integração da região ao restante da cidade e à sua população, fortalecendo a segregação socioespacial já existente desde a construção de Brasília, o que é demonstrado principalmente nas práticas voltadas para a garantia de segurança da RA.

A cidade sem muros é, na verdade, uma cidade de muros invisíveis, produzida a partir da segregação socioespacial, que possibilitou a realização de seu projeto urbanístico e sua sustentação até os dias de hoje (HOLSTON, 1993). Essa sustentação é apoiada e reproduzida por moradores dessa região, que se beneficiam da produção de uma cidade apartada, na qual se fortalece a dominação do grupo social ao qual pertencem. Esses moradores não desejam um espaço denso e diverso, que propicie a diversidade e experiências inesperadas, nem a interação entre grupos sociais, possibilidades dos centros urbanos apontadas por Young (1990) e

discutidas no primeiro capítulo, que são importantes para a matização das desigualdades, a inclusão na esfera pública e o aprofundamento democrático.

Em suma, em uma cidade em que os sistemas de identificação e as estratégias de segurança estão se espalhando por toda parte, a experiência de vida urbana é de diferenças sociais, separações, exclusões e lembretes das restrições no uso do espaço público. Trata-se, de fato, de uma cidade de muros – o oposto do espaço público aberto do ideal moderno de vida urbana (CALDEIRA, 2000, p. 320).

Assim, a existência desse grupo social homogêneo, concentrado em determinado espaço geográfico no qual é dificultada a circulação e a permanência de pessoas de outros grupos sociais – isto é, segregado – dificulta o reconhecimento das diferenças e a construção de uma cidade plural e aberta e, portanto, de uma democracia pautada na inclusão (YOUNG, 1990, 2000). Essa segregação é facilitada pela configuração de Brasília, planejada, de forma que a existência de condomínios murados e cercados não se faz necessária na região analisada, mas se reproduz uma dinâmica semelhante, movida pelo discurso do medo do crime. Os espaços vigiados e controlados pelos moradores e pela Polícia Militar são, assim, os espaços públicos das ruas, que

[...] cercados e/ou monitorados sob o signo do medo, se transformam e se pervertem. Como antípodas sociopolíticas da ágora grega, *locus* importante da *paidéia* democrática no cotidiano, “condomínios exclusivos” (*gated communities*) funcionam crescentemente como espaços inibidores de processos libertogênicos, bolhas de socialização elitista (SOUZA, 2006, p. 325).

É, dessa forma, uma segregação, reproduzida cotidianamente, fortalecendo diferentes formas de exclusão e reproduzindo privilégios para o grupo social que reside na RA, inclusive em termos de influência política, e isolando-o dos grandes problemas urbanos e das tensões sociais (YOUNG, 2000, p. 196). Consolida-se uma separação mais clara, espacial, entre os grupos sociais e entre aqueles que devem ter seus direitos garantidos e os que não, formando “ilhas particulares de privilégios” (CALDEIRA, 2000, p. 283).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa teve como pano de fundo a relação entre democracia e cidade, de forma a apontar questões que entendemos como relevantes para o debate teórico sobre democracia. Nossa contribuição é no sentido de fortalecer um olhar para a democracia a partir do espaço geográfico, entendendo que o espaço carrega as marcas do sistema político e de seus entraves e possibilidades e, dessa forma, pode contribuir para elucidar formas de manutenção e reprodução de desigualdades. Por isso, buscamos compreender o que a configuração espacial nos diz sobre a democracia e como suas mudanças, inclusive aquelas produzidas cotidianamente, geram efeitos ao sistema político. Para tanto, analisamos como ações e discursos de moradores de uma região elitizada do Distrito Federal, a RA Lago Norte, se configuram como mecanismos produtores de segregação e de desigualdades, de forma a enfraquecer o elemento emancipatório e democrático da cidade, como espaço do encontro e do confronto. Nesse sentido, torna-se necessário registrar quais as questões que essa pesquisa suscitou que vemos como relevantes para os estudos do campo a que essa pesquisa se vincula.

Em primeiro lugar, apontamos que o espaço urbano que se seguiu com o surgimento da esfera pública burguesa reproduziu as desigualdades que existiam no sistema político que se consolidava, demonstrando que não se tratava de uma esfera inclusiva e igualitária, mas sim, como já nos indicavam autoras debatidas nesse trabalho, de um meio para a consolidação da dominação burguesa, branca e masculina. A expectativa de democracia que se formava com o surgimento da esfera pública burguesa, que tem seu início relacionado à centralidade que a cidade recebe nesse período, foi frustrada e isso é demonstrado também pela produção de cidades segregadas, nas quais os grupos sociais excluídos da esfera pública também são excluídos do espaço urbano – afastados para as margens da cidade. Assim, as grandes reformas urbanísticas que se deram no período analisado e produziram cidades segregadas exprimem o caráter excludente da esfera pública desde o princípio, que se reflete no espaço e se reproduz pelo espaço, o que só é possível de analisar quando trazemos elementos da organização do espaço urbano para analisar a democracia.

Em segundo lugar, agora com foco no Brasil, notamos como a segregação esteve presente no planejamento urbano brasileiro, mesmo quando as intenções de seus planejadores eram distintas do que foi produzido, como ocorreu em Brasília. O planejamento fundado no conhecimento técnico e racional, mesmo quando visava suprimir as desigualdades sociais no Brasil, produziu cidades cuja segregação socioespacial era elemento organizador do espaço.

Essa segregação esteve articulada em torno de uma estigmatização de pessoas pobres e negras, primeiro em relação à insalubridade das moradias e dos costumes dessa população, segundo em relação à violência e à criminalidade, ambas vistas como problemas sociais oriundos dos territórios populares.

Em terceiro, relacionado ao ponto anterior, a construção de Brasília, de acordo com o que havia sido planejado por Lúcio Costa, só foi possível a partir da produção de uma cidade dual, isto é, da reprodução da segregação urbana que havia em outras cidades brasileiras. Embora seus planejadores buscassem transformar a sociedade brasileira por meio do espaço, o fato de terem concentrado seus esforços exclusivamente na organização e na produção do território, sem mexer nas estruturas sociais desiguais – classe, raça e gênero –, fez com que fosse produzida uma cidade onde a exclusão de pobres e negros da região central é mais explícita, tornando as desigualdades mais evidentes do que em outros locais. Assim, notamos que a construção de uma cidade organizada, voltada para o bom funcionamento das instituições públicas e livre da “desordem” urbana de outras cidades, sem a concomitante implementação de políticas públicas que enfrentassem as desigualdades sociais, só foi possível a partir da divisão dessa cidade em espaços desigualmente configurados em termos de infraestrutura urbana e equipamentos e serviços públicos, *distantes entre si*. Dessa forma, o Plano Piloto concentra a maior parte dos edifícios governamentais e, junto com as demais regiões de alta renda do Distrito Federal, inclusive o Lago Norte, possibilita uma qualidade de vida significativamente superior à de outras regiões administrativas – ou cidades-satélites, como convencionamos chama-las. As cidades-satélites, por sua vez, acomodam a população de baixa renda e negra, que desde o início da construção de Brasília esteve excluída da “cidade ordenada”, exclusão essa promovida pelo Estado brasileiro.

Isso nos leva a um ponto que é importante frisar: embora defendamos a relevância de se considerar o espaço como um elemento central para promover o aprofundamento democrático, ele por si só não modifica a sociedade. Nesse contexto, nossa análise se dá no sentido de compreender que o espaço geográfico, além de exprimir as mudanças do sistema político, contribui para condicionar relações sociais que sejam mais ou menos democráticas. No mais, sendo o espaço produto e produtor de relações sociais, olhar para a dinâmica espacial pode auxiliar a compreender a dinâmica sociopolítica. Assim, entendemos que os estudos sobre democracia, bem como as práticas que buscam consolidá-la, devem incorporar elementos da dimensão espacial em sua reflexão e atuação. É nesse sentido que contribuímos para um



entendimento sobre democracia que é histórica, social e espacialmente localizado, isto é, que leva em consideração essas três dimensões em sua análise.

Em quarto lugar, observamos que a produção de segregação urbana pode ser condizente com uma concepção de democracia, por parte dos atores envolvidos no processo de debate e deliberação, que se pauta na supressão das diferenças, tendo como resultado primordial o alcance de consensos. No campo da pesquisa, isso foi expresso, fundamentalmente, pela exclusão de pessoas que não residiam na região (mais especificamente, pobres e negras) do debate público, mas também foi demonstrado pela hostilização de moradores que tinham opiniões divergentes ao que parecia ser majoritário. Assim, é possível dizer que os moradores buscavam estabelecer quais eram as demandas e os desejos da “comunidade do Lago Norte”, como um posicionamento único, mas esse posicionamento só pode ser alcançado por meio da rejeição de posicionamentos diferentes e da exclusão do processo de deliberação de grupos sociais distintos, também significativamente afetados pelas decisões que dizem respeito à região administrativa. Isto é, só foi alcançado pela imposição de demandas e desejos de um grupo dominante. Dessa forma, sendo a segregação urbana um mecanismo de produção de desigualdades, corroboramos com outra concepção de democracia – aquela pautada por Young, de inclusão política de grupos sociais em suas diferenças, de sua coexistência também conflituosa nas cidades e da aceitação de distintas formas de expressão de vontades, desejos e necessidades como formas de comunicação política.

No mais, ainda que não seja um posicionamento homogêneo – se assim o considerássemos, estaríamos incorrendo no erro de ignorar as diferentes opiniões não dominantes que apareceram no campo –, é possível afirmar que a elite branca do Lago Norte não deseja um espaço denso e diverso, que possibilite o encontro e a interação com outros grupos sociais, nem mesmo a inclusão desses grupos nos processos de debate e deliberação. Isso indica, por um lado, um enfraquecimento da cidade como espaço de realização da democracia e, por outro, um fortalecimento da dominação política burguesa, branca e masculina, da qual essa população se beneficia, dado que pertence a esse grupo social, conforme indicam as características sociodemográficas da região, apresentadas no segundo capítulo. Assim, as ações e os discursos desses moradores se constituem como mecanismos de reprodução de segregação urbana e de desigualdades.

Em quinto lugar, embora Brasília tenha uma configuração urbana significativamente diferente de outras cidades brasileiras, o que se notou é que o discurso do medo do crime e da violência é um importante propulsor de segregação urbana, de maneira semelhante ao que tem

sido observado em outros locais, de forma a fortalecer a ordem sociopolítico-espacial dominante. No entanto, no que se refere às especificidades do Distrito Federal, nota-se, primeiramente, que o Estado foi o principal responsável pela produção da segregação urbana, desde a construção da cidade, e, em segundo, que ainda existe uma expressiva contribuição do Estado – mais especificamente, da Polícia Militar – na manutenção e reprodução dessa segregação. Assim, entende-se que, diferentemente de outras cidades brasileiras, a população das classes mais altas do Distrito Federal recorre às forças de segurança pública não somente para cobrar uma atuação mais eficiente, mas também para, cotidianamente, contribuir com informações sobre o local, atuar diretamente no afastamento das classes populares da região (com base no discurso da segurança) e manifestar satisfação, apoio e valorização do trabalho da PM (em que pesem as intencionalidades inscritas nessa valorização, conforme abordamos no terceiro capítulo).

Isso nos indica que, se em outras cidades brasileiras, como São Paulo e Rio de Janeiro, o que se tem observado é um esvaziamento da esfera pública e um abandono dos espaços das cidades pelas classes mais abastadas, o que se expressa pela expansão de enclaves fortificados ligados ao circuito das finanças, no Distrito Federal esse processo se apresentou mais complexo. O que a pesquisa nos mostrou é que há um fortalecimento da configuração da esfera pública tal qual a discutimos no primeiro capítulo. As classes ricas do DF ainda mobilizam o Estado para lidar com questões de segurança, mais do que serviços e equipamentos privados, e, mais importante, não abandonam os espaços da cidade – o Lago Paranoá, os parques e as ruas, utilizados para lazer e esporte. Contudo, buscam que esses espaços sejam exclusivos, de forma que as classes populares sejam hostilizadas quando os utilizam, restringindo sua circulação às regiões nas quais residem, às margens da cidade. Assim, compreendemos que essa diferença fundamental se deve à construção de uma cidade fragmentada e dispersa, que possibilitou uma segregação eficaz, que aproxima as regiões mais ricas, especialmente o Lago Norte, à configuração de condomínios fechados, ainda que sem muros ou cercas.

Em que pese a diferença apontada entre Brasília e outras cidades brasileiras, é possível afirmar que, se a lógica dos enclaves fortificados enfraquece o caráter democrático da cidade, Brasília traz uma organização do espaço em que essa prática não precisa se expandir para que a mesma lógica se instaure – se não pelo cercamento de ruas e pela privatização dos espaços, pela vigilância e controle do uso desses espaços, tornando-os exclusivos.

Dessa forma, notamos que um olhar para a produção do espaço geográfico e suas transformações e, portanto, para as relações sociais inscritas no espaço pode elucidar questões

quanto a transformações da esfera pública e do próprio sistema político. Nessa pesquisa, constatamos que o fortalecimento do discurso do medo do crime e da violência provoca maior isolamento dos grupos sociais em regiões da cidade, reduz a importância e a ocupação dos espaços públicos e ameaça o elemento emancipatório das cidades. Embasadas nesse discurso, as elites fortalecem, cada vez mais, a segregação urbana. Mas isso pode significar não somente um fortalecimento de sua condição de grupo social dominante, mas uma mudança mais estrutural. Dessa forma, mesmo não fazendo parte do escopo da pesquisa, no sentido de ter se consolidado como tema de análise e aprofundamento, podemos apontar que o discurso do medo, fortemente presente nas cidades brasileiras, e o abandono dos espaços das cidades ou sua vigilância ativa podem modificar o sistema político a ponto de que a democracia deixe de ser uma forma de organizar a vida política, social e economicamente, mesmo como aspiração, desejo ou interesse. Sendo a segregação promovida pelo discurso do medo do crime algo que é produzido pela própria população, ainda que conte com o apoio de instituições do Estado para sua realização (sobretudo no Distrito Federal), mas sendo realizada fundamentalmente por meio de recursos privados, pode haver uma mudança significativa e irreversível nos referenciais de abertura, inclusão e mesmo de público – ou um esvaziamento de seu sentido. Logo, a pesquisa aponta para uma mudança da forma de governo que estaríamos vivenciando, algo a ser analisado e aprofundado de forma apropriada futuramente.

Por fim, se a segregação urbana afeta elementos fundamentais da esfera pública e, portanto, da democracia, a construção de uma democracia mais substantiva passa por construir um espaço geográfico que seja inclusivo, marcado pela convivência e pela interação espontânea entre diferentes grupos sociais, no qual sejam possibilitados o encontro e o confronto de costumes, crenças, práticas cotidianas e posicionamentos político-ideológicos. Se não for produzido um espaço do encontro, dificilmente será possível alcançar entendimentos comuns e soluções para problemas coletivos que promovam justiça. Logo, a construção de uma outra esfera pública, que esteja em acordo com a concepção crítica de democracia adotada neste trabalho, passa por mudar nossas cidades, tornando seus espaços efetivamente públicos e ocupados e, dessa forma, palco de práticas democráticas. Contudo, a proximidade física por si só não basta. Na sustentação do discurso do medo do crime e da violência, a proximidade física desemboca em um fortalecimento da distância social e de recursos físicos e simbólicos que diferenciam os grupos sociais, evidenciando e fortalecendo as desigualdades.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo. **A moralidade da democracia**: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1996.

BARBOSA-PEREIRA, Alexandre. Os “rolezinhos” nos centros comerciais de São Paulo: juventude, medo e preconceito. **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud**, 14 (1), 2016, pp. 545-557.

BEÚ, Edson. **Os filhos dos candangos**: Brasília sob o olhar da periferia. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2013.

BIROLI, Flávia. O público e o privado. In: MIGUEL, Luis Felipe; BIROLI, Flávia. **Feminismo e política**. São Paulo: Boitempo, 2014, pp. 31-46.

\_\_\_\_\_. Responsabilidades, cuidado e democracia. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 18. Brasília, set-dez. 2015, pp. 81-117.

\_\_\_\_\_. **Gênero e desigualdades**: limites da democracia no Brasil. São Paulo: Boitempo, 2018.

BORJA, Jordi. Democracy in search of the future city. In: SUGRANYES, Ana; MATHIVET, Charlotte (orgs.). **Cities for all**: proposals and experiences towards the Right to the City. Santiago: Habitat International Coalition, 2010, pp. 29-41.

BRASIL, Presidente (1956-1961: Juscelino Kubistchek). **Na Praça dos Três Poderes, dirigindo-se aos operários que construíram a capital**. Brasília, 20 abr. 1960. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jk/discursos/1960/20.pdf/view>>. Acesso em: 28 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Portaria n. 161, de 02 de agosto de 1990**. Tomba, pela União, o Conjunto Urbanístico de Brasília, construído em decorrência do Plano Piloto traçado para a cidade, por ato do Exmo. Sr. Secretário da Cultura da Presidência da República.

\_\_\_\_\_, Presidência da República, Casa Civil. **Lei nº 10.633/2002**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/2002/L10633.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10633.htm)>. Acesso em: 21 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. 1891. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/consti/1824-1899/constituicao-35081-24-fevereiro-1891-532699-publicacaooriginal-15017-pl.html>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Tribunal Superior Eleitoral. **Divulgação de resultados de eleições**. s.d. Disponível em: <<http://divulga.tse.jus.br/oficial/index.html>>. Acesso em: 23 fev. 2019.

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

\_\_\_\_\_. Qual a novidade dos rolezinhos? Espaço público, desigualdade e mudança em São Paulo. **Novos Estudos - CEBRAP**, n. 98, mar. 2014, pp. 13-20.

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL – CODEPLAN. **Perfil socioeconômico dos moradores dos municípios da Área Metropolitana de Brasília.** Brasília, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios do Distrito Federal – PDAD/DF – 2013.** Brasília, 2013b.

\_\_\_\_\_. **Fluxos intrametropolitanos - Distrito Federal e municípios adjacentes.** Brasília, 2014. Disponível em: <<http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/Fluxos-Intrametropolitanos-Distrito-Federal-e-Munic%C3%ADpios-Adjacentes.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios do Distrito Federal – PDAD/DF – 2015.** Brasília, 2016a.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios do Distrito Federal – PDAD/DF – Ceilândia – PDAD 2015.** Brasília, 2016b.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – Lago Norte – 2016.** Brasília, 2016c.

\_\_\_\_\_. **Estudos Urbanos e Ambientais do Distrito Federal e Regiões Administrativas – Fercal.** Brasília, 2016d. Disponível em: <<http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Estudo-Urbano-Ambiental-Fercal.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Estudos Urbanos e Ambientais do Distrito Federal e Regiões Administrativas – Lago Norte.** Brasília, 2016e. Disponível em: <<http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Estudo-Urbano-Ambiental-Lago-Norte.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. **Estudos Urbanos e Ambientais do Distrito Federal e Regiões Administrativas – Lago Sul.** Brasília, 2016f. Disponível em: <<http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/Estudo-Urbano-Ambiental-Lago-Sul.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

DEÁK, Csaba. O processo de urbanização no Brasil: falas e façanhas. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004, pp. 9-18.

DISTRITO FEDERAL. Administração Regional da Fercal. **Conheça a RA.** s.d. Disponível em: <<http://www.fercal.df.gov.br/category/sobre-a-ra/conheca-a-ra/>>. Acesso em: 11 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Administração Regional do Lago Norte. **Normas de gabarito.** s.d. Disponível em: <<http://www.lagonorte.df.gov.br/2016/07/01/normas-de-gabarito/>>. Acesso em: 18 jan. 2019.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Educação. **Cadastro das Unidades Escolares do Distrito Federal,** 2018. Disponível em: <[http://www.se.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/iv\\_a\\_2018\\_rela%C3%A7%C3%A3o-de-escolas.pdf](http://www.se.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/02/iv_a_2018_rela%C3%A7%C3%A3o-de-escolas.pdf)>. Acesso em: 14 abr. 2019.

DOWNS, Anthony. **An economic theory of democracy**. New York: Harper & Row, 1965 [1957], pp. 3-74.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa e (des)igualdade. In: MIGUEL, Luis Felipe (Org.) **Desigualdades e democracia: o debate da teoria política**. São Paulo: Editora Unesp, 2016, pp. 203-221.

\_\_\_\_\_. Sistema deliberativo, formas de conexão e inclusão política: alcance teórico e prático. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n; 95, 2017, pp. 1-15.

FERREIRA, Ignez Costa Barbosa. Brasília: mitos e contradições na história de Brasília. In: PAVIANI, Aldo et al. (orgs). **Brasília 50 anos: da capital a metrópole**. Brasília: Editora UnB, 2010, pp. 23-54.

FRASER, Nancy. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. **Social Text**, 25/26, 1990, p. 56-80.

\_\_\_\_\_. **Justice interrupturs: critical reflections on the “postsocialist” condition**. New York: Routledge, 1997.

GOMES, Wilson; MAIA, Rousiley. **Comunicação e democracia: problemas e perspectivas**. São Paulo: Paulus, 2008.

GURZA LAVALLE, Adrian. Participação, (des)igualdade política e democracia. In: MIGUEL, Luis Felipe (Org.) **Desigualdades e democracia: o debate da teoria política**. São Paulo: Editora Unesp, 2016, pp. 171-202.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984 [1962], pp. 42-74; 110-168.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003 [1992], 2v., pp. 9-122.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005 [2001].

\_\_\_\_\_. **Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOLANDA, Frederico et al. A configuração da Área Metropolitana de Brasília. In: RIBEIRO, Rômulo José da Costa; TENORIO, Gabriela de Souza; HOLANDA, Frederico de (Ed.). **Brasília: transformações na ordem urbana**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015, pp. 64-97.

HOLSTON, James. **A cidade modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

IBGE. **Séries históricas e estatísticas**, s.d. Disponível em: <<https://seriesestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=POP122>>. Acesso em 9 jan. 2018.

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

\_\_\_\_\_. **Viver em risco**: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Ed. 34, 2009.

LE CORBUSIER. **Carta de Atenas**. São Paulo: Hucitec/Edusp, 1993.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001 [1968].

\_\_\_\_\_. **Espaço e política**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008 [1972], pp. 111-145.

MANSBRIDGE, Jane. Everyday talk in the deliberative system. In: Stephen Macedo (org.). **Deliberative politics**: essays on democracy and disagreement. New York: Oxford University Press, 1999, pp. 211-239.

MANSBRIDGE, Jane, et. al. “A systemic approach to deliberative democracy”. In: MANSBRIDGE, Jane; PARKISON, John. **Deliberative System**. Oxford Press, 2012.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino. Democracia e desigualdade: as contribuições da teoria do reconhecimento. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 9, p. 119-146, dez. 2012, pp. 119-146.

MIGUEL, Luis Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências**, n. 59, 1º semestre de 2005, pp. 5-42.

\_\_\_\_\_. Consenso e conflito na teoria democrática: para além do “agonismo”. **Lua Nova**, São Paulo, n. 92, 2014a, pp. 13-43.

\_\_\_\_\_. **Democracia e representação**: territórios em disputa. São Paulo: Editora Unesp, 2014b.

\_\_\_\_\_. Desigualdades inevitáveis e restrição da democracia no pensamento elitista. In: MIGUEL, Luis Felipe (Org.). **Desigualdades e democracia**: o debate da teoria política. São Paulo: Editora Unesp, 2016, pp. 107-136.

MINAS GERAIS. Política Militar. Comando-Geral. **Instrução n. 3.03.11/2016-CG**: Regula a implantação da Rede de Proteção Preventiva nas comunidades do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Seção Estratégica de Emprego Operacional (EMPM/3), 2016.

MIRAGAYA, Júlio Flávio Gameiro. Dos bandeirantes a JK: a ocupação do Planalto Central brasileiro anterior à fundação de Brasília. In: PAVIANI, Aldo et al. (orgs). **Brasília 50 anos**: da capital a metrópole. Brasília: Editora UnB, 2010, pp. 55-93.

NIEMEYER, Oscar. **Minha experiência em Brasília**. Rio de Janeiro: Revan, 2006 [1961].

NUNES, José Horta. O espaço urbano: a “rua” e o sentido público. In: ORLANDI, Eni P. (org). **Cidade atravessada**: os sentidos públicos do espaço urbano. Campinas: Pontes, 2001, pp. 101-9.

NUNES, Brasilmar Ferreira; COSTA, Arthur. Distrito Federal e Brasília: dinâmica urbana, violência e heterogeneidade social. **Cadernos Metrópole**, v. 17, 2007, pp. 35-57.

OSORIO, Rafael Guerreiro. **O sistema classificatório de “cor ou raça” do IBGE**. Brasília: IPEA, 2003.

OWEN, David; SMITH, Graham. Survey article: Deliberation, democracy, and the systemic turn. **The Journal of Political Philosophy**, v. 23, n. 2, p. 213-234, 2015.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992 [1970].

PREFEITURA Comunitária da Península Norte. **Quem somos**. Disponível em: <<https://prefeituragonalagonorte.com.br/quem-somos/>>. Acesso em: 10 jan. 2019.

RAGO, Margareth. **Do cabaré ao lar: a utopia da cidade disciplinar: Brasil 1890-1930**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985, pp. 163-203.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Classes sociais e políticas urbanas no Brasil. In: RIVIÈRE D’ARC, Hélène; MEMOLI, Fabrizio (org.). **Intervenções urbanas na América Latina: viver no centro das cidades**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2012, pp. 95-125.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JR, Orlando Alves dos. Democracia e cidade: divisão social da cidade e cidadania na sociedade brasileira. **Análise social**, vol. XI (174), 2005, pp. 87-109.

RIBEIRO, Rômulo José da Costa; HOLANDA, Frederico de; TENORIO, Gabriela de Souza. Brasília: a forma. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes (Ed.). **Metrópoles brasileiras: síntese da transformação na ordem urbana 1980 a 2010**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório de Metrópoles, 2018, pp. 170-203.

ROLNIK, Raquel. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 11, n. 2, novembro 2009, pp. 31-50.

\_\_\_\_\_. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. São Paulo: Boitempo, 2015.

SCHUMPETER, Joseph A. “Parte IV: Socialismo e democracia”. In: SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961 [1942].

SCHWARCZ, Lilia M. **O espetáculo das raças: cientistas, instituições e questão racial no Brasil – 1870-1930**. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

SENNETT, Richard. **Construir e habitar: ética para uma cidade aberta**. Rio de Janeiro: Record, 2018.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Bertrand Russel, 2000.

\_\_\_\_\_. **A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.



\_\_\_\_\_. **Fobópole**: o medo generalizado e a militarização da questão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Educação e Pesquisa**, [s.l.], v. 30, n. 2, p.289-300, ago. 2004.

TAVARES, Francisco Mata Machado. **Deliberação e capitalismo**: uma crítica marxista ao pensamento de Habermas. Curitiba: Appris, 2016.

TRINDADE, Thiago Aparecido. **Protesto e democracia**: ocupações urbanas e luta pelo direito à cidade. Jundiaí, SP: Paco, 2017.

\_\_\_\_\_. A importância dos movimentos sociais e sua relação com o Direito: o caso dos movimentos dos sem-terra e sem-teto no Brasil. In: TRINDADE, Edí Aparecido; MELLIM FILHO, Oscar; TRINDADE, Thiago Aparecido (Orgs.). **Curso de Direito**: leituras essenciais – Volume 1. Campinas: Editora Alínea, 2015.

UNITED NATIONS, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. **World Urbanization Prospects: The 2018 Revision**. s.d. Disponível em: <<https://population.un.org/wup/DataQuery/>>. Acesso em 13 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **World Urbanization Prospects: The 2018 Revision – Key Facts**. 2018. Disponível em: <<https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-KeyFacts.pdf>>. Acesso em 13 out. 2018.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 1998, pp. 141-156; 311-362.

\_\_\_\_\_. São Paulo: segregação urbana e desigualdade. **Estudos Avançados**, São Paulo, vol. 25, nº 71, janeiro-abril 2011, pp. 37-58.

\_\_\_\_\_. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, C. e SCHIFFER, S. R. **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Fupam, Edusp, 2004, pp. 169-243.

YOUNG, Iris Marion. **Justice and the politics of difference**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

\_\_\_\_\_. Justice, inclusion, and deliberative democracy. In: Stephen Macedo (org.). **Deliberative politics**: essays on democracy and disagreement. New York: Oxford University Press, 1999, pp. 151-158.

\_\_\_\_\_. **Inclusion and democracy**. Oxford: Oxford University Press, 2000.