

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

FORMAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DA CENTRALIDADE INTRAURBANA EM BRASÍLIA

Cláudia Varizo Cavalcante

Brasília - DF
Outubro, 2009

CLÁUDIA VARIZO CAVALCANTE

**FORMAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DA CENTRALIDADE
INTRAURBANA EM BRASÍLIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos para obtenção do Grau de Mestre em Geografia.

Orientadora: Profa. Dra. Nelba de Azevedo Penna

Brasília - DF
Outubro, 2009

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
DEPARTAMENTO DE GEOGRAFIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA

**FORMAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DA CENTRALIDADE
INTRAURBANA EM BRASÍLIA**

CLÁUDIA VARIZO CAVALCANTE

Orientadora: Profa. Dra. Nelba de Azevedo Penna

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

Aprovada por:

Profa. Dra. Nelba de Azevedo Penna – Presidente
Departamento de Geografia - UnB

Prof. Dr. Otto Toledo Ribas – Examinador Externo
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - UnB

Profa. Dra. Lúcia Cony Cidade - Examinadora Interna
Departamento de Geografia - UnB

Brasília-DF, 05 de outubro de 2009.

FICHA CATALOGRÁFICA

CAVALCANTE, CLÁUDIA VARIZO

Formação e transformação da centralidade intraurbana em Brasília [Distrito Federal] 2009. xvi, 196 p., 210 x 297 mm, (UnB-IH-GEA, Mestre, Geografia, 2009).

Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Departamento de Geografia.

- | | |
|--------------------------|-------------------------|
| 1. Centro urbano | 2. Centralidade |
| 3. Planejamento urbano | 4. Plano diretor urbano |
| 5. Infraestrutura viária | |

I. UnB-IH-GEA

II. Título (série)

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

CAVALCANTE, Cláudia Varizo. **Formação e transformação da centralidade intraurbana em Brasília**. Dissertação de Mestrado em Geografia. Departamento de Geografia, Universidade de Brasília, Brasília, 2009. 196 p.

CESSÃO DE DIREITOS

NOME DO AUTOR: Cláudia Varizo Cavalcante

TÍTULO DA DISSERTAÇÃO: Formação e transformação da centralidade intraurbana em Brasília

GRAU/ANO: Mestre/2009

É concedida à Universidade de Brasília permissão para reproduzir cópias desta dissertação e emprestar ou vender tais cópias somente para propósitos acadêmicos e científicos. O autor reserva outros direitos de publicação e nenhuma parte desta dissertação de mestrado pode ser reproduzida sem a autorização por escrito do autor.

Cláudia Varizo Cavalcante

Para meu marido Clemilton e
meu filho Danilo

Agradecimentos

À Deus, cujo amor me sustenta e conduz a minha vida.

Ao Clemilton, meu amigo e companheiro, que sempre me incentiva a buscar novos desafios e que me apoiou e seguiu ao meu lado em todo o percurso para a realização desse trabalho.

Ao Danilo, meu filho querido, que compreendeu minhas ausências e emprestou-me o seu excelente computador.

Aos meus pais, Silas e Zaíra, pelos ensinamentos e, sobretudo, pelo exemplo de vida e de determinação.

À Prof.^a Dr.^a Nelba de Azevedo Penna pela orientação neste trabalho, conhecimentos transmitidos e contribuições sempre pertinentes.

À Prof.^a Dr.^a Maria do Carmo de Lima Bezerra pela ajuda preciosa na organização das idéias e por partilhar seu conhecimento e longa experiência acerca da realidade do Distrito Federal, cuja amizade, mais uma vez demonstrada, muito me honra.

Às Prof.^{as} Dr.^{as} Ignez Costa Barbosa Ferreira e Lúcia Cony Cidade, que participaram da banca de qualificação, cujas observações contribuíram na construção do trabalho.

Ao Flávio, que no momento de finalização do trabalho, prontamente, me ajudou na tradução do resumo.

Ao Marcone, colega de trabalho e da Geografia, pelo apoio na elaboração dos mapas.

À Clarissa pelas conversas sempre instigadoras sobre a temática e o apoio na obtenção de dados das ADEs.

Aos amigos Amadeu, Dione, Silvia, Julie, Roberto, Nelma, Horácio, Nazaré, Silas, Márcia pelas orações que certamente me sustentaram nessa trajetória.

Aos meus chefes Litz Bainy na Subsecretaria de Política Urbana e Informação; Anamaria de Aragão e Rejane Jung na Subsecretaria de Planejamento Urbano; Otto Ribas na Companhia de Desenvolvimento Habitacional; e Danilo Pereira Aucélio na Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente pelo apoio que me concederam para participar do curso e no período crucial de elaboração da dissertação.

E aos demais familiares, amigos e colegas que, apesar de não tê-los citado nominalmente, contribuíram de diversas formas nesta etapa em minha vida, meus sinceros agradecimentos!

Resumo

As transformações da sociedade atual, associadas aos novos padrões de produção e aos avanços tecnológicos, alteram profundamente as dinâmicas urbanas. Diante de uma urbanização que se intensifica e se dispersa, a cidade não permanece a mesma, juntamente com ela, são redefinidos o centro e a centralidade intraurbana, forma e conteúdo do espaço urbano. O centro deixa de ser o lugar referencial da centralidade, ao mesmo tempo em que surgem novas formas urbanas de uma centralidade que se dispersa no espaço em múltiplas áreas, se fragmenta em centralidades distintas, e se expande na formação de grandes centros. Perante o quadro de transformações, o tema da centralidade assume importância e requer o seu aprofundamento. No sentido de contribuir na compreensão do fenômeno e no esclarecimento sobre a ação do poder público como agente do processo de formação e de transformação da centralidade intraurbana, o objetivo deste trabalho é o de identificar o papel de instrumentos de atuação do Governo do Distrito Federal, como os planos diretores urbanos e os investimentos em infraestrutura viária, nesse processo. O recorte empírico da investigação é a realidade urbana de Brasília. Em sua abordagem foi, primeiramente, contextualizada e caracterizada a formação da sua centralidade. Em seguida, são analisados os Planos Diretores de Ordenamento Territorial e os investimentos em infraestrutura viária, realizados pelo Governo do Distrito Federal nos últimos doze anos, em seus efeitos sobre a transformação dessa centralidade. A análise dos instrumentos é pautada em elementos espaciais necessários a sustentação da centralidade, indicados como: a concentração de atividades e a acessibilidade urbana conferida pela infraestrutura viária.

PALAVRAS-CHAVE: centro urbano, centralidade, planejamento urbano, plano diretor urbano, infraestrutura viária.

Abstract

The transformations of the present society, added with new patterns of production and technological advances, change deeply urban dynamics. Before urbanization is enhanced and becomes sprawl, cities change. As a consequence, not only downtown but also the urban centrality, configuration and subject of the urban space are redefined. Downtown is not the referential place of centrality anymore, at the same time new urban configurations spread in multiple areas, break up in different centralities and enlarge in the formation of large urban centers. Considering this frame of changing, the topic of centralization takes in an importance and requires a thorough study. With the purpose of giving a better understanding of such phenomenon, this present work focus on the performance of the State as agent of the process of formation and changing of the urban centrality. It analyses how the performance of the state interferes in the city using means such as urban plans and investments in urban transport substructure. The empirical emphasis of this investigation is the urban reality in Brasilia. First, the formation of its centrality is described and put in a context. Furthermore, it is discussed how the *Plano Diretor de Ordenamento Territorial* and investments in the urban transport substructure that have been accomplished by the Federal District Government in the last twelve years can affect Brasilia urban centrality. In this work, the analysis of the means is based on spatial elements required to sustain the centralization, designated as: a concentration of activities and an urban accessibility.

KEY WORDS: downtown, centrality, urban planning, urban transport substructure.

Lista de Figuras

Figura 1 - Modelos de Burgess, Hoyt e Harris e Ullman	16
Figura 2 – Esquema ilustrativo da transformação da centralidade – do centro às novas formas da centralidade.....	24
Figura 3 - Esquema ilustrativo dos elementos de sustentação da centralidade intraurbana	26
Figura 4 -Plano Piloto de Brasília desenhado por Lúcio Costa	55
Figura 5 - Área Tombada de Brasília.....	56
Figura 6 - Setores da Área Central de Brasília	57
Figura 7 - Eixos de Transporte: percentual de passageiros do sistema de transporte coletivo	101
Figura 8 - PDL de Ceilândia - Centralidades e Acessos	137
Figura 9 - Localização do Centro Regional e as Ocupações Vizinhas Existentes e Previstas.....	138
Figura 10 - Planta de Destinações Preliminares do Projeto do Centro Regional.....	138
Figura 11 - Localização da EPIA e conexões com terminais rodoviários	168
Figura 12 - Projeto do Eixo da EPIA	169
Figura 13 - Vista da Área Prevista para a Interbairros e Perspectivas do Projeto	171
Figura 14 - Perspectiva de projeto para o Centro Metropolitano.....	172
Figura 15 - Projeto Arquitetônico do Centro Administrativo.....	172
Figura 16 - Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal: Intervenções viárias alternativas propostas.....	178
Figura 17 - Sistema de Transporte do Eixo Sul do DF	179
Figura 18 - Perspectiva da W 3 Sul com o VLT no canteiro central	180

Lista de Gráficos e Tabelas

Gráfico 1 - Participação das atividades econômicas no valor adicionado bruto do Distrito Federal no período de 1985-2006.....	65
Gráfico 2 - Composição percentual das Viagens por Motivo, todos os Modos – DF 2000	104
Gráfico 3 - Viagens diárias para RA de destino por todos os motivos e modos motorizados de origem de todas as RA em um dia útil do mês de novembro/2000.....	106
Gráfico 4 - Pesquisa Linha do Contorno - Composição percentual das Viagens por Motivo, todos os Modos – DF 2000	111
Tabela 1 - DF - Número de trabalhadores em 31/12 de 1985, 1995, 2003 e 2007 por subsetor de atividade econômica.....	64
Tabela 2 - Crescimento Populacional nos Municípios do Entorno do DF para o Período de 2000 a 2007	78
Tabela 3 - Distribuição da população no DF entre localidades centrais e demais localidades – 1970, 1980, 1991 e 2000.....	79
Tabela 4 - Distribuição de lotes vazios por áreas urbanas.....	82
Tabela 5 - Regiões Administrativas do Distrito Federal e ano de Criação	87
Tabela 6 - Número de Trabalhadores por Região Administrativa do Distrito Federal em 2003 e 2007 – valores absolutos e percentuais sobre o total do estoque	90
Tabela 7 - Número de Trabalhadores por Subsetor de Atividade na Região Administrativa de Brasília em 2003 e 2007 – valores absolutos e percentuais sobre o total do estoque	92
Tabela 8 - Número de Trabalhadores por Subsetor de Atividade na Região Administrativa do Guará em 2003 e 2007 – valores absolutos e percentuais sobre o total do estoque.....	93
Tabela 9 - Número de Trabalhadores por Subsetor de Atividade na Região Administrativa de Taguatinga em 2003 e 2007 – valores absolutos e percentuais sobre o total do estoque	94
Tabela 10 - Número de Trabalhadores por Subsetor de Atividade nas Regiões Administrativas de Brasília, Guará, Taguatinga e Demais RAs em 2007 – valores absolutos e percentuais por Subsetor	96

Tabela 11 - Destino de viagens diárias no DF por todos os motivos e modos motorizados por Região Administrativa em um dia útil do mês de novembro/2000	105
Tabela 12 - Pesquisa na Linha do Contorno - Viagens diárias por todos os motivos e modos no sentido do DF em um dia útil do mês de novembro/2000.....	112
Tabela 13 - Obras no sistema viário do Distrito Federal no período de 1997 a 2009 concluídas	132
Tabela 14 - Áreas de Desenvolvimento Econômico e Áreas Econômicas no Distrito Federal implantadas (consolidadas ou não) e previstas.....	141
Tabela 15 - Áreas de Desenvolvimento Econômico a serem contempladas pelo Programa de Infraestrutura e Saneamento.....	144
Tabela 16 - Situação dos lotes quanto a ocupação em verificação de campo nas ADEs da amostra.....	145
Tabela 17 - Áreas Econômicas Definidas no PDOT/2009	161
Tabela 18 - Áreas de Dinamização – PDOT/2009.....	165
Tabela 19 - Polos Multifuncionais – PDOT/2009	167
Tabela 20 - Comparação entre PDOT/1997 e PDOT/2009 com referência aos elementos de sustentação da centralidade intraurbana.....	174
Tabela 21 - DF - Número de Trabalhadores em 31/12/2003 por Subsetor de Atividade e Região Administrativa	197
Tabela 22 - DF - Número de Trabalhadores em 31/12/2007 por Subsetor de Atividade e Região Administrativa	198
Tabela 23 - Matriz de Origem e Destino das Viagens Diárias por Modo Auto/Utilitário, Táxi e Ônibus todos os motivos segundo as Regiões Administrativas - Distrito Federal – 2000 (Viagens em um dia útil do mês de novembro - 2000)	199

Lista de Mapas

Mapa 1 - Ocupação Urbana no Distrito Federal – Década de 1960.....	73
Mapa 2 - Ocupação Urbana no Distrito Federal – Década de 1970.....	74
Mapa 3 - Ocupação Urbana no Distrito Federal – Década de 1980.....	75
Mapa 4 - Ocupação Urbana no Distrito Federal – Década de 1990.....	76
Mapa 5 - Ocupação Urbana no Distrito Federal e Entorno– de 2000 a 2007.....	77
Mapa 6 - Renda Média no Distrito Federal - 2000	80
Mapa 7 - Regiões Administrativas do Distrito Federal - 2000	88
Mapa 8 - Rede Viária Estrutural de Brasília.....	99
Mapa 9 - Mobilidade Diária no Distrito Federal e Entorno	113
Mapa 10 - Poligonal do Conjunto Urbano de Brasília Tombado	119
Mapa 11 - Macrozoneamento do PDOT/1997.....	123
Mapa 12 -Obras viárias de médio e grande porte executadas no período de 1997 a 2009.....	135
Mapa 13 - Áreas de Desenvolvimento Econômico e Setores Econômicos no Distrito Federal: implantados e previstos	140
Mapa 14 - Áreas de Desenvolvimento Econômico e formação de centralidades no Gama e em Taguatinga	151
Mapa 15 - Zoneamento do Território do PDOT/2009	159
Mapa 16 - Áreas Econômicas – PDOT/2009	160
Mapa 17 - Estratégias de Ordenamento Territorial do PDOT/2009	165
Mapa 18 - Obras viárias no DF em execução.....	182

Lista de Siglas

ADE	Área de Desenvolvimento Econômico
APA	Área de Proteção Ambiental
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNH	Banco Nacional da Habitação
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CBD	Central Business District
CEB	Companhia Energética de Brasília
CF	Constituição Federal do Brasil
CODEPLAN	Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central
DER/DF	Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal
DETRAN/DF	Departamento de Trânsito do Distrito Federal
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte
EPAA	Estrada Parque Autódromo
EPAR	Estrada Parque Aeroporto
EPCL	Estrada Parque Ceilândia
EPCT	Estrada Parque Contorno
EPCV	Estrada Parque Cabeça-de-Veados
EPDB	Estrada Parque Dom Bosco
EPGU	Estrada Parque Guarã
EPIA	Estrada Parque Indústria e Abastecimento
EPIP	Estrada Parque Ipê
EPJK	Estrada Parque Juscelino Kubistchek
EPNA	Estrada Parque das Nações
EPNB	Estrada Parque Núcleo Bandeirante
EPP	Estrada Parque Planalto
EPPR	Estrada Parque Paranoá
EPTG	Estrada Parque Taguatinga
ERN	Eixo Rodoviário Norte
ERS	Eixo Rodoviário Sul
FCP	Fundação da Casa Popular
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
GO	Estado de Goiás

IAP	Instituto de Aposentadoria
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
MCIDADES	Ministério das Cidades
MNUR	Movimento Nacional de Reforma Urbana
MTCI	Meio técnico-científico-informacional
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NOVACAP	Companhia Urbanizadora da Nova Capital
PDL	Plano Diretor Local
PDOT	Plano Diretor de Ordenamento Territorial
PDT	Pesquisa Domiciliar de Transporte
PDTU/DF	Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal
PEOT	Plano Estrutural de Ordenamento Territorial do Distrito Federal
PERGEB	Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília
PIB	Produto Interno Bruto
POT	Plano de Ocupação Territorial
POUSO	Plano de Ocupação e Uso do Solo
PRÓ/DF	Programa de Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável do DF
PTU/DF	Plano de Transporte do Distrito Federal
RA	Região Administrativa
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RFFSA	Rede Ferroviária Federal SA
SAIS	Setor de Áreas Isoladas Sul
SAT	Setor de Alta Tecnologia
SCIA	Setor Complementar de Indústria e Abastecimento
SCS	Setor Comercial Sul
SEDET	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Turismo
SEDUH	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação
SEDUMA	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
SGCV	Setor de Garagens e Concessionárias de Veículos
SIA	Setor de Indústria e Abastecimento
SIEDF	Sistema de Informação Estatística do Distrito Federal
SITURB	Sistema de Informação Territorial e Urbana do Distrito Federal
SMAS	Setor de Múltiplas Atividades Sul
SO	Secretaria de Estado de Obras
SOF	Setor de Oficinas

SRTV	Setor de Radio e TV
ST	Secretaria de Estado de Transporte
STPC/DF	Sistema de Transporte Público Coletivo do Distrito Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TERRACAP	Companhia Imobiliária de Brasília
TRT	Tribunal Regional do Trabalho
UNESCO	Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura
UNFRA	Fundo de População das Nações Unidas
VLT	Veículo Leve sobre Trilho

Sumário

Agradecimentos	v
Resumo.....	vi
Abstract	vii
Lista de Figuras	viii
Lista de Gráficos e Tabelas	ix
Lista de Mapas.....	xi
Lista de Siglas.....	xii
INTRODUÇÃO.....	1
1. CENTRALIDADE INTRAURBANA: FORMAÇÃO E TRANSFORMAÇÕES	8
1.1. Abordagens da Centralidade e da Estruturação do Espaço Urbano	11
1.1.1. Abordagens convencionais	14
1.1.2. Abordagem da organização social.....	17
1.1.3. Abordagem do espaço	18
1.2. Dos Centros às Novas Áreas de Centralidade: Transformações da Centralidade Intraurbana.....	21
1.3. Elementos Espaciais de Sustentação da Centralidade: Relação de Fixos e Fluxos	26
1.3.1. Concentração de atividades: os fixos.....	27
1.3.2. Acessibilidade intraurbana: os fluxos	29
1.4. Conclusão do Capítulo	32
2. O PODER PÚBLICO COMO AGENTE NA FORMAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DA CENTRALIDADE INTRAURBANA NO BRASIL	34
2.1. O Poder Público Municipal e a Produção do Espaço.....	34
2.2. Os Instrumentos de Intervenção do Poder Público Municipal mediante os Elementos de Sustentação da Centralidade Intraurbana	37
2.3. Planos Diretores Urbanos e os Investimentos em Infraestrutura do Sistema Viário na Formação e Transformação da Centralidade Intraurbana no Brasil	40
2.3.1. Planos diretores urbanos	46
2.3.2. Investimentos em infraestrutura do sistema viário	48
2.4. Conclusão do Capítulo	50
3. ESTRUTURAÇÃO DA ECONOMIA E URBANIZAÇÃO NA FORMAÇÃO DA CENTRALIDADE INTRAURBANA EM BRASÍLIA	52
3.1. O Ponto de Partida: a Concepção do Plano Piloto de Brasília e de sua Centralidade.....	53

3.2. Brasília: Estruturação da Economia e Impactos na Centralidade Intraurbana.....	58
3.3. Brasília: Evolução Urbana e Impactos na Centralidade intraurbana	68
3.4. Conclusões do Capítulo	83
4. CARACTERIZAÇÃO DA CENTRALIDADE INTRAURBANA EM BRASÍLIA NA ATUALIDADE	85
4.1. Procedimentos Metodológicos na Identificação da Centralidade Intraurbana em Brasília: definição de variáveis e da escala de abordagem	85
4.2. Caracterização da Centralidade em Brasília a partir da Concentração de Atividades	89
4.3. Caracterização da Centralidade em Brasília a partir da Acessibilidade	97
4.3.1. A Rede Viária Estrutural de Brasília	97
4.3.2. Deslocamentos diários de pessoas no espaço intraurbano	103
4.4 Conclusões do Capítulo	114
5. INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL E ELEMENTOS DE SUSTENTAÇÃO DA CENTRALIDADE EM BRASÍLIA.....	116
5.1. Planejamento Urbano em Brasília e Elementos de Sustentação da Centralidade	117
5.1.1. O processo de planejamento territorial e urbano no Distrito Federal	117
5.1.2. O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal de 1997	122
5.2. Os Investimentos em Infraestrutura e Elementos de Sustentação da Centralidade	127
5.2.1. Planejamento viário no Distrito Federal	128
5.2.2. Obras no sistema viário de Brasília executadas no período de 1997 a 2009.....	130
5.3. Implementação de Propostas quanto a Centralidade em Brasília: o Centro Regional e as Áreas de Desenvolvimento Econômico.....	136
5.3.1. Programa de Implantação do Centro Regional	136
5.3.2. Programa de Implantação das Áreas de Desenvolvimento Econômico.....	139
6. TENDÊNCIAS QUANTO AOS INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL EM RELAÇÃO À TRANSFORMAÇÃO DA CENTRALIDADE EM BRASÍLIA.....	155
6.1. O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal de 2009.....	155
6.2. O Planejamento e as Obras Viárias em Execução	177
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS	184
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	190
ANEXOS	196
Anexo 1: Dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED e da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS.	197
Anexo 2: Dados da Pesquisa Domiciliar de Transporte – DF/2000.....	199

INTRODUÇÃO

A maior parte dos habitantes do planeta reside hoje em cidades. Segundo dados do Fundo de População das Nações Unidas – UNFRA, a população urbana mundial superou a rural em 2008, rompendo um significativo marco. Cerca de 3,3 bilhões de pessoas vivem em áreas urbanas, um patamar que deverá alcançar os 5 bilhões em 2030, cerca de 60% da população do planeta. Essa é uma realidade que revela a relevância das cidades no contexto da sociedade atual, mas que, sobretudo, mostra a necessidade de se aprofundar na compreensão dos fenômenos urbanos e das forças e dinâmicas socioespaciais que estão relacionadas à produção desse espaço.

Ao longo do processo de urbanização mundial, as cidades têm passado por profundas transformações que afetam não apenas sua forma, mas também seu conteúdo. Os novos processos produtivos, os serviços avançados e a indústria de alta tecnologia ao mesmo tempo em que colocam em destaque as cidades como centros de uma economia globalizada, lugar privilegiado para o desenvolvimento social e econômico da sociedade contemporânea, alteram significativamente esses espaços ao criar uma nova realidade urbana.

A cidade compacta, densa, com significado econômico, social e cultural claros, nos últimos anos, se modificou para um tecido urbano de densidades múltiplas que se espalha por um território extenso de forma dispersa, segmentada e fragmentada, processo em parte possibilitado pelas inovações tecnológicas nos meios de transporte que difundiram o uso do automóvel e impactam a mobilidade urbana. Acrescenta-se a esse quadro de expansão do tecido urbano, o processo de reestruturação do sistema produtivo que conduz ao crescimento da participação do setor terciário na economia urbana e as alterações na localização e concentração de atividades e empregos na cidade.

O espaço urbano que se estrutura a partir de um centro, da concentração de atividades e de pessoas, de um ponto para onde todos se dirigem, em busca do comércio, dos serviços

financeiros, administrativos e de equipamentos comunitários ali existentes, e de onde partem para interação dessas atividades com outras distribuídas nas suas mediações, diante das atuais condições da formação socioespacial, se reestrutura sob novas formas urbanas da centralidade.

Aquele centro tradicional já não responde por todo o processo de estruturação do espaço urbano, novas áreas de concentração de fluxos surgem com importante papel na articulação e coordenação de suas atividades. O centro e a centralidade, forma e função, se redefinem no espaço urbano diante dos novos padrões de urbanização. A centralidade, como capacidade de convergir fluxos, coordenar e articular as atividades no espaço urbano, se desprende do centro tradicional e encontra outras formas, para se reproduzir em outras áreas da cidade. Formam-se pontos de convergência/divergência em nós do sistema de circulação, onde se instalam *shoppings*, supermercados, grandes equipamentos de serviços e outras atividades que por sua natureza são atrativas. A centralidade se dispersa no espaço urbano, se multiplica em muitas centralidades, se fragmenta em centralidades distintas, se expande na formação de grandes centros. A tendência é de destruição dos referenciais existentes e transformação da cidade em um instantâneo, devido à construção incessante de novas formas urbanas (CARLOS, 2007, p. 12).

A transformação da centralidade intraurbana é um fenômeno que impacta as metrópoles e alcança as cidades médias, cuja constatação permite entender a configuração que esses espaços vêm assumindo, a forma de articulação entre seus elementos e seus efeitos na dinâmica urbana. Entretanto, para interpretar essas transformações é necessário identificar as forças que impulsionam as mudanças na centralidade, mais especificamente, é preciso desvendar como ocorre esse processo ou, mesmo, qual o papel dos agentes sociais na sua promoção.

Nessa direção, de buscar esclarecimentos sobre a transformação na centralidade intraurbana, um passo necessário é a compreensão da atuação do poder público como agente desse processo. Lembramos que a ação do poder público ocorre sobre e através do espaço, na sua produção e no seu controle, mobilizando forças sociais, econômicas, políticas e ideológicas na constituição de arranjos espaciais específicos. Mais diretamente, é por meio dos planos diretores urbanos e dos investimentos em infraestrutura urbana que o poder público local estende seu controle e sua capacidade de intervenção sobre o espaço urbano. Colocamos, então, uma questão básica para investigação quanto a realidade urbana no Brasil:

Qual o papel dos planos diretores urbanos e dos investimentos em infraestrutura urbana realizados pelo poder público municipal no processo de formação e transformação da centralidade intraurbana?

Convém assinalar que a atuação do poder público municipal não se efetiva de forma isolada, outros agentes ligados a grupos sociais, organizações, ou mesmo ao mercado pressionam por seus interesses, conferindo ao processo de execução das políticas públicas um caráter contingente, onde ações governamentais que divergem dos objetivos e das metas estabelecidos no planejamento podem preponderar na produção do espaço urbano.

Brasília, como cidade planejada cuja estrutura espacial urbana foi previamente concebida no plano urbanístico elaborado para a construção da nova capital, tem no Governo do Distrito Federal, agente que reúne as competências de poder público municipal e estadual, o seu principal agente de produção do espaço urbano, uma vez que é também o detentor (juntamente com o Governo Federal) da maior parte da terra urbana e disponível para expansão urbana. Esse aspecto particular da cidade oferece campo amplo para investigação da participação do poder público local como agente social na formação e transformação da sua centralidade. Nesse sentido, o objetivo geral da pesquisa é identificar o papel dos planos diretores de ordenamento territorial e dos investimentos em infraestrutura do sistema viário realizados pelo Governo do Distrito Federal na formação e transformação da centralidade intraurbana de Brasília, tendo em vista serem esses os instrumentos pelos quais o poder público local atua na produção do arranjo espacial da cidade.

Para o alcance do objetivo geral foram definidos os seguintes objetivos específicos que orientam o desenvolvimento da investigação:

(i) identificar as propostas contidas nos planos diretores de ordenamento territorial do Distrito Federal e os investimentos realizados em infraestrutura do sistema viário pelo Governo do Distrito Federal em suas relações com a transformação da centralidade intraurbana de Brasília.

(ii) Verificar a convergência entre o planejamento e a realização de investimentos em infraestrutura do sistema viário pelo Governo do Distrito Federal no que se refere à formação e transformação da centralidade intraurbana de Brasília.

A análise dos planos diretores de ordenamento territorial do Distrito Federal abrange o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 1997, Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997, e inclui o Plano Diretor de Ordenamento Territorial de 2009, Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que aponta as tendências do planejamento, uma vez que suas propostas ainda não foram implementadas. Quanto aos investimentos em infraestrutura do sistema viário executados pelo Governo do Distrito Federal, foram levantadas as obras concluídas nos últimos doze anos, prazo de vigência do PDOT/1997, e aquelas que estão em andamento. São identificadas as propostas do poder público local, contidas nos planos, e as obras no sistema viário, que representam a atuação do poder público local na transformação da centralidade intraurbana em Brasília.

Ainda, na apreensão do papel do planejamento e dos investimentos governamentais na formação e transformação da centralidade, busca-se verificar a convergência desses instrumentos em seus efeitos sobre a produção dessa espacialidade. Consiste em avaliar se as proposições do planejamento urbano e sua implementação convergem com a execução de investimentos em infraestrutura, ao assumirem uma mesma orientação quanto a transformação da centralidade em Brasília, de maneira a possibilitar entendimento acerca de outros interesses que podem estar impulsionando as ações do Governo do Distrito Federal nesse campo.

Pretende-se com a presente pesquisa contribuir para a compreensão da atuação que o poder público, por meio do planejamento urbano e de investimento em infraestrutura viária, tem na configuração de centralidades intraurbanas. Essa, sem dúvida, tem se tornado uma questão importante, tendo em vista as transformações em curso nas cidades e na sua centralidade, redefinidas diante de um novo contexto socioespacial urbano, no qual os governos locais têm uma participação a ser elucidada, reconhecida e assumida, no sentido de que suas políticas promovam o desenvolvimento urbano equilibrado e justo para com a população.

Para alcançar o objetivo geral e os objetivos específicos da pesquisa foram seguidos procedimentos metodológicos, que envolvem:

Realização de pesquisa bibliográfica sobre a temática da centralidade e dos instrumentos do poder público municipal - Consiste em pesquisa bibliográfica acerca das diferentes abordagens sobre a estrutura e estruturação do espaço urbano, e

conseqüentemente sobre os conceitos de centro e centralidade intraurbana, que apóiam o desenvolvimento da temática no trabalho. Bem como pesquisa bibliográfica para definição e contextualização dos instrumentos analisados, os planos diretores urbanos e investimentos em infraestrutura, dentro da realidade brasileira e no contexto de Brasília.

Definição do esquema analítico da pesquisa – corresponde à identificação dos elementos que orientam a análise da pesquisa, categorias acionadas na análise do espaço urbano de Brasília quanto ao papel dos planos de diretores de ordenamento territorial e investimentos governamentais na formação e transformação da sua centralidade.

Levantamento de dados secundários sobre as variáveis empregadas na caracterização atual da centralidade em Brasília – foi realizada uma leitura geral dos dados de número de empregos e da geração de viagens por Região Administrativa do Distrito Federal, apoiada na confecção de tabelas, gráficos e em valores percentuais.

Levantamento de dados em relatórios de atividades, legislação, sítios, documentos de planejamento e outros documentos oficiais de órgãos do Governo do Distrito Federal – as informações de documentos do planejamento foram compiladas a fim de fundamentar a análise dos planos. As informações de obras de infraestrutura viária foram obtidas dos relatórios de atividades da NOVACAP e DER/DF.

Elaboração de mapas – foi realizado o mapeamento das obras de infraestrutura viária e das áreas de desenvolvimento econômico, para análise quanto à transformação da centralidade em Brasília.

O trabalho foi estruturado em seis capítulos que se referem aos passos metodológicos adotados e um último capítulo onde são apresentadas as considerações finais. O Capítulo 1 - *Centralidade Intraurbana: Formação e Transformações* - situa a temática da pesquisa em termos dos conceitos e abordagens desenvolvidas, que apontam para as transformações que mudam o sentido do centro urbano tradicional e da centralidade. Nesse capítulo, com base nos conceitos explorados são identificados elementos espaciais associados à sustentação da centralidade intraurbana, que orientam as análises posteriores quanto aos instrumentos de atuação do poder público.

No Capítulo 2 - *O Poder Público como agente na Formação e Transformação da Centralidade Intraurbana no Brasil* - vem a ser especificada a atuação do poder público municipal como agente na produção do espaço urbano e, portanto, na formação e transformação da centralidade. São, ainda, descritos os instrumentos de intervenção do poder público objeto da investigação no contexto da legislação e prática brasileira: os planos diretores urbanos e os investimentos em infraestrutura viária.

O Capítulo 3 - *Estruturação da Economia e Urbanização na Formação da Centralidade Intraurbana em Brasília* - inicia a abordagem do recorte espacial da pesquisa, o espaço urbano de Brasília. No tópico são apresentados os aspectos de sua estruturação econômica e da urbanização que constituem o contexto no qual se insere a formação e a transformação da sua centralidade. São abordados os períodos da história da cidade, de sua implantação aos dias atuais, cuja análise se faz necessária para apreensão do processo de apropriação da centralidade planejada para Brasília e das transformações por que vêm passando.

No Capítulo 4 - *Caracterização da Centralidade Intraurbana em Brasília* - é exposto o quadro atual do fenômeno em Brasília. Por meio de indicadores de concentração de atividades e de acessibilidade são identificadas as transformações na centralidade de Brasília que se configuram em sua realidade urbana em particular.

O Capítulo 5 - *Instrumentos de Intervenção do Governo do Distrito Federal e Elementos de Sustentação da Centralidade em Brasília* - apresenta a pesquisa propriamente dita dos instrumentos Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal e dos investimentos em infraestrutura viária quanto aos seus efeitos na transformação da

centralidade em Brasília. O Capítulo expõe a avaliação da pesquisa quanto à convergência entre as proposições do planejamento e a execução de obras de infraestrutura viária realizadas pelo Governo do Distrito Federal com relação aos elementos e sustentação da centralidade, uma análise que permite ao trabalho chegar a conclusões sobre o papel desses instrumentos na formação e transformação da centralidade intraurbana.

No Capítulo 6 - *Tendências quanto aos Instrumentos de Intervenção do Governo do Distrito Federal em relação à Transformação da Centralidade em Brasília* – estão as análises da pesquisa em relação às propostas ainda não implementadas, aproveitando a oportunidade de explorar os novos instrumentos estão em execução, diante da promulgação de um novo Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF e das obras em andamento em função do Programa de Transporte do DF.

Por fim, o Capítulo 7 – *Considerações Finais* - apresenta as conclusões sobre o desenvolvimento da pesquisa, abordando quanto aos objetivos pretendidos. Constam, ainda, do capítulo, uma breve exposição sobre as limitações da pesquisa e recomendações identificadas ao longo do trabalho, bem como possíveis desdobramentos da investigação.

1. CENTRALIDADE INTRAURBANA: FORMAÇÃO E TRANSFORMAÇÕES

O presente capítulo expõe argumentos teóricos e conceituais que orientam a reflexão da pesquisa, como os conceitos de centro e centralidade, estrutura e estruturação do espaço urbano, necessários a compreensão das transformações na centralidade. São descritas, ainda, as diferentes abordagens teóricas sobre o tema, com a finalidade de destacar o enfoque dos processos espaciais na formação da centralidade. Por fim, com relação ao processo de transformação da centralidade, são identificados elementos espaciais de sustentação da centralidade, que apóiam a análise da pesquisa quanto ao papel dos planos diretores urbanos e dos investimentos em infraestrutura viária na formação e transformação da centralidade intraurbana em Brasília.

Sendo este um estudo do espaço urbano, iniciamos por propor algumas considerações sobre o espaço e sua produção, por entendermos que esclarecem sobre a atuação do poder público (Estado) na configuração espacial urbana e na formação do centro e da centralidade. O desafio que se coloca para a investigação de fenômenos socioespaciais é o de encontrar nas situações concretas não apenas as relações aparentes, mas, também, aquelas que estão por trás dos arranjos espaciais. No argumento de Gottdiener (1997, p.207): “a ciência urbana deve ser capaz de penetrar através da aparência ou forma para descobrir as forças que produzem o espaço”. Isso significa buscar pelas forças e interesses que se articulam na maneira com a qual o poder público age no espaço urbano utilizando seus instrumentos, como os planos diretores urbanos e os investimentos em infraestrutura.

A pesquisa parte da compreensão do espaço como instância social, a própria sociedade em uma de suas dimensões, materializada em formas espaciais. Nessa perspectiva, o espaço não pode ser reduzido a uma localização, receptáculo da sociedade e das relações sociais. Como lembra Milton Santos, “o espaço não é uma simples tela de fundo inerte e neutro”

(1979, p.16), ele produz suas próprias relações. Em seu sentido mais profundo o espaço é condição, meio e produto da ação humana ao longo do tempo, se constitui em testemunho do passado, em realidade presente, mas, também, em possibilidades para a construção futura, inscrevendo-se em diferentes tempos (CARLOS, 2007, p.11). A relação entre espaço e sociedade é assim colocada por Santos:

A sociedade só pode ser definida através do espaço, já que o espaço é o resultado da produção, uma decorrência de sua história – mais precisamente, da história dos processos produtivos impostos ao espaço pela sociedade. (SANTOS, 1997, p.49)

O espaço constitui, então, possibilidade e resultado do modo de produção. Os modos de produção encontram o espaço adequado para o seu desenvolvimento, assim como produzem e reproduzem este espaço, no seu próprio processo de reprodução.

Nesse sentido, que o modo de produção capitalista cria o seu próprio espaço como condição fundamental para a sua continuidade, sua reprodução está vinculada ao espaço. No capitalismo a espacialidade é parte das forças de produção, das relações de produção e da maneira pela qual interagem os níveis ou estruturas da sociedade, de fato o espaço se inscreve no mais profundo das relações capitalistas.

A localização e as formas espaciais estão envolvidas, essencialmente, na valorização e na realização de mais-valia, integram a valorização do capital e o processo de acumulação (HARVEY, 2005b; e GOTTDIENER, 1997). Em outro aspecto, são as coerências da ordem espacial que controlam as contradições inerentes ao capitalismo, em benefício dos interesses predominantes na sociedade. Portanto, o capitalismo como modo de produção sobreviveu, em parte, por seu uso do espaço no reforço daquelas relações sociais necessárias a essa sobrevivência (GOTTDIENER, 1997, p. 129).

O que se pretende com essas reflexões sobre o espaço e sua produção capitalista é compreender o contexto geral no qual se inserem os fenômenos urbanos particulares, como os relacionados à centralidade intraurbana. Esse contexto alcança as especificidades de cada local e sociedade, imprimindo aspectos que aproximam essas realidades e permitem uma correlação entre elas. No entanto, os mecanismos estruturais do capital não são as únicas forças operantes na produção do espaço urbano. As questões mais gerais se articulam às particularidades, relativas à atuação de agentes locais, como o poder público e outros

interesses de grupos e atores sociais, conferindo especificidade aos fenômenos urbanos. Certamente, não há uma determinação econômica na produção de formas espaciais, os arranjos espaciais estão abertos a contínua renegociação à medida que processos interligados - econômicos, políticos e culturais - lutam por eles no espaço, gerando um resultado contingente e contencioso (GOTTDIENER, 1997, p. 206-207).

No capitalismo, formas e estruturas espaciais de uma cidade são necessárias ao regime de acumulação, na medida em que podem aumentar as forças produtivas e facilitar a reprodução da mão-de-obra, o que não permite supor que o arranjo espacial vai se mostrar simplesmente como uma resposta funcional ao sistema. Os padrões socioespaciais são produto de processos contraditórios e contenciosos, que ocorrem no contexto do desenvolvimento capitalista, mas sobre os quais não se estabelece uma relação simples de causa social e efeito espacial tendo por base a lógica do capital.

A articulação de elementos gerais e particulares - estrutura do capitalismo e ação de agentes sociais - alcança a realidade complexa das cidades contemporâneas, onde podem ser observados processos tão diferentes quanto semelhantes. Possibilita captar os aspectos, de certa forma, anárquicos com que elas são produzidas, mas numa perspectiva que as liga a questões urbanas mais amplas ou mais “globais”.

A partir desse ponto de vista constrói-se a análise da presente pesquisa, que considera que a atuação do Governo do Distrito Federal, um agente local na produção do espaço urbano de Brasília, está sujeita aos mecanismos estruturais do capitalismo, mas opera, por meio de instrumentos próprios, na construção de uma realidade urbana concreta, com suas especificidades quanto à formação de sua centralidade intraurbana.

Tecidas essas primeiras ponderações que possuem rebatimento no desenvolvimento da pesquisa, seguimos apresentando os conceitos e abordagens que situam o tema da investigação.

1.1. Abordagens da Centralidade e da Estruturação do Espaço Urbano

Introduzimos o tema da centralidade pela definição de centro urbano compreendido a partir da estrutura urbana. O conceito básico de estrutura é o de um conjunto constituído de elementos que se relacionam, onde a alteração de um de seus elementos ou de uma das relações presentes altera os demais elementos e relações, o que remete ao fato de que as estruturas não são propriamente estáticas, desenvolvem-se a partir dos processos relativos aos elementos que a formam.

O conceito de estrutura, que envolve um todo composto de elementos e relações, é lembrado por Godelier¹ (apud SANTOS, 1997, p. 17) ao afirmar que “todo sistema e toda estrutura devem ser descritos como realidades ‘mistas’ e contraditórias de objetos e de relações que não podem existir separadamente, isto é de tal modo que sua contradição não exclua a sua unidade.” Nessa mesma direção, François Perroux² (apud. SANTOS, 1997, p. 16) define estrutura como “rede de relações, uma série de proporções entre fluxos e estoques de unidades elementares e de combinações objetivamente significativas dessas unidades”. Esses conceitos ressaltam a dinâmica que compõe uma estrutura, na qual sua unidade não exclui a ocorrência de contradições internas.

Na reflexão da pesquisa, nos voltamos para a estrutura espacial urbana, interessando a identificação dos elementos e das relações que a compõe. Corrêa assinala que:

[...] o espaço de uma grande cidade capitalista constitui-se no conjunto de diferentes usos da terra justaposto entre si. Tais usos definem áreas, como o centro da cidade, local de concentração de atividades comerciais, de serviços e de gestão, áreas industriais, áreas residenciais distintas em termos de forma e conteúdo social, de lazer e, entre outras, aquelas de reserva para futura expansão. (CORRÊA 2002, p. 7)

O autor estabelece uma relação direta entre os usos da terra e os arranjos espaciais, considerando que todo esse complexo conjunto de usos da terra se constitui na própria organização espacial da cidade.

Villaça (2001, p. 12), em sua análise do espaço intraurbano, enumera o que para ele são os elementos que definem sua estrutura, quais sejam: o centro principal (a maior

¹ GODELIER, Maurice. **Système, structure et contradiction dans Le capital**. Temps Modernes, n° 246, Nov.

² PERROUX, François. *L'économie du XX siècle*. Paris. Presses Universitaires de France, 1969. In: SANTOS, Milton. **Espaço e Método**. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1997.

aglomeração diversificada de empregos ou a maior aglomeração de comércio e serviços), os subcentros de comércio e serviços (aglomerações diversificadas de comércio e serviço, réplicas menores do centro principal), os bairros residenciais e as áreas industriais. Temos o centro urbano como elemento da estrutura espacial urbana, ao qual se associam usos específicos, que lhe conferem conteúdo e função, também, específicos.

O centro pode, então, ser definido como a forma urbana da concentração, onde a proximidade das atividades e das funções urbanas possibilita importantes economias. O centro se constrói a partir de investimentos realizados no espaço, no ambiente construído, proveniente tanto das atividades produtivas como dos recursos aplicados em infraestrutura de suporte – energia, saneamento, sistema viário e transporte. Certamente, ele concentra a maior quantidade e qualidade de trabalho realizado na produção da aglomeração ao longo de toda sua história, de maneira que nenhuma outra parte da cidade consegue superá-lo em matéria de trabalho cristalizado (Villaça, 2001, p. 241). Isto lhe confere, além do aspecto de concentração e articulação, uma forte carga simbólica e de valorização ligada à própria identidade urbana.

O centro é, também, lugar de convergência/divergência de recursos, atividades e pessoas. Ao destacar o papel dos deslocamentos de pessoas na estruturação do espaço intraurbano, Villaça (2001, p. 239) define o centro como “o ponto que otimiza esses deslocamentos socialmente condicionados da comunidade como um todo”. Dessa concepção decorre-se que o centro da aglomeração surge do processo contraditório entre a necessidade de aglomerar e ao mesmo tempo de se afastar de um ponto no qual todos gostariam de se localizar. Assim concebido, o centro:

[...] é antes de tudo o ponto de convergência/divergência, é o nó do sistema de circulação, é o lugar para onde todos se dirigem para algumas atividades e, é o ponto de onde todos se deslocam para a interação destas atividades aí localizadas com as outras que se realizam no interior da cidade ou fora dela (SPÓSITO, 1991, p.6).

As definições do centro urbano apresentadas associam dois elementos necessários à sua formação: a concentração de atividades e a convergência/divergência de deslocamentos. O centro otimiza tanto o uso do espaço como os deslocamentos no espaço. Para Lefebvre (1999, p. 110) não existe realidade urbana sem um centro comercial, simbólico, de

informação e de decisão, para ele o centro deveria ser a expressão mais característica da variedade da vida social na cidade, o lugar por excelência do encontro.

Entretanto, as atuais transformações por que passam as cidades exigem para sua compreensão a distinção entre centro e centralidade, na medida em que a centralidade pode ser redefinida na constituição de outras formas espaciais, em novas áreas de centralidade urbana. Spósito define centro e centralidade em temporalidades distintas a partir, respectivamente, do que está fixo no espaço, o ambiente construído, e das forças que se movimentam de forma contínua no espaço:

Se o centro se revela pelo que se localiza no território, a centralidade é desvelada pelo que se movimenta no território, relacionando a compreensão das centralidades, do plano conceitual prevalentemente à dimensão temporal da realidade. O que é central é redefinido em escalas temporais de médio e longo prazo pela mudança na localização de atividades. A centralidade é redefinida continuamente, inclusive em escalas temporais de curto prazo, pelos fluxos que se desenham através da circulação das pessoas, das mercadorias, das informações, das idéias e valores. (SPÓSITO: 2001, p. 238)

O centro, como elemento fixo, remete a estrutura espacial urbana. A centralidade, que envolve as relações socioespaciais que atuam na constituição do centro, está associada ao processo de estruturação, ou seja, a formação e funcionamento da estrutura. Acerca dessa importante relação entre estrutura e estruturação, cumpre estabelecer a distinção entre os termos. Estrutura diz respeito a um momento do processo de estruturação, a maneira como se encontram e se articulam os usos do solo em um determinado momento (SPÓSITO, 2004). Já a estruturação incorpora a idéia de processo, de que as estruturas estão em constante mudança.

As abordagens que fornecem explicações acerca da estruturação do espaço urbano, portanto apóiam a compreensão da temática da centralidade intraurbana, estão aqui classificadas em três vertentes: a da perspectiva convencional, que explora a estruturação do espaço urbano em seu sentido funcional; a da organização social, onde o urbano e a estrutura urbana são considerados reflexos das relações sociais; e a do espaço, que destaca os processos espaciais na constituição de formas urbanas e de seu conteúdo. Buscamos, na análise dessas diferentes abordagens, elementos que auxiliem na interpretação das transformações na centralidade intraurbana.

O resgate dessas teorias visa sedimentar o caminho percorrido, uma vez que o conhecimento se constrói a partir da retomada de reflexões, estudos e esforços realizados em outros momentos, numa construção cumulativa, sendo necessário voltar a debates anteriores para melhor situar aquelas idéias que permeiam os debates atuais.

1.1.1. Abordagens convencionais

As abordagens convencionais, assim denominadas por Gottdiener (1997, p. 35), enfatizam o papel do centro principal na estruturação do espaço urbano. Nessa perspectiva, está o conceito de *Central Business District* – CBD, introduzido pela escola da ecologia urbana como o espaço que reúne especialmente as atividades de comércio e gestão administrativa, financeira e política, resultado de um processo de concentração de funções. Essas abordagens se atêm às próprias características do centro na busca de explicações sobre a organização do espaço urbano, variam na concepção de como o centro exerce esse papel.

A corrente de estudos que ficou conhecida como Ecologia Urbana consiste, basicamente, em correlacionar padrões ecológicos e processos sociais, relação que explica a organização urbana como resultado da acomodação da organização social a seu meio ambiente físico, estabelece uma clara analogia biológica para a compreensão de fenômenos sociais e espaciais. A ecologia urbana se divide em duas fases, a primeira conhecida como Escola de Chicago e a segunda de base sistêmica e funcional.

A Escola de Chicago, do período de 1915 a 1930, formulou suas proposições com base na realidade americana da cidade que lhe confere o nome, concentrando-se em fatores behavioristas ou sociobiogênicos para explicar os padrões espaciais (DA GUIA, 2006, p.15). A princípio buscava a junção da dimensão cultural com os processos biológicos, contudo são os conceitos oriundos da ecologia que passam de fato a direcionar os estudos realizados nessa vertente. Os aspectos comportamentais, vinculados à competição econômica e ao processo de seleção natural, se destacam na formulação de explicações para a distribuição de objetos e atividades no espaço. Dessa concepção resta que a estruturação urbana expressa o desdobramento espacial da divisão do trabalho, estabelecida a partir da competição econômica por localização.

O modelo de Burgess, de 1929, representa bem essa abordagem ecológica do espaço urbano. Ele propõe que o crescimento da cidade ocorre de dentro para fora, num arranjo

espacial onde as residências, indústrias, comércios e serviços da cidade se dispõem a partir do centro em anéis que se sucedem. O centro da cidade é o elemento de destaque, que por força de sua posição e como resultado de um processo histórico de aglomeração, domina a competição espacial em torno dele. De forma que se estabelece uma hierarquia espacial a partir da centralidade, capaz de orientar a organização dos demais elementos da economia e da política.

Trata-se de uma explicação orgânica para os processos espaciais (FREITAG, 2007, p. 109), própria da ecologia urbana, para a qual o crescimento urbano ocorre em movimentos duplos de centralização e descentralização movidos pela competição por localizações. As funções urbanas que perdem competição no centro são realocadas em áreas periféricas, de maneira que as atividades são distribuídas segundo vantagens competitivas em torno de sua posição no espaço.

As limitações de ordem analítica dessa teoria se devem a abordagem unilateral, de ênfase nos processos biológicos e na competição econômica, que conduz a uma analogia reducionista (FREITAG, 2007, p. 109), incapaz de reconhecer valores culturais na organização do espaço urbano. As explicações fornecidas para questões como a concentração de funções administrativas no centro se apóiam em elementos internos aos próprios lugares, como se a localização e seu valor, por si mesmos, originassem as formas espaciais, postura que ignora os processos sociais que se apropriam das localizações e, na maior parte das vezes, se vinculam as escalas mais amplas da organização social que extrapolam o lugar.

A segunda fase da Ecologia Urbana, posterior a 2ª Grande Guerra, enfoca a rede funcional interdependente de organização espacial (DA GUIA, 2006, p.19). Permanecem as correlações com conceitos ecológicos, mas no lugar da ênfase na competição entra a visão de que a interação depende de relações simbióticas e da cooperação mútua. A abordagem pode ser representada pelo trabalho de Hoyt, de 1959, que desenvolveu modelo da organização urbana utilizando setores de círculo. Para ele, o centro urbano permanece em destaque como elemento de articulação funcional da cidade, cujo crescimento ocorre a partir de movimento centrífugo orientado pela trajetória residencial da população de mais alta renda.

O modelo de setores de círculo de Hoyt, devido a sua simplificação, não considera outras centralidades presentes no espaço urbano, o que não permite captar a dinâmica relativa

à formação desses elementos. Villaça (2001, p. 113), entretanto, comenta sobre a utilidade do modelo na descrição da estrutura intraurbana de nossas metrópoles e do seu potencial explicativo, aspecto que procura explorar em seu trabalho sobre o espaço intraurbano no Brasil.

Ainda dentro da tradição da Ecologia Urbana de formulação de modelos e na tentativa de superar as dificuldades de aplicação dos modelos de Burgess e Hoyt à realidade urbana em transformação, foi desenvolvido por Harris e Ullman, em 1945, o modelo dos núcleos múltiplos, que contempla a existência de centros secundários especializados pela cidade (KNEIB, 2008, p. 40). O modelo é mais complexo, entretanto de difícil aplicação prática, pois se apóia numa generalização, quanto à existência e distribuição espacial de centros especializados e complementares, pouco provável nas cidades atuais.

A Ecologia Urbana, apesar de criticada pela dificuldade fundamental na sustentação de argumentos sustentados em conceitos que importa de teorias como o evolucionismo e organicismo, diante de seu esforço de análise que resultou na proposição de modelos teóricos (Figura 1) sedimenta um caminho na busca de explicações para as formas espaciais urbanas e por isso representa um avanço no debate de importantes questões urbanas.

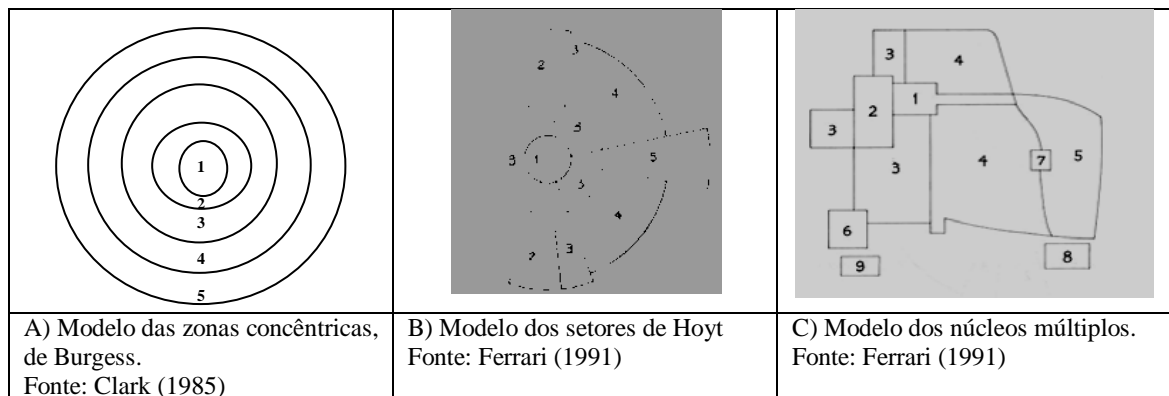


Figura 1 - Modelos de Burgess, Hoyt e Harris e Ullman
Organização: Kneib, 2008

Outras abordagens, também convencionais, que apresentam explicações para a organização do espaço urbano, emergiram da geografia e da economia urbana e manifestam seu interesse com a localização, tais como a teoria do lugar central de Walter Cristaller de 1933 e a relação densidade distância de Clark de 1950 (GOTTDIENER, 1997, p. 50-55). São concepções que se baseiam na análise econômica neoclássica e têm suas origens nas proposições de Von Thünen, de 1826, sobre o uso agrícola do solo, que estabelece relações

entre o padrão de uso do solo e a distância entre o lugar de produção e de consumo. Considerando um mercado em concorrência perfeita, o modelo de Thünen explica a distribuição das atividades em anéis a partir da acessibilidade ao centro de consumo, dada pelas relações custo/tempo de transporte, de forma que aquelas atividades mais lucrativas e de uso mais intensivo do solo são as que se localizam mais próximas do centro.

A lógica dessa vertente aponta para o papel primordial na estruturação do espaço urbano que cabe ao centro histórico da cidade, justificando o padrão monocêntrico. Na teoria da localização, a zona comercial central é um ponto focal em torno do qual se desenvolvem usos e densidades da terra, o centro constitui a base econômica e a partir dele se aglomeram outras atividades urbanas. Ao valorizar o acesso ao centro, ela destaca o transporte e os atuais progressos tecnológicos nesse campo como fatores determinantes nos padrões espaciais. No entanto, a desenvolvimento de núcleos múltiplos, que sugere a diferenciação funcional cada vez mais complexa do espaço urbano dentro das regiões metropolitanas, põe em questão a hipótese de predominância do centro histórico da cidade, pouco restando para a análise dos economistas urbanos neoclássicos.

As concepções convencionais, por sua abordagem estática e mecânica, são de difícil aplicação a padrões variáveis da morfologia urbana, mais próximos da realidade atual, aos quais não se enquadram os modelos citados. Elas partem do centro para entender a estruturação do espaço urbano, buscam explicação a partir dos próprios lugares, ou seja, de acordo com essas concepções o centro urbano, por suas próprias qualidades, é o elemento que domina a estrutura e a estruturação do espaço urbano. Seus argumentos não fornecem uma base interpretativa capaz de alcançar as transformações que estão ocorrendo no centro e na centralidade intraurbana.

1.1.2. Abordagem da organização social

Castells (2005), em seu estudo da questão urbana, define o urbano como uma unidade específica da formação social geral, numa argumentação que exprime seu pensamento de base sociológica. Para ele, a natureza da organização social do espaço está na combinação e na articulação entre os elementos dos sistemas econômico, político e ideológico, num esquema EPI, que no modo de produção capitalista seriam dominadas pelo sistema econômico (CASTELLS, 2005, p. 195).

Partindo da convicção de que a estrutura econômica é preponderante, Castells relaciona dois de seus elementos fundamentais à constituição de dimensões do urbano: os meios de produção, que remete a dimensão regional das redes urbanas; e a força de trabalho, que associa a formação das cidades, unidades espaciais urbanas. Com base nessas idéias propõe a seguinte hipótese quanto a formação do espaço urbano: “nas sociedades capitalistas avançadas, o processo que estrutura o espaço é o que concerne à reprodução simples e ampliada da força de trabalho” (CASTELLS, 2005, p. 336). O conceito de urbano é, então, concebido como uma unidade espacial da reprodução da força de trabalho, colocando nessa esfera toda a estruturação do seu espaço.

Seguindo a mesma perspectiva, Castells (2005, p.315-319) define a centralidade acionando os elementos da formação social como níveis de centro urbano: econômico, político, ideológico e de interação social. Assume que o centro não é uma entidade espacial definida de uma vez por todas, sendo necessário buscar sua definição nas relações com o conjunto da estrutura urbana. Uma concepção que, segundo ele, exige o afastamento daquelas imagens que o centro evoca, para que se possa encontrar o processo social que confere forma ao centro.

Essa submissão do espaço urbano à organização social dificulta a correlação entre a centralidade e sua espacialidade. No plano espacial, não é possível estabelecer como os diferentes níveis de centros se desdobram em formas urbanas da centralidade ou a utilidade dessa distinção na compreensão das transformações em curso, uma vez que as relações espaciais não são incorporadas à análise.

1.1.3. Abordagem do espaço

A abordagem na qual o espaço é instância da formação social, ou seja, é condicionado e ao mesmo tempo condiciona as relações sociais, incorpora a dimensão espacial às análises urbanas, encontrando nessa esfera elementos de interpretação das transformações que ocorrem no espaço urbano, no centro e na centralidade.

Na perspectiva das relações sociais, Lefebvre aponta para o caráter contraditório do espaço urbano, cuja realidade é constituída em conflitos específicos, conforme assinala:

[...] entre valor de uso e valor de troca, entre mobilização da riqueza (em dinheiro, em papel) e o investimento improdutivo na cidade, entre a acumulação do capital e sua dilapidação em festas, entre a extensão do território dominando e as exigências de uma organização severa desse território em torno da cidade dominadora. (LEFEBVRE, 2004, p.6)

A Cidade (com C maiúsculo) para ele é obra, realização humana, lugar de vida comunitária, do encontro, centro de vida social e política onde se acumulam não apenas as riquezas, como também os conhecimentos, as técnicas e os monumentos. Como tal, ela antecede o modo de produção capitalista e remonta como realidade urbana a outros períodos da história e a outras sociedades. A Cidade, assim definida, constitui espaço social, espaço de usos, cujo uso principal das ruas, das praças, dos edifícios é a “Festa”, que consome as riquezas de forma improdutiva, apenas pelo prazer e pelo prestígio.

Mas, para Lefebvre, a essa Cidade obra se opõe outra, profundamente transformada pelo processo de industrialização e pelas relações sociais e espaciais dele decorrentes. A cidade (agora com c minúsculo) é modificada pela lógica do capital, apoiada no Estado, que contrapõe o valor de uso da obra pelo valor de troca da mercadoria, apontando na direção irreversível do dinheiro. Trata-se do espaço abstrato, fragmentado, homogêneo e hierárquico, lugar de expropriação e de dominação econômica e política.

Com relação a essa contraposição, Lefebvre (2004, p.6) defende a seguinte tese:

[...] a cidade e a realidade urbana dependem do valor de uso. O valor de troca e a generalização da mercadoria pela industrialização tendem a destruir, ao subordiná-las a si, a cidade e a realidade urbana, “refúgios do valor de uso”, embriões de uma virtual predominância e de uma revalorização do uso.

A principal contradição espacial da sociedade, segundo ele, é a confrontação entre espaço abstrato ou exteriorização de práticas econômicas e políticas, que se originam com a classe capitalista e o Estado, e o espaço social ou espaço de valores de uso produzidos pela completa interação de todas as classes na vivência diária. Esse conflito que permeia todas as práticas urbanas, diante da industrialização e dos avanços tecnológicos da atualidade aprofunda um duplo movimento que Lefebvre denomina de “implosão-explosão” das cidades, assim por ele definido:

[...] a realidade urbana, ao mesmo tempo amplificada e estilizada, perde os traços que a época anterior lhe atribuíra (...) a implosão-explosão (metáfora

emprestada à física nuclear), se configura como a enorme concentração (de pessoas, de atividades, de riquezas, de coisas e de objetos de instrumentos, de meios e de pensamento) na realidade urbana, e a imensa explosão, a projeção de fragmentos múltiplos e disjuntos (periferias, subúrbios, residências secundárias, satélites etc.). (LEFEBVRE, 1999, p.26)

A cidade tradicional é tomada por novos conteúdos com o avanço da industrialização, ela se torna mais densa pela concentração de atividades ligadas ao processo de produção (bancos, comércio, escritórios etc.) e se modifica na medida em que é dominada pelo mercado e pelo valor de troca. É dessa forma que a cidade acaba por implodir sobre si mesmo, perde seu sentido original e seu caráter de obra.

Na outra face do processo, de maneira simultânea, se dá a explosão da cidade, com extensão do tecido urbano de forma desigual e fragmentada pelo território, numa projeção de fragmentos múltiplos e disjuntos, processo no qual o espaço social perde sua unidade orgânica e se pulveriza. O desenvolvimento das forças de produção, iniciado com a industrialização e hoje vinculado às atividades do terciário avançado, impõe para a realidade urbana a necessidade de novos espaços, que se integram ao tecido urbano dentro de novas relações, como mercadoria e a partir do seu valor de troca.

Enfim, o duplo movimento de implosão-explosão, de condensação-dispersão, aponta para uma dupla tendência: a destruição da cidade e a intensificação do urbano. Contradição que se tornou inerente ao espaço urbano e permite entender forças que atuam na sua estruturação, mesmo em realidades urbanas que não estão propriamente atreladas ao processo de industrialização, como no caso de Brasília.

Essa abordagem se aproxima da realidade urbana atual, que inclui a formação de grandes áreas metropolitanas, de uma cidade que se generaliza na medida em que se expande por um vasto território de limites pouco nítidos, ao mesmo tempo em que seus referenciais anteriores são destruídos ou substituídos. Ela não ignora, em suas interpretações, as transformações na urbanização que estão em curso.

O enfoque dos processos espaciais coloca a questão da centralidade intraurbana nessa esfera de análise, como espacialidade que se modifica diante das mudanças na cidade e no urbano, submetida às lógicas do sistema capitalista de produção do espaço e dos seus agentes. Permite compreender o centro e a centralidade, respectivamente uma das formas e uma das

funções da estrutura espacial urbana, no contexto das novas dinâmicas de estruturação do espaço urbano, onde o centro não expressa mais a mesma centralidade e, por sua vez, a centralidade se manifesta sob outras formas urbanas.

Pode-se inferir que o duplo movimento implosão-explosão impõe um movimento contínuo nas cidades que se manifesta como aprofundamento-generalização das relações capitalistas. O aprofundamento muda o sentido do urbano, extrai centralidade do centro, e a generalização expande suas fronteiras, consumindo novos espaços e criando novas áreas de centralidade.

Por meio dessa perspectiva de análise, que parte do espaço e de suas relações, que se desenvolve a pesquisa, apoiada em processos relativos ao desenvolvimento capitalista que tem no poder público um dos agentes na produção do espaço e, portanto, na formação e na transformação da centralidade intraurbana.

1.2. Dos Centros às Novas Áreas de Centralidade: Transformações da Centralidade Intraurbana

As transformações que ocorrem na centralidade intraurbana procedem de processos que são relativos ao espaço urbano como um todo e que estão na constituição de um outro espaço e de uma outra cidade, redefinidos em todos os seus elementos. O enfoque de Lefebvre acerca do duplo movimento de implosão-explosão, associado à intensificação-destruição do urbano, refere-se às dinâmicas que impulsionam mudanças que impactam a estruturação do espaço urbano e nesse contexto afetam centralidade.

De fato, diante da realidade urbana que se configura, seria mais apropriado denominar o processo em curso de reestruturação do espaço urbano, termo que se aplica a mudanças gerais e de orientação. Segundo Soja³ (apud SILVA, 2003, p. 28) reestruturação constitui uma ruptura de tendências seculares, uma mudança de ordem a partir da crise, envolvendo o desmoronamento e a tentativa de reconstituição, que gera (re)arranjos espaço-temporais.

³ SOJA, Edward W. **Geografias Pós-Modernas. A reafirmação do espaço na teoria social crítica**. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993. .In: SILVA, Willian Ribeiro da. **A formação do centro principal de Londrina e o estudo da centralidade urbana. Geografia**. Londrina, vol. 12, n. 2, jun/dez, 2003

A reestruturação do espaço urbano, conforme aqui abordada, implica na redefinição do centro e da centralidade intraurbana, aos quais se relacionam novas espacialidades, constituídas por novas formas urbanas da centralidade e pelas mudanças ocasionadas no centro tradicional.

Na trajetória, que parte do centro para as novas áreas de centralidade, se revela as profundas transformações por que passa a centralidade intraurbana, tema pouco esclarecido tendo em vista que se refere a processo ainda em andamento. A abordagem da centralidade envolve uma questão conceitual a ser aprofundada, trata-se de conceitos em formulação. As indefinições conceituais que recaem sobre o centro e a centralidade se dão, principalmente, devido à simultaneidade entre ruptura na continuidade interpretativa de seus significados e continuidade terminológica, ou seja, são os mesmos termos para novas situações (TOURINHO, 2007, p. 12-13).

O tema das novas centralidades surge nas décadas de 1980 e 1990, na busca de compreensão das novas situações urbanas que envolviam a expansão das áreas metropolitanas e sua dispersão pelo território (TOURINHO, 2006, p. 278). Desse processo resultou que não só o tecido urbano se dispersou, mas também a centralidade, deixando o centro, resultado de lenta construção no tempo, de ser o seu lugar referencial para compartilhá-la com novas centralidades.

Argumenta, entretanto, Tourinho (2007, p. 23) de que essas novas formas urbanas não deveriam ser chamadas de “novas centralidades”, tendo em vista que conceitualmente não existem “velhas centralidades”. Ela defende a utilização da denominação “novas áreas de centralidade”, resultado de novos sistemas de produzir centralidade.

A formação de novas áreas de centralidade está relacionada ao próprio crescimento urbano, que impulsiona a descentralização de equipamentos e atividades, que se deslocam do centro tradicional para diversos espaços na cidade e seu entorno. A descentralização, de acordo com Corrêa⁴ (apud ALVES e RIBEIRO FILHO, 2009, p. 173-174), ocorre por um lado pelas deseconomias de aglomeração geradas pela excessiva concentração, em

⁴CORREA, Roberto Lobato. **Trajetórias Geográficas**. 3ªed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. ALVES, Lidiane Aparecida; RIBEIRO FILHO, Vitor. A (Re)Estruturação do Espaço Urbano de Uberlândia – MG: uma análise a partir dos processos de centralização e descentralização. **Observatorium: revista eletrônica de Geografia**, v.1, n.1, jan. 2009. 2009. p. 170-184.

conseqüência: do aumento dos preços de impostos e alugueis e dos custos da terra; de congestionamentos; da ausência de espaços para a expansão das atividades; das restrições legais; e de perdas de amenidades. E, por outro lado, por fatores atrativos como: a oferta de terras não ocupadas a baixos preços e custos de impostos; a existência de infra-estrutura implantada; a facilidade de transportes; as qualidades atrativas do sítio urbano como a topografia; o controle de uso da terra e as amenidades físicas e sociais nas áreas não centrais.

A descentralização das atividades e equipamentos de vocação central, por suas próprias capacidades de gerar fluxos, repete o fenômeno da centralização, ou melhor, promove a recentralização, constituindo novas áreas de centralidade. Quanto a esse fenômeno, constata-se uma tendência de descentralização e de uma conseqüente (re)centralização, constituindo uma centralidade multicêntrica, que amplia a espacialização urbana, distribui os fluxos e intensifica a diferenciação/segmentação urbana.

Na constituição dos novos espaços de centralidade são acionados os mesmos aspectos que atuam na formação do centro: a concentração de atividades produtivas diversificadas, que decorre de aporte de investimentos nos setores produtivos e em infraestrutura; e a convergência/divergência de pessoas, recursos, bens e informações, que configura na acessibilidade.

As novas áreas de centralidade são constituídas por esses elementos, mesmo que em outros termos. Formam-se espaços que são similares ao centro em seu caráter funcional, mas não reúnem outros atributos de identidade do centro tradicional que historicamente o diferenciam do resto do tecido urbano e não são capazes de apresentar a mesma diversidade de atividades e funções que o caracteriza.

O estabelecimento de outras centralidades intraurbanas mostra como o capital busca novas formas para a sua expansão e reprodução na cidade, já que ao proporcionar a migração de algumas atividades do centro para as periferias, também, acentua a acumulação e a valorização desses espaços (ASSIS e RODRIGUES, 2008, p. 345). Surgem novas áreas de centralidade também da necessidade de produção de novos espaços para a acumulação.

Na outra face do processo, estão as transformações que alcançam o centro urbano tradicional. O centro muda o seu sentido original e suas relações com os demais elementos da

estrutura urbana, diante das novas exigências que lhe são impostas pela expansão do espaço urbano. O centro passa a dividir a centralidade com outras áreas de concentração de atividades e de convergência de fluxos, vendo alterado o seu papel na estruturação do espaço urbano. Ele pode, também, expandir sua centralidade na formação de grandes centros, estendendo para áreas contíguas suas atividades produtivas e os serviços oferecidos, num processo de incorporação desses espaços a centralidade. Em ambas as situações, de perda ou expansão da centralidade, o centro tradicional não permanece mais o mesmo, ele se modifica ou pelo abandono e deterioração do seu ambiente construído ou pela constituição de outros referenciais ligados a sua expansão ou, mesmo, pela renovação/revitalização do ambiente construído.

Na trajetória que segue do centro às novas áreas de centralidade (Figura 2), identificamos os movimentos de transformação na centralidade intraurbana: ela se torna múltipla e plural, passando a se exprimir numa “poli(multi)centralidade” (SPÓSITO, 1991, p.16); ela se expande na formação de grandes centros; e ela se divide em diversos fragmentos, sendo subtraída do centro tradicional ou de outras centralidades lançando-os no abandono. Os movimentos de transformação da centralidade se manifestam em simultaneidade e a partir da mesma gênese dos processos que mudam o urbano e a cidade.



Figura 2 – Esquema ilustrativo da transformação da centralidade – do centro às novas formas da centralidade

Fonte: Elaboração da autora, 2009

É preciso, contudo, observar esses movimentos no contexto atual de expansão urbana e de metropolização, onde as transformações na centralidade intraurbana estão relacionadas à própria necessidade de articulação desse espaço. Para Tourinho (2007, p. 23) no espaço das grandes cidades “o Centro perdeu centralidade para as novas áreas de centralidade, uma vez que não consegue continuar comandando ele só o complexo processo de construção metropolitano”.

A articulação de um extenso espaço urbano demanda, portanto, a constituição de outras centralidades, de outros centros de comando e coordenação na sua estruturação, que reúnam atividades produtivas e oferta de serviços e sejam irradiadores de fluxos de pessoas, recursos, informações e bens. As novas centralidades podem constituir em alternativa para uma melhor distribuição de atividades, serviços e de empregos no tecido urbano, diminuindo inclusive as necessidades de deslocamentos diários e os custos e o tempo despendidos com eles.

Nessa direção aponta a concepção da cidade social policêntrica de Howard (HALL, 1995, p.111), que exprime o ideário de um espaço urbano constituído de diversos núcleos interligados, que reuniriam empregos e serviços para a população residente. Howard imaginou um espaço orgânico, articulado, mas equilibrado sobretudo na distribuição dos benefícios da urbanização.

Assinala-se, entretanto, que na realidade urbana atual, em que prepondera o valor de troca na constituição do espaço, as novas áreas de centralidade são em geral voltadas para segmentos sociais de média e alta renda, por isso acentuam o processo de segregação e estendem a segmentação socioespacial, tendência reconhecida por Lefebvre:

b) à policentralidade, à oniscencialidade, à ruptura do centro, à disseminação, tendência que se orienta seja para a constituição de centros diferentes (ainda que análogos, eventualmente complementares), seja para a dispersão e para a segregação. (LEFEBVRE, 1999, p.112-113)

Essas constatações, quanto às mudanças na centralidade intraurbana, nos levam a questionar sobre as forças que operam na sua formação e transformação, os interesses que são mobilizados e impulsionam esses processos. Nesse sentido, cumpre entender o papel dos agentes sociais na produção do espaço urbano e da sua centralidade, quais sejam: poder público; empresários; organizações sociais e outros. Entre esses agentes destacamos no

interesse dessa pesquisa a atuação do poder público no espaço, cujas ações com efeitos sobre a centralidade intraurbana podem ser identificadas a partir de elementos espaciais que sustentam a centralidade intraurbana e que estão, portanto, no cerne de sua transformação.

1.3. Elementos Espaciais de Sustentação da Centralidade: Relação de Fixos e Fluxos

Diversos elementos podem ser relacionados à formação da centralidade intraurbana, vinculados às esferas econômica, política e ideológica. Contudo, tendo em vista que é na dimensão espacial que a centralidade se concretiza, adquire forma específica e passa a integrar a estrutura espacial urbana como centro ou novas áreas de centralidade, nos direcionamos para a identificação daqueles elementos relativos ao espaço que conferem sustentação à centralidade intraurbana, por estarem relacionados à sua formação e a sua transformação.

Os elementos espaciais de sustentação da centralidade, que dão suporte à análise da pesquisa, são extraídos do próprio conceito de centro já mencionado que relaciona dois aspectos fundamentais na sua formação: a concentração de atividades produtivas diversificadas, que é relativa ao que se fixa no espaço; e a convergência/divergência de pessoas, recursos, bens e informações que se estabelece mediante a acessibilidade dos espaços que garante os fluxos (Figura 3). Esses elementos acionam importantes relações espaciais da centralidade, uma vez que otimizam tanto o uso do espaço como os deslocamentos no espaço.

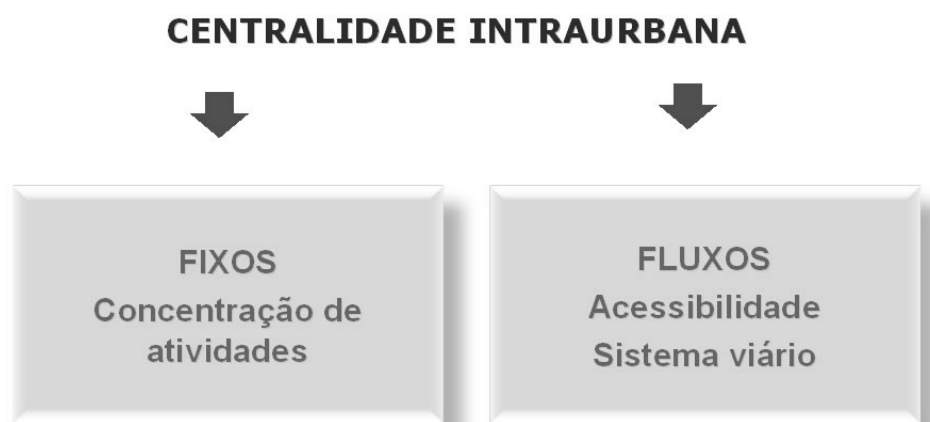


Figura 3 - Esquema ilustrativo dos elementos de sustentação da centralidade intraurbana
Fonte: Elaboração da autora, 2009

Os elementos estão intrinsecamente relacionados. Os fluxos urbanos que se dirigem para áreas de convergência/divergência são associados à atração que a concentração de atividades diversificadas exerce sobre o conjunto da população urbana. Como, também, são as facilidades que os fluxos encontram que privilegiam determinadas regiões urbanas para a instalação de atividades e sua conseqüente concentração. Portanto, não se pode estabelecer uma relação de preponderância entre eles ou mesmo uma obrigação de precedência de um em relação ao outro, mas certamente há necessidade, quanto à formação de centralidades, de que ambos venham a ser atendidos.

As transformações na centralidade intraurbana podem ser apreendidas da compreensão de como esses elementos têm sido impactados na dinâmica urbana, ou seja, de que forma a acessibilidade é afetada nos centros tradicionais ou produzida para atender novas áreas de centralidade e, ainda, como a concentração de atividades se fragmenta na constituição de novos centros.

A partir dos elementos de sustentação da centralidade que a ação dos agentes na produção do espaço pode ser apreendida em seus efeitos sobre a centralidade intraurbana, por meio de seus impactos na concentração de atividades e na criação ou diminuição da acessibilidade de determinadas áreas. A esses elementos estão relacionadas dinâmicas específicas, conforme apresentado a seguir.

1.3.1. Concentração de atividades: os fixos

A concentração de atividades produtivas no espaço urbano procede das economias de escala que a proximidade confere ao desenvolvimento dessas atividades. No passado, a concentração de atividades na cidade estava associada a um processo histórico longo e gradativo, que resultava num ambiente construído denso e pleno de significado, tanto em investimentos realizados como na diversidade de atividades. Contudo, as novas dinâmicas da economia, em decorrência de novos padrões de produção, têm ocasionado profundas mudanças nesse quadro com efeitos sobre a sua centralidade.

No cerne das transformações está a mudança da estrutura de produção nas cidades que passa para uma economia eminentemente terciária, de comércio e serviços, e mesmo quaternária, da informação. As formas mais flexíveis de produção, responsáveis pela expansão do setor terciário e mudanças no sistema produtivo da indústria, alteram

substancialmente as lógicas locacionais aplicadas ao espaço urbano (GOTTDIENER, 1997, p. 67).

As cidades se tornam terciárias, concentrando, num primeiro momento, essas atividades no centro tradicional, espaço liberado das atividades industriais (no caso das antigas cidades industriais) e de residências. O centro tradicional reúne vantagens que vão de uma rede informal de relações baseadas em contatos face a face; a concentração de uma grande e extensa diversidade de atividades; a variedade de produtos para consumo que se complementam reduzindo ao mínimo o número de deslocamentos dos clientes; até a constituição de um meio de informação e de inovação.

Mas essas áreas, pela sua alta densidade de ocupação e de produção, passam a não oferecer as mesmas condições para a ampliação da acumulação de capital. Por outro lado, os avanços tecnológicos, associados ao meio técnico-científico-informacional (MTCI), promovem a extensão das condições gerais de produção a todo o espaço de forma generalizada, permitindo a fluidez da produção e reprodução do capital, o que intensifica a prevalência dos nexos econômicos sobre a dinâmica urbana.

Os padrões flexíveis de produção do terciário impactam a formação e a sustentação de áreas de concentração de atividades no espaço urbano, modificando o centro tradicional e concorrendo para a formação de novas áreas de centralidade. O centro tradicional sofre pressões para sua redefinição e revitalização, a fim de que o ambiente construído acompanhe os novos requisitos do terciário avançado, incorporando tecnologias e facilidades do espaço da era informacional.

As novas áreas de centralidade, por sua vez, seguem tendência de disseminação de novos pontos de concentrações de atividades terciárias pelo tecido urbano, num processo de recentralização, uma vez que, mesmo diante dos avanços dos sistemas de comunicação e das tecnologias da informação, os serviços e comércios tendem a obter vantagens adicionais de um ambiente que reúna atividades complementares e que favoreça os contatos face a face.

Considera-se, ainda, que o terciário permite a agregação de atividades a partir de grandes empreendimentos como os *shoppings centers*, que apresentam uma consistente

multiplicidade funcional embora inferior a do centro principal, e supermercados e centros empresariais, que tendem a agregar outras atividades no seu entorno.

As dinâmicas relativas ao terciário e seu impacto na concentração de atividades conferem ao processo de formação de centralidades certa efemeridade, com tendência a destruição de referenciais existentes e a construção instantânea de novas formas urbanas, que rapidamente atraem deslocamentos de pessoas em sua direção. As mudanças na localização de atividades na cidade podem extrair sustentação de centros mais tradicionais e, ao mesmo tempo, criam condições para a formação de novas áreas de centralidade, num movimento duplo de descentralização e de recentralização.

Lembramos que a concentração de atividades no espaço urbano, pela oferta de comércio, serviços e empregos, atrai o deslocamento de pessoas como consumidoras e como portadoras de força de trabalho, bem como os demais fluxos urbanos, sendo que sua realocação ou fragmentação redesenha esses fluxos, correlacionando esse elemento de sustentação da centralidade que corresponde ao que está fixo no espaço a outro da acessibilidade intraurbana.

1.3.2. Acessibilidade intraurbana: os fluxos

A centralidade intraurbana reflete o direcionamento de fluxos de pessoas, mercadorias, informações e recursos para nós do tecido urbano, conforme já mencionado. Nas relações intraurbanas, no entanto, são os fluxos de pessoas, em seus deslocamentos diários, que especificam a estrutura espacial. Villaça (2001, p.23) lembra que as relações que se estabelecem entre os diversos pontos da estrutura urbana - locais de trabalho, moradia, compras, serviços, lazer, etc. - são materializadas através dos deslocamentos dos seres humanos, enquanto consumidores e/ou portadores de força de trabalho.

As centralidades são constituídas nas possibilidades e facilidades de acesso que os deslocamentos diários de pessoas encontram no espaço urbano, capazes de direcionar os fluxos para pontos de convergência/divergência. A acessibilidade, como atributo do espaço, permite que os consumidores e os trabalhadores cheguem aos locais de atividades na cidade,

sustentando a concentração e a diversificação dessas atividades e constituindo em elemento necessário a formação das centralidades.

As condições de acessibilidade são construídas no espaço pelo sistema viário ao qual se associa o sistema de transporte intraurbano. Villaça (2001, p. 11) ressalta que esses sistemas constituem estruturas territoriais incorporadas e subjugadas à estrutura urbana, uma vez que a infraestrutura pode ser produzida a qualquer tempo, adequando ou readequando os espaços a determinados usos.

O sistema viário materializa no espaço o direcionamento de fluxos no tecido urbano, consiste em uma infraestrutura territorial essencial ao desenvolvimento urbano, atuando tanto na manutenção de relações como na criação de novas. De um lado, as vias, artérias urbanas, garantem os deslocamentos diários de pessoas para os locais de comércio, de serviços e de empregos, sustentando nesse movimento os pontos de convergência/divergência do espaço urbano. Por outro lado, o sistema viário é indutor da distribuição de atividades no espaço urbano, conduzindo o processo de formação de outras centralidades e de expansão urbana.

De certa forma, os investimentos na estrutura viária, como construções de vias, viadutos e pontes, são capazes de redesenhar os fluxos urbanos, fortalecendo ou enfraquecendo áreas de centralidade, na medida em que podem aumentar a fluidez dos deslocamentos ou criar opções para seu redirecionamento. Nesse aspecto, é preciso considerar que a difusão do uso do automóvel tem modificado a mobilidade urbana, estabelecido novas condições para a acessibilidade. Esse modo de locomoção aumentou de forma significativa a mobilidade espacial no tecido urbano e tornou potencialmente mais flexível o acesso dos indivíduos aos mais diferentes locais de moradia, de trabalho e de consumo.

Com um sistema viário cada vez mais voltado para o uso do automóvel, meio de locomoção de apropriação privada, o controle e o domínio exercidos pelas camadas de mais alta renda no e por meio do espaço passam, também, a ser exercidos no acesso aos espaços, sobre o tempo gasto e os desgastes e custos associados aos deslocamentos espaciais. É nesse sentido que para Villaça (2001, p. 23) “a luta de classes pelo domínio das condições de deslocamento espacial consiste na força determinante da estruturação do espaço intraurbano”.

O acesso no espaço é apropriado como instrumento de dominação e por isso a acessibilidade com relação à centralidade é controlada pelas camadas de mais alta renda, que ou residem nos bairros de melhor acessibilidade, próximos ao centro urbano, ou atraem em sua direção o centro, construindo para si novas áreas de centralidade e uma nova acessibilidade.

Villaça (2001, p. 274) mostra como nas grandes metrópoles brasileiras as camadas de mais alta renda, que se concentravam em áreas próximas ao centro tradicional da cidade onde usufruíam das vantagens dessa localização, vêm se deslocando, nos últimos anos, em uma das direções da expansão urbana, mobilizando para si a centralidade intraurbana.

A ruptura entre as áreas centrais tradicionais e as elites no país vem ocorrendo a partir dos anos 1980, quando as camadas de mais alta renda atraídas por novos empreendimentos imobiliários, que oferecem além de todas as amenidades a valorização do investimento, abandonaram a localização central de suas residências e com ela o centro tradicional como seu local de compras, diversões, serviços e de empregos. Num processo simultâneo, os centros tradicionais foram tomados pelas camadas populares, o que tem sido denominado ideologicamente de abandono e decadência do centro (VILLAÇA, 2001, p.279, 283). De fato, não foi pelo seu envelhecimento que os centros foram abandonados pelas elites, e sim o inverso, eles “envelheceram” porque foram abandonados.

Dentro do mesmo processo, as camadas de mais alta renda atraem a centralidade, constroem para si novas áreas de centralidade, “trazem para sua direção de deslocamento o centro da cidade, os empregos e os serviços, os shopping centers, os aparelhos do Estado e os centros empresariais” (VILLAÇA, 2001, p. 343).

Dominar o centro e novas centralidades e o acesso a eles, ainda, representa mais que uma vantagem material concreta, mas o domínio de uma simbologia. Perspectiva que coloca os centros urbanos e as novas centralidades como pontos altamente estratégicos para o exercício da dominação. O controle do centro urbano pode ser observado na medida em que esses espaços são mais acessíveis a determinados grupos sociais do que a outros, por meio dos mais variados mecanismos, desde o desenvolvimento de um sistema viário que privilegia meios privados de transporte, até o deslocamento espacial do centro em favor das camadas de mais alta renda.

Como elemento de sustentação da centralidade, a acessibilidade deve ser constatada em correlação com a concentração de atividades, numa relação entre fixos e fluxos na configuração do espaço. Situação que pode ser assim ilustrada: o acesso que sustenta o centro tradicional se torna irrelevante quando consumidores optam por um shopping para suas compras, mas necessariamente uma nova acessibilidade deve ser construída para atender aos novos interesses – os fluxos acompanham os fixos; ou mesmo, os fixos se favorecem dos fluxos, quando são as condições de acesso fornecidas pela proximidade do sistema viário estrutural e de linhas de transporte coletivo que fomentam a implantação de grandes equipamentos comerciais ou centros empresariais, usufruindo de uma condição já estabelecida de facilidade quanto aos deslocamentos e o acesso dos consumidores.

1.4. Conclusão do Capítulo

A relação centro-centralidade tem sido profundamente alterada pelas novas dinâmicas urbanas, que respondem às transformações econômicas, sociais e políticas da sociedade, criando novas espacialidades. Diante do quadro de transformações, Frúgoli Jr. (2001, p. 51) lembra que persiste a importância constitutiva do papel da centralidade no contexto urbano, porém em novos termos. No processo de mudanças e persistências:

[...] a centralidade que inicialmente se referia a cidade frente ao campo, para depois qualificar com seus atributos uma parte diferenciada da cidade, o Centro – que na sua materialização urbana conteve historicamente as condições da centralidade – terminou flutuando livremente pela cidade identificando ou criando novos espaços: os centros. (TOURINHO, 2007, p. 25)

As transformações na centralidade descritas, que a levam do centro às novas áreas de centralidade, ocorrem num contexto de (re)estruturação do espaço urbano, esclarecido por Lefebvre na definição de movimentos no espaço de implosão-explosão da cidade. Essa abordagem, que parte do espaço, das relações que se estabelecem no e através do espaço, meio e condição para a realização social, permite apreender a realidade urbana onde a centralidade em sua transformação se multiplica em novas áreas de centralidade, se expande em grandes centros e se divide em diversos fragmentos, sendo que em qualquer desses movimentos não permanece a mesma.

Centro e centralidade são redefinidos pelos processos de produção do espaço urbano, que se desdobra num novo sistema de produzir a centralidade intraurbana. Na articulação de

um extenso espaço urbano, produto da explosão urbana e da metropolização, o centro urbano tradicional não expressa mais a mesma centralidade, ao mesmo tempo em que surgem novas áreas de centralidade, como novas formas urbanas da centralidade.

O enfoque da centralidade, na perspectiva dos grandes centros urbanos, incorpora outro aspecto, o das demandas quanto à articulação do extenso tecido urbano, onde periferias se desenvolvem sem acesso aos serviços e atividades que estão relacionados ao centro urbano. Contexto no qual as novas centralidades poderiam constituir alternativa na distribuição de postos de trabalho, oferta de serviços e outras funções relativas ao centro.

Na compreensão do processo de transformação da centralidade, nos voltamos para a atuação do poder público diante de elementos espaciais relacionados à formação e sustentação da centralidade intraurbana, identificados no âmbito da pesquisa como a concentração de atividades, definida pelo que se encontra fixo no espaço, e a acessibilidade intraurbana, definida nos fluxos que se movimentam no espaço.

Lembramos, contudo, que o tema da centralidade intraurbana é um campo aberto a investigação e ao debate. Envolve um fenômeno em transformação e que requer, portanto, definições conceituais e interpretações teóricas capazes de apoiar a sua compreensão. Nesse sentido, que as questões suscitadas na presente investigação sobre o caso de Brasília, quanto ao papel dos instrumentos de atuação do poder público como agente na transformação da centralidade intraurbana, traz uma contribuição ao seu esclarecimento.

2. O PODER PÚBLICO COMO AGENTE NA FORMAÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DA CENTRALIDADE INTRAURBANA NO BRASIL

Apresentados os conceitos e abordagens, bem como a indicação de elementos de sustentação da centralidade, que dão suporte ao desenvolvimento da análise da pesquisa, prosseguimos no presente capítulo com as definições relacionadas ao papel do poder público no Brasil como agente na formação e transformação da centralidade intraurbana, isso por meio de instrumentos como planos diretores urbanos e investimentos realizados em infraestrutura do sistema viário.

Primeiramente, são apresentadas algumas considerações sobre o papel do poder público, mais especificamente do municipal, na produção do espaço urbano. Em seguida, são identificados os instrumentos de atuação do poder público municipal com impacto sobre elementos de sustentação espacial da centralidade, que permitem uma abordagem do papel desse agente na formação e transformação da centralidade intraurbana. Por fim, esses instrumentos são contextualizados na prática e na legislação brasileira e relacionados seus impactos em elementos de sustentação da centralidade intraurbana.

2.1. O Poder Público Municipal⁵ e a Produção do Espaço

Iniciamos por especificar o papel do poder público, expressão do Estado, na produção do espaço, considerando que muito do ambiente construído no espaço urbano é fruto da intervenção estatal direta e indireta. A relação entre poder público e espaço urbano envolve desde as políticas mais abrangentes, tais como econômicas e sociais, que com certeza têm

⁵ A Constituição Federal de 1988 define o Distrito Federal como ente da federação que reúne as atribuições de Estado e de Município, portanto as questões abordadas neste capítulo sobre o poder público municipal se aplicam, no caso de Brasília, ao poder público distrital no exercício de suas atribuições como Município.

seus rebatimentos sobre o espaço; até aquelas mais específicas, a exemplo das políticas urbanas e dos investimentos em infraestrutura, que atuam diretamente na configuração de formas urbanas.

Tendo em vista o recorte da pesquisa no espaço intraurbano, voltamos nossa análise para o poder público municipal, que tem por atribuição a gestão desse espaço em particular. Segundo a Constituição Federal Brasileira de 1988, uma das competências do Município é “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, CF, inciso VIII, art. 30). Da mesma forma, a norma coloca a política de desenvolvimento urbano como modo primordial de intervenção do poder público municipal, a quem cabe a sua execução.

O poder público municipal atua diretamente no espaço urbano quando intervém regulando e controlando o seu uso e, também, ajudando a produzi-lo ao equipar e criar espaço novo para a urbanização. De acordo com Lefebvre (1999) Gottdiener (1997) e Harvey (2005), a ação do poder público é um dos elementos estruturais na reprodução do capitalismo no meio urbano, como regulador das relações capital/trabalho. Mesmo numa perspectiva de livre mercado, o poder público continua a ter um papel primordial na sustentação do processo de acumulação, ao promover espaço para uso do capital, controlando a sua ocupação e investindo no ambiente construído ao dotá-lo de infraestrutura adequada à produção econômica e à reprodução coletiva da força de trabalho.

Contudo, a intervenção do poder público revela o seu caráter contraditório e contencioso, associado a sua natureza heterogênea, na medida em que não se constitui em um bloco coeso, sendo permeado por freqüentes disputas de interesses em torno das suas ações. Convém assinalar que o poder público não é apenas uma condensação de forças, mas constitui uma estrutura de poder, formada para o exercício do poder (LEFEBVRE, 1999; GOTTDIENER, 1997). Nesse sentido, ele pode buscar os seus próprios interesses, o seu fortalecimento e reprodução perante a sociedade, não adotando para esse fim medidas necessariamente funcionais ao processo de acumulação, apesar de agir na maioria das vezes no interesse do capital.

O poder público municipal se transforma, muitas vezes, em uma arena de disputas pela cidade, diante dos embates entre projetos de investimentos e do confronto entre organizações

da sociedade civil e interesses do capital monopolístico de grandes corporações. Os processos municipais de tomada de decisão sobre políticas de uso da terra ocorrem em constantes conflitos, tendo em vista os diversos interesses que estão em jogo, oriundos da sociedade, das empresas e do próprio poder público ou de seus segmentos. A intervenção do poder público no espaço intraurbano, portanto, é complexa e contraditória, na maior parte das vezes tende mais a reproduzir os problemas sociais do que a amenizá-los.

Nesse campo de disputas socioespaciais que ocorre no e através do poder público, envolvendo inclusive a questão da centralidade intraurbana, atuam os interesses que operam na valorização do espaço, tanto como fonte de criação, quanto de realização de mais-valia. Mudam-se as formas de investimento – da habitação coletiva para os condomínios horizontais, do comércio de rua para os *shoppings centers*, dos edifícios de escritório para os condomínios empresariais – mas permanece o mesmo processo que extrai riqueza do espaço e do seu uso, que encontra no poder público municipal um importante aliado (GOTTDIENER, 1997, p. 245).

Spósito (1998, p. 30-32) menciona as novas estratégias econômicas e locacionais que se articulam ao funcionamento dos mercados fundiário e imobiliário urbano e estão relacionadas à formação de novas centralidades intraurbanas, tais como a concentração econômica dos grupos de distribuição comercial e de serviços que permitiu a construção de grandes equipamentos, a exemplo dos hipermercados e *shopping centers*. Esses interesses encontram as condições para que venham a prosperar na sua associação com o poder público, cujas intervenções são capazes de renovar o potencial de investimento imobiliário e de negócios nas cidades.

Em seu estudo da realidade urbana dos Estados Unidos, Gottdiener (1997, p. 246) constatou que as atividades dos governos locais, inclusive em projetos de planejamento, zoneamento e nos investimentos em infraestrutura, se tornaram todas altamente políticas em favor de interesses imobiliários. Nessas coalizões entre o poder público e o setor imobiliário, as transformações na centralidade urbana encontram poderosas forças propulsoras.

De forma que, na análise do papel do poder público na formação da centralidade, nos deparamos com o fato de que as suas interferências nas questões urbanas são permeadas pela disputa de interesses os mais diversos (econômicos, privados, imobiliários), sobre as quais, evidentemente, alguns grupos ou agentes têm maior capacidade, ou seja, poder de se fazer

preponderar sobre os demais. No final, o ambiente construído é o trunfo ou o resultado desse processo.

Considerando que o poder público municipal, permeado por disputas de interesses e contradições internas, é um importante agente na produção do espaço urbano e da sua centralidade, compreender o seu papel na formação e na transformação dessa centralidade torna-se um passo necessário à apreensão do fenômeno. Nessa direção é que a atuação do poder público vem a ser verificada a partir dos instrumentos de intervenção no espaço que utiliza, sendo analisados aqueles que têm relação com os elementos de sustentação da centralidade intraurbana apontados pela pesquisa.

2.2. Os Instrumentos de Intervenção do Poder Público Municipal mediante os Elementos de Sustentação da Centralidade Intraurbana

O poder público municipal no desempenho de suas atribuições, que envolve a regulação urbanística e a produção de espaço para uso e ocupação, utiliza-se de instrumentos que concorrem sobre elementos espaciais de sustentação da centralidade intraurbana, ou seja, na concentração de atividades e na promoção de acessibilidade. É justamente a partir desses elementos que se torna possível interpretar em que medida os instrumentos de intervenção do poder público no espaço promovem e sustentam centralidades intraurbanas.

Isso nos coloca diante da identificação dos instrumentos de interesse para a pesquisa. Ressalte-se que as intervenções, que o poder público municipal realiza no espaço urbano e em elementos de sustentação da centralidade, estão essencialmente relacionadas à política urbana do Município, que regula e promove o uso do espaço, e aos investimentos em infraestrutura urbana, que equipam o espaço para o seu uso.

Outras políticas públicas, também, têm seus efeitos sobre a centralidade, como políticas econômicas de incentivos fiscais e tributários, que beneficiam atividades e atraem investimentos, bem como políticas de benefícios sociais de distribuição de renda, que melhoram o poder aquisitivo e aumentam o consumo da população. Obviamente, tais políticas favorecem a implantação de atividades com implicações na formação de centralidades intraurbanas. Contudo, não correspondem a intervenções realizadas diretamente no espaço e

não criam, a partir do próprio espaço, as condições materiais para a sua formação e transformação. Essa é uma distinção importante para a pesquisa, que busca nas relações que se estabelecem no espaço e por meio do espaço a compreensão da atuação do poder público no fenômeno urbano da centralidade.

No sentido de abordar tanto as ações de regulação como de produção do espaço por parte do poder público municipal, a análise da pesquisa se direciona para os planos diretores urbanos, principal instrumento da política urbana municipal, responsável pela regulação da ocupação e expansão urbana com efeito sobre a concentração de atividades e a acessibilidade intraurbana; e para os investimentos em infraestrutura viária, uma vez que apesar de outras infraestruturas, como rede de energia e sistema de saneamento, serem necessárias para o desenvolvimento de atividades produtivas, elas não são determinantes na concentração de atividades, já o sistema viário se destaca como essencial a acessibilidade intraurbana.

Esses instrumentos revelam a capacidade do poder público de intervir quanto à centralidade intraurbana, na formação de novas áreas de centralidade, incentivando a constituição de novas polaridades e criando acessibilidade; e na revitalização do centro tradicional, estabelecendo condições para a renovação desse espaço e manutenção de seus elementos de atração.

Especialmente, no caso das áreas metropolitanas, as demandas quanto à articulação de um extenso tecido urbano colocam a questão da centralidade intraurbana na agenda do poder público local, suscitando tratamento específico em seus instrumentos, que contemplam desde proposições e ações de incentivo a novas centralidades, até investimentos no sistema viário na criação e reforço de acessibilidades. Alguns dos problemas enfrentados pelas grandes cidades, como longas distâncias entre a residência e os locais de empregos e de oferta de comércio e serviços, que impõem extensos e dispendiosos deslocamentos diários à população, além de congestionamentos constantes, encontram uma alternativa de serem amenizados na constituição de outras centralidades.

Entenda-se que essas são possibilidades colocadas para a atuação do poder público, mas que encontram um campo de disputas, o embate de interesses em torno da centralidade intraurbana, do seu controle e domínio, cujos resultados geralmente não atendem as reais

necessidades e aspirações quanto ao desenvolvimento da cidade e à promoção de justiça social.

Quanto aos instrumentos destacados, um esclarecimento se faz necessário, não se deve desvincular a elaboração dos planos da realização dos investimentos em infraestrutura urbana. Há uma necessária correlação entre planejamento e gestão urbanos, identificados como etapas de um mesmo processo.

O planejamento consiste basicamente no exercício racionalista de projetar o futuro, busca promover potencialidades e afastar incertezas, na medida em que traduz de forma clara as escolhas assumidas na construção de um futuro (SOUZA, 2002, p. 46). A gestão é a administração de uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas, consiste na administração dos recursos e das relações de poder aqui e agora (SOUZA, 2002, p. 46). Planejamento e gestão se referem a atividades distintas, mas complementares. O planejamento é a preparação para a gestão futura, a gestão é a efetivação. De maneira que os dois conceitos devem caminhar juntos alimentando uma mesma prática, que deve buscar a justiça social. O objetivo do planejamento e da gestão urbana é a mudança social positiva da e na cidade, é o desenvolvimento socioespacial (SOUZA, 2002, p. 60).

De fato, nessa perspectiva, os investimentos realizados pelo poder público municipal deveriam seguir as disposições firmadas no planejamento da cidade, apesar dessa não ser a prática mais comum. Da mesma forma, o planejamento deveria indicar onde e quais as prioridades para os investimentos em infraestrutura urbana, muitas vezes um conteúdo esquecido nos planos. Dessa relação, contudo, cumpre ao planejamento traçar o projeto de futuro para a cidade e articular as diversas ações necessárias ao alcance desse projeto, entre elas os investimentos em infraestrutura do sistema viário.

A análise da atuação do poder público municipal realizada por meio de planos diretores urbanos e de investimentos em infraestrutura viária, em seus impactos sobre elementos de sustentação da centralidade intraurbana, permite verificar quanto à convergência entre esses instrumentos, sendo avaliado em que medida interesses específicos preponderam sobre a aplicação dos instrumentos, evidenciando as contradições internas e conflitos que permeiam o poder público.

2.3. Planos Diretores Urbanos e os Investimentos em Infraestrutura do Sistema Viário na Formação e Transformação da Centralidade Intraurbana no Brasil

Apontados os instrumentos de atuação do poder público municipal com efeitos sobre os elementos espaciais de sustentação da centralidade, a serem analisados na pesquisa, que são os planos diretores urbanos e os investimentos em infraestrutura do sistema viário, cumpre, na compreensão da aplicação desses instrumentos, a sua contextualização na legislação e na prática do planejamento urbano no Brasil.

Iniciamos por abordar a evolução do processo de planejamento urbano no país, que fornece elementos acerca dos fundamentos sobre os quais tem se desenvolvido a elaboração de planos urbanos e sua relação com os investimentos em infraestrutura realizados nas cidades brasileiras.

No nível mundial, somente a partir da grande depressão de 1929 e da 2ª Grande Guerra que o planejamento urbano adquire destaque como ação do Estado, uma alternativa no controle da crise do capitalismo e na reconstrução do ambiente urbano destruído na guerra. Nos Estados Unidos, diante das demandas de crescimento econômico, a ênfase se direcionou para o planejamento urbano-regional, com isso o eixo do problema urbano se deslocou da esfera social e da organização intraurbana para a esfera da economia, cujos pontos programáticos principais se referiam ao espaço regional e nacional.

No Brasil, a “máquina do planejamento pós-guerra” (HALL, 1989 apud MONTE-MÓR, 2006, p. 71) montada na Inglaterra e nos Estados Unidos teve forte impacto, onde criou as bases para o planejamento como prática governamental, consolidado no Plano de Metas de Juscelino Kubitscheck (1956-1960). Tendo em vista o enfoque do planejamento, as questões urbanas foram remetidas aos grandes projetos de criação de novas cidades capitais a exemplo de Brasília, de Belo Horizonte e de Goiânia, tratava-se de um “urbanismo de luxo” (MONTE-MÓR, 2006, p. 72).

Contudo, a institucionalização do planejamento urbano e regional no país vem a ocorrer a partir do golpe militar de 1964, vinculada a questão habitacional. Nesse contexto, foi criado o Banco Nacional da Habitação – BNH, que carrou recursos dos trabalhadores, do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço - FGTS, para investimentos públicos e privados

aplicados, inicialmente, na habitação, mas depois deslocados para a produção do espaço urbano e regional, especialmente com a execução de grandes obras de infraestrutura.

O sistema de planejamento econômico nacional, no período, preponderou sobre o planejamento urbano local, impondo seu caráter centralizador, baseado na concentração de recursos nas mãos do governo federal. Os esforços que nascem na esfera local se direcionavam no sentido de prover as cidades de uma organização espacial que melhor atendesse as demandas crescentes da indústria, que capitaneava o crescimento econômico. Contexto no qual surgem os planos urbanos de caráter físico- territorial.

O planejamento urbano físico-territorial está ligado às idéias modernistas do urbanismo, se preocupa com o traçado urbanístico e a definição do uso e a ocupação do solo. Os planos assim concebidos são fundamentalmente regulatórios, neles o Estado faz uso do poder de controle e disciplinamento do espaço urbano, não se atém a orientar o conjunto de investimentos necessários ao desenvolvimento urbano. Apesar de não constituírem mais como hegemônico, o legado e a presença desse tipo de planejamento, ainda, permanecem importantes no país.

A mudança no planejamento vem com a crise fiscal do Estado, que tem início na década de 1970, pondo em questão o modelo firmado nos elevados gastos estatais. Os choques do petróleo e a redução dos níveis de acumulação ligados ao modo fordista de organização da produção foram fatos que vieram a deflagrar uma crise do capitalismo – do seu regime de acumulação intensivo - que atingiu diretamente o Estado em sua capacidade de gestão e de investimento. O Estado do bem estar começou a se mostrar inviável e incapaz de prover a cidade de infraestrutura exigida pelo capital e dar suporte à reprodução coletiva da força de trabalho.

Diante da crise fiscal são lançadas as bases para a redefinição do papel do Estado, juntamente com a redefinição do planejamento. O enfraquecimento das bases materiais do planejamento, conferida pela capacidade de investimento e regulação do Estado, torna sua prática desacreditada, uma vez que não é possível mais ao Estado fazer cumprir as determinações dos planos.

Em torno de ideário neoliberal e das pressões para a adoção de um modelo de Estado mínimo, surgem pressões para que o planejamento no país empregue planos menos centralizadores e rígidos, não só como opção ideológica, mas por uma necessidade econômica e política. As tentativas são de substituir o planejamento regulatório e de investimento estatal em prol de um planejamento de mercado, que reflete a assimilação das tendências contemporâneas de desregulamentação e de diminuição da presença do Estado no terreno do planejamento e da gestão urbanos. Ganham campo as fórmulas de planejamento subordinado às tendências do mercado, dos planos que servem para estimular a iniciativa privada, que promovem o espaço para uso do mercado. Nessa perspectiva, o planejamento de mercado visa modernizar a cidade tornando-a economicamente competitiva, na vertente do empreendedorismo urbano que se apropria da cidade como produto, uma mercadoria.

No Brasil, contudo, os debates em torno dos problemas urbanos sedimentaram outro caminho para o planejamento urbano. A crise do planejamento pautado no Estado intervencionista chega ao país somente na década de 1980 e encontra uma discussão avançada sobre a reforma urbana, cujas raízes vêm da década de 1960. O ambiente de abertura política fez com que as idéias, que emergiam sobre as questões urbanas, ganhassem campo e uma nova perspectiva diante da elaboração da nova Constituição Federal do Brasil – CF/1988. A concepção que ficou conhecida como reforma urbana - um contraponto a reforma agrária – segundo Souza:

[...] pode ser caracterizada como um conjunto articulado de políticas públicas de caráter redistributiva e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades. (SOUZA, 2002, p. 158).

Tais idéias ganham corpo com a proposta de emenda popular ao projeto da nova Constituição apresentado pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana – MNRU. Apesar de a proposta inicial ter sido bastante alterada pela Assembléia Constituinte, ela resultou nos artigos 182 e 183 da CF/1988, que lançam os princípios da justiça social e da função social da propriedade urbana, importantes marcos do pensamento crítico do movimento da reforma urbana. No entanto, seus desdobramentos numa melhoria da qualidade de vida nas cidades, ainda, são pouco percebidos pela grande massa de população urbana que mora em favelas, cortiços e outras formas de habitação precária.

A mudança mais efetiva que a nova CF/1988 trouxe ao tratamento das questões urbanas no país foi, sem dúvida, a municipalização da política urbana, instituindo o plano diretor seu principal instrumento. A expectativa colocada foi a de substituição dos “velhos” planos diretores, que estavam vinculados ao planejamento regulatório clássico, pelos novos planos diretores vinculados ao ideário da reforma urbana, que se baseia na função social da propriedade e em processos participativos de elaboração. Segundo Ribeiro e Cardoso⁶ (apud SOUZA, 2002, p. 162) esse seria o “planejamento politizado”, terminologia que explicita sua dimensão política do planejamento.

Para Souza (2002, p. 163) a CF/1988 transfere as responsabilidades quanto à reforma urbana para os planos diretores municipais, o que conduz ao que denomina de “tecnocratismo de esquerda”, que “vem a superestimar a importância das leis e dos planos e subestimar as contradições sociais, cultivando um otimismo exagerado a respeito das possibilidades de estabelecimento pacífico de novos pactos territoriais e consensos.” Enfoca assim as limitações do instrumento na solução de problemas urbanos que exigem uma abordagem mais abrangente e integrada a outros instrumentos, que associe mecanismos voltados para a sua implementação.

Nas definições sobre o planejamento urbano, a CF/1988 deixa de enfrentar uma das questões cruciais para a sua efetividade, que é o financiamento da implementação dos planos. Os planos diretores não estão obrigatoriamente vinculados a orçamentos municipais, sendo que em sua elaboração não se faz necessário estimar custos de propostas, o que contribui para que o instrumento se desvincule da realidade urbana. Mesmo quando indicam obras e projetos para execução, essas prioridades não estão articuladas a mecanismos programáticos, quais sejam cronogramas, estimativa de custos e indicadores de desempenho. Sem esses vínculos, as propostas formuladas não têm qualquer compromisso com a realidade, efetivamente elas integram o plano na construção de um discurso que favorece o jogo político.

A partir da década de 1990, no Brasil, o planejamento de mercado veio adquirindo espaço na difusão dos “planos estratégicos”, influência de urbanistas catalães que disseminaram a experiência de renovação por que passou a cidade de Barcelona por ocasião

⁶ RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz e CARDOSO, Adauto Lúcio (1990): Plano diretor e gestão democrática da cidade. In: GRAZIA, Grazia de (org.): **Plano Diretor: instrumento de reforma urbana**. Rio de Janeiro: FASE. In: SOUZA, Marcelo José Lopes de. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2002.

da Olimpíada de 1992. Nessa vertente está a idéia de competição entre as cidades pelos investimentos privados, partindo-se da premissa de um mundo globalizado. No planejamento estratégico ganham foco os projetos urbanísticos de melhoramentos urbanos, embelezamentos, revitalizações, o que é muito conveniente para o capital imobiliário. As questões quanto aos investimentos na cidade são decididas junto aos interesses privados, geralmente de empresários. Um exemplo desse tipo de plano é o Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, segundo Souza uma peça de *city marketing* (2002, p. 140), que busca vender uma imagem favorável da cidade.

Convém esclarecer que a vertente do planejamento estratégico no Brasil, que corresponde a uma transposição do *corporate strategic planning* utilizado no meio empresarial para o planejamento urbano e regional do setor público, se desdobra em duas correntes de planos urbanos: os planos de mercado, acima exemplificados; e os planos de orientação social, como do planejamento politizado. Ambas correntes aplicam os princípios do planejamento estratégico, que consiste em incorporar aos planos uma visão mais clara das ameaças e obstáculos a serem enfrentados, bem como das potencialidades a serem desenvolvidas.

Diante da emergência de novas tendências, o antigo planejamento regulatório enfraqueceu, mas não desapareceu. Reforça esse argumento o fato de que os zoneamentos que integram os planos diretores urbanos permanecem como o elemento que mais ressalta na sua implementação. As demais propostas e projetos que visam o desenvolvimento urbano, quando formulados, são relegados ao esquecimento pelos governos municipais.

Hoje, o planejamento urbano no país dispõe de uma base legal que se pretende progressista, mas uma prática que mantém elementos do planejamento físico-territorial e, ao mesmo tempo, vem incorporando outros oriundos do planejamento de mercado. Essa grande profusão de idéias e tendências quanto ao planejamento é direcionada para os Municípios e para o Distrito Federal, entes federados com a obrigação constitucional de condensar todas as questões urbanas importantes num único instrumento da política urbana: o plano diretor.

O planejamento urbano no Brasil caminhou no sentido de fortalecer o município como principal agente público da política de desenvolvimento urbano, o que lhe confere um papel importante na produção do espaço urbano, incluindo os demais agentes locais, colocando

nessa esfera muito dos interesses que pressionam pelo uso e ocupação das áreas urbanas. Contudo, a prática do planejamento urbano, mesmo com a incorporação de tendências progressistas ou de mercado ou estratégicas, segue uma herança antiga de ignorar a realidade urbana e os interesses que atuam na sua construção.

Na atividade de planejamento urbano é preciso reconhecer que a cidade, produto de processos socioespaciais, não é uma massa passivamente moldável, uma máquina perfeitamente controlável pelo poder público local, outros interesses ligados a grupos sociais podem se tornar mais contundentes na produção desse espaço. Souza assinala sobre a evolução dos acontecimentos na cidade como sendo:

[...] uma mistura complexa de determinação e indeterminação, de regras e contingências, de níveis de condicionamento estrutural e de graus de liberdade para a ação individual, em que o esperado é frequentemente sabotado pelo inesperado, o que torna o planejamento algo, ao mesmo tempo, necessário e arriscado. (SOUZA, 2002, p. 51)

Os instrumentos destacados nessa investigação evidenciam esses aspectos do planejamento urbano apontados, relacionados por um lado as suas potencialidades na produção do espaço e, portanto, na formação e transformação da centralidade intraurbana; e por outro a maneira como tem se desenvolvido a prática brasileira, que dificulta a conciliação dos planos com os investimentos em infraestrutura realizados na cidade.

Perante a concentração de atividades e a acessibilidade intraurbana - elementos de sustentação da sua centralidade - os planos diretores e os investimentos em infraestrutura viária são instrumentos vinculados aos dois momentos do processo de planejamento: a proposição e a implementação. Por meio dos planos o poder público municipal define parâmetros e estabelece diretrizes sobre esses elementos que conferem sustentação a centralidade, propondo e/ou incentivando a constituição de áreas de polarização de atividades e as melhorias no sistema viário. Com os investimentos no sistema viário são construídos os caminhos para os fluxos urbanos sobre uma realidade concreta, estabelecendo novas conexões e reforçando ou enfraquecendo antigas. Nem sempre esses momentos do planejamento urbano ocorrem em correlação, sendo que essa relação entre elaboração dos planos diretores urbanos e realização dos investimentos no sistema viário, explorada na presente investigação, tem muito a revelar sobre a atuação do poder público na formação e transformação da centralidade intraurbana.

2.3.1. Planos diretores urbanos

Os planos diretores urbanos referem-se à tarefa de pensar o futuro da cidade e estabelecer as condições para que os objetivos almejados venham a ser alcançados, ordenando a ocupação do espaço urbano no presente. É uma atividade eminentemente política que coloca em jogo o sentido e as finalidades da vida coletiva, por natureza uma atividade do poder público, ente imbuído de gerir o interesse coletivo. Nesse aspecto, o exercício do planejamento pressupõe um poder público bem organizado e com capacidade de intervenção e de realização de investimentos, ou seja, capaz de implementar os planos.

Nas últimas décadas no país, o endividamento dos governos e as suas dificuldades em mediar conflitos acirrados pela desigualdade social reduziram substancialmente o poder de intervenção do poder público municipal na solução dos problemas urbanos, tornando frustrante a implementação dos planos, o que de certa forma contribuiu na própria crise do planejamento, conforme já mencionado.

A definição dos planos diretores como instrumentos centrais das políticas públicas urbanas foi estabelecida na CF/1988, que institui em seu art. 182 o Plano Diretor Municipal instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana, a ser obrigatoriamente elaborado para os municípios com mais de 20.000 habitantes.

A matéria foi regulamentada pelo Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que define que os Planos Diretores devem promover o pleno desenvolvimento das funções sociais urbanas, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. Na definição do jurista Hely Lopes Meireles⁷ (apud VILLAÇA, 2005, p. 9) o plano diretor urbano é “o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município sob o aspecto físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local”. De maneira que as principais temáticas urbanas são necessariamente incorporadas às suas propostas constituindo um documento bastante abrangente.

⁷ MEIRELES (sem referência a obra). In: VILLAÇA, Flávio. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo: edição do autor, 2005.

A questão da centralidade intraurbana permeia muitas dessas temáticas tão comuns aos grandes centros urbanos - como da revitalização dos centros tradicionais, da distribuição equilibrada das atividades econômicas e da melhoria da mobilidade e acessibilidade da população - o que confere ao plano diretor, instrumento que orienta a atuação de agentes públicos e privados na promoção do desenvolvimento urbano, papel junto aos elementos de sustentação da centralidade, na concentração de atividades e na acessibilidade.

O caráter abrangente conferido pela legislação ao plano diretor na abordagem das questões urbanas tem, entretanto, gerado expectativa em torno de sua capacidade de solucionar os diversos problemas urbanos. O plano diretor urbano é apresentado, muitas vezes, de forma ideológica como salvação da cidade. Sobre esse aspecto Villaça (VILLAÇA, 2005, p. 21) alerta para a difusão na sociedade de uma “fé no poder miraculoso dos planos”, que para ele tem origem no discurso competente da tecnocracia que se alojou na esfera da administração municipal.

Bezerra (2005, p. 71-72) lembra que:

Para o centro de Assentamentos Humanos das Nações Unidas, em grande parte dos governos locais o planejamento urbano se caracteriza por uma forma rudimentar de zoneamento, geralmente desvinculado de qualquer marco socioeconômico, divorciado de qualquer consideração com respeito à engenharia infra-estrutural e à capacidade de suporte do espaço natural, e que carece de mecanismo para cumprir suas finalidades (HABITAT, 1991).

Villaça classifica as propostas dos planos diretores em duas categorias: a dos dispositivos que devem ser obedecidos pelo próprio poder público, referentes às obras e investimentos, serviços e medidas de natureza administrativa; e dos dispositivos que devem ser obedecidos por particulares, relacionados ao controle de atividades do setor privado no uso e ocupação do solo, que se resumem basicamente ao zoneamento.

Dessa categorização observa-se que quanto aos dispositivos que se aplicam ao poder público, a norma não estabelece mecanismos que garantam a obrigatoriedade de execução das obras e projetos definidos no plano. Não há controle, nem interno e nem externo, quanto à execução por parte do poder público municipal do que se encontra disposto no plano. O prefeito pode, simplesmente, ignorar as propostas do plano diretor, sem com isso sofrer qualquer sanção. Tal situação é perniciosa e contribui para desmoralizar os planos e a própria lei.

O mesmo não se verifica quanto aos dispositivos direcionados ao particular. Apesar das deficiências em relação à fiscalização e controle exercidos pelo poder público, são impostas ao particular as regras de uso e ocupação do solo e o zoneamento urbano. De maneira que, a implementação dos planos instituídos até o momento tem se restringido, em geral, a esfera do particular com a aplicação do zoneamento.

Diante dessas constatações, Villaça (2005, p.90) entende que “Em essência a ilusão do plano diretor decorre do abismo que separa o seu discurso da prática de nossa administração municipal e da desigualdade que caracteriza nossa realidade política e econômica”. A compreensão dessa contradição, entre a importância conferida ao instrumento do plano diretor considerado central na política urbana e a prática que o relega ao processo de sua elaboração sem que se estabeleça compromisso por parte do poder público com a sua execução de fato, permite apreender com melhor clareza o papel do plano na formação da centralidade. Para isso é preciso identificar como as questões relativas à centralidade comparecem nas proposições formuladas pelos planos, ou seja, que diretrizes quanto a centralidade são estabelecidas e quais projetos estão previstos, e verificar quais dessas proposições vêm a ser executadas. Dessa relação entre proposição e implementação dos planos que se desvendam muitos dos interesses que atuam na formação da centralidade intraurbana.

2.3.2. Investimentos em infraestrutura do sistema viário

Dentre as infraestruturas urbanas, o sistema viário afeta diretamente a acessibilidade dos espaços, direcionando a sua ocupação e a implantação de atividades produtivas. Sua relação com a formação de centralidades intraurbanas ocorre diante da acessibilidade que é conferida pelo sistema viário implantado e na criação de nova acessibilidade por meio de investimentos na construção de novas vias ou incremento das existentes.

O sistema viário existente pode ser indutor para a concentração de atividades e a conseqüente formação de centralidades, ao mesmo tempo em que a construção de um novo sistema viário cria novas acessibilidades, fortalecendo centralidades que surgem da instalação de uma concentração de atividades ou de grandes equipamentos de comércio e serviços, a exemplo de *shopping centers* e supermercados. Da mesma forma, o sistema viário, que apóia

uma determinada centralidade, necessita de investimentos para uma constante adequação do espaço às exigências de novas demandas de acessibilidade.

A implantação de infraestrutura urbana, de uma forma geral, exige capacidade de investimento do poder público municipal, que tem sofrido retração desde a década de 1980. As cidades brasileiras, em especial as metrópoles, traduzem em sua dinâmica interna a especificidade da realidade econômica e social do país, decorrente do contexto do capitalismo periférico e das condições da crise do endividamento externo (SOUZA, 1996, p.28).

Nesse quadro de precariedade, os investimentos nas cidades brasileiras são, em sua maior parte, direcionados para o sistema viário. O poder público municipal dedica parcela enorme de seus esforços e recursos na estruturação viária, as grandes obras são de regra a marca dos governos locais (MCIDADES, 2007, p. 89). Os investimentos públicos não estão, obrigatoriamente, vinculados às proposições do planejamento, estando abertos aos interesses de segmentos sociais que pressionam em seu próprio favor.

Lembramos que a lógica do sistema viário e dos investimentos nele realizados está associada ao controle e dominação que são exercidos sobre o acesso às centralidades, lugares estratégicos no espaço intraurbano. De forma que o que está em jogo nos investimentos no sistema viário são as condições de acessibilidade, o direcionamento dos deslocamentos no espaço urbano, necessários a sustentação de centralidades.

O Estatuto da Cidade, como marco legal da política urbana no país, tornou obrigatório para as cidades com mais de 500 mil habitantes ou situadas nas regiões metropolitanas a elaboração de um plano de transporte urbano integrado. O planejamento de transporte no Brasil é tradicionalmente elaborado sem conexões com os planos diretores urbanos, se concentra nos modos motorizados de transporte coletivo e acaba por enfatizar a proposição de infraestrutura viária capaz de fazer frente a um acelerado processo de urbanização e de crescimento populacional da cidade (MCIDADES, 2007, p. 87).

Mediante a nova norma, o plano de transporte passa a ser reconhecido como da maior relevância para a cidade, estando sua elaboração vinculada ao plano diretor urbano. Segundo concepção do Ministério das Cidades (2007), ele é um instrumento de orientação da política urbana, integrado ao plano diretor do município, contendo diretrizes, instrumentos, ações e

projetos voltados à organização dos espaços de circulação e dos serviços de trânsito e de transportes públicos, com objetivo de propiciar condições adequadas ao exercício da mobilidade da população e da logística de circulação de mercadorias.

Com certeza, a associação desses planos exige um maior esforço técnico e de articulação do planejamento municipal e da administração, uma vez que as concepções, as preocupações e os objetivos que os orientam são próprios e distintos. O plano diretor urbano é documento de natureza técnica e política, elaborado com a participação da população na construção de um projeto pactuado para a expansão e desenvolvimento da cidade. Já o plano de transporte define soluções técnicas para o sistema de transporte, visa o atendimento a uma demanda concreta presente e projetada para o futuro. A maior abrangência do plano diretor urbano não garante que suas proposições sobre o sistema viário sejam compatíveis com as do plano de transporte, devido à natureza distinta dos instrumentos e a tradição de planejamento independente,

A implantação de infraestrutura viária é necessária para conferir as condições materiais de aparelhamento do espaço urbano para a descentralização das atividades e a conseqüente (re)centralização, no entanto nem sempre os investimentos no sistema viário ocorrem de forma coerente com as disposições do planejamento no sentido da transformação da centralidade.

2.4. Conclusão do Capítulo

A atuação do poder público, em particular o poder público municipal e distrital, como agente na produção do espaço urbano, envolve a regulação e controle do uso do espaço e a produção de espaço novo para a urbanização. Sua intervenção tem características próprias associadas ao processo político, que decorrem de sua natureza específica como estrutura de poder. De forma que, a atuação do poder público na formação e transformação da centralidade intraurbana reflete os conflitos de interesses e disputas pelo uso e controle do espaço urbano e de sua centralidade, que estão no cerne de suas decisões.

Esses são aspectos que se fazem presentes em instrumentos do poder público municipal no Brasil, identificados como os planos diretores urbanos e os investimentos em

infraestrutura do sistema viário, por meio dos quais ele atua sobre elementos espaciais de sustentação da centralidade.

Nessa perspectiva, quando o poder público, por meio dos planos diretores urbanos, promove concentração de atividades no tecido urbano, seja na disponibilização de novas áreas ou incentivando o uso e ocupação de antigas, altera o direcionamento dos deslocamentos de pessoas e contribui ou para reforçar centralidades existentes ou criar novas centralidades.

Da mesma forma, a acessibilidade intraurbana é impactada pelos investimentos do poder público em infraestrutura viária, que reforça certos direcionamentos dos fluxos alimentando centralidades existentes ou criando uma nova acessibilidade para atender interesses específicos. A acessibilidade no espaço não constitui em obstáculo a formação de novas centralidades, uma vez que pode ser construída com investimentos no sistema viário, contudo ela é necessária a sua sustentação.

Os planos diretores urbanos e os investimentos em infraestrutura viária têm papel direto na formação e na transformação da centralidade intraurbana de diversas formas, conforme exposto. Contudo, ao reconhecer o papel desses instrumentos faz-se necessário entender que outros agentes concorrem na produção do espaço urbano e na formação de centralidades, sendo que o poder público, por sua natureza, reflete as disputas de interesses que operam nesse sentido e manifesta-se, ainda, em contradições internas.

Essas são questões que colocam os planos diretores urbanos e os investimentos permeados por conflitos e contradições, de onde se extrai as dificuldades em conciliar as propostas contidas nos planos e a sua posterior implementação, bem como em estabelecer uma necessária convergência entre as propostas e a execução de investimentos em infraestrutura do sistema viário. Como resultado, a centralidade é formada e transformada na realidade urbana mediante a atuação do poder público em processos contraditórios e contenciosos.

Voltamo-nos, então, para a investigação da realidade de Brasília quanto à formação e transformação da centralidade intraurbana, que nos permite analisar, diante de uma situação concreta, o papel dos planos diretores urbanos e dos investimentos em infraestrutura viária perante os elementos de sustentação da centralidade.

3. ESTRUTURAÇÃO DA ECONOMIA E URBANIZAÇÃO NA FORMAÇÃO DA CENTRALIDADE INTRAURBANA EM BRASÍLIA

O presente capítulo tem o objetivo de apresentar o contexto do processo de urbanização e da estruturação da economia de Brasília, no qual se insere a formação da sua centralidade intraurbana. Iniciamos a abordagem do capítulo com o projeto elaborado para a cidade, o ponto de partida para a compreensão da sua centralidade, que envolve as concepções originais para o espaço urbano da nova capital federal. O contexto da estruturação econômica da cidade é abordado no processo de estruturação da economia local, ressaltando as atividades de maior participação na produção e na geração de empregos. O processo de urbanização é apresentado na evolução urbana, englobando desde a implantação da cidade até o momento atual, em que assumem dimensão os processos de metropolização. Os impactos dessas dinâmicas, urbana e econômica, na centralidade intraurbana são ressaltados de maneira a definir o quadro no qual se insere o fenômeno em Brasília.

Com a finalidade de permitir uma melhor compreensão da evolução urbana e da estruturação econômica de Brasília, a abordagem dos processos segue três fases da sua história: a primeira se estende da inauguração da cidade até a década de 1970, constituindo a fase de sua implantação; a segunda fase, da década de 1980, refere-se a sua consolidação como sede do Governo Federal; e a terceira e última fase corresponde ao período da década de 1990 até os dias atuais, no qual ganham dimensão os processos de metropolização.

3.1. O Ponto de Partida: a Concepção do Plano Piloto de Brasília e de sua Centralidade

A mudança da capital federal para o interior do país ocorre em meio às propostas desenvolvimentistas do Governo de Juscelino Kubitschek, consubstanciadas no Plano de Metas (1956-1960), que encontram sua realização no projeto modernista de Lúcio Costa. Brasília, a cidade moderna construída no centro de uma região praticamente desabitada e isolada, representava a incorporação destas “novas” áreas ao processo de desenvolvimento nacional.

Da elaboração do plano urbanístico para a nova capital federal a sua implantação e apropriação pela sociedade, Brasília percorre uma trajetória que parte das idéias transformadas em traços num papel até a construção de uma realidade urbana concreta, revelando como a cidade pensada em todos os seus elementos é inserida no contexto urbano do país, com os mesmos problemas e questões comuns às demais grandes cidades brasileiras. Nesse caminho, perde-se a ilusão de que o planejamento seria capaz de criar um outro tipo de espaço, dissociado ou mesmo liberto das forças sociais que lhe conferem conteúdo.

A concepção de Brasília segue os princípios do urbanismo moderno, conforme manifestos na “Carta de Atenas”, documento proposto por Le Corbusier como resultado de encontro de arquitetos e urbanistas na capital da Grécia em 1933. A proposta consiste em imprimir às cidades racionalidade e funcionalidade, de maneira a alcançar todos os aspectos da vida urbana discriminados em quatro funções básicas: morar, trabalhar, divertir-se e circular. As idéias difundidas em torno da cidade modernista surgem como resposta aos problemas urbanos oriundos da industrialização, combate-se a desordem que vinha assolando as cidades com projetos racionais, tecnicamente coerentes e articulados por profissionais capacitados. Peluso (2003, p.8) argumenta que as proposições urbanísticas modernistas adquirem um caráter de mito, diante dessa perspectiva de resposta para as mazelas urbanas que se avolumavam, a elas são conferidas a capacidade de modificar a sociedade, de solucionar os mais diversos problemas urbanos.

O modelo urbano Corbusiano distribui a função de trabalhar entre o centro urbano de negócios, o centro cívico e os complexos industriais instalados em cidades jardins, satélites ao núcleo principal. As áreas residenciais se distinguem pelos estratos sociais, as classes alta e média ocupam o entorno do centro e os bairros operários se instalam nos locais mais distantes

junto aos complexos industriais. O centro urbano, nessa visão essencialmente funcionalista, caracteriza-se pela concentração de edifícios altos, que reúnem as atividades comerciais, administrativas e de serviços. A intenção do modelo é a de eliminar o excesso populacional dos centros das cidades, ao mesmo tempo em que se elevariam as densidades, de forma a propiciar uma melhor circulação e o aumento dos espaços livres. A visão de um espaço urbano pontado por altos edifícios levou Hall (1995, p. 241-286) a denominá-lo de Cidade das Torres.

Para Le Corbusier⁸ (apud HALL, 1995, p. 246) o centro surgiria naturalmente no cruzamento de uma planta em forma de cruz, onde os altos edifícios conteriam a grande maioria dos empregos, segundo seus cálculos 24 desses edifícios forneceriam cerca de 400.000 a 600.000 empregos. A área central assim concebida deveria ser atravessada por amplas avenidas, a fim de facilitar o acesso e mobilidade da população aos locais de emprego, comércio e serviços. Considerando que os centros tradicionais das cidades, com suas ruas estreitas e altas densidades de ocupação, em nada se assemelham a esse modelo, Le Corbusier⁹ propõe que “toda grande cidade, para salvar-se, tem que reconstruir seu centro” (apud HALL, 1995, p. 246), processo necessário na busca da funcionalidade e racionalidade do espaço.

As maiores críticas a corrente modernista se direcionam justamente a essa postura de que a realidade urbana tal como se encontra, produto de um longo processo histórico e social, deve ser abandonada para ser refeita, reconstituída sob outra lógica firmada na racionalidade. A visão estritamente tecnocrática dos modernistas pretende estruturar o presente e o futuro ignorando as tradições culturais e as realizações do passado. Choay¹⁰ (apud FREITAG, 2007, p. 63) atribui a todos os modelos progressistas do urbanismo uma tendência autoritária, coercitiva, em que a função que é conferida aos diferentes espaços subordina os moradores a sua própria lógica.

⁸ LE CORBUSIER. (1929) **The City of Tomorrow and Its Planning**. London, John Rodher. Reimpresso em 1947 pela Architectural Press. In: HALL, Peter. **Cidades do Amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1995.

⁹ LE CORBUSIER. (1929) **The City of Tomorrow and Its Planning**. London, John Rodher. Reimpresso em 1947 pela Architectural Press. In: HALL, Peter. **Cidades do Amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1995.

¹⁰ CHOAY, F. (1965) L'urbanisme, utopies et réalités. Une antologie. Paris: Seuil. In: FREITAG, B. **Teorias da Cidade**. 2. ed. Campinas: Papirus, 2007

No estudo de Brasília é importante compreender essas concepções, pois são essas idéias modernistas que criam forma no projeto de Lúcio Costa para a nova capital federal (Figura 4). Ele segue a risca à prescrição de *La Ville Radieuse* de Le Corbusier em seu Plano Piloto, valoriza a funcionalidade das áreas, a manutenção de espaços livres e um sistema viário de grandes proporções.

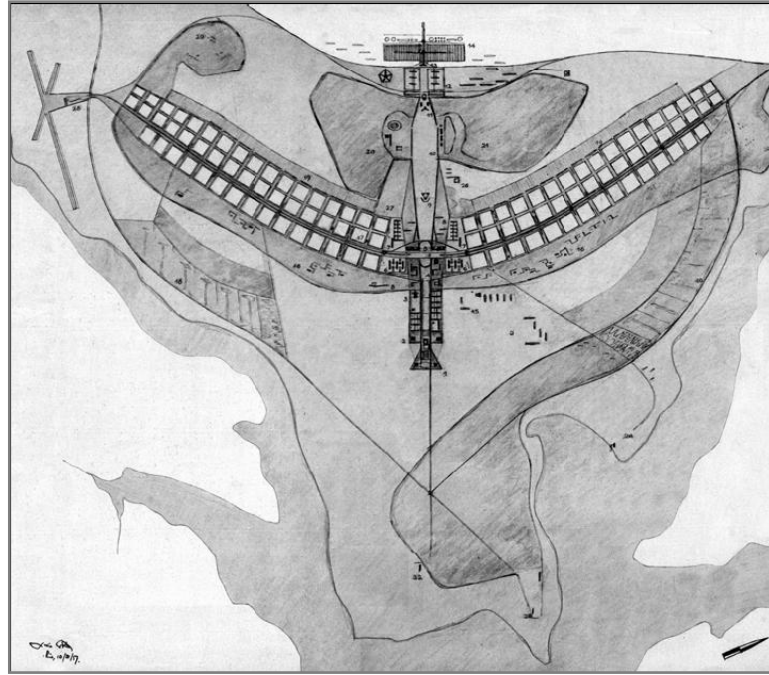


Figura 4 -Plano Piloto de Brasília desenhado por Lúcio Costa
 Fonte: Revista Módulo, nº 8, 1957, In: SEDUH, 2004.

No projeto de Lúcio Costa, a área central de Brasília foi estabelecida na confluência de dois eixos (lembra a concepção corbusiana da forma de cruz): um monumental, ao longo do qual se dispõe o centro cívico com os edifícios sede dos três poderes da república – executivo, legislativo e judiciário – e outro que atravessa a área residencial, distribuída nas Asas Sul e Norte. No cruzamento dos eixos, se localiza o centro de negócios que concentra as funções de comércio e serviços de forma rigorosamente setorizada. A mesma setorização se repete de forma espelhada nas direções norte e sul a partir do eixo monumental, disposição do desenho urbano que divide o centro e dificulta a articulação entre as áreas sul e norte. Grandes vias, que à época da implantação da cidade seria impossível imaginá-las em congestionamentos diários, dão acesso à área central: a de negócios e a cívica. As residências, segundo o plano, se distribuem ao longo do eixo rodoviário, de igual forma nas direções norte e sul, onde o plano, aqui diferentemente das idéias de Le Corbusier, previa moradias tanto para os altos

funcionários como para os de menor qualificação, o que possibilitaria igualdade de acesso à área central aos diferentes estratos sociais.

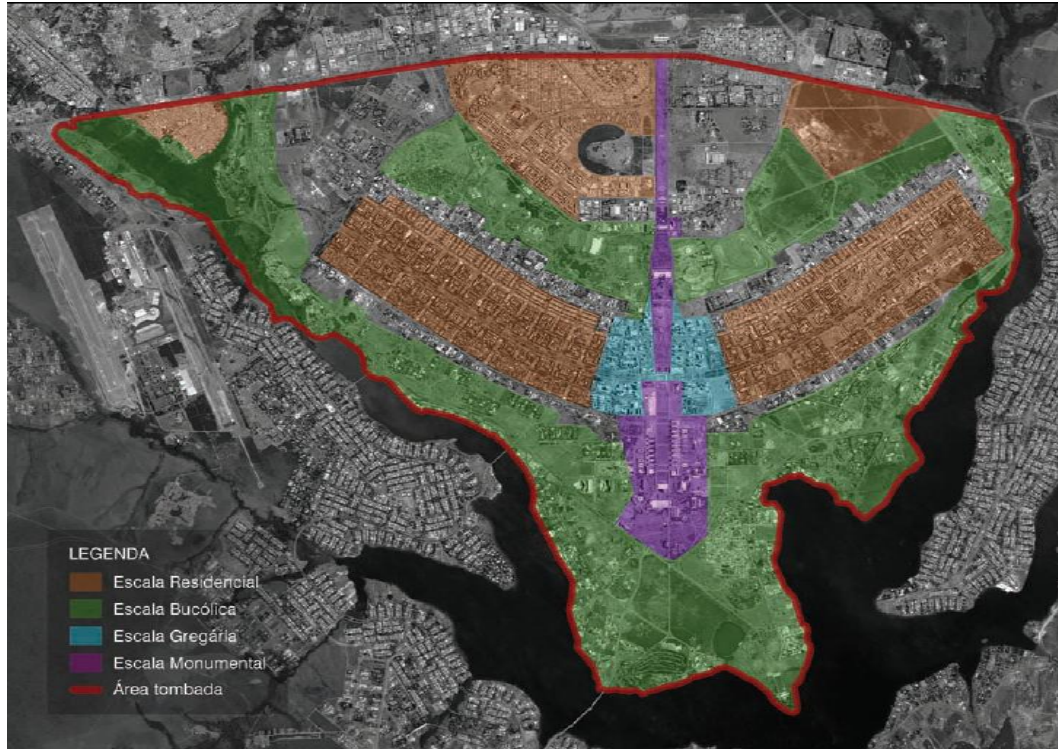


Figura 5 - Área Tombada de Brasília
Fonte: SEDUMA, 2008.

A concepção urbana da cidade se traduz em quatro escalas, que podem ser assim descritas, conforme constam do Decreto n° 10.829 de 14 de outubro de 1987 e Portaria 314 de 08 de outubro de 1992, que tratam do tombamento urbanístico do Plano Piloto de Brasília (Figura 5):

- **escala residencial** é a escala do cotidiano, que se configura ao longo das alas Sul e Norte do Eixo Rodoviário, na forma de superquadras residenciais.
- **escala monumental** é aquela concebida para conferir à cidade a marca efetiva de capital do país, estando configurada pelo Eixo Monumental, desde a Praça dos Três Poderes até a Praça do Buriti.
- **escala gregária** caracteriza o espaço central de Brasília, em torno da intersecção dos Eixos Monumental e Rodoviário e configurado pela Plataforma Rodoviária e pelos Setores de Diversões, Comerciais, Bancários, Hoteleiros, Médico-Hospitalares, de Autarquias e de Rádio e Televisão, Sul e Norte,

concebidos para serem os locais onde se desenvolvem as atividades diárias da população.

- **escala bucólica** é a que resulta dos amplos espaços livres contíguos aos terrenos edificados ou institucionalmente previstos para edificação, que permeiam todas as outras escalas e são destinados à preservação paisagística e ao lazer, caracterizando-se pela predominância do verde, pela baixa densidade e pela horizontalidade da paisagem.

A escala gregária, que concentra e reúne atividades diversificadas, é a que mais se aproxima do conceito de centro urbano das cidades tradicionais (Figura 6). No entanto, a centralidade concebida com funções de articulação e coordenação do espaço urbano se estende, também, a escala monumental, o centro cívico, especialmente considerando que a cidade foi concebida para exercer como principal papel o de capital do país.

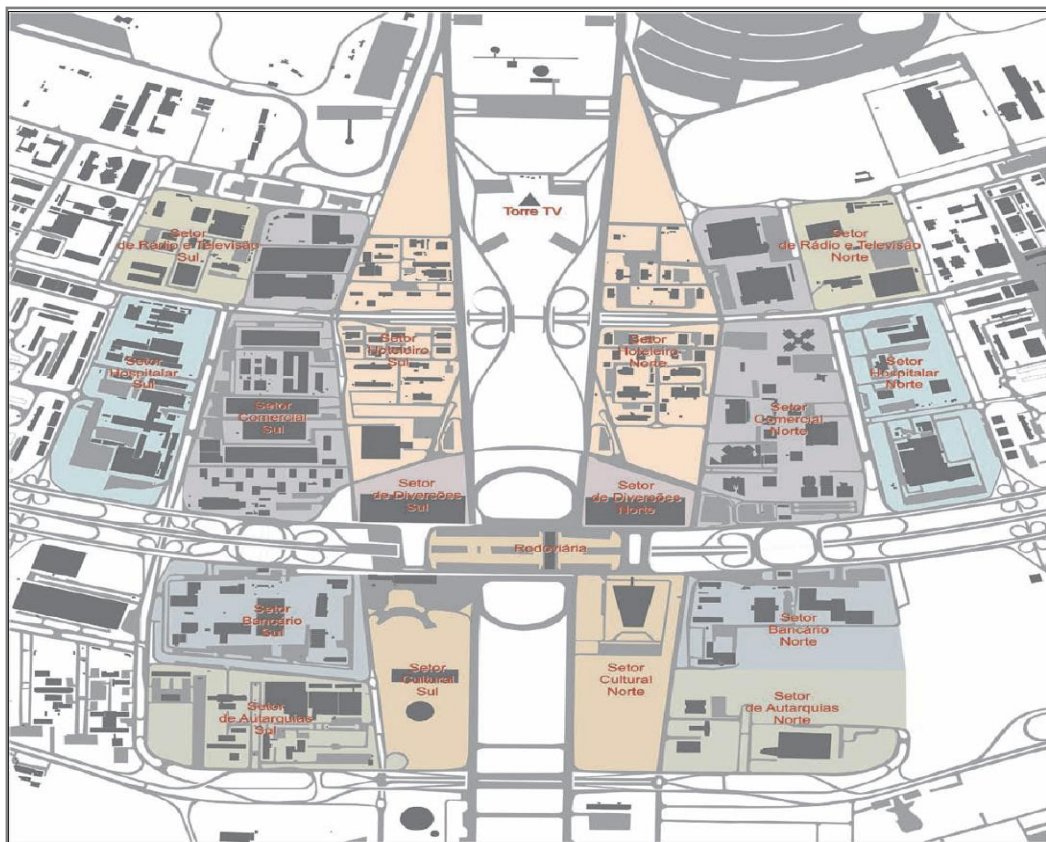


Figura 6 - Setores da Área Central de Brasília
Fonte: SEDUMA, 2008.

As intenções, as soluções urbanísticas, as alternativas de desenho urbano, contidas todas no plano que foi executado para a nova capital, definem aquele que é o ponto de partida para o desenvolvimento da cidade. Delineia um espaço urbano que foi construído pelo planejamento e entregue a sociedade, numa expectativa de que essa viesse a se adequar às disposições do plano.

A centralidade em Brasília decorre, então, do planejamento do poder público federal, de um projeto de âmbito nacional que envolveu a construção não só do centro urbano, mas de toda a cidade. O projeto para o centro cívico e de negócios da nova capital contou na sua implantação com um grande aporte de recursos, provenientes do setor público, aplicados na construção dos edifícios dos órgãos públicos e das sedes dos poderes da república e na instalação de infraestrutura urbana, como o sistema viário. Foram atendidas as exigências para a concentração de atividades e quanto a sua acessibilidade, elementos que conferem sustentação a essa centralidade planejada para Brasília.

Entretanto, a apropriação da cidade segue rumos diferentes daquele planejado inicialmente, tendo em vista que a sociedade não é simplesmente moldável, interage com sua espacialidade e dessa relação dialética surge uma realidade concreta e dinâmica, que não está necessariamente atrelada às indicações dos planos. As transformações que atingem a centralidade intraurbana de Brasília estão vinculadas a forças provenientes da sua estruturação econômica e da evolução da ocupação urbana, cujo resgate desses processos apresentamos a seguir.

3.2. Brasília: Estruturação da Economia e Impactos na Centralidade Intraurbana

Brasília foi pensada e implantada com a economia centrada no processo de extração fiscal da receita, situação defensável no início, diante da necessidade de implantar uma cidade numa região de economia pouco desenvolvida. Contudo, a manutenção das raízes fiscais na sua sustentação econômica possui implicações sobre o atrofimento do desenvolvimento de uma base econômica geradora de renda própria (BEZERRA, 1996, p. 68).

Diante disso, o papel de polo de desenvolvimento ficou bastante comprometido, restringido ao provimento de infraestrutura, principalmente rodoviária que favoreceu o escoamento de produtos agrícolas de toda a região, e à constituição de fronteira urbana para atendimento de demandas sociais e centro regional terciário (STEINBERGER, 1999, p. 47).

Bezerra (1996, p.69) lembra que “apesar de todos estes paradigmas técnicos políticos algumas ações foram empreendidas no sentido de avançar sobre a dicotomia cidade-capital da república e cidade-polo de desenvolvimento regional prevista na própria justificativa presidencial para a transferência da capital”. Numa tentativa de consolidar esse duplo papel imaginado para Brasília, em 1975, durante o Governo Geisel, foi criada a região geoeconômica de Brasília e definida as linhas de atuação do Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília – PERGEB. O programa contemplava realizações nos campos do desenvolvimento social e urbano, da infraestrutura física e do apoio aos setores produtivos.

Na prática, a necessidade de preservar a capital da República que preponderou, uma vez que a grande maioria dos recursos destinados à região geoeconômica foi canalizada para o território do Distrito Federal, com ênfase na provisão de infraestrutura e elaboração de planos de organização territorial voltados para o assentamento populacional no DF.

Resta que a contradição básica entre papéis atribuídos à Brasília desde a sua implantação tem profundas implicações para a sua formação econômica (STEINBERGER, 1999, p.34; BEZERRA, 1996, p. 69). A posição de polo de desenvolvimento busca a solução de problemas nacionais históricos de interiorização do desenvolvimento e de integração do território nacional. O exercício da monofunção político-administrativa visa prover a nação de um espaço adequado à capital da República, centro político de decisões. Na contraposição desses papéis, o forte apelo exercido pela sua condição primeira de capital resultou na prevalência da sua função político-administrativa e nos conseqüentes impedimentos a localização de atividades industriais e mesmo de outras atividades econômicas de maior porte, no quadrilátero do Distrito Federal. Reforça-se o caráter terciário de Brasília fundamentado na extração fiscal da receita, ou seja, no funcionamento da máquina estatal.

É preciso considerar que, no momento, novas forças operam no sentido de que o Distrito Federal supere estas contradições e se apresente para um novo papel de maior inserção regional e mesmo nacional, não apenas restrito a monofunção político-

administrativa. Nessa direção está a sua autonomia política alcançada com a Constituição Federal do Brasil de 1988. A instituição de governo autônomo no DF reposiciona o provimento de recursos fiscais para a cidade, que sofre significativa retração das receitas provenientes da União, apesar dos serviços públicos essenciais serem mantidos, ainda, quase que integralmente, com recursos federais, como saúde, segurança e educação. O preço pago pela nação para ter Brasília como sua capital.

A necessidade de mudanças na base econômica é impulsionada pelas dificuldades crescentes para o financiamento da Capital, que exige a busca de receitas próprias, diminuindo sua dependência em relação ao orçamento federal. Contribui nesse processo as demandas de empreendedores locais e daqueles que vêm no Distrito Federal uma boa condição de investimento e as necessidades crescentes de fortalecer a estrutura de emprego local. Essas questões exigem a adoção de políticas de desenvolvimento local e de uma legislação menos restritiva à implantação de atividades econômicas.

O quadro da estruturação econômica do Distrito Federal desenvolve-se, por um lado, atendendo a função administrativa que lhe foi previamente definida, que envolve as atividades dos órgãos do Governo Federal; e por outro, buscando alternativas de atividades que supram as demandas em torno do seu desenvolvimento.

Os aspectos relativos à economia local têm impactos na formação e transformação da centralidade em Brasília, em função da sua base econômica terciária e firmada nos setores da administração pública. Para uma melhor compreensão desse processo, apresentamos a seguir relato¹¹ da estruturação da sua economia nas diversas fases de sua história.

¹¹ Referências do relato apresentado:

PAVIANI, Aldo (org.). **Brasília ideologia e realidade: espaço urbano em questão**. Brasília: Editora Parma, 1985.

PAVIANI, Aldo (org.). **Urbanização e Metropolização: a gestão dos conflitos em Brasília**. Brasília: Editora da UnB, 1996.

PAVIANI, Aldo (Org.). **Brasília : moradia e exclusão**. Brasília: Editora da UnB, 1996.

PAVIANI, Aldo (Org.). **Brasília – Gestão Urbana: conflitos e cidadania**. Brasília: Editora da UnB, 1999.

PAVIANI, Aldo (Org.). **Brasília : Controvérsias ambientais**. Brasília: Editora da UnB, 2003.

BEZERRA, Maria do Carmo de Lima. **Planejamento e Gestão Ambiental: uma abordagem do ponto de vista dos instrumentos econômicos**. 240f. 1996. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo. 1996

SEDUH – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal. **Modelo de gestão estratégica do território do Distrito Federal**. Brasília: SEDUH, 2004.

Nas décadas de 1960 e 1970, período de implantação da cidade, Brasília alterou, significativamente, a estrutura econômica da área onde foi instalada, cuja base estava vinculada ao setor primário. As atividades de edificação da cidade, que se estenderam pela década de 1960, colocaram a construção civil como um das principais motores da economia local. Inicia-se, no período, a transferência dos órgãos públicos e de seus servidores para a nova capital, contudo num ritmo lento, devido ao próprio processo em que a cidade buscava se firmar no cenário nacional.

É a partir de 1970, que Brasília se afirma como centro administrativo nacional. Sua consolidação como capital plenamente reconhecida, somente, se dá no final da década, quando as embaixadas e vários órgãos da administração direta e indireta do governo federal foram definitivamente instalados na cidade, muito embora algumas instituições do governo federal ainda hoje estejam sediadas no Rio de Janeiro (SEDUH, 2004, p. 61).

Brasília começa, então, a desenvolver sua estrutura econômica com base nas atividades do terciário. Segundo dados do IBGE, esse setor da economia, em 1970, já representava 70,99% da população ocupada no Distrito Federal; no setor secundário estava 24,9% da população ocupada, percentual que incorpora os trabalhadores da construção civil, atividade impulsionada pelo dinamismo do mercado imobiliário, devido ao processo de urbanização e à ação do BNH, cuja capacidade de financiamento alavancava a construção de habitações em todo o Distrito Federal. Restava para o setor primário apenas 4,11% da população ocupada, evidenciando o papel modesto da agricultura e pecuária na economia do Distrito Federal, desde a sua formação (IBGE).

Ao longo da década de 1960, a área central do Plano Piloto, ainda, não exercia em sua plenitude o papel de centro urbano para o qual foi planejada, uma vez que outros núcleos distantes mantinham atividades comerciais e de serviços competitivas em relação ao Plano Piloto, sobretudo a própria “Cidade Livre” (Núcleo Bandeirante) e Taguatinga, originadas antes da inauguração da capital. Além disso, o sistema de transporte coletivo permanecia extremamente precário, o que dificultava o acesso dos moradores das cidades satélites à área central do Plano Piloto, reduzindo a demanda por mercadorias ali ofertadas (BRANDÃO e LINS, 1998, apud SEDUH, 2004, p. 30).

A Avenida W3 Sul e algumas quadras comerciais foram, nos primeiros anos de Brasília, o ponto central da oferta de mercadorias e de serviços no Plano Piloto. Já na década de 1970, especialmente a W3 sofreu um processo de rápido esvaziamento em função do surgimento dos *shoppings centers*, sendo o primeiro o Conjunto Nacional, e da expansão dos Setores Comerciais Locais e do Setor Comercial Sul, esse último encerrava a maior centralidade do DF, podendo ser considerado o autêntico centro de negócios da capital.

Na década de 1980, período de consolidação da cidade, Brasília começa a definir seu formato econômico terciário que persiste até os dias de hoje. A construção civil, que tivera grande importância inicialmente, detinha apenas 3% dos trabalhadores em 1985, dado que mostra a forte diminuição dos investimentos no setor, tendência observada em todo o país. Enquanto que no mesmo ano o setor terciário correspondia a 92% do total de trabalhadores, reafirmando uma tendência que já se observava em 1970 (Tabela 1). Na composição do PIB do Distrito Federal se verifica a participação crescente do terciário no valor da produção, para o qual em 1980, a construção civil contribuía com 12,2% enquanto o setor terciário participava com 81,7%, passando para 86,1% em 1985 (IBGE).

A partir de meados da década de 1980, o modelo brasileiro de desenvolvimento sustentado pelo endividamento externo se esgota, permanecendo uma inflação crescente, onde os recursos públicos necessários aos investimentos se tornam cada vez mais escassos. O período de arrocho monetário que se seguiu levou a retração nas condições de expansão da economia e de investimentos públicos. Nesse cenário, a extinção do BNH, em 1986, impacta diretamente o subsetor da construção civil.

Diante do quadro de incertezas e de diminuição no ritmo de crescimento da economia no país, aumenta no DF a participação da intermediação financeira na composição do PIB, que chega a 73,23% do valor adicionado bruto de 1989 (Gráfico 1). Contudo, essa participação da intermediação financeira deve ser interpretada em seu caráter conjuntural. O subsetor da economia que se destaca de forma consistente na economia do Distrito Federal é a administração pública, defesa e seguridade social, que permanece respondendo por cerca de 20% do valor adicionado bruto durante a década de 1980 e emprega por volta de 237.000 trabalhadores em 1985, mais de 50% do total de trabalhadores do terciário.

No período, se consolida a ocupação da área central do Plano Piloto, especialmente os Setores Comercial Sul, Bancário Sul, de Autarquias Sul, de Rádio e TV Sul e Setores de Diversão Sul e Norte, com a maior concentração de atividades de comércio e serviços, constituindo o centro de negócios da cidade. Contudo, os sinais de transformação já surgem em meados da década com a implantação de um novo *shopping center* e de supermercado na EPIA, junto a saída sul, indicando a formação de uma nova área de concentração de atividades e de atração da população nessa região, mais próxima das áreas mais populosas do Distrito Federal.

É no período de 1990 aos dias atuais que a economia do Distrito Federal se consolida constituindo, essencialmente, de atividades do terciário. Brasília surge como metrópole terciária de destaque na realidade nacional num curto período de seu desenvolvimento.

Como principal motor da economia local, as atividades de serviços e comércio correspondem a 93,4% do valor adicionado bruto do DF em 2006. O subsetor que adquire destaque na economia do Distrito Federal é o de serviços da administração pública, defesa e seguridade social, cuja participação no valor adicionado bruto se eleva de 23,43%, em 1985, para 55%, em 2006 (Gráfico 1). No mesmo período, os serviços de intermediação financeira caíram de 57,44% para 10,47% em 2006, subsetor que devido à própria reestruturação do setor financeiro nacional, em virtude do Plano Real e das novas condicionantes do trabalho, passa para o segundo posto de principal subsetor com participação no PIB do DF. Apesar de uma contribuição mais modesta, o subsetor de serviços de atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados a empresas teve um crescimento expressivo em termos relativos no período, passando de 3,31% em 1990 para 6,78% em 2006, sendo que chegou a alcançar 10% entre 1996 e 1999

Evidentemente, o setor terciário é também o grande responsável pela ocupação no Distrito Federal, correspondendo a cerca de 90% dos trabalhadores em 2007 (Tabela 1). A grande maioria dos empregados no DF é da administração pública, percentual que apesar de estar sofrendo uma gradativa redução, passando de 50% em 1985 para 41% em 2007, ainda é muito representativo, tornando a economia do DF altamente dependente dos Governos Federal e Distrital.

Tabela 1 - DF - Número de trabalhadores em 31 de dezembro de 1985, 1995, 2003 e 2007 por subsetor de atividade econômica

SUBSETOR DE ATIVIDADE	1985		1995		2003		2007	
Agricultura, silvicultura, criação de animais, extrativismo vegetal e mineral	2.169	0%	5.460	1%	5.350	1%	6.513	1%
Indústria diversas	3.646	1%	17.206	3%	20.187	2%	29.366	3%
Serviços industriais de utilidade pública	6.663	1%	4.704	1%	9.705	1%	7.386	1%
Construção civil	12.459	3%	33.465	5%	27.969	3%	39.988	4%
Comércio varejista	36.614	8%	47.315	8%	89.310	11%	117.203	12%
Comércio atacadista	4.544	1%	7.882	1%	12.228	2%	17.545	2%
Instituições de crédito, seguros e capitalização	18.880	4%	22.236	4%	25.047	3%	32.409	3%
Com. e administração de imóveis, valores mobiliários, serv. técnico...	28.329	6%	34.980	6%	84.827	10%	113.763	12%
Transportes e comunicações	21.674	5%	31.053	5%	29.462	4%	41.912	4%
Serv. de alojamento, alimentação, reparação, manutenção, redação, r...	81.904	17%	62.398	10%	93.684	12%	102.112	11%
Serviços médicos, odontológicos e veterinários	2.606	1%	38.810	6%	17.719	2%	23.299	2%
Ensino	3.502	1%	13.978	2%	21.462	3%	29.966	3%
Administração pública direta e autárquica	237.434	50%	306.513	49%	373.172	46%	383.202	41%
Outros / ignorado	1.550	0%	3.158	1%		0%		0%
Total	471.132	100%	629.158	100%	810.122	100%	944.664	100%

Fonte: RAIS - CGET/DES/SPPE/TEM
Organização da Autora, 2009.

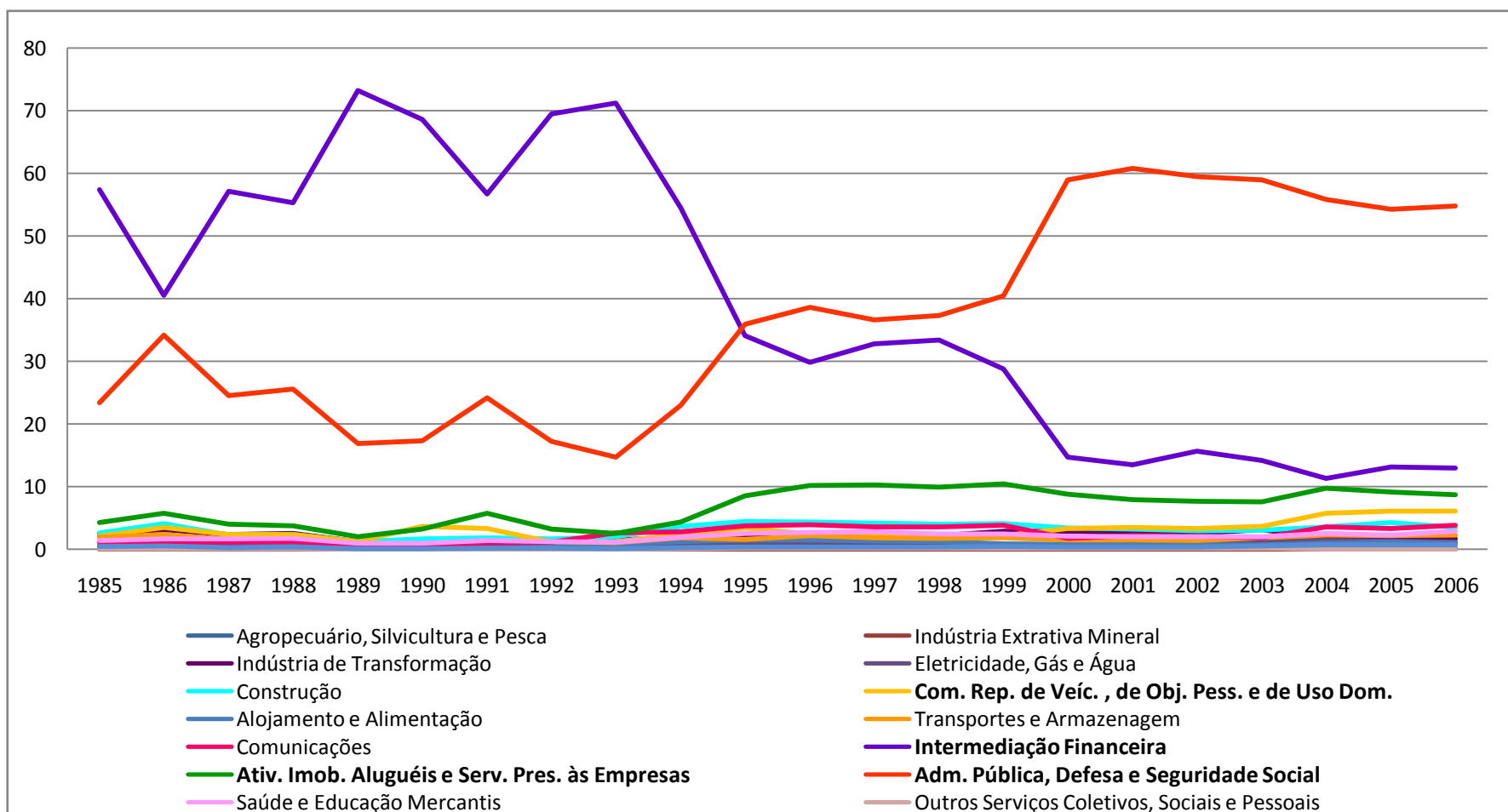


Gráfico 1 - Participação das atividades econômicas no valor adicionado bruto do Distrito Federal no período de 1985-2006

Fonte: Contas Regionais do Brasil-IBGE

Organização da autora, 2009.

Contudo, esse é um quadro que vem mostrando sinais de mudança, uma vez que os demais subsetores do terciário reunidos já respondem por cerca de 50% do total de trabalhadores, superando o subsetor da administração pública direta e autárquica. Entre eles, os subsetores de atividades que mais expandiram sua participação em postos de trabalho foram o de comércio varejista e o de administração de imóveis, valores mobiliários e serviços técnicos, que passaram no período de 1985 a 2007, de 8% para 12%, e de 6% para 12%, respectivamente (Tabela 1).

O perfil econômico terciário de Brasília aproxima sua realidade urbana das demais metrópoles nacionais, em cujas economias têm ocorrido um consistente decréscimo da participação das indústrias e o crescimento dos serviços (PAVIANI, 1985, p.74). Tal fenômeno responde às transformações globais de reestruturação do capitalismo, marcadas pela emergência de novos setores da economia. Conforme exposto no Capítulo 1, o desenvolvimento tecnológico e os padrões flexíveis de produção colocam novas lógicas a produção do espaço urbano.

Em Brasília, a especificidade do fenômeno se dá na forte participação da administração pública na composição de empregos e do PIB do Distrito Federal e na localização dessas atividades no Plano Piloto, constituindo aspectos que se contrapõem a grandes transformações na sua centralidade. A concentração dos setores da administração pública direta e autárquica dos Governos Federal e do Distrito Federal junto à área central do Plano Piloto confere a essa região uma condição única, que reforça essa centralidade e limita os benefícios que o comércio e demais serviços teriam em se estabelecer em localidades mais distantes.

Observa-se que a formação, ou melhor, a apropriação da centralidade intraurbana planejada para Brasília ocorre mediante a estruturação da sua economia firmada em atividades do terciário, especialmente a administração pública, contexto que coloca em destaque o setor público como força na produção desse espaço urbano.

É preciso, no entanto, considerar que se contrapondo a essas forças ligadas às atividades da administração pública, tem ocorrido um importante crescimento do setor privado em Brasília, conforme mencionado, que já respondem por cerca de 50% dos empregados em 2007 e 39% do valor adicionado bruto em 2006 (informação extraída dos dados da Tabela 1 e Gráfico 1), representando as forças que podem operar no sentido da transformação da centralidade em Brasília.

Lembramos que a concentração das atividades e a construção de sua acessibilidade, elementos necessários a formação da centralidade, demandam grandes investimentos nas atividades econômicas e no espaço - na constituição do ambiente construído e na implantação de infraestrutura urbana. Portanto, na transformação da centralidade intraurbana em Brasília são necessários aportes de capital no desenvolvimento das atividades e na produção do espaço, provenientes da associação do setor privado com o setor público. De modo abrangente, os novos centros comerciais como *Shoppings centers* são empreendimentos resultantes da grande concentração de capital imobiliário. Em geral, são produzidos rapidamente, promovendo a concentração de atividades comerciais quase que instantânea, diferentemente dos centros urbanos tradicionais e dos centros de comércio de bairros, que levavam anos se consolidando.

As forças relativas ao setor privado cumprem importante papel na difusão de atividades de comércio e serviços privados pelo Plano Piloto, atuando na expansão da centralidade intraurbana em Brasília, que tende a incorporar novas áreas nos limites do Plano Piloto, particularmente ao longo da Estrada Parque Indústria e Abastecimento – EPIA, que tem se configurado como novo eixo para instalação de grandes equipamentos de comércio e serviços na cidade.

3.3. Brasília: Evolução Urbana e Impactos na Centralidade intraurbana

A descrição da evolução urbana no Distrito Federal¹² revela como as indicações do plano elaborado para a implantação da cidade foram sendo apropriados pela sociedade na produção de sua espacialidade, especificando o contexto das dinâmicas urbanas no qual se insere a formação e transformação da centralidade em Brasília.

No período que engloba as décadas de 1960 e 1970, a ocupação do Distrito Federal foi marcada pelo forte incremento populacional, que em muito superou os patamares inicialmente previstos. Por suas próprias características, Brasília transforma-se rapidamente em pólo de atração de correntes migratórias, num momento em que a urbanização do país assume ritmo mais acelerado, com transferência de contingentes populacionais do campo para a cidade. A população do Distrito Federal passa de 141.742 habitantes no ano de sua inauguração, em 1960, para 537.492 habitantes em 1970, representando uma taxa de crescimento para o período de 14,26% ao ano (SIEDF/CODEPLAN).

Essa dinâmica populacional está associada ao processo de urbanização de Brasília, com a criação de novos núcleos urbanos, as cidades satélites, para abrigar a população que migrou em busca das oportunidades que a cidade oferecia, mesmo antes da ocupação do Plano Piloto. Ainda não estavam concluídas as obras de construção da nova capital federal, quando foi implantada a cidade satélite de Taguatinga, em 1958, para abrigar a população da Vila Amauri, acampamento de operários localizado na área a ser inundada pelo Lago Paranoá. O Cruzeiro, de 1959, surge como alternativa para os funcionários públicos de menor qualificação, cuja moradia no Plano Piloto já se mostrava incompatível com a valorização da área. Em 1960, mesmo ano da inauguração de Brasília, ocorreram transferências de

¹² Referências do relato apresentado:

PAVIANI, Aldo (org.). **Brasília ideologia e realidade: espaço urbano em questão**. Brasília: Editora Parma, 1985.

PAVIANI, Aldo (org.). **Urbanização e Metropolização: a gestão dos conflitos em Brasília**. Brasília: Editora da UnB, 1996.

PAVIANI, Aldo (Org.). **Brasília : moradia e exclusão**. Brasília: Editora da UnB, 1996.

PAVIANI, Aldo (Org.). **Brasília – Gestão Urbana: conflitos e cidadania**. Brasília: Editora da UnB, 1999.

PAVIANI, Aldo (Org.). **Brasília : Controvérsias ambientais**. Brasília: Editora da UnB, 2003.

BEZERRA, Maria do Carmo de Lima. **Planejamento e Gestão Ambiental: uma abordagem do ponto de vista dos instrumentos econômicos**. 240f. 1996. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo. 1996

SEDUH – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal. **Modelo de gestão estratégica do território do Distrito Federal**. Brasília: SEDUH, 2004.

moradores de acampamentos de empreiteiras e remanescentes da Vila Amauri para Sobradinho e Gama, maio e outubro respectivamente.

O processo de urbanização associado à Brasília é caracterizado, desde o seu início, pela dispersão da população em todo o território do Distrito Federal. Tendência que se mantém com a implantação de novos núcleos urbanos no período que se segue a inauguração da cidade. Contribuiu com esse processo a contenção da distribuição de terras no Plano Piloto realizada pela Novacap, que privilegiou no atendimento aos organismos públicos do Governo Federal - IAPs (Institutos de Aposentadorias), FCP (Fundação da Casa Popular), Ministérios Militares, Câmara dos Deputados, Senado Federal, entre outros – mantendo sem atendimento a demanda por moradia da população de operários e de novos migrantes, que continuavam chegando atraídos pelas oportunidades na nova capital, ocasionando a proliferação de invasões na cidade recém inaugurada. A solução adotada reforça o modelo de ocupação baseado na construção de cidades satélites: em 1961, o Núcleo Bandeirante foi instituído, mantendo a “Cidade Livre”, que serviu de apoio à construção de Brasília; em 1966, foi implantado o Guará para absorver a população oriunda de invasões, acampamentos e servidores públicos; e, em 1970, foi criada a Ceilândia com o objetivo de abrigar os moradores transferidos das Vilas Tenório, Esperança, IAPI, Morro do Querosene e outras.

É, ainda, na década de 1970 que se expande a ocupação do Lago Sul e começa a do Lago Norte, extensões do Plano Piloto que buscam atender a demanda por habitações individuais da população de maior renda. Na mesma vertente de área destinada à população de alta renda, foi implantado o Setor de Mansões Park Way, com a oferta de lotes de grande dimensão (20.000m²), ocupando uma extensa área na bacia do Lago Paranoá e proximidades do Plano Piloto.

Como resultado dessa expansão urbana, ao final da década de 1970 a ocupação urbana no Distrito Federal (Mapa 1 e 2, respectivamente) era constituída de diversos núcleos distribuídos pelo território num padrão polinucleado - Brazlândia e Planaltina, cidades goianas existentes antes da delimitação do Distrito Federal, acrescidas de Taguatinga, Gama, Núcleo Bandeirante, Cruzeiro e Ceilândia - articulados e polarizados pelo Plano Piloto, no que já configurava um caráter urbano disperso e excludente, uma vez que é a população de baixa renda que reside os núcleos urbanos mais distantes.

Na década de 1980, em que Brasília se consolida como capital do país, a transferência maciça de órgãos e servidores públicos do Rio de Janeiro e a manutenção de fluxos migratórios sustentaram uma taxa elevada de crescimento populacional anual em torno de 8,2% (SIEDF/CODEPLAN). A estrutura urbana, por sua vez, manteve-se contida aos núcleos urbanos criados até então, consolidando suas ocupações, tendo em vista que não foram ofertadas novas áreas urbanas para a fixação da população (Mapa 3).

O processo de expansão urbana decorre da atuação paradoxal do Governo local, pois se, por um lado, exerceu o controle da ocupação não ofertando novas áreas para urbanização, contendo o crescimento urbano, especialmente, com relação aos terrenos destinados a população de baixa renda; por outro, permitiu a informalidade da ocupação urbana, diante de uma fiscalização pouco efetiva.

A oferta de áreas para urbanização para a população de baixa renda, após dez anos de crescimento populacional intenso, só é retomada em 1989, quando o Governo do Distrito Federal inicia a implantação de Samambaia. Já o quadro da informalidade urbana, que começa a se instaurar em meados da década, em áreas da APA do rio São Bartolomeu, está associado, em parte, a perda pelo poder público da sua capacidade de gestão urbana e de implementação de políticas habitacionais mais abrangentes, agravada pela retirada dos investimentos do BNH, que viria a ser extinto em 1986.

Mantém-se, no entanto, a mesma tendência de dispersão da residência, tanto com os parcelamentos formais como com os informais, marcada pelo afastamento da população de baixa renda e pelo isolamento e forte polarização exercidos pelo Plano Piloto de Brasília.

O período de 1990 aos dias atuais se caracteriza pelo processo de metropolização de Brasília. Apesar de estar relacionada a um crescimento populacional menos intenso que em momentos anteriores, com taxas entre 2,62% e 2,12% para 1996 e 2007 (CODEPLAN, 2008) mais próximas da taxa nacional de 1,63% para 2000 (IBGE), a ocupação urbana no período ocorreu pela expansão da área urbana a partir de dois movimentos distintos, responsáveis pela remodelação do espaço urbano do DF: a oferta de novas áreas urbanas pelo Governo do Distrito Federal e a constituição de parcelamentos irregulares por particulares.

Na expansão urbana promovida pelo Governo do Distrito Federal, entre 1989 e 1994, foram ofertados mais de 100 mil lotes urbanizados para a população de baixa renda, constituídos em extensão a núcleos já existentes e em novos assentamentos planejados (SEDUMA, 2007). Samambaia, Santa Maria, Recanto das Emas, São Sebastião, Paranoá estão entre os novos núcleos criados para abrigar a população que morava em invasões e fundos de lotes. Para a classe média, ainda nos anos de 1990, foram implantados dois novos setores habitacionais: o Sudoeste, na região central de Brasília, e Águas Claras, a 22 km do Plano Piloto.

Na ocupação urbana informal, entre 1985 e 1995, foram contabilizados 529 parcelamentos irregulares em terras públicas griladas ou em terras particulares (SEDUMA, 2007, p 103), localizados em grande parte na Área de Proteção Ambiental do rio São Bartolomeu, direção oposta aos eixos de crescimento estabelecidos pelo planejamento governamental, que destinou estas áreas à proteção ambiental.

A contenção da oferta de terra urbana por parte do Governo do Distrito Federal, já mencionada, levou a formação de uma demanda reprimida em todas as faixas de renda, que juntamente com outros fatores relacionados à valorização imobiliária impulsionaram processos informais de expansão urbana, nos quais as regras rígidas do urbanismo são ultrapassadas e a racionalidade do projeto original passa a conviver com processos espontâneos de produção do espaço urbano. Essa expansão urbana é promovida, principalmente, pela apropriação informal do solo com o uso urbano, por meio de invasões de áreas públicas e de parcelamentos ilegais de áreas privadas, que vieram a se implantar prioritariamente em áreas de unidades de conservação constituídas, particularmente nas Áreas de Proteção Ambiental - APA. Tal movimento realiza a reorganização do espaço urbano segundo as exigências da acumulação capitalista, na medida em que a ocupação irregular captura estas novas áreas para o mercado de terra urbana e para a reprodução do capital (PENNA, 2003, p. 65).

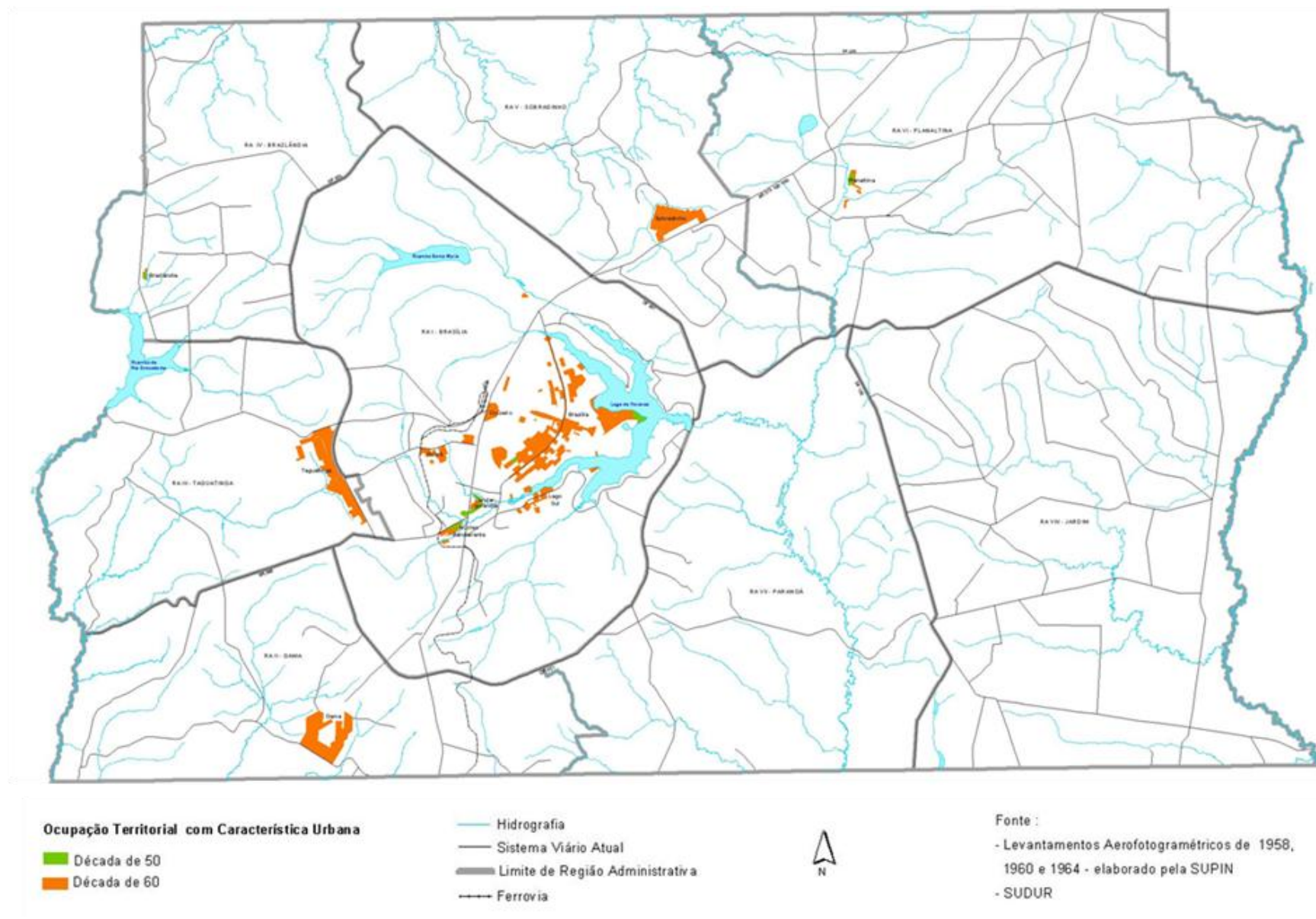
Inicialmente, foram as parcelas da população de renda média e média alta que encontram na ocupação de parcelamentos irregulares do solo alternativas para moradia. Mas logo que a oferta de lote urbanizado pelo poder público para a população de baixa renda sofre retração, no final da década de 1990, a informalidade da ocupação urbana passa a ser

reforçada por novas invasões dessa parcela da população. Contudo, nas duas situações o resultado é a criação pela sociedade de novas possibilidades de apropriação do espaço urbano.

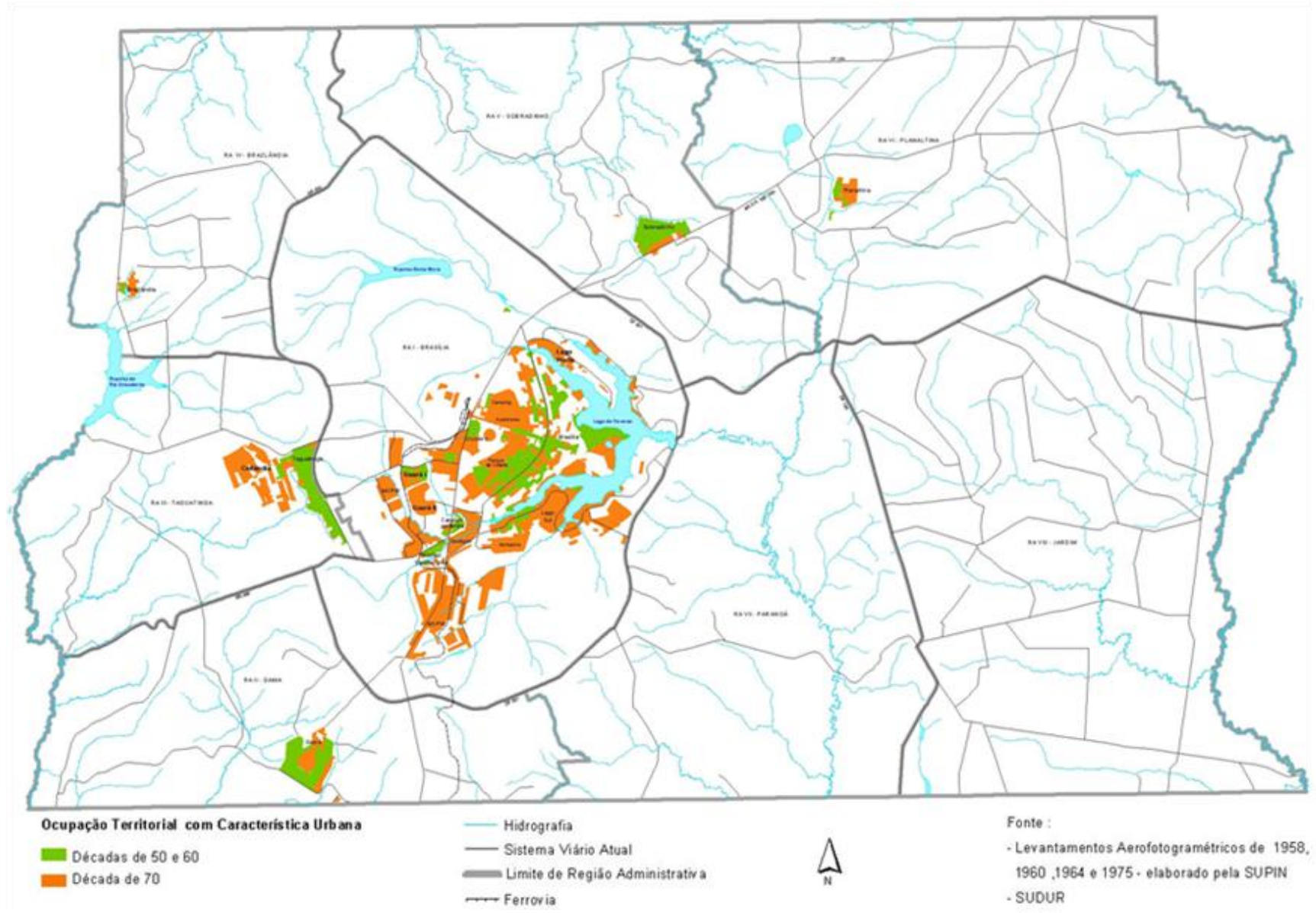
No conjunto, observa-se o significativo aumento da extensão da ocupação urbana, movida pelos parcelamentos regulares do Governo do Distrito Federal e pelos parcelamentos informais, com o preenchimento dos vazios entre os diversos núcleos urbanos do Distrito Federal (Mapas 4 e 5).

O período é, ainda, marcado pelo crescimento populacional e urbano significativo dos municípios limítrofes do Distrito Federal, que vem recebendo incremento populacional daqueles migrantes que não conseguem manter suas moradias no DF. Configura-se o processo de formação de extensa área metropolitana, referenciada por vários estudos sobre Brasília (IPEA, 2002; FERREIRA, 1985; PAVIANI, 1985; PAVIANI, 1987; STEINBERG, 1999; FERREIRA, VASCONCELOS e PENNA, 2008).

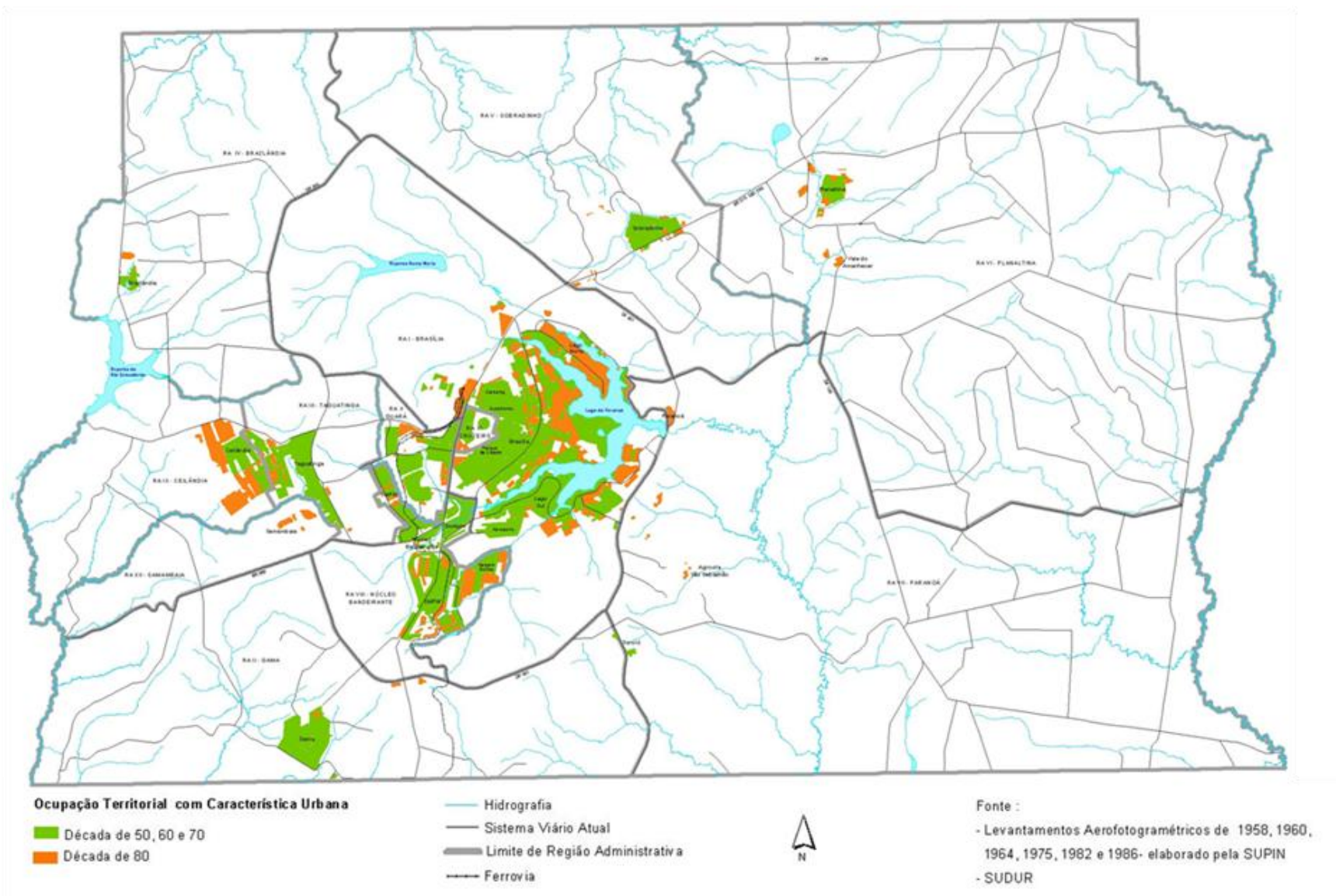
A área metropolitana de Brasília inclui diversos municípios limítrofes ao Distrito Federal, constituindo uma extensa periferia, entre estes citamos aqueles cujas relações são tipicamente intraurbanas, incluídos nos estudos do Plano Diretor de Transportes do Distrito Federal (2009): Luziânia, Cidade Ocidental, Valparaíso de Goiás, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto, Águas Lindas de Goiás, Planaltina de Goiás e Formosa.



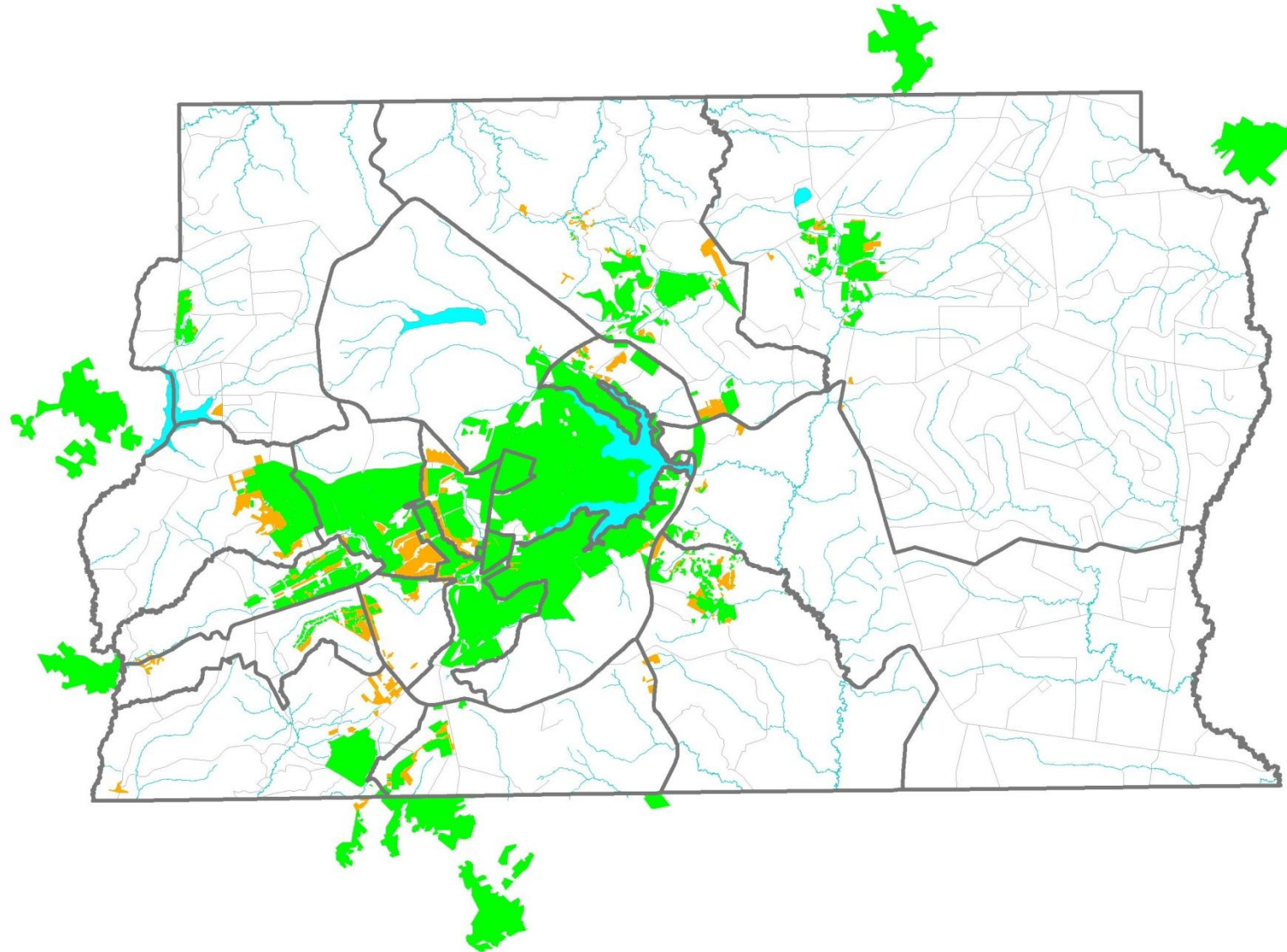
Mapa 1 - Ocupação Urbana no Distrito Federal – Década de 1960



Mapa 2 - Ocupação Urbana no Distrito Federal – Década de 1970



Mapa 3 - Ocupação Urbana no Distrito Federal – Década de 1980



Ocupação Territorial com Características Urbanas

- Década de 90
- Mancha Urbana até 2007

- Lagos
- Hidrografia
- Limite das RA's (1997)
- Sistema Viário Atual (2009)

Evolução Urbana até 2007

Governo do Distrito Federal

Fonte:
- Levantamento Aerofotogramétrico de 1958, 1960, 1964, 1975, 1982, 1986, 1991 e 1997.
- Imagem de Satélite SPOT - 1995
- Mapa Rodoviário do Distrito Federal - 2009 - DER
- SITURB



Mapa 5 - Ocupação Urbana no Distrito Federal e Entorno— de 2000 a 2007

A taxa de crescimento populacional dos municípios da área metropolitana de Brasília alcança patamares superiores ao do Distrito Federal, cujas taxas foram de 3,01% e de 2,12% em 2000 e 2007 (IBGE), respectivamente, enquanto que no conjunto dos municípios a taxa de crescimento ficou em 5,37% ao ano no período (Tabela 2). Cidade Ocidental e Luziânia apresentaram as taxas mais elevadas no período entre 2000 e 2007, de 8,97% e de 8,57% ao ano, respectivamente. Em 2007, o conjunto desses municípios já reunia uma população de 796.777 habitantes, representando 33% da população do Distrito Federal estimada em 2.443.547 habitantes (IBGE).

Tabela 2 - Crescimento Populacional nos Municípios do Entorno do DF para o Período de 2000 a 2007

Localidade	2000	2007	Taxa do período	Taxa a.a.
Novo Gama	73.026	83.599	14,48%	3,44%
Valparaíso de Goiás	94.856	114.450	20,66%	4,81%
Cidade Ocidental	34.465	48.589	40,98%	8,97%
Luziânia	141.082	196.046	38,96%	8,57%
Formosa	78.651	90.212	14,70%	3,49%
Planaltina-GO	73.718	76.376	3,61%	0,89%
Águas Lindas de Goiás	105.746	131.884	24,72%	5,68%
Santo Antonio do Descoberto	51.897	55.621	7,18%	1,75%
TOTAL	653.441	796.777	21,94%	5,37%

Fonte: IBGE e PDTU/ST/DF, 2008.

A evolução urbana de Brasília está associada ao afastamento da população da região central e sua dispersão em um tecido urbano fragmentado e extenso, que chega a extrapolar as fronteiras do DF, na constituição de uma área metropolitana. O percentual de população residente na região central (inclui as Regiões Administrativas de Brasília, do Lago Sul e Norte, Cruzeiro e Candangolândia) em relação à população total do DF vem decrescendo. Em 1970, 28,64% da população do Distrito Federal residiam nessa porção central do território, esse percentual passou para 16,36% em 2000 (Tabela 3). Incluindo a população dos municípios limítrofes que integra a área metropolitana de Brasília, o percentual que reside na região central passa a apenas 12,4% do total. Os dados revelam a tendência de distanciamento da população em relação à região central de Brasília.

Tabela 3 - Distribuição da população no DF entre localidades centrais e demais localidades – 1970, 1980, 1991 e 2000

Localidades do DF	População							
	1970	%	1980	%	1991	%	2000	%
Região Central (*)	159.951	28,64	317.336	26,49	327.619	20,46	335.581	16,36
Demais RAs	398.441	71,36	880.806	73,51	1.273.475	79,54	1.715.565	83,64
TOTAL	558.392	100,00	1.198.142	100,00	1.601.094	100,00	2.051.146	100,00

(*) Compreende as Regiões Administrativas de Brasília, Lago Sul, Lago Norte, Cruzeiro e Candangolândia.

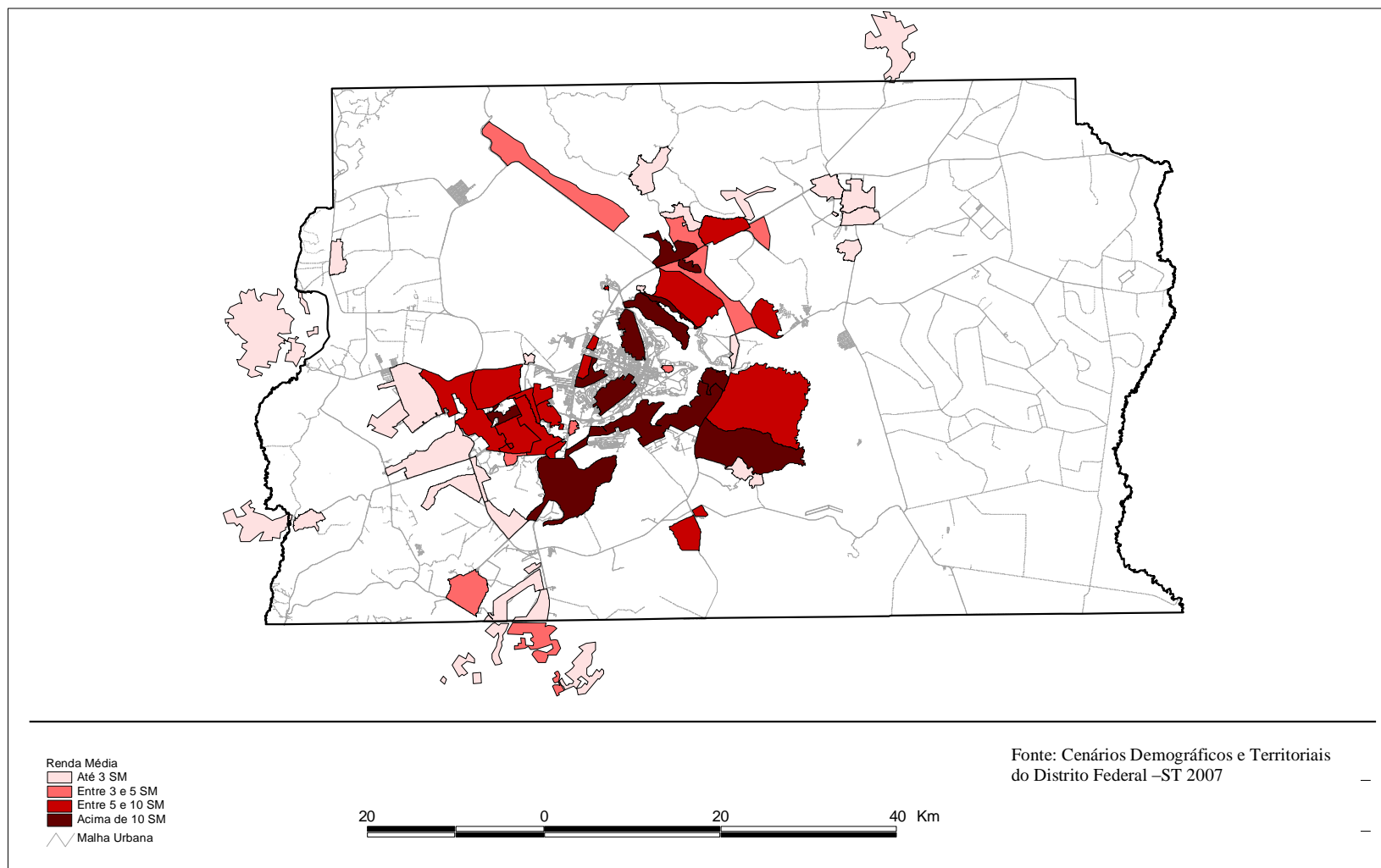
Fonte: CODEPLAN

Organizado pela autora, 2009.

Contudo, esse aspecto da ocupação urbana corresponde a um padrão excludente de produção do espaço, por estar vinculado ao fato de que a distribuição da população no espaço reproduz sua estratificação social, com a concentração da população de mais alta renda no Plano Piloto e nas suas imediações. O Mapa 6 mostra a distribuição da população segundo o rendimento médio configurando um escalonamento da renda inversamente proporcional à distância entre a residência e a área central do Plano Piloto. Quanto maior a renda, mais próximo da área central, e quanto menor a renda, mais distante a moradia, incluindo as localizações fora dos limites do Distrito Federal, em cujos núcleos urbanos predominam população de baixos rendimentos.

É o quadro de carência das localidades urbanas mais distantes e dos municípios limítrofes ao Distrito Federal que torna intensa a polarização exercida pelo Plano Piloto de Brasília, definindo os contornos de forte segregação socioespacial que caracteriza o processo de formação da metrópole brasiliense.

Conforme apresentado no Capítulo 1, acerca da necessária aliança entre o centro urbano e as camadas de mais alta renda, que exercem controle sobre o seu acesso, podemos inferir que a fixação da população de alta renda na região do Plano Piloto e suas imediações reforça a centralidade dessa área em relação à área metropolitana de Brasília. Obviamente, a população de mais alta renda que reside nessa região usufrui de acesso privilegiado à área central do Plano Piloto, que por sua vez tem sua centralidade fortalecida pela capacidade de consumo e de investimento dessa população que lhe dá suporte.



Mapa 6 - Renda Média no Distrito Federal - 2000

Para Villaça (2001), o abandono a que têm sido lançados os centros tradicionais, fenômeno observado nas metrópoles nacionais, se deve ao deslocamento das camadas de mais alta renda que se mudam das áreas centrais para novos bairros e com isto atraem em sua direção a centralidade, constituindo para si novas áreas de centralidade. Em Brasília, esse fenômeno adquire especificidade, uma vez que o distanciamento imposto a população de baixa renda em relação ao Plano Piloto, coopera para o fortalecimento da aliança dessa centralidade com as camadas de mais alta renda.

Observa-se, que essa aliança mantém a valorização do solo em toda a área central de Brasília e suas imediações, o que tende a promover a expansão da centralidade, que foi inicialmente planejada na confluência de dois eixos, para toda a extensão do Plano Piloto, alcançando hoje as suas imediações, como o que se constata na ocupação ao longo da Estrada Parque Indústria e Abastecimento – EPIA com grandes equipamentos de comércio e serviços. Essa área, além de contígua ao Plano Piloto, é de confluência do sistema viário e de grande acessibilidade para toda a área metropolitana.

Outro aspecto da evolução urbana de Brasília que impacta a formação de centralidades intraurbanas, está relacionado à forma como as forças que excluem de maneira seletiva a população e atividades do Plano Piloto também atuam no sentido de que a implantação do projeto, decorridos quase cinquenta anos de sua inauguração, seja ainda incompleta, restando inúmeros lotes vazios nessa porção da cidade. Preponderam os interesses que conduzem a manutenção de reservas fundiárias para utilização futura, a ação do capital imobiliário, que representam potencial de expansão da centralidade na área central do Plano Piloto.

Os lotes desocupados no Plano Piloto, Cruzeiro, Octogonal, Sudoeste e Candangolândia, conforme estudo sobre vazios urbanos (MARTINS, 2009, p. 185-200), correspondem em grande parte a doações a instituições governamentais, algumas já extintas, segundo dados da Terracap. Já os lotes em posse da iniciativa privada permanecem desocupados na expectativa de obtenção de maior rentabilidade econômica com possível mudança da legislação de uso e ocupação do solo, num processo de especulação imobiliária. A tabela 4 mostra a quantidade de lotes vazios existentes na região central de Brasília.

Tabela 4 - Distribuição de lotes vazios por áreas urbanas (*)

SETOR	Total de lotes	Lotes vazios	% lotes vazios
ASA SUL	7.735	531	6,86
ASA NORTE	4.590	433	9,43
SGO/SAM	145	48	33,10
OCTOGONAL	32	8	25,00
SUDOESTE	654	65	9,94
CRUZEIRO	2.438	48	1,96
SIG	326	22	6,74
VILA PLANALTO	1.044	31	2,96
CANDANGOLÂNDIA	3.193	24	0,75

(*) No levantamento realizado foram considerados todos os lotes, independente de sua destinação. De maneira que estão incluídos nesses quantitativos os lotes residenciais unifamiliar, numerosos em setores como Candangolândia, Cruzeiro e Vila Planalto.
Fonte: MARTINS, 2009, p. 194.

Mesmo diante de espaços ainda disponíveis para a ocupação, ocorrem mudanças significativas de usos dos terrenos já ocupados no Plano Piloto. Tal processo evidencia a expansão da centralidade que deixa de se restringir a área central do Plano Piloto para englobar toda sua região. O Setor de Indústrias gráficas, o Setor de Garagens e Oficinas e o Setor de Administração Municipal são exemplos dessa mudança de usos, áreas que se tornaram mais centrais e se valorizaram rapidamente. As gráficas e oficinas sedem lugar para instituições de ensino, edifícios sede de empresas de telefonia, casas de festa e eventos, etc. (MARTINS, 2009, p. 193).

Os interesses e o potencial de ocupação da área central do Plano Piloto também se manifestam na remodelação que recai sobre seu espaço, onde já é possível constatar a renovação do ambiente construído, apesar dos poucos anos de implantação. Edifício do Setor Hoteleiro Sul foi demolido para a construção de novo prédio mais adequado aos padrões de uso e de estética atuais. Seguindo a mesma lógica de remoção de obstáculos a renovação do espaço, o Governo do Distrito Federal promoveu, em 2006, a implosão de obra inacabada no Setor de Rádio e TV Sul, para a construção de edifícios de salas comerciais.

Outro caso emblemático desse processo de transformação da centralidade é o da W3 Sul. A avenida foi o principal corredor de comércio e serviços da cidade por ocasião da sua implantação. Entretanto, ela tem sofrido gradativo esvaziamento, que se iniciou quando da instalação do Conjunto Nacional, ainda na década de 1970. A construção de outros centros comerciais, posteriormente, intensificou a sua decadência, dando lugar a ocupações menos

sofisticadas que se deterioraram com o passar dos anos. Levantamento do Sindicato de Hotéis, Restaurantes, Bares e Similares de Brasília – Sindobar realizado em 2009 constatou que 79 lojas da W3 Sul estão fechadas, 17% do total, e mais 47 lojas na W3 Norte (Correio Brasiliense, 15/04/2009), o que mostra o abandono e degradação que essas áreas se encontram.

A evolução da ocupação urbana no Distrito Federal se caracteriza pela dispersão da residência com a criação de núcleos urbanos de forma esparsa, distantes entre si e do Plano Piloto, num padrão polinucleado de estruturação do espaço urbano. Essa dispersão reproduz a apropriação desigual da cidade, reforçando a fragmentação social do tecido urbano que se estende para fora do DF e a sua polarização espacial.

O impacto da dispersão da ocupação urbana, com o distanciamento da residência transformou a centralidade planejada para a área central do Plano Piloto, produzindo outra centralidade, transformada, que é exercida sobre toda a área metropolitana de Brasília. Contudo, formada por processos excludentes, a centralidade se expande para as imediações do Plano Piloto, no eixo da EPIA, e também emerge em fragmentos na medida em que está relacionada à formação de uma extensa periferia desestruturada e fragmentada territorialmente, que abriga a população e as atividades excluídas do Centro (FERREIRA e PENNA, 1996, p. 190).

3.4. Conclusões do Capítulo

O ponto de partida para a concretização espacial de Brasília corresponde a sua concepção como capital federal e polo de desenvolvimento regional, num grande projeto nacional que contou com investimentos maciços na construção do espaço para instalação da cidade. A centralidade planejada para a nova capital federal surgiria do cruzamento de dois eixos – rodoviário e monumental – lugar onde as atividades de comércio e serviços se implantariam de forma ordenada (setorizada), submetendo a sociedade à racionalidade do espaço.

Apesar da influência, sempre presente, do projeto inicial, reforçada pelo instituto do tombamento da sua concepção urbanística, a formação da centralidade intraurbana em

Brasília segue rumos próprios, que encontra um contexto específico de evolução urbana e de estruturação de sua economia, que a tornam expressão da relação entre o que foi planejado e a sua espacialização como realidade urbana.

A estruturação da economia de Brasília é marcada pela contraposição entre os papéis que lhe foram atribuídos, de polo de desenvolvimento para a região e de centro nacional político-administrativo. A cidade foi pensada e implantada com a economia centrada no processo de extração fiscal da receita, o que possui implicações sobre o atrofiamento da base econômica geradora de renda própria, resultando na prevalência da sua função político-administrativa.

Diante desse quadro, a sua economia se estrutura em atividades terciárias, com forte participação do subsetor da administração pública direta e autárquica. O perfil da economia reforça o papel da área central do Plano Piloto como local de concentração de atividades, condição que resiste a mudanças, tendo em vista a situação única dessa localização onde se encontram instalados os principais órgãos do Governo Federal e do Governo Distrital. As forças que podem acionar um processo de transformação na centralidade intraurbana em Brasília, estariam associadas a atividades terciárias privadas, que já respondem por cerca de 50% dos trabalhadores no Distrito Federal contra 41% na administração pública, dados de 2007.

A dinâmica urbana de Brasília, por sua vez, conduziu a um acelerado processo de metropolização, estendendo a sua ocupação para além dos limites do Distrito Federal constituindo a formação de espaço urbano fragmentado e fortemente polarizado pelo Plano Piloto. O caráter excludente da ocupação, que mantém na região central e seu entorno mais imediato a população de mais alta renda, reforça essa centralidade.

No entanto, não se trata mais da centralidade planejada para o cruzamento dos eixos rodoviário e monumental, uma vez que, no processo de estruturação econômica da cidade e de metropolização, ela se modifica. Para a compreensão dessa transformação, faz-se necessário a caracterização da centralidade em Brasília que permite apreender o quadro atual do fenômeno e os movimentos que ocorrem no sentido da sua expansão, com a incorporação de áreas próximas ao Plano Piloto, e na sua fragmentação.

4. CARACTERIZAÇÃO DA CENTRALIDADE INTRAURBANA EM BRASÍLIA NA ATUALIDADE

No presente capítulo é apresentado o quadro atual do fenômeno da centralidade intraurbana em Brasília, de maneira a apoiar as análises posteriores quanto à atuação do poder público local, o Governo do Distrito Federal, por meio dos instrumentos planos diretores urbanos e investimentos em infraestrutura viária, no seu processo de transformação. A centralidade intraurbana em Brasília é aqui caracterizada a partir dos elementos espaciais relacionados à sua sustentação, apontados pela pesquisa como a concentração de atividades e a acessibilidade.

Primeiramente, com intuito de esclarecer quanto aos procedimentos metodológicos adotados na identificação de centralidades intraurbanas existentes, estão descritas as variáveis empregadas nessa tarefa e definida a escala da abordagem. Em seguida, considerando a concentração de atividades é utilizada a variável número de empregos para caracterizar as centralidades em Brasília. Com relação à acessibilidade é apresentada a rede viária estrutural de Brasília como sua base material e verificado os direcionamentos dos fluxos de pessoas, por meio da variável geração de viagens, que indica os destinos dos deslocamentos diários de pessoas no espaço urbano, identificadas as centralidades na convergência dos fluxos.

4.1. Procedimentos Metodológicos na Identificação da Centralidade Intraurbana em Brasília: definição de variáveis e da escala de abordagem

As metodologias empregadas na identificação de centralidades intraurbanas são recentes, segundo McMillen¹³ (apud KNEIB, 2008, p.45) o primeiro procedimento formal

¹³ McMILLEN, D. P. (2004) **Employment densities, spatial correletion and subcenters in large metropolitanareas**. Journal of Regional Science, 44 (225-243). In: KNEIB, Érika Cristine. **Subcentros urbanos**

para a indicação de subcentros foi proposto por McDonald, em 1987, que aplicou uma função simples de densidade de empregos. Hoje, outros métodos já foram desenvolvidos, sendo a matéria de especial interesse para a área de planejamento de transporte, no mapeamento de pontos nas cidades que são aglutinadores de atividades, portanto geradores de tráfego e demandas para o sistema de transporte urbano.

Kneib (2008) realizou um vasto levantamento de diversas dessas metodologias, aplicadas em trabalhos nacionais e internacionais, que se baseiam em valores de corte, fluxos, métodos estatísticos econométricos e estatísticas espaciais. Basicamente, elas empregam em suas análises as variáveis de número e densidade de empregos; atração de fluxos pendulares; número, concentração e densidade de viagens; integração de vias; linhas e fluxo de transporte de passageiros por ônibus; e infraestrutura de transporte. Em seu trabalho, Kneib (2008) propõe uma contribuição conceitual e metodológica para a identificação de subcentros voltados ao planejamento de transporte urbano, associando diversas técnicas e identificando na geração de viagens uma variável do fenômeno que segundo suas análises reflete as demais.

Como a presente pesquisa não tem como foco o mapeamento de potenciais subcentros urbanos, não nos dedicamos à aplicação dessas sofisticadas metodologias de identificação de subcentros. Para delinear o quadro da centralidade intraurbana em Brasília, passo necessário a compreensão do fenômeno e às análises que a pesquisa se propõe, selecionamos duas variáveis: número de empregos e geração de viagens. A escolha se baseou na compatibilidade com o conceito de centralidade utilizado e na disponibilidade de dados para consulta (fontes secundárias). Como procedimento metodológico foi efetuado uma leitura dos dados, que no caso da realidade de Brasília se mostrou suficiente, tanto na identificação como na caracterização de suas centralidades.

Voltemos ao conceito de centralidade, que relaciona a concentração de atividades produtivas diversificadas com a convergência/divergência de fluxos de pessoas, recursos, bens e informações, para extrair a aplicabilidade das variáveis selecionadas no reconhecimento das áreas de centralidade. O número de empregos por localidade, que constitui indicador associado à concentração de atividades no espaço urbano, permite a identificação das localidades que concentram atividades produtivas. Já a variável geração de

viagens, que corresponde a um indicador dos deslocamentos de pessoas como consumidoras e portadoras de força de trabalho, permite apontar as localidades que atraem fluxos não só pelos empregos, mas também devido aos serviços que oferecem, ou seja, pelas possibilidades de consumo da população. A centralidade em Brasília, caracterizada a partir dessas duas variáveis, permite a comparação dos seus resultados, possibilitando melhor análise dos movimentos na centralidade, as transformações dos lugares da cidade.

Esclarecemos que o fenômeno é observado no campo de abrangência do conjunto urbano de Brasília, portanto, o nível da análise é a dos núcleos urbanos, que correspondem às áreas urbanas relacionadas às dezenove Regiões Administrativas¹⁴ criadas pelo Governo do DF e devidamente delimitadas no território até o ano de 2000 (Tabela 5 e Mapa 7). Nessa escala é considerada a dimensão metropolitana da cidade, incluindo observações sobre as relações com os municípios mais próximos do Distrito Federal.

Tabela 5 - Regiões Administrativas do Distrito Federal e ano de Criação (*)

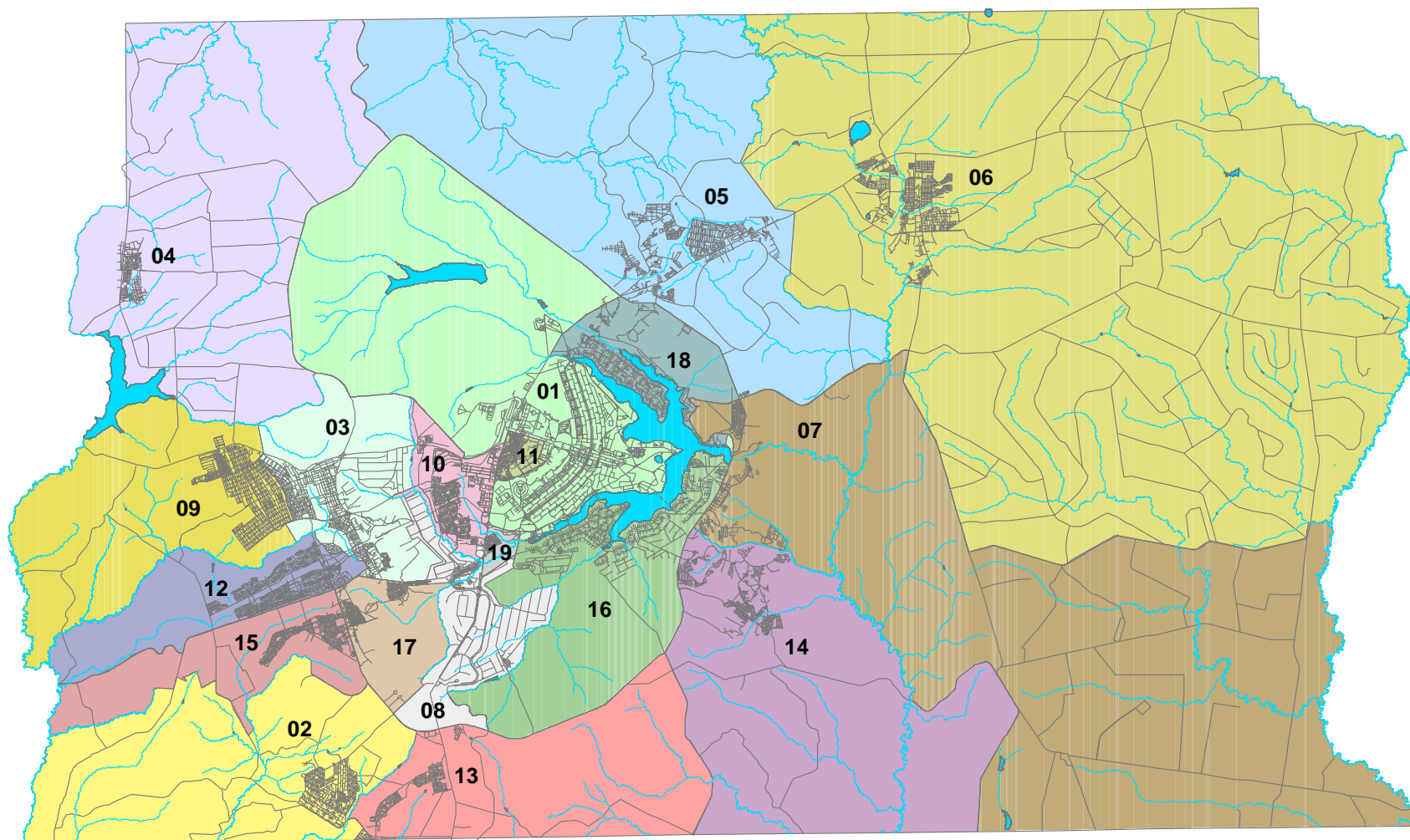
RA	Região Administrativa	Data da criação
I	Brasília ¹⁵	10/12/1964
II	Gama	10/12/1964
III	Taguatinga	10/12/1964
IV	Brazlândia	10/12/1964
V	Sobradinho	10/12/1964
VI	Planaltina	10/12/1964
VII	Paranoá	10/12/1964
VIII	Núcleo Bandeirante	25/10/1989
IX	Ceilândia	25/10/1989
X	Guará	25/10/1989
XI	Cruzeiro	25/10/1989
XII	Samambaia	25/10/1989
XIII	Santa Maria	04/11/1992
XIV	São Sebastião	10/05/1994
XV	Recanto das Emas	28/07/1993
XVI	Lago Sul	10/01/1994
XVII	Riacho Fundo	15/12/1993
XVIII	Lago Norte	10/01/1994
XIX	Candangolândia	27/01/1994

Fonte: CODEPLAN/2008

(*) Apesar de terem sido criadas outras onze Regiões Administrativas a partir de 2003, por questões metodológicas, essas novas RA não constam da pesquisa, uma vez que não estão legalmente delimitadas e não dispõem de dados para pesquisa.

¹⁴ É possível estabelecer essa correlação entre núcleo urbano e Região Administrativa em Brasília, com referência aos dados analisados, devido ao fato da população dessas unidades territoriais ser em sua grande maioria urbana, além das atividades econômicas nelas desenvolvidas também serem essencialmente urbanas.

¹⁵ A RA I, segundo a Lei nº 1.648, de 16 de dezembro de 1997, se denomina Plano Piloto. No entanto, a grande maioria das publicações oficiais, mesmo as do Governo do Distrito Federal, permanece indicando a RA I como Brasília. Apesar de entendermos como mais apropriada a denominação de Plano Piloto, mantivemos o nome Brasília para a RA I, a fim de facilitar a compreensão do texto e não desviar a atenção para uma discussão polêmica.

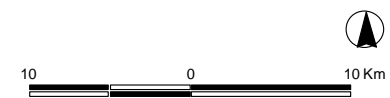


**Regi
do D
(200**

Fonte: SEDUH, 2004

Legenda

01 - Brasília - RA I	07 - Paranoá - RA VII	13 - Santa Maria - RA XIII
02 - Gama - RA II	08 - N. Bandeirante - XVIII	14 - São Sebastião - RA XIV
03 - Taguatinga - RA III	09 - Ceilândia - RA IX	15 - Recanto das Emas - RA XV
04 - Brazlândia - RA IV	10 - Guará - RA X	16 - Lago Sul - XVI
05 - Sobradinho - RA V	11 - Cruzzeiro - RA XI	17 - Riacho Fundo - XVII
06 - Planaltina - RA VI	12 - Samambaia - RA XII	18 - Lago Norte - XVIII
		19 - Candangolândia - XIX



Escala: 1:400.000

Mapa 7 - Regiões Administrativas do Distrito Federal - 2000

4.2. Caracterização da Centralidade em Brasília a partir da Concentração de Atividades

Focando a concentração de atividades no espaço urbano, um dos elementos necessários a formação e sustentação da centralidade intraurbana, a variável número de empregos se mostra como indicador útil na identificação de áreas de centralidade. Em geral, esse indicador é aplicado para obtenção da densidade de empregos, mas para fins dessa pesquisa, cuja escala de abordagem envolve grandes parcelas urbanas, foram comparados os números de empregos formais por Região Administrativa, o que permite identificar os núcleos urbanos de Brasília de maior concentração de empregos e conseqüentemente de atividades.

Na verificação da distribuição espacial de empregos foram utilizados os dados agregados por municípios do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED e da Relação Anual de Informações Sociais - RAIS em dois momentos: 2003 e 2007¹⁶, o intervalo curto entre as duas séries de dados se justifica no fato de que a pesquisa por Região Administrativa do Distrito Federal só passou a ser computada a partir de 2003.

A Tabela 6 mostra a distribuição de trabalhadores formais no Distrito Federal por Regiões Administrativas em 31 de dezembro de 2003 e de 2007, respectivamente. Para a análise em termos comparativos da distribuição espacial desse estoque de empregos entre as Regiões Administrativas, definimos o percentual de 5%, média simples entre as 19 RAs, como valor de corte, abaixo do qual o número de trabalhadores na localidade não é representativo na formação de área de centralidade em Brasília.

Diante desse procedimento, quanto à concentração de empregos (trabalhadores) apenas as Regiões Administrativas de Brasília, do Guar e de Taguatinga apresentam dados que destacam esses núcleos urbanos em relação aos demais. A Região Administrativa de Brasília, que corresponde basicamente ao Plano Piloto, tem percentuais de 68,09% e 65%, em 2003 e 2007, respectivamente, o que revela uma forte concentrao dos empregos e das atividades nessa parte da cidade. As Regiões Administrativas do Guar e de Taguatinga apresentam percentuais bem inferiores, de 10,71% e de 8,19% em 2007, respectivamente, mas destacam-se em relação às outras 16 RAs, cujos percentuais são inferiores a 3%. Observa-se

¹⁶ As tabelas com os dados consultados de 2003 e 2007 do DF estão no Anexo 1 – Dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED e da Relo Anual de Informaes Sociais – RAIS.

um grande distanciamento da RA de Brasília na concentração dos empregos, mesmo com referência ao Guar e Taguatinga.

O comportamento dos dados nos dois anos de 2003 e 2007, em termos relativos, não apresenta alteraoes significativas, apenas pequenos decrescimos na RA de Brasília e do Guar e modesto aumento na RA de Taguatinga.

Tabela 6 - Número de Trabalhadores por Região Administrativa do Distrito Federal em 2003 e 2007 – valores absolutos e percentuais sobre o total do estoque

REGIÕES ADMINISTRATIVAS	2003		2.007	
	Estoque	%	Estoque	%
Brasília	551.621	68,49	619.687	65,78
Cruzeiro	10.047	1,25	13.545	1,44
Guar	100.415	12,47	101.177	10,74
Lago Norte	2.513	0,31	4.855	0,52
Paranoá	1.347	0,17	2.799	0,30
Lago sul	17.032	2,11	19.016	2,02
São Sebastião	1.101	0,14	2.577	0,27
Núcleo Bandeirante	8.186	1,02	14.480	1,54
Candangolândia	1.009	0,13	868	0,09
Riacho Fundo	1.324	0,16	2.040	0,22
Taguatinga	48.722	6,05	77.364	8,21
Ceilândia	24.101	2,99	23.863	2,53
Samambaia	5.986	0,74	11.182	1,19
Gama	8.744	1,09	13.021	1,38
Santa Maria	2.913	0,36	3.388	0,36
Recanto das Emas	1.896	0,24	4.781	0,51
Braslndia	2.934	0,36	4.070	0,43
Sobradinho	10.438	1,30	13.832	1,47
Planaltina	5.127	0,64	9.537	1,01
Total	805.456	100,00	942.082	100,00

Fonte: RAIS - CGET/DES/SPPE/MTE
Organizao da autora, 2009

É preciso considerar, ainda, que os dados referentes à Região Administrativa do Guar não correspondem propriamente a empregos no núcleo urbano do Guar e sim a importantes áreas de atividades no Distrito Federal localizadas ao longo da Estrada Parque Indústria e Abastecimento - EPIA, eixo que percorre o limite oeste do Plano Piloto, onde estão incluídos o Setor de Indústria e Abastecimento - SIA, o Setor de Múltiplas Atividades Sul – SMAS, o Setor de Oficinas Sul–SOF Sul, Setor de Garagens e Transporte.

Tendo em vista que esse eixo se configura em continuidade espacial ao Plano Piloto, a concentração de empregos ao longo da EPIA remete a uma extensão dessa centralidade. Cumpre registrar que recentemente foram criadas as Regiões Administrativas do SCIA (Estrutural), em 27 de janeiro de 2004 e do SIA, em 14 de junho de 2005, que dividem a RA do Guar retirando dela muitos desses setores onde se concentram os empregos, contudo todas as onze RAs criadas a partir de 2003 não foram legalmente delimitadas, o que não possibilita que sejam computados dados para elas separadamente.

Nesse quadro, distingue-se Taguatinga como centralidade que não está em continuidade espacial com o Plano Piloto. Sua vocação se exerce junto às demais localidades do quadrante oeste/sudoeste do Distrito Federal, condição reconhecida nos proprios planos territoriais elaborados para o DF. No entanto, considerando o tempo decorrido, uma vez que Taguatinga antecede a propria inauguração de Brasília, seu desenvolvimento nesse aspecto tem sido modesto, constatado pela baixa concentração e quantidades absolutas de empregos que possui em relação ao Plano Piloto.

Na caracterização da centralidade da RA de Brasília (Plano Piloto) observa-se uma participação expressiva dos empregos referentes ao subsetor da administração publica direta e autárquica, que correspondem a 62,13% e 57,5% do total de trabalhadores nessa RA nos anos de 2003 e 2007, respectivamente (Tabela 7). Tal participação coloca em destaque a concentração de atividades da administração publica na formação da centralidade do Plano Piloto e confere força a sua sustentação, uma vez que, especialmente quanto aos órgãos da administração publica federal, pouca mudança deve ocorrer em sua localização.

Outras atividades que se destacam na RA de Brasília são os subsetores de comércio e administração de imoveis, valores imobiliários, serviços técnicos com 12,58% do total de trabalhadores na RA; de serviços de alojamento, alimentação, reparação, manutenção, redação com 8,44%; e de comércio varejista com 5,08%, segundo dados de 2007 (Tabela 7).

Tabela 7 - Número de Trabalhadores por Subsetor de Atividade na Região Administrativa de Brasília em 2003 e 2007 – valores absolutos e percentuais sobre o total do estoque

SUBSETOR DE ATIVIDADE	2003		2007	
	Estoque	%	Estoque	%
Agricultura, silvicultura, criação de animais, extrativismo vegetal e mineral	1.144	0,21%	1.791	0,29%
Indústrias diversas	6.625	1,20%	7.794	1,26%
Serviços industriais de utilidade pública	9.312	1,69%	4.596	0,74%
Construção civil	10.264	1,86%	13.264	2,14%
Comércio varejista	27.352	4,96%	31.487	5,08%
Comércio atacadista	2.507	0,45%	4.343	0,70%
Instituições de crédito, seguros e capitalização	22.137	4,01%	28.715	4,63%
Comérc/admin. de imóveis/valores mobiliár./serv. téc.	56.284	10,20%	77.957	12,58%
Transportes e comunicações	9.812	1,78%	13.625	2,20%
Serv. de alojamento/aliment./reparação/manut/ redação	41.108	7,45%	52.275	8,44%
Serviços médicos, odontológicos e veterinários	11.729	2,13%	14.631	2,36%
Ensino	10.615	1,92%	12.331	1,99%
Administração pública direta e autárquica	342.732	62,13%	356.878	57,59%
Total	551.621	100,00%	619.687	100,00%

Fonte: RAIS - CGET/DES/SPPE/MTE

Organização da autora, 2009.

Quanto a RA do Guar (eixo da EPIA) há uma participação mais equilibrada dos subsetores de atividades relacionados ao setor terciário na composição dos empregos, segundo dados de 2007 (Tabela 8). A maior concentração de trabalhadores ocorre no subsetor de serviços de alojamento, alimentação, reparação, manutenção, redação com 23,77% do total de trabalhadores na RA; seguida pelo comércio varejista com 17,56%; o comércio e administração de imoveis, valores imobiliários, serviços técnicos com 16,12%; e os transportes e comunicação com 12,37%. Das atividades do setor secundário, a construção civil tem uma participação importante com 13,61% do total de trabalhadores na RA, em 2007.

Tabela 8 - Número de Trabalhadores por Subsetor de Atividade na Região Administrativa do Guará em 2003 e 2007 – valores absolutos e percentuais sobre o total do estoque

SUBSETOR DE ATIVIDADE	2003		2007	
	Estoque	%	Estoque	%
Agricultura, silvicultura, criação de animais, extrativismo vegetal e mineral	863	0,86%	1.016	1,00%
Indústrias diversas	2.033	2,02%	2.473	2,44%
Serviços industriais de utilidade pública	85	0,08%	83	0,08%
Construção civil	11.662	11,61%	13.772	13,61%
Comércio varejista	14.268	14,21%	17.771	17,56%
Comércio atacadista	2.713	2,70%	4.726	4,67%
Instituições de crédito, seguros e capitalização	556	0,55%	652	0,64%
Comércio/admin. Imóveis/valores mobiliár./serv. téc.	14.105	14,05%	16.311	16,12%
Transportes e comunicações	7.856	7,82%	12.518	12,37%
Serv. alojamento/aliment./reparação/manut/redação.	28.812	28,69%	24.049	23,77%
Serviços médicos, odontológicos e veterinários	561	0,56%	261	0,26%
Ensino	1.197	1,19%	3.459	3,42%
Administração pública direta e autárquica	15.704	15,64%	4.086	4,04%
Total	100.415	100,00%	101.177	100,00%

Fonte: RAIS - CGET/DES/SPPE/MTE
Organização: Autora, 2009.

A RA de Taguatinga também tem uma distribuição mais equilibrada dos trabalhadores por setores de atividades, conforme dados de 2007 (Tabela 9). A maior participação está no subsetor de comércio varejista com 29,54% do total de trabalhadores na RA. Os outros setores do terciário que se destacam são: serviços de alojamento, alimentação, reparação, manutenção, redação com 9,53%; ensino com 8,10%; e comércio e administração de imóveis, valores imobiliários, serviços técnicos com 8,03%. As atividades do setor secundário têm proporções representativas no número de empregos em Taguatinga, com 12,49% do total de trabalhadores na RA no subsetor da construção civil e 7,04% no subsetor de indústrias diversas.

Tabela 9 - Número de Trabalhadores por Subsetor de Atividade na Região Administrativa de Taguatinga em 2003 e 2007 – valores absolutos e percentuais sobre o total do estoque

SUBSETOR DE ATIVIDADE	2003		2007	
	Estoque	%	Estoque	%
Agricultura, silvicultura, criação de animais, extrativismo vegetal e mineral	154	0,32%	373	0,48%
Indústrias diversas	3.508	7,20%	5.450	7,04%
Serviços industriais de utilidade pública	54	0,11%	2.433	3,14%
Construção civil	2.174	4,46%	9.664	12,49%
Comércio varejista	16.887	34,66%	22.855	29,54%
Comércio atacadista	2.919	5,99%	3.759	4,86%
Instituições de crédito, seguros e capitalização	728	1,49%	862	1,11%
Comércio/admin. Imóveis/valores mobiliár./serv. téc.	4.638	9,52%	6.215	8,03%
Transportes e comunicações	2.362	4,85%	3.469	4,48%
Serv. alojamento/alimenta./reparação/manut/redação	5.538	11,37%	7.374	9,53%
Serviços médicos, odontológicos e veterinários	2.381	4,89%	2.801	3,62%
Ensino	4.169	8,56%	6.269	8,10%
Administração pública direta e autárquica	3.210	6,59%	5.840	7,55%
Total	48.722	100,00%	77.364	100,00%

Fonte: RAIS - CGET/DES/SPPE/MTE
Organização da autora, 2009

Numa análise comparativa da distribuição de empregos nos subsectores de atividades pelas RAs de Brasília, Guar e Taguatinga, constata-se de forma mais clara a natureza da concentrao de empregos que ocorre na RA de Brasília (Plano Piloto), sendo possível identificar quais atividades impulsionam a descentralizao e podem estar correlacionadas a forças no sentido da transformao na centralidade.

A exceo de alguns poucos subsectores de atividades, como industria, construo civil e comércio varejista e atacadista, em todas as outras atividades de serviços e comércio, a RA de Brasília detm as maiores quantidades de trabalhadores (Tabela 10). Em 2007, do total de trabalhadores no comércio varejista, 26,87% estavam na RA de Brasília; 15,16% na RA do Guar; 19,50% na RA de Taguatinga; e 38,47% distribuídos nas demais RAs. A mesma situao se observa com relao ao comércio atacadista, com 24,75% dos empregos localizados na RA de Brasília; 26,94% na RA do Guar; 21,41% na RA de Taguatinga; e

26,89% nas demais RAs. Segue essa tendência as atividades de transportes, comunicações e ensino, nesse último a RA de Taguatinga já reúne 20,92% do total de trabalhadores do subsetor no Distrito Federal.

Quanto ao número de empregos no setor secundário, os subsetores de indústrias diversas revelam uma melhor distribuição nas localidades do Distrito Federal, com 26,54% dos trabalhadores na RA de Brasília; 18,56% na RA de Taguatinga; e 46,48% nas demais RAs. Já no subsetor da construção civil os empregos se concentram nas RAs de Brasília, Guará e Taguatinga, restando apenas 8,22% dos trabalhadores distribuídos nas demais RAs. Contudo os empregos do setor secundário são pouco expressivos com relação ao total de empregos no DF e por isso exercem pequeno impacto na formação de centralidades.

Com base na caracterização da concentração de atividades obtida por meio da variável número de empregos, constata-se que a centralidade em Brasília é fortemente exercida pelo Plano Piloto, que inclusive impulsiona uma nova concentração de atividades no seu limite oeste configurado pelo eixo da EPIA, observada nos dados de empregos no Guará. A concentração de trabalhadores na região do Plano Piloto se deve principalmente aos empregos na administração pública direta e autárquica, o que torna essa centralidade menos susceptível ao seu enfraquecimento, considerando que as atividades do Governo Federal dificilmente passarão por uma realocação. Quanto a centralidade exercida por Taguatinga, essa se mantém em patamares modestos, não indicando competição com relação ao Plano Piloto.

Evidencia-se nesse quadro que os movimentos de transformação da centralidade em Brasília atuaram de forma mais consistente na expansão da centralidade exercida pelo Plano Piloto, que configura na formação de um eixo ao longo da EPIA. As forças associadas a essa transformação provém do setor privado, do desenvolvimento das atividades de comércio e alguns serviços como o ensino, uma vez que a indústria tem uma representação muito pequena na economia de Brasília e o setor público, especialmente a administração federal, está vinculado a localização na área central do Plano Piloto.

Tabela 10 - Número de Trabalhadores por Subsetor de Atividade nas Regiões Administrativas de Brasília, Guará, Taguatinga e Demais RAs em 2007 – valores absolutos e percentuais por Subsetor

SUBSETOR DE ATIVIDADE	Brasília		Guará		Taguatinga		Demais RAs		TOTAL	
	Estoque	%	Estoque	%	Estoque	%	Estoque	%	Estoque	%
Agricultura, silvicult., criação de animais, extrat. vegetal e mineral	1791	27,49%	1016	15,59%	373	5,73%	3335	51,19%	6515	100%
Indústrias diversas	7794	26,54%	2473	8,42%	5450	18,56%	13649	46,48%	29366	100%
Serviços industriais de utilidade pública	4.596	62,23%	83	1,12%	2.433	32,94%	274	3,71%	7386	100%
Construção civil	13.264	33,17%	13.772	34,44%	9.664	24,17%	3.288	8,22%	39988	100%
Comércio varejista	31.487	26,87%	17.771	15,16%	22.855	19,50%	45.090	38,47%	117203	100%
Comércio atacadista	4.343	24,75%	4.726	26,94%	3.759	21,42%	4.717	26,89%	17545	100%
Instituições de crédito, seguros e capitalização	28.715	88,60%	652	2,01%	862	2,66%	2180	6,73%	32409	100%
Com. e admin. de imóveis, valor mobiliários, serv. Técnico	77.957	68,53%	16.311	14,34%	6.215	5,46%	13.280	11,67%	113763	100%
Transportes e comunicações	13.625	32,51%	12.518	29,87%	3.469	8,28%	12.300	29,35%	41912	100%
Serv. de alojamento, alimentação, reparação, manut., r...	52.275	51,19%	24.049	23,55%	7.374	7,22%	18.414	18,03%	102112	100%
Serviços médicos, odontológicos e veterinários	14.631	62,80%	261	1,12%	2.801	12,02%	5.606	24,06%	23299	100%
Ensino	12.331	41,15%	3.459	11,54%	6.269	20,92%	7.907	26,39%	29966	100%
Administração pública direta e autárquica	356.878	93,13%	4.086	1,07%	5.840	1,52%	16.398	4,28%	383202	100%
TOTAL	619.687	65,60%	101.177	10,71%	77.364	8,19%	146.438	15,50%	944666	100%

Fonte: RAIS - CGET/DES/SPPE/MTE
Organização da autora, 2009

4.3. Caracterização da Centralidade em Brasília a partir da Acessibilidade

A acessibilidade, que corresponde às possibilidades e facilidades de acesso atribuídas ao espaço urbano, constitui em elemento necessário a formação e sustentação da centralidade intraurbana, uma vez que representa a convergência/divergência de fluxos, aqui considerados os deslocamentos diários de pessoas.

Tendo em vista que os deslocamentos de pessoas no espaço urbano ocorrem mediante a infraestrutura viária implantada, a qual se associam os meios de transporte público e privado, iniciamos a caracterização da centralidade intraturbana de Brasília diante da acessibilidade apresentando a rede viária estrutural da cidade, que define as condições materiais para o direcionamento dos fluxos no espaço.

4.3.1. A Rede Viária Estrutural de Brasília

O sistema viário corresponde a uma das estruturas físicas que aparelham o espaço urbano, sua implantação confere-lhe características próprias quanto à acessibilidade, desta forma influenciando no seu uso e ocupação. As vias, juntamente com o sistema de transporte, possibilitam a mobilidade das pessoas no espaço urbano, bem como estabelecem fluxos de bens e de recursos. Certamente, o sistema viário é indutor da distribuição das atividades no espaço, mas é preciso considerar que as vias são construídas para atender as necessidades dessa distribuição, constituindo ao mesmo tempo causa e efeito do desenvolvimento urbano.

As vias urbanas que estão associadas às principais conexões na cidade, que ligam a totalidade da mancha urbana às áreas de atração de fluxos, evidenciam a estrutura espacial urbana e configuram o que denominamos de rede viária principal ou estrutural. Essa rede viária é utilizada por diferentes modos de locomoção - carros, motos, ônibus e caminhões – garantindo os deslocamentos diários no espaço urbano.

Em Brasília, o sistema viário (ST, 2009, p. 159-172) apresenta especificidades devido às características peculiares do seu espaço urbano, constituído de diversos núcleos distribuídos pelo seu território e distantes entre si, além de apresentar dimensão metropolitana que envolve os municípios do entorno do Distrito Federal na constituição de uma extensa

Metrópole. Diante dessa estrutura urbana polinucleada, o seu sistema viário é composto essencialmente por rodovias, federais e distritais. Sistema que difere das demais cidades brasileiras pela importância do sistema rodoviário na articulação dos núcleos urbanos e pelas características de uma concepção urbanística projetada, precipuamente, para o uso do automóvel, que impõe longos percursos aos deslocamentos diários da população.

Da mesma forma, a rede viária estrutural de Brasília, ilustrada no Mapa 8, é composta basicamente por rodovias do sistema rodoviário, abrangendo as federais, que conectam o DF com os municípios do entorno pertencentes aos estados de Goiás e Minas Gerais; e as rodovias distritais classificadas como Estradas Parque, que promovem as ligações entre os núcleos urbanos do DF. O sistema é complementado por algumas vias urbanas classificadas funcionalmente como arteriais, que se destacam nas malhas viárias do Plano Piloto e do conjunto urbano formado por Taguatinga e Ceilândia.

No Plano Piloto, as vias arteriais correspondem em sua maioria a eixos longitudinais sentido Sul-Norte: os eixos W e L; a W-3; e a L-2. Os Eixos W-Sul/Norte e L-Sul/Norte, que margeiam a DF-002 (Eixo Rodoviário) têm características de vias expressas onde há poucas interferências laterais e restrições de acesso às vias de tráfego local, modelo que favorece a acessibilidade do transporte individual à área central, atraindo elevados volumes de tráfego e provocando congestionamentos localizados em função da sobrecarga do tráfego e da saturação do espaço viário.

O eixo formado pela W-3 Sul e Norte tem características de maior articulação urbana, uma vez que possui uso lindeiro comercial/habitacional, interferências laterais devido ao acesso das vias de tráfego local, gerando movimentação de pedestres, retardamentos no tráfego e congestionamentos nos horários de pico. É na W-3 que existe uma maior solicitação pelo transporte coletivo urbano, pela sua ocupação lindeira e pelo acesso aos Setores Comercial Sul e Norte. A L-2 Sul/Norte também é importante eixo longitudinal, com uso lindeiro de habitação e usos institucionais, ainda agrega o tráfego proveniente das pontes das Garças e Costa e Silva, que interligam o Lago Sul ao Plano Piloto.

A malha viária do Plano Piloto não apresenta muitos eixos de ligação transversais de maior capacidade. Como ligação transversal, no sentido Leste-Oeste, destaca-se o Eixo Monumental, que vai da Esplanada dos Ministérios até a DF-003 (Estrada Parque Indústria e Abastecimento - EPIA) e as vias paralelas S-2, S-3 e N-2 que permitem a ligação entre a W3 e L2.

A Ponte JK, inaugurada em 2002, e o conjunto de vias que complementam o seu sistema viário alteraram substancialmente a acessibilidade na região, estabelecendo novas conexões do Plano Piloto ao Lago Sul, Paranoá, São Sebastião e loteamentos adjacentes. O sistema viário de acesso à ponte conecta-se à DF-025 (Estrada Parque Dom Bosco - EPDB), à DF-001 (Estrada Parque Contorno - EPCT) e ao Plano Piloto na via L-4 Sul/Norte (DF-004 Estrada Parque das Nações – EPNA), agrega grande parte do tráfego da região passando a integrar a rede viária estrutural de Brasília. A via L-4 Sul/Norte constitui em outra opção aos deslocamentos no sentido longitudinal no Plano Piloto, aumentando as possibilidades de acesso a sua área central.

Na região de Taguatinga e Ceilândia o principal acesso corresponde ao eixo formado pela Av. Central de Taguatinga, que cruza a área central da cidade no prolongamento da DF-085 (Estrada Parque Taguatinga - EPTG) e a Av. Elmo Serejo, que tangencia Ceilândia na porção Sul. Nesse eixo está implantado um dos ramais do sistema metroviário com traçado em nível na Av. Elmo Serejo e subterrâneo na Av. Central. A Av. Central de Taguatinga agrega o tráfego local de sua área central e o tráfego de passagem na ligação com Ceilândia, gerando uma condição de operação precária para o sistema de transporte coletivo, conflitos com pedestres, congestionamentos e retardamentos no tráfego geral. O cruzamento das Avenidas Central e Comercial de Taguatinga, na Praça do Relógio, é um dos pontos de maior concentração de veículos de todo o Distrito Federal (ST, 2009, p. 167).

A Avenida Hélio Prates de Ceilândia, sua principal via arterial urbana, apresenta-se como corredor do transporte coletivo. Esta avenida faz conexão às avenidas SAMDU e Comercial de Taguatinga e ao Pistão Norte (trecho da DF-001 Estrada Parque Contorno – EPCT), formando um importante eixo de transportes entre esses núcleos.

As rodovias que se articulam a essas vias para formar a rede viária estrutural correspondem às rodovias federais BR-020, BR-040/BR-050, BR-060 e BR-070; e as

distritais DF-001/Estrada Parque Contorno – EPCT; DF-002/Eixo Rodoviário Norte/Sul – ERN/ERS; DF-003/BR-450/Estrada Parque Indústria e Abastecimento – EPIA; DF-004/Estrada Parque das Nações – EPNA; DF-025/Estrada Parque Dom Bosco – EPDB; DF-035/Estrada Parque Cabeça de Veado – EPCV; DF-051/Estrada Parque Guar – EPGU; DF-065/Estrada Parque Ip – EPIP; DF-075/Estrada Parque Núcleo Bandeirante – EPNB; DF-085/Estrada Parque Taguatinga – EPTG; e DF-095/Estrada Parque Ceilndia – EPCL.

Em função da distribuição espacial dos núcleos urbanos do Distrito Federal, essas rodovias agregam o tráfego de passagem (deslocamentos longos) e o tráfego local, que se torna mais significativo nos trechos que margeiam áreas habitacionais e de dinamização de atividades econmicas. Salienta-se, que a DF-003/Estrada Parque Indústria e Abastecimento - EPIA é caracterizada como via de ligação entre todas as rodovias mencionadas, sendo também conectora de rotas nacionais, ligando o Sudeste ao Norte-Nordeste do País.

O volume diário de veículos e transporte coletivo urbano que essas rodovias comportam destaca a importância delas no sistema viário de Brasília e na constituição da sua rede viária estrutural, caracterizando-as como corredores principais do sistema de circulação. As rodovias do Distrito Federal, além das suas funções voltadas para o tráfego privado e de carga, são suporte viário a uma rede estrutural de transporte coletivo, que atende a seis eixos estruturantes: Central, Oeste, Sudoeste, Sul, Leste e Norte (Figura 7).

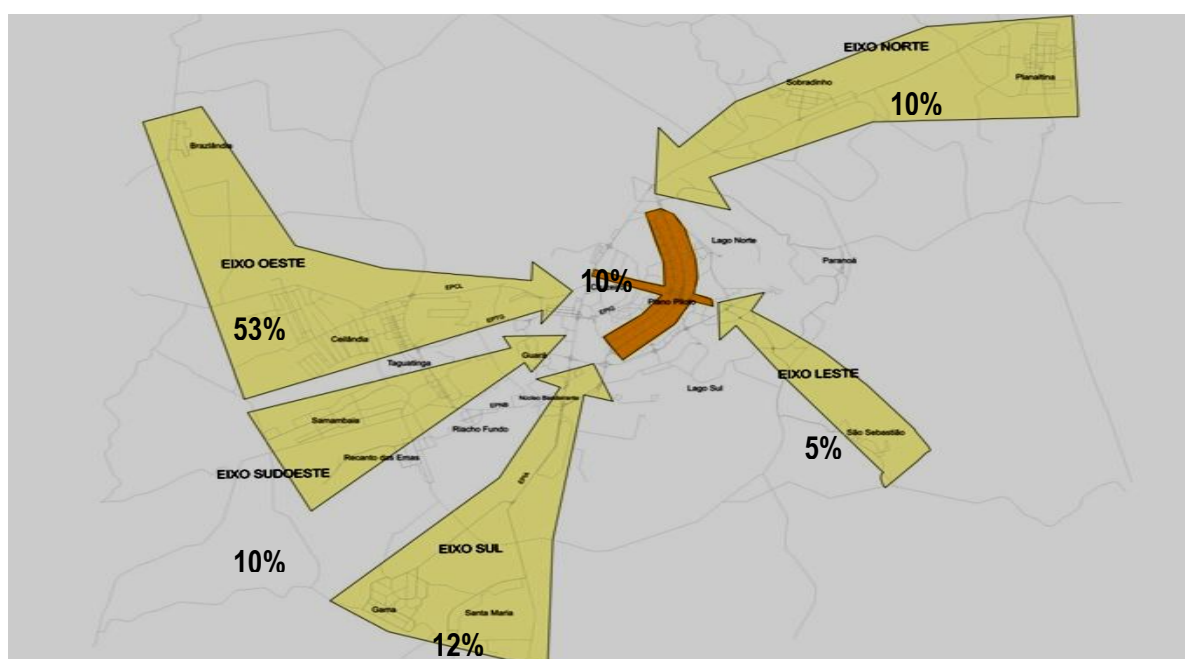


Figura 7 - Eixos de Transporte: percentual de passageiros do sistema de transporte coletivo
Fonte: ST/PTU/DF, 2008 (apresentação em PowerPoint)

As rodovias no Distrito Federal cumprem função urbana, atendendo a circulação diária de pessoas e induzindo a ocupação. A implantação de áreas residenciais e atividades comerciais e de serviços nas margens dessas vias reforçam seu papel na estruturação do espaço urbano tornando-as eixos de atração de atividades, a exemplo da EPTG, EPNB, EPIA e diversos trechos da EPCT (Pistão Sul e região do Jardim Botânico).

Observa-se que a lógica da rede viária estrutural de Brasília é a de estabelecer as ligações dos diversos núcleos urbanos com o Plano Piloto. O sistema viário se encontra estruturado no sentido de conferir acessibilidade a essa parte da cidade, contudo favorecendo o uso do automóvel, transporte individual e de apropriação privada, uma vez que as vias implantadas não priorizam o transporte coletivo.

Em função das características do sistema viário urbano de Brasília, nenhuma outra parte da cidade possui as mesmas condições de acessibilidade que o Plano Piloto e sua área central. A configuração das vias oferece suporte ao direcionamento dos fluxos nesse sentido, absorvendo uma quantidade cada vez maior de veículos, que em termos somente da frota do Distrito Federal ultrapassou em 2008 a um milhão de veículos, segundo o DETRAN/DF (ST, 2008c, p. 14), porém mediante congestionamentos que se tornam mais intensos.

A acessibilidade conferida pela rede viária e pelo sistema de transporte coletivo impõe elevados custos a serem arcados pela população de menor renda e que reside a maiores distâncias do Plano Piloto. Os longos percursos e a prioridade dada ao automóvel impõem um gasto maior e mais tempo despendido aos deslocamentos diários de pessoas, questões agravadas pela saturação das vias e os constantes congestionamentos.

Convém assinalar que a implantação do sistema metroviário, sobre o qual têm sido realizados grandes investimentos desde a década de 1990, não altera a lógica do sistema viário, uma vez que reforça o direcionamento do fluxo de pessoas da região de Taguatinga/Ceilândia/Samambaia, a mais populosa do Distrito Federal, para o Plano Piloto.

Contudo, a acessibilidade somente pode ser apreendida no uso que se faz do sistema viário, são os deslocamentos de pessoas que sustentam a centralidade intraurbana. De forma que para a caracterização da centralidade intraurbana em Brasília faz-se necessário identificar, também, a direção dos deslocamentos diários de pessoas.

4.3.2. Deslocamentos diários de pessoas no espaço intraurbano

A variável aplicada na identificação dos direcionamentos dos deslocamentos diários de pessoas e, desta forma, na caracterização das centralidades em Brasília foi a geração de viagens. Ortuzar e Willumsen¹⁷ (apud KNEIB, 2008, p.84) definem os termos viagem como movimento em um único sentido de um ponto de origem a um ponto de destino e geração de viagens como a determinação das viagens produzidas e atraídas por uma unidade espacial. A geração de viagens informa a intensidade dos deslocamentos diários da população como consumidora e como portadora de força de trabalho entre parcelas da cidade e relaciona esses deslocamentos aos motivos e às modalidades de transporte de sua realização.

Cumprido ressaltar que a unidade espacial de referência para as viagens utilizada nos estudos de transportes corresponde usualmente à zona de tráfego, contudo tendo em vista o nível de abrangência da pesquisa, a unidade espacial para produção e atração de viagens foi considerada a partir das Regiões Administrativas, que correspondem aos núcleos urbanos do Distrito Federal, conforme já mencionado.

A identificação de centralidades no espaço urbano de Brasília, a partir da variável geração de viagens, utilizou os dados disponibilizados numa matriz Origem-Destino, agregados por Região Administrativa e para zona externa do DF, da Pesquisa Domiciliar de Transporte de 2000 – CODEPLAN (CODEPLAN, 2002). As Pesquisas Domiciliares de Transporte têm o objetivo de identificar a distribuição espacial e temporal dos deslocamentos gerados no município, para isso registram todos os deslocamentos da população realizados em um dia útil do ano.

A variável geração de viagens contempla de forma mais abrangente a centralidade intraurbana, uma vez que os deslocamentos diários da população não refletem unicamente o aspecto do emprego e sua distribuição, mas envolvem as relações de consumo, especialmente quanto aos serviços coletivos como saúde e educação. A população se desloca na cidade não só como portadora de força de trabalho, em direção aos empregos, mas também como consumidora, em direção aos locais de comércio e serviços os mais diversos. Os dados da PDT CODEPLAN/2000 revelam que 52,42% das viagens motorizadas no Distrito Federal são motivadas pelo trabalho, 26,19% pelo estudo e 14,09% por negócios, compras, lazer e saúde

¹⁷ ORTUZAR, J. D. WILLUMSEN, L. G. **Modelling Transport**. 2ª ed. Jonh Welley & Sons. West Sussex, Inglaterra. In: KNEIB, Érika Cristine. **Subcentros urbanos contribuição conceitual e metodológica à definição e identificação para planejamento de transporte**. 2008. 194f. Tese (Doutorado em Planejamento de Transportes) Universidade de Brasília. Brasília: 2008.

(Gráfico 2). De forma que, 47,58% da geração de viagens no Distrito Federal têm outras motivações que não o trabalho.

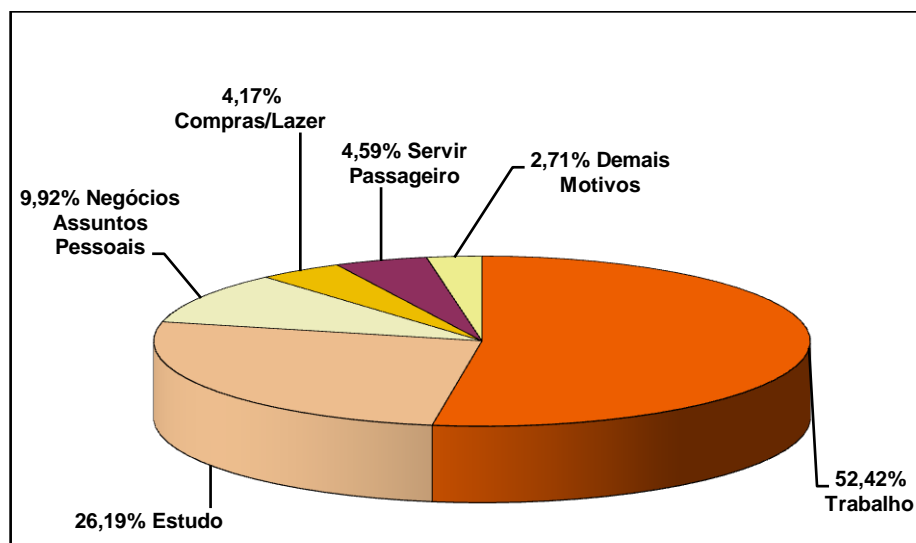


Gráfico 2 - Composição percentual das Viagens Motorizadas por Motivo – DF 2000
Fonte: PDT/CODEPLAN/2002

A Matriz Origem-Destino¹⁸, elaborada para a análise dessa pesquisa com dados da PDT 2000 (CODEPLAN, 2002), mostra todas as viagens realizadas em um dia útil de novembro de 2000, pelos modos motorizados¹⁹ (ônibus, automóvel, utilitários e táxi) por todos os motivos, segundo as Regiões Administrativas do Distrito Federal. Na interpretação da matriz, são verificadas as direções dos deslocamentos, todas as RA são analisadas como destino das viagens, uma vez que a formação da centralidade está relacionada ao direcionamento do fluxo de pessoas.

Iniciamos por uma leitura geral dos dados de geração de viagens em Brasília (Tabela 11), que nos permite verificar que 36,74% de todos os destinos de viagens no Distrito Federal e Zona Externa (entorno imediato) se direcionam para a RA de Brasília (Plano Piloto), percentual quase três vezes maior do que o de viagens que tem por destino a RA de Taguatinga, 13,71%. A RA de Ceilândia que recebe 9,27% dos destinos de viagens, a RA do Guará com 8,09% e o Gama com 4,23% também se destacam, de forma mais modesta, no

¹⁸ A Matriz Origem-Destino completa compõe o Anexo 2 – Pesquisa Domiciliar de Transporte, Codeplan/2000: Matriz Origem-Destino

¹⁹ As viagens à pé e de outros modos não motorizados, como bicicleta, são limitados quanto a extensão do trajeto, geralmente não são comuns entre Regiões Administrativas distantes, por isto essas viagens não foram consideradas na análise da Matriz Origem-Destino entre Regiões Administrativas do DF, a fim de evitar distorções nos dados.

direcionamento dos deslocamentos diários de pessoas. As demais RAs e Zona Externa são destino de pequeno percentual do total de viagens no DF, inferior a 4%.

Para a representação dos dados por RA da Matriz Origem-Destino foram elaborados gráficos de histograma com os dados dos percentuais de deslocamentos que se direcionam para cada RA originados das demais RAs e da zona externa do DF. Na análise desses gráficos, para a identificação de centralidades, interessa observar os percentuais de deslocamentos recebidos pela localidade que sejam significativos, estabelecido como valor de corte o percentual de 5%, média simples dos deslocamentos procedentes da origem considerando sua distribuição igualitária entre as RAs (primeira linha do gráfico). Considerado esse valor de corte, destacamos como centralidades em Brasília aqueles núcleos que atraem deslocamentos, além dela mesma, em percentual superior a 5%, de mais outras duas RAs.

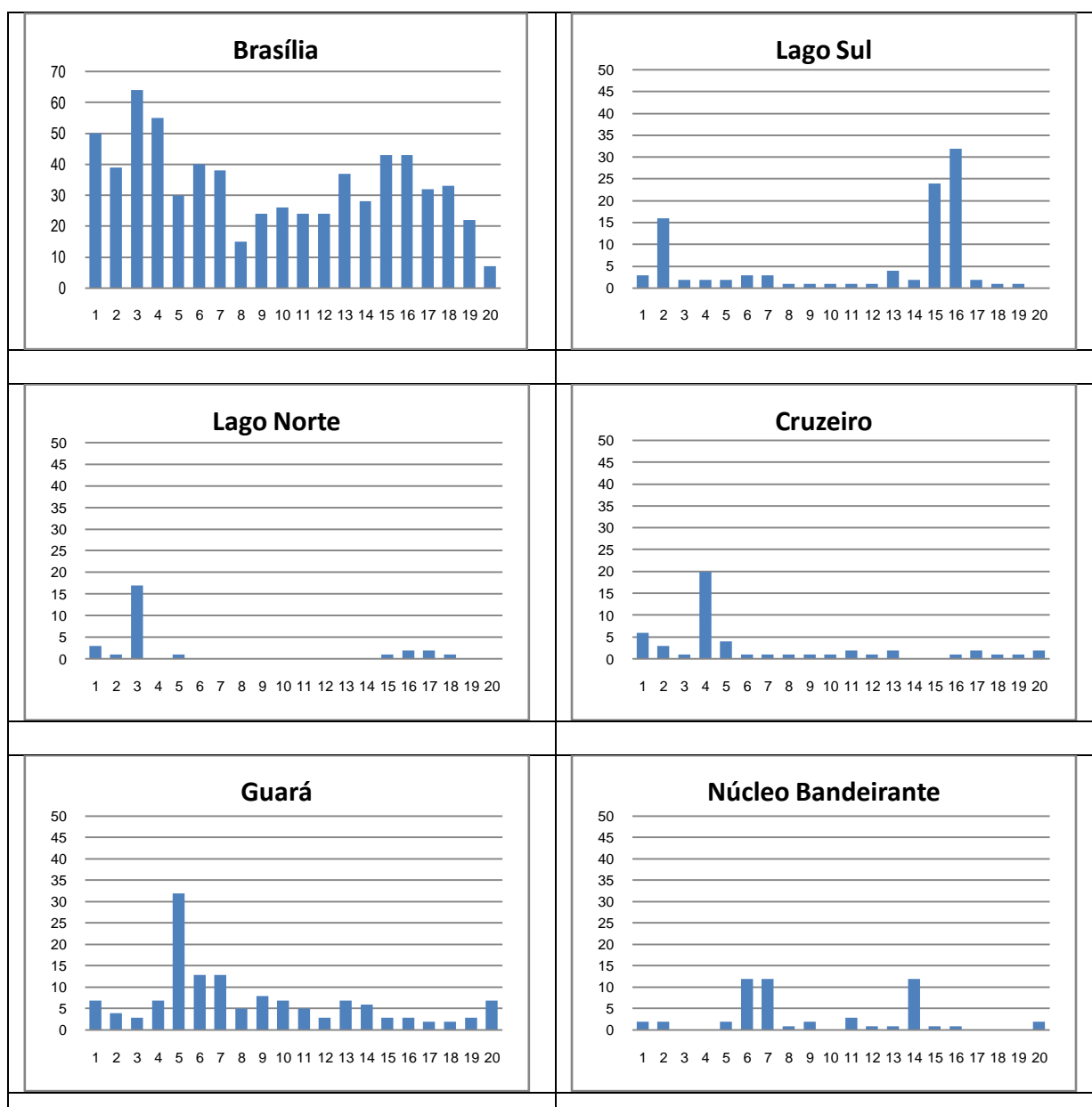
Tabela 11 - Destino de viagens diárias no DF por todos os motivos e modos motorizados por Região Administrativa em um dia útil do mês de novembro/2000

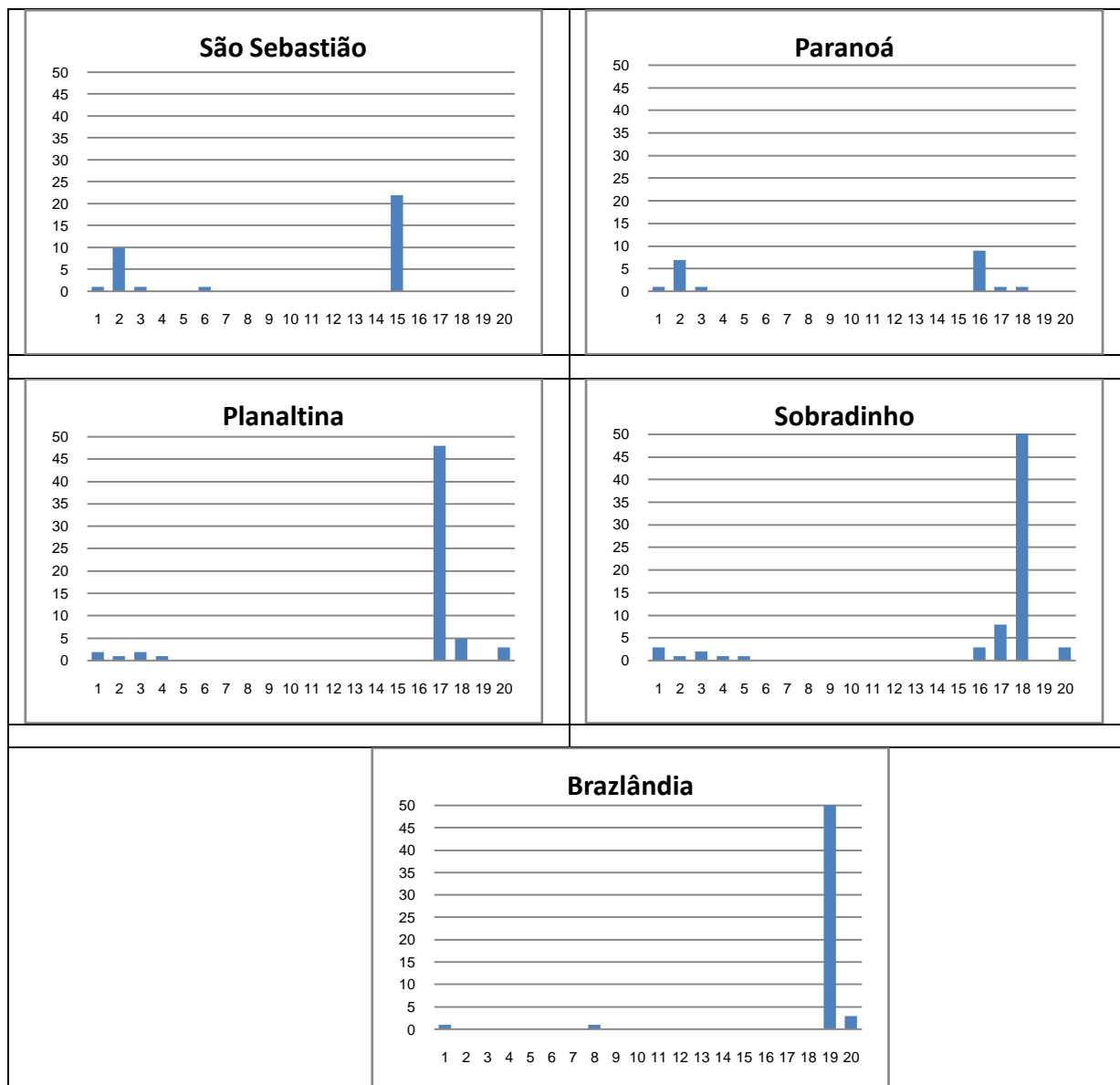
Região Administrativa de Destino	Viagens realizadas no DF	
	Nº	%
Brasília	642.826	36,74
Lago Sul	50.491	2,89
Lago Norte	26.814	1,53
Cruzeiro	69.698	3,98
Guará	141.567	8,09
Núcleo Bandeirante	31.511	1,80
Candangolândia	11.018	0,63
Taguatinga	239.873	13,71
Samambaia	67.595	3,86
Ceilândia	162.266	9,27
Recanto das Emas	30.395	1,74
Gama	74.064	4,23
Santa Maria	28.859	1,65
Riacho Fundo	19.513	1,12
São Sebastião	20.021	1,14
Paranoá	11.544	0,66
Planaltina	36.181	2,07
Sobradinho	59.163	3,38
Brazlândia	16.001	0,91
Zona Externa	10.329	0,59
Total dos Destinos	1.749.729	100

Fonte: PDT/2000/CODEPLAN, 2002 - Organização: Autora, 2009.

Observando a situação de cada localidade do Distrito Federal como destino das viagens, constatamos que são poucas as RAs que são destino de viagens em percentual superior a 5% dos deslocamentos oriundos em pelo menos outras duas RAs. Nessa situação encontram-se as RAs de Brasília, Taguatinga, Guará, Ceilândia, Lago Sul, Núcleo Bandeirante e Gama (Gráfico 3).

Gráfico 3 - Viagens diárias para RA de destino por todos os motivos e modos motorizados de origem de todas as RA em um dia útil do mês de novembro/2000





LEGENDA:

- | | | |
|-----------------|-----------------------|--------------------|
| 1 – Brasília | 7 -Candangolândia | 14 - Riacho Fundo |
| 2 - Lago Sul | 8 - Taguatinga | 15 - São Sebastião |
| 3 - Lago Norte | 9 - Samambaia | 16 - Paranoá |
| 4 - Cruzeiro | 10- Ceilândia | 17 - Planaltina |
| 5 - Guará | 11 - Recanto das Emas | 18 - Sobradinho |
| 6 - Núcleo Band | 12 - Gama | 19 - Brazlândia |
| | 13 - Santa Maria | 20 - Zona Externa |

Fonte: PDT/2000/CODEPLAN, 2002
Organização da autora, 2009.000

Os dados de geração de viagens reforçam as conclusões sobre a forte centralidade exercida pelo Plano Piloto, uma vez que todas as localidades de Brasília direcionam mais de 5% de suas viagens para a RA de Brasília. São direcionados para a RA de Brasília 50,34% das viagens originadas na própria localidade, mais de 40% das viagens originadas no Lago Sul,

Lago Norte, Cruzeiro, São Sebastião, Paranoá; mais de 30% das viagens originadas no Núcleo Bandeirante, Candangolândia, Santa Maria, Planaltina e Sobradinho; mais de 20% das viagens originadas no Guará, Samambaia, Ceilândia, Recanto das Emas, Gama, Riacho Fundo e Brazlândia. Apenas Taguatinga destina menos de 20% de suas viagens para a RA de Brasília. Em números absolutos, contudo, as maiores quantidades de viagens para o Plano Piloto são originadas do Guará, Ceilândia e Taguatinga, números que refletem o fato da região de Ceilândia e Taguatinga serem as mais populosas do Distrito Federal.

No caso da RA de Taguatinga, constata-se que é destino de 48,53% das viagens originadas nela mesma, dado que comparado aos apenas 15,14% de viagens que são direcionadas para o Plano Piloto, revela certa autonomia da localidade, que supre grande parte dos motivos para deslocamento da sua população. Taguatinga é destino de mais de 20% das viagens originadas em Samambaia, Ceilândia e Recanto das Emas, núcleos urbanos nos quais as viagens seguem distribuídas de forma equiparada entre Plano Piloto e Taguatinga. Riacho Fundo e Brazlândia também têm em Taguatinga o destino de parcela significativa de suas viagens, 15,89% e 10,89% respectivamente. O quadro permite afirmar quanto a centralidade que Taguatinga exerce diante de uma região que engloba os núcleos urbanos de Ceilândia, Samambaia e Recanto das Emas, e alcança o Riacho Fundo e Brazlândia. Ao todo ela recebe viagens em percentual superior a 5% de outras dez RAs.

A RA de Ceilândia atrai deslocamentos de outras cinco RAs em percentuais superiores a 5% das suas viagens, entre elas a RA de Taguatinga que destina 13,89% de suas viagens para a Ceilândia; a do Recanto das Emas que destina 9,97%; além de Samambaia que destina 8,99%. Essas localidades se encontram no quadrante sudoeste do Distrito Federal, mesma área de influência de Taguatinga. As outras localidades que direcionam viagens para Ceilândia são RA do Guará com 7,97% de suas viagens e RA de Brasília com 6,46%.

Para a RA do Guará se direcionam viagens acima do percentual de 5% de outras nove localidades do DF: Brasília (6,58%); Cruzeiro (6,73%); Núcleo Bandeirante (8,38%); Candangolândia (12,64%); Taguatinga (5,39%); Samambaia (7,25%); Ceilândia (6,95%), Santa Maria (6,55%); e Riacho Fundo (5,81%). Novamente lembramos que esses dados refletem muito mais a atração que exercem as áreas lindeiras a EPIA do que ao próprio núcleo urbano do Guará.

Ainda sobressaem-se, mesmo que de forma modesta, as RAs do Núcleo Bandeirante, Lago Sul e Gama, que recebem deslocamentos acima do percentual de 5% de outras duas localidades. Nesses casos se observa uma associação desses núcleos urbanos com aqueles que se encontram na sua proximidade, mostrando uma tendência de realização de trocas mais constantes entre localidades vizinhas, no fortalecimento de relações laterais, fora das concentrações de fluxos.

O Núcleo Bandeirante recebe viagens de Candangolândia (11,56%) e do Riacho Fundo (11,58%); e o Lago Sul recebe de São Sebastião (23,65%) e do Paranoá (31,92%). Essas localidades evidenciam a relação que mantém com os núcleos vizinhos. No entanto, nesses dois casos os percentuais em termos gerais dos destinos no DF são pequenos, de apenas 1,8% referentes ao Núcleo Bandeirante e 2,89% ao Lago Sul.

A situação do Gama apresenta peculiaridades que são importantes de serem ressaltadas, Apesar de corresponder a apenas 4,23% dos destinos totais computados pela pesquisa, para o Gama se destinam 49% das viagens originadas nele mesmo, e ainda 24,23% das viagens originadas em Santa Maria. Contudo, a localidade se destaca quando observada a atração que exerce em relação aos deslocamentos provenientes dos núcleos urbanos do entorno do Distrito Federal, fato que pode ser associado ao seu papel na oferta de serviços, tendo em vista que possui uma parcela pequena dos empregos no DF.

Convém registrar que os dados da Matriz Origem-Destino mostram Brazlândia, Sobradinho e Planaltina com percentuais próximos a 50% como destino de viagens com origem nelas mesmas, uma característica presente em centralidades intraurbanas, áreas que pela concentração de atividades são mais autônomas na oferta de comércio e serviços para parcela da população residente nelas, caso do Plano Piloto e Taguatinga. No entanto, para esses núcleos urbanos, que não atraem deslocamentos de outras localidades e apresentam baixa concentração de atividades e de empregos, o dado é mais um indicativo de exclusão, uma vez que tais deslocamentos predominam em função de seu “isolamento” no território e distanciamento em relação ao Plano Piloto, acrescidos do fato de reunirem uma população de baixos rendimentos, condições que em conjunto constituem fortes obstáculos para as viagens, ou seja, dificultam o acesso de sua população aos empregos e serviços concentrados no Plano Piloto.

Ao analisar, especificamente, a geração de viagens dos municípios do entorno que se direcionam ao Distrito Federal, a PDT/2000 constatou que 66,21% são motivadas pelo trabalho, de forma que prepondera nesse deslocamento a localização dos empregos (Gráfico 4). Seguindo essa lógica, 49% das viagens das localidades do entorno se destinam a RA de Brasília. Em segundo lugar, as viagens se direcionam para a RA do Gama, que recebe 18% das viagens; destacando-se ainda a RA de Taguatinga, para a qual são destinados 8% e Guar e Lago Sul, cada um recebendo 5% das viagens do entorno (Tabela 12).

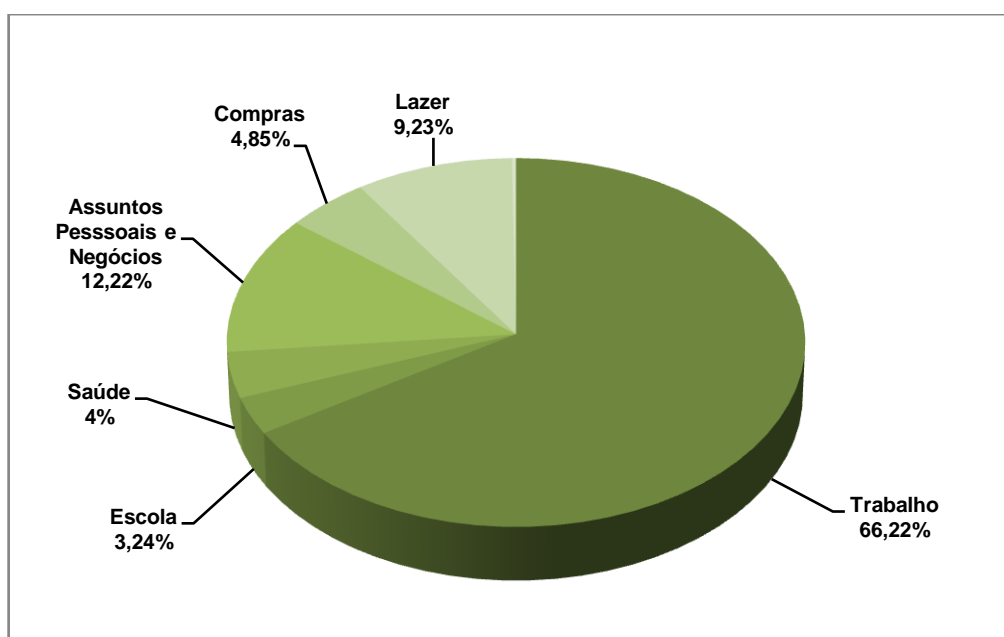


Gráfico 4 - Pesquisa Linha do Contorno(*) - Composição percentual das Viagens por Motivo, todos os Modos – DF 2000

(*) localidades do Entorno do DF: Padre Bernardo, Planaltina de Goiás, Formosa, Jardim Céu Azul, Novo Gama, Pedregal, Parque Estrela Dalva, Lago Azul, Valparaíso I e II, Parque Marajó, Cidade Ocidental, Cidade Osfaya, Jardim Ingá, Luziânia, Sto Antônio do Descoberto, Águas Lindas e as saídas para o norte, Palmas, Nordeste, Unai, região sul, Goiânia e centro oeste.

Fonte: PDT-2000/CODEPLAN, 2002

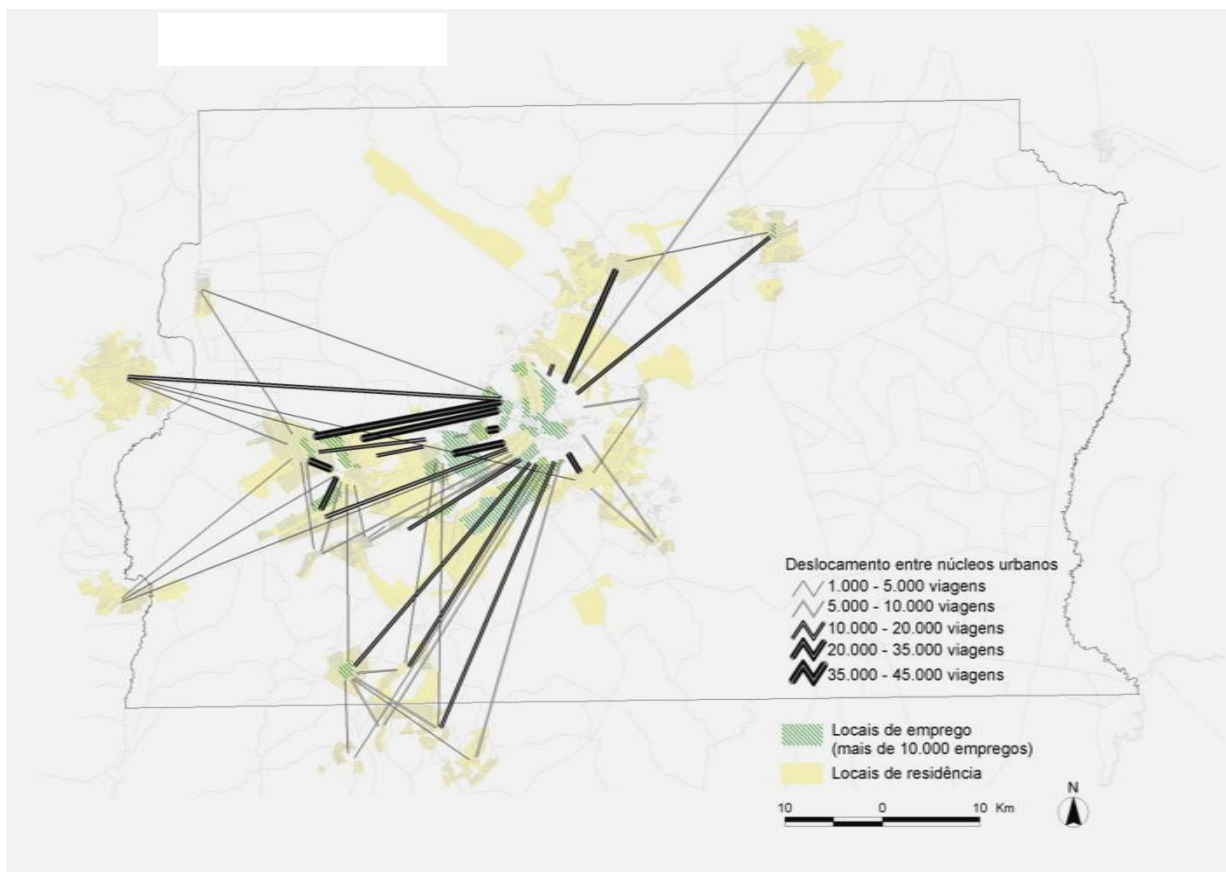
Tabela 12 - Pesquisa na Linha do Contorno(*) - Viagens diárias por todos os motivos e modos no sentido do DF em um dia útil do mês de novembro/2000

Região Administrativa de Destino	Viagens para o DF da Linha de Contorno(*)	
	Nº	%
Brasília	73.552	49
Lago Sul	7.005	5
Lago Norte	3.040	2
Cruzeiro	2.725	2
Guará	7.435	5
Núcleo Bandeirante	2.405	2
Candangolândia	411	0
Taguatinga	11.192	8
Samambaia	1.107	1
Ceilândia	6.376	4
Recanto das Emas	479	0
Gama	26.109	18
Santa Maria	735	0
Riacho Fundo	493	0
São Sebastião	817	1
Paranoá	645	0
Planaltina	1.662	1
Sobradinho	1.943	1
Brazlândia	717	0
Total dos Destinos	148.849	100

(*) localidades do Entorno do DF: Padre Bernardo, Planaltina de Goiás, Formosa, Jardim Céu Azul, Novo Gama, Pedregal, Parque Estrela Dalva, Lago Azul, Valparaíso I e II, Parque Marajó, Cidade Ocidental, Cidade Osfaya, Jardim Ingá, Luziânia, Sto Antônio do Descoberto, Águas Lindas e as saídas para o norte, Palmas, Nordeste, Unai, região sul, Goiânia e centro oeste.

Fonte: PDT – 2000/CODEPLAN, 2002

No Mapa 9 - Mobilidade Diária no Distrito Federal e Entorno, é possível visualizar a forte concentração e intensidade dos deslocamentos de pessoas em direção ao Plano Piloto, como a localidade que atrai viagens de todos os núcleos urbanos de Brasília. Os fluxos se direcionam, em menor intensidade, para Taguatinga que atrai viagens dos núcleos do quadrante oeste do Distrito Federal, região mais populosa da cidade, e dos municípios entorno; e para o Gama que atrai viagens das localidades ao sul e principalmente dos municípios do entorno do DF localizados em sua proximidade.



Mapa 9 - Mobilidade Diária no Distrito Federal e Entorno
 Fonte: SEDUMA/2007

Observa-se que a centralidade intraurbana de Brasília quando considerada a variável geração de viagens é também fortemente exercida pelo Plano Piloto. No entanto, evidencia-se a centralidade de Taguatinga, para a qual os dados de geração de viagens revelam certa autonomia do núcleo urbano com relação ao Plano Piloto e mostra a atração que exerce nos núcleos dos quadrantes sudoeste e noroeste do DF. Outros núcleos destacam-se, como Ceilândia, provavelmente em extensão à Taguatinga, e o Guará, que de fato se configura no eixo da EPIA, essa extensão ao Plano Piloto.

As localidades, que começam a apresentar indicativos para centralidade, se desenvolvem mediante o estreitamento de relações com localidades contíguas, caso do Gama que se sobressai em suas relações com Santa Maria e municípios do entorno do Distrito Federal, provavelmente focadas na oferta de serviços de saúde e de educação, já que a quantidade de empregos é pouco representativa nessa localidade. Da mesma forma, Lago Sul e Núcleo Bandeirante atraem deslocamentos de localidades vizinhas.

4.4 Conclusões do Capítulo

O quadro atual da centralidade intraurbana em Brasília se forma a partir de sua dimensão metropolitana. A análise das variáveis número de empregos e geração de viagens aponta para a forte centralização exercida pelo Plano Piloto, principal centro da cidade. Sua centralidade é sustentada pela concentração de atividades, evidenciada pela localização da grande maioria dos empregos no Distrito Federal, e por sua maior acessibilidade, constatada na rede viária estrutural e na intensidade e abrangência das viagens que seguem em sua direção.

Esses aspectos têm se mostrado, de certa forma, persistentes, devido ao próprio contexto no qual se insere Brasília, uma metrópole terciária com grande participação dos empregos oriundos da administração pública direta e autárquica cujos organismos têm sede fixada no Plano Piloto, por força do projeto inicial. Soma-se, ainda, o fato de Brasília constituir um espaço urbano fragmentado, que dificulta a articulação entre os diversos núcleos urbanos e com isso uma melhor distribuição de atividades produtivas entre eles.

Outras áreas de centralidade foram identificadas, em Taguatinga e Guará, apontadas pelas variáveis utilizadas, cujas informações de natureza distintas, permitem uma compreensão mais abrangente de suas formações. Taguatinga que aparece como terceira concentração de empregos, mostra sua importância como centralidade para a área metropolitana de Brasília na análise dos dados sobre geração de viagens, uma vez que exerce atração para o conjunto de núcleos urbanos localizados nos eixos oeste e sudoeste do Distrito Federal e respectivo entorno.

Quanto ao Guará, ele detém o segundo lugar na concentração de empregos, já em termos de deslocamentos diários da população, é destino de apenas 8,09% do total de viagens geradas no Distrito Federal, contra 13,71% de Taguatinga. Contudo, essas informações do Guará necessitam ser reposicionadas, uma vez que os locais de emprego não estão exatamente localizados no núcleo urbano e sim ao longo do eixo da EPIA, sendo essa também a região de direcionamento dos deslocamentos de pessoas. Considerando que a EPIA contorna o limite oeste do Plano Piloto, a centralidade que lhe pode ser atribuída pelos dados do Guará surge em associação ao próprio Plano Piloto, obtendo dessa proximidade os elementos para o seu desenvolvimento.

Outros núcleos urbanos, que apenas se destacam na variável geração de viagens, tais como Ceilândia e Gama, evidenciam a dinâmica na qual algumas localidades atraem parte dos deslocamentos de pessoas em sua direção, desenvolvendo importantes associações com localidades vizinhas, o que reforça aspectos relacionados à sua acessibilidade. Essas constituem em centralidades periféricas, uma vez que não reproduzem o centro em termos de seus atributos, mas surgem como alternativa de consumo e serviços para a população excluída em seu acesso ao centro principal.

A exceção do eixo da EPIA, e mesmo do Lago Sul, que podem ser considerados em extensão ao Plano Piloto, as demais localidades que atraem deslocamento, a exemplo de Taguatinga (que tem Ceilândia em sua esfera de influência) e do Gama, correspondem a núcleos que exercem atração junto às áreas periferizadas.

Na caracterização atual da centralidade intraurbana em Brasília, concluí-se que o centro e a centralidade têm sido transformados desde a inauguração da cidade, na formação de outra centralidade, que não corresponde propriamente àquela que foi planejada. Entre os agentes no processo de produção dessa centralidade está o poder público local, o Governo do Distrito Federal, que atua por meio de instrumentos como os planos diretores urbanos e os investimentos em infraestrutura viária, cujo papel na transformação da centralidade é o objeto da presente investigação.

5. INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL E ELEMENTOS DE SUSTENTAÇÃO DA CENTRALIDADE EM BRASÍLIA

O capítulo expõe o papel do Governo do Distrito Federal, mediante o uso de instrumentos de intervenção no espaço, identificados em planos diretores urbanos e investimentos na infraestrutura viária, como agente na transformação da centralidade em Brasília. O objetivo é o de examinar em que medida o planejamento urbano e a execução de obras viárias têm promovido áreas de concentração de atividades ou estabelecido acessibilidades, e desta forma impactado a transformação da centralidade intraurbana em Brasília. A pesquisa se atém nessa análise a aplicação dos instrumentos nos últimos doze anos, tendo em vista que é focada a implementação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal de 1997 e das obras de infraestrutura viária executadas no período de vigência do plano.

A abordagem dos instrumentos inicia com a caracterização do planejamento urbano no Distrito Federal e a apresentação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT de 1997, destacadas suas proposições quanto à formação de áreas de concentração de atividades e na criação ou reforço de acessibilidades. Em seguida, são identificados os investimentos realizados em infraestrutura viária, sendo descritos os aspectos do planejamento viário no Distrito Federal e mapeadas as obras de infraestrutura executadas nos últimos doze anos, de forma a relacionar seus impactos na acessibilidade de áreas de centralidade em Brasília.

No intuito de verificar a convergência entre os instrumentos estudados com referência a formação de áreas de centralidade intraurbana, é analisada a implementação das propostas do Governo do Distrito Federal quanto ao Centro Regional e às Áreas de Desenvolvimento Econômico – ADEs e suas relações com os elementos de sustentação da centralidade.

5.1. Planejamento Urbano em Brasília e Elementos de Sustentação da Centralidade

Na identificação do papel dos planos diretores urbanos na transformação da centralidade em Brasília, iniciamos com a apresentação da evolução do processo de planejamento territorial e urbano no Distrito Federal, extraindo dessa descrição tanto os aspectos que assumem a dimensão de premissas a serem obrigatoriamente seguidas no planejamento, como as mudanças na concepção dos planos, que afetam a forma de tratamento de questões relacionadas à centralidade intraurbana. São identificadas, também, as proposições contidas no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal de 1997.

5.1.1. O processo de planejamento territorial e urbano no Distrito Federal

O primeiro plano elaborado para Brasília, o Relatório do Plano Piloto de Lúcio Costa, como documento de natureza urbanística orientou a construção e implantação da nova capital. Seus parâmetros continuam vigorando até hoje, estabelecendo um padrão de ocupação espacial rigorosamente setorizado e de baixa densidade para a área central e todo o Plano Piloto.

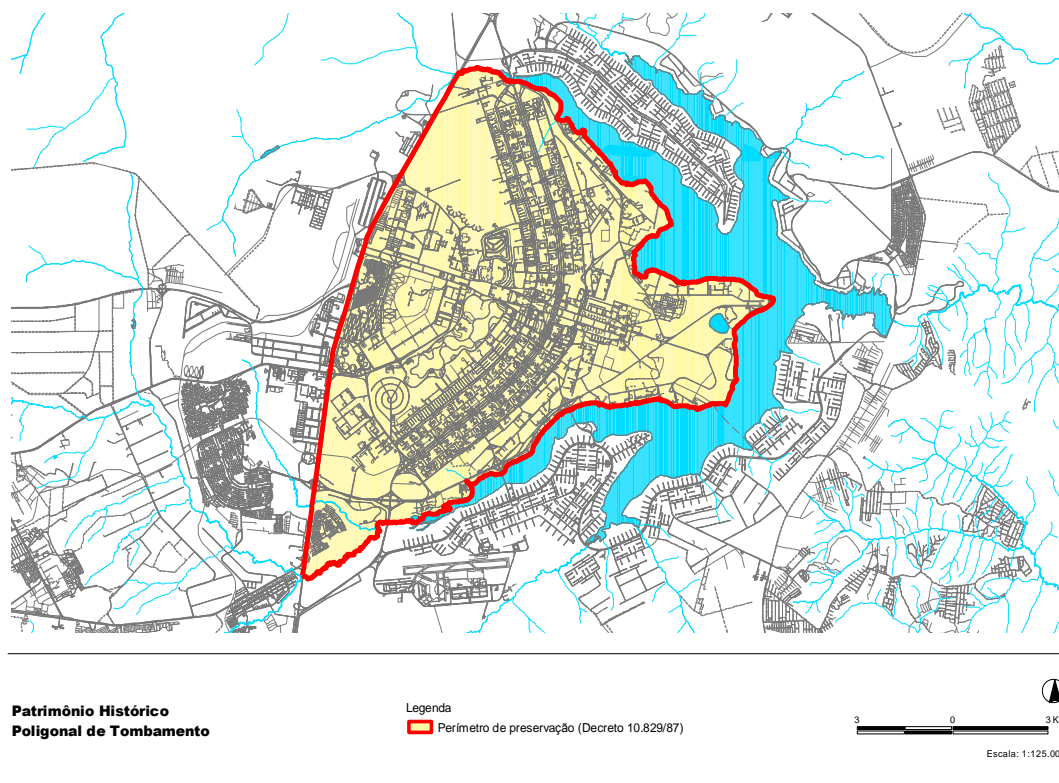
Nas décadas de 1970 e de 1980, tiveram início os planos de organização territorial de abrangência para todo o Distrito Federal. Os planos do período - Plano Estrutural de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PEOT (1978), Plano de Ocupação Territorial - POT (1985) e o Plano de Ocupação e Uso do Solo - POUSO (1986) - definiram a estrutura urbana da capital, estabelecendo o eixo de crescimento mais adequado à sua expansão urbana no quadrante sudoeste do quadrilátero do Distrito Federal. O planejamento urbano realizado nesse período, de cunho territorial, definiu as áreas destinadas à expansão urbana, bem como diretrizes para uso e ocupação do território, respaldadas em limitações de ordem sanitária que visam a sustentação dos sistemas de abastecimento e de esgotamento adotados.

A introdução desses argumentos sanitaristas nos planos de organização territorial do Distrito Federal tem origem no Plano Diretor de Águas, Esgotos e Controle da Poluição desenvolvido pela empresa Planidro em 1970, primeiro plano a apresentar uma proposta geral

de zoneamento para o DF. Com base nas alternativas de saneamento para a cidade, foi definida uma zona de proteção em torno do lago Paranoá, justificada nas suas limitações como corpo receptor de efluentes urbanos. Da mesma forma, esse plano visa a proteção da bacia do lago do Descoberto e do rio São Bartolomeu. Posteriormente, essas premissas vem a ser reforçadas pelo corrente ambientalista em seus objetivos de proteção dos recursos hídricos no DF. A importância do trabalho da Planidro está na influência que exerceu em todos os demais planos, uma vez que restringindo a ocupação na bacia do lago Paranoá, embasou com fundamentos técnicos o padrão de isolamento do Plano Piloto na estruturação espacial da cidade.

Em 1985, Lúcio Costa com o relatório “Brasília Revisitada” apresenta a complementação urbanística do seu projeto inicial. Diferente da vertente assumida até então pelo planejamento, ele propõe o adensamento do Plano Piloto com possíveis áreas de expansão junto às Asas Sul e Norte e em suas adjacências. Algumas dessas novas áreas vieram a ser implantadas como o Setor Sudoeste (área A) e a Vila Planalto (área C), e onde estão previstos o Setor Noroeste (área B) e o Setor Taquari (área F). Ao longo da EPIA, sugere a implantação de quadras habitacionais (área D), proposta que não se concretizou tendo sido implantado no local o Setor de Múltiplas Atividades Sul – SMAS, destinado ao uso diversificado e a instalação de grandes equipamentos. O documento foi de grande impacto para Brasília, abrindo espaço novo para a ocupação urbana na região do Plano Piloto.

No mesmo período, em 1987, respaldado no documento “Brasília 57/85 do plano piloto ao Plano Piloto”, o Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN propõe o tombamento da concepção urbanística de Brasília, envolvendo o Plano Piloto, Cruzeiro, Quadras Octogonais, Sudoeste e Candangolândia (Mapa 10). A proposta se concretizou com o Decreto nº 10.829, de 14 de outubro de 1987, republicado em 23 de outubro de 1987; a Portaria nº 314, de 08 de outubro de 1992, do IPHAN; e a inscrição da cidade na lista de bens de patrimônio da humanidade pela UNESCO. O instituto do tombamento confere força às definições do “Relatório do Plano Piloto”.



Mapa 10 - Poligonal do Conjunto Urbano de Brasília Tombado
 Fonte: SEDUH/2004

A crise fiscal do Estado, desencadeada em meados da década de 1970, que se configura como crise do modelo de desenvolvimento firmado na capacidade de intervenção estatal, torna os planos, em geral, permeados por grandes incertezas quanto a sua implementação. Diante desse quadro, a partir da década de 1990, os planos de caráter eminentemente territoriais, elaborados até então para Brasília, sedem lugar aos planos de ordenamento territorial, que pretendem a articulação das diversas políticas setoriais nas propostas de impacto sobre o território. Seguindo essa vertente, os Planos Diretores de Ordenamento Territorial – PDOT de 1992, 1997 e 2009, são instrumentos de planejamento que se aproximam do modelo de plano integrado, incluindo além do macrozoneamento do território, diretrizes e previsão de programas e projetos de políticas setoriais.

A elaboração desses instrumentos ocorre mediante um novo contexto político-administrativo para o Distrito Federal advindo com a Constituição Federal de 1988, que lhe confere autonomia de ente da federação, reunindo competências de Estado e Município. Passa a ser obrigação do Governo do Distrito Federal a elaboração e implementação do plano diretor urbano para Brasília.

O PDOT de 1992, Lei nº 353, de 18 de novembro, consolida as diretrizes de ocupação firmadas pelos planos anteriores quanto à expansão urbana, afirma sobre a bipolaridade entre o Plano Piloto e Taguatinga na condição de centros complementares, além de anunciar a conurbação entre essas localidades com a indicação da linha do metrô.

Visando adequar o PDOT/1992 às disposições da Lei Orgânica do Distrito Federal, homologada em 1993 em decorrência da autonomia administrativa concedida pela Constituição Federal do Brasil de 1988, em 1995 foi dado início ao processo para sua revisão, que culminou com a promulgação da Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997, instituindo o PDOT/1997. Esse Plano segue em sua concepção a mesma orientação geral quanto à expansão urbana do PDOT/1992, inovando no reconhecimento das ocupações urbanas informais, especialmente na bacia do Rio São Bartolomeu. Contudo as medidas propostas para regularização dessas ocupações foram modestas e pouco efetivas, além de constarem muitas omissões a ocupações existentes.

O desenvolvimento de uma cidade real cada vez mais distante da cidade legal e a necessidade de adequar o PDOT às determinações do Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece uma nova ordem jurídica para execução da política urbana a ser atendida por Estados e Municípios, em especial quanto ao conteúdo mínimo do Plano Diretor – fizeram com que o Governo do Distrito Federal desse início, em 2005, ao processo de revisão do PDOT/1997.

Após longo período de preparação e debates, com a promulgação da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, o Distrito Federal passou a dispor de um novo PDOT, que em atendimento ao Estatuto da Cidade, incorpora instrumentos urbanísticos e princípios da gestão democrática da cidade, mas que também manifesta a intenção de tratar de forma mais próxima da situação real as questões urbanas mais prementes de ocupação informal do solo e de demandas quanto ao desenvolvimento urbano.

No processo de planejamento que se desenvolve no Distrito Federal, consolida-se um tratamento diferenciado para o Plano Piloto e em certa medida englobando toda a bacia do lago Paranoá, que se tornam premissas seguidas por todos os planos, primeiramente fundamentadas em argumentos sanitários e hoje em ambientais de proteção do lago Paranoá, cujos impactos refletem na centralidade que essa área exerce sobre o conjunto do espaço

urbano de Brasília. O instituto do tombamento reforça o aspecto de diferenciação dessa parte da cidade, impondo suas condições ao não permitir alterações nas concepções do projeto original. Os planos elaborados para Brasília, em seu sentido de propor mudanças positivas, de fato planejam o restante da cidade, pois as intenções quanto ao Plano Piloto e imediações já se encontram previamente definidas, sua alteração apenas foi aceita quando proposta pelo próprio autor do plano original, Lúcio Costa, no documento “Brasília Revisitada”.

O planejamento urbano no Distrito Federal passou por uma transformação significativa de concepção com a elaboração dos Planos Diretores de Ordenamento Territorial. Esses são planos de caráter integrado, que articulam políticas setoriais, incluindo a indicação de programas e projetos específicos que visam o enfrentamento de questões relevantes para a cidade. São, portanto, mais profícuos em propostas que envolvem a localização de atividades produtivas e a promoção da acessibilidade intraurbana, aspectos vinculados a sustentação da centralidade. Contudo, é na sua implementação que é possível verificar se em que medida essa mudança de concepção dos planos tem impactado a realidade urbana, ou seja, como o processo de planejamento tem se desdobrado na execução de projetos e ações no sentido de que seus objetivos sejam alcançados.

Diante disso, a análise quanto aos planos e seu papel na formação da centralidade compreendem dois momentos: das suas proposições, quando se observa como o plano enfrenta a questão da centralidade intraurbana; e da sua implementação, quando é possível constatar como o planejamento é executado de fato e suas implicações na centralidade.

Considerando que o interesse da presente pesquisa são as propostas mais amplas do planejamento, que envolvem elementos de sustentação da centralidade e não apenas o zoneamento, o plano selecionado para análise consiste no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal de 1997. O PDOT de 1992 não foi incluído no estudo por ter tido um prazo de vigência curto, sua revisão teve início em 1995 e num período de menos de cinco anos foi substituído pelo plano de 1997.

Registramos que no caso do PDOT de 2009, o plano vigente, tendo em vista que suas propostas ainda não foram implementadas, restou à pesquisa sua apreciação enquanto tendência assumida pelo planejamento em questões da centralidade, bem como sua

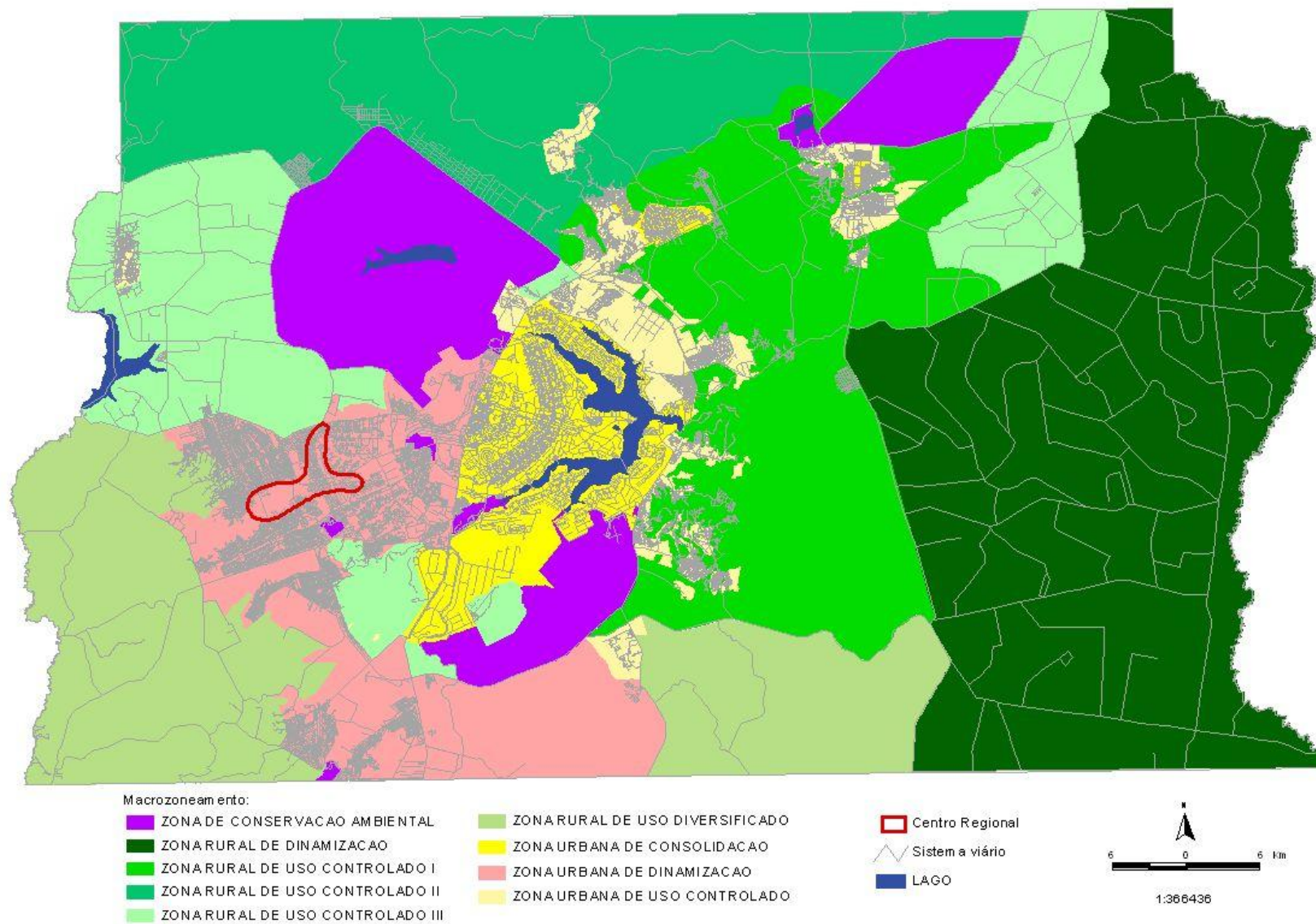
comparação em termos de concepção ao plano de 1997, o que permite verificar mudanças na abordagem, assuntos explorados no Capítulo 6.

5.1.2. O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal de 1997

A identificação do papel do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT/97, Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997, na formação e transformação da centralidade em Brasília é realizada a partir dos elementos de sustentação da centralidade. São constatados nos objetivos, diretrizes e propostas contidas no plano e na sua implementação, as proposições que estão voltadas para a constituição de concentrações de atividades produtivas e para a criação ou fortalecimento de acessibilidade para essas áreas.

Entre os objetivos do PDOT/1997 está a ampliação e descentralização das oportunidades de desenvolvimento das atividades econômicas, com a constituição de novas áreas para a geração de emprego e renda, priorizando sua localização nas proximidades dos núcleos urbanos, e a disseminação no território de oportunidades de desenvolvimento econômico relacionadas aos avanços científicos e tecnológicos. Verifica-se que a questão da concentração de atividades e de empregos na região central de Brasília é, então, percebida como um problema a ser enfrentado, cuja solução procede da distribuição de atividades em todos os núcleos urbanos.

Visando uma melhor distribuição de atividades econômicas no território, o PDOT/1997 propõe a “constituição de um centro urbano de caráter regional, articulando atividades diversificadas na confluência das cidades de Taguatinga, Ceilândia e Samambaia e estimulando a instalação de atividades do setor terciário” (DF, LC nº 17/1997, art. 6º, inciso I). Seguindo a mesma orientação, são indicadas as seguintes estratégias: de reforço da autonomia de cada localidade urbana com a configuração de centros locais; de criação de áreas para programas de desenvolvimento econômico, preferencialmente no eixo oeste/sudoeste, considerado de ocupação prioritária; e de manutenção da destinação para atividades econômicas das áreas constantes do Plano Diretor de Áreas Econômicas.



Mapa 11 - Macrozoneamento do PDOT/1997
 Fonte: Lei Complementar nº 17 de 28 de janeiro de 1997.

Há uma ênfase clara do PDOT/1997 no processo de descentralização das atividades produtivas e dos empregos. A intenção de que novas áreas de concentração de atividades fossem formadas para constituir outras centralidades urbanas pode ser evidenciada em duas de suas propostas principais: de dinamização de um centro regional; e de reforço da autonomia e centralidade própria de cada núcleo urbano, proposta articulada a criação de novas áreas para programas de desenvolvimento econômico.

O novo centro regional foi indicado no macrozoneamento do PDOT/97 como Área de Diretriz Especial, conforme Mapa 11, com a finalidade de fortalecer essa polarização na dinâmica urbana do Distrito Federal, vindo a constituir “um marco simbólico e referência espacial de uma Brasília contemporânea, equilibrando e compartilhando com o Plano Piloto suas funções de centralidade regional” (DF, LC nº 17/1997, art. 35).

O PDOT/1997 busca a consolidação de duas centralidades em Brasília, que o plano indica como polaridades: de um lado o Plano Piloto para o qual foram estabelecidas diretrizes no sentido da revitalização da sua centralidade e da sua consolidação como centro de caráter regional e nacional; e de outro o Centro Regional Taguatinga/Ceilândia/Samambaia apontado como fator de indução ao desenvolvimento do quadrante sudoeste do Distrito Federal, onde ocorreria a ampliação das atividades econômicas, sociais, culturais e de lazer. A implantação do Centro Regional estaria vinculada a projeto urbanístico de revitalização do centro de Taguatinga e articulação com o centro a ser projetado para Águas Claras, em apoio a essa nova área residencial.

Quanto à criação de áreas para atividades econômicas, somente a Área de Inovação Tecnológica teve sua localização indicada no próprio plano, sendo posteriormente incluída no projeto do setor Taquari na Zona Urbana de Uso Controlado. A área estaria destinada aos serviços do terciário avançado, para a implantação de instituições de ensino e pesquisa e de empresas produtoras de bens e serviços de conhecimento, como informática, biotecnologia, novos materiais, microeletrônica, eletrônica, optoeletrônica e engenharia do conhecimento.

Observa-se que no PDOT/1997 estão presentes as preocupações com a manutenção da área do Plano Piloto e com a proteção da bacia do lago Paranoá. Premissas que são incorporadas a sua proposta na forma de restrições quanto ao adensamento da bacia, cujos

projetos deveriam ser precedidos de estudos do Plano de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Objetivando a implementação de suas estratégias, o PDOT/97 cria programas específicos para os quais seria destinada a dotação orçamentária devida, entre eles os que se voltam para o processo de descentralização e formação de novas áreas de centralidade estão:

I - Programa de Implantação do Centro Regional - a ser criado na Zona Urbana de Dinamização, conforme previsto nos arts. 19 e 35 desta Lei, com a função de equilibrar e compartilhar com o Plano Piloto a centralidade do Distrito Federal;

[...]

XIV - Programa de Implantação de Áreas de Desenvolvimento Econômico, com objetivo de disponibilizar, em curto prazo, áreas para a instalação de atividades econômicas, como instrumento de indução ao desenvolvimento econômico, respeitada a legislação ambiental pertinente; (DF, LC nº 17/1997, art. 36).

Os programas definidos visam instrumentar as propostas para sua devida implementação, abrem espaço institucional para que fossem detalhados os projetos e ações específicas de criação de novas áreas para atividades e para que elas pudessem ser articuladas às políticas setoriais.

Com relação à acessibilidade, o PDOT/1997 identifica na estrutura viária um elemento importante na orientação da ocupação dos espaços, apontando para sua necessária otimização. Contudo, não define uma estrutura viária principal a ser considerada prioritariamente, transfere essa tarefa para um momento posterior indicando-a como diretriz do plano. As diretrizes setoriais estabelecidas para os transportes e malha viária incluem: definição de eixos estruturais prioritários ao transporte coletivo; implantação do metrô, dando continuidade a projeto que já havia sido iniciado até como forma de otimização dos investimentos realizados até então; e compatibilização dos projetos de transporte com o uso e ocupação do solo, adequando-os ao desenvolvimento urbano.

O PDOT/1997, também, cria programa específico para o tema, ao qual seria destinada dotação orçamentária devida:

XV - Programa de Implantação de Vias de Integração, objetivando interligar os diversos núcleos urbanos e promovendo melhorias nos sistemas viário e

estruturador existentes, buscando reduzir as distâncias e facilitar o escoamento da produção agrícola, priorizando a ligação entre o Guará e Taguatinga e entre a DF-47 - Estrada Parque do Aeroporto - e a DF-055 - Estrada Parque Vargem Bonita - até a DF-001 - Estrada Parque Contorno (DF, LC nº 17/1997, art. 36).

Observa-se que as melhorias no sistema viário priorizadas não se articulam as demais propostas contidas no plano, são elas a ligação do Guará com Taguatinga que não especifica e a ligação entre a DF-47 e a DF-55, que conectam a Vargem Bonita e o ParkWay com o Plano Piloto. Não se estabelece uma relação coerente do Programa com a criação de acessibilidade para as áreas potenciais como novas centralidades, definidas no próprio plano.

Em suas proposições em relação aos elementos de sustentação da centralidade, a abordagem do PDOT/1997 enfatiza a indicação de áreas para atividades, nesse sentido assume direcionamento claro voltado para a descentralização das atividades e dos empregos no Distrito Federal. Confere destaque ao Centro Regional formado da confluência de Taguatinga/Ceilândia/Samambaia, lógica que privilegia a região mais populosa do DF. Contudo, a proposta não está articulada ao planejamento do sistema viário e transporte, na construção conjunta de uma acessibilidade que fortalecesse essa nova centralidade. Lembramos que o sistema metroviário, ao qual o PDOT/1997 faz referência, foi concebido para melhorar o acesso ao Plano Piloto e não criar acessibilidade nova para essa região.

Ainda, na mesma vertente de criação de áreas para atividades produtivas, o PDOT/1997 propõe a consolidação e formação de Áreas de Desenvolvimento Econômico em todos os núcleos urbanos de Brasília. Aqui, também, não foram estabelecidos critérios ou desenvolvidas proposições que vinculassem a criação dessas áreas a sua ligação com o sistema viário estrutural e o sistema de transporte, de forma que a implantação de atividades fosse sustentada com a sua necessária acessibilidade.

O PDOT/1997 vincula a execução de suas propostas à instituição de programas específicos, que relaciona definindo-os como prioritários. Entretanto, não estabelece prazo para a constituição desses programas, ou mesmo metas para serem alcançadas, a eles não são associados quaisquer mecanismo de acompanhamento, que permitissem controle sobre o atendimento às prioridades que representam. Diante disso, suas proposições são lançadas num campo de indeterminações, sem compromisso com a construção de uma realidade urbana

concreta, cujas repercussões podem ser constatadas no processo de implementação do plano que ocorreu no período de doze anos.

Uma análise mais apurada da implementação do PDOT/1997 no que diz respeito a suas propostas de formação de áreas que se destinam a concentração de atividades - quais sejam: o programa de implantação do Centro Regional e o programa de implantação de Áreas de Desenvolvimento Econômico/ADEs - será objeto do item 5.3 a partir de sua avaliação com relação às transformações na centralidade em Brasília descritas no Capítulo 4.

Quanto ao citado programa de integração do sistema viário, não foi possível o aprofundamento de sua análise na transformação da centralidade, devido à difícil associação das ações priorizadas com a sustentação de centralidades, uma vez que ou são muito abrangentes citando a integração dos diversos núcleos urbanos, não permitindo relacioná-las a criação de acessibilidade para as centralidades; ou são tão específicas, priorizando ligações que não têm qualquer referência às centralidades mencionadas no plano, conforme já mencionado. De qualquer forma esse programa não foi formalizado como um programa de caráter institucional.

5.2. Os Investimentos em Infraestrutura e Elementos de Sustentação da Centralidade

Para exame do papel dos investimentos em infraestrutura do sistema viário, realizados pelo Governo do Distrito Federal, na transformação de centralidade em Brasília, foram identificados os aspectos que envolvem o seu planejamento e mapeadas as obras realizadas desde 1997, início da vigência do PDOT/1997. As obras realizadas são apreciadas em relação aos seus impactos na acessibilidade urbana, elemento de sustentação da centralidade.

5.2.1. Planejamento viário no Distrito Federal

No Governo do Distrito Federal as competências quanto à implantação e manutenção de infraestrutura viária se encontram diluídas em diversos órgãos da administração direta e indireta.

A Secretaria de Estado de Transporte – ST atua sobre o sistema de transporte, sistema viário, trânsito e sobre educação no trânsito. Entre suas competências básicas está a de formulação de proposta para o sistema viário. Integra a estrutura da Secretaria entre outros órgãos o Departamento de Estradas de Rodagem – DER/DF, que é responsável pela implantação e manutenção das rodovias do Distrito Federal.

Também de importância para o setor é a Secretaria de Estado de Infraestrutura e Obras – SO, que juntamente com sua vinculada Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil – Novacap, são responsáveis pelas ações de implantação e manutenção da malha viária dos diversos núcleos urbanos do Distrito Federal, composta de vias classificadas funcionalmente como arteriais, coletoras e locais.

Portanto, as atribuições quanto à rede viária estrutural de Brasília ficam divididas entre essas Secretarias de Estado e seus órgãos vinculados. Não existe uma esfera administrativa de articulação para o planejamento e gestão do seu sistema viário. Mesmo os órgãos de planejamento urbano não são chamados a se posicionar sobre as intervenções e investimentos na infraestrutura do sistema viário, sendo que obrigatoriamente nos projetos de parcelamento são consultados o DER/DF e a Novacap, acerca de possíveis interferências do empreendimento no sistema viário implantado e quanto ao seu impacto sobre o tráfego.

A complexidade de gestão do sistema aumenta considerando que algumas das rodovias que integram a rede viária estrutural de Brasília são rodovias federais, portanto, de competência do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte – DNIT. De maneira que nessa área é preciso lidar com esferas de governo distintas e políticas setoriais nem sempre articuladas.

Num ambiente institucional de competências diluídas, não tem se desenvolvido uma prática de planejamento para o sistema viário. A realização de intervenções e obras viárias segue a programação específica de cada órgão envolvido, que avalia demandas pontuais ou

atende Planos de Governo que refletem compromissos firmados durante campanha eleitoral. Nesse contexto, as próprias empresas privadas de construção civil (empreiteiras) encontram um campo aberto para apresentarem suas sugestões de uma agenda programática de obras viárias.

Com relação às proposições do planejamento urbano para o sistema viário, lembramos que o PDOT/1997 não apresentou propostas específicas a serem implementadas, apenas estabeleceu a criação de um Programa no âmbito do qual seriam tratadas as questões relativas ao sistema viário e transporte, que nunca chegou a ser instituído de fato.

Apesar de reconhecida a importância da rede viária estrutural na indução da ocupação urbana, não ocorre a devida aproximação entre o planejamento urbano e a programação de intervenções e obras viárias. A desarticulação institucional e a falta de instrumentos mais eficazes, que possibilitem a vinculação entre os diversos planejamentos setoriais no Governo do Distrito Federal, podem ser apontadas como causas desse quadro.

Ao longo dos doze anos de vigência do PDOT/1997 foram realizadas importantes obras de estruturação do sistema viário de Brasília, contudo elas não integram um planejamento global para o setor. A maior parte são obras que redimensionaram o sistema com a finalidade de lhe conferir maior fluidez, desafogar pontos de saturação ou de estrangulamentos, criando soluções pontuais sem articulação com diretrizes de uso e ocupação do solo urbano ou com objetivos quanto à descentralização das atividades e criação de novas polaridades.

Recentemente, o caos no transporte coletivo do Distrito Federal, altamente ineficiente, impôs ao Governo local a necessidade de buscar soluções para o setor, que inclui necessariamente intervenções no sistema viário. Nessa direção foi desenvolvido o Programa Brasília Integrada, que tem como objetivo a melhoria do sistema de transporte coletivo no Distrito Federal, no âmbito do qual se encontra em execução o Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal – PTU-DF, financiado com recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

Nesse quadro, o planejamento do sistema viário praticado hoje pelo Governo do Distrito Federal está atrelado às demandas do sistema de transporte e aos financiamentos

obtidos para a execução desses programas. Seguindo essas determinações, as obras viárias não têm sido programadas de forma articulada as intenções para a ocupação urbana, que em suas diretrizes envolve a descentralização das atividades e dos empregos na promoção de novas áreas de centralidade. Não se observa a realização de um planejamento urbano e viário conjunto em que os investimentos realizados no sistema viário viessem a apoiar a constituição de novas áreas de concentração de atividades.

5.2.2. Obras no sistema viário de Brasília executadas no período de 1997 a 2009

Tendo em vista as características peculiares do sistema viário de Brasília, conforme já apresentado, os investimentos realizados pelo Governo do Distrito Federal nesse setor são executados tanto pela Novacap, que atua sobre a malha urbana, como pelo DER/DF, que tem como competência a malha rodoviária.

Para os fins dessa investigação, foram levantadas as obras viárias executadas por esses órgãos nos últimos doze anos, a partir da promulgação do PDOT/1997, e direcionada a coleta de dados sobre as intervenções de médio e grande porte, que geralmente podem ser associadas ao direcionamento de fluxos no espaço urbano.

Diante disso, foram selecionados os dados das obras de melhorias viárias executadas que estabelecem novas conexões ou promovem o aumento da capacidade de fluxo das vias, como construção de novas vias de conexão e de vias marginais; construção de pontes e viadutos; duplicação de vias; alargamento de vias com pavimentação de outras faixas; alargamento de pontes e viadutos; e construção de acessos viários. Trata-se de implantação de adequações no sistema viário e de novos arranjos que alteram ou reforçam as possibilidades de acesso, conferida pelas conexões entre as áreas, impactando a ocupação urbana.

As obras que envolvem pavimentação de via, recuperação de pavimentação e aquelas relacionadas à urbanização de bairros não foram selecionadas para análise, uma vez que, apesar de representarem uma melhoria geral na acessibilidade, a grande maioria delas não pode ser relacionada à formação e sustentação de centralidades.

O Mapa 12 e a Tabela 13 apresentam as obras de melhorias viárias aqui definidas que foram executadas no período, evidenciando o quadro geral de incremento, alterações e adequações no sistema viário que afetam as conexões entre as diversas localidades do Distrito Federal e a formação de áreas de centralidade intraurbana nos últimos doze anos. As obras foram analisadas em relação aos eixos de transporte²⁰, no sentido de verificar qual acessibilidade elas estão reforçando no espaço urbano do DF.

Constata-se a concentração de obras na região central e no eixo oeste de transporte, nesse último elas ocorrem principalmente no quadrilátero formado pelas vias EPNB, EPCT (Pistão Sul/Norte), EPCL e EPIA. Tal direcionamento dos investimentos contribui para facilitar o acesso ao Plano Piloto, reforça a lógica que leva a centralização de empregos e de atividades e ao fortalecimento dessa centralidade.

Contudo, ocorre uma grande remodelação do espaço urbano e da região central com a implantação da 3ª ponte e do seu conjunto viário complementar, que envolve duplicações de vias e construção de viadutos na via L4-N/S e a duplicação de vias e construção de viadutos e nova via na conexão com os parcelamentos localizados na APA da bacia do rio São Bartolomeu, no eixo leste de transporte.

Esse complexo viário estabelece um novo eixo de ligação norte/sul no Plano Piloto, melhorando a acessibilidade das suas áreas urbanas como um todo ao criar uma nova alternativa para a circulação interna, além de realizar a conexão com o trecho da EPIA entre EPNB e balão do Torto. A região da EPIA tem sua acessibilidade incrementada pelas melhorias viárias associadas a 3ª ponte, uma vez que são estabelecidas novas alternativas para seu acesso em relação ao Plano Piloto e a região do Lago Sul e demais localidades do eixo leste de transporte, áreas de concentração de população de média e alta renda.

Na ligação com os parcelamentos na região do São Bartolomeu, o eixo leste de transporte, as melhorias no sistema viário em complementação a 3ª ponte vêm garantir sua articulação com o Plano Piloto, integrando essa ocupação, em sua grande maioria implantada de forma irregular, ao centro da metrópole, que se vê assim reforçado em seu papel.

²⁰ Os eixos de transporte no DF estão indicados na Figura 7 do item 4.3.1.

As melhorias viárias realizadas na própria EPIA, como diversos viadutos e as obras nas BR-020 e BR-040, constituem em reforço de sua acessibilidade como eixo de articulação entre o Plano Piloto e a maior parte dos núcleos urbanos do Distrito Federal.

Observa-se, ainda, que melhorias viárias foram realizadas na ligação da região do entorno sul do Distrito Federal com o Gama e Santa Maria. Certamente a melhor acessibilidade em relação a essa localidade urbana reforça a formação de uma centralidade para essas áreas periféricas, conforme constatada nos dados sobre deslocamentos da população em direção ao Gama.

A duplicação da BR-070 se justifica nas relações metropolitanas de Brasília, na necessidade de articular o entorno oeste do Distrito Federal, a região de Águas Lindas de Goiás, a sua maior centralidade intraurbana. Enquanto que a duplicação da BR-060 tem relações mais evidentes com a escala regional, uma vez que a rodovia estabelece a ligação de Brasília com a cidade de Goiânia.

Tabela 13 - Obras no sistema viário do Distrito Federal no período de 1997 a 2009 concluídas

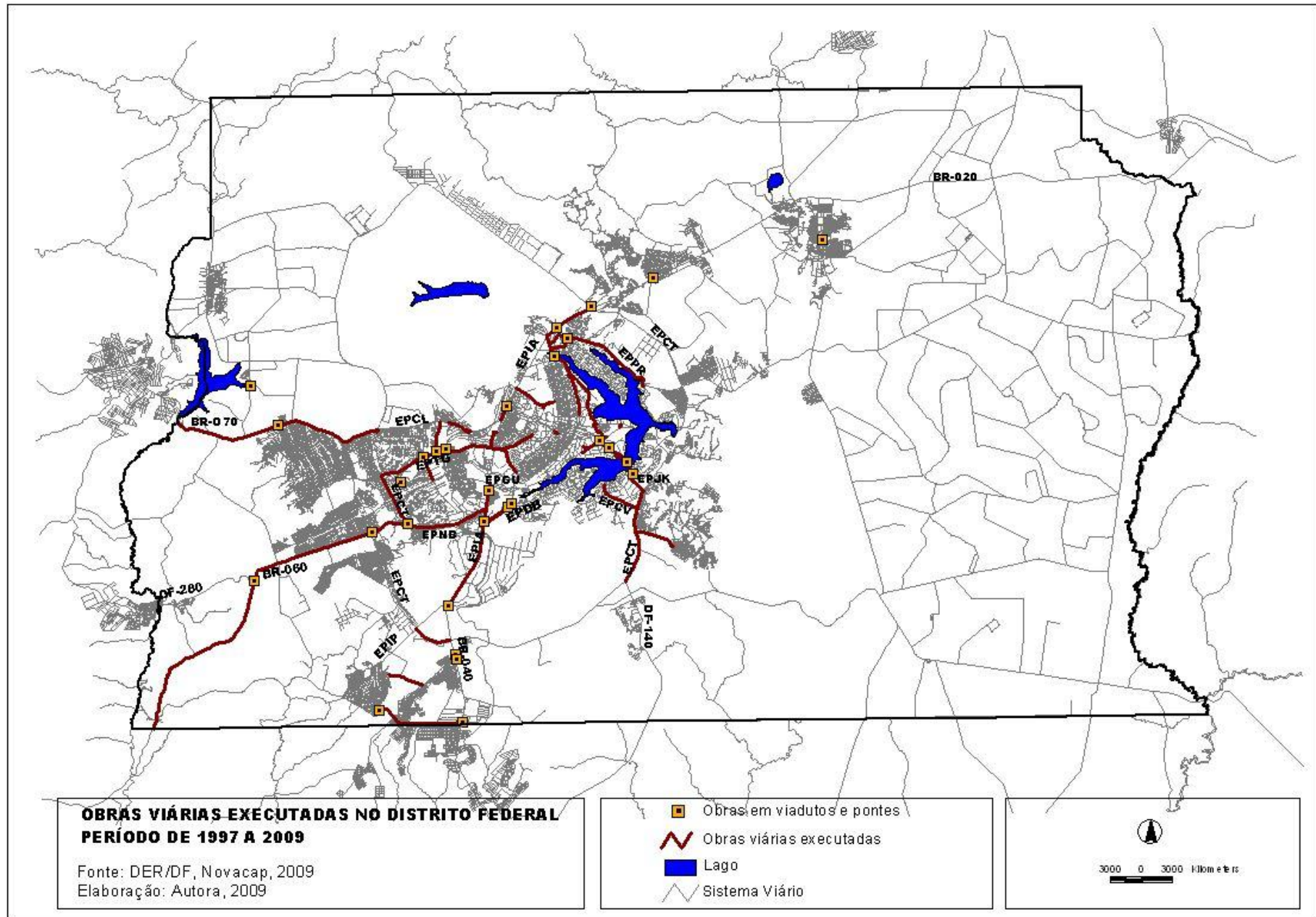
EIXO(*)	ANO	OBRA VIÁRIA	LOCALIZAÇÃO	DESCRIÇÃO	ORGÃO RESP.
CENTRO	1998	Alargamento de via	DF-001	Implantação e pavimentação de 4ª faixa da Ponte do Braguetto	DER/DF
CENTRO	1999	Construção de via	DF-061	EPAA e sua ligação com a via do Autódromo	DER/DF
CENTRO	1999	Construção de viaduto	DF-003	Viaduto Candangolândia - construção de um viaduto de concreto armado na intersecção da EPIA com acesso norte à Candangolândia	DER/DF
CENTRO	1999	Alargamento de via	DF-003	Implantação e pavimentação da 3ª faixa na EPIA, trecho da EPGU e EPDB	DER/DF
CENTRO	2000	Construção de viaduto	DF-025 e DF-047	Balão do Aeroporto - construção de dois viadutos, viaduto Sul na EPDB e viaduto norte na EPAR	DER/DF
CENTRO	2000	Construção de via	EPP	Implantação de via de ligação entre estrada de Hotéis de Turismo e EPP	NOVACAP
CENTRO	2000	Duplicação de via	L 4 Sul	Sistema viário complementar a 3ª Ponte - duplicação da via L 4 Sul trecho próximo do acesso ASBAC e viaduto do Presidente	NOVACAP
CENTRO	2000	Construção de via	L 4 Norte	Sistema viário complementar a 3ª Ponte - com a implantação de ligação da L 2 e L 4 Norte	NOVACAP
CENTRO	2000	Construção de via	L-2 Norte e Eixo W Norte	Implantação e pavimentação da via de ligação L 2 / Eixo rodoviário	NOVACAP
CENTRO	2000	Alargamento de via	Setor Policial Sul	Implantação de 3ª faixa estrada via do Setor Policial Sul – sentido Leste/Oeste	NOVACAP
CENTRO	2000	Construção de via	Setor de Clubes Sul	Implantação da av. Beira Lago via de contorno	NOVACAP
CENTRO	2001	Construção de viaduto	DF-007 e DF-005	Construção de dois viadutos (leste oeste) na interseção da EPT com a EPPR	DER/DF
CENTRO	2001	Construção de via	L 4 Sul	Sistema viário complementar a 3ª Ponte - Pista de ligação da Av. L 4 Sul com a AFS 7 próximo do STJ e TRT	NOVACAP
CENTRO	2002	Construção de ponte	Lago Sul	3ª Ponte rodoviária do Lago Sul	NOVACAP

EIXO(*)	ANO	OBRA VIÁRIA	LOCALIZAÇÃO	DESCRIÇÃO	ORGÃO RESP.
CENTRO	2003	Duplicação de via	L 4 Norte	Sistema viário da 3ª Ponte - duplicação da L 4 Norte e implantação da ligação EPCT/EPDB.	NOVACAP
CENTRO LESTE	2003	Construção de via construção de viaduto	Ponte JK	Sistema viário complementar a 3ª Ponte – construção de acessos à Ponte JK – 3ª Ponte no Lago Sul, nos setores de Clubes Sul e SHI Sul QL 24/26, com a construção de três viadutos	NOVACAP
CENTRO	2004	Construção de viaduto	Eixo Monumental	Viaduto Eixo Monumental/Rodoferroviária - construção de viaduto na interseção do eixo Monumental e EPIA	DER/DF
CENTRO	2005	Construção de acesso viário	Eixo Monumental	Viaduto Eixo Monumental/Rodoferroviária - construção do sistema viário complementar	DER/DF
CENTRO	2005	Construção de via	Asa Norte	Implantação de via de ligação das Quadras 900 norte à via de Contorno do SRPN	DER/DF
CENTRO	2005	Duplicação de via	L 4 Norte	Sistema viário da 3ª Ponte - duplicação da Via L 4 Norte – Continuação	NOVACAP
CENTRO	2005	Construção de via	N 2	Sistema viário da 3ª Ponte - Implantação de via de ligação da Avenida das Nações à via N 2 na Vila Planalto	NOVACAP
CENTRO	2006	Duplicação de via	S 3	Duplicação da via S 3 entre o SCS-B e o SRTV no trecho que liga a W 3 Sul	NOVACAP
CENTRO	2006	Duplicação de via	L 3 Norte	Duplicação da via L 3 Norte da UNB ao final da Asa Norte	NOVACAP
NORTE	1998	Alargamento de via	DF-003	Pavimentação da 3ª faixa de tráfego na DF-003 no trecho balão do Colorado/balão do Torto.	DER/DF
NORTE	1998	Alargamento de viaduto	DF-003	Restauração e alargamento de uma ponte (pista norte) e dois viadutos na DF-003 no trecho balão do Colorado/balão do Torto sobre FCA.	DER/DF
NORTE	2000	Construção de viaduto	DF-003	Balão do Colorado - construção de dois viadutos na EPIA, norte e sul	DER/DF
NORTE	2000	Construção de viaduto	BR-020	Construção de viaduto na BR-020 no acesso sul a Sobradinho, viadutos norte e sul.	DER/DF
NORTE	2005	Construção de Ponte	Planaltina	Construção de ponte em via de ligação entre Planaltina/Arapoanga/Vale do Amanhecer/Unai-MG sobre o córrego Atoleiros	NOVACAP
LESTE	2002	Duplicação de via	DF-001	Duplicação da EPCT no trecho compreendido entre a EPCV até a DF-463.	DER/DF
LESTE	2003	Construção de via	EPJK	Sistema viário da 3ª Ponte - implantação da ligação EPCT/EPDB.	NOVACAP
LESTE	2005	Construção de via	EPJK	Sistema viário da 3ª Ponte - Obras complementares de implantação da via de ligação EPDB e EPCT	NOVACAP
LESTE	2007	Duplicação de via	DF-005	Duplicação e recuperação da EPPR ao longo do Setor de Mansões do Lago	DER/DF
LESTE	2008	Duplicação de via	DF-001	Duplicação e restauração da DF-001 no trecho entre DF-035 e DF-140	DER/DF
LESTE	2008	Duplicação de via	DF-001	Duplicação e restauração da DF-001 trecho DF-035 a DF-027	DER/DF
SUL	1997	Duplicação de via	DF-290	Duplicação de via no acesso ao Gama	DER/DF
SUL	1998	Construção de viaduto	DF-003/DF-025	Construção de viaduto interligando as margens da EPIA com a EPDB	DER/DF
SUL	1998	Construção de ponte	DF-290	Construção de uma ponte na pista norte da DF-290, sobre o córrego Alagado	DER/DF
SUL	1999	Alargamento de via	DF-003	Complementação da 3ª faixa na DF-003, trecho até EPIP	DER/DF
SUL	2001	Construção de viaduto	BR-040	Construção de dois viadutos (sul e norte) na BR-040 de acesso a Santa Maria	DER/DF
SUL	2005	Construção de acesso viário	BR-040	Construção de acesso viário DF-290/BR-040	DER/DF
SUDOESTE	1997	Duplicação de via	BR-060	Duplicação de trecho da rodovia entre a DF-001 e a DF-280	DER/DF
SUDOESTE	1999	Alargamento de via, de viaduto e de ponte	DF-075	Implantação e pavimentação da 3ª faixa na EPNB nos dois sentidos. Alargamento de viaduto na EPNB sobre o trecho da RFFSA e de ponte sobre o córrego Vicente Pires/riacho fundo sentido norte-sul.	DER/DF

EIXO(*)	ANO	OBRA VIÁRIA	LOCALIZAÇÃO	DESCRIÇÃO	ORGÃO RESP.
SUDOESTE	2000	Construção de viaduto	DF-001 e BR-060	Construção de viaduto na EPCT em seu entroncamento com a rodovia BR-060, ligando Samambaia, Riacho Fundo e Recanto das Emas.	DER/DF
SUDOESTE	2001	Construção de viaduto	DF-075 e DF-001	Construção de dois viadutos (leste oeste) na interseção da EPNB com a EPCT.	DER/DF
SUDOESTE	2004	Construção de viaduto	BR-060	Construção de viaduto na BR-060 no entroncamento com a DF-280	DER/DF
SUDOESTE	2005	Duplicação de via	BR-060	Duplicação da BR-060, Brasília-Goiânia	DER/DF
SUDOESTE	2005	Construção de acesso viário	BR-060	Construção de acesso viário DF-280/BR-060	DER/DF
OESTE	1997	Duplicação de via	BR-070	Duplicação de três trechos entre Av. comercial Norte de Taguatinga até a DF-180; entre a Av. Comercial Norte de Taguatinga e o acesso a Taguatinga Norte; e entre o Km 12,5 e o Km 20.	DER/DF
OESTE	1998	Construção de viaduto	DF-085	Construção de dois viadutos na EPTG sobre a FCA, trecho Guarã – Taguatinga (marginais norte e sul)	DER/DF
OESTE	1999	Alargamento de via Alargamento e Construção de ponte e viaduto	DF-085	Implantação e pavimentação da 3ª faixa na EPTG nos dois sentidos. Construção de duas pontes nas vias marginais norte e sul e restauração e alargamento de duas pontes nas pistas norte e sul sobre o córrego Samambaia. Alargamento de viaduto na EPTG sobre o trecho da RFFSA	DER/DF
OESTE	2002	Construção de viaduto	Águas Claras	Construção de viaduto em concreto armado na Av. Castanheiras, rua Tamboril em Águas Claras.	DER/DF
OESTE	2003	Construção de via marginal	DF-001	Implementação de vias marginais no Pistão Sul	DER/DF
OESTE	2003	Construção de via	DF-085	Implantação de via marginal na EPTG	DER/DF
OESTE	2004	Construção de viaduto	Águas Claras	Construção de viaduto interligando Taguatinga e Águas Claras - Viaduto sobre a linha do metrô na av. Copaíba entre a Av. das Araucárias e Av. Castanheiras	DER/DF
OESTE	2004	Construção de via marginal	DF-085	Implantação de via marginal na EPTG – continuação das obras	DER/DF
OESTE	2005	Duplicação de via	DF-087	Duplicação de via EPCL entre a EPTG e EPCL.	DER/DF
OESTE	2005	Alargamento de via	DF-001	Implantação de 3ª faixa no Pistão Sul	DER/DF
OESTE	2005	Duplicação de via	DF-079	Duplicação da EPVP trecho compreendido entre a sua interseção com a EPTG à av. Castanheiras	DER/DF
OESTE	2005	Construção de Ponte	DF-180	Construção de ponte no Ribeirão das Pedras, direção Brazlândia	DER/DF
OESTE	2006	Construção de acesso viário	BR-070	Implantação de acesso no entroncamento da BR-070 com a via 08 do Setor de Indústria da Ceilândia	NOVACAP
OESTE	2007	Duplicação de via	M 3 Sul/Norte	Duplicação de via M-3 Sul/Norte em Ceilândia	NOVACAP
OESTE	2007	Construção de viaduto	BR-085	Complexo Viário Israel Pinheiro - construção de viaduto na entrada de Águas Claras na EPTG com ligação para Águas Claras – EPVP	NOVACAP
OESTE	2007	Construção de via marginal	DF-095	Construção de via marginal na EPCL trecho do Km 0 ao Km 6	NOVACAP
OESTE	2008	Alargamento de via	SAI	Prolongamento e ampliação com implantação da 3ª faixa de acesso aos trechos 1, 2, 3 e 4.	NOVACAP
OESTE	2008	Construção de acesso viário	DF-085	Complexo Viário Israel Pinheiro - Construção de acesso viário do viaduto	DER/DF

(*) Corresponde aos eixos de transporte indicados na Figura 7 do Item 4.3.2.

Fonte: Relatórios de Atividades - DER/DF e Novacap
Organização da autora, 2009.



Mapa 12 -Obras viárias de médio e grande porte executadas no período de 1997 a 2009

5.3. Implementação de Propostas quanto a Centralidade em Brasília: o Centro Regional e as Áreas de Desenvolvimento Econômico

Identificadas as propostas do planejamento urbano, contidas no PDOT/1997, para a formação de novas áreas de centralidade em Brasília e mapeadas as obras viárias executadas no período de vigência do plano, conforme apresentado anteriormente, seguimos na investigação no sentido de verificar em que medida a implementação dessas propostas atende a elementos de sustentação da centralidade. Essa é uma análise necessária para averiguar a convergência entre planejamento urbano e execução de obras viárias, instrumentos de intervenção no espaço urbano do Governo do Distrito Federal, na transformação da centralidade em Brasília.

A apreciação das propostas quanto à centralidade envolve os Programas de implantação do Centro Regional e das Áreas de Desenvolvimento Econômico - ADEs. Convém assinalar que apenas as ADEs vieram a ser de fato implantadas e puderam ser examinadas em relação aos elementos de sustentação da centralidade.

5.3.1. Programa de Implantação do Centro Regional

O Centro Regional formado da confluência de Taguatinga/Ceilândia/Samambaia teve sua localização indicada no macrozoneamento do PDOT/97, do qual consta como uma Área de Diretriz Especial a ser dinamizada. Contudo, sua localização e diretrizes de ocupação foram detalhadas nos Planos Diretores Locais²¹ desses três núcleos urbanos, compreendendo em sua abrangência as suas respectivas áreas centrais e uma nova área para parcelamento urbano, conforme consta da Figura 8 do PDL de Ceilândia – Centralidades e Acessos.

²¹ O Plano Diretor Local juntamente com o PDOT constituíam os instrumentos de planejamento urbano do Distrito Federal segundo a Lei Orgânica do DF. Eram complementares em seus conteúdos, cumprindo ao PDL a definição de parâmetros de uso e ocupação do solo para cada núcleo urbano do Distrito Federal. Recentemente, com a Emenda a Lei Orgânica nº 49 o sistema de planejamento do DF foi alterado passando a constituir dos seguintes instrumentos: Plano Diretor de Ordenamento Territorial – PDOT, plano nos moldes do Estatuto da Cidade elaborado para todo o território do DF; Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS, de abrangência para o conjunto das áreas urbanas a exceção das localidades inseridas na poligonal de tombamento do conjunto urbanístico que terá sua regulação quanto ao uso e ocupação do solo definida no Plano de Preservação; Planos de Desenvolvimento Local - PDL, instrumento elaborado para as unidades de planejamento – divisão do território proposta pelo PDOT/2009 - com definição e planificação das obras públicas para as localidades; e a Lei de Parcelamento do Solo.

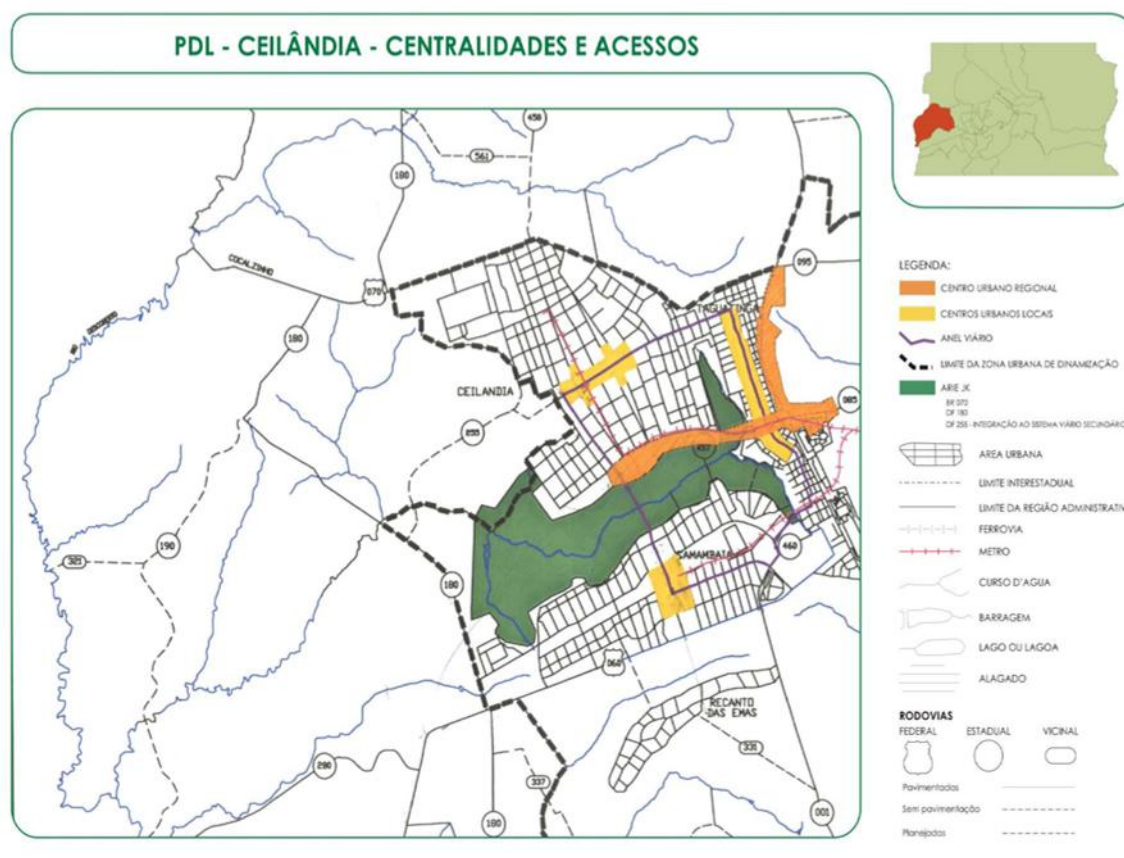


Figura 8 - PDL de Ceilândia - Centralidades e Acessos
 Fonte: Plano Diretor Local de Ceilândia – PDTU/ST, 2008b

Os PDLs em questão estabelecem diretrizes no sentido de criação de áreas para atividades regionais diversificadas ao longo da Avenida Elmo Serejo e de implantação de um complexo de diversões, esporte, cultura e turismo às margens da Estrada Parque Contorno – EPCT, no trecho entre a Estrada Parque Taguatinga – EPTG e a Estrada Parque Ceilândia – EPCL, propostas que originaram os projetos do Centro Regional e do Taguaparque, respectivamente.

O projeto de Centro Regional, que chegou a ser elaborado no período de vigência do PDOT/1997, compreende o parcelamento de área desocupada entre os núcleos urbanos de Ceilândia, Taguatinga e Samambaia. Hoje, ao longo da Avenida Elmo Serejo existem áreas residenciais, supermercados, pequenos comércios, clube, terminal de ônibus, Academia da Polícia Civil, subestação da CEB e complexo de esportes com ginásio e estádio de futebol (Figura 9). No entanto, essa área não reflete a centralidade na sua articulação com os núcleos urbanos vizinhos, pois atualmente sua função principal é de passagem, incluindo-se na rota das viagens da Ceilândia e Samambaia para o Plano Piloto e vice-versa.

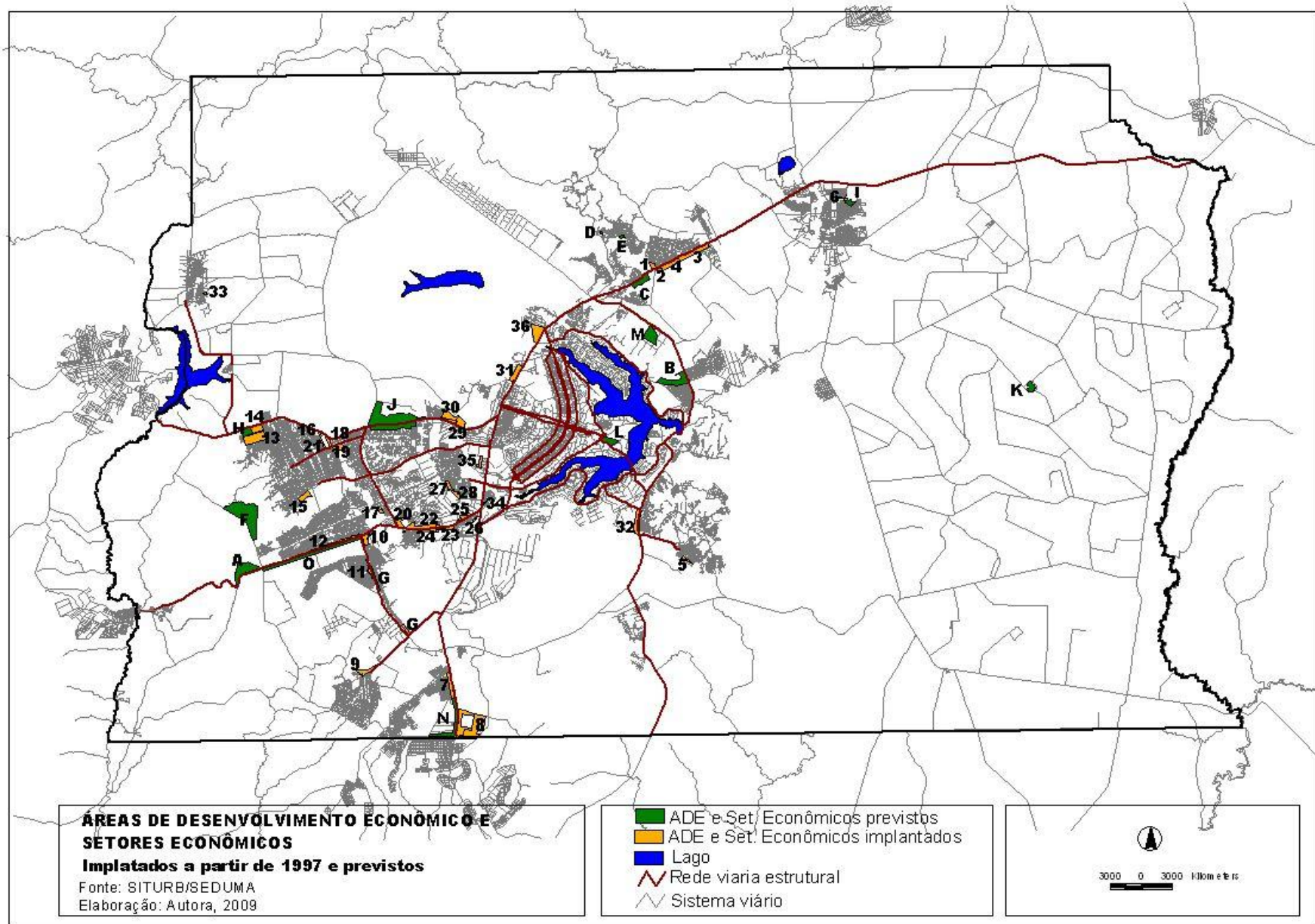
Contudo, decorridos 12 anos da promulgação do PDOT não foram adotadas medidas para a sua implantação, apesar da formulação do projeto e de reconhecida sua importância para uma parcela significativa da população de menor renda, para a qual seriam representativos os benefícios de uma centralidade intraurbana, com a oferta de empregos e serviços mais próximos da residência. O diagnóstico elaborado para a revisão do PDOT/1997 (SEDUMA, 2007, p. 71) constatou que as atividades pretendidas para esta área implantaram-se ao longo do Pistão Sul de Taguatinga, da EPIA, da EPNB e da EPTG. As intenções de descentralização de atividades produtivas e de emprego em relação ao Plano Piloto e de compartilhamento da centralidade regional com essa área não se transformaram em ações que viessem a promover a centralidade de Taguatinga, de forma a alcançar o almejado equilíbrio tão enfatizado no plano.

5.3.2. Programa de Implantação das Áreas de Desenvolvimento Econômico

O Programa de Implantação de Áreas de Desenvolvimento Econômico previsto no PDOT/97 tinha por finalidade a disponibilização, em curto prazo, de áreas para a instalação de atividades econômicas. Buscava induzir o desenvolvimento econômico de forma descentralizada, com distribuição de atividades e oportunidades de emprego junto aos diversos núcleos urbanos do Distrito Federal.

Ao longo dos doze anos de vigência do PDOT/1997, foram criadas aproximadamente de trinta e seis novas áreas²² em todo o DF destinadas a implantação de atividades econômicas, identificadas como Áreas de Desenvolvimento Econômico - ADE, Setores Econômicos e Polos (Mapa 13 e Tabela 14). A oferta expressiva de terrenos para atividades produtivas, que o conjunto dessas novas áreas representa, poderia nos levar a concluir pelo grande sucesso da proposta. Contudo, a vinculação dessa oferta aos objetivos de descentralização de atividades e fortalecimento das centralidades de cada núcleo urbano não se mostra tão óbvia quando analisado o seu processo de criação e de implantação.

²² Tendo em vista que o programa não foi estruturado, não foi possível precisar o número de áreas que podem ser relacionadas à estratégia estabelecida no PDOT/1997,



Mapa 13 - Áreas de Desenvolvimento Econômico e Setores Econômicos no Distrito Federal: implantados e previstos

Tabela 14 - Áreas de Desenvolvimento Econômico e Áreas Econômicas no Distrito Federal implantadas (consolidadas ou não) e previstas

ÁREAS E SETORES ECONÔMICOS IMPLANTADOS		ÁREAS E SETORES ECONÔMICOS PREVISTOS	
1	SUBZONA INDUSTRIAL 4 - SZI/SOBRADINHO	A	POLO DO CONHECIMENTO
2	SUBZONA INDUSTRIAL 1B - SZI/SOBRADINHO	B	ÁREA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO LAGO NORTE
3	SUBZONA INDUSTRIAL 1A - SZI/SOBRADINHO	C	SUBZONA INDUSTRIAL 3 – SZI/SOBRADINHO
4	SETOR DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE SOBRADINHO	D	SUBZONA INDUSTRIAL 6 - SZI/SOBRADINHO
5	ÁREA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE SÃO SEBASTIÃO	E	SUBZONA INDUSTRIAL 5 - SZI/SOBRADINHO
6	SETOR DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE PLANALTINA	F	ÁREA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO OESTE SAMAMBAIA
7	ÁREA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE SANTA MARIA	G	ÁREA DE DES. ECONÔMICO RIACHO FUNDO II/2ª e 3ª Etapa
8	POLO JK	H	ÁREA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DESCOBERTO
9	ÁREA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MÚLTIPLAS ATIVIDADES DO GAMA	J	ÁREA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO ESTRUTURAL
10	ÁREA DE DESENV. ECONÔMICO DO RIACHO FUNDO II 1ª etapa	I	ÁREA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO PLANALTINA
11	ÁREA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO RECANTO DAS EMAS	L	POLO DE CIÊNCIA TECNOLOGIA DO DF
12	ÁREA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUL DE SAMAMBAIA	K	POLO AGRO-INDUSTRIAL DO RIO PRETO
13	SETOR DE INDÚSTRIA DE CEILÂNDIA	M	SETOR DE ALTA TECNOLOGIA - SAT
14	SETOR DE MATERIAIS DE CONSTRUÇÃO	N	ÁREA ECONÔMICA MEIRELES
15	ÁREA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO CENTRO NORTE	O	POLO ATACADISTA
16	SETOR DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO SETOR "M" NORTE		
17	SETOR DE OFICINAS E SUL		
18	SETOR OFICINAS "H" NORTE		
19	QUADRA INDUSTRIAL - QI		
20	QS 9		
21	SETOR AUXILIAR DE GARAG/OFFICINAS E COMÉRCIO AFIM - SAGOCAN		
22	ÁREA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO ÁGUAS CLARAS		
23	ÁREA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NÚCLEO BANDEIRANTE		
24	SETOR PLACA DAS MERCEDES		
25	SETOR DE INDÚSTRIA BERNARDO SAYÃO - SIBS		
26	SETOR DE OFIC. E PEQUENAS INDÚSTRIAS DO NÚCLEO BANDEIRANTE		
27	SETOR DE OFICINAS DO GUARÁ- SOF GUARÁ		
28	POLO DE MODAS		
29	SETOR COMPLEMENTAR DE INDÚSTRIA E ABASTECIMENTO - SCIA		
30	CIDADE DO AUTOMÓVEL		
31	SETOR DE OFICINAS - SOF NORTE		
32	POLO VERDE		
33	SETOR DE OFICINAS DE BRAZLÂNDIA		
34	QUADRA DE OFICINAS CANDANGOLÂNDIA - QOF		
35	SETOR DE OFICINAS - SOF SUL		
36	POLO CAPITAL DIGITAL		

Fonte: SITURB

Organização da autora, 2009

Primeiramente, cumpre observar que não houve de fato a instituição de um programa de implantação de ADEs, ou mesmo estudos nesse sentido, conforme prevê o PDOT/1997. O processo de criação das áreas para atividades econômicas não foi fundamentado por um planejamento abrangente, no qual critérios técnicos fossem avaliados na seleção de suas localizações e das atividades para instalação. A destinação de áreas e a formulação de projetos urbanísticos dos respectivos parcelamentos seguem, em geral, demandas de grupos locais e interesses específicos. Correspondem, muitas vezes, a um atendimento pontual de motivação política, como de solicitação de área para instalação de oficinas mecânicas, de confecções, de depósitos de materiais de construção, etc.. A única área cuja localização é indicada no PDOT/1997, apesar de incluída no projeto do Setor Habitacional Taquari como Setor de Alta Tecnologia – SAT, ainda não foi efetivada.

A implantação das áreas econômicas vem a ser base do Programa de Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável do DF – PRÓ/DF²³, instituído em 1999 pelo Governo do Distrito Federal, com o intuito de incentivar qualquer iniciativa empresarial produtiva, sob a forma de apoio a instalação de novo empreendimento ou realocização de empresa já existente. O objetivo do Programa era o de fomentar o desenvolvimento econômico e promover a descentralização do investimento e das oportunidades de trabalho, incentivando as atividades, especialmente, de micro, pequenos e médios empresários locais. Em 2003, o Programa foi reformulado e lançado como PRÓ/DF II²⁴, passando a apoiar além da implantação e realocização, também a modernização e reativação de empreendimentos produtivos.

Por meio do PRÓ/DF as unidades imobiliárias criadas nas Áreas de Desenvolvimento Econômico e nos Setores Econômico são repassadas a empresas beneficiadas, por concessão de direito real de uso, com a opção de compra oferecida pela Terracap, mediante desconto de até 90% do preço do terreno, condicionado ao atendimento de algumas metas pré-estabelecidas.

São poucos os dados disponíveis sobre a execução do Programa, aqueles computados pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Turismo - SEDET, sua gestora, são oriundos das Cartas Consultas, documento apresentado pelo interessado que descreve o

²³ Lei nº 2.427, de 14 de julho de 1999.

²⁴ Lei nº 3.186, de 29 de setembro de 2003.

empreendimento e suas características visando a obtenção dos benefícios, sendo que as selecionadas passam a traduzir os compromissos a serem cumpridos pelo beneficiado, portanto, não correspondem ao que de fato foi executado. Esses dados não informam sobre a efetividade das empresas em alcançar os objetivos e metas que se propuseram. A inexistência de acompanhamento sistemático dos empreendimentos contemplados atesta a fragilidade do PRÓ/DF, cujas medidas de incentivo consistem fundamentalmente na concessão de lote em parcelamentos, na sua maior parte sem infraestrutura implantada, e de incentivos fiscais e tributários.

A concessão de lotes para as empresas contempladas no PRÓ/DF, a exemplo dos lotes residenciais concedidos no programa de assentamento, mostra como o Governo do Distrito Federal, mais uma vez, utiliza de suas reservas fundiárias como instrumento de políticas públicas. Contudo, a precariedade na implantação das Áreas de Desenvolvimento Econômico – ADE, não nos permite associá-las à promoção do desenvolvimento econômico dos núcleos urbanos do Distrito Federal, o que nos leva a concluir pela pouca eficácia do Programa, cujo resultado mais efetivo foi a transferência de importantes reservas fundiárias do poder público para particulares.

O Documento Técnico da Revisão do PDOT/1997 (SEDUMA, 2007, p. 60) indica que muitas das ADEs não se encontram consolidadas. Entre os fatores apontados que contribuem para o cenário de risco e incertezas sobre essas áreas está: o processo de venda dos lotes pelos contemplados do programa no momento em que obtiveram a escritura; o fato de poucos terem instalado as empresas no período em que o contrato estabelecia como obrigatório; a paralisação das atividades de muitos dos empreendimentos em menos de um ano após sua instalação; e a não implantação da infraestrutura urbana (iluminação pública, pavimentação, calçadas, saneamento), o que acaba trazendo transtornos em termos de acesso e restrições quanto a instalação da atividade.

A situação precária das ADEs, em termos de implantação e de consolidação, e a necessidade de buscar financiamento para dotar essas áreas de infraestrutura urbana levaram o Governo do Distrito Federal a propor, junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID, o Programa de Infraestrutura e Saneamento Básico em ADEs do DF. O Programa contemplará apenas 17 ADEs, identificadas como aquelas que oferecem grande potencial para atividades econômicas, conforme indicadas na Tabela 15.

Tabela 15 - Áreas de Desenvolvimento Econômico a serem contempladas pelo Programa de Infraestrutura e Saneamento

ÁREAS E SETORES ECONÔMICOS	Localização – RA	Associação a eixo de transporte	Destinação prevista	Porte do empreend.
1 ADE Águas Claras	Taguatinga – RA III	SIM	Atividades empresariais diversificadas	M
2 ADE Centro Norte	Ceilândia – RA IX	NÃO	Oficinas	P
3 Set. Expansão Econômica Sobradinho	Sobradinho – RA V	SIM	Comercial, industrial e habitacional/coletivo	M/P
4 ADE São Sebastião	São Sebastião – RA XIV	NÃO	Comercial e habitacional/coletivo	P
5 ADE Núcleo Bandeirante	Núcleo Bandeirante – RA VIII	NÃO	Serviços Operacionais e comercial/veículos	M
6 Setor Placa da Mercedes – 1ª e 2ª Etapa	Riacho Fundo – RA XVII	SIM	Comercial, industrial e habitacional/coletivo	M/P
7 ADE Samambaia	Samambaia – RA XII	NÃO	Comercial, industrial, armazenagem	M/P
8 ADE Santa Maria	Santa Maria – RA XIII	SIM	Oficinas, comercial e microempresas	P
9 Pólo JK – 1ª, 2ª e 3ª Etapas	Santa Maria – RA XIII	SIM	Comercial e industrial	G/M/P
10 ADE Recanto das Emas	Recanto das Emas – RA XV	SIM	Comercial, industrial e habitacional/coletivo	P
11 ADE Depósitos de Materiais de Construção da Ceilândia	Ceilândia – RA IX	NÃO	Comercial de bens e serviços	M/P
12 ADE Planaltina	Planaltina – RA VI	NÃO	Comercial, industrial e habitacional/coletivo	P
13 ADE Riacho Fundo II	Riacho Fundo – RA XVII	SIM	Comercial, industrial médio e habitacional	M
14 Setor de Múltiplas Atividades do Gama	Gama – RA II	NÃO	Comercial, industrial e habitacional/coletivo	M/P
15 Polo Atacadista	Recanto da Emas – RA XV	SIM	Comercial, industrial, armazenagem	G/M/P
16 Setor de Indústria da Ceilândia	Ceilândia – RA IX	SIM	Comercial e industrial	M/P
17 ADE Areal	Taguatinga – RA III	NÃO	Comercial de bens e serviços	M/P

(*) somente lotes da 1ª Etapa
 Fonte: SEDUMA e SDET
 Organização da autora, 2009.

Devido à falta de informações sobre a situação dessas áreas, fez-se necessária a contratação de Estudo de Avaliação das Áreas de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal (SEDET, 2009) para formulação de proposta junto ao organismo financiador. Para o referido estudo a SDET selecionou uma amostra composta de seis áreas discriminadas por categoria de ocupação (SEDET, 2009, p. 78):

Categoria 1 – Área não ocupada

- Setor de Múltiplas Atividades do Gama
- Polo JK (fase III)

Categoria 2 – Inexistência de Uso Misto

- Setor de Depósito de Materiais de Construção de Ceilândia
- Setor de Indústria de Ceilândia

Categoria 3 – Área com Baixa e Média Ocupação de Uso Misto com Tendência a Alta Ocupação.

- ADE Centro Norte

Categoria 4 – Área com Alto Grau de Ocupação de Uso Misto

- ADE Núcleo Bandeirante

Os critérios de escolha das áreas, que envolve o grau de ocupação e a presença de uso misto, não tiveram seus parâmetros especificados e devidamente mensurados, o que impede asseverar sobre a representatividade da amostra, impossibilitando uma avaliação mais abrangente do processo de implantação das ADEs, o que torna as conclusões com relação à efetividade do Programa também limitadas. De qualquer forma, o levantamento de campo realizado nas ADEs da amostra traz informações que contribuem para a compreensão do seu processo de constituição.

As ADEs da amostra, de acordo com o levantamento realizado (SEDET, 2009, p. 80), possuem um total de 3.704 lotes, dos quais 1.990 estão vagos e mais 478 têm construção sem identificação e desocupada, representando cerca de 70% dos lotes existentes (Tabela 16). O fato de muitas das áreas criadas terem seus lotes desocupados denota como a simples concessão de lotes a empresários selecionados não é suficiente para a fixação de atividades e a geração de empregos nos núcleos urbanos de Brasília.

Tabela 16 - Situação dos lotes quanto a ocupação em verificação de campo nas ADEs da amostra

SITUAÇÃO DOS LOTES	Nº de Lotes
Construção Abandonada	95
Construção em Andamento	114
Construção Terminada com Identificação - em ocupação	31
Construção Terminada sem Identificação – desocupada	478
Lote Ocupado – entrevista realizada / empresa	627
Lote Ocupado – recusa participar da pesquisa	203
Lote Invadido	33
Lote com Ocupação Residencial	53
Lote Vago	1.990
Lote Ocupado GDF/NOVACAP	80
Total	3.704

Fonte: SEDET, 2009

Organização: Autora, 2009.

Ainda segundo o levantamento realizado (SEDET, 2009, p. 134-136), foram computados 3.900 mil empregos entre janeiro e setembro de 2008 nas ADEs da amostra. Desse total, 38% referem-se a atividades do setor da indústria de transformação; 34% do setor de comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas; e, 19% do setor de transporte, armazenagem e correio. Embora cada área apresente uma característica própria em relação aos setores econômicos representativos, chama a atenção o fato de que as atividades de comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas estejam presentes em todas as áreas pesquisadas e com representação significativa. Enquanto na ADE Centro-Norte essa atividade representa 54,6% dos empregos; no Setor de Materiais de Construção representa 41,5% dos empregos; no Setor de Indústria 31%; e no Pólo JK e na ADE Núcleo Bandeirante a cerca de 20%. As áreas com a maior concentração de empregos no setor de atividades da indústria de transformação são o Pólo JK, com 308 empregos, o Setor de Indústrias da Ceilândia, com 145 empregos, e o Setor de Materiais de Construção da Ceilândia, com 175 empregos.

O principal fator que motivou o investimento nas ADE, segundo 60% dos empresários entrevistados no estudo realizado, foi o incentivo do PRÓ/DF com a redução do preço dos lotes. Informação que mostra como a possibilidade de aquisição de terreno mobilizou empresários para participarem do Programa (SEDET, 2009, p. 141). A maior parte das

empresas beneficiadas, mais de 81%, já possui matrizes no DF, demonstrando que o incentivo concedido não alcançou novas empresas e sim a consolidação de atividades já existentes.

Diante desse quadro de atendimento do Programa, pode-se inferir que muito desses novos parcelamentos têm constituído em reservas fundiárias incorporadas ao mercado de terras do Distrito Federal, não atendendo aos objetivos, de promoção do desenvolvimento e descentralização das atividades no território, que motivaram a sua criação.

As conclusões do Estudo de Avaliação das ADEs enfatizam o fato de não haver aglomerações empresariais consolidadas dentro desses parcelamentos, que possibilite as chamadas “economias de aglomeração”, isto é, economias de escala ligadas à concentração espacial. A geração de emprego e renda nas ADEs é ainda muito reduzida, concluindo ainda o estudo que “o apoio econômico estatal para a ocupação das ADEs, via preço imobiliário, não constitui garantia de sucesso empresarial na geração de renda e, principalmente, de emprego ligado à atividade econômica. Mais uma vez, a aglomeração empresarial deve ser trabalhada e, de preferência, consolidada a partir de estratégias de complexos produtivos uniformes” (SEDET, 2009, p. 153). Constata o estudo acerca da falta de investimentos nas atividades produtivas que contribuíssem na formação de uma aglomeração de empresas, cujas atividades viessem a se apoiar mutuamente.

Verifica-se que as ADEs têm desempenhado um papel pouco representativo no reforço de centralidades em Brasília, exercendo um fraco poder de geração de renda e empregos nas localidades em que estão inseridas. Em parte, isso se explica pelo perfil de atividades que predominam nessas áreas, em sua maioria voltada para pequenas oficinas (comércio e reparação de veículos automotores e motocicletas), que pouco impulsiona a aglomeração empresarial, uma das condições para a sustentação dos empreendimentos e consolidação dessas áreas.

Para examinar o papel da estratégia de implantação de ADEs diante da transformação da centralidade em Brasília, tendo em vista que sua concepção visa a descentralização das atividades econômicas em relação ao Plano Piloto, é necessário avaliar a estratégia na efetivação de elementos de sustentação da centralidade, conforme apresentado a seguir.

a) Implantação de ADEs e impactos na concentração de atividade

Lembramos que na caracterização da transformação da centralidade em Brasília identificamos a expansão do centro com a incorporação do eixo da EPIA e a formação de outras centralidades periféricas em Taguatinga e Gama, essas ainda modestas na concentração de atividades econômicas e de empregos. Apesar da grande quantidade de ADEs localizadas em todo o território do Distrito Federal, poucas estão associadas às centralidades apontadas. Essas áreas foram pulverizadas em todo o território do DF, não expressando em sua localização qualquer preocupação em promover localidades que potencialmente representam alguma concentração de atividades diversificadas.

Na região do Gama somente o Setor de Múltiplas Atividades do Gama se encontra articulado ao núcleo urbano, as demais áreas para atividade econômica foram previstas ao longo da BR-040. No caso de Taguatinga, as áreas que foram implantadas se destinam principalmente a atividades de oficinas e pequeno comércio (Setor de Oficinas E Sul, Setor de Oficinas H Norte, ADE M Norte), que demandam pouco investimento e não são de natureza agregadora, no sentido de atrair outras atividades complementares.

Ao longo do eixo da EPIA, associados ao programa de ADEs, foram implantados os Setores de Oficinas Norte e Sul e se encontra em fase de implantação o Parque Tecnológico Capital Digital. Esse último foi identificado no atual Plano Diretor de Ordenamento Territorial - PDOT de 2009, como Área de Dinamização D06-Polo Capital Digital, mas cujos efeitos sobre a região da EPIA não podem, ainda, ser mensurados. Por outro lado, a implantação dos setores de Oficinas Norte e Sul de pequeno impacto na concentração de atividades que se observa nesse eixo, devido à natureza pouco agregadora de suas atividades. Diferentemente, a implantação do Polo Capital Digital, com certeza, terá grande efeito na concentração de atividades nessa região, uma vez que é destinado aos serviços do terciário avançado, da área de informática e de tecnologia da informação, que representam grande mobilização de capital, tanto imobiliário como produtivo, além de impulsionarem a implantação de outras atividades complementares e de apoio, favorecendo a sua diversificação.

De uma forma geral, as ADEs não cumprem um papel de reforço a concentração de atividades, por constituírem em sua maioria pequenos espaços localizados nas franjas das

localidades urbanas, geralmente desconectadas de um processo já constituído de formação de centralidade intraurbana. A destinação das áreas para oficinas e pequenos comércios não atrai os investimentos privados necessários a diversificação de atividades característica de uma centralidade, sendo que não foram, também, realizados os investimentos públicos que poderiam propiciar essa diversificação e fomentar a sua concentração. A ação do Governo do Distrito Federal se limitou, na maior parte das ADEs, a concessão do lote sem infraestrutura implantada.

b) Implantação de ADEs frente à acessibilidade urbana

As ADEs se encontram em sua maioria localizadas junto à rede viária estrutural, conforme pode ser observado no Mapa 13. Observa-se, nesse mapeamento, que em geral as ADEs estão conectadas ou nas proximidades da rede viária estrutural. Tal constatação, entretanto, não pode ser associada à acessibilidade dessas áreas se considerarmos a lógica da rede viária estrutural de Brasília.

A proximidade da rede viária estrutural garante a conexão com o centro metropolitano e não propriamente a acessibilidade da ADE em relação ao conjunto urbano de Brasília, uma vez que os fluxos dessas vias são de passagem e não de articulação com as localidades. A lógica viária da metrópole estende tentáculos em direção às localidades urbanas do Entorno do Distrito Federal, a fim de captar essas áreas para a influência da sua centralidade intraurbana, fortemente exercida pelo Plano Piloto. Nesse esquema viário, as articulações entre as localidades são pouco favorecidas e os fluxos são direcionados, praticamente, em uma única direção.

A região do Plano Piloto é a única onde a rede viária estrutural se torna mais densa efetivando uma maior acessibilidade para o conjunto da sua área, o que beneficia o eixo da EPIA em relação à área metropolitana. É evidente que nesse contexto as ADEs que estão implantadas ao longo desse eixo se beneficiam dessa localização.

Com relação à Taguatinga e ao Gama, localidades que recebem percentuais significativos de viagens das localidades vizinhas e do Entorno do Distrito Federal, considerando que esses deslocamentos estão mais associados à oferta de serviços do que aos empregos, eles se direcionam para as suas áreas de concentração de comércio e serviços. De

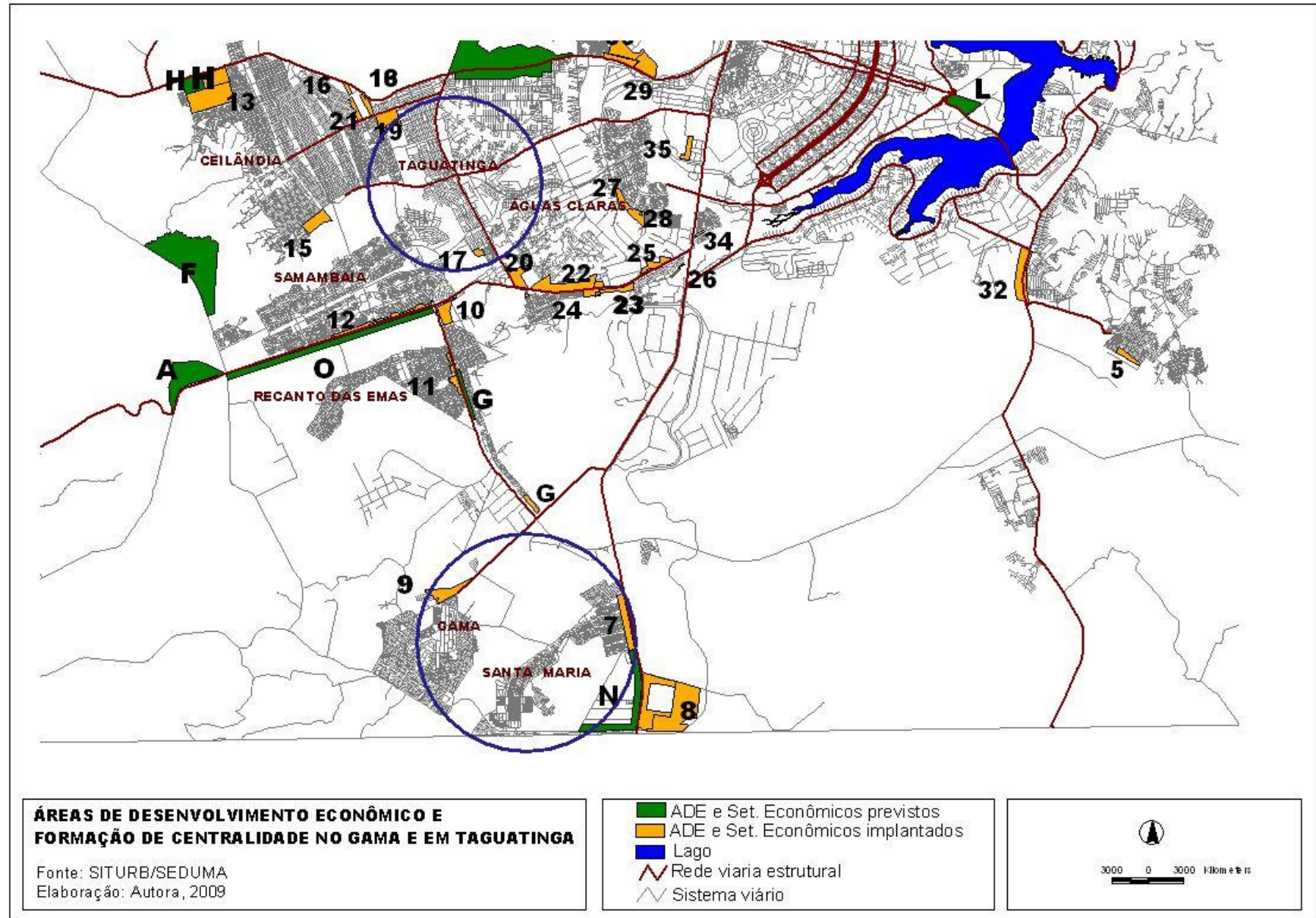
forma que as ADEs, implantadas em Taguatinga e previstas para o Gama, que estão localizadas nas franjas desses núcleos urbanos, nem reforçam e nem usufruem da acessibilidade existente, que está relacionada às áreas centrais desses núcleos (Mapa 14). Nessas localidades periféricas em relação a área metropolitana de Brasília, a acessibilidade deve ser compreendida na lógica de articulação do próprio núcleo urbano, onde as atividades locais de comércio e serviços estão concentradas. Contudo, na implantação das ADEs junto aos diversos núcleos urbanos de Brasília essa questão não foi considerada, elas foram localizadas nos limites da área urbana, fora de qualquer articulação interna.

Se, por um lado, a implantação das ADEs não segue a lógica de acessibilidade própria de cada núcleo urbano, por outro, os investimentos em infraestrutura viária realizados desde 1997 reforçaram de forma consistente a acessibilidade do Plano Piloto, direcionando atividades e investimentos para essa centralidade, favorecendo sua extensão para os limites configurados pelo eixo da EPIA

Na implantação de Áreas de Desenvolvimento Econômico, o Governo do Distrito Federal concentrou esforços na criação dos parcelamentos e na concessão dos lotes, contudo pouco investiu na sua consolidação. O Governo não as relaciona a uma lógica de formação de centralidades, com o devido incentivo a instalação de empreendimentos que desenvolvam atividades agregadoras ou priorizando áreas de maior acessibilidade, mais articuladas às localidades urbanas periféricas, e tão pouco realizou investimentos na infraestrutura urbana.

Mesmo quanto aos investimentos privados, a implantação das ADEs não atraiu grandes investidores. Em alguns casos a criação de ADEs visava o atendimento a interesses políticos locais, demandas de empresários e pequenos comerciantes de Brasília, sendo sua criação direcionada a empreendimentos que já possuíam matriz na cidade. De forma que tem havido pouco aporte novo de capital privado na instalação de atividades e na sua formação.

Verifica-se que, na transformação da centralidade em Brasília, o Programa de ADEs se mostrou uma política pouco efetiva, que não conecta elementos de sustentação da centralidade, uma vez que em geral não contribuíram para a concentração de atividades e não foram implantados em áreas onde se estabelecia uma necessária acessibilidade para esses espaços.



Mapa 14 - Áreas de Desenvolvimento Econômico e formação de centralidades no Gama e em Taguatinga

Se a implementação de ADEs se mostrou frágil do ponto de vista do planejamento no alcance dos seus objetivos de descentralização das atividades, constatam-se também divergências entre o planejamento e as ações do governo, que não são novas (CIDADE, 2003). As ações do Governo do Distrito Federal direcionadas ao sistema viário são permeadas por conflitos de interesses, e desta forma se desvinculam das intenções do planejamento: os investimentos realizados não constroem novas acessibilidades para as áreas planejadas para atividades produtivas.

Acerca dos interesses que atuam na desvinculação entre planejamento e ação do poder público local Penna (2008, p. 204) lembra que:

Com efeito, a gestão da cidade busca, cada vez mais, colocar ênfase sobre os projetos urbanos pontuais do que no planejamento territorial articulado, de longo prazo e participativo. As ações estratégicas implementadas desempenham a função de fortalecer a criação de infra-estrutura que proporcione maior fluidez e velocidade para abrigar as novas relações de produção e empreendimentos do circuito do terciário moderno, com base no tripé negócios, lazer e cultura.

Essas divergências não se restringem a etapa de execução das propostas, mas elas alcançam o nível do planejamento, na medida em que as próprias proposições dos planos nem mesmo são consistentes no enfrentamento dos problemas diagnosticados, apesar de serem incorporadas na construção dos discursos políticos que são propalados juntamente com os planos a fim de lhes conferir legitimidade. Devido a essas questões que a proposta de ADEs, introduzida no PDOT/1997, não se mostra adequada à promoção de novas centralidades, uma vez que não articula os elementos relacionados à sua formação e sustentação, portanto consiste em medida insuficiente para gerar descentralização de atividades e de empregos em Brasília.

No momento de formulação das propostas do planejamento, se manifestam os conflitos de interesses, separando as intenções do plano da proposição de medidas e programas que permitiriam o alcance dos seus objetivos e metas. Nesse sentido, as contradições presentes na ação do poder público se referem ao mais profundo de suas relações.

5.4. Conclusão do Capítulo

A forte concentração de atividades e empregos na região do Plano Piloto, que caracteriza sua constituição como principal centralidade de Brasília, é considerada pelo planejamento urbano como uma questão a ser enfrentada, tendo em vista o ônus que impõe a grande maioria da população excluída das áreas centrais. O elevado custo dos deslocamentos diários, em termos de tempo e recursos, recai justamente sobre a parcela da população de menor renda, comprometendo ainda mais sua qualidade de vida.

Nessa perspectiva, o PDOT/1997 propõe a formação de um Centro Regional na confluência de Taguatinga/Ceilândia/Samambaia e, também, visando à melhor distribuição das atividades e fortalecimentos dos diversos núcleos urbanos de Brasília, a constituição de Áreas de Desenvolvimento Econômico.

No entanto, a implantação dessas propostas não se efetivou em impacto sobre a transformação da centralidade de Brasília, o que pode ser atribuído a sua desvinculação com relação aos elementos de sustentação da centralidade, ou seja, não produziram nem concentração de atividades, nem acessibilidades para essas novas áreas.

Observa-se que às intenções quanto à descentralização de atividades que estão relacionadas à implementação do Centro Regional, que não passou de projeto preliminar, e das ADEs são contrapostas às obras viárias que reforçam a centralização. Essas contradições do Governo do Distrito Federal indicam a prevalência de interesses específicos na manutenção da valorização da região central de Brasília, não apenas pela presença dos órgãos públicos, mas do capital privado, que tem se direcionado preferencialmente para a região da EPIA.

Quanto ao planejamento urbano não são estabelecidos mecanismos de acompanhamento e controle de sua execução. A implementação de suas propostas é de competência do Governo do Distrito Federal e sua estrutura administrativa, sendo que a falta de instrumentos de gestão dos planos, tais como definição de metas e cronogramas de execução, dificulta qualquer controle sobre a sua aplicação. As propostas dos planos podem não ser adotadas, comumente não o são, principalmente considerando as mudanças de

governo no período de sua vigência. O controle que poderia ser exercido pela população, tendo em vista que hoje os planos diretores urbanos são elaborados com a participação popular, é pouco eficaz e não reflete em nenhuma garantia no sentido de que o plano venha a ser minimamente executado.

Na avaliação da execução do PDOT/97, decorridos doze anos de sua vigência, a maior parte de suas proposições em termos de ações, programas e projetos considerados prioritários não foram convenientemente implementados ou não foram sequer implementados. Essa situação decorre da dependência que tais proposições têm da capacidade do Governo de tornar o PDOT um instrumento de planejamento efetivo, com articulação de projetos, destinação de recursos, formulação de políticas setoriais compatíveis com as suas diretrizes mediante a interação intragovernamental, questões que não foram adequadamente equacionadas, levando a desvinculação entre o plano, as políticas setoriais e os investimentos estatais.

As obras viárias seguem uma programação própria que não está vinculada nem ao planejamento urbano e nem a um planejamento setorial abrangente, de forma que se tornam mais susceptíveis as influências de interesses específicos. Contudo, são esses investimentos que se mostram mais efetivos na produção do espaço urbano e de sua centralidade, especialmente, quanto à criação e fortalecimento de acessibilidade. As obras viárias em Brasília remodelaram e reforçaram o sistema viário que se dirige para a região do Plano Piloto e realiza sua articulação interna, melhorando sua acessibilidade e reforçando sua centralidade.

Nessas constatações, acerca da difícil convergência entre o planejamento urbano e os investimentos no sistema viário em Brasília no que se relaciona a transformação da sua centralidade intraurbana, que se manifestam as contradições do poder público local.

6. TENDÊNCIAS QUANTO AOS INSTRUMENTOS DE INTERVENÇÃO DO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL EM RELAÇÃO À TRANSFORMAÇÃO DA CENTRALIDADE EM BRASÍLIA

O capítulo aponta as tendências identificadas nos instrumentos de intervenção do Governo do Distrito Federal com relação à questão da centralidade intraurbana. Expõe as proposições do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal de 2009 e as obras viárias em andamento, que podem ser relacionadas a transformações na centralidade.

Essa abordagem procura aplicar a mesma análise quanto aos elementos de sustentação da centralidade desenvolvida na pesquisa sobre os instrumentos vigentes, no sentido de incluir no trabalho uma contribuição à compreensão dos processos em curso. Para tanto, consta do capítulo o levantamento daquelas proposições do PDOT/2009 que tem certa continuidade com as constatações já realizadas sobre a concentração de atividades, bem como uma descrição do planejamento das obras viárias e mapeamento daquelas em andamento, que permitem vislumbrar o quadro de acessibilidade urbana que está sendo implementado.

6.1. O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal de 2009

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF vigente foi instituído pela Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009. Além de consistir em instrumento da política urbana e de ordenamento territorial para todo o Distrito Federal adequado à nova ordem jurídica introduzida pelo Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o PDOT/2009 é bastante abrangente em seu conteúdo, engloba temas cruciais para o

desenvolvimento da cidade, como a regularização fundiária, e propõe estratégias de intervenção sobre o território, assumindo um caráter de plano integrado e estratégico.

Como o PDOT/2009 ainda não foi implementado, a análise aqui desenvolvida envolve sua abordagem da centralidade, no sentido de identificar suas concepções e a forma de tratamento que confere à questão, bem como, o que permite compará-la às propostas do plano anterior em termos de elementos que sustentam a centralidade, bem como verificar quais tendências estão sendo reforçadas.

O diagnóstico da realidade urbana e territorial do Distrito Federal, elaborado com a finalidade de fundamentar o novo plano, novamente reconhece como um problema a excessiva centralização de atividades no Plano Piloto, que tem impactado de forma negativa a mobilidade na cidade, com elevados custos de deslocamento diário imposto a sua população. No entanto, a questão é percebida como de difícil solução, considerando a grande oferta de empregos na região do Plano Piloto, associada aos órgãos públicos e os serviços que lhe dão apoio, sem mencionar os shoppings, rodoviária, bancos, organismos internacionais, complexos médicos, entre outras atividades atrativas.

Mediante uma preocupação com o reconhecimento das dinâmicas que atuam na formação de novas centralidades, o diagnóstico do plano mapeia o que denomina de polaridades emergentes, associadas ao sistema viário, são elas as áreas ao longo das vias EPIA, EPTG e EPNB:

- ao longo da via EPIA: além de conectar o quadrante norte e o quadrante sul, a EPIA é também o principal ponto de confluência das demais vias de conexão com o quadrante sudoeste (EPCL, EPTG e EPNB). As principais polaridades estão concentradas nos trechos mais próximos à EPCL, EPGU e EPNB. Observam-se, também, polaridades relacionadas com a dispersão da residência, no entroncamento do Balão do Colorado, próximo ao Taquari e nas proximidades com os condomínios de Sobradinho (Colorado e Boa Vista). Constituem exemplos o conjunto de centros comerciais próximos ao Parkshopping e Carrefour Sul – Freepark, CTIS, Casapark; a Feira dos Importados, o Makro e a CEASA.
- ao longo da EPTG: de acordo com a Pesquisa Domiciliar de Transporte (CODEPLAN, 2000), o ponto de confluência entre a EPIA e a EPTG registra-se o maior volume de veículos. Esta via estabelece a conexão com Águas Claras, Taguatinga e Ceilândia, e, em sua extensão manifesta-se a dispersão da residência na área de Vicente Pires, Colônia Agrícola Samambaia e Arniqueira. Como consequência observa-se ao longo da EPTG o surgimento de atividades de suporte a estas áreas residenciais, como um

agrupamento comercial em torno da churrascaria Buffalo Bio, com faculdades e um pólo verde, um novo supermercado e bares.

- Ao longo da EPNB: nesta via de conexão com Núcleo Bandeirante, Riacho Fundo, Samambaia, Recanto, observam-se áreas produtivas que se estabelecem em sua extensão, como a ADE Placa das Mercedes, o Setor Bernardo Sayão e a ADE de Águas Claras. (SEDUMA, 2007, p. 71).

As constatações apontadas não estão correlacionadas a indicadores específicos, mas apóiam-se na observação de dinâmicas presentes. Nesse sentido, o diagnóstico nota a centralidade sob uma nova perspectiva, a do sistema viário com a formação de eixos, ressaltando a questão da acessibilidade e não o enfoque anterior de criação de áreas de atividades.

Diante dessa apreensão da realidade urbana, a proposta do PDOT/2009 se volta para a lógica funcional de organização do território, refletida no movimento de bens, pessoas, informação, recursos, níveis de serviços e comunicação, que segundo o documento seria atualmente definida por dois níveis de redes funcionais:

- a rede urbana principal que se estrutura pelas dinâmicas urbanas entre o conjunto de núcleos urbanos do DF e cidades do entorno, com o Plano Piloto de Brasília; e
- a rede urbana secundária configurada pelas dinâmicas urbanas entre a conurbação de Taguatinga, Ceilândia e Samambaia e as demais cidades do Distrito Federal e entorno. (SEDUMA, 2007, p. 72)

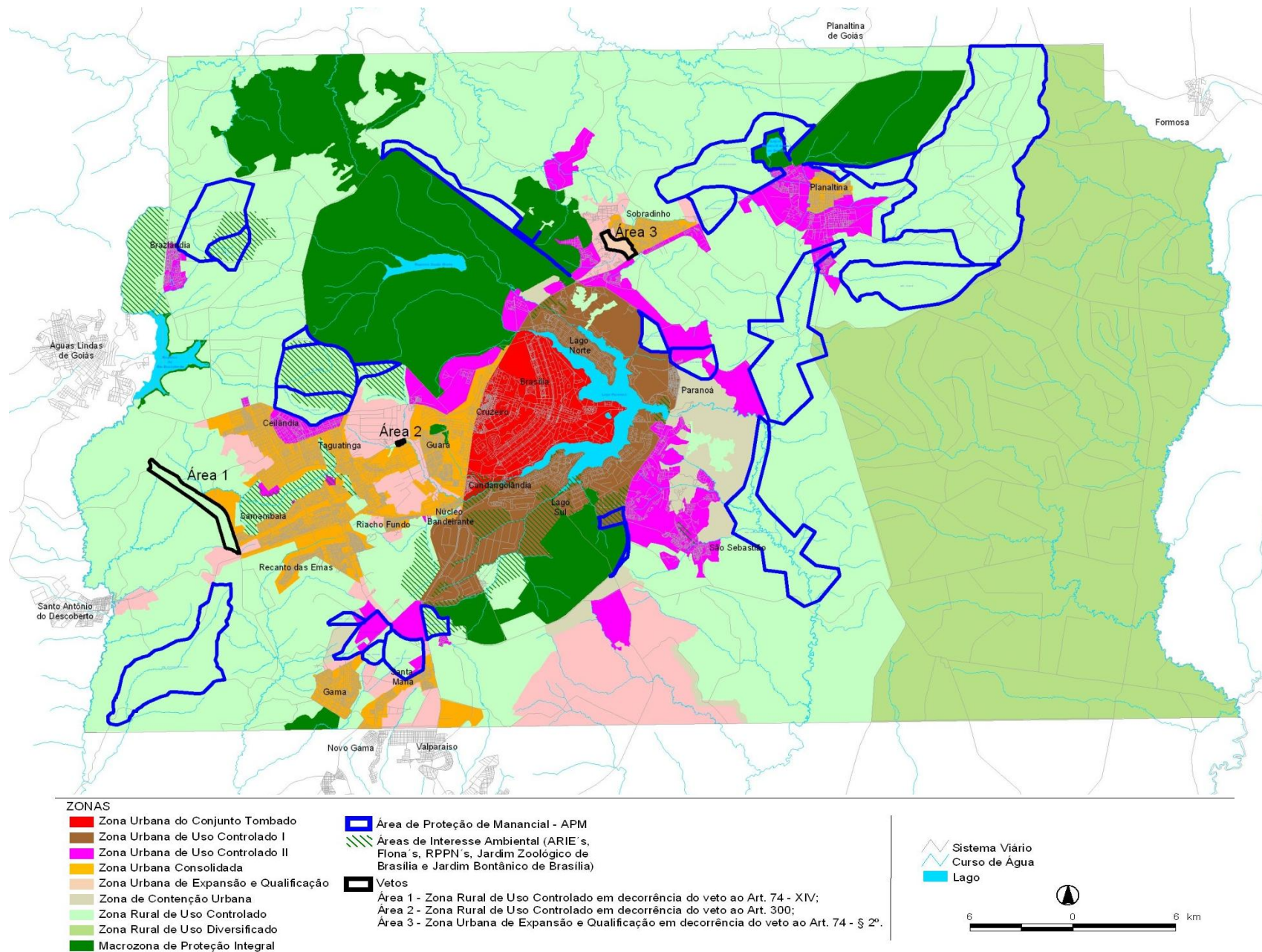
Comparece aqui aquela noção de bipolaridade entre Plano Piloto e Taguatinga presente nos planos anteriores. Contudo, cumpriria ao PDOT/2009 buscar a formação de uma rede urbana terciária, constituída de novas áreas de centralidade, capaz de romper a lógica de deslocamentos direcionados exclusivamente ao Plano Piloto, cujas áreas seriam propostas em locais com grande concentração populacional e ao longo dos eixos viários com ligação para os municípios limítrofes, reforçando o caráter metropolitano de Brasília.

Em torno das constatações do diagnóstico e das concepções expostas, foi formulada a proposta contida na Lei que instituí o PDOT/2009. A descentralização e a formação de novas centralidades, como alternativas a concentração de fluxos na região do Plano Piloto, consta entre seus objetivos gerais, como: a redução da desigualdade socioespacial; a distribuição das oportunidades de trabalho equilibrando sua localização em relação à distribuição da população; e a promoção do desenvolvimento de novas centralidades no território do Distrito

Federal. A maior interligação entre as centralidades existentes e o fomento de novas centralidades é apresentada como alternativa para minimizar a disparidade econômica, social, ambiental, espacial e de infra-estrutura entre as localidades do Distrito Federal. Esses objetivos, que se referem à centralidade intraurbana em Brasília, se desdobram nas demais proposições do PDOT/2009.

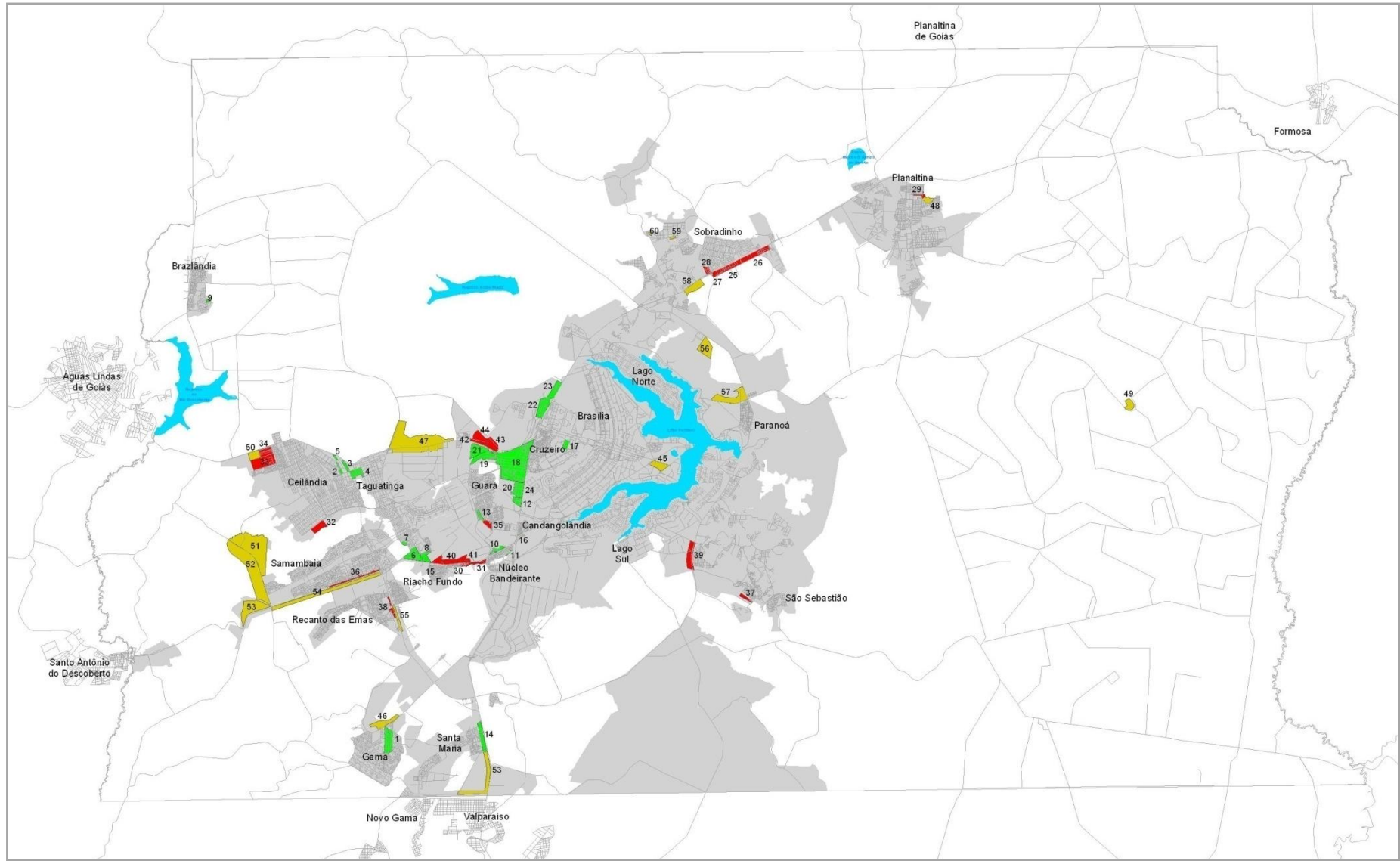
No macrozoneamento e zoneamento do território estabelecido no PDOT/2009 (Mapa 15) comparecem questões relacionadas à centralidade intraurbana que convém destacar. O zoneamento é concebido em função de fatores de restrição à urbanização, principalmente os de ordem ambiental e de preservação do patrimônio cultural, a exemplo: da Zona Urbana do Conjunto Tombado, que corresponde à poligonal de tombamento do conjunto urbano de Brasília; das Zonas Urbanas de Uso Controlado I e II, que reúne as áreas urbanas com maiores restrições ambientais de uso e ocupação; e da Zona de Contenção Urbana, que define uma ocupação de baixa densidade com o intuito de estabelecer transição entre a ocupação urbana e rural. Novamente, as premissas quanto à proteção do Plano Piloto e da bacia do Paranoá são incorporadas ao PDOT/2009 e estruturam suas propostas mantendo o isolamento dessas áreas em relação ao restante do espaço urbano de Brasília.

Quanto à constituição de novas centralidades, um dos focos das diretrizes setoriais para o desenvolvimento econômico do PDOT/2009 é o das Áreas Econômicas, que englobam as Áreas de Desenvolvimento Econômico, os polos de desenvolvimento econômico, os polos tecnológicos e outras áreas instituídas por programas governamentais de desenvolvimento, classificadas, com base na sua situação de implantação, em consolidadas, não consolidadas e a serem implantadas (Mapa 16 e Tabela 17). A diretriz básica para essas áreas é a de incentivar a instalação de atividades produtivas geradoras de trabalho e renda por meio de programas governamentais de desenvolvimento econômico.



Mapa 15 - Zoneamento do Território do PDOT/2009

Fonte: Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009



ÁREAS ECONÔMICAS

- Consolidada
- Não Consolidada
- à Implantar

- Macrozona Urbana
- Sistema Viário
- Lago



Mapa 16 - Áreas Econômicas – PDOT/2009
 Fonte: Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009

Áreas Econômicas Definidas no PDOT/2009

Tabela 17 - Áreas Econômicas Definidas no PDOT/2009

Tipo	Região Administrativa	Áreas Econômicas - AE's
Consolidada	RA II - Gama	01 - Setor Leste Industrial
	RA III - Taguatinga	02 - Setor de Desenvolvimento Econômico do Setor "M" Norte
		03 - Setor Oficinas H Norte
		04 - Quadra Industrial - QI
		05 - Setor Auxiliar de Garagem, Oficinas e Comércio Afim - SAGOCAN
		06 - CSG
		07 - Setor de Oficinas E Sul
		08 - QS 9
		09 - Setor de Oficinas
	RA IV - Brazlândia	10 - Setor de Indústria Bernardo Sayão - SIBS
	RA VIII - Núcleo Bandeirante	11 - Setor de Oficinas e Pequenas Indústrias do Núcleo Bandeirante
	RA X - Guará	12 - Setor de Áreas Isoladas - SAIS
		13 - Setor de Oficinas do Guará - SOF Guará
	RA XIII - Santa Maria	14 - Área de Desenvolvimento Econômico de Santa Maria
	RA XVII - Riacho Fundo	15 - Quadras de Oficinas do Riacho Fundo – SOF Riacho Fundo
	RA XIX - Candangolândia	16 - Quadras de Oficinas da Candangolândia – QOF Candangolândia
	RA XXII - Sudoeste	17 - Quadras Mistas do Sudoeste - QMSW
	RA XXIX - SIA	18 - Setor de Indústria e Abastecimento - SIA
		19 - Setor de Inflamáveis - SIN
		20 - Setor de Oficinas Sul - SOF Sul
		21 - Setor de Transportes Rodoviários de Cargas - STRC
		22 - Setor de Abastecimento e Armazenagem - SAA
		23 - Setor de Oficinas Norte - SOF Norte
		24 - Setor de Garagens e Concessionárias de Veículos - SGCV

Áreas Econômicas Definidas no PDOT/2009 (Cont.)

Tipo	Região Administrativa	Áreas Econômicas - AE's	
Não Consolidada	RA V - Sobradinho	25 - Setor de Desenvolvimento Econômico de Sobradinho 26 - Subzona Industrial 1 A - SZI_1a 27 - Subzona Industrial 1 B - SZI_1b 28 - Subzona Industrial 4 - SZI 4	
	RA VI - Planaltina	29 - Setor de Desenvolvimento Econômico de Planaltina	
	RA VIII - Núcleo Bandeirante	30 - Setor Placa da Mercedes - 1ª Etapa 31 - Setor Placa da Mercedes - 2ª Etapa	
	RA IX - Ceilândia	32 - Área de Desenvolvimento Econômico Centro Norte 33 - Setor de Indústria de Ceilândia 34 - Setor de Materiais de Construção	
	RA X - Guará	35 - Polo de Modas	
	RA XII - Samambaia	36 - Área de Desenvolvimento Econômico Sul de Samambaia	
	RA XIV - São Sebastião	37 - Área de Desenvolvimento Econômico de São Sebastião	
	RA XV - Recanto das Emas	38 - Área de Desenvolvimento Econômico Recanto das Emas	
	RA XVI - Lago Sul	39 - Polo Verde	
	RA XX – Águas Claras	40 - Área de Desenvolvimento Econômico Águas Claras 41 - Área de Desenvolvimento Econômico do Núcleo Bandeirante	
	RA XXV - SCIA	42 - Setor Complementar de Indústria e Abastecimento SCIA Q 2, 10 e 13 43 - Setor Complementar SCIA 2ª Etapa 44 - Setor Complementar SCIA 3ª Etapa	
	Á implantar	RA I - Brasília	45 - Polo de Ciência, Tecnologia e Saúde do Distrito Federal
		RA II - Gama	46 - Setor de Múltiplas Atividades
		RA III - Taguatinga	47 - Área de Desenvolvimento Econômico Estrutural
		RA VI - Planaltina	48 - Áreas de Desenvolvimento Econômico de Planaltina
		RA IX - Ceilândia	49 - Pólo Agro-Industrial do Rio Preto
RA XII - Samambaia		50 - Área de Desenvolvimento Econômico Descoberto 51 - Área de Desenvolvimento Econômico Oeste de Samambaia	
RA XIII - Santa Maria		52 - Pólo do Conhecimento	
RA XV - Recanto das Emas		53 - Área Econômica Meirelles	
RA XXI - Riacho Fundo II		54 - Pólo Atacadista	
RA XVIII - Lago Norte		55 - Área de Desenvolvimento Econômico do Riacho Fundo II – 2ª e 3ª etapas 56 - Setor de Alta Tecnologia do Distrito Federal - SAT 57 - Área de Desenvolvimento Econômico do Lago Norte	
RA XXVI – Sobradinho II		58 - Subzona Industrial 3 - SZI3 59 - Subzona Industrial 5 - SZI5 60 - Subzona Industrial 6 - SZI6	

Fonte: Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009

O PDOT/2009 busca ordenar, sob os mesmos objetivos, todas as áreas que foram produzidas e destinadas ao PRÓ/DF e as demais áreas de atividades econômicas, correspondendo a um total de 60 parcelamentos em todo o DF. Entretanto, as áreas relacionadas possuem características distintas, com referência ao tamanho dos lotes, permissão de uso misto e natureza das atividades destinadas e instaladas, que contempla desde pequenas oficinas até indústrias farmacêuticas.

Mas são nas estratégias de ordenamento territorial que as proposições do PDOT/2009 quanto às centralidades intraurbanas se tornam mais específicas. As estratégias de intervenção indicam um conjunto de ações que orientam projetos e investimentos futuros em áreas consideradas pelo Plano estratégicas com base nos potenciais e nas carências do Distrito Federal. As intervenções propostas de estruturação do território estão baseadas em questões que apontam como essenciais na promoção do desenvolvimento urbano, sendo que interessa ao estudo da centralidade por sua relação com elementos de sua sustentação as estratégias de dinamização de espaços urbanos; de estruturação viária; e de implantação de polos multifuncionais.

A Estratégia de Dinamização de Espaços Urbanos (Mapa 17 e Tabela 18) tem o objetivo de configurar novas centralidades, novos centros de trabalho e renda. Entre medidas sugeridas está a diversificação do uso do solo e a melhoria dos padrões de mobilidade e acessibilidade. Comportam ações de estímulo a multifuncionalidade dos espaços e de integração e reorganização da infraestrutura de transporte. Encontram-se definidas no plano sete áreas de dinamização, situadas ao longo de corredores de transporte. Contudo, a exceção do Eixo EPIA, as demais áreas não coincidem com as polarizações identificadas no diagnóstico, conforme já mencionado.

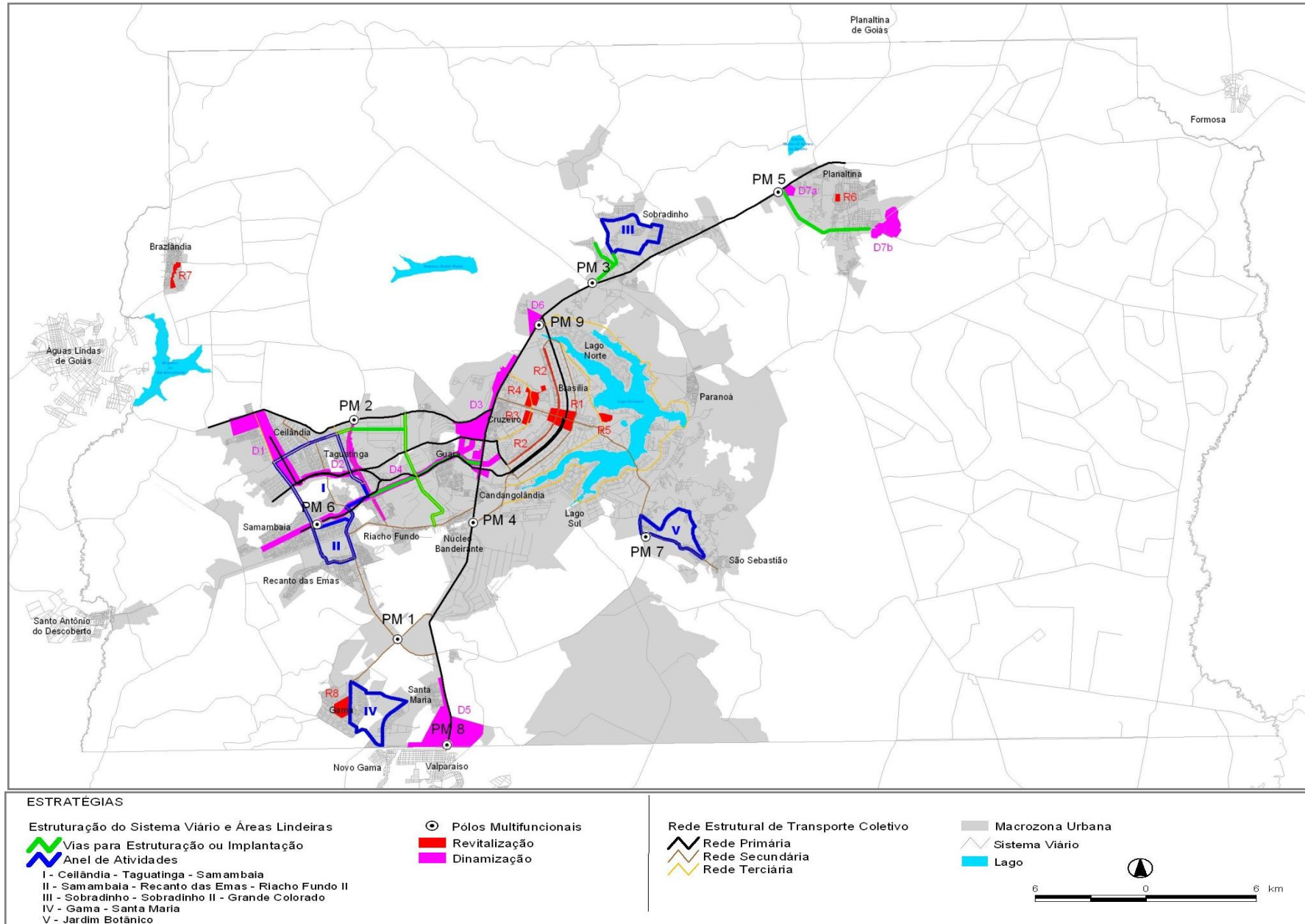
A estratégia de implantação de polos multifuncionais (Mapa 17 e Tabela 19) visa fomentar o desenvolvimento de subcentros no território, vinculados a acessibilidade decorrente da sua localização articulada à rede estrutural de transporte coletivo, sugerida sua implantação em um raio de 600m dos terminais de integração. Esses polos cumpririam a função de oferta de serviços essenciais próximos a moradia e teriam a conformação de comércio de bairro e uma menor abrangência, vindo a contribuir com a redução dos deslocamentos diários em direção a área central do Plano Piloto.

A importância conferida ao sistema viário no PDOT/2009 é manifesta na proposição da estratégia de estruturação viária (Mapa 17), que tem o objetivo de melhorar a acessibilidade das áreas urbanas consolidadas do Distrito Federal. São indicados dois tipos de intervenções: anéis de atividades e vias para estruturação.

Os anéis de atividades visam estabelecer a conexão entre áreas vizinhas, que hoje se encontram desarticuladas. Dentre as vias para estruturação, o Plano incorpora uma proposta anterior de via de ligação entre Taguatinga e Plano Piloto, passando pelo Guará e Águas Claras, a via Interbairros, mas a remodela para uma nova lógica de ocupação exposta na estratégia de dinamização do Eixo da Interbairros. A estratégia de estruturação viária contém, ainda, as propostas de estruturação de vias de conexão com parcelamentos informais em processo de regularização, numa tentativa de recompor a conexão dessas áreas ao restante do tecido urbano, a exemplo da DF-230, em Planaltina; das vias internas às Colônias Agrícolas Arniqueira, Vereda Grande, Vereda da Cruz e Vicente Pires e da Estrada Parque Vicente Pires; e da via de acesso aos condomínios residenciais do Grande Colorado.

Os projetos elaborados pelo Governo do Distrito Federal relacionados às propostas contidas no PDOT/2009 quanto à centralidade, que se encontram em diversos estágios de detalhamento - estudos preliminares, projetos básicos e projetos executivos – constituem elementos que esclarecem sobre as intenções do planejamento e sua apresentação neste Capítulo complementa a análise das propostas contidas no Plano.

Do conjunto de propostas contidas no PDOT/2009 afetas a centralidade intraurbana, nesse primeiro ano de sua vigência, o Governo do Distrito Federal elaborou projetos apenas sobre as intervenções propostas na estratégia de dinamização de espaços urbanos e de revitalização de conjuntos urbanos. Não foram, ainda, contempladas com estudos preliminares as intervenções propostas nas estratégias de implantação de polos multifuncionais e de estruturação viária, a exceção nessa última da via Interbairros que também está relacionada como área de dinamização.



Mapa 17 - Estratégias de Ordenamento Territorial do PDOT/2009
 Fonte: Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009

Tabela 18 - Áreas de Dinamização – PDOT/2009

Área de Dinamização	Áreas Compreendidas	Diretrizes de Intervenção	
D01-Eixo Ceilândia	Setor de Indústrias de Ceilândia, Setor de Materiais de Construção, ADE do Descoberto e Eixo do metrô.	<ul style="list-style-type: none"> • Articulação com o entorno; • Geração de postos de trabalho. 	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo: Requalificar os espaços urbanos, introduzir atividades diversificadas, renovar áreas obsoletas e degradadas. • Usos: residencial, comercial de bens e serviços, institucional ou coletivo (ensino médio e superior) e industrial. • Atividades âncora: pólo de educação.
D02-Eixo Taguatinga	Via de Ligação Taguatinga - Ceilândia, Pistão Norte e Sul de Taguatinga.	<ul style="list-style-type: none"> • Articulação da região sudoeste • Geração de postos de trabalho 	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo: estruturar atividades que consolidem a função da área como 2º Centro Regional. • Usos: residencial, comercial, institucional ou coletivo e industrial. • Atividade âncora: centros comerciais, hipermercados, pólo de diversões, Universidades.
D03-Eixo EPIA	EPIA, SOF/N, SOF/S, SAS, SO, SCEES, SGCV, SIA (Setor de Áreas Públicas), Área da Rodoferroviária, Pátio Ferroviário.	<ul style="list-style-type: none"> • Alta acessibilidade regional; • Alternativa ao anel rodoviário. 	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo: Requalificar os espaços urbanos, introduzir atividades diversificadas, revitalizar ou renovar edificações degradadas. • Usos: residencial, comercial de bens e serviços, institucional ou coletivo e industrial. • Atividades âncora: comércio, serviços.
D04-Eixo Interbairros	Samambaia, Taguatinga, Águas Claras, Parkway, Guará I e II, SIA e SPO	<ul style="list-style-type: none"> • Articulação entre as centralidades e Plano Piloto; • Influência na base econômica do DF, mediante implantação de pólos de serviços no espaço lindeiro. 	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo: criar alternativa de acessibilidade da região Oeste com o Plano Piloto. • Usos: residencial, comercial de bens e serviços, institucional ou coletivo (ensino superior) e industrial. • Atividade âncora: comércio e serviços.
D05-Pólo JK	Pólo JK, ADE Santa Maria, BR-040 (entre o futuro setor Meirelles e o Pólo JK).	<ul style="list-style-type: none"> • Articulação com o entorno; • Influência na base econômica do DF, mediante de criação de pólo de serviços no eixo sul. 	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo: Estimular o desenvolvimento econômico da região. • Usos: comercial de bens e serviços, institucional ou coletivo e industrial. • Atividades âncora: plataforma logística.
D06-Pólo Capital Digital	Parque Tecnológico Capital Digital	<ul style="list-style-type: none"> • Potencial centralidade regional; • Influência na base econômica do DF. 	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo: constituir novo pólo de ciência e tecnologia. • Usos: comercial de bens e serviços, institucional ou coletivo e industrial. • Atividades âncora: pólo de informática.
D07a-Pólo Agronegócios – Área I	Cidade das Máquinas e Implementos Agrícolas - Planaltina	<ul style="list-style-type: none"> • Articulação da região nordeste; • Geração de postos de trabalho; • Influência na base econômica do DF. 	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo: estimular o desenvolvimento econômico da região com serviços de apoio ao produtor rural e promover desenvolvimento de tecnologia para as atividades rurais e agroindústria. • Usos: residencial, comercial de bens e serviços, institucional ou coletivo e industrial. • Atividade âncora: Pólo varejista (maquinário e implementos agrícolas)
D07b-Pólo de Agronegócios - Área II			

Fonte: Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009

Tabela 19 - Polos Multifuncionais – PDOT/2009

Áreas de Implantação	Áreas Abrangência	Diretrizes
PM 1 - Catetinho	Ponte de Terra; Setor Habitacional Catetinho; Expansão do Riacho Fundo II; Colônia Agrícola Catetinho; Núcleo Rural Casa Grande	<ul style="list-style-type: none"> Objetivo: Ofertar serviços essenciais de consumo próximo à população residente vizinha. Usos: Multifuncionais, como ênfase em equipamentos de pequeno porte de saúde, educação, segurança, abastecimento, cultura, esporte e lazer. Atividades prioritárias: equipamentos da administração pública e comércio de bens e serviços associados a habitação coletiva.
PM 2 - Taguatinga	Taguatinga, Ceilândia e Brazlândia; Parte da Estrutural; Área de Regularização Vicente Pires; Fluxo de transporte do entorno	<ul style="list-style-type: none"> Objetivo: Fomentar uma nova centralidade de forma a aproveitar o potencial urbano nesta região. Usos: Multifuncionais, como ênfase em equipamentos de pequeno porte de saúde, abastecimento, cultura, esporte e lazer. Atividades prioritárias: equipamentos de saúde pública e comércio de bens e serviços associados a habitação.
PM 3 - Grande Colorado	Setor Habitacional Grande Colorado; Setor Habitacional Taquari; Lago Oeste; Condomínios Habitacionais de Sobradinho; Setor Habitacional Boa Esperança	<ul style="list-style-type: none"> Objetivo: Ofertar serviços essenciais de consumo próximos a população dos condomínios habitacionais da região. Usos: Multifuncionais, como ênfase em equipamentos de grande porte de abastecimento, cultura e lazer. Atividades prioritárias: disponibilização de área para centros empresariais, atividades de comércio de bens e serviços associados a habitação coletiva.
PM 4 - Metropolitana	Metropolitana; Park Way	<ul style="list-style-type: none"> Objetivo: Ofertar serviços essenciais de consumo próximos a população do Park Way. Usos: Multifuncionais, como ênfase em equipamentos de abastecimento de porte médio. Atividades prioritárias: disponibilização de área para centros empresariais associados as atividades de comércio de bens e serviços associados a habitação coletiva.
PM 5 - Planaltina	Setor Habitacional Mestre D'armas; Setor Habitacional Arapoanga; Vale do Amanhecer	<ul style="list-style-type: none"> Objetivo: Redução da necessidade deslocamento da população da área urbana de Planaltina e condomínios vizinhos para as áreas centrais do DF. Usos: Multifuncionais, como ênfase em equipamentos de pequeno porte de saúde, abastecimento, cultura, esporte e lazer. Atividades prioritárias: equipamentos de saúde pública e comércio de bens e serviços associados a habitação coletiva.
PM 6 Samambaia	Samambaia; Recanto das Emas; Colônia Agrícola Vargem da Benção; Setor Habitacional Água Quente	<ul style="list-style-type: none"> Objetivo: Dotar Samambaia de centro urbano capaz de atender à demanda das cidades vizinhas de menor porte, como Recanto das Emas e Riacho Fundo. Usos: Multifuncionais, como ênfase em equipamentos de cultura, esporte e lazer Atividades prioritárias: disponibilização de área para centros empresariais, atividades de comércio de bens e serviços associados a habitação coletiva.
PM 7 São Sebastião	São Sebastião ; Setor Habitacional Jardim Botânico	<ul style="list-style-type: none"> Objetivo: Ofertar serviços essenciais de consumo próximos a população dos setores habitacionais da região. Usos: Multifuncionais, como ênfase em equipamentos de pequeno porte de saúde, educação, segurança, abastecimento, cultura, esporte e lazer. Atividades prioritárias: disponibilização de área para centro empresarial e cultural, atividades de comércio de bens e serviços associados a habitação coletiva.
PM 8 Sul	Setor Habitacional Meireles; Pólo JK; Santa Maria; Novo Gama (GO); Valparaíso de Goiás (GO); Cidade Ocidental (GO)	<ul style="list-style-type: none"> Objetivo: Ofertar comércio de bens e serviços próximos ao Pólo JK e reduzir a necessidade deslocamento da população de Valparaíso, Novo Gama e Cidade Ocidental para as áreas centrais do DF. Usos: Multifuncionais, como ênfase em equipamentos de pequeno porte de saúde, educação complementar e profissionalizante, segurança, abastecimento e serviços de hospedagem. Atividades prioritárias: disponibilização de área para centros empresariais associados as atividades de comércio de bens e serviços associados a habitação coletiva e hospedagem.
PM 9 do Torto	Pólo Capital Digital; Setor de Oficinas Norte (SON); Setor Habitacional Boa Esperança	<ul style="list-style-type: none"> Objetivo: Ofertar comércio de bens e serviços próximos ao Pólo Capital Digital. Usos: Multifuncionais, como ênfase equipamentos de pequeno porte para educação complementar e profissionalizante, segurança, abastecimento e serviços de hospedagem. Atividades prioritárias: disponibilização de área para centros empresariais associados as atividades de comércio de bens e serviços associados a habitação coletiva e hospedagem.

Fonte: Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009

Com o objetivo de implementar ações de macro estruturação do território, conforme detalhado no documento Projeto Básico de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal Tema I – Macro Estruturação Urbana (SEDUMA, 2008), foram definidos projetos para o Eixo EPIA e Eixo Interbairros, cujas propostas incentivam nessas áreas competências relativas a centralidade urbana, entre elas a diversificação de usos e a integração e articulação urbana. Outro projeto detalhado foi o de implantação do Centro Metropolitano, do qual consta a edificação do Centro Administrativo do Governo do Distrito Federal.

A fim de melhor identificar as atuais propostas quanto à transformação da centralidade intraurbana em Brasília, a seguir estão descritos esses projetos que atuam sobre áreas de centralidade ou visam fomentar novas centralidades.

a) *Eixo EPIA*

A Estrada Parque Indústria e Abastecimento - EPIA é um importante corredor rodoviário do Distrito Federal, articula os principais eixos viários que interligam os núcleos urbanos de Brasília com seu centro, o Plano Piloto. Constitui, também, importante eixo econômico, com diversas áreas destinadas a atividades econômicas dispostas ao longo da via, incluindo grandes estabelecimentos comerciais, que já correspondem a sete supermercados e três *shoppings centers* além de outros grandes estabelecimentos comerciais (Figura 11).

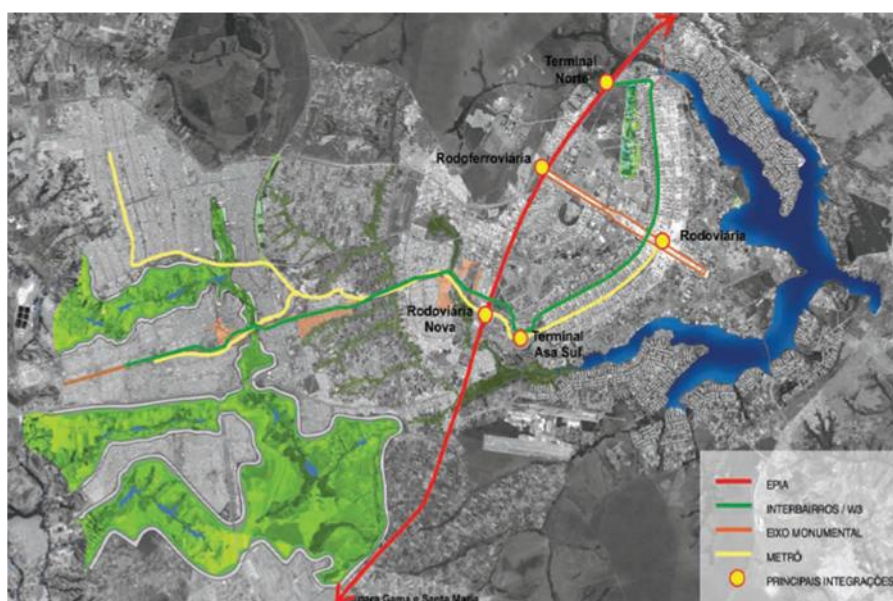


Figura 11 - Localização da EPIA e conexões com terminais rodoviários
Fonte: SEDUMA/2008

O projeto para a EPIA (SEDUMA, 2008, p. 14-30), restringido ao trecho entre os extremos do Eixo Norte/Sul limítrofes ao Plano Piloto, visa reforçar o seu papel de eixo articulador dos núcleos urbanos, de forma a minimizar os conflitos entre as escalas rodoviária e urbana que a via comporta. Parte do pressuposto que a via constituirá uma nova alternativa de deslocamento ao longo das Asas Sul e Norte, o que torna um dos objetivos específicos do projeto a transformação da rodovia em um “*boulevard*”, de forma que fosse ressaltada a sua “escala urbana” e de integração com os espaços do entorno (Figura 12). Nesse sentido, o projeto preliminar elaborado contempla tratamento da via estabelecendo um corredor de transporte junto ao canteiro central e passagens subterrâneas em diversos pontos, além da implantação de uma ciclovia, medidas que melhorariam as condições de circulação de pessoas entre os lados da via.

Fica evidente no projeto a intenção do planejamento de promover atributos relativos à centralidade urbana ao longo desse eixo, uma vez que se pretende estimular as tendências presentes de diversificação de usos nas áreas lindeiras e a implantação de grandes equipamentos e atividades geradoras de empregos.



Vista da EPIA



Perspectiva da Travessia da EPIA

Figura 12 - Projeto do Eixo da EPIA

Fonte: SEDUMA, 2008



O “Boulevard”

Apesar de reconhecer atributos de centralidade no eixo da EPIA, o projeto de macro estruturação urbana elaborado para a área não chega a explorar seu potencial como centralidade, buscando uma melhor articulação dos diversos setores existentes ou em fase de implantação ao longo do eixo, foca suas propostas na circulação de pedestres, pouco provável diante desse sistema viário de grandes proporções. Contudo, assume uma nova postura com relação à via, ao reforçar sua dimensão urbana.

b) Eixo Interbairros

Projetada como um novo eixo viário que interligará diversas áreas urbanas entre si e com o Plano Piloto, a via Interbairros atravessa os núcleos urbanos do Guará, quadras 1 a 5 do Setor de Mansões ParkWay, Águas Claras, Taguatinga e Samambaia. Inicialmente imaginada como uma via expressa a exemplo da via Estrutural, a Interbairros teve o seu projeto readequado a uma nova concepção de via urbana, como corredor de transporte ao longo do qual se pretende estimular a diversificação de usos e a implantação de grandes equipamentos e atividades geradoras de empregos (SEDUMA, 2008, 31-81). O projeto executivo do sistema viário foi contratado para que seja dado início às obras ainda nessa gestão do Governo do Distrito Federal.

Ao longo da via estão previstos quatro polos (Figura 13), constituídos por núcleos com serviços e comércio, cercados de áreas com comércio e habitação, localizados no Guará, Águas Claras, Taguatinga Sul e Samambaia. Alguns trechos extraídos do documento que detalha as diretrizes e ações para os Projetos de Macro Estruturação Urbana dão idéia da transformação que se espera com a implantação desse projeto:

As principais orientações e observações em relação aos pólos são:

- Fazer um plano urbanístico específico para cada pólo;
- Promover a construção de uma torre com 30 andares em cada pólo, formando um marco vertical;
- Estabelecer parâmetros urbanos que promovam o aumento da densidade.

[...] No entorno das estações tubo da linha de transporte coletivo proposta prevê-se ocupação com uso misto, criando pequenos pólos a cada 500m, correspondente à distância entre os tubos.

[...] Nos dois extremos da Interbairros localizam-se serviços de médio e grande porte, assim como áreas institucionais, escolas, equipamentos, etc.

[...] Ao longo do eixo, nas áreas lindeiras à Interbairros, torres com 20 andares, sem embasamento, com taxa de ocupação de 25% e coeficiente de aproveitamento 4. As torres seriam projetadas como edifícios verdes, de

modo a promover uma paisagem diferenciada e a busca da sustentabilidade na via Interbairros. (SEDUMA, 2008, p. 48)

A Interbairros além de área de dinamização é a principal intervenção viária prevista no PDOT/2009. Apesar de prever a implantação de atividades diversificadas ao longo da via, remodelando os espaços urbanos por onde passar, certamente o primeiro impacto da sua construção será na acessibilidade ao Plano Piloto e ao eixo da EPIA, em termos de sistema viário, ela de fato reforça essas centralidades.

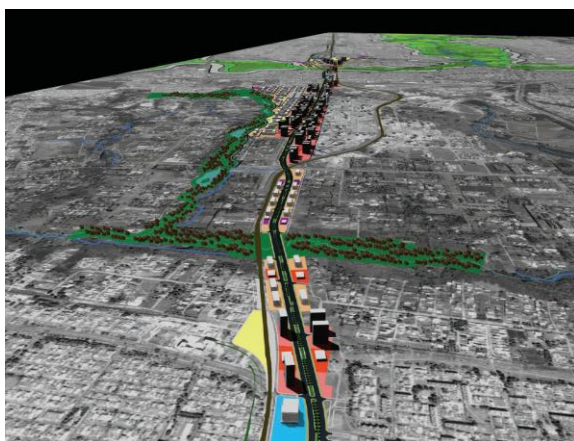


Figura 13 - Vista da Área Prevista para a Interbairros e Perspectivas do Projeto
Fonte: SEDUMA/ 2009

d) Centro Metropolitano

O Centro Metropolitano, incluído no Eixo de Dinamização Taguatinga, constitui em nova roupagem conferida ao Centro Regional, previsto no PDOT/1997 e detalhado em proposta preliminar conforme já abordado no item 5.3.1, para o qual foram redimensionadas as áreas para os diversos usos e estabelecida sua interligação com o Campus da UnB, a Área de Desenvolvimento Econômico Centro-Norte e o projeto para o Centro Administrativo (Figura 14).

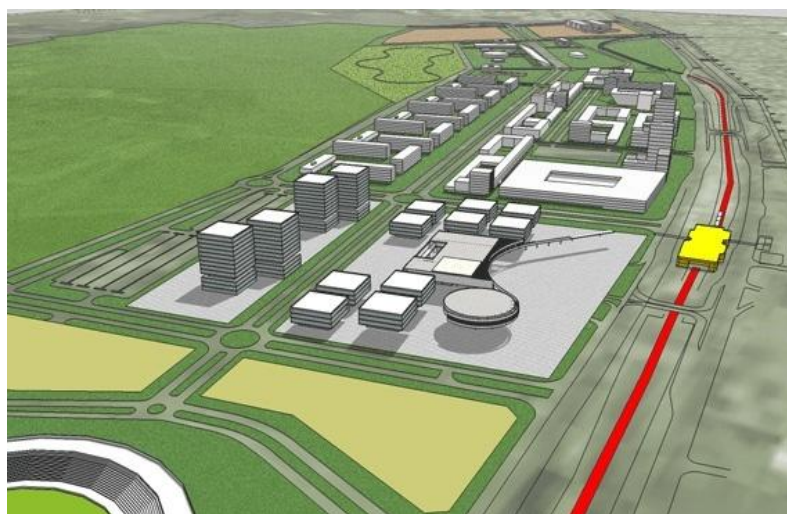


Figura 14 - Perspectiva de projeto para o Centro Metropolitano
Fonte: SEDUMA/2009

O Centro Administrativo (Figura 15), a nova sede do Governo do Distrito Federal, tem localização prevista em terreno do Centro Metropolitano. A opção de sua mudança do Plano Piloto para Taguatinga se pauta em objetivos de descentralização das atividades no território.



Figura 15 - Projeto Arquitetônico do Centro Administrativo.
Fonte: PDTU/ST, 2009

A nova sede do Governo do Distrito Federal consistirá num complexo de dez edifícios de quatro pavimentos e quatro de quinze pavimentos, além de um Centro de Convenções com capacidade para 2.500 pessoas e um palácio para o Governador. A previsão é de que esses edifícios comportarão cerca de 15.000 servidores. O empreendimento será implantado por meio de uma parceria público-privada, cuja licitação já foi efetivada, sendo que o consórcio vencedor está aguardando a concessão da licença ambiental para início das obras.

Esse projeto tem impacto direto no reforço da centralidade exercida pela região de Taguatinga, uma vez que com a transferência dos órgãos da administração do Governo do Distrito Federal para a área, muitos dos serviços associados a essa atividade serão também atraídos, constituindo uma nova concentração de atividades. Quanto à acessibilidade, a região é favorecida pela proximidade do sistema metroviário, que pode redirecionar fluxos para a área mediante a implantação de um sistema de transporte integrado. Lembramos, entretanto, a relação que se estabelece entre a acessibilidade e o controle/dominação exercidos através do espaço pelas camadas de mais alta renda, o que dificulta a criação de acessibilidade para áreas distantes do Plano Piloto, tornado essa uma questão crucial a ser equacionada para a efetiva implantação do Centro Administrativo.

Diante do exposto verifica-se que o PDOT/2009 se distingue do plano anterior em sua concepção sobre a centralidade intraurbana, o que reflete em suas proposições, conforme relacionado na Tabela 20 comparativa entre os dois planos. Para enfrentar a questão da forte polarização exercida pelo Plano Piloto, o PDOT/2009 propõe a multicentralidade, apontando diversos eixos de conexão como áreas estratégicas de influência para Brasília (Áreas de Dinamização) e indica polos de articulação local (Polos Multifuncionais).

Partindo da perspectiva de atuar sobre dinâmicas em andamento, suas propostas não sugerem mudanças estruturais no sistema viário que viessem a criar novas articulações menos centralizadoras em direção ao Plano Piloto. É mantido o padrão de isolamento dos diversos núcleos urbanos do DF, que decorre da difícil conexão entre eles, uma vez que são priorizadas as ligações com o Plano Piloto, centro de toda a área metropolitana de Brasília. A proposta de anéis de atividades pode, em parte, romper essa lógica, mas sua abrangência é restrita a melhoria de conexões locais, entre áreas muito próximas.

Tabela 20 - Comparação entre PDOT/1997 e PDOT/2009 com referência aos elementos de sustentação da centralidade intraurbana

ELEMENTOS DE SUSTENTAÇÃO DA CENTRALIDADE INTRAURBANA	PDOT/1997		PDOT/2009	
	Quanto a concepção da centralidade intraurbana: Bipolarização entre Plano Piloto e Taguatinga Reforçar as centralidades dos núcleos urbanos do DF		Quanto a concepção da centralidade intraurbana: Promoção da multicentralidade Formação de uma rede urbana terciária constituída de novas áreas de centralidade. Associa as centralidades a rede estrutural de transporte coletivo Incorpora a visão de centralidade metropolitana	
	Propostas	Ações Implementadas	Propostas	Projetos elaborados
Concentração de atividades – criação de áreas para implantação de atividades econômicas que fomenta a formação de novas centralidades	<p>Programa de Implantação do Centro Regional - a ser criado na confluência de Taguatinga/Ceilândia/Samambaia, com a função de equilibrar e compartilhar com o Plano Piloto a centralidade do Distrito Federal.</p> <p>Programa de Implantação de Áreas de Desenvolvimento Econômico, com objetivo de disponibilizar áreas para a instalação de atividades econômicas.</p>	<p>Os programas não foram instituídos, mas algumas ações foram implementadas:</p> <p>Foi elaborado projeto para o Centro Regional, mas não ocorreram ações para sua implementação.</p> <p>Aproximadamente, 36 novos parcelamentos foram criados para instalação atividades econômicas (ADEs, Setores Econômicos e Polos), no entanto muitos não estão consolidados, os usos foram alterados, não sendo possível estabelecer relação dessas áreas com processo de formação e transformação da centralidade em Brasília.</p>	<p>Diretrizes para as Áreas Econômicas</p> <p>Estratégias de Ordenamento Territorial:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Áreas de Dinamização; • Polos multifuncionais • Revitalização de conjuntos urbanos 	<p>Programa de Infraestrutura e Saneamento para ADEs, em fase de detalhamento, conta com recursos do BID.</p> <p>Projetos de Macro Estruturação Urbana que inclui:</p> <ul style="list-style-type: none"> • EPIA; • Interbairros (está em elaboração o projeto executivo da via); • Ações no Plano Piloto. <p>Projetos Estratégicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Centro Metropolitano; • Eixo Ceilândia; • Polo JK

Elaboração: Autora, 2009.

Comparação entre PDOT/1997 e PDOT/2009 com referência aos elementos de sustentação da centralidade intraurbana (Cont.)

ELEMENTOS DE SUSTENTAÇÃO DA CENTRALIDADE INTRAURBANA	PDOT/1997		PDOT/2009	
	Propostas	Ações Implementadas	Propostas	Projetos elaborados
Acessibilidade com relação ao sistema viário – incremento do sistema viário no sentido de promover acesso a áreas de centralidade	XV - Programa de Implantação de Vias de Integração, objetivando interligar os diversos núcleos urbanos e promovendo melhorias nos sistemas viário e estruturador existentes, priorizando a ligação entre o Guará e Taguatinga e entre a DF-47 - Estrada Parque do Aeroporto - e a DF-055 - Estrada Parque Vargem Bonita - até a DF-001 - Estrada Parque Contorno;	As obras mencionadas no plano não foram executadas	Estratégias de Ordenamento Territorial: <ul style="list-style-type: none"> Estruturação viária – que prevê a implantação de cinco anéis de atividades e a estruturação de algumas vias; 	Não foram identificados projetos em andamento nas áreas indicadas no plano – anéis de atividades e estruturação de vias, a exceção da via Interbairros.

Elaboração: Autora, 2009.

As Áreas de Dinamização definidas ao longo de eixos de transporte se destinam a adensamentos e diversificação de usos que promoveriam a formação de outras centralidades intraurbanas. No entanto, das sete áreas indicadas duas estão nas imediações do Plano Piloto – o eixo da EPIA e o Polo Capital Digital – reforçando a polarização dessa região; e uma terceira, a Área de Dinamização do Eixo da Interbairros, de fato dá destaque a implantação de uma nova via que foi projetada para melhorar a acessibilidade ao Plano Piloto, tendo em vista a saturação das vias EPTG, EPNB e EPCL, que estão em constantes congestionamentos. De maneira que, antes de atividades se alojarem ao longo da Interbairros criando um eixo de atração, sua implantação irá melhorar o acesso da população de Samambaia, Taguatinga, Águas Claras e Guará ao Plano Piloto. O efeito mais imediato da Interbairros é sem dúvida o de ampliar as condições de acessibilidade para a EPIA e Plano Piloto, atuando primeiramente na sustentação dessas centralidades

Ainda no enfoque de descentralização de atividades econômicas, o PDOT/2009 contempla uma grande quantidade de áreas para atividades econômicas a serem priorizadas, além das sete áreas de dinamização e nove pólos multifuncionais, uma vez que o Plano identifica sessenta Áreas Econômicas, muitas das quais incorporam as Áreas de Desenvolvimento Econômico, previstas na estratégia do PDOT/1997. Contudo, não há convergência entre as Áreas Econômicas e as novas áreas das estratégias propostas nesse plano. Das 16 novas Áreas Econômicas indicadas para implantação no Plano, apenas três coincidem com áreas de dinamização e polos multifuncionais: a Área Econômica Meirelles inserida na Área de Dinamização JK e Polo Multifuncional Sul; a ADE do Descoberto localizada junto a Área de Dinamização Eixo Ceilândia; e a ADE Estrutural nas imediações do Polo Multifuncional Taguatinga. Mesmo considerando as Áreas Econômicas não Consolidadas, apenas três coincidem com área de dinamização e polo multifuncional: os Setores de Materiais de Construção e de Indústria de Ceilândia ambos localizados junto a Área de Dinamização Eixo Ceilândia; e o Polo Verde nas imediações do Polo Multifuncional São Sebastião. Tal constatação mostra a desarticulação entre propostas contidas no Plano.

O PDOT/2009 aprofunda na concepção de plano integrado, apresenta diretrizes sobre as políticas setoriais com rebatimento sobre o território e define várias estratégias a serem implementadas. Nesse aspecto é mais específico do que o PDOT/1997, tendo em vista que as estratégias de intervenção e respectivas áreas se encontram apontadas, restando seu detalhamento. Contudo, se mostra ambicioso ao propor uma extensa e abrangente lista de

diretrizes e obrigações a serem seguidas pelos diversos órgãos do Governo do Distrito Federal e mantém a mesma característica de não estabelecer mecanismos de controle e acompanhamento da implementação de suas propostas, que criem obrigações e compromissos com o seu cumprimento.

Dos projetos relacionados às propostas contidas no PDOT/2009 elaborados pelo Governo do Distrito Federal, o da via Interbairros e do Centro Administrativo estão em estágio mais adiantado de formulação, em termos de propostas detalhadas e procedimentos licitatórios.

Nesse conjunto de projetos propostos, destaca-se o de implantação do Centro Administrativo como o que pode produzir um maior impacto num processo de descentralização e recentralização, uma vez que representa a transferência para a região de Taguatinga/Ceilândia/Samambaia de empregos de órgãos do Governo do Distrito Federal, hoje localizados em sua grande maioria no Plano Piloto e imediações. Certamente, sua implantação enfrentará diversas dificuldades, decorrentes principalmente das condições de acessibilidade da região onde está prevista sua instalação, o Centro Metropolitano, isso em comparação a atual localização no Plano Piloto.

6.2. O Planejamento e as Obras Viárias em Execução

As intervenções e melhorias no sistema viário programadas e em execução pelo Governo do Distrito Federal correspondem aos programas e projetos a seguir descritos:

a) Programa de Transporte Urbano – PTU-DF

O Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal - PTU-DF tem como objetivo geral promover as condições de mobilidade e acessibilidade da população do Distrito Federal, aumentando a integração entre os seus núcleos urbanos. As ações propostas visam à implantação de um novo modelo de operação do Sistema de Transporte Público Coletivo – STPC/DF, concebido com base na integração dos modos de transporte (metrô e ônibus) e na prioridade conferida ao modo de transporte coletivo.

O atual sistema de transporte coletivo do Distrito Federal é estruturado em linhas diretas entre as origens e os destinos de viagens, sem qualquer integração entre elas. Esse modelo propicia que a maioria das linhas apresente longo tempo de espera e funcione em sua capacidade plena apenas no período do pico, limitando a mobilidade daqueles usuários moradores de áreas de baixa densidade.

O novo modelo operacional admite integração operacional e tarifária em um esquema conhecido como tronco-alimentador. Tal solução considera uma hierarquia funcional entre os serviços de transporte público mediante a qual veículos de maior capacidade circulam continuamente entre terminais de maior porte, trafegando em vias ditas troncais com algum tipo de tratamento viário preferencial.

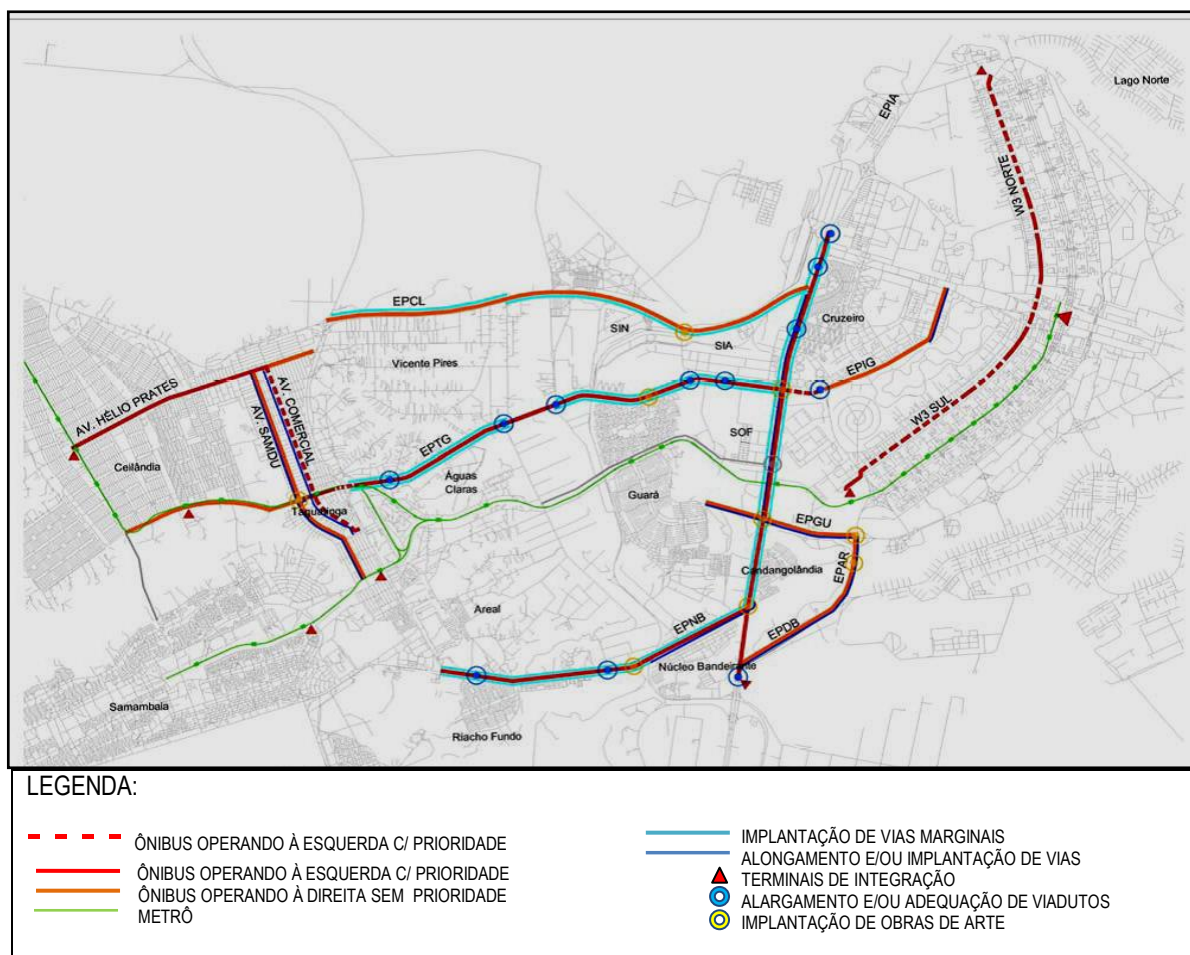


Figura 16 - Programa de Transporte Urbano do Distrito Federal: Intervenções viárias alternativas propostas - Fonte: PTU/ST 2008

Para dar suporte à nova concepção físico-operacional do sistema de transporte, prevêem-se diversas intervenções físicas no sistema viário que vão beneficiar o tráfego geral e o transporte coletivo em particular, conforme ilustrada na Figura 16. Encontra-se em

execução as intervenções viárias previstas no corredor de transporte da EPTG, que envolve a construção de vias marginais, a ampliação de viadutos e a construção de pista exclusiva para ônibus no canteiro central, além da ampliação de viadutos, ampliação de vias e construção de vias marginais na EPAR e EPGU.

b) Sistema de Transporte do Eixo Sul

O Sistema de Transporte do Eixo Sul (ST, 2009a, p. 184-191), em fase de estudos preliminares, visa à implantação de corredor de transporte coletivo de alto desempenho, com tecnologia avançada para ônibus, na ligação entre as Regiões Administrativas do Gama e Santa Maria com o Plano Piloto. O modelo operacional proposto utiliza de linhas troncais expressas, que circularão em faixas exclusivas com destino ao Plano Piloto, alimentadas por terminais no Gama e em Santa Maria. Esse sistema, também, prevê a integração do sistema de transporte do Distrito Federal com o dos municípios do entorno sul. As intervenções viárias associadas ao sistema incluem a implantação de via exclusiva para ônibus e a construção de vias marginais, conforme ilustrado na figura 17.

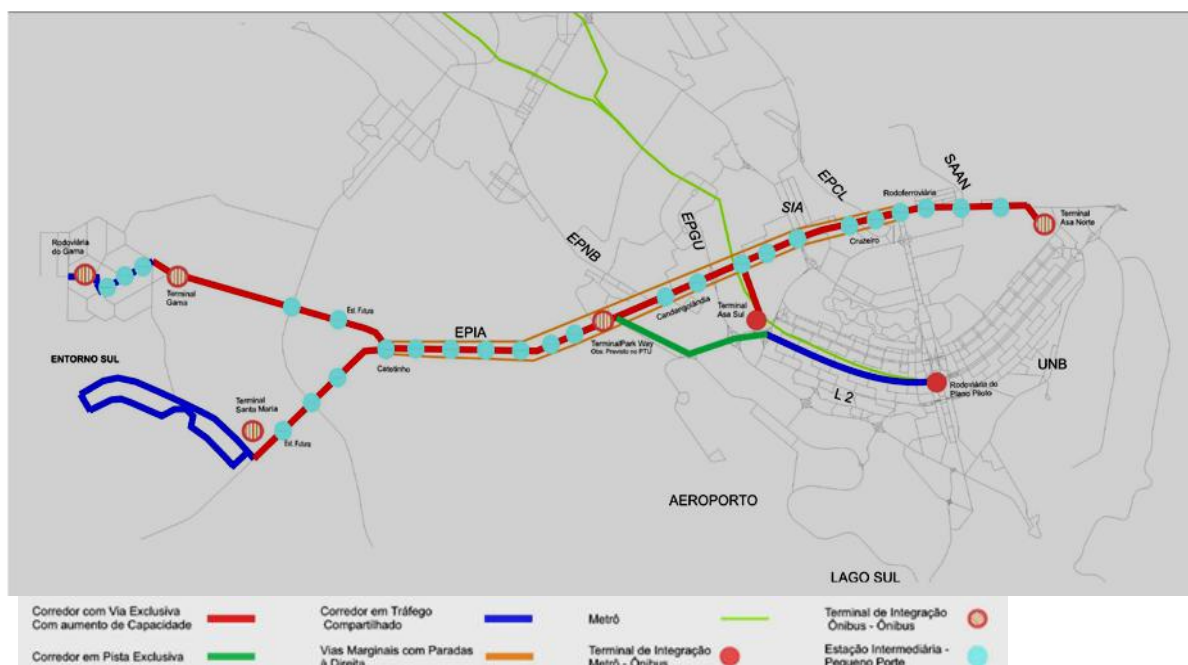


Figura 17 - Sistema de Transporte do Eixo Sul do DF

Fonte: Relatório Conceitual do Sistema Proposto para o Sistema de Transporte do Eixo Sul do Distrito Federal. PDTU/2009

c) Sistema de Metrô Leve De Brasília – Vlt

O Sistema do Metrô Leve de Brasília (ST, 2009a, p. 192-193) vai ligar o Aeroporto Internacional Juscelino Kubitschek ao Terminal da Asa Norte e à Esplanada dos Ministérios, facilitando o acesso à área central do Plano Piloto, permitindo a distribuição da demanda proveniente das RA's para as Asas Norte e Sul.

Será composto por duas linhas: a Linha 1 fará a ligação do Aeroporto Internacional JK ao Plano Piloto, passando por todo o trecho da via W3 - Sul/Norte até o Terminal proposto da Asa Norte; a Linha 2 circulará pelo Eixo Monumental, do Memorial JK à Esplanada dos Ministérios.

A linha a ser implantada na W3 trafegará sobre via permanente em plataforma no seu canteiro central (Figura 18), sendo que cada um dos sentidos da via permanecerá com três faixas para circulação de veículos em geral. O projeto integra as medidas previstas pelo Governo do Distrito Federal para revitalizar a W3, na medida em que se espera um novo impulso no comércio local como consequência das alterações na sua passagem urbana.

A viabilização do projeto para a implantação do VLT está vinculada a escolha de Brasília como uma das sedes da Copa do Mundo de Futebol de 2014, de forma que o percurso deverá estar concluído antes da Copa. O Projeto conta com recursos da Agência Francesa de Desenvolvimento - AFD.



Figura 18 - Perspectiva da W 3 Sul com o VLT no canteiro central
Fonte: PDTU/ST, 2009

d) Interbairros

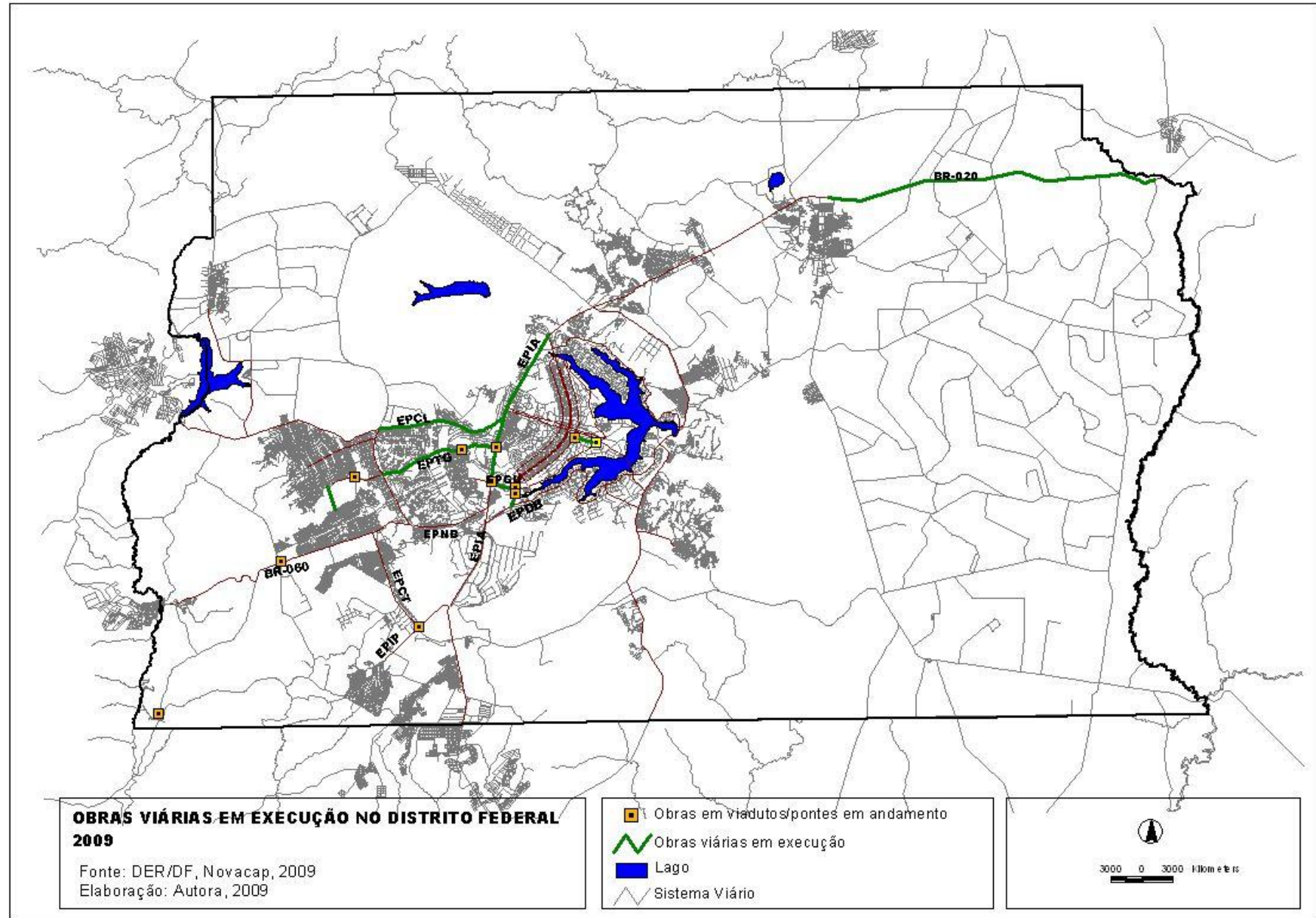
O projeto da Interbairros está apresentado no Item 6.1, que aborda acerca dos projetos vinculados às propostas do PDOT/2009, que estão sendo elaborados ou em fase de contratação.

A maioria das obras viárias em execução (Mapa 18) tem relação com o Programa de Transporte do Distrito Federal, buscam melhorias que estão associadas à implantação de um sistema integrado de transporte na EPTG, EPNB e EPIA. Outras importantes obras estão em andamento e que melhoram as ligações entre núcleos urbanos do DF, como a nova via em construção ligando Samambaia e Ceilândia; e o viaduto do Periquito no Gama.

6.3. Conclusão do Capítulo

Numa análise comparativa dos Planos Diretores de Ordenamento Territorial do DF de 1997 e 2009, verificamos que ambos identificam a centralização de atividades e empregos no Plano Piloto como um problema a ser enfrentado. Contudo, estabelecem abordagens distintas para o seu enfrentamento, passando da promoção da bipolaridade entre Plano Piloto e Taguatinga do plano anterior para a multicentralidade do plano vigente.

Os planos também têm em comum a indicação de áreas para a concentração de atividades, enfatizando esse elemento de sustentação da centralidade intraurbana. No PDOT/2009 estão localizadas sete áreas de dinamização, nove polos multifuncionais e 60 áreas econômicas, sendo que as duas primeiras estratégias buscam uma correlação com a rede viária estrutural e a rede estrutural de transporte. Entretanto, suas propostas quanto ao sistema viário pouco altera da acessibilidade que é direcionada ao Plano Piloto, tendo em vista que o atual plano incorpora projetos em andamento, como o da via Interbairros.



Mapa 18 - Obras viárias no DF em execução.

O modelo de ocupação urbana em Brasília de forte centralização dos empregos e das atividades no Plano Piloto acarreta uma constante defasagem da rede viária estrutural com relação às necessidades de deslocamento da população, que exige para sua manutenção a adoção de medidas de estruturação viária. Essa lógica de adequar a rede viária ao direcionamento dos fluxos tem preponderado na atuação dos órgãos responsáveis pela infraestrutura viária e no planejamento do sistema.

Os mesmos aspectos quanto à ausência de mecanismos de acompanhamento e controle permanecem no PDOT/2009, o que pode contribuir para que suas propostas não venham a ser de fato implementadas e vir a configurar em mais uma situação em que o planejamento não se efetiva.

As tendências apontadas pelo plano e pelas obras de infraestrutura viária em execução colocam em destaque o eixo da EPIA, identificado no PDOT/2009 como área de dinamização, ressaltando sua alta acessibilidade regional e escala urbana. Apesar do planejamento ter elaborado projeto pouco consistente na promoção da EPIA como centralidade, a via está sendo beneficiada com obras de ampliação, que a preparam para essa condição. Lembramos que, nesse sentido, coopera a implantação da via Interbairros, por aumentar a acessibilidade da EPIA, sendo mais uma via que articula fluxos em sua direção.

Quanto às demais proposições do plano, há poucas garantias quanto à implementação de ações que irão promover outras centralidades. Destacamos, no entanto, o projeto do Centro Administrativo, que prevê a realocização de parte dos órgãos do Governo do Distrito Federal, podendo alterar um quadro que se mantém quase que estático de concentração de empregos no Plano Piloto, representando reforço a centralidade exercida por Taguatinga. O aporte de investimentos necessários a construção do Centro Administrativo vem de uma parceria público-privada, o que faz com que a descentralização pretendida dependa de aporte de capital privado. Por outro lado, a acessibilidade da área conta com uma estrutura importante do sistema metroviário, que foi estruturado na mesma lógica de condução dos fluxos em direção ao Plano Piloto, mas que mediante a implantação de um sistema de transporte integrado poderá apoiar os deslocamentos na direção do novo Centro Administrativo.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente investigação buscou identificar o papel dos planos diretores urbanos e dos investimentos em infraestrutura, instrumentos de atuação do poder público, na formação e transformação da centralidade intraurbana. A análise desses instrumentos abrange também os aspectos relacionados à convergência entre eles, à forma como o planejamento e os investimentos no espaço urbano concorrem para a transformação da centralidade.

Na abordagem do tema da centralidade, a pesquisa propõe elementos espaciais que atuam na sua sustentação, identificados como a concentração de atividades, relacionada ao que se apresenta fixo no espaço, e a acessibilidade, relacionada aos fluxos que sustentam as relações no espaço. Esses elementos foram acionados na análise dos instrumentos de atuação do Governo do Distrito Federal quanto a seus efeitos sobre a centralidade intraurbana em Brasília.

A transformação da centralidade intraurbana constitui em um fenômeno associado aos novos padrões de urbanização e às novas estruturas produtivas de uma economia urbana fundamentalmente voltada para atividades terciárias. O centro urbano tradicional deixa de ser o único lugar referencial da centralidade, que por sua vez se redefine em outras formas urbanas. Os movimentos da centralidade expressam a forma como as relações capitalistas assumem o controle do espaço e fragmentam o ambiente construído.

A centralidade nesse contexto tem se dispersado no espaço urbano em muitas áreas, se fragmentado em centralidades distintas e se expandido na formação de grandes centros. Nessas transformações é produzida outra centralidade, o que muda não é somente a forma, mas também o conteúdo. As novas áreas de centralidade não reproduzem as relações do centro urbano tradicional, são em geral estabelecidas sob outra lógica, mais associadas ao valor de troca mencionado por Lefebvre, por isso acentuam o processo de segregação e estendem a segmentação socioespacial.

Contudo, retomamos o enfoque da centralidade por uma ótica relacionada ao espaço das grandes cidades, de extensas áreas metropolitanas, onde a articulação do espaço urbano poderia estar associada a novas áreas de centralidade, que cumpririam as funções do centro numa melhor distribuição de empregos e serviços no tecido urbano. Nessa perspectiva, o planejamento urbano e os investimentos do poder público teriam um papel de promoção da transformação da centralidade na direção da distribuição dos benefícios da urbanização.

O poder público, diante de demandas nas grandes cidades por uma melhor articulação do espaço urbano, expandido pela intensa urbanização, tem sido mobilizado a agir na promoção de novas centralidades, isso por meio de instrumentos como os planos diretores urbanos e os investimentos em infraestrutura, principalmente, do sistema viário.

O estudo de uma realidade urbana concreta como a de Brasília esclarece sobre a atuação de planos diretores urbanos e investimentos no sistema viário na transformação da centralidade intraurbana, como pudemos evidenciar nesse trabalho. Sua intervenção quanto à centralidade intraurbana ocorre mediante seus elementos de sustentação: sobre a concentração de atividades e na criação ou incremento da acessibilidade. Quanto a esse aspecto a pesquisa também contribui numa melhor compreensão de processos relativos à realidade urbana de Brasília.

Na contextualização e caracterização da centralidade em Brasília observamos as suas especificidades quanto ao fenômeno e sua transformação. A estruturação da economia urbana e a evolução da ocupação revelam como se desenvolveu o processo de apropriação da cidade planejada para ser capital federal e conseqüentemente como se formou sua centralidade.

Com uma economia fortemente firmada no subsetor de administração pública direta e autárquica, tanto na formação do PIB como na estrutura de trabalho, Brasília é ainda bastante dependente dos recursos públicos, aspecto que reforça a centralidade exercida pelo Plano Piloto, em cuja área central encontram-se instalados os poderes da República e os órgãos da administração pública federal e distrital.

Quanto à ocupação urbana, ao longo desses anos, observa-se a extensão da mancha urbana, englobando municípios do entorno do Distrito Federal, num processo de metropolização, mas mediante o distanciamento de parcela da população de menor renda em

relação ao Plano Piloto e sua área central e a manutenção das parcelas de mais alta renda nessa localização e em suas imediações. Esse constitui aspecto que reforça a centralidade dessa porção da cidade, na medida em que sua acessibilidade para as camadas de mais alta renda permanece garantida.

Considerando os elementos de sustentação da centralidade – concentração de atividades e acessibilidade – o trabalho utilizou de indicadores que se mostraram apropriados a identificação e caracterização de áreas de centralidade: a distribuição de empregos e a geração de viagens. Nesse ponto os dados disponíveis sobre Brasília facilitaram a análise, contudo faltaram séries históricas para uma melhor apreciação da evolução do fenômeno.

O exame das variáveis permitiu identificar os movimentos de transformação da centralidade em Brasília. Fica evidente a intensa centralização exercida pelo Plano Piloto, contudo observa-se que não se trata mais da centralidade planejada para sua área central, e sim outra centralidade que se expande para todo o Plano Piloto e se apropria de suas imediações, na incorporação do eixo da EPIA. A expansão da centralidade para a EPIA se apóia na acessibilidade desse eixo em relação ao conjunto da área metropolitana e nas menores restrições que oferece quanto às normas de uso e ocupação do solo em comparação ao Plano Piloto, objeto de tombamento como patrimônio cultural, questões que se revertem em oportunidades para os investimentos do setor privado.

Os indicadores apontam a conformação de algumas centralidades periféricas, como Taguatinga e Gama, que se constituem perante uma periferia excluída em função da oferta de serviços e de sua acessibilidade. No entanto, são muitas as limitações quanto ao desenvolvimento dessas áreas, como pode ser observado no exemplo de Taguatinga, que apresenta uma baixa concentração de empregos, permanecendo como centralidade modesta apesar de estar na região mais densamente povoada de Brasília.

No quadro de transformação da centralidade em Brasília constata-se que há uma expansão da centralidade na formação de um grande centro que engloba todo o Plano Piloto e transborda para suas imediações no eixo da EPIA e, ao mesmo tempo, se verifica certa fragmentação da centralidade com a sustentação de poucos centros periféricos, de características modestas em comparação a centralidade principal, apoiados na oferta de

serviços e maior acessibilidade pela proximidade com outras localidades distantes do Plano Piloto.

A forte centralização de empregos, atividades e serviços no Plano Piloto acentuam os aspectos de segregação e segmentação do espaço urbano de Brasília, colocando para o planejamento urbano uma demanda quanto à promoção de outras centralidades, no sentido de propiciar uma melhor distribuição dos benefícios da urbanização. Nessa direção, a descentralização fundamenta o discurso dos Planos Diretores de Ordenamento Territorial do DF de 1997 e de 2009. Contudo, a sua análise em relação aos elementos de sustentação da centralidade indica uma prática permeada de contradições.

Com relação aos Planos Diretores de Ordenamento Territorial do DF, a sua análise mostrou que em suas proposições eles não articulam os elementos de sustentação da centralidade. No PDOT/1997, as áreas propostas para a concentração de atividades – Centro Regional e Área de Desenvolvimento Econômico – não foram abordadas dentro de uma perspectiva de sua acessibilidade. Já no PDOT/2009 os aspectos do sistema viário são incorporados, mas dentro da lógica existente, que conduz os fluxos na direção do Plano Piloto.

Das medidas do plano implementadas, as áreas que foram destinadas a instalação de atividades econômicas relacionadas ao Programa de Implantação de Áreas de Desenvolvimento Econômico – ADEs, nos doze anos de vigência do PDOT/1997, não podem ser associadas à concentração de atividades. A localização dessas áreas, distante do local de atividades já existente nos núcleos urbanos; a ênfase na concessão do lote sem qualquer vinculação a um planejamento quanto à natureza das atividades e sua diversificação; e a falta de investimentos públicos e privados na consolidação das áreas e instalação das atividades são motivos pelos quais, apesar de uma grande quantidade de áreas disponibilizadas, pouco efeito gerou para descentralização de atividades e na promoção de outras centralidades em Brasília.

Constata-se quanto ao PDOT/1997, que os planos seguem uma trajetória de desconexão com a realidade urbana. Num primeiro momento, de formulação das propostas, as constatações quanto a questões que envolvem a transformação da centralidade e o esforço de descentralização não chegaram a se desdobrar em proposições consistentes que levariam ao enfretamento do problema. Num segundo momento, o que foi planejado não é implementado,

faltam mecanismos que vinculem as proposições do plano a uma posterior implementação, que garanta minimamente o processo de planejamento.

Por outro lado, os investimentos em infraestrutura viária realizados nos últimos doze anos favorecem a acessibilidade em relação ao Plano Piloto e ao eixo da EPIA. A centralidade exercida pelo Plano Piloto é reforçada, sendo que os investimentos realizados preparam a EPIA para ser incorporada a essa centralidade. Da mesma forma, as obras em andamento relativas ao planejamento de transporte, por se inserir na mesma lógica que busca a acessibilidade do Plano Piloto, em termos gerais terá como resultado amenizar os congestionamentos intensos e diminuir o tempo despendido nos deslocamentos que hoje dificultam os fluxos diários de pessoas em direção ao centro da metrópole.

Verificou-se na pesquisa que os investimentos em infraestrutura viária, especialmente os referentes à 3ª ponte e o seu sistema viário complementar, responsáveis pela remodelação do espaço urbano em Brasília, não estão articulados as proposições do planejamento urbano, sendo que a ausência de um planejamento global para o setor de infraestrutura viária contribui para tornar esse um campo aberto aos interesses ligados a agentes privados na produção do espaço urbano. De fato, os investimentos no sistema viário do DF estruturam o espaço urbano de forma divergente do planejamento, numa direção contrária a descentralização de atividades e empregos almejada pelos planos, uma vez que reforçam a acessibilidade do Plano Piloto.

Entre planejamento e investimento manifestam-se as contradições do poder público. Os planos não são executados conforme previsto e os investimentos seguem rumos próprios, comandados por outros interesses. Essas contradições se fazem presentes também na própria formulação do plano diretor, entre a identificação do problema e as proposições formuladas como solução, quando não são acionados aqueles que seriam elementos necessários a formação de centralidades.

Obviamente, as constatações quanto às divergências entre planejamento e investimentos em relação à transformação da centralidade não surpreendem, uma vez que remetem a própria natureza do poder público que age na maioria das vezes em favor do capital, em prover as condições necessárias a sua produção e reprodução. Contudo, ainda podemos vislumbrar no planejamento um caminho possível, no sentido da mudança social positiva da e na cidade, seu sentido maior conforme enfatizado por Souza (2001).

A formação e a transformação da centralidade intraurbana, que envolve concentração de atividades e implantação de infraestrutura para a acessibilidade, exige o aporte de capital na produção do espaço. No caso dos centros tradicionais, sua formação ocorre a partir de um longo processo de investimentos públicos e privados. Mas, por meio do planejamento urbano, esses investimentos podem ser direcionados para a transformação da centralidade, promovendo rápidas mudanças espaciais, a exemplo da própria construção de Brasília, uma ação do planejamento nacional, que também formou sua centralidade intraurbana.

A inserção do planejamento como instrumento efetivo na transformação positiva da centralidade necessita estar correlacionada aos elementos espaciais de sustentação da centralidade. Esses elementos se mostraram adequados à análise dos instrumentos de atuação do poder público, na medida em que articulam os indicadores de centralidade empregados e orientam a avaliação das propostas contidas no planejamento com referência aos seus impactos na centralidade. De maneira que a utilização dos elementos na avaliação e na elaboração de propostas quanto à centralidade vem a ser uma contribuição da pesquisa à formulação dos planos.

Resta, por fim assinalar que o tema da centralidade intraurbana e de suas transformações requerem o seu aprofundamento, em termos de abordagens teóricas e de pesquisas empíricas que construam uma melhor compreensão do fenômeno. Nesse sentido, são várias as possibilidades de desdobramento dessa investigação, que vão desde estudos mais aprofundados sobre o recorte empírico como acerca das centralidades de Taguatinga e do Gama considerando suas influências nas áreas periféricas e das transformações da EPIA, até estudos mais gerais sobre os processos como a elucidação dos mecanismos do capital imobiliário e fundiário que atuam na transformação e expansão de centralidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ASSIS, Lenilton Francisco; RODRIGUES, Antonia Helaine Veras. **As novas centralidades e a ascensão do mercado imobiliário na cidade média de Sobral (CE)**. In: SIMPGEO/SP, 1. 2008, Rio Claro. Disponível em: < <http://www.rc.unesp.br/igce/simpgeo/343-363lenilton.pdf> > Acesso em 15/05/2009.

ALVES, Lidiane Aparecida; RIBEIRO FILHO, Vitor. A (Re)Estruturação do Espaço Urbano de Uberlândia – MG: uma análise a partir dos processos de centralização e descentralização. **Observatorium: revista eletrônica de Geografia**, v.1, n.1, jan. 2009. 2009. p. 170-184. Disponível em: <[http://www.observatorium.ig.ufu.br/pdfs/1edicao/a\(re\)estruturacaodoespacourbanodeuberlandia_mg_umaanaliseapartirdosprocessosdecentralizacaoedescentralizacao.pdf](http://www.observatorium.ig.ufu.br/pdfs/1edicao/a(re)estruturacaodoespacourbanodeuberlandia_mg_umaanaliseapartirdosprocessosdecentralizacaoedescentralizacao.pdf) > Acesso em 15/05/2009

BEZERRA, Maria do Carmo de Lima. **Planejamento e Gestão Ambiental: uma abordagem do ponto de vista dos instrumentos econômicos**. 240f. 1996. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo. 1996

_____. A preservação de Brasília numa perspectiva de sustentabilidade do desenvolvimento regional. In: RIBAS, Otto (org.). **Visões de Brasília: patrimônio, preservação & desenvolvimento**. Brasília: Instituto de Arquitetos do Brasil, 2005. p. 63-76

CARLOS, Ana Fani A.. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Edição eletrônica, LABUR, 2007.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. 3 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2006.

CIDADE, L. C. F. Planejamento, desconcentração e produção social do espaço no Distrito Federal. IN: **Revista Espaço e Geografia**. Brasília: Universidade de Brasília, 2003, n 2.

CODEPLAN. Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central. **Pesquisa Domiciliar de Transporte-PDT/2000**. Brasília: CODEPLAN, 2002.

_____. Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central. **Anuário Estatístico do DF: 2007**. Brasília: CODEPLAN, 2008. Disponível em <http://www.codeplan.df.gov.br/>> Acesso em: 17/04/2009.

_____. Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central. **Síntese de Informações socioeconômicas do DF: 2008**. Brasília: CODEPLAN, 2008. Disponível em <http://www.codeplan.df.gov.br/>> Acesso em: 5/05/2009.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O Espaço Urbano**. 4 ed. São Paulo: Ática, 2002.

DA GUIA, George Alex. **Políticas territoriais, segregação e reprodução das desigualdades sócio-espaciais no aglomerado urbano de Brasília**. 2006. 182 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

DER/DF. Departamento de Estradas de Rodagem do Distrito Federal. **Relatório de Atividades**. Brasília, DER, 1997-2008.

FERREIRA, Ignez Costa Barbosa. O processo de urbanização e a produção do espaço metropolitano de Brasília. In: PAVIANI, Aldo (org.). **Brasília ideologia e realidade: espaço urbano em questão**. Brasília: Editora Parma, 1985 p. 43-56.

FERREIRA, Ignez Costa Barbosa e PENNA, Nelba Azevedo. Brasília, novos rumos para a periferia. In: PAVIANI, Aldo (Org.). **Brasília : moradia e exclusão**. Brasília: Editora da UnB, 1996.

FERREIRA, Ignez Costa Barbosa; VASCONCELOS, Ana Maria Nogales; PENNA, Nelba de Azevedo. **Violência urbana: vulnerabilidade dos jovens da periferia das cidades**. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais, 16. 2008, Caxambu. (mimeo)

FREITAG, B. **Teorias da Cidade**. 2. ed. Campinas: Papirus, 2007.

FRÚGOLI JR., Heitor. A questão da centralidade em São Paulo: o papel das associações de caráter empresarial. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 16, jun, 2001. p. 51-66.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço**. São Paulo: Edusp, 1997.

HALL, Peter. **Cidades do Amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1995.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Editora ANNABLUME, 2005.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil: configuração atual e tendências da rede urbana**. IPEA, Brasília, 2002. p. 165-350.

KNEIB, Érika Cristine. **Subcentros urbanos contribuição conceitual e metodológica à definição e identificação para planejamento de transporte**. 2008. 194f. Tese (Doutorado em Planejamento de Transportes) Universidade de Brasília. Brasília: 2008.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

_____. **O direito à cidade**. 3 ed. São Paulo: Centauro, 2004.

MARTINS, Anamaria de Aragão Costa. Vazios Urbanos em Brasília. In: LEITÃO, Francisco (org.). **Brasília 1960 2010: passado, presente e futuro**. Brasília: SEDUMA, 2009. (prelo)

MCIDADES - Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. MCIDADES. Brasília, 2008.

MONTE-MÓR, Roberto Luís. As teorias urbanas e o planejamento urbano no Brasil. In: DINIZ, Clélio Campolina; CROCCO, Marco (orgs.). **Economia regional e Urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. p. 61-86.

NOVACAP. Companhia de Urbanização da Nova Capital. **Relatório de Atividades**. Brasília, NOVACAP, 1997-2008.

PAVIANI, Aldo. A metrópole terciária. In: PAVIANI, Aldo (org.). **Brasília ideologia e realidade: espaço urbano em questão**. Brasília: Editora Parma, 1985 p. 57-80.

_____. Periferização urbana. In: PAVIANI, Aldo (org.). **Urbanização e Metropolização: a gestão dos conflitos em Brasília**. Brasília: Editora da UnB, 1987.

_____. (org.). **Brasília ideologia e realidade: espaço urbano em questão**. Brasília: Editora Parma, 1985.

_____. (org.). **Urbanização e Metropolização: a gestão dos conflitos em Brasília**. Brasília: Editora da UnB, 1987.

_____. (org.). **Brasília : moradia e exclusão**. Brasília: Editora da UnB, 1996.

_____. (org.). **Brasília – Gestão Urbana: conflitos e cidadania**. Brasília: Editora da UnB, 1999.

_____. (org.). **Brasília : Controvérsias ambientais**. Brasília: Editora da UnB, 2003.

PELUSO, Marília Luíza. **Brasília: do mito ao plano, da cidade sonhada à cidade administrativa**. Espaço & Geografia. Brasília: Universidade de Brasília-Departamento de Geografia, vol.6, n. 2, 2003.

PENNA, Nelba Azevedo. Fragmentação do ambiente urbano: crises e contradições. In: PAVIANI, Aldo (org.). **Brasília: Controvérsias ambientais**. Brasília: Editora da UnB, 2003.

_____. Empreendedorismo e planejamento urbano em Brasília: da máquina de morar à máquina de crescimento urbano. In: PEREIRA, Elson Manoel (org.). **Planejamento Urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas**. Chapecó: Argos, 2008. p. 191-214.

SANTOS, Milton. **Espaço e Sociedade**. Petrópolis: Vozes, 1979.

_____. **Espaço e Método**. 4. ed. São Paulo: Nobel, 1997.

SEDET. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Turismo. **Estudo de avaliação das Áreas de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal**. Brasília: SEDET, 2009.

SEDUH. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal. **Modelo de gestão estratégica do território do Distrito Federal**. Brasília: SEDUH, 2004.

SEDUMA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal. **Plano Diretor de Ordenamento Territorial e Urbano do DF: Documento Técnico**. Brasília: SEDUMA, 2007. Disponível em <http://pdot.seduh.df.gov.br/sites/200/260/00000179.pdf> Acesso em 25/08/2008

_____. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal. **Projeto básico de desenvolvimento urbano do Distrito Federal: Tema 1 Macro Estruturação urbana**. vol I. Brasília: SEDUMA, 2008.

SILVA, Willian Ribeiro da. **A formação do centro principal de Londrina e o estudo da centralidade urbana**. *Geografia*. Londrina, vol. 12, n. 2, jun/dez, 2003. Disponível em <http://www.geo.uel.br/revista> Acesso em: 15/01/2009

SOUZA, Marcelo José Lopes. **Urbanização e desenvolvimento no Brasil atual**. São Paulo: Editora Ática S.A., 1996.

_____. **Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 2002.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. O Centro e as formas de expressão da centralidade. *Geografia*. São Paulo, n. 10, 1991.

_____. A gestão do território e as diferentes escalas da centralidade urbana. **Território**. Rio de Janeiro, Ano III, n. 4, jan/jun, 1993. p. 27-37.

_____. Novas formas comerciais e redefinição da centralidade intra-urbana. In SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (org.) **Textos e contextos para a leitura geográfica de uma cidade média**. Presidente Prudente: Pós-Graduação em Geografia da FCT/UNESP, 2001.

_____. **O Chão em Pedacos: urbanização, economia e cidades no Estado de São Paulo**. 2004. Tese (livre docência em Geografia). FCT/UNESP. Presidente Prudente, 2004.

ST – Secretaria de Estado de Transporte. **Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade no Distrito Federal e Entorno / PDTU – Relatório Técnico** Relatório Técnico nº 1: Análise das informações levantadas. Brasília: ST, jun., 2008a.

_____. Secretaria de Estado de Transporte. **Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade no Distrito Federal e Entorno / PDTU – Relatório Técnico nº 2: Caracterização socioeconômica e uso e ocupação do solo.** Brasília: ST, agost., 2008b.

_____. Secretaria de Estado de Transporte. **Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade no Distrito Federal e Entorno / PDTU – Relatório Técnico nº 3: Caracterização do transporte e mobilidade e inventário técnico da rede viária.** Brasília: ST, out., 2008c.

STEINBERGER, Marília. Formação do aglomerado urbano de Brasília no contexto regional e nacional. In: PAVIANI, Aldo (Org.). **Brasília – Gestão Urbana: conflitos e cidadania.** Brasília: Editora da UnB, 1999.

TOURINHO, Andréa de Oliveira. Centro e centralidade: uma questão recente. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino (orgs). **Geografias das metrópoles.** São Paulo: Contexto, 2006. p.277-299.

_____. Do centro às novas centralidades: uma trajetória de permanências terminológicas e rupturas conceituais. In: GITAHY, M. L. Caíra; LIRA, J. T. Correia (orgs.). **Cidade: impasses e perspectivas (Arquiteses 2).** São Paulo: Annablune/FUPAM, 2007.

UNFRA – Fundo de População das Nações Unidas. **Situação da População Mundial 2007: desencadeando o potencial do crescimento urbano.** UNFRA, 2007. Disponível em <www.unfpa.org.br/relatorio2007/swp2007_por.pdf> Acesso em 10/09/2008

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

_____. **As ilusões do plano diretor.** São Paulo: edição do autor, 2005. Disponível em: <www.usp.br/fau/fau/galeria/pagina/index.html> Acesso em 20/06/2009.

Bases de dados consultadas:

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, MTE. **Base Estatística RAIS/CAGED**

IBGE. Instituto Brasileiro de Estatística. **Contas Regionais do Brasil.** Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2003_2006/default.shtm> e em <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2004/default.shtm>>

IBGE. Instituto Brasileiro de Estatística. Indicadores e dados populacionais. **Contas Regionais do Brasil.** Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default_censo_2000.shtm>

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/default.shtm>

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao da populacao/2008/default.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008/default.shtm)

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2008/default.shtm>

CODEPLAN. Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central. Sistema de Informações Estatísticas do Distrito Federal - SIEDF. Disponível em <<http://www.siedf.codeplan.df.gov.br/gft/gftdefault.asp?publico=sim>>

ANEXOS

Anexo 1: Dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED e da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS.
Tabela 21 - DF - Número de Trabalhadores em 31/12/2003 por Subsetor de Atividade e Região Administrativa

SUBSETOR DE ATIVIDADE	Brasília	Cruze.	Guará	Lago Norte	Para.	Lago Sul	S. Seb..	Núcleo Band.	Candan.	Riacho Fundo	Taguat.	Ceilân.	Samam.	Gama	Santa Maria	Rec. Emas	Brazlâ.	Sobrad	Planalt	Total
Indústria de produtos minerais não metálicos	142	0	154	0	24	7	31	66	10	0	125	111	6	21	14	0	0	530	0	1.241
Indústria metalúrgica	185	2	236	0	6	123	2	27	5	2	507	117	141	21	11	3	2	11	19	1.420
Indústria mecânica	226	9	277	0	1	0	0	93	0	0	52	7	0	2	0	0	0	13	0	680
Indústria do material elétrico e de comunicações	26	0	112	0	0	5	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	11	0	156
Indústria do material de transporte	138	0	21	0	0	0	0	0	0	3	68	0	27	8	0	0	0	3	1	269
Indústria da madeira e do mobiliário	42	16	266	3	17	0	8	7	3	10	220	244	127	232	9	5	7	37	0	1.253
Indústria do papel, papelão, editorial e gráfica	2.530	35	173	0	5	1	0	153	13	1	214	108	3	20	3	7	0	61	19	3.346
Ind. da borracha, fumo, couros, peles, similares, ind. Diver.	105	16	36	2	0	1	0	38	1	0	183	44	2	32	2	0	0	7	0	469
Ind. química de produtos farmacêuticos, vet., perf., ...	145	1	130	7	13	38	0	5	0	0	139	141	0	82	146	0	3	73	2	925
Indústria têxtil do vestuário e artefatos de tecidos	304	8	158	6	0	14	0	89	7	0	163	48	5	17	1	0	3	18	3	844
Indústria de calçados	2	0	3	0	0	0	0	0	0	0	7	8	1	0	33	0	0	0	0	54
Indústria de produtos alimentícios, bebidas e álcool etílico	2.780	144	467	34	38	156	45	216	12	54	1.830	265	1.400	769	27	0	439	268	495	9.439
Serviços industriais de utilidade pública	9.312	0	85	0	0	0	0	6	0	0	54	4	113	2	0	0	0	1	0	9.577
Construção civil	10.264	301	11.662	95	66	612	19	273	5	25	2.174	364	158	163	98	66	19	213	5	26.582
Comércio varejista	27.352	2.706	14.268	550	662	3.437	516	2.245	394	475	16.887	6.903	1.991	3.428	1.179	968	671	2.714	1.750	89.096
Comércio atacadista	2.507	244	2.713	41	33	78	40	488	9	29	2.919	1.234	405	425	520	72	136	220	32	12.145
Instituições de crédito, seguros e capitalização	22.137	363	556	29	26	214	13	115	12	11	728	267	52	190	10	9	48	137	130	25.047
Com. e admin. de imóveis, valores mobiliários, serv. Téc.	56.284	2.270	14.105	143	19	1.563	23	1.321	141	23	4.638	435	159	563	121	65	27	1.154	176	83.230
Transportes e comunicações	9.812	275	7.856	42	2	1.979	24	172	53	49	2.362	3.850	362	174	337	444	29	1.253	214	29.289
Serv. de alojamento, alimentação, reparação, manut. r...	41.108	1.930	28.812	444	142	2.750	212	2.072	248	233	5.538	6.386	355	928	122	106	218	939	655	93.198
Serviços médicos, odontológicos e veterinários	11.729	706	561	154	18	891	15	92	0	8	2.381	366	136	268	17	14	55	166	96	17.673
Ensino	10.615	852	1.197	202	28	1.385	30	437	11	110	4.169	684	148	432	95	67	148	676	169	21.455
Administração pública direta e autárquica	342.732	155	15.704	701	107	3.739	88	211	83	290	3.210	2.455	265	571	129	0	808	1.579	249	373.076
Total	550.477	10.033	99.552	2.453	1.207	16.993	1.066	8.126	1.007	1.323	48.568	24.041	5.858	8.348	2.874	1.826	2.613	10.084	4.015	800.464
Valores percentuais - %	68,77	1,25	12,44	0,31	0,15	2,12	0,13	1,02	0,13	0,17	6,07	3,00	0,73	1,04	0,36	0,23	0,33	1,26	0,50	100,00

Fonte: RAIS - CGET/DES/SPPE/MTE

Tabela 22 - DF - Número de Trabalhadores em 31/12/2007 por Subsetor de Atividade e Região Administrativa

SUBSETOR DE ATIVIDADE	Brasília	Cruze.	Guará	Lago Norte	Para.	Lago Sul	S. Seb..	Núcleo Band.	Canda n.	Riacho Fundo	Taguat.	Ceilân.	Samam .	Gama	Santa Maria	Rec. Emas	Brazlâ.	Sobrad	Planalt	Fora DF	Ignor.	Total
Extrativa mineral	168	0	112	0	0	0	1	4	0	38	1	0	14	8	3	7	0	112	21	0	0	489
Indústria de produtos minerais não metálicos	126	0	171	0	6	5	92	33	0	0	111	208	7	31	1	7	0	688	4	0	0	1.490
Indústria metalúrgica	247	1	263	1	9	1	2	26	2	10	536	163	182	308	7	46	29	65	20	0	0	1.918
Indústria mecânica	328	7	262	1	0	0	0	79	7	0	179	11	8	5	4	4	0	27	1	0	0	923
Indústria do material elétrico e de comunicações	53	34	156	0	1	0	0	30	0	3	16	18	8	1	0	1	0	17	0	0	0	338
Indústria do material de transporte	83	0	10	0	0	13	3	7	0	0	62	0	9	5	0	0	5	1	0	0	0	198
Indústria da madeira e do mobiliário	174	5	233	11	3	28	7	24	2	14	459	310	126	275	45	44	6	13	9	0	0	1.788
Indústria do papel, papelão, editorial e gráfica	2.758	72	272	0	3	41	3	223	1	1	311	163	22	102	3	73	2	55	28	0	0	4.133
Ind. da borracha, fumo, couros, simil., ind. diversas.	252	15	157	15	1	5	1	55	0	0	84	36	0	18	0	42	18	5	6	0	0	710
Ind. química de produtos farmac., veter., perfum.,...	248	7	102	12	12	18	1	15	0	0	259	138	13	40	0	733	4	103	4	0	0	1.709
Indústria têxtil do vestuário e artefatos de tecidos	306	33	191	6	8	13	0	9	7	5	370	80	11	11	15	9	15	53	4	0	0	1.146
Indústria de calçados	2	0	14	0	0	0	1	0	0	2	0	10	0	0	0	28	0	0	1	0	0	58
Ind. de produtos alimentícios, bebidas e álcool etílico	3.217	478	642	214	33	187	249	286	30	126	3.063	904	2.669	839	504	183	115	492	724	0	0	14.955
Serviços industriais de utilidade pública	4.596	41	83	0	0	0	1	15	0	0	2.433	3	165	2	0	0	5	9	33	0	0	7.386
Construção civil	13.264	390	13.772	57	21	676	54	380	10	111	9.664	480	293	319	13	96	88	242	58	0	0	39.988
Comércio varejista	31.487	3.138	17.771	1.177	1.014	4.195	1.049	5.217	370	805	22.855	8.612	3.657	4.290	1.052	1.642	1.718	3.954	3.193	7	0	117.203
Comércio atacadista	4.343	165	4.726	161	105	199	63	466	4	86	3.759	1.130	649	499	92	637	77	244	140	0	0	17.545
Instituições de crédito, seguros e capitalização	28.715	640	652	58	28	260	18	113	13	39	862	297	75	217	54	27	15	174	152	0	0	32.409
Com. e admin. imóveis, valor mobiliários, serv. Téc.	77.957	2.381	16.311	533	55	1.866	72	4.262	48	57	6.215	717	398	776	87	245	219	999	565	0	0	113.763
Transportes e comunicações	13.625	313	12.518	119	20	3.762	46	349	61	69	3.469	3.343	499	262	99	302	1.119	1.367	570	0	0	41.912
Serv. de alojamento, alimentação, reparação, manut.	52.275	2.335	24.049	798	225	3.029	262	2.342	302	263	7.374	3.107	719	1.272	220	389	150	1.982	919	2	98	102.112
Serviços médicos, odontológicos e veterinários	14.631	1.828	261	471	83	1.408	43	48	4	12	2.801	636	166	245	22	23	41	312	264	0	0	23.299
Ensino	12.331	1.059	3.459	348	84	1.513	121	244	5	266	6.269	1.167	540	615	89	217	440	864	335	0	0	29.966
Administração pública direta e autárquica	356.878	578	4.086	780	843	1.754	465	175	0	122	5.840	2.246	870	2.667	694	0	0	1.565	1.164	0	2.475	383.202
Agricultura, silvicult., criação animais, extrat.vegetal.	1.623	25	904	93	245	43	23	78	2	11	372	84	82	214	384	26	4	489	1.322	0	0	6.024
Total	619.687	13.545	101.177	4.855	2.799	19.016	2.577	14.480	868	2.040	77.364	23.863	11.182	13.021	3.388	4.781	4.070	13.832	9.537	9	2.573	944.664
Valores percentuais - %	65,60	1,43	10,71	0,51	0,30	2,01	0,27	1,53	0,09	0,22	8,19	2,53	1,18	1,38	0,36	0,51	0,43	1,46	1,01	0,00	0,27	100,00

Fonte: RAIS - CGET/DES/SPPE/MTE

Anexo 2: Dados da Pesquisa Domiciliar de Transporte – DF/2000

Tabela 23 - Matriz de Origem e Destino das Viagens Diárias por Modo Auto/Utilitário, Táxi e Ônibus todos os motivos segundo as Regiões Administrativas - Distrito Federal – 2000 (Viagens em um dia útil do mês de novembro - 2000)

RA	Região Administrativa de Destino																				
	Brasília	Lago Sul	Lago Norte	Cruzeiro	Guará	Núcleo Bandeir.	Candangolândia	Taguatinga	Samamb.	Ceilândia	Recanto Emas	Gama	Santa Maria	Riacho Fundo	São Sebast.	Paranoá	Planaltina	Sobrad.	Brazlân.	Zona Externa	Total das Origens
Brasília	323080 50,38%	18896 2,95	17574 2,74	38661 6,03	42193 6,58	12554 1,96	4144 0,65	37400 5,83	15912 2,48	41463 6,47	7304 1,14	16916 2,64	10613 1,66	5448 0,85	8525 1,33	4990 0,78	11338 1,77	19934 3,11	3255 0,51	1029 0,16	641229 50,12
Lago Sul	19484 38,89	8047 16,06	501 1,00	1385 2,76	2249 4,49	915 1,83	319 0,64	2297 4,58	747 1,49	1953 3,90	212 0,42	953 1,90	1096 2,19	311 0,62	4793 9,57	3710 7,41	524 1,05	351 0,70	177 0,35	77 0,15	50101 100,00
Lago Norte	17415 64,74	588 2,19	4575 17,01	260 0,97	824 3,06	33 0,12	0,00	681 2,53	171 0,64	206 0,77	31 0,12	247 0,92	103 0,38	0,00	207 0,77	251 0,93	657 2,44	519 1,93	35 0,13	98 0,36	26901 100,00
Cruzeiro	38489 55,73	1423 2,06	292 0,42	13824 20,02	4648 6,73	249 0,36	121 0,18	2936 4,25	904 1,31	2139 3,10	471 0,68	880 1,27	701 1,01	159 0,23	63 0,09	97 0,14	754 1,09	556 0,81	175 0,25	187 0,27	69068 100,00
Guará	42723 29,95	2283 1,60	757 0,53	5001 3,51	47446 33,27	2432 1,71	1174 0,82	13221 9,27	4897 3,43	11370 7,97	1794 1,26	2674 1,87	1831 1,28	1347 0,94	665 0,47	295 0,21	693 0,49	876 0,61	556 0,39	590 0,41	142625 100,00
Núcleo Bandeirante	12588 39,97	915 2,91	33 0,10	267 0,85	2640 8,38	4720 14,99	1352 4,29	2079 6,60	1022 3,25	1264 4,01	820 2,60	818 2,60	268 0,85	2079 6,60	190 0,60	63 0,20	44 0,14	59 0,19	0,00	269 0,85	31490 100,00
Candangolândia	4320 38,02	368 3,24	0,00	161 1,42	1436 12,64	1313 11,56	1793 15,78	711 6,26	96 0,84	343 3,02	133 1,17	213 1,87	65 0,57	217 1,91	28 0,25	0,00	0,00	46 0,40	34 0,30	86 0,76	11363 100,00
Taguatinga	36218 15,14	2671 1,12	778 0,33	2629 1,10	12890 5,39	2375 0,99	816 0,34	111305 46,53	15997 6,69	33233 13,89	7317 3,06	2700 1,13	1605 0,67	3227 1,35	355 0,15	31 0,01	431 0,18	917 0,38	2038 0,85	1701 0,71	239234 100,00
Samambaia	16315 24,00	787 1,16	171 0,25	836 1,23	4927 7,25	1052 1,55	64 0,09	15903 23,39	17910 26,34	6109 8,99	1173 1,73	528 0,78	202 0,30	713 1,05	130 0,19	68 0,10	102 0,15	285 0,42	206 0,30	504 0,74	67985 100,00
Ceilândia	42007 25,80	1848 1,14	206 0,13	2392 1,47	11309 6,95	1098 0,67	306 0,19	33534 20,60	5935 3,65	56730 34,85	2960 1,82	653 0,40	376 0,23	1121 0,69	34 0,02	149 0,09	102 0,06	304 0,19	590 0,36	1134 0,70	162788 100,00
Recanto das Emas	7564 24,47	212 0,69	31 0,10	506 1,64	1543 4,99	954 3,09	133 0,43	7058 22,84	1268 4,10	3082 9,97	5723 18,52	938 3,03	237 0,77	602 1,95	96 0,00	31 0,00	0,00	33 0,11	93 0,30	835 2,70	30908 100,00
Gama	17725 23,66	1082 1,44	179 0,24	1009 1,35	2434 3,25	785 1,05	213 0,28	3198 4,27	488 0,65	763 1,02	722 0,96	36704 49,00	7037 9,40	143 0,19	184 0,25	40 0,05	176 0,23	85 0,11	0,00	1934 2,58	74901 100,00
Santa Maria	10673 36,66	1163 4,00	69 0,24	692 2,38	1907 6,55	265 0,91	65 0,22	1573 5,40	206 0,71	446 1,53	237 0,81	7053 24,23	3868 13,29	66 0,23	35 0,12	0,00	35 0,12	114 0,39	0,00	644 2,21	29111 100,00
Riacho Fundo	5357 27,78	311 1,61	62 0,32	120 0,62	1120 5,81	2234 11,58	285 1,48	3065 15,89	647 3,35	1024 5,31	738 3,83	177 0,92	65 0,34	3828 19,85	95 0,49	32 0,17	62 0,32	31 0,16	0,00	32 0,17	19285 100,00
São Sebastião	8512 42,53	4733 23,65	207 1,03	63 0,31	698 3,49	190 0,95	28 0,14	352 1,76	130 0,65	34 0,17	0,00	184 0,92	35 0,17	95 0,47	4497 22,47	68 0,34	108 0,54	80 0,40	0,00	0,00	20014 100,00
Paranoá	4996 43,02	3707 31,92	251 2,16	97 0,84	399 3,44	63 0,54	0,00	31 0,27	102 0,88	109 0,94	64 0,55	0,00	0,00	32 0,28	32 0,28	1029 8,86	242 2,08	386 3,32	34 0,29	40 0,34	11614 100,00
Planaltina	11409 31,59	595 1,65	657 1,82	723 2,00	727 2,01	44 0,12	37 0,10	505 1,40	137 0,38	102 0,28	0,00	104 0,29	35 0,10	62 0,17	108 0,30	242 0,67	17524 48,51	2855 7,90	38 0,11	217 0,60	36121 100,00
Sobradinho	19801 33,42	626 1,06	436 0,74	674 1,14	977 1,65	35 0,06	48 0,08	690 1,16	286 0,48	239 0,40	33 0,06	85 0,14	114 0,19	31 0,05	80 0,14	349 0,59	3021 5,10	31444 53,06	0,00	288 0,49	59257 100,00
Brazlândia	3441 21,52	205 1,28	35 0,22	175 1,09	550 3,44	0,00	34 0,21	1742 10,89	271 1,69	600 3,75	62 0,39	33 0,21	0,00	0,00	0,00	34 0,21	38 0,24	0,00	8460 52,91	310 1,94	15990 100,00
Zona Externa	709 7,28	31 0,32	0,00	223 2,29	650 6,67	200 2,05	86 0,88	1592 16,34	469 4,81	1057 10,85	601 6,17	2204 22,62	608 6,24	32 0,33	0,00	0,00	330 3,39	288 2,96	310 3,18	354 3,63	9744 100,00
Total dos Destinos	642826 36,74	50491 2,89	26814 1,53	69698 3,98	141567 8,09	31511 1,80	11018 0,63	239873 13,71	67595 3,86	162266 9,27	30395 1,74	74064 4,23	28859 1,65	19513 1,12	20021 1,14	11544 0,66	36181 2,07	59163 3,38	16001 0,91	10329 0,59	1749729 100,00

Fonte: PDT-2000/CODEPLAN, 2002. Organização da Autora, 2009