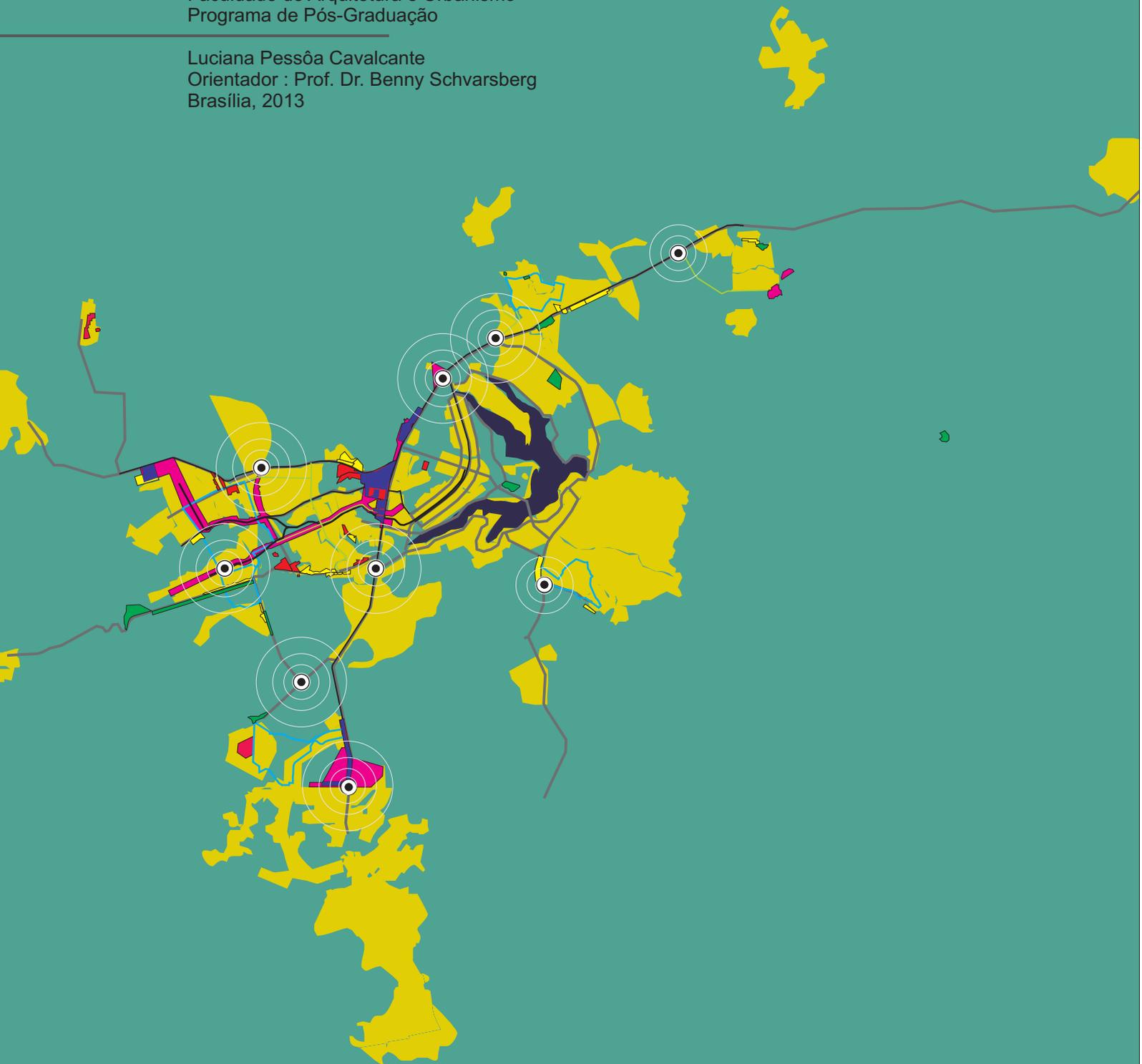


Universidade de Brasília  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo  
Programa de Pós-Graduação

Luciana Pessoa Cavalcante  
Orientador : Prof. Dr. Benny Schvartsberg  
Brasília, 2013



## O Papel das Políticas Urbanas do DF na Formação de Áreas de Centralidade

Análise das Diretrizes do PDOT e do PDTU

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**Faculdade de Arquitetura e Urbanismo**  
**Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo**

**O PAPEL DAS POLÍTICAS URBANAS DO DF NA FORMAÇÃO  
DE ÁREAS DE CENTRALIDADE**

Análise das Diretrizes do PDOT e do PDTU

Luciana Pessôa Cavalcante

**Orientador: Prof. Dr. Benny Schvarsberg - FAU/UNB**

Brasília, agosto de 2013

**Universidade de Brasília  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo  
Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo**

**O PAPEL DAS POLÍTICAS URBANAS DO DF NA FORMAÇÃO  
DE ÁREAS DE CENTRALIDADE**

Análise das Diretrizes do PDOT e do PDTU

**Mestranda: Luciana Pessoa Cavalcante**

**Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, perante a banca examinadora constituída pelos seguintes professores:**

---

**Prof. Dr. Benny Schvarsberg – FAU/UNB**

---

**Prof<sup>a</sup>. Dra. Maria do Carmo Bezerra – FAU/UNB**

---

**Prof. Dr. Paulo Cesar Marques – FT/UNB**

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Central da Universidade de Brasília. Acervo 1013757.

C376p Cavalcante, Luciana Pessôa.  
O papel das políticas urbanas do DF na formação de áreas de centralidade : análise das diretrizes do PDOT e do PDTU / Luciana Pessôa Cavalcante. -- 2013.  
192 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo, 2013.

Inclui bibliografia.

Orientação: Benny Schvarsberg.

1. Planejamento urbano. 2. Arquitetura e Estado.  
I. Schvarsberg, Benny. II. Título.

CDU 711.4(817.4)

Dedico este trabalho aos meus amados avós Alberto (*in memoriam*) e Helena (*in memoriam*), que partiram no período do mestrado, ele no 1º semestre e ela no último, por terem estado sempre presentes na minha vida, me proporcionando todo o amor inerente à sublime relação entre avós e netos. A eles, o meu mais profundo agradecimento por toda uma vida de dedicação à família, com saudades imensas.

## AGRADECIMENTOS

O trabalho de elaboração de uma dissertação exige uma dedicação que vai além das leituras e da redação do texto. Requer a contribuição, a compreensão e o carinho de pessoas que direta ou indiretamente envolvidas são indispensáveis à conclusão do trabalho.

Assim sendo, agradeço imensamente:

- aos meus pais, Roberto e Nelly, que sempre acreditaram nas minhas conquistas, e mesmo de longe me acompanharam muito de perto, me fortalecendo nesta trajetória;

- às minhas irmãs, Roberta e Taciana, e aos meus sobrinhos, Letícia, Marina, Guilherme, Carolina e Artur, pelo aconchego de família;

- à amiga-irmã e comadre, Mestra Ana Carolina Canuto, cujo estímulo foi essencial para a minha participação no processo seletivo, pela força e carinho constantes e pela imprescindível ajuda na formatação final do documento;

- ao Professor Dr. Benny Shvarsberg, pela orientação, pelos comentários precisos na revisão dos capítulos e por acreditar neste trabalho;

- aos Professores Drs. Maria do Carmo Bezerra e Marcos Thadeu Magalhães pela importantíssima contribuição no exame de qualificação;

- à Larissa Brito, sempre disponível para esclarecer os meus questionamentos acerca do PDTU/DF; ao Bruno Terra, pelo competente trabalho gráfico; ao Alexander Chromy, pela tradução do resumo; e aos demais amigos de trabalho da Altran ITEC, pela preocupação e incentivo;

- aos diretores da Altran ITEC, Joaquim Soutinho, Luiz Fernando Oliveira e Luiz Carlos Teófilo, pela força e compreensão no momento de finalização do trabalho;

- aos professores e alunos presentes nas II Jornadas Labeurbeanas, em especial à Professora Dra. Luciana Sabóia e à Professora Dra. e amiga Ana Elisabete Medeiros, pelas valiosas observações quanto ao foco do trabalho;

e, especialmente, ao meu marido e grande companheiro, Galba, por ser o meu amparo emocional, pela paciência, pelas broncas e incentivo nos momentos de fragilidade, e ainda, pela ajuda na elaboração das tabelas.

## RESUMO

Este trabalho trata basicamente de investigar os direcionamentos acerca de novas áreas de centralidade em Brasília, destacando o papel do Estado como o principal articulador da sua organização espacial. Ao longo do processo de expansão da cidade, a ocupação do território seguiu um modelo polinucleado com Regiões Administrativas e municípios do entorno goiano economicamente dependentes da forte concentração de atividades e empregos na região do Plano Piloto. Esse desequilíbrio espacial, caracterizado por uma excessiva polarização do centro urbano, resulta em deslocamentos essencialmente pendulares que impõem à grande maioria da população uma desgastante rotina para a execução das suas atividades cotidianas. O elevado custo desses deslocamentos, em termos de tempo e recursos, atinge principalmente a população de baixa renda que habita na periferia. Considerando o exposto e entendendo que a centralidade pode se desprender do centro na constituição de novas formas urbanas, esta pesquisa discorre sobre o tema: O papel das políticas urbanas do Distrito Federal na formação de áreas de centralidade. Para tanto, estabeleceu-se como objetos de análise o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT/DF e o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal – PDTU/DF, cujos direcionamentos remetem aos elementos espaciais que definem as centralidades urbanas, quais sejam, a concentração de atividades, relativa aos fixos, e a acessibilidade, relacionada aos fluxos. O objetivo principal da pesquisa enfoca a verificação da existência ou não de articulação entre as diretrizes dos referidos Planos Diretores quanto ao tema em questão, a partir das seguintes variáveis de análise: a) abordagens dos termos centralidade e subcentralidade, b) base territorial compreendida, c) menção de um Plano ao outro como referência para os direcionamentos indicados e, principalmente, d) diretrizes específicas, ações e projetos propostos relativos ao ordenamento territorial e aos transportes e à mobilidade no que concerne à formação de áreas de centralidade. Constatou-se que de uma maneira geral não houve um planejamento integrado entre os dois Planos, visto que não há direcionamentos estratégicos em comum, apesar de haver algumas compatibilizações territoriais por motivos alheios a essa integração.

Palavras-chave: centro, centralidade, concentração de atividades, acessibilidade, plano diretor.

## **ABSTRACT**

This research essentially investigates the directions concerning new areas of centrality in Brasilia, highlighting the role of the state (government) as the main articulator of their spatial organization. Throughout the expansion process of the city, land occupation in Brasília followed a polynuclear model, with Administrative Regions in and municipalities around the Federal District (in the state of Goiás) economically dependent on a high concentration of activities and jobs in the region of the Pilot Plan (Plano Piloto = central region of the city). This spatial imbalance is characterized by excessive polarization of the urban center, resulting in displacements which are essentially commuting, and therefore requiring the majority of the population an exhausting routine for the performance of their daily activities. The high cost of these displacements, in terms of time and resources, affects especially the low-income population that inhabits the periphery. Considering the above and understanding that the centrality can be detached from the city center (Plano Piloto) by the establishment of new urban forms, this research takes as its theme the role of urban policies of the Federal District in the formation of areas of centrality. To do so, two Master Plans are set up as objects of analysis: the Master Plan of Spatial Planning in the Federal District (PDOT/DF), and the Master Plan of Urban Transportation and Mobility in the Federal District (PDTU/DF). The directions of both refer to the spatial elements that define the urban centralities, namely the concentration of activities, and the accessibility. Regarding this subject, the main objective of the research focuses on the verification of the existence of links between the guidelines of these Master Plans, parting with the following variables: a) approaches in terms of centrality, b) territorial basis involved, c) mention of a plan to another as a reference to the directions given, and, especially, d) specific guidelines, proposed actions and projects related to land use, transport and mobility, regarding the formation of areas of centrality. It was found that, in general, there was no integrated planning between the two Master Plans, since there is no strategic direction in common, although there are some territorial compatibilities for reasons unrelated to this integration.

Keywords: center, centrality, concentration of activities, accessibility, master plan

## **LISTA DE ABREVIATURAS**

**ADE** - Área de Desenvolvimento Econômico

**AMB** – Área Metropolitana de Brasília

**ANSUR** - Articulação Nacional do Solo Urbano

**APA** – Área de Proteção Ambiental

**BD** – Base Domiciliar

**BND** – Base Não Domiciliar

**BRT** - Bus Rapid Transport

**CBD** - Central Business District

**CF** – Constituição Federal do Brasil

**CIAM** - Congresso Internacional de Arquitetura Moderna

**CNPU** - Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana

**CODEPLAN/DF** - Companhia de Planejamento do Distrito Federal

**DF** – Distrito Federal

**EBTU** - Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos

**EIV** - Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança

**EPAR** – Estrada Parque Aeroporto

**EPCL** – Estrada Parque Ceilândia

**EPCT** - Estrada Parque Contorno

**EPIA** - Estrada Parque Indústria e Abastecimento

**EPDB** - Estrada Parque Dom Bosco

**EPIG** – Estrada Parque Indústrias Gráficas

**EPIP** – Estrada Parque Ipê

**EPNB** – Estrada Parque Núcleo Bandeirante

**EPPR** - Estrada Parque Paranoá

**EPTG** – Estrada Parque Taguatinga Guar

**ESPM** – Estrada Setor Policial Militar

**GEIPOT** - Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes

**IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**IPEA** - Instituto de Planejamento Econômico e Social

**IPHAN** - Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

**IPK** - ndice de Passageiros por Quilmetro

**LODF** - Lei Orgânica do Distrito Federal

**LUOS** - Lei de Uso e Ocupação do Solo

**MCIDADES** – Ministério das Cidades

**MNRU** - Movimento Nacional pela Reforma Urbana

**OUC** - Operações Urbanas Consorciadas

**PDAD**- Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios

**PDL** - Planos Diretores Locais

**PDOT** - Plano Diretor de Ordenamento Territorial

**PDTU** - Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade

**PEOT** - Plano Estrutural de Organização Territorial

**PGV** – Polo Gerador de Viagem

**PM** – Polo Multifuncional

**PND** – Plano Nacional de Desenvolvimento

**PNDU** – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano

**POT** - Plano de Ocupação Territorial

**POUSO** - Plano de Ocupação e Uso do Solo

**PPCUB** – Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília

**PR-DF** – Programa de Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável do DF

**PUB** - Plano Urbanístico Básico de São Paulo

**RA** – Região Administrativa

**REGIC** – Regiões de Influência das Cidades

**SEDET** – Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Turismo

**SEDHAB** - Secretaria de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano

**SEDUMA** – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente

**SEMOB** - Secretaria de Mobilidade

**SERFHAU** – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

**SFH** – Sistema de Financiamento da Habitação.

**SIA** - Setor de Indústria e Abastecimento

**SMAS** – Setor de Múltiplas Atividades Sul

**ST** - Secretaria de Transportes

**STPC** – Sistema de Transporte Público Coletivo

**UNESCO** – Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura

**VLT** - Veículo Leve sobre Trilho

## SUMÁRIO

CAPÍTULO 1 . FUNDAMENTOS TEÓRICOS E CONCEITOS .....	20
1.1. Elementos da Estrutura Espacial Urbana .....	22
1.2. Conceituando Centro e Centralidade .....	27
1.3. Fixos e Fluxos .....	33
1.4. Subcentros como Tendência da Atual Realidade Urbana .....	41
1.5. Conclusão do Capítulo .....	46
CAPÍTULO 2 . CARACTERIZAÇÃO DA CENTRALIDADE EM BRASÍLIA .....	49
2.1. Expansão Urbana de Brasília e a Formação da sua Centralidade: da Capital à Metrópole .....	51
2.2. Brasília: a Metrópole Dispersa .....	65
2.3. Elementos de Sustentação da Centralidade em Brasília .....	68
2.4. Conclusão do Capítulo .....	90
CAPÍTULO 3 . O CONTEXTO DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E O PAPEL DOS PLANOS DIRETORES .....	93
3.1. Um Panorama do Planejamento Urbano no Brasil .....	96
3.2. Planos Diretores Pós CF – 1988 .....	101
3.3. As Diretrizes e Instrumentos do Estatuto da Cidade e a Centralidade .....	104
3.4. Integração das Políticas Públicas Setoriais .....	109
3.5. A Realidade dos Planos Diretores Pós Estatuto da Cidade .....	113
3.6. Conclusão do Capítulo.....	116
CAPÍTULO 4 . ANÁLISE DAS DIRETRIZES DO PDOT E DO PDTU QUANTO À FORMAÇÃO DE ÁREAS DE CENTRALIDADE EM BRASÍLIA .....	119
4.1. O Papel dos Planos Urbanos na Configuração Urbana de Brasília .....	121
4.2. O Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do DF (PDTU/DF) .....	127
4.3. Objetivos e Diretrizes Gerais do PDOT/DF e do PDTU/DF .....	129
4.4. Definição das Variáveis de Análise .....	133
4.5. Análise das Diretrizes do PDOT/DF e do PDTU/DF quanto à Formação de Novas Áreas de Centralidade em Brasília .....	134
4.6. Conclusão do Capítulo .....	167
CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES .....	169
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	185

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Representação de Nós e Linhas .....	23
Figura 2. Nós e Links na Estrutura Urbana .....	24
Figura 3. Crescimento Sadio x Crescimento Doentio Segundo Ferrari (1991) .....	46
Figura 4. Localização de Novos Empreendimentos no SIA e do Parque Tecnológico .....	76
Figura 5. Linhas Metrô/DF .....	88

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Renda Domiciliar Média Mensal .....	61
Gráfico 2. Repartição das Viagens Motorizadas por Motivo no DF .....	80

## LISTA DE MAPAS

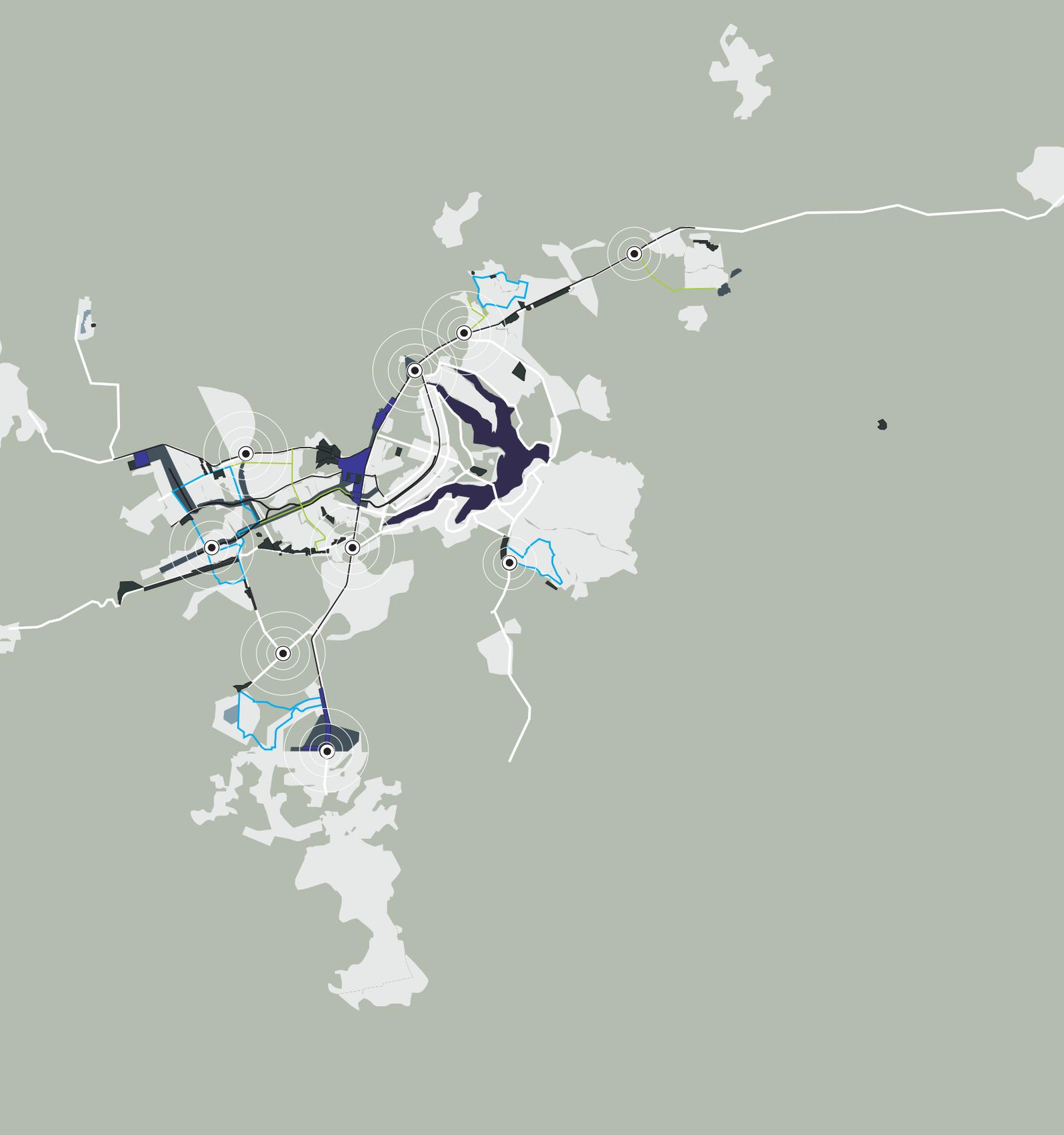
Mapa 1. Evolução Urbana de Brasília .....	58
Mapa 2. Regiões Administrativas do DF .....	59
Mapa 3. Área Metropolitana de Brasília .....	64
Mapa 4. Principais Rodovias do DF e Entorno .....	85
Mapa 5. Macrozona Urbana.....	140
Mapa 6. Áreas Econômicas .....	145
Mapa 7. Estratégias de Dinamização .....	149
Mapa 8. Sobreposição Estratégias de Dinamização e Áreas Econômicas .....	155
Mapa 9. Eixo Oeste .....	157
Mapa 10. Eixo Sul .....	159
Mapa 11. Eixo Sudoeste .....	161
Mapa 12. Eixo Norte .....	162
Mapa 13. Área Central .....	163
Mapa 14. Eixos Estruturantes .....	165
Mapa 15. Sobreposição Estratégias de Dinamização (PDOT) e Eixos Estruturantes(PDTU) .....	166

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Áreas Econômicas .....	146
Quadro 2. Áreas de Dinamização .....	150
Quadro 3. Polos Multifuncionais .....	152
Quadro 4. Estratégias de Estruturação Viária .....	153

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Regiões Administrativas do DF .....	60
Tabela 2. Distribuição dos Trabalhadores com Empregos Formais por Região Administrativa .....	73
Tabela 3. Deslocamentos Diários no DF Todos os Motivos e Modos Pico da Manhã .....	81
Tabela 4. Deslocamentos Diários no DF Todos os Motivos e Modos Pico da Manhã - Origens e Destinos .....	83



## Introdução

*O espaço da cidade não é obra do acaso. A configuração urbana do Distrito Federal é o resultado de determinações e de condições especiais que desenharam uma ocupação que já se estende além de suas fronteiras. A nova capital não escapou dos processos de expansão característicos das metrópoles do terceiro mundo. (GONZALES,2010:163).*

Analisar Brasília é um desafio rico e instigante. A cidade construída para ser a capital do país traz no seu cerne uma gama de paradigmas e contradições que originam sucessivos estudos a ela referentes.

Uma dessas contradições reflete-se na visão do seu idealizador Lucio Costa, que proferiu em 1987<sup>1</sup>: “à Brasília não interessa ser grande metrópole”. No auge dos seus 48 anos, completados em 2008, a capital foi elevada à categoria de metrópole nacional<sup>2</sup> (JATOBÁ, 2010).

A cidade sempre designada como “planejada” se expandiu pautada num modelo de ocupação polinucleado, espreado pelo território de forma não contígua. Inicialmente a partir da constituição de Cidades Satélites (atuais Regiões Administrativas), passando pelas ocupações irregulares, polariza hoje um aglomerado metropolitano que extrapola os limites do Distrito Federal, abarcando os municípios goianos limítrofes.

A complexidade de suas funções de capital federal, com uma economia amplamente pautada no setor terciário, potencializa uma grande concentração de empregos na área central, aqui considerada o Plano Piloto<sup>3</sup>, ao passo em que os núcleos periféricos se densificaram sem o correspondente provimento de atividades produtivas. O enfoque desse centro urbano, Patrimônio da Humanidade, como o grande ponto de convergência dos deslocamentos diários da população instigou a reflexão que estimulou o desenvolvimento da presente dissertação.

Enfatiza-se aqui o interesse no tema da centralidade urbana, atributo historicamente vinculado aos centros urbanos e ao seu grande poder de atração perante os demais elementos que compõem a estrutura urbana.

A centralidade, que segundo Sposito (2001) pode ser redefinida continuamente se despreendendo do centro na constituição de novas formas urbanas; conceituada por Lefebvre (1999) como a essência da urbanização materializada em locais de intensas relações de troca; é assumida como um relevante elemento de investigação por

---

1 Relatório Brasília Revisitada, 1987 (apud Holanda, 2010).

2 Em: Regiões de Influência das Cidades (IBGE – REGIC, 2008, apud JATOBÁ, 2010).

3 Do ponto de vista territorial, geográfico, normalmente se considera a área central de Brasília como o Plano Piloto, acrescido das localizações adjacentes. Neste trabalho, cujo enfoque é a centralidade urbana, a utilização dos termos “centro” e “área central” refere-se ao Plano Piloto como grande concentrador de atividades.

possibilitar a constituição de novas áreas dinamizadoras com potencialidades de exercerem um importante papel na reorganização das cidades.

Neste contexto, busca-se entender o papel do Estado como principal articulador do processo de ocupação de Brasília e dos fluxos que dele decorrem e/ou influenciam. A este papel, associa-se o fato de que a configuração espacial da cidade demanda um processo de reestruturação que envolve o fortalecimento e/ou a formação de espaços com vocação para dividir com o centro o atendimento às demandas de emprego, consumo, serviços, lazer, infraestrutura e acessibilidade.

Diante de tais questões, o tema aqui proposto refere-se ao “papel das políticas urbanas do Distrito Federal na formação de áreas de centralidade”. Entre os instrumentos de atuação do poder público na produção do espaço, foram escolhidos como objetos do estudo o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal – PDOT/DF (doravante PDOT) e o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal – PDTU/DF (doravante PDTU), analisados com relação ao nível de articulação entre as suas diretrizes, no que concerne à formação de áreas de centralidade.

O ordenamento territorial, como Plano macro que atua sobre a organização espacial, e o transporte urbano, como elemento chave no processo de desenvolvimento das cidades, constituem-se em matérias estruturantes diretamente relacionadas com a centralidade urbana.

As novas dinâmicas urbanas, decorrentes do intenso processo de expansão das cidades, vêm fomentando o desenvolvimento de vários estudos acadêmicos que enfatizam a importância do referido tema. Dentre esses estudos, destaca-se aqui a dissertação de Cavalcante (2009), que abordou o papel do Estado na formação e transformação da centralidade em Brasília, analisado sob o viés dos Planos Diretores e da infraestrutura viária; a tese de Tourinho (2007), acerca dos conceitos do centro e da centralidade; e a tese de Kneib (2008), que também trouxe valiosa contribuição no entendimento das conceituações e metodologias que envolvem os subcentros urbanos, neste caso, relacionados com o planejamento dos transportes.

Tais trabalhos foram amplamente utilizados como referências bibliográficas para o desenvolvimento desta pesquisa.

As motivações práticas que desencadearam a elaboração da dissertação decorrem do reflexo da excessiva centralidade do Plano Piloto de Brasília no cotidiano da população que mora fora do centro, associado aos questionamentos acerca da

atuação do poder público como agente na formação e transformação da cidade, considerando os Planos Diretores como os principais instrumentos desta atuação.

O primeiro aspecto citado refere-se ao processo de expansão de Brasília que resultou numa configuração urbana caracterizada pelo desequilíbrio entre locais de moradia e das atividades relativas às práticas diárias da vida urbana, na qual o centro atrai um grande contingente populacional que se origina das áreas periféricas do DF, inclusive do entorno goiano. Enfatizando-se que é a maioria da população, e de menor renda, que vive nas áreas mais afastadas.

Para Netto e Krafta (2009), esse desequilíbrio espacial que provoca padrões de deslocamentos essencialmente pendulares, estabelecendo uma desgastante rotina no caminho casa-trabalho-casa, repercute sobre a própria equidade, eficiência e continuidade da cidade como suporte à vida social, impondo um elevado custo de tempo e de recursos, mormente para a população que mora nas periferias.

O segundo aspecto está relacionado à maneira como o Estado atua para o enfrentamento dos desafios impostos pelo crescimento das cidades. No Brasil, a prática recorrente é a de um planejamento urbano sem estratégias e instrumentos de ação integrados. O predomínio da visão setorialista, que envolve as diversas políticas urbanas que incidem sobre uma mesma base territorial, revela uma leitura fragmentada que se sobrepõe a uma leitura global do território. Fato claramente exemplificado pela elaboração de Planos Diretores específicos não inseridos no Plano Diretor municipal, que dificulta a conexão entre as diretrizes propostas. Para Shvarsberg (2011), a integração entre as políticas urbanas é uma condição estrutural para o planejamento urbano no Brasil.

As interações diárias, inerentes ao cenário do consumo e da produção, somadas à excessiva centralidade do Plano Piloto, que conduz a uma maximização dos deslocamentos e grandes congestionamentos, evidenciam a necessidade de uma abordagem mais ampla sobre a distribuição dos diversos usos do solo pelo território e a sua associação com a rede de caminhos viários. Neste sentido, a pesquisa se propõe a colocar as políticas públicas do DF no foco da atenção quanto à existência ou não de articulação entre os direcionamentos de uso e ocupação do solo e de estruturação do transporte público, no que concerne à formação de novas áreas de centralidade.

A hipótese que se apresenta para a investigação baseia-se no problema descrito quanto ao setorialismo das políticas urbanas como práxis do planejamento urbano no

Brasil, concepção e prática dominante tanto no meio técnico quanto político. Assim sendo, supõe-se que as diretrizes dos referidos Planos não são integralmente articuladas. A própria elaboração do PDTU como um plano a parte do PDOT reforça essa suposição.

Pretende-se com este estudo contribuir para fomentar a reflexão acerca do papel do poder público na organização das cidades e o entendimento da necessária articulação entre as diversas políticas setoriais que atuam sobre a mesma base territorial. Trata-se aqui, especificamente, sobre a formação de novas áreas de centralidade em Brasília como alternativa para promover uma distribuição espacial mais equilibrada entre locais de moradia, de empregos, de comércio, de serviços e de lazer, de forma a reduzir o tempo e os recursos gastos nos deslocamentos diários da população.

O objetivo geral da pesquisa refere-se à verificação do nível de articulação entre as diretrizes estabelecidas no PDOT e no PDTU quanto à formação de novas áreas de centralidade no Distrito Federal, considerando que os direcionamentos propostos nos dois Planos refletem elementos estruturantes para a constituição de tais áreas, quais sejam: a ocupação do território e os transportes urbanos.

Para o alcance do objetivo geral, foram definidos como objetivos específicos:

- a caracterização da centralidade de Brasília, para uma visualização da proporção da polarização da área central frente aos demais núcleos urbanos do DF, assim como, para a verificação de possíveis indícios de descentralização de atividades e/ou de direcionamentos da população para áreas fora do centro;
- a identificação de como as questões relativas à centralidade comparecem nas proposições formuladas pelos Planos, que diretrizes foram estabelecidas e quais projetos estão previstos e;
- o confronto entre as diretrizes dos dois Planos, a partir dos elementos identificados no item anterior.

A partir dos objetivos traçados, foram desenvolvidas as seguintes atividades:

- Revisão bibliográfica – levantamento e análise de material técnico já publicado sobre o tema de estudo: livros, revistas, artigos, sites especializados e jornais.
- Definição do esquema analítico da pesquisa – identificação dos elementos de orientação para o desenvolvimento da pesquisa, relacionados à definição de áreas de centralidade, com vistas a identificá-los nas análises subsequentes.

- Levantamento de dados secundários e parâmetros de análise a eles relativos – para a caracterização da centralidade em Brasília foram trabalhados dados empíricos relativos a número de empregos e geração de viagens por Região Administrativa do Distrito Federal, estabelecendo-se valores de corte mínimo para a verificação da relevância dos valores apresentados.
- Levantamento de dados em legislação, documentos de planejamento e outros documentos oficiais de órgãos dos Governos Distrital e Federal – além das legislações que instituíram os Planos Diretores objetos da análise, buscou-se extrair informações dos relatórios técnicos que as fundamentaram, além de legislações federais que se relacionam com o tema das centralidades e dos Planos Diretores.
- Definição das variáveis de análise – com vistas a uma maior sistematização da comparação entre o PDOT/DF e o PDTU/DF, foram definidas quatro variáveis de análise, quais sejam: a) o contexto no qual os termos centralidades e subcentralidades, e suas variações, são utilizados; b) a consideração da área metropolitana na abrangência das diretrizes propostas; c) a referência de um Plano em relação ao outro; e d) as diretrizes específicas, ações e projetos propostos quanto ao uso e à ocupação do solo e aos transportes urbanos e mobilidade, relacionados à centralidade.
- Análise do objeto da pesquisa – para cada variável acima apresentada, procedeu-se a verificação da existência ou não de articulação entre as diretrizes do PDOT e do PDTU, utilizando-se ainda os mapas disponíveis nos dois Planos para a identificação visual dos direcionamentos propostos.
- Discussão dos resultados – considerações decorrentes dos resultados obtidos do confronto entre as diretrizes propostas no PDOT e do PDTU, quanto à formação de áreas de centralidade.

Frente às possibilidades analíticas e de leituras que o tema e os objetivos envolvem, a dissertação foi estruturada conforme a apresentação a seguir:

O primeiro capítulo refere-se à fundamentação teórica da pesquisa, pautada na construção conceitual do atributo da centralidade, historicamente vinculado aos centros urbanos. As discussões apresentadas objetivam a apreensão das novas formas urbanas decorrentes da formação de novas áreas de centralidade, com ênfase na identificação dos elementos que as definem. Esta identificação orienta o desenvolvimento dos temas subsequentes e, principalmente, a análise dos Planos

Diretores de Ordenamento Territorial e de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal.

O segundo capítulo trata do recorte espacial da pesquisa, apresentando os diversos fatores que conduziram à constituição da centralidade em Brasília. Inicia-se com uma breve descrição das matrizes conceituais que embasaram a sua concepção, para em seguida, contextualizar o seu processo de expansão urbana – “da capital à metrópole”. A parte final é dedicada à caracterização da centralidade atual, a partir da análise de dados empíricos que refletem os elementos que definem áreas de centralidade, identificados no referencial teórico acima descrito.

No terceiro capítulo entra em pauta o papel do Estado na produção do espaço urbano, considerando que o tema da pesquisa reflete a importância dessa atuação no processo de formação de áreas de centralidade. A abordagem envolve o contexto no qual se inserem os Planos Diretores, com suas possibilidades e limitações, a relação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade com a formação de áreas de centralidade, e ainda, a questão da integração entre as políticas setoriais.

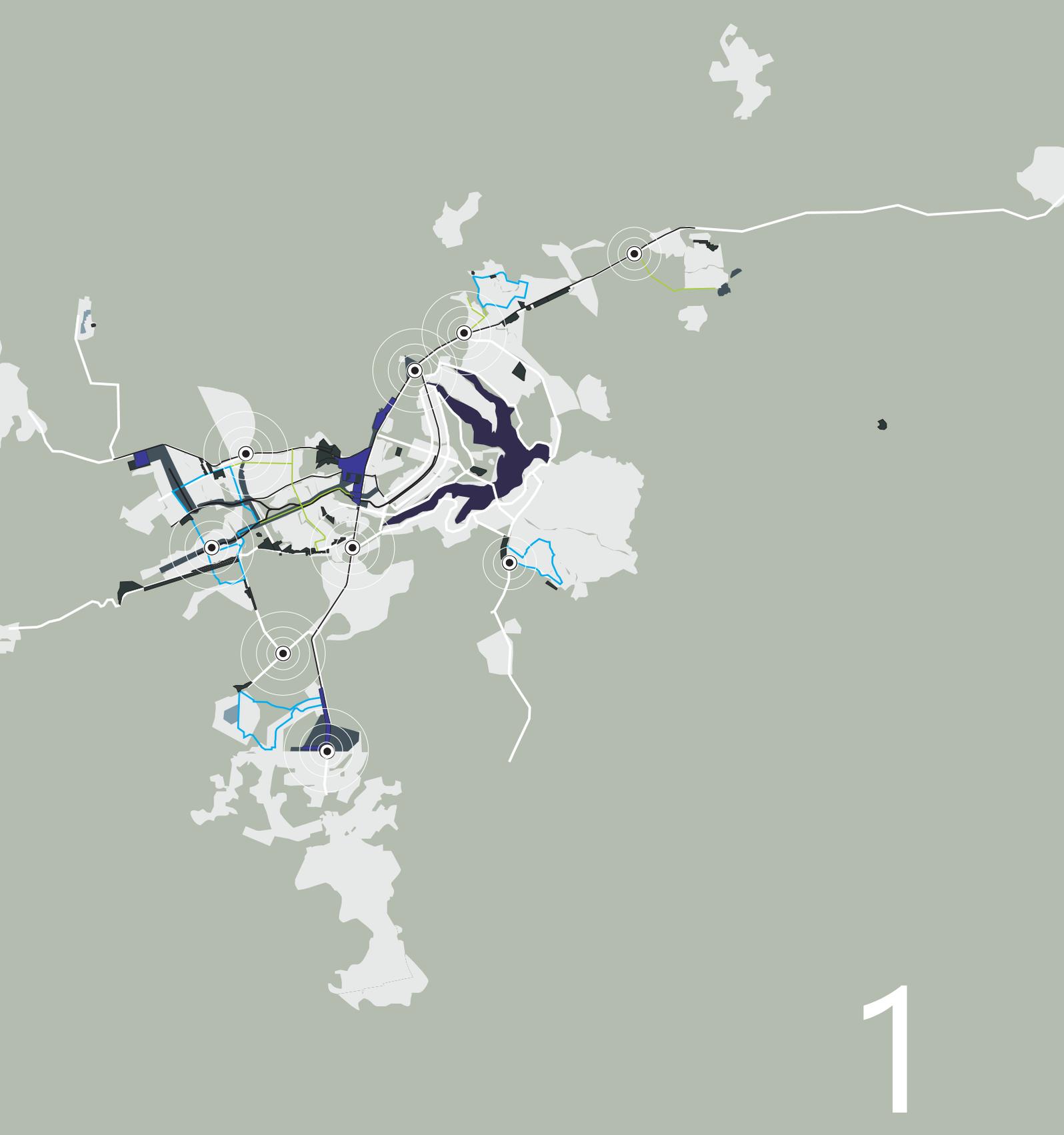
O quarto capítulo traz a análise das diretrizes dos Planos Diretores de Ordenamento Territorial e Transporte Urbano e Mobilidade do DF, quanto à formação de áreas de centralidade, referente ao objetivo principal da pesquisa. Primeiramente, os Planos são apresentados de forma abrangente, considerando os respectivos recorridos históricos que antecederam às versões vigentes. Em seguida, identifica-se os objetivos e diretrizes gerais de cada Plano relativos à: centralidade, integração entre as políticas urbanas, e abrangência territorial sobre a qual atuam. Por fim, confronta-se os direcionamentos propostos, sistematizados a partir de quatro variáveis que envolvem o tema da formação de áreas de centralidade.

As conclusões e recomendações apresentam as apreensões extraídas das análises acerca do objetivo principal da investigação, recomendações sobre os resultados encontrados e reflexões que sugerem, a partir desta, novas investigações.

Cabe ressaltar, que a escala de análise desta pesquisa, quanto à formação de áreas de centralidade, refere-se às relações entre os núcleos urbanos do Distrito Federal, não considerando configurações intra-núcleos. Por este motivo, as questões relativas à acessibilidade enfatizam os transportes motorizados, visto que, viagens a pé ou de bicicleta, mesmo que ocorram entre áreas vizinhas, são menos expressivas.

Quanto à abrangência territorial da investigação, ainda que os Planos Diretores objetos do estudo decorram de legislações do Distrito Federal, as intensas relações

entre os municípios do entorno metropolitano e Brasília tornam inevitável a verificação da abordagem de tais municípios como áreas de influência nas diretrizes propostas no PDOT e no PDTU.



## Fundamentos Teóricos e Conceitos

## 1. FUNDAMENTOS TEÓRICOS E CONCEITOS

O ponto de partida para o desenvolvimento deste trabalho é o estudo de espacialidades urbanas configuradas como locais que, por seu poder de atração e conseqüentemente de polarização dos deslocamentos e das interações entre os diversos agentes que compõem a organização das cidades, exercem influência sobre outras áreas, ou dependendo do nível de atratividade, da cidade como um todo. Neste sentido, o suporte teórico que fundamenta a reflexão da pesquisa está pautado nos conceitos relativos à centralidade, atributo historicamente vinculado aos centros das cidades. Por se tratar de um estudo acerca do espaço urbano, a literatura de referência abrange diversos campos da ciência urbana, possibilitando uma ampla visão do tema em questão.

O presente capítulo objetiva a apreensão das formas urbanas decorrentes da formação de novas áreas de centralidade, considerando que os elementos que as definem se constituem nos objetos a serem investigados nas diretrizes estabelecidas nos Planos Diretores de Ordenamento Territorial e de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal que, conforme apresentado na introdução da pesquisa, se constituem no foco principal da análise.

Para tanto, se estabelece de imediato algumas necessidades: a primeira delas diz respeito à percepção do contexto no qual estão inseridos os centros e a centralidade dentro da estrutura espacial urbana, relacionado aos diversos usos do solo que materializam a organização das cidades e aos processos espaciais que conformam esta organização.

Posteriormente, desenvolve-se a construção conceitual do atributo da centralidade, definida a partir dos centros urbanos, com um item específico dedicado a um maior detalhamento dos seus elementos de sustentação, no qual é enfatizada a intrínseca relação entre eles e a vinculação da constituição destes elementos num determinado local às dinâmicas inerentes ao crescimento das cidades.

Em seguida, são apresentadas as discussões sobre o processo de transformação da centralidade, com foco na constituição dos subcentros urbanos, visando o entendimento da consolidação e do funcionamento destes novos espaços e das relações decorrentes deste processo. Mais especificamente, trata-se de compreender o papel desempenhado por eles na estrutura de polarização das cidades.

Considerando que na escala regional as cidades são os centros urbanos, ou os núcleos de concentração distribuídos pelo território (VARGAS, 2003), cabe ressaltar

que as análises acima mencionadas são interpretadas na escala intra-urbana, visto que o recorte territorial desta pesquisa limita-se à área formada pelo quadrilátero que corresponde ao Distrito Federal.

### 1.1. ELEMENTOS DA ESTRUTURA ESPACIAL URBANA

Com vistas à percepção do contexto no qual está inserido o tema dos centros e da centralidade urbana, apresenta-se neste item as abordagens acerca dos componentes da estrutura espacial urbana, assim como, dos processos que dinamizam a configuração espacial, partindo do entendimento de que o espaço não é apenas uma localização, “ele também produz suas próprias relações”. (CAVALCANTE, 2009:10).

Considerando inicialmente a definição de estrutura como um todo constituído de elementos que se relacionam entre si, onde a alteração de um de seus elementos ou de uma das relações presentes altera os demais elementos e relações (VILLAÇA, 2001), tem-se, analogamente, a organização espacial da cidade cuja estrutura é formada por elementos que apresentam diferentes formas de uso do solo que interagem e se reproduzem, refletindo as relações econômicas, sociais e políticas que constituem uma sociedade (SOUZA<sup>4</sup>, 2002 apud GOMES 2007). Cada elemento da estrutura urbana mantém relações espaciais com os outros de forma dinâmica, visto que o espaço das cidades está em constante processo de transformação.

Alguns profissionais de planejamento urbano trabalham com a análise da estrutura urbana relacionando-a com o conceito de rede, a partir de representações que se apresentam como modelos simplificados e inteligíveis da realidade complexa das cidades.

Krafta<sup>5</sup> (2009, apud GONÇALVES, 2011) descreve a cidade como uma rede espacial a partir de seus elementos e de suas relações. Para o autor, as redes espaciais são representadas em geral por nós e linhas. Considera os nós como localização e linhas como distância. Gonçalves (2011) também entende a cidade como uma rede constituída de partes que interagem dinamicamente umas com as outras, e acrescenta que os nós podem ser classificados quanto ao seu uso do solo, e linhas quanto a distâncias métricas, tempo de viagem, custo de deslocamento, etc. Ou seja, a estrutura urbana é formada por nós, associados aos diversos tipos de uso do solo, representando o que está fixo no espaço, e por linhas, relacionadas à conectividade

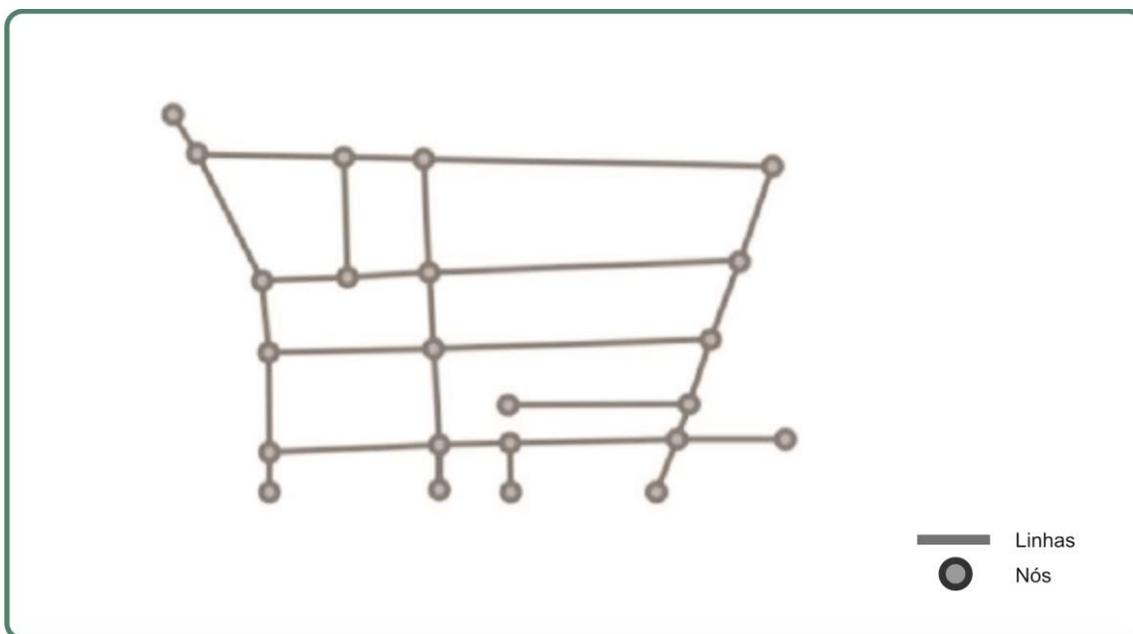
---

4 SOUZA, M.L. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2002.

5 KRAFTA, R. Estrutura espacial urbana, centralidade e ordem simbólica na região metropolitana de Porto Alegre. In R. Krafta, Análise espacial urbana: aplicação na RMPA. Ed. UFRG, 2009, P.107-126

entre os nós. A Figura 1 ilustra um exemplo de mapa esquemático representando nós e linhas.

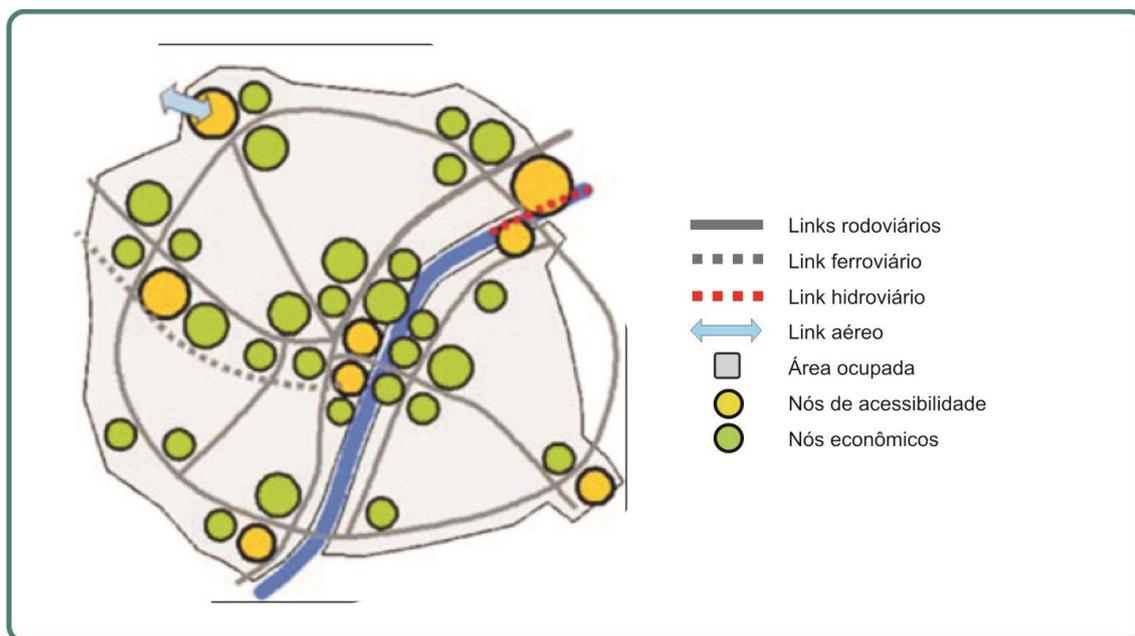
Figura 1. Representação de nós e linhas.



Fonte Gonçalves, 2011

No campo da geografia dos transportes, Rodrigue (2006a) faz uma análise similar, ao explicar que a forma urbana e sua estrutura espacial, independente da variação geográfica de cada cidade, é articulada por dois elementos fundamentais: os nós e os links. Os nós refletem-se na centralidade de atividades urbanas e podem estar relacionados à concentração espacial das atividades econômicas, ou à acessibilidade ao sistema de transporte, referente aos locais de transferência de passageiros ou cargas. Define os links como as infraestruturas que suportam os fluxos dos e entre os nós. Neste caso, a representação dos usos do solo como nós é utilizada de uma forma mais específica, vinculada a pólos de atração nas cidades, e os links, aos meios que possibilitam as interligações. A Figura 2 apresenta o esquema elaborado por Rodrigue (2006a).

Figura 2. Nós e links na estrutura urbana.



Fonte: adaptado de Rodrigue (2006a)

Tais considerações caracterizam a estrutura urbana a partir de representações das diferentes funções desempenhadas por seus elementos que, dependendo do nível de interações que produzam no âmbito do sistema urbano, podem resultar em nós (usos do solo) de maior ou menor relevância, e dos meios de deslocamentos que permitem a movimentação ou os fluxos neles e entre eles.

Tratando-se da organização das cidades como estrutura, as definições acima apresentadas corroboram o entendimento de que não basta captar alterações nos seus elementos de forma isolada, sendo importante ratificar neste recorte analítico o caráter relacional entre eles. Ou seja, para as reflexões acerca da estrutura urbana é imprescindível a exploração das articulações entre os seus componentes, em que cada parte deve ser estudada segundo o seu papel no conjunto.

A esse respeito, Villaça (2001:13) entende que a expressão “estruturação urbana” (grifos do original) deve estar sempre associada aos seus elementos, e que é “preciso mostrar como mudanças em um elemento da estrutura provocam mudanças em outros elementos”.

Partindo-se da compreensão de que a cidade é composta por uma estrutura física - usos do solo - e uma funcional - relações produzidas - que ao se interagirem geram movimentos e possibilitam a formação de novas estruturas (FRANÇA<sup>6</sup>, 2004, apud

6 FRANÇA. A. Indicadores de desempenho espacial, estudo de caso: a cidade de Cutitibanos, S C. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do rio Grande do Sul, 2004.

KNEIB, 2008), e que a análise dessas transformações requer a apreensão dos diversos níveis de articulação que as originam; desenvolvem-se as reflexões que dão suporte a esta pesquisa.

Quanto aos elementos que compõem a organização espacial urbana, Corrêa (2002) assinala que o espaço de uma grande cidade constitui-se no conjunto de diferentes usos da terra justapostos entre si, que definem áreas como o centro da cidade - local de concentração de atividades comerciais, de serviços e de gestão; áreas industriais; áreas residenciais, distintas em termo de forma e conteúdo social; áreas de lazer e, entre outras, áreas de reserva para futura expansão. Ressalta ainda que o espaço urbano é simultaneamente fragmentado e articulado, uma vez que cada uma de suas partes mantém relações espaciais com as demais, mesmo de intensidades variáveis, como o fluxo de veículos e pessoas que realizam deslocamentos com propósitos diversos.

Villaça (2001) elenca como elementos definidores da estrutura do espaço intraurbano, o centro principal - a maior aglomeração diversificada de empregos ou a maior aglomeração de comércio e serviços; os subcentros de comércio e serviços - aglomerações diversificadas de comércio e serviços, réplicas menores do centro principal; os conjuntos de bairros residenciais segundo as classes sociais, e as áreas industriais. Assim como Corrêa (2002), o autor também ressalta a articulação desses elementos a outras estruturas territoriais, como os sistemas de transportes e de saneamento, e ainda a outras não territoriais, como a econômica, a política e a ideológica.

O enfoque dos centros e subcentros urbanos como elementos da estrutura das cidades também está presente no trabalho de Rochefort<sup>7</sup> (1998, apud KNEIB, 2008), ao considerar que a unidade de organização da cidade é constituída pelo conjunto de centros necessários para fornecer a totalidade dos serviços requisitados pelas atividades e pela população. Segundo o autor, a organização do espaço resulta da localização dos diferentes centros.

A partir da relação de diversos usos do solo que, segundo os autores citados, fazem parte da estrutura das cidades, acrescentando-se aqui as áreas de proteção ambiental, é importante salientar as particularidades relativas às atividades desenvolvidas em cada área, quanto à influência que exercem sobre as demais. Sobre este aspecto é inevitável destacar o papel exercido pelos centros das cidades, forma

---

7 ROCHEFORT.M. Redes e sistemas: Ensinando sobre o urbano e a região. Hucitec, São Paulo, 1998.

urbana da concentração, como locais que agregam relevantes especificidades de usos, principalmente econômicos, atuando como focos irradiadores na organização espacial urbana. Villaça (2001:241) acrescenta que é nos centros que “está cristalizada a maior quantidade de trabalho socialmente necessário despendido na produção da aglomeração e pela aglomeração.” Cabe aqui, relacionar os centros urbanos ao conceito de nó como elemento da estrutura urbana, conforme tratado por Rodrigue (2006a), tanto com relação a locais de concentração de atividades econômicas, quanto de acessibilidade, pela convergência dos deslocamentos inerentes a essas áreas.

Com relação à organização e reorganização das cidades, Corrêa (1995) trabalha com a definição de espaço urbano visto enquanto expressão dos processos sociais e econômicos, refletidos em formas, movimentos e conteúdos com os mais distintos usos e articulados entre si. Segundo o autor, compreender os processos espaciais e suas respectivas formas – centralização e área central, descentralização e núcleos secundários, coesão e áreas especializadas, segregação e áreas sociais, invasão-sucessão e inércia e áreas cristalizadas<sup>8</sup> - permite o entendimento do que ocorre no espaço em relação aos processos de (re)estruturação espacial. Afirma que tais processos e formas espaciais não são excludentes, podendo ocorrer simultaneamente num mesmo espaço, seja na mesma cidade ou até no mesmo bairro.

Neste mesmo viés, Castells (2000), baseando-se nas teorias da Ecologia Social Urbana<sup>9</sup>, enfatiza que a organização urbana é moldada por processos através dos quais os movimentos de transformação da estrutura social se materializam, destacando como principais: a concentração, a centralização, a descentralização, a segregação e a invasão-sucessão.

Os processos de centralização e descentralização, relacionados ao objeto deste trabalho, referem-se a locais de concentração de atividades industriais (em algumas

---

8 O processo de coesão ocorre quando empresas comerciais do mesmo ramo ou não se aglomeram numa mesma região da cidade. Segundo Corrêa (2002), a formação de novas áreas especializadas é uma consequência do processo de coesão. A coesão está presente tanto na centralização como na descentralização.

A segregação refere-se à questão residencial, quanto à tendência à organização do espaço em zonas de forte homogeneidade social interna e com intensa disparidade social entre elas, sendo esta disparidade compreendida não só em termos de diferença, como também de hierarquia." (CASTELLS, 2000:210).

A invasão-sucessão também refere-se à questão residencial e é caracterizada quando uma classe da população, normalmente a de menor renda, inicia um processo de ocupação em locais anteriormente ocupados por grupos de maior renda, os quais procuram novas áreas.

A inércia está relacionada à permanência de certos usos em determinados locais, preservando a forma e o conteúdo (CORRÊA, 2002). Tais locais param de sofrer transformações ou permanecem como estavam, resultando na estagnação do uso do solo.

9 Corrente de estudos que consiste em correlacionar padrões ecológicos e processos sociais, relação que explica a organização urbana como resultado da acomodação da organização social ao seu meio ambiente físico, se valendo de uma analogia biológica para a compreensão de fenômenos sociais e espaciais (CAVALCANTE, 2009).

idades), de comércio e de serviços. Em termos gerais, a centralização se configura como um termo usualmente vinculado às áreas centrais, os centros principais, enquanto que a descentralização, às áreas não centrais que conformam os núcleos secundários ou subcentros. Mais adiante esses processos serão tratados de forma mais detalhada.

As definições acima apresentadas vinculam-se às dinâmicas de ocupação das cidades, e produzem localizações que geram organizações espaciais mais, ou menos complexas, com características locais específicas, principalmente com relação à valorização do solo. As atividades desenvolvidas em cada parte promovem interações distintas no cotidiano das cidades, exercendo, conseqüentemente, diferentes níveis de influência e de hierarquia sobre as demais áreas. Podem resultar de processos previamente planejados, ou ocorrer de forma espontânea e/ou descontrolada. Segundo Bertaud (2002), o desempenho dos elementos que compõem a estrutura urbana e de suas relações, considerando a maneira como se distribuem no território, depende em grande medida da atuação do Estado, a partir da regulação do uso do solo e do provimento de infraestrutura básica. Essa afirmação corrobora a importância do tema desta pesquisa relacionado à análise do papel dos instrumentos de controle e de direcionamento da ocupação urbana do Distrito Federal, a partir da investigação do nível de articulação entre as diretrizes estabelecidas nos Planos Diretores de Ocupação Territorial e de Transporte Urbano e Mobilidade, quanto à formação de novas áreas de centralidade.

A partir do exposto, este estudo, que tem como premissa a visão da cidade como um espaço de complexas relações entre os seus elementos constitutivos, considerando os níveis de influência que determinadas áreas podem exercer sobre a dinâmica da cidade como um todo, destaca a importância dos centros e da centralidade como elementos ou inseridos nos processos espaciais que conformam a estrutura urbana. Neste sentido, as análises conceituais discutidas no item seguinte objetivam a compreensão das características mais relevantes referentes ao atributo da centralidade urbana, historicamente vinculado às áreas centrais, que representam o papel fundamental que tal atributo exerce no comportamento urbano.

## **1.2. CONCEITUANDO CENTRO E CENTRALIDADE**

Conforme anteriormente exposto, o espaço urbano apresenta-se dinâmico, cuja dinamicidade é atribuída ao fato desse espaço ser reflexo de processos sociais, econômicos e políticos. A fim de compreender as transformações sofridas pelo espaço

urbano, para Spósito (1991) é imprescindível o entendimento do papel desempenhado pelo centro da cidade, a partir do atributo da centralidade, considerando que o mesmo se configura como fruto da articulação de atividades econômicas e sociais e representa toda a cidade.

Tourinho (2007) também aborda a questão da relevância das discussões acerca dos conceitos relativos aos centros e à centralidade, principalmente quando se considera a nova realidade urbana que vem se desenhando a partir da década de 80, com a descentralização de algumas atividades tradicionalmente localizadas nas áreas centrais.

Do ponto de vista histórico, os questionamentos acerca da conceituação dos centros urbanos datam dos anos 50, após o término da Segunda Guerra Mundial, marco importante do início de grandes mudanças no século XX, com a necessidade de se reconstruir as áreas centrais das cidades européias bombardeadas; associada ao acelerado processo de expansão periférica de algumas metrópoles ocidentais (TOURINHO, 2007). O VIII Congresso Internacional de Arquitetura Moderna teve como tema o centro da cidade, sendo enfatizado pelo arquiteto José Luis Sert, que esta área “necessita não apenas de definição, mas também de uma cuidadosa análise e clarificação de conceitos.” (SERT, in CIAM 8, 1952:6, apud TOURINHO, 2007:12)

Na década de 70, Tourinho (2007) ressalta a edição especial da revista francesa *Urbanisme*, totalmente dedicada ao tema dos centros urbanos, reunindo textos de sociólogos, geógrafos e arquitetos, com questionamentos acerca do conceito de centro, de crise dos centros ou da sociedade, da ruptura da cidade e dos centros clássicos, da hipótese de uma cidade sem centro e da possibilidade de substitutos, da criação de centros, e ainda da necessidade dos centros para as cidades. Segundo a autora, neste mesmo momento o conceito de centralidade como atributo exclusivo dos centros também passa a ser questionado.

Nos anos 80 e 90, apesar da revalorização das áreas centrais como pontos estratégicos para atender às demandas de competitividade entre as cidades por recursos regionais e até mundiais (pela concentração de atividades de comando associados aos serviços especializados e de finanças), um novo elemento passa a fazer parte das discussões que envolvem as estruturas urbanas, as chamadas novas centralidades. Tais áreas conformam espaços similares aos centros, mas não reúnem outros atributos de identidade do centro tradicional que o diferencia do resto do tecido urbano, nem apresentam a mesma diversidade de atividades e funções que o caracteriza (CAVALCANTE, 2009).

As discussões que envolvem a relação entre centro e a centralidade urbana serão, portanto, tratadas neste item entendendo-se a necessidade da identificação dos seus elementos definidores e das especificidades da transformação da centralidade no processo de crescimento das cidades.

Spósito (2001) define centro e centralidade da seguinte forma:

*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 definido em escalas temporais de médio e de 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 de pessoas, das mercadorias, das informações, das ideias e valores. (SPOSITO, 2001:238)*

Por representar um elemento fixo, o centro se transforma mais lentamente, e a centralidade, por envolver as relações socioespaciais que o caracteriza, reorganiza-se em movimentos contínuos. Valendo-se das palavras de Spósito (2001), a centralidade deve ser entendida enquanto processo, e o centro, como a sua expressão territorial.

Com o mesmo enfoque de dinamicidade, para Lefebvre (1999), a centralidade exige um conteúdo relacionado à constituição do urbano que pode ser composto por um amontoamento de objetos e produtos, montes de frutas nas praças de mercado, multidões, pessoas caminhando, entre outros.

Percebe-se aqui o caráter eminentemente sociológico nas definições apresentadas acerca da caracterização da centralidade. Nessa linha de análise, Castells (2000) propõe a impossibilidade de divisar o centro urbano como elemento dissociado do conjunto e aponta para a relativização dos fatores espacial, funcional e simbólico em função das relações que se estabelecem na cidade. Neste caso, centro e centralidade se confundem:

*O centro urbano então não é uma entidade espacial definida de uma vez por todas, mas a ligação de certas funções ou atividades que preenchem um papel de comunicação entre os elementos de uma estrutura urbana. Quer dizer que não podemos assentar o centro urbano, e sim que é necessário defini-lo com relação ao conjunto da estrutura urbana. É conveniente separar nitidamente a noção de centro urbano das imagens de ocupação do espaço que ele evoca, e dar-lhe uma definição deduzida de sua análise estrutural (CASTELLS, 2000:314).*

Villaça (2001), ao considerar a origem da área central e citando o exemplo de Brasília como cidade nova e planejada, adota a perspectiva de que o centro da cidade não ocorre meramente como um ponto definido geograficamente:

*(...). Isso, entretanto ocorrerá somente se e quando a cidade efetivamente vier a existir e, caso isso ocorra, o centro não será mais um ponto do mapa ou do território; será um conjunto vivo de instituições sociais e de cruzamento de fluxos de uma cidade real. (VILLAÇA, 2001:238).*

Conclui-se, portanto, que o centro só é Centro (ênfatisado pelo C maiúsculo) quando se conforma não apenas por uma localização, ensejando funções específicas que provoquem movimentos diversos relacionados ao atributo da centralidade.

Essa visão do centro como espaço articulador na organização das cidades é tratada por Netto e Krafta (2009) a partir do entendimento de que a centralidade deve ser analisada considerando a identificação de níveis de diferenciação espacial no interior das cidades, relacionados a níveis de intensidade de atividades urbanas diversas, como comércio, serviços, fluxos de veículos, de pedestres, entre outros. Ressaltam ainda as relações estruturais entre a configuração espacial e a distribuição das atividades urbanas, nas quais os diversos usos do solo adicionam a esta configuração um fator de centralidade específico para cada atividade. Os autores acrescentam ao contexto a definição de polaridade, como o efeito causado por determinado uso do solo ou equipamento urbano sobre a centralidade urbana (KRAFTA<sup>10</sup>, 1997, apud NETTO e KRAFTA, 2009).

A noção de diferenciação espacial atribuída à centralidade pode ser analisada ainda sob a ótica da hierarquia dos lugares centrais abordada por Christaller<sup>11</sup> (1996, apud GOMES, 2007). O lugar de nível hierárquico superior dispõe de todos os bens e serviços dos lugares de níveis inferiores, além daqueles que lhes são característicos, apresentando vantagens locacionais que implicam numa especialização funcional (CORRÊA, 1987).

A constatação de que o centro se apresenta historicamente como um lugar diferenciado e de nível hierárquico superior em relação aos demais está relacionada à identificação da concentração de atividades diversificadas como um dos elementos que sustentam a centralidade. O centro se constitui no lócus da diversidade por aglomerar as principais atividades comerciais, de serviços, de gestão pública e privada, cujas funções interferem nas demais regiões da cidade.

Segundo Lefebvre (1999), o centro reflete a expressão mais característica da variedade da vida social na cidade, o lugar por excelência do encontro, e a

---

10 KRAFTA.R. Urban convergence: morphology and attraction. In: TIMMERMANS, H. (org.) Decision Support Systems in Urban Planning . London: E&FN Spon, 1997.

11 CHRISTALLER.W. Central Places in Southern Germany. New Jersey. Prentice Hall, 1996.

centralidade, a essência da urbanização materializada neste local de intensas relações de troca.

Por apropriar tais dinâmicas, é que o centro se configura como o local para onde as pessoas se dirigem para trabalhar, em busca de comércio, de serviços e de equipamentos comunitários ali existentes, e de onde partem para a interação dessas atividades com outras distribuídas em outras partes da cidade (SPOSITO, 1991).

Constitui-se, portanto, no nó dos sistemas de transportes como o ponto principal para a localização dos terminais de transferência e integração de passageiros.

Sobre tal aspecto, revela-se outro elemento essencial aos estudos que envolvem centros e centralidades: os fluxos urbanos que convergem para estes locais, condicionados à facilidade de acessibilidade. Nos discursos sobre o tema em questão, a acessibilidade é enfocada, seja a partir da presença de infraestrutura viária, seja a partir da existência de linhas de transporte coletivo, abordada em conjunto com a circulação e com os fluxos gerados.

A acessibilidade é usualmente considerada como um componente fundamental nos estudos de planejamento territorial: “Acessibilidade aparece mais e mais como um conceito chave em planejamento urbano e planejamento de transportes. Expressa o que, possivelmente, seja a maior função das cidades: prover oportunidades para trocas ou interações”<sup>12</sup> (KOENING, 1980 apud BERTUGLIA et al, 1994, tradução GONÇALVES, 2011).

Villaça (2001) enfatiza que a origem ou a fonte da centralidade está na possibilidade de serem minimizados o tempo gasto e os desgastes e custos associados aos deslocamentos espaciais dos seres humanos, e também enfoca que a disponibilidade de infraestrutura e a acessibilidade se configuram como fatores que têm influência direta na complexidade e diversificação dos bens e serviços centrais ofertados e, conseqüentemente, no grau de polarização do centro.

O autor ressalta essa intrínseca relação entre a estrutura urbana, destacando os centros, e os deslocamentos inerentes ao cotidiano das cidades:

*O espaço intra-urbano é estruturado fundamentalmente pelas condições de deslocamento do ser humano, seja enquanto portador da mercadoria força de trabalho – como no deslocamento casa/trabalho -, seja enquanto consumidor – reprodução da força de trabalho, deslocamento casa - compras, casa – lazer, escola, etc.*

---

12 “Accessibility appears more and more as key concept in urban and transport planning. It expresses what is possibly the major function of cities: i.e. providing opportunities for easy interaction or exchange”. (KOENING, 1980 apud BERTUGLIA et al, 1994, apud GONÇALVES, 2011: 23).

*Exatamente vem daí, por exemplo, o enorme poder estruturador intra-urbano das áreas comerciais e de serviços, a começar pelo próprio centro urbano. Tais áreas, mesmo nas cidades industriais, são as que geram e atraem a maior quantidade de deslocamentos (viagens), pois acumulam os deslocamentos de força de trabalho – os que ali trabalham – com os de consumidores – que ali fazem compras e vão aos serviços (VILLAÇA,2001:20).*

A propriedade da concentração de atividades de vários níveis de especialização, que confere identidade e eminência às áreas centrais, associada à acessibilidade, relacionada aos deslocamentos urbanos a partir dos fluxos para e nestes locais, são estabelecidos, portanto, como os principais elementos que conferem sustentação ao atributo da centralidade e serão adotados no decorrer desta pesquisa como elementos essenciais à formação de novos polos de atração nas cidades.

Fazendo um aparte na questão dos elementos que definem a centralidade, cabe colocar que alguns autores também ressaltam especificidades próprias dos centros urbanos que foram consolidados ao longo do tempo, relativas ao seu potencial de legibilidade e imaginabilidade<sup>13</sup>.

A noção de lugares que se traduzem na imagem da cidade para a população (LYNCH, 1997) possibilita uma analogia à força do simbolismo do centro tradicional que, mesmo tendo crescido ao longo do tempo com características diversas daquela arquitetura original, continua sendo a referência de lugar na cidade que permanece mais ativa na memória da população, sendo muitas vezes a representação da cidade como um todo. Neste sentido, relembra-se a interessante expressão “vou à cidade”, quando se pretende ir ao centro, comumente utilizada pela população.

Considerando as análises apresentadas neste item, apreende-se que o centro e a centralidade diferenciam-se pelo fato de que o primeiro pode ser delimitado como expressão territorial da segunda que, fugaz, pode mudar no tempo e no espaço, não possuindo limites que a contenha (SPÓSITO, 1991). Ou seja, a centralidade, como processo dinâmico, tem a possibilidade de extrapolar os limites das áreas centrais, conformando outras áreas de convergência, na medida em que pode ser redefinida na constituição de novas formas espaciais, refletindo novas áreas de centralidade urbana. Para tanto, é imprescindível a existência dos principais aspectos que atuam na excepcionalidade do centro: a concentração de atividades diversificadas e a convergência de fluxos decorrentes da acessibilidade.

---

13 Conceitos apresentados por Kevin Lynch. Quanto à legibilidade, o autor define que uma “cidade legível seria aquela cujos bairros, marcos ou vias fossem facilmente reconhecíveis e agrupados num modelo geral”, relaciona-se, portanto, à facilidade de reconhecimento de um determinado local por grande parte da população; e a imaginabilidade como “a característica, num objeto físico, que lhe confere uma alta probabilidade de evocar uma imagem forte em qualquer observador dado”. LYNCH, Kevin - A Imagem da Cidade - São Paulo, Martins Fontes, 1997.

Apreende-se ainda, que o centro principal, pleno de significado, “representa não só vantagens locacionais concretas, mas também o domínio de toda uma simbologia, e ainda, pontos altamente estratégicos para o exercício da dominação” (VILLAÇA, 2001:246).

Avançando no objetivo deste capítulo, quanto à compreensão dos elementos que conferem sustentação ao atributo da centralidade, essenciais à força de atração dos centros das cidades, o item a seguir traz abordagens relativas à concentração de atividades diversificadas, relacionando-as ao que se fixa no espaço, e à convergência/divergência dos deslocamentos que se estabelece mediante a acessibilidade aos espaços, relativos aos fluxos urbanos.

### 1.3. FIXOS E FLUXOS

Conforme destacado, a centralidade apresenta como elementos de sustentação o que está fixo no espaço, relativo à concentração de atividades, e os fluxos de movimentos a ela relacionados, decorrentes da acessibilidade. “Esses elementos acionam importantes relações espaciais da centralidade, uma vez que otimizam tanto o uso do espaço como os deslocamentos no espaço” (CAVALCANTE, 2009:26).

Este item fundamenta-se, inicialmente, a partir da apropriação do conhecimento teórico sobre a articulação desses elementos de uma forma geral, para em seguida, tratá-los detalhadamente em dois subitens, abordando as transformações que direcionam o surgimento de novas formas urbanas.

Tourinho (2007) explica que a centralidade e a dominância são os princípios que regem a ordenação do espaço. Ambas se referem a atividades exercidas em um centro e se constituem como atributos variáveis que dependem por um lado, do poder de atração das atividades centralizadas, e por outro, da acessibilidade proporcionada pelos meios de transporte.

Tais elementos estão intrinsecamente relacionados, uma vez que os fluxos urbanos que se dirigem para áreas de convergência/divergência são associados à atração que a concentração de atividades exerce sobre a população urbana; ao passo que são as facilidades que os fluxos encontram que privilegiam determinadas regiões urbanas para a instalação de atividades e sua conseqüente concentração (CAVALCANTE, 2009).

Para Duarte<sup>14</sup> (2006, apud SILVA, 2009), o dinamismo dos fluxos e a estabilidade dos fixos apresentam-se como complementares e interdependentes. Os fluxos pressupõem a existência dos fixos e vice-versa.

Santos (2004) define o espaço como um conjunto de fixos e fluxos. Destaca que os elementos fixos permitem ações que modificam o próprio lugar, fluxos novos ou renovados que recriam condições ambientais e sociais que redefinem cada lugar. Numa outra abordagem, Santos (2001 apud KNEIB, 2008) considera o espaço como um conjunto indissociável de sistema de objetos (produtos de uma elaboração social) e sistemas de ações (resultam de necessidades naturais ou criadas) que interagem.

O embasamento teórico fundamentado nas definições de Santos (2001, 2004) corrobora o entendimento da interação entre o uso do solo/concentração de atividades (os objetos) e o provimento da acessibilidade (as ações), apreendendo-se que o primeiro pode condicionar a forma e a intensidade dos deslocamentos, assim como, a facilidade promovida pela acessibilidade pode levar a criação de objetos novos ou renovar objetos pré-existentes.

É importante enfatizar que a concentração de atividades, essencial ao atributo da centralidade, enseja uma grande variedade de comércio e serviços (públicos e privados), de modo que permitam ao consumidor um menor número de viagens a um determinado local para o atendimento das suas necessidades (VILLAÇA, 2001).

A questão da investigação das alterações de destino da centralidade para a conformação de novas formas urbanas, considerando os fixos e os fluxos, é abordada por Read<sup>15</sup> (2001, apud RIGATTI, 2003):

*A centralidade urbana é construída sobre fluxos de movimentos e padrões de atividades no interior da malha urbana. É construída sobre uma dinâmica e é, ela mesma, dinâmica. Uma concepção de centralidade e de lugar urbano fundados nessas ideias pode, como é proposto, também oferecer uma base para investigar as alterações de destino de centros urbanos e localizações, na medida em que respondem por mudanças nas escalas e circuitos desses fluxos na cidade e região, como também respondem aos circuitos e fluxos de outros processos sociais e econômicos, do mesmo modo que afetam escalas, velocidades e alcance dos padrões cotidianos de movimento (READ,2001:18.11, apud RIGATTI, 2003:7).*

14 DUARTE,C.F. Forma e movimento. Rio de Janeiro: Viana & Mosley: Ed. PROURB, 2006.

15 READ,S. Thick urban space shape, scale and the articulation of urban in na inner city neighbourhood in Amasterdan. In Space Syntax Simposium Prooceddings. Atlanta, pp 18.1 – 18.12, 2001.

### 1.3.1. Os fixos: a concentração de atividades diversificadas

A noção de centro urbano como espaço que apresenta excepcionalidade locacional e, conseqüentemente, um maior grau de apropriação coletiva, relativamente ao conjunto da cidade a que se refere (VARGAS, 2003), decorre da presença de um dos elementos que conferem sustentação ao atributo da centralidade: a concentração de atividades diversificadas, relacionada à qualidade e quantidade de funções ofertadas num determinado local.

A concentração de atividades, que historicamente confere ao centro o status de uma parte especial da cidade, é evidenciada até mesmo em pequenos povoados, os quais, mesmo numa escala de referência reduzida, apresentam um lugar que se sobrepõe ao restante do tecido urbano, atuando na sua formação e organização, podendo ser percebido com maior ou menor clareza a partir do nível de diferenciação que apresenta através da diversidade do uso do solo.

A observação de Vargas (2003) destaca com propriedade a representatividade dos usos que compõem os centros urbanos, independentemente do tamanho das cidades a que pertence:

*O conjunto formado pela praça, pela igreja, o estabelecimento comercial mais antigo e melhor suprido e suas adjacências, palco de festas e reuniões populares, familiar a quase todas as pequenas cidades do interior, constituem o que inevitavelmente é chamado de centro. (VARGAS, 2003:47)*

Por envolver a concentração de atividades econômicas, mesmo em diferentes escalas, a análise dos processos espaciais que resultam na formação de áreas de centralidade, sob o viés dos elementos fixos, demanda o entendimento de que a emergência do processo de centralização e a gênese da área central estão relacionadas às leis da economia de mercado, conforme Castells (2000).

A expressão “proximidade mútua”, citada por Castells (2000:313), retrata a lógica genérica da economia de mercado, relacionada à concentração das atividades econômicas diversificadas, vinculada à historicidade dos centros urbanos desde os primórdios da sua formação.

*É fácil explicar a implantação destas atividades no centro, se vemos na economia de mercado o regulador do esquema espacial urbano. Encontramos aí os estabelecimentos aos quais a centralização oferece um benefício suficiente para compensar o preço elevado dos terrenos e os problemas de organização derivados da congestão deste espaço. As atividades atraídas pelo centro são então atividades de caráter muito geral, tributárias ao mesmo tempo de sua proximidade mútua e de uma certa equidistância, bem mais social do*

*que ecológica, com referência ao conjunto da área urbana.  
(CASTELLS, 2000:313).*

A concentração de atividades, que caracteriza áreas centrais, sempre esteve associada a um processo longo que resultava num ambiente construído denso e pleno de significado. Com o processo de reestruturação do sistema produtivo que conduz ao crescimento do setor terciário na economia urbana, referente ao comércio e aos serviços, e até quaternário, referente às informações; profundas mudanças vêm ocorrendo quanto à configuração desses espaços, gerando efeitos sobre a sua centralidade (CAVALCANTE, 2009:27).

Os centros tradicionais, que comportavam além das ruas de comércio e de serviços, atividades industriais (no caso de algumas cidades) e moradias da população de renda mais elevada, a partir das transformações produtivas industriais e da progressiva diminuição da população residencial foram sendo ocupados pelas formas terciárias eminentes, atraídas pelas grandes vantagens locais, inclusive com relação à minimização dos deslocamentos, que a proximidade da variedade de atividades oferecia. Diante dessa intensa e crescente substituição de usos do solo, tais localizações passam a ser definidas como aglomerados basicamente terciários.

Ao longo do tempo, as áreas centrais, pela sua alta densidade de ocupação, passam a ficar muito restritas e a não oferecer as mesmas condições para a ampliação e acumulação do capital, direcionando o sistema produtivo terciário para outras localizações. Fato viabilizado pelos avanços tecnológicos que promovem a extensão e a fluidez das condições gerais de produção, que se sobrepõem, num primeiro momento, à questão da proximidade geográfica como principal determinante da centralidade (CAVALCANTE, 2009).

Nesse sentido, a maioria das cidades, ao atingir determinado grau de complexidade dos meios produtivos, passa a apresentar o fenômeno de multiplicação dos espaços excepcionais tradicionalmente inerentes apenas aos centros urbanos. Apesar da flexibilização oferecida pela tecnologia da informação e da comunicação e pelo desenvolvimento dos meios de transportes, a alocação de usos terciários é orientada de forma a atender às leis de demanda e de oferta, sendo conduzida a um processo de criação de novas aglomerações, constituindo os novos polos de centralidade. A concentração de atividades diversificadas conforma núcleos com maior poder de atração em função da proximidade, visibilidade e complementaridade dos estabelecimentos.

A todo esse processo Corrêa (2005) denomina de descentralização, caracterizando-o como:

*(...)um processo espacial associado às deseconomias de aglomeração da Área Central, ao crescimento demográfico e espacial da cidade, inserindo-se no processo de acumulação de capital. De certa forma repete o fenômeno da centralização tornando a organização espacial da cidade mais complexa, com o aparecimento de subcentros comerciais e áreas industriais não centrais (CORRÊA, 2005:129).*

Apesar da estreita relação entre a localização de atividades concentradas e as vantagens locacionais preconizadas pelo mercado, é importante ressaltar que o poder público, como uma das forças que operam na produção do espaço, tem a prerrogativa de estabelecer diretrizes relativas ao direcionamento para a implantação dos diversos usos do solo, no âmbito do território das cidades.

Vargas (2003) destaca ainda que a constituição de novas formas urbanas como polos de centralidade só se efetua completamente se as atividades concentradas promoverem uma dinâmica que gere a apropriação destes espaços por uma parte relevante da população.

Conclui-se, portanto, que para a caracterização da centralidade é necessário que as atividades concentradas provoquem relações urbanas relativas à produção e ao consumo, vinculando-se à atração dos deslocamentos de pessoas tanto no papel de força de trabalho, quanto de consumidores. Sendo necessário associar o direcionamento da localização das novas áreas de centralidade com a facilidade de acesso a elas, conforme o tema abordado no subitem seguinte.

### **1.3.2. Os fluxos: a acessibilidade**

*Uma terra jamais poderá ser considerada urbana se não for acessível – por meio de deslocamento diário de pessoas – a um contexto urbano e um conjunto de atividades urbanas. (Villaça, 2001:23).*

A citação de Villaça (2001) revela a importância do acesso às atividades para o desempenho de uma estrutura espacial urbana. Conforme mencionado no início deste capítulo, essa estrutura é formada pela localização de elementos (usos do solo) que interagem a partir dos diversos fluxos urbanos, sejam de pessoas, mercadorias, valores e informações. Dentre estes, Villaça (2001:21) enfatiza que o deslocamento do ser humano – entre os locais de moradia, trabalho, compras, serviços, lazer, etc., enquanto “portador da mercadoria força de trabalho ou enquanto consumidor”, é o que promove os maiores impactos na estruturação do espaço urbano.

Considerando que os deslocamentos da população materializam as inter-relações entre os diversos elementos da estrutura urbana, podendo relativizar a intensidade dessas inter-relações em determinadas localizações, destaca-se neste subitem a acessibilidade como um dos suportes da centralidade, identificada a partir das possibilidades e facilidades que permitem a permeabilidade dos fluxos diários.

Nesse sentido, a primazia da área central como principal ponto de convergência dos deslocamentos exemplifica o grande poder estruturador do atributo da acessibilidade na centralidade, por promover a articulação entre a diversidade de atividades que caracteriza essa área, e a cidade como um todo.

As diretrizes que norteiam o provimento da acessibilidade urbana se constituem, portanto, como fator preponderante para a manutenção ou criação de áreas de centralidade, visto que estão vinculadas às condições de deslocamento, na medida em que podem induzir ao aumento ou à redução do direcionamento dos fluxos para determinadas áreas. Essa relação pode ainda ser refletida sob dois vieses: de um lado a acessibilidade promove os deslocamentos diários para polos de atração, sustentando-os com estas características, e por outro, pode exercer um papel de indutor da distribuição de atividades no espaço urbano, conduzindo o processo de formação de novas centralidades e de expansão urbana (CAVALCANTE, 2009).

Vargas (2003) faz a seguinte colocação:

*Um caminho para determinado lugar pode induzir o adensamento ao servir-se do necessário movimento de passagem como “convite” para a alocação de atividades que se aproveitam justamente da presença constante de transeuntes, como é o caso do comércio e dos serviços (grifos do original) (VARGAS, 2003:54).*

Para possibilitar o “caminho” citado por Vargas (2003), relativo à formação de novas áreas de centralidade, e os deslocamentos intrínsecos ao cotidiano da população para centros consolidados, as cidades demandam políticas de transportes e investimentos em infraestruturas que viabilizem sistemas de circulação, os quais se constituem no suporte da acessibilidade urbana.

Segundo Vasconcellos (2001), as cidades apresentam uma parte do ambiente construído que permite a circulação física de pessoas e mercadorias, inerentes à produção e à reprodução nas cidades, relativa à estrutura de circulação: vias públicas, ciclovias, calçadas, vias férreas, terminais de passageiros e cargas, que dão o suporte físico para a circulação a pé ou por meio de veículos (bicicletas, automóveis, ônibus, trens) que são os meios de circulação. A combinação entre as estruturas e os meios de circulação conforma os sistemas de circulação.

O sistema viário, que se associa aos transportes motorizados, se constitui na principal estrutura de circulação das cidades e incorpora-se à estrutura territorial, podendo ser produzido a qualquer tempo, adequando ou readequando os espaços a determinados usos (CAVALCANTE, 2009), concretizando as direções preferenciais de crescimento da urbanização, inclusive com relação a áreas de centralidade.

Dentre os meios de transportes, cabe ressaltar que a difusão do automóvel aumentou significativamente a mobilidade espacial no tecido urbano, tornando mais flexível o acesso dos indivíduos aos mais diferentes locais de moradia, de trabalho e de consumo (CAVALCANTE, 2009). Por esta razão, as cidades passaram a se desenvolver sob o domínio da “cultura do automóvel” (grifos do original) (PONTES, 2010).

Ao longo do tempo, o sistema viário priorizou a utilização do automóvel, que por se constituir num meio de apropriação privada demanda cada vez mais um grande número de veículos circulando, resultando em constantes congestionamentos, que criam atritos entre a mobilidade e a interatividade urbana, impactando a sociedade, a economia e o meio ambiente.

Na outra esfera da questão estão os transportes públicos, que por dispor de uma maior capacidade para transportar passageiros podem assumir um papel de grande relevância na estruturação urbana e conseqüentemente na manutenção ou indução de áreas de centralidade.

Para tanto, é necessário que sejam eficientes e atrativos. Sobre esse assunto, ressalta-se a importância do planejamento de transportes públicos, com diretrizes que promovam a acessibilidade da população de forma mais articulada, através da integração modal<sup>16</sup>, às diversas atividades urbanas, principalmente àquelas inerentes ao centro e à centralidade.

No contexto dos fluxos urbanos, cabe aqui uma breve abordagem acerca da diferenciação entre acessibilidade e mobilidade, termos relacionados aos deslocamentos da população, que são muitas vezes utilizados como sinônimos, e serão utilizados regularmente no decorrer desta pesquisa.

O conceito de mobilidade vincula-se à capacidade que uma pessoa ou grupo de indivíduos possuem de se movimentar, contemplando as noções de circulação e acessibilidade no espaço urbano. Essa capacidade é determinada pela oferta de

---

16 Refere-se à um conjunto de opções de mobilidade, usualmente relacionada à integração de vários meios de transportes de forma a prover acessibilidade a uma grande área de abrangência de forma mais atrativa, considerando a área de captação do usuário.

modos de transporte, localização das atividades, condições físicas e financeiras dos indivíduos, crescimento da cidade no tempo e expansão dos sistemas de comunicação, entre outros.

O Ministério das Cidades propõe como paradigma para a mobilidade urbana a integração dos instrumentos de gestão urbanística, subordinados aos princípios da sustentabilidade ambiental e inclusão social. Define que a mobilidade urbana refere-se à: “um atributo associado às pessoas e bens; correspondendo às diferentes respostas dadas por indivíduos e agentes econômicos às suas necessidades de deslocamento, consideradas as dimensões do espaço urbano e a complexidade das atividades nele desenvolvidas” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).

A acessibilidade é usualmente conceituada como a sustentação física da mobilidade, considerando-se mobilidade como a habilidade de deslocamento e acessibilidade como possibilidade física para este deslocamento.

Corrêa e Raia Jr. (2006) definem a acessibilidade como “uma característica inerente de dado local com relação à superação de obstáculos espaciais”, enquanto que a mobilidade relaciona não só os deslocamentos das pessoas e bens no espaço urbano, mas também a facilidade e possibilidade de que eles aconteçam, o que pode ser condicionado por aspectos socioeconômicos da população, como renda, idade e sexo e pelo ambiente de circulação.

Tem-se, portanto, que a mobilidade está associada à capacidade que as pessoas têm em se deslocar no espaço, enquanto que a acessibilidade depende, além da mobilidade, da localização das atividades que se deseja alcançar e dos meios de transporte disponíveis (incluindo-se o transporte a pé). Ou seja, a acessibilidade depende em alto grau da oferta e efetividade de meios de transporte em conectar atividades localizadas no espaço, enquanto que a mobilidade depende de “como” e “por que” o indivíduo faz uso dos sistemas de transporte (PONTES, 2010).

As análises apresentadas neste item objetivaram a reflexão acerca dos elementos que caracterizam a centralidade urbana, entendendo-os como atributos que se inter-relacionam e que se constituem nos objetos de análise a serem investigados nos Planos Diretores do Distrito Federal. Tais elementos referem-se às possibilidades e meios de deslocamentos nas cidades, relacionados aos fluxos, e à concentração de atividades diversificadas, que conferem poder de atração a determinados locais, e correspondem aos fixos.

A necessidade de articulação entre a quantidade e a qualidade das atividades desenvolvidas num determinado espaço com a facilidade de deslocamentos alcança grande exatidão na descrição da estrutura de áreas de centralidade nas cidades, ao corresponder às relações entre usuários, atividades e localizações, constituindo-se num importante instrumento para o planejamento urbano.

Conforme anteriormente exposto, as relações entre fixos e fluxos são recíprocas, não havendo preponderância entre eles.

Segundo Vargas (2003):

*As cidades nascem e se desenvolvem buscando basicamente distribuir as construções e constituir uma rede de caminhos que gere acessibilidade a todos os espaços, diferenciando-os e hierarquizando-os, conforme se sofisticam a estrutura social e aumenta a complexidade do assentamento (VARGAS, 2003:52)*

#### **1.4. SUBCENTROS COMO TENDÊNCIA DA ATUAL REALIDADE URBANA**

*(...) a realidade urbana, ao mesmo tempo amplificada e estilhaçada, perde os traços que a época anterior lhe atribuía (...) 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 pensamentos) na realidade urbana, e a imensa explosão, a projeção de fragmentos múltiplos e disjuntos (periferias, subúrbios, residências secundárias, satélites, etc.). (LEFEVBRE, 1999:26).*

O duplo processo de “implosão-explosão”, designado por Lefebvre (1999), refere-se a um movimento contínuo que revela, simultaneamente, que a cidade cresce sobre si mesma e sobre sua centralidade, com a intensa concentração de comércio e serviços nas suas áreas centrais, ocorrendo, por outro lado, um transbordamento das cidades com a extensiva expansão do seu tecido urbano (GOMES, 2007).

O processo de implosão reflete a saturação do centro urbano que resulta na descentralização de atividades tipicamente centrais, impulsionada pela intensificação do setor terciário e pelos avanços tecnológicos que as conduzem a novos direcionamentos, gerando novas centralidades e interações entre os elementos que compõem a estrutura urbana.

Corrêa (2005) relaciona a tendência à descentralização em dois vieses. De um lado as deseconomias de aglomeração, considerando o alto custo nas áreas centrais, tanto de aluguéis, impostos e valor do solo, associado à perda de amenidades físicas e ambientais causada pelos congestionamentos, resultado do seu grande poder de convergência; e a ausência de espaço para expansão das atividades. Por outro lado, as áreas mais afastadas dos centros apresentam baixos custos e terras não

ocupadas. Ressalta, porém, a necessidade de infraestrutura implantada e de facilidade de transportes como elementos essenciais à existência da centralidade.

O processo de explosão vincula-se ao próprio crescimento urbano que se estende de forma dispersa e fragmentada, conformando áreas periféricas cada vez mais afastadas do centro, as quais acabam se constituindo como a única opção de moradia para a população que não consegue pagar o preço de morar no centro urbano. Na maioria dos casos, criam-se subúrbios sob condições precárias de infraestrutura, com grande dependência da oferta de emprego e dos serviços localizados na área central.

Considerando tais dinâmicas, atenta-se para a questão da localização urbana que, segundo Villaça (2001:23), refere-se “àquela na qual as relações não podem existir sem um tipo particular de contato: aquele que envolve deslocamentos dos produtos e dos consumidores entre locais de moradia e os de produção e consumo”. A esse respeito, destaca-se a dominância das camadas de maior renda no acesso aos bens e serviços, visto que ou residem nos bairros de melhor acessibilidade, próximos aos centros urbanos, ou atraem em sua direção as atividades descentralizadas que conformam as novas centralidades (CAVALCANTE, 2009).

Diante do processo de reestruturação urbana, impulsionado pelo crescimento das cidades, e considerando que a centralidade conforma-se essencialmente pelos fluxos de convergência e pela capacidade de atração das atividades localizadas em determinados espaços, ressalta-se que a identificação de áreas com potencialidade de se tornarem polos atratores de deslocamentos, a partir de direcionamentos que conduzam à implantação de tais elementos, apresenta-se como tema relevante de análise.

O tema da descentralização de atividades tradicionalmente localizadas nas áreas centrais, apesar de recente, tem sido abordado por vários autores. Tourinho (2007) destaca que esse interesse surgiu na busca de compreensão das novas situações urbanas que envolviam a expansão das áreas metropolitanas e sua dispersão pelo território. A autora reafirma a importância da discussão sobre o tema, considerando que a análise dos processos de descentralização, associados ao espraiamento urbano<sup>17</sup>, que compromete os deslocamentos nas cidades, trouxe implícita a preocupação em identificar quais são os centros e o seu papel na nova conformação espacial e no cotidiano da vida da população.

---

17 Na literatura de língua inglesa, o termo *urban sprawl* (espraiamento urbano) surge como uma designação pejorativa para expressar a expansão descontrolada das aglomerações urbanas norte-americanas iniciadas no pós-guerra, sobretudo pela disseminação do padrão suburbano de urbanização (KIEFER, 2003 apud OJIMA, 2008).

Para Tourinho (2007:13), as propostas de fortalecimento do papel polarizador de áreas periféricas, com características similares a dos centros, pelo menos de um ponto de vista funcional, reforçaram o questionamento das modalidades de centro que até então se colocavam como únicas, fomentando uma interpretação mais complexa das estruturas urbanas. A autora considera que essas novas áreas são de difícil apreensão por falta de ferramentas conceituais precisas para identificá-las. Segundo Cavalcante (2009), essas novas configurações espaciais referem-se a um processo ainda em andamento.

Tourinho (2007:33) chama a atenção ainda, para as questões relativas às terminologias que vem sendo utilizadas para explicar realidades concretas e que se apoiam em adjetivações variadas tais como, “novas centralidades”, “centralidade primordial”, “novíssimo centro”, entre outros. A autora argumenta que essas novas formas urbanas não deveriam ser denominadas de “novas centralidades”, uma vez que conceitualmente não existem “velhas centralidades”, e sim “novas áreas de centralidade”, resultado de novos sistemas de produzir centralidade (grifos do original).

Conforme já mencionado, o processo de constituição de novas áreas de centralidade pode se concretizar direcionado pelas vantagens locacionais preconizadas pela economia de mercado, relacionando-se ainda à facilidade de acessibilidade, podendo ocorrer uma posterior intervenção do poder público, ou ocorrer de forma planejada, a fim de suprir novas necessidades surgidas pelo crescimento urbano. O enfoque que será privilegiado nesta pesquisa refere-se à segunda opção, a partir da análise das diretrizes estabelecidas nos Planos Diretores do Distrito Federal, quanto à formação de novas áreas de centralidade, não desconsiderando os demais atores e interesses envolvidos.

Alguns autores, em suas definições acerca das novas áreas de centralidade, as conceituam como espaços similares aos centros principais, com as mesmas características de diversidade e acessibilidade, mas em escala menor, e utilizam a terminologia subcentros.

Para Villaça (2001), o subcentro consiste numa réplica em tamanho menor do centro principal, com o qual concorre, sem, entretanto, a ele se igualar. Atende aos mesmos requisitos de otimização de usos e de acesso relacionados ao centro principal. A diferença é que o subcentro apresenta tais requisitos apenas para uma parte da cidade, e o centro principal cumpre-os para toda a cidade. Segundo o autor, o poder polarizador e estruturador de um subcentro é função da complementaridade de atividades.

Os subcentros, enquanto expressões de novas áreas de centralidade, também foram caracterizados por Sposito (1991) como áreas onde se alocam as mesmas atividades do centro principal, com diversidade comercial e de serviços e facilidade de acesso, mas em escala menor e com menor incidência de atividades especializadas.

Duarte<sup>18</sup> (1974, apud ALVES e RIBEIRO FILHO, 2009:175) usa a terminologia “centros funcionais” para se referir aos subcentros, os quais são caracterizados como pontos de concentração de atividades terciárias e distribuição de bens e serviços. Essas atividades terciárias reunidas exercem poder de atração, e os bens e serviços de consumo cotidiano, embora também presentes nesses “centros funcionais”, não os caracterizam, visto que para que isso ocorra, é necessário que existam num mesmo local, múltiplas funções como atividades comerciais de consumo frequente e pouco frequente.

Com relação à constituição de vários subcentros, Sposito (1991) diferencia os termos multicentralidade e policentralidade, considerando que o primeiro refere-se à existência de uma multiplicação de centros, e o segundo, caso haja uma diferenciação nos níveis de especialização funcional entre os diversos centros.

Retoma-se aqui a ideia de hierarquia espacial, neste caso, com enfoque nos níveis relativos às centralidades. Para Campos Filho (2003), a centralidade, que está relacionada aos locais de concentração de comércio e serviços, apresenta diversidades variáveis que podem ser analisadas a partir de uma diferenciação hierárquica. Assim sendo, o comércio de bairro que atende à população local é o de menor centralidade, enquanto que os serviços mais especializados são hierarquicamente superiores.

As considerações referentes a níveis de hierarquia entre centralidades podem, de certa forma, estar relacionadas com o alcance de influência de um subcentro, visto que a sua zona de abrangência, bem como o fluxo de pessoas e veículos que gera, vincula-se ao dinamismo das atividades que engloba. Cabe salientar, que a abrangência de um subcentro sempre será menor do que a do centro principal, visto que este atinge a população da cidade como um todo.

Além da diversidade de atividades presentes em um subcentro, a análise do seu poder de atração em relação a outras áreas, suscita ainda, a consideração da existência ou não de outro subcentro, a sua posição geográfica, os meios de transporte e

---

18 DUARTE, Haídine da Silva Barros. A Cidade do Rio de Janeiro: descentralização das atividades terciárias. Os centros funcionais. Revista Brasileira de Geografia. Rio de Janeiro, 36 (1): 53-98, jan./mar. 1974.

comunicação que o ligam a outros pontos, e o padrão socioeconômico de sua população.

Mc Donald<sup>19</sup> (1994, apud KNEIB, 2008) relaciona a influência de um subcentro sobre o seu entorno, definindo-o como uma zona cujos valores de concentração de empregos são maiores do que os das zonas adjacentes; e que os subcentros devem ter dimensões com efeito significativo sobre a estrutura espacial da área urbana em questão, podendo levar a aumentos locais de densidade populacional e valor do solo.

Ou seja, a configuração de uma área como polo de desenvolvimento, que atraia quantidade expressiva do fluxo populacional, depende do grau de centralidade que apresente em relação aos demais assentamentos, podendo exercer um papel relevante para o desenvolvimento de determinado bairro ou região.

Nesse sentido, destaca-se o enfoque desta pesquisa quanto ao nível de articulação dos direcionamentos preconizados pelo poder público quanto à constituição de novas áreas de centralidade, pela importância que elas podem assumir na estrutura urbana, principalmente quando as análises acerca das alterações na centralidade considerarem o crescimento demográfico e a tendência do modelo de expansão das cidades caracterizado pela dispersão urbana, que estimula o processo de periferação. A ocupação desses subúrbios produz áreas residenciais que comportam um grande contingente populacional, normalmente de menor renda, em locais afastados do centro urbano, gerando uma nova demanda por comércio, serviços e acessibilidade. Por outro lado, as novas áreas de centralidade se aproximam, em geral, dos segmentos de média e alta renda, acentuando o processo de segregação socioespacial (CAVALCANTE, 2009).

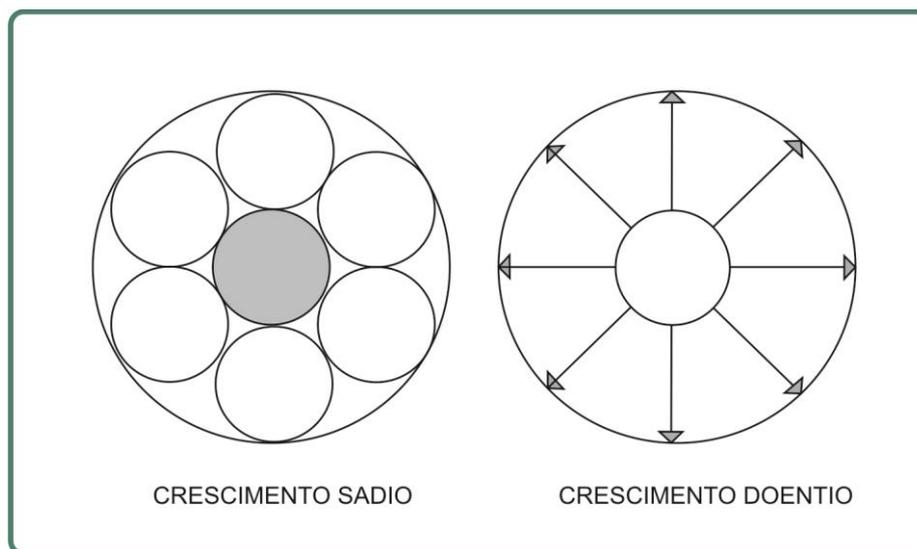
Ferrari<sup>20</sup> (1991, apud KNEIB, 2008) associa a policentralidade ao crescimento sadio para as cidades, a partir do incentivo à formação de centros secundários, observação esquematizada na Figura 3.

---

19 Mc DONALD, J.F. PRATHER, P.J. Suburban employment centers: the case of Chicago. *Urban Studies*, 31 (201-218), 1994.

20 FERRARI, C. Curso de planejamento municipal integrado. Livraria Pioneira, 7º Ed., São PAULO, 1991

Figura 3. Crescimento sadio x Crescimento doentio



Fonte: Kneib (2008, adaptado de FERRARI, 1991).

A partir das diversas análises discorridas, observa-se que, pela possibilidade de assumir um papel relevante na estrutura urbana, mesmo numa escala menor que os centros principais, as novas áreas de centralidade devem ser analisadas como uma alternativa para uma melhor distribuição de atividades, serviços e de empregos no tecido urbano, diminuindo a necessidade de grandes deslocamentos diários e os custos e o tempo despendido com eles.

Um planejamento urbano eficaz pode direcionar a inserção desses espaços na cidade por meio de intervenções que venham conferir valor às especificidades locais, além de promover novas práticas socioespaciais.

### 1.5. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

As dinâmicas urbanas recentes, vinculadas à descentralização de atividades tipicamente centrais, tais como, comércio, serviços, gestão pública e privada, colocam o tema dos centros e da centralidade em evidência como elementos essenciais à identificação e compreensão das novas formas urbanas decorrentes dessas dinâmicas, num contexto em que a centralidade deixa de ser atributo exclusivo do centro.

A relação entre centro e centralidade se modifica, na medida em que ocorrem processos de reestruturação urbana decorrentes de movimentos simultâneos relativos à saturação dos centros e ao crescimento urbano, que Lefebvre (1999) define como processos de implosão e explosão das cidades.

A partir desses processos, a centralidade, historicamente considerada essencialidade exclusiva do centro, passa a se manifestar em novas espacialidades capazes de constituir novos pólos de atração dos deslocamentos urbanos, conforme destacado por Tourinho (2007):

*A centralidade mostrou-se independente do centro, passando a ser ela mesma um substantivo capaz de retratar um espaço urbano caracterizado pela concentração de fluxos diversos e de atividades variadas (...)* (TOURINHO, 2007: 25).

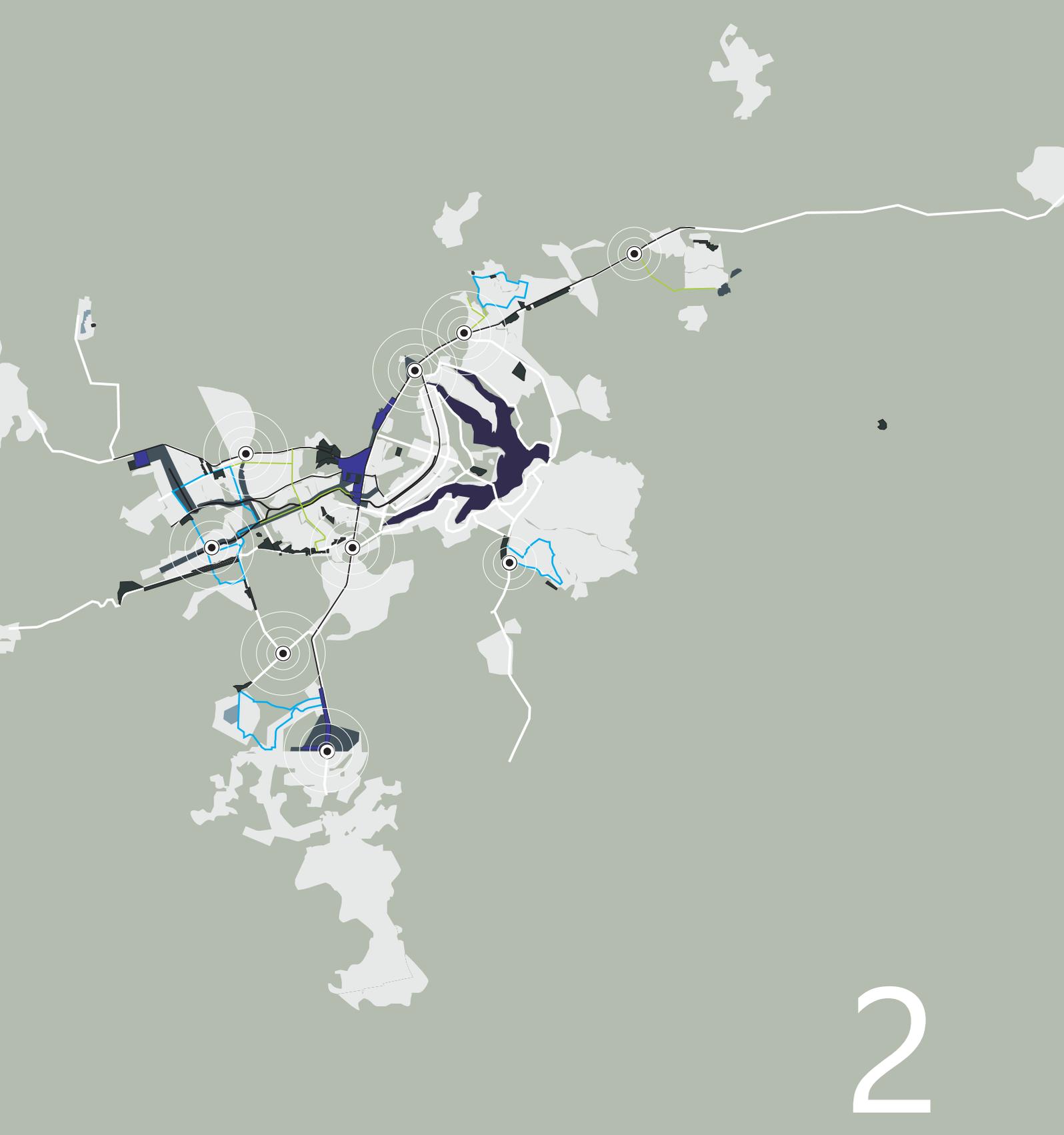
Nas grandes e médias cidades, os centros urbanos tradicionais passam a concorrer com novas áreas de centralidade que estabelecem novas relações entre os elementos da estrutura urbana.

Os processos de produção do espaço urbano, que redefinem o centro e a centralidade, devem estar articulados com a demanda proveniente da ocupação extensiva do solo, decorrente do crescimento urbano - a explosão - em que áreas periféricas se desenvolvem sem acesso aos bens e serviços localizados nas áreas centrais. Neste contexto, a identificação de espaços que possam atuar de forma similar aos centros, funcionalmente falando, se apresenta como elemento de análise para o processo de planejamento urbano.

Nesse sentido, as discussões sobre os conceitos de centro e centralidade refletem, no âmbito desta pesquisa, a necessidade da compreensão dos seus elementos de sustentação como parâmetros para a investigação dos direcionamentos estabelecidos nos Planos Diretores do Distrito Federal quanto à formação de novas áreas de centralidade, quais sejam, a concentração de atividades diversificadas, os fixos, e a acessibilidade que possibilita os deslocamentos na cidade, os fluxos. Conforme ressaltado neste referencial teórico, tais elementos são recíprocos, não havendo preponderância entre eles.

Como encerramento deste capítulo, e entendendo a grande importância dos centros tradicionais no desenvolvimento das cidades, cabe destacar que apesar da tendência do compartilhamento da centralidade com outras áreas da cidade na formação das novas áreas de centralidade, o centro tradicional continua sendo centro, uma vez que a centralidade do centro não é apenas operativa ou funcional, trata-se também de uma centralidade representativa (TOURINHO, 2007:23). Sob este aspecto, cabe destacar a característica do simbolismo atribuída ao centro. Enquanto que a concentração de atividades e a acessibilidade se constituem em variáveis que podem representar outras áreas da cidade, a força simbólica do centro pertence exclusivamente a ele.

Analisada a centralidade urbana, a partir dos seus elementos definidores, que confere a determinados locais a condição de exercer um papel de polarização sobre outras áreas da cidade, a pesquisa avança no reconhecimento desses elementos no recorte territorial proposto.



2

## Caracterização da Centralidade em Brasília

## 2. CARACTERIZAÇÃO DA CENTRALIDADE EM BRASÍLIA

*Cidade planejada para o trabalho ordenado e eficiente, mas ao mesmo tempo cidade viva e aprazível, própria ao devaneio e à especulação intelectual, capaz de tornar-se com o tempo, além de centro de governo e administração, num foco de cultura dos mais lúcidos e sensíveis do país.” (COSTA, Relatório, Preâmbulo, apud CAMPOS, 2003:30)*

Considerando o recorte territorial assumido como tema desta pesquisa, este capítulo foi elaborado com o objetivo de caracterizar a centralidade urbana em Brasília, resgatando o processo de ocupação territorial a partir da sua implantação até a atualidade.

A exposição a seguir está pautada nos pressupostos teóricos até aqui apresentados, principalmente no que se refere aos elementos que conferem sustentação ao atributo da centralidade, relacionados à concentração de atividades e à acessibilidade.

A configuração urbana atual, de dimensões metropolitanas, se inicia com a implantação da capital Brasília no Planalto Central, representando a Meta-síntese do projeto de modernização do país, por meio do “Plano de Metas” do governo de Juscelino Kubitschek (1956/1960). No momento, o país buscava abandonar o modelo agrário-exportador na direção de um processo de industrialização. Levar o desenvolvimento ao interior do Brasil era necessário para alcançar esse objetivo.

Brasília não é uma cidade convencional, que se originou espontaneamente a partir de uma ocupação precedente do espaço, se conformando em decorrência de processos econômicos, sociais e políticos, inerentes à dinâmica urbana. Trata-se de uma cidade que surgiu de uma ideia transformada num desenho, e foi construída como símbolo de modernidade sob os preceitos da arquitetura moderna<sup>21</sup>. O Plano original da cidade elaborado pelo arquiteto Lúcio Costa, vencedor do Concurso Público para o Plano Piloto de Brasília<sup>22</sup>, é o elemento delineador do espaço urbano que desde então se desenvolve.

A partir dessas considerações iniciais, este capítulo apresenta os diversos fatores que conduziram à centralidade desse espaço singular, iniciando com uma breve descrição das premissas conceituais que embasaram a sua concepção de cidade modernista, idealizada a partir de um plano racional e funcional. Avança no sentido de uma

---

21 Medeiros e Campos (2010:148) destacam que antes de Brasília, a arquitetura brasileira já fazia parte do repertório moderno internacional, tendo como exemplo o Conjunto da Pampulha em Belo Horizonte, projetado por Oscar Niemeyer sob a demanda de Kubitschek.

22 Os elementos originariamente projetados por Lucio Costa constituem-se nas hoje denominadas Regiões Administrativas: RA I – Brasília, RA XVI – Lago Sul e RA XVIII – Lago Norte. (HOLANDA, 2010).

contextualização da criação das Regiões Administrativas, associadas a um modelo de ocupação territorial dispersa que chega a extrapolar os limites do Distrito Federal, constituindo a atual área metropolitana. Tal contextualização objetiva descrever as regiões diretamente influenciadas pela centralidade em Brasília e uma melhor visualização dos dados analisados ao longo da pesquisa. Por fim, essa centralidade é caracterizada a partir dos seus elementos definidores, conforme destacado no referencial teórico apresentado no capítulo 1.

O estudo da formação de Brasília, do seu processo de expansão e de sua atual configuração espacial subsidia o entendimento da caracterização da sua centralidade, que envolve a idealização do Plano Piloto como centro planejado e a consequente influência dessa condição na produção do espaço metropolitano.

Por uma questão de padronização de nomenclatura e de precisão conceitual da análise, será utilizada aqui a denominação de Brasília para o conjunto formado pelo Plano Piloto, região central, e pelas demais localidades urbanas inseridas dentro do quadrilátero do Distrito Federal<sup>23</sup>, conforme a terminologia adotada pelo IBGE. As Regiões Administrativas, antigas Cidades-Satélites, são entendidas enquanto unidades territoriais sem autonomia política que juntas formam a cidade de Brasília (IBGE).

## **2.1. EXPANSÃO URBANA DE BRASÍLIA E A FORMAÇÃO DA SUA CENTRALIDADE: DA CAPITAL À METRÓPOLE<sup>24</sup>**

*Brasília hoje não pode ser considerada apenas como o Plano Piloto de Lucio Costa, como era nos anos 1950. Tampouco pode ser apenas a cidade com seus núcleos periféricos dispersos, dos anos 1960. Ela é agora metrópole, que envolve além desses espaços, os municípios vizinhos do entorno do DF (FERREIRA, 1985:81).*

Devido às especificidades do processo de formação de Brasília como cidade planejada para exercer o papel de capital federal, centro decisional, e ainda de assumir a polaridade regional no interior do país, este item apresenta uma contextualização da expansão urbana da capital, desde a sua concepção até os dias atuais.

Não se pretende aqui fazer uma explanação detalhada de todos os fatores envolvidos no processo que resultou no projeto que a concebeu, mas sim ressaltar as diretrizes

---

23 Exceto quando a informação se relacionar às Regiões Administrativas. Neste caso, Brasília, RA – I, é constituída pelas Asas Norte e Sul e seu entorno imediato.

24 Valendo-se aqui do título de importante obra coordenada por Aldo Paviani, reunindo textos de diversos autores, quando dos 50 anos da capital em 2010: Brasília 50 anos – da capital à metrópole.

originais – “o DNA do projeto”<sup>25</sup> – que influenciaram na formação da sua centralidade, assim como, os fatos mais relevantes referentes à consolidação dessa centralidade a partir do desenvolvimento da ocupação territorial.

Conforme Ferreira (1985/2010:61):

*Brasília tem um caráter especial por ser uma cidade criada, por decisão governamental, para ser a capital do país e, assim, predestinada a se tornar uma grande cidade ou mesmo uma metrópole. Além disso, sua especificidade reside no fato de ter sido implantada a partir de um traçado predeterminado, com especificações do uso da sua terra urbana: uma cidade planejada. (FERREIRA, 1985/2010:61).*

Brasília capital federal surgiu “como resultado de um projeto de modernidade e modernização nacionais indissociável, por natureza, dos princípios e preceitos da arquitetura e urbanismo modernos” (Medeiros e Campos, 2010:137), funcionalista e racional, conforme manifestos da Carta de Atenas<sup>26</sup>.

Tais manifestos referem-se às diretrizes urbanísticas elaboradas pelos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM), especialmente aquelas formalizadas durante o Congresso de 1933 na capital da Grécia, que resultou no documento acima mencionado.

O ideal modernista alicerçado na separação das funções, no traçado de grandes vias de circulação e na manutenção de espaços livres, se constituiu no ponto de partida para a concepção do Plano Piloto de Brasília projetado por Lucio Costa. Esses pressupostos delinearão o espaço urbano a ser construído e entregue à sociedade, numa expectativa de que essa viesse a se adequar às disposições do Plano. (CAVALCANTE, 2009:58).

Com base em Carpintero<sup>27</sup> (1998), Campos (2003) ressalta os principais pontos teóricos contidos no Plano Piloto de Brasília. O autor destaca primeiramente o esquema de cidade linear, sobre o qual se baseia toda a estrutura física da cidade: dois eixos estruturantes que se cruzam conformando a área central, referente ao Eixo Monumental e ao Eixo Sul- Norte (Eixo Rodoviário), desempenhando funções próprias fundamentadas na Carta de Atenas. O primeiro, com a função de trabalho e cultivo do corpo e do espírito, reunindo os centros cívico e administrativo, o setor cultural, o

25 Expressão utilizada por Holanda (2010:20).

26 Documento proposto por Le Corbusier, cuja preconização 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 (CAVALCANTE, 2009:53)

27 CARPINTERO, A.C.C. Brasília: prática e teoria urbanística no Brasil, 1956/1998. Tese de Doutorado, Fau/USP, São Paulo, 1998.

centro de diversões e o centro esportivo; e o segundo, transversal ao primeiro, com as funções relacionadas à habitação e seus serviços complementares (CAMPOS, 2003:33).

Como segundo elemento teórico, Campos (2003) cita a concepção de cidade-jardim<sup>28</sup> e da unidade de vizinhança<sup>29</sup>, caracterizadas pela grande proporção de espaços verdes, abertos e de baixa densidade de ocupação, conferindo à paisagem urbana a feição de parque. A expressão: “a capital rodoviária”, utilizada por Lucio Costa (s/d, apud HOLANDA 2012), ressalta ainda a grande ênfase do projeto ao rodoviarismo e o privilégio ao uso do automóvel individual.

De uma forma geral, o Plano de Lucio Costa caracterizou-se como uma estrutura urbana não compacta, esparramada no território, plena de espaços livres, áreas verdes e vias expressas de trânsito rápido. (JATOBÁ, 2010).

Os conceitos acima expostos foram apresentados com o intuito de descrever a gênese da concepção de Brasília, como base para o entendimento do processo de expansão da ocupação urbana que, passando pela fase de implantação (1960/1970) e consolidação (1970/1990), culminou na constituição da atual área metropolitana e, essencialmente, na formação da sua centralidade.

O Plano Piloto de Brasília, a cidade que estava sendo construída, fora idealizado para exercer a função de capital, abrigando os prédios da administração pública, conformando-se como local de residência dos trabalhadores a ela relacionados, assim como, das funções para tanto necessárias (FERREIRA, 1985). Cabe destacar, que o Plano previa moradias tanto para os altos funcionários como para os de menor qualificação, com o intuito de garantir igualdade de acesso à área central aos diferentes níveis sociais.

Quanto ao processo de expansão, Lucio Costa imaginava a criação sucessiva de cidades satélites quando a população se aproximasse dos limites de 500 a 700 mil habitantes; ideias que se relacionavam ao conceito de cidade jardim acima descrito.

---

28 Concepção de Ebenezer Howard referente a um plano para conter o crescimento de Londres e repovoar a zona rural, construindo um novo tipo de cidade, a Cidade-Jardim. A meta de Howard era criar cidadezinhas auto-suficientes, rodeadas por um cinturão agrícola, onde a indústria, as escolas, as moradias e as áreas verdes ficariam em um território pré-determinados; no centro ficariam os estabelecimentos comerciais, esportivos e culturais, partilhados por todos os moradores. Tal concepção seria a contraoposição da vida em apartamentos de alta densidade da Ville Radieuse (cidade imaginária, composta de arranha-céus dentro de um parque) proposta por Corbusier. (Campos, 2003).

29 Derivada da ideia de cidade-jardim, utilizada por Lucio Costa para estruturar a maior parte da função residencial do Plano Piloto (CAMPOS, 2003:34). Refere-se ao conjunto urbano formado por quatro superquadras (JATOBÁ, 2010:310).

Tais núcleos se expandiriam “ordenadamente, racionalmente projetados, arquitetonicamente definidos” (COSTA<sup>30</sup>, 1974:26 apud PAVIANI, 2010:234).

Entretanto, a dinâmica da realidade social modificou essa concepção inicial. Atraídos pelas obras, grandes contingentes populacionais migraram para a capital em construção. Os trabalhadores se distribuíram entre alojamentos nos canteiros de obras e barracos em favelas localizadas em pontos isolados, sobretudo nos arredores da Cidade Livre<sup>31</sup>.

Esse incremento populacional acabou por condicionar sobremaneira o processo de urbanização de Brasília. Para abrigar a crescente população foram criados núcleos periféricos ao Plano Piloto, que nasceram quase que simultaneamente à cidade, como solução para impedir o crescimento desordenado do centro. Com Taguatinga, em 1958, abriu-se espaço para a primeira Cidade Satélite, com vistas a abrigar a população da Vila Amauri, acampamento de operários localizado na área a ser inundada pelo represamento do Lago Paranoá. Em 1960, ano de inauguração da capital, Taguatinga já contava com uma população de 27.315 habitantes (PAVIANI, 2010). Segundo Medeiros e Campos (2010:139), “Brasília já se ergue como cidade polinucleada”.

Ainda em 1960, num processo subsequente, e com a mesma finalidade de abrigar uma população sem espaço para moradia no centro, foram criados os núcleos de Sobradinho e Gama. As primeiras Cidades-Satélites eram núcleos urbanos promovidos pelo setor público e se constituíam em cidades-dormitório, com padrão urbanístico bastante inferior em relação à área central.

O modelo dicotômico – Plano Piloto e Cidades Satélites – inicialmente configurado em 1958 com a transferência de famílias para Taguatinga, tomava forma definitiva, ocupando o território de forma esparsa.

*Assim fugindo às especificações do próprio plano urbanístico que previa a periferia numa etapa posterior, por expansão do centro, ela surge dentro de uma organização do espaço, que se produz diferenciadamente para abrigar as diferentes classes sociais e permitir a reprodução das relações sociais, as quais estão na base do próprio conceito de urbanização. O espaço urbano se estende no território, quando nem sequer a construção do Plano Piloto estava concluída (FERREIRA, 1985:73).*

---

30 COSTA, L. Seminário de Estudos dos Problemas Urbanos de Brasília. Brasília: Comissão do Distrito Federal do Senado Federal, 1974.

31 Assentamento pioneiro mantido pela luta dos moradores excluídos do acesso à moradia nos apartamentos funcionais ou nos acampamentos das grandes obras (CAMPOS, 2003). Refere-se à atual RA VIII - Núcleo Bandeirante.

Para Paviani (2004):

*A cidade polinucleada aconteceu no arripio do projeto fundador, que previa uma cidade compacta, delimitada ao Plano Piloto de Brasília em uma base democratizante para o espaço. Se mantido, o projeto seria completado no futuro com cidades-satélites, que surgiriam após a conclusão do centro (PAVIANI, 2004:01).*

Em 1964 foi sancionada a Lei 4.545/64 que dividiu o território do DF em Regiões Administrativas (RA), incluindo dois municípios que antes pertenciam ao Estado de Goiás: Planaltina e Brazlândia. Através desta Lei foram instituídas as RA's Brasília, Gama, Taguatinga, Brazlândia, Sobradinho, Planaltina, Paranoá e Jardim (posteriormente Núcleo Bandeirante).

Na sequência, surgiram o Guará, em 1966, e Ceilândia<sup>32</sup> em 1970, esta última, para comportar, entre outros, o maior assentamento informal do DF na época, a Vila IAPI com 48.000 moradores.

Ainda na década de 1970, ocorre a expansão do Lago Sul e se inicia a ocupação do Lago Norte, regiões contíguas ao Plano Piloto destinadas a habitações individuais voltadas para a população de maior renda, estas, já previstas no projeto original. Para o mesmo público, foi implantado o Setor de Mansões do Park Way, com a oferta de grandes lotes, ocupando uma extensa área na bacia do Lago Paranoá e proximidades do Plano Piloto (CAVALCANTE, 2009).

Entre 1970 e 1980 ocorre uma expansão significativa do território urbano, principalmente das cidades já existentes, com a construção de grandes conjuntos habitacionais financiados pelo SFH – Sistema de Financiamento da Habitação.

Em 1973, a periferia abrigava 91% das mais baixas taxas de renda bruta familiar do aglomerado, “classe que envolvia 570.000 pessoas” (FERREIRA<sup>33</sup>, 1976 apud FERREIRA, 1985:73).

Em todo o processo de ocupação territorial de Brasília, cabe destacar, como particularidade em relação a outras cidades, a detenção da propriedade da terra pelo Estado, que determina a destinação de uso do seu solo urbano, o que em tese permitiria maior controle sobre o ordenamento do território.

---

32 O nome Ceilândia foi formado a partir da sigla CEI, relativo à Campanha de Erradicação de Invasões, que demarcou no local 17.619 lotes para a transferência dos moradores das invasões (HISTÓRICO, 2009). Paviani (2004:02) rejeita o termo “erradicação”, pois, segundo o autor: “se erradica ervas daninhas, não população pobre e despossuída”.

33 FERREIRA, I.C.B. Demografia e emprego. In SEPLAN – Secretaria de Estado de Planejamento/GDF – Governo do Distrito Federal. Estrutura urbana do DF: análise e proposta de diretrizes. Anexo I, Convênio SEPLAN/GDF, Brasília, 1976. Mimeografado.

Na década de 1980, época em que Brasília se consolida como capital do país, o crescimento populacional se intensifica, tanto pela transferência dos servidores públicos, quanto pela continuada migração em busca de oportunidades de emprego na nova capital. No entanto, não houve neste período uma correspondente oferta de novas áreas urbanas para atender à grande demanda por moradias, principalmente para a população de baixa renda, fato que, associado à ineficiência de fiscalização por parte do Estado, desencadeou a ocupação informal (CAVALCANTE, 2009).

Para suprir a referida carência por habitação, o Governo do Distrito Federal, já com autonomia política-administrativa instituída pela Constituição Federal de 1988<sup>34</sup>, iniciou em 1989 a implantação de Samambaia e, posteriormente, de Santa Maria, Recanto das Emas, São Sebastião, Paranoá, Riacho Fundo 1 e 2 e Candangolândia (assentamento que fazia parte da origem de Brasília junto com o Núcleo Bandeirante/Cidade Livre), núcleos urbanos criados para abrigar a população que ocupava áreas irregulares e barracos em fundo de lotes<sup>35</sup> (CAVALCANTE, 2009). A constituição desses novos núcleos ocorreu no âmbito de programas de assentamentos de baixa renda instituídos pelo Estado, num esforço recorrente para somente permitir a urbanização crescente longe do coração administrativo federal (HOLANDA, 2002).

Na década de 90, ocorreu a criação das RA's Sudoeste<sup>36</sup>, na área central, e de Águas Claras, entre o Guará e Taguatinga, destinadas à população de renda média-alta e média, respectivamente. Águas Claras caracteriza-se pela verticalização dos prédios residenciais, cujos limites de gabarito foram alterados em relação ao planejamento original, intensificando a densificação nesta região.

Em uma posição autônoma às estratégias territoriais formuladas pelo poder público, observa-se nesse período um intenso movimento de parcelamento do solo para fins urbanos em terras particulares, normalmente sob a forma de condomínios horizontais, assim como, a grilagem de terras públicas, promovendo, em ambos os casos, parcelamentos ilegais para famílias de rendas média e baixa.

E assim, novos núcleos informais foram sendo conformados ao longo do tempo, tanto para suprir a carência da classe baixa, que se distancia cada vez mais do centro, quanto da classe média, que não consegue pagar o preço de morar no Plano Piloto,

---

34 A autonomia política do Distrito Federal conferida pela Nova Constituição, inseriu importantes instrumentos de gestão urbana, com destaque para a exigência da aprovação de plano diretor de desenvolvimento urbano. (CAMPOS, 2003).

35 Os lotes eram subdivididos em pequenos cômodos, com entradas independentes e utilização de precárias instalações sanitárias de uso comum (CAMPOS, 2003).

36 Uma das áreas de expansão urbana, proposta por Lucio Costa no âmbito do estudo denominado "Brasília Revisitada", de 1985, por solicitação do Governo do Distrito Federal.

restando como opção de maior proximidade os condomínios horizontais, se sujeitando a ocupar áreas não regularizadas. Outra configuração no universo das invasões que ocorreu desde o início da implantação da capital.

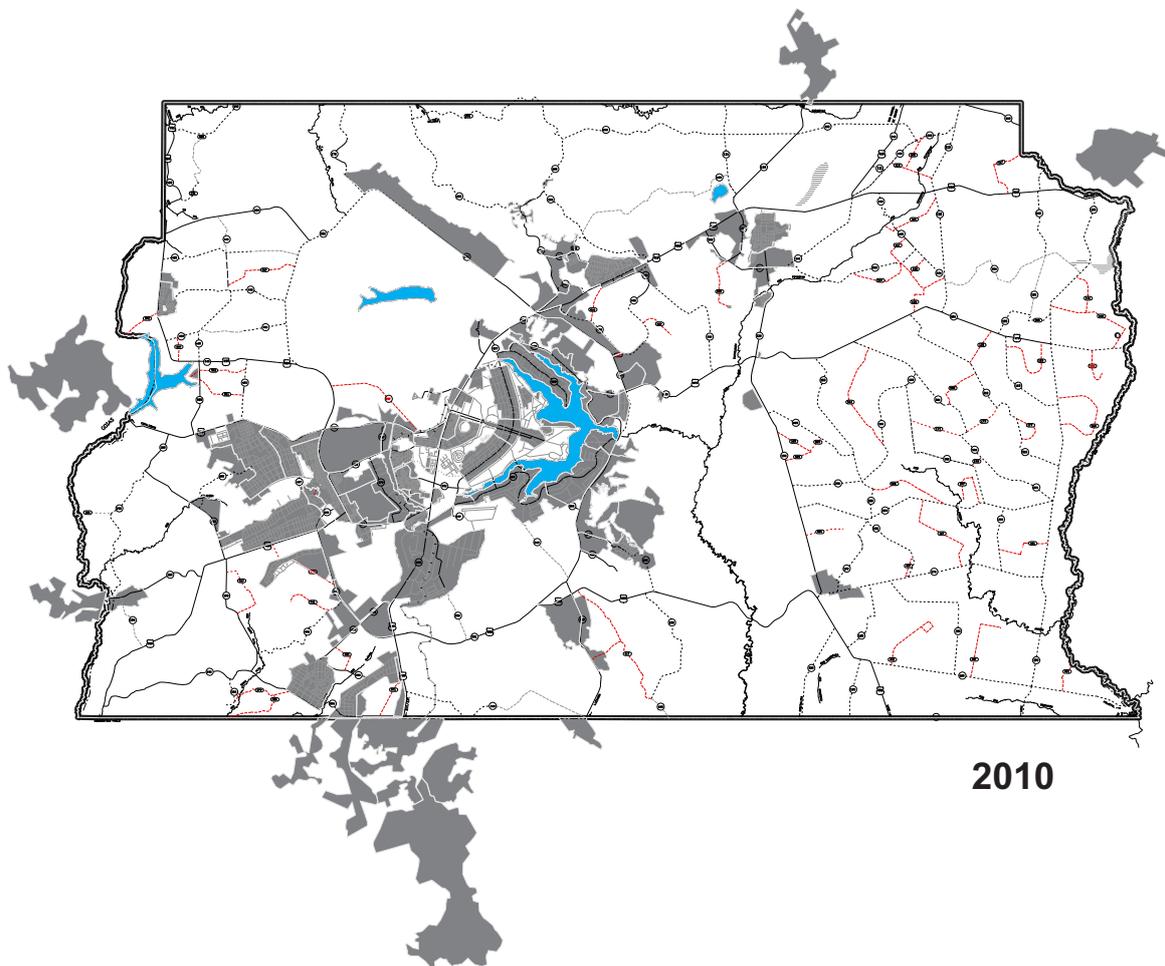
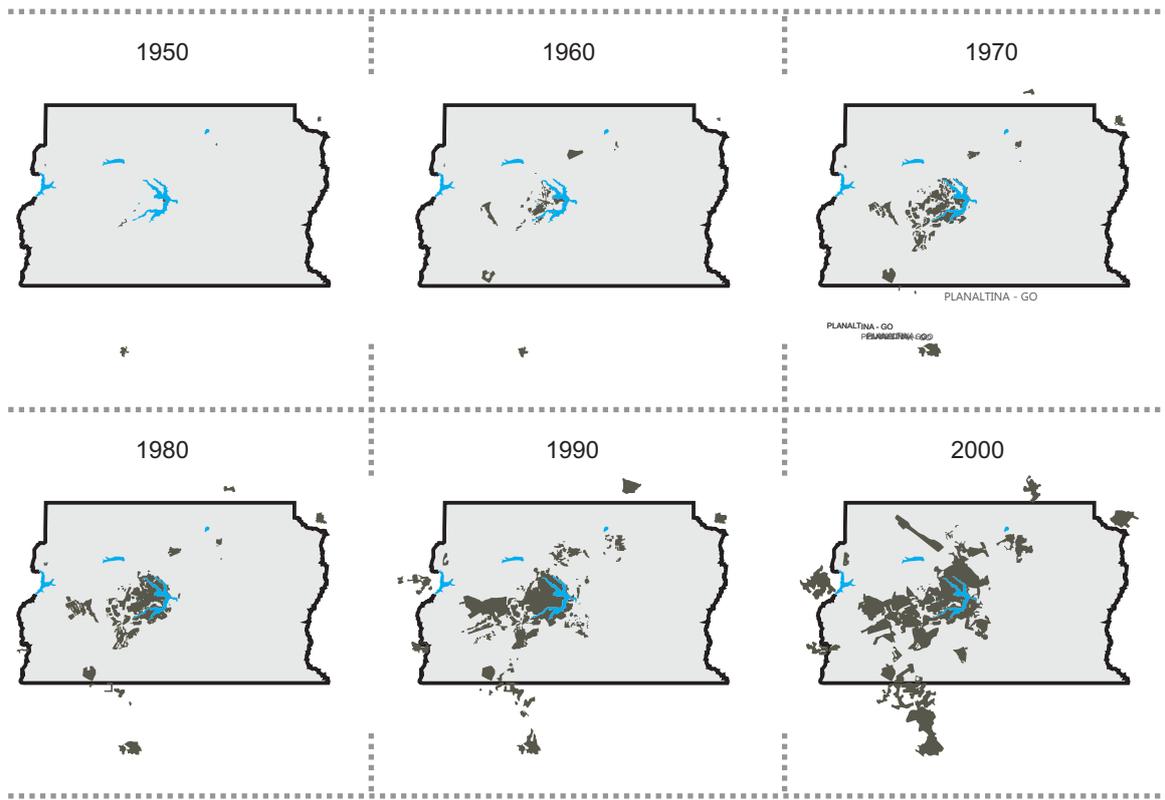
A apresentação dessa sequência cronológica da criação dos assentamentos revela a dinâmica da expansão urbana que caracteriza a distribuição territorial da capital até os dias de hoje, e que resultou numa intensa centralidade do Plano Piloto.

Seja pela criação de novos espaços, seja pela expansão dos já existentes, e ainda pela consolidação de parcelamentos informais, Brasília atualmente é composta por trinta e uma Regiões Administrativas, a última constituída em 2012 a partir de um assentamento de operários de uma fábrica de cimento, a RA XXXI – Fercal.

O Mapa 1 ilustra o processo cronológico da evolução urbana de Brasília, o Mapa 2, a localização das Regiões Administrativas, ainda não contemplando a recém instituída RA Fercal, e a Tabela 1 as apresenta com a indicação da data de oficialização como RA, da população e da distância ao centro.

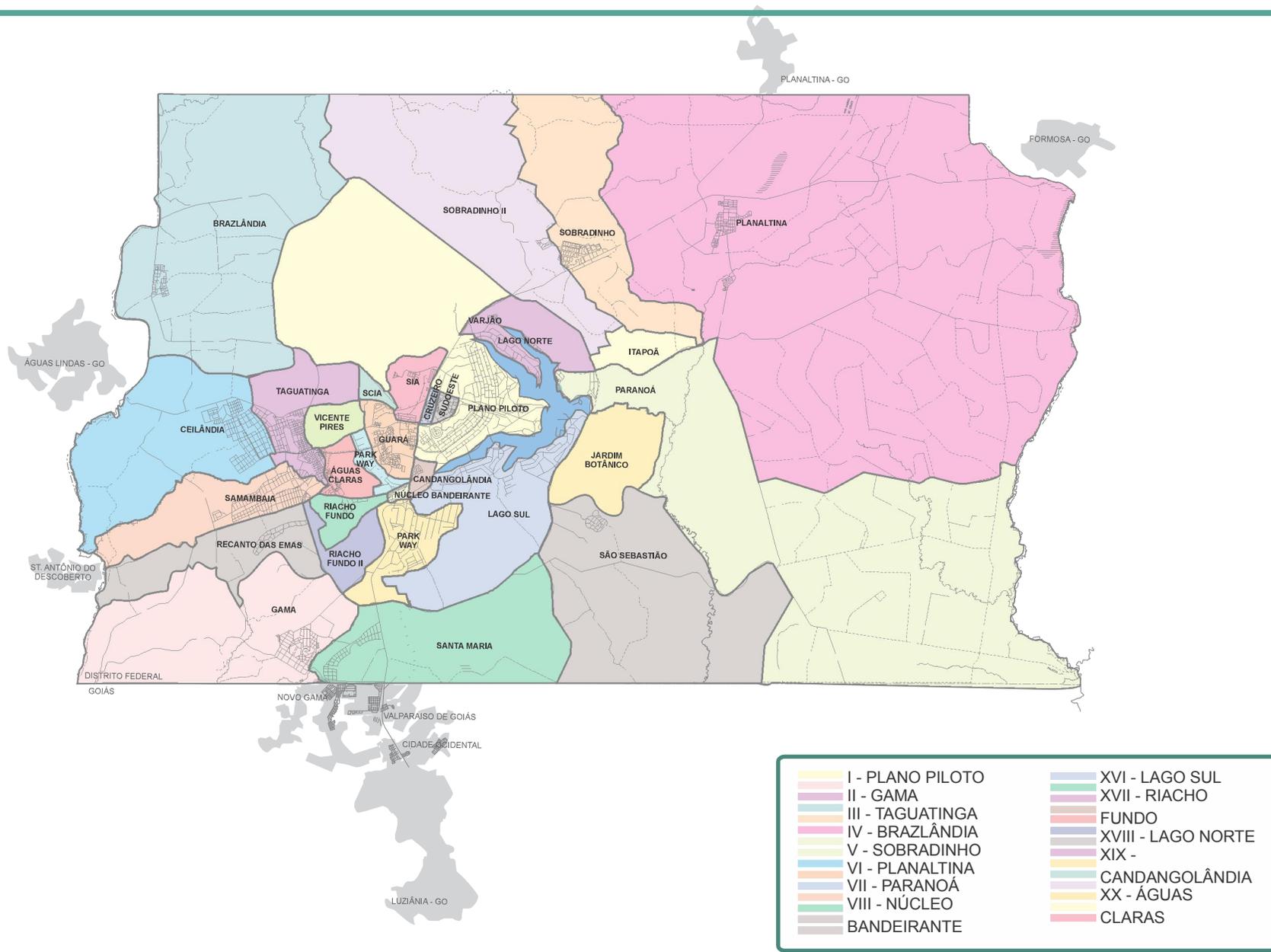
A observação do Mapa 1 permite identificar que o processo de expansão de Brasília ocorreu de forma mais consistente nos eixos oeste e sudoeste, conformando o aglomerado com o maior contingente populacional do DF.

Mapa 1 . Evolução Urbana de Brasília



Fonte: Adaptado de Cenários de Desenvolvimento Territorial e Urbano/ PDTU, 2010

Mapa 2 . Regiões Administrativas



Fonte: CODEPLAN/DF

Tabela 1. Regiões Administrativas do DF

Regiões Administrativas	População (n°)	Ano de Instituição como RA	Distância do Centro (Km)
I - Brasília	209.926	1964	
II - Gama	127.475	1964	40
III - Taguatinga	197.783	1964	21
IV - Brazlândia	49.412	1964	45
V - Sobradinho	59.024	1964	22
VI - Planaltina	161.812	1964	38
VII - Paranoá	42.427	1964	15
VIII - Núcleo Bandeirante	22.569	1989	13
IX - Ceilândia	404.287	1989	26
X - Guará	107.817	1989	11
XI - Cruzeiro	31.230	1989	6
XII - Samambaia	201.871	1989	25
XIII - Santa Maria	119.444	1992	26
XIV - São Sebastião	77.793	1993	26
XV - Recanto das Emas	124.755	1993	25
XVI - Lago Sul	29.677	1994	8
XVII - Riacho Fundo	35.268	1993	18
XVIII - Lago Norte	33.526	1994	8
XIX - Candangolândia	15.953	1994	12
XX - Águas Claras	109.935	2003	19
XXI - Riacho Fundo II	37.051	2003	18
XXII - Sudoeste/Octogonal	51.565	2003	6
XXIII - Varjão	9.021	2003	11
XXIV - Park Way	19.648	2003	12
XXV - SCIA -Estrutural	32.148	2004	10
XXVI - Sobradinho II	94.279	2004	25
XXVII - Jardim Botânico	23.856	2004	17
XXVIII - Itapoã	56.360	2005	25
XXIX - S I A	2.448	2005	11
XXX - Vicente Pires	67.783	2009	13
Distrito Federal	2.556.149		

Fonte: CODEPLAN/DF - Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio (PDAD/DF, 2011). Organização da Autora

Um dos fatores preponderante para a caracterização da centralidade em Brasília, como resultado do seu processo de ocupação, refere-se ao fato de que o polinucleamento não ensejou que nos diversos assentamentos houvesse oferta de oportunidades de trabalho e de serviços urbanos na proporção necessária. “Com a centralização de empregos e oferta de serviços, consolidou-se uma ocupação excludente do espaço” (PAVIANI, 2010:230).

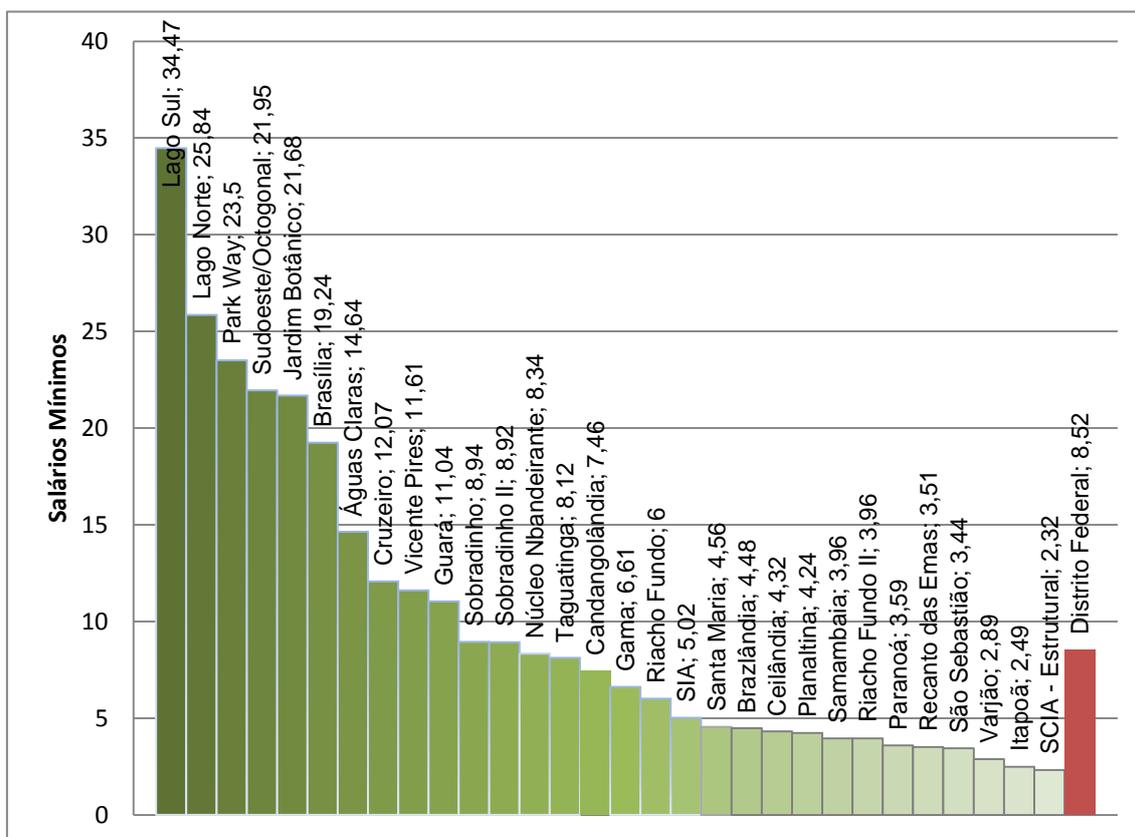
Ainda de acordo com Paviani (1985),

*O que é mais característico na distribuição espacial das atividades em Brasília é seu formato centralizado. Ao contrário do que aconteceu com a maior parte de sua população, que se submeteu a um padrão de desconcentração-concentrado nas cidades satélites, as atividades econômicas criaram economia de escala e de aglomeração, fixando-se no Plano Piloto, submetendo-se a critérios*

de ordem política, aos quais se atrelaram os econômicos. (PAVIANI, 1985:96)

Em suma, as Regiões Administrativas se configuram como núcleos urbanos polarizados pelo Plano Piloto, destacando-se que é a população de baixa renda que reside nas localizações mais distantes do centro (CAVALCANTE, 2009) e em maior densidade. Essa distribuição urbana caracteriza-se ainda pelas grandes disparidades de renda entre as regiões mais ricas e as mais pobres, conforme indicado no Gráfico 1.

Gráfico 1. Renda Domiciliar Média Mensal



Fonte: CODEPLAN/DF - Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio (PDAD/DF, 2011)

Com relação ao Plano Piloto de Brasília, inúmeras medidas foram tomadas a fim de preservá-lo da saturação, entre elas, o seu tombamento como Patrimônio da Humanidade<sup>37</sup>, tornando-se ele próprio a raridade, um dos metros quadrados mais caros do país, alvo de especulações imobiliárias e locus de alto padrão de qualidade de vida urbana. Ou seja, a cidade cresce fora da área tombada, preservada em suas características por força da sua condição de Patrimônio da Humanidade.

37 Em 1987, baseado 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 e, ainda neste ano, a cidade é inscrita na Lista de Bens Patrimônio da Humanidade, pela UNESCO.

Como particularidade da área central, destaca-se a consolidação da Vila Planalto, espaço remanescente dos acampamentos das construtoras que trabalharam na construção da cidade, e da Vila Telebrasília, localizada no final da Asa Sul, que surgiu em 1956 como acampamento de funcionários da construtora Camargo Correa. A Lei nº 161/91 permitiu a fixação dos moradores no local.

A atual configuração de Brasília demonstra que mesmo tendo sido concebida dentro de processos racionais e funcionais de planejamento urbano, pautado pelos ideais modernistas, os núcleos urbanos cresceram à revelia das intenções iniciais do seu projeto urbanístico, na busca das diversas classes sociais por seu espaço na cidade, extrapolando inclusive os limites do Distrito Federal.

Sobre este aspecto, revela-se outra dinâmica de extrema relevância no contexto da centralidade resultante da expansão urbana de Brasília, referente ao incremento populacional nos municípios goianos localizados no entorno do quadrilátero do Distrito Federal, iniciado ainda na década de 70. Esse incremento ocorreu tanto pelos migrantes que continuavam a chegar atraídos pelas oportunidades associadas à nova capital, quanto pelo deslocamento da população de baixa renda para áreas cada vez mais distantes do centro. Em ambos os casos, a densificação ocorreu na procura pela moradia, que possuía condições mais acessíveis nos municípios limítrofes, ampliando para além do território do Distrito Federal o processo de periferização iniciado antes mesmo da inauguração de Brasília.

Conforme abordado por Ferreira (1999 apud FERREIRA, 2010):

*A ocupação da periferia externa do DF começou com o parcelamento privado das terras, nos municípios limítrofes, colocando no mercado grande quantidade de pequenos lotes em locais sem infraestrutura, vendidos em módicas prestações e longos prazos. Esses empreendimentos encontraram mercado na demanda das classes mais pobres, que viam na compra do lote e na autoconstrução a oportunidade de livrar-se do aluguel nos fundos dos lotes nas áreas consolidadas do DF (FERREIRA 1999 apud FERREIRA, 2010:50).*

O crescimento acelerado desses municípios<sup>38</sup> e a intensa dependência da sua população pelos empregos e serviços de Brasília, em decorrência da falta de infraestrutura local, conformam uma maior área urbana sob a influência da capital, caracterizando um aglomerado metropolitano.

---

38 Vale ressaltar que na década de 90, os municípios goianos adjacentes à Brasília apresentaram as maiores taxas de crescimento populacional do país, sem praticamente nenhum controle do solo e com precária infraestrutura, com suas ocupações crescendo horizontalmente (MANCINI 2008).

Cabe enfatizar, que a continuada procura por moradias de menor custo em comparação a outras em regiões já consolidadas faz com que novas terras sejam continuamente incorporadas ao mercado de terras da metrópole. Campos (2003:95) destaca o papel da dinâmica imobiliária na estruturação do espaço, via ofertas capazes de deslocar a demanda e influenciá-las em suas decisões, estimulando a produção de novos espaços.

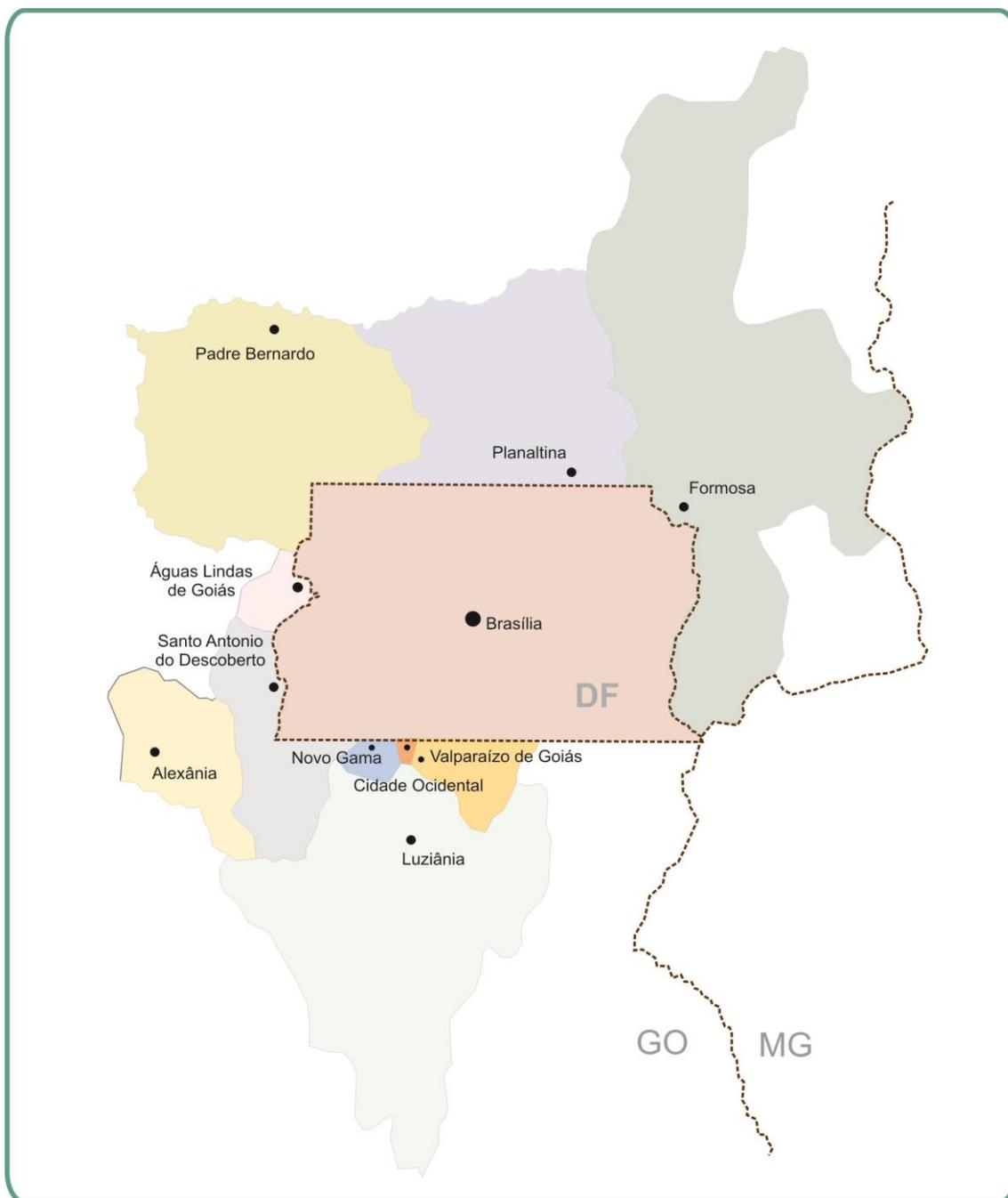
Outra característica marcante na Área Metropolitana de Brasília (AMB) refere-se às disparidades socioeconômicas não só no interior do DF, mas também entre o DF e os municípios do entorno goiano, traduzidos na forte segregação socioespacial que a caracteriza desde a sua origem (JATOBÁ, 2010:326).

Segundo a Companhia de Planejamento do Distrito Federal - CODEPLAN/DF, a Área Metropolitana de Brasília compreende além das trinta e uma Regiões Administrativas do Distrito Federal, dez municípios do entorno goiano<sup>39</sup>, os quais exercem e sofrem influência direta da capital federal em diversos aspectos, afetando suas políticas públicas de saúde, educação, transporte, trabalho, assistência social, entre outros. Por este motivo, as interações cotidianas entre os municípios goianos e Brasília demandam políticas urbanas que considerem este aglomerado singular entre as metrópoles brasileiras, visto que envolve municípios de duas unidades da federação: Distrito Federal e Goiás. O Mapa 3 apresenta a Área Metropolitana de Brasília.

---

39 Segundo a CODEPLAN/DF, os municípios goianos que compõem a Área Metropolitana de Brasília são: Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cidade Ocidental, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás.

Mapa 3. Área Metropolitana de Brasília



Fonte: CODEPLAN/DF

Em 53 anos de história, Brasília cresceu, transformou-se e “metropolizou-se”, tornando-se a 7ª maior metrópole brasileira, com estimados 3,65 milhões de habitantes, dos quais 2,7 milhões estão no DF e 950 mil na sua periferia metropolitana, mais conhecida como entorno metropolitano (CODEPLAN/DF, 2012). Conforme publicação do IBGE (2008, apud JATOBÁ, 2010), Brasília foi elevada à categoria de metrópole nacional, condição só concedida nos estudos anteriores, a São Paulo e Rio de Janeiro.

O enfoque da Área Metropolitana de Brasília no âmbito deste trabalho, além da contextualização do processo evolutivo da expansão de Brasília, configura-se como uma das variáveis a ser investigada quanto à consideração da sua abrangência nas diretrizes dos Planos Diretores analisados no capítulo 4, no que concerne à formação de novas áreas de centralidade.

## 2.2. BRASÍLIA: A METRÓPOLE DISPERSA

Conforme mencionado no item anterior, a formação da AMB associa-se a um processo de expansão urbana caracterizado pelo afastamento da população da região central, que chega a extrapolar os limites do Distrito Federal.

O afastamento inicial das Cidades Satélites e a opção pelo padrão extensivo de urbanização no DF tiveram como justificativas a criação de um cinturão verde em torno do Plano Piloto, protegendo a bacia do Lago Paranoá de ocupações urbanas que pudessem comprometer a sua qualidade ambiental. Além disso, a criação desse anel sanitário tinha a intenção de garantir a preservação do patrimônio urbanístico e arquitetônico da capital (JATOBÁ, 2010:311), conforme a seguinte análise de Lucio Costa (1987):

*A implantação de Brasília partiu do pressuposto de que sua expansão se faria através de cidades-satélites, não da ocupação gradativa das áreas contíguas ao núcleo original. (...) Assim, a partir do surgimento precoce das cidades-satélites, prevaleceu agora a intenção de manter entre esses núcleos e a capital uma larga faixa verde, destinada ao uso rural (...) Tal abordagem teve como consequência positiva a manutenção da feição original de Brasília. (...) (COSTA<sup>40</sup>, 1987 apud HOLANDA 2010:58).*

Historicamente, a ocupação prematura das Cidades Satélites foi uma solução para abrigar operários que não tinham onde morar, visto que, não havia viabilidade de consumo das habitações do Plano Piloto. Muitas delas foram criadas a partir da demarcação improvisada de lotes, algo dissociado de uma cidade compacta, planejada (PAVIANI, 2012).

Cabe ressaltar, que esse modelo de expansão não é resultado de uma saturação do Plano Piloto, pois o mesmo mantém um elevado saldo negativo quanto à população prevista como limite para a sua ocupação (GONZALES, 1985:118). Sobre este aspecto, Cavalcante (2009) destaca ainda a existência de vários lotes vazios na região

---

40 COSTA, L. Brasília Revisitada. Brasília: Diário Oficial do Distrito Federal – Decreto nº 10.829 de 04 de outubro de 1987.

central, na qual preponderam os interesses que conduzem à manutenção de reservas fundiárias.

No contexto atual, a AMB se caracteriza por um núcleo central que concentra as principais atividades políticas e econômicas e equipamentos urbanos de escala regional, contando com uma população residente que representa em torno de 10% da população do DF; e por Regiões Administrativas e municípios do entorno goiano que abrigam um grande contingente populacional que depende, na sua maioria, da oferta de emprego e dos serviços localizados na área central.

A essa caracterização soma-se a distribuição dos núcleos periféricos, que conforma uma ocupação extensiva do solo num tecido urbano descontínuo, refletindo uma expansão dispersa e fragmentada, usualmente associada à baixa qualidade de vida nas cidades. Tal ocupação territorial pode ser relacionada ainda ao conceito de modelo perdulário, no sentido de gastador de terra e de infraestrutura da cidade de forma irracional.

*Nas cidades tradicionais, tem-se altas densidades próximas ao principal centro de emprego e serviços, racionalizando o uso de terras de grande valor e acessibilidade; o perfil de distribuição espacial da população do DF contraria esse padrão (SHVARBERG, 2012:26).*

Jaret et al<sup>41</sup> (2005, apud GONÇALVES, 2011) argumentam que a maior parte das teorias que ligam dispersão urbana a efeitos negativos se baseia na lógica do desencontro espacial entre locais de trabalho e de moradias. Villaça (2001:238) considera que os deslocamentos diários dentro das regiões metropolitanas se configuram como “um desgaste necessário no qual as pessoas são obrigadas a incorrer para trabalhar, produzir e reproduzir sua vida material”.

Os problemas decorrentes da configuração de Brasília, vinculados à distância entre o centro e a periferia, são reconhecidos por Lucio Costa conforme a continuação da citação anteriormente apresentada:

*(...) Mas, em contrapartida, a longa distância entre as cidades-satélites e o Plano Piloto isolou demais a matriz de dois terços de sua população metropolitana que reside nos núcleos periféricos, além de gerar problemas de custo para o transporte coletivo. (COSTA, 1987, apud HOLANDA, 2010:58).*

---

41 JARED,C. GHADÉ,R. REID,L. ADELMAN, R. The measure of suburban sprawl: an evaluation, America Sociological Association, City & Community, v.8, Washington, 2005, p.65-84.

Holanda (2006), a partir da adaptação de uma fórmula elaborada por Bertaud e Malpezzi<sup>42</sup> (1999/2003, apud HOLANDA, 2006) para a análise de índices de dispersão urbana, encontrou resultados para Brasília que a colocam como a segunda mais dispersa entre 57 cidades de várias partes do mundo.

Segundo os autores acima citados, nas cidades com maior valor de índice de dispersão, menor a concentração de população próxima ao CBD<sup>43</sup>, principalmente em função dos altos custos de moradias próximas a ele. Em contrapartida, cidades mais compactas, que apresentam um menor índice de dispersão, possuem uma alta concentração de pessoas próximas ao CBD. Ressalta-se que as cidades tendem a ser mais, ou menos compactas e/ou dispersas, não conformando modelos puros, acabados, de cidades compactas ou cidades dispersas.

Neste contexto, é importante estabelecer a diferenciação entre dispersão e descentralização. Conforme mencionado, a primeira está associada ao distanciamento da moradia da população em relação ao centro principal, já a segunda, associa-se à geração de empregos e atração populacional em diferentes pontos da área urbana (HOLANDA, 2002).

Observa-se que a Área Metropolitana de Brasília, apesar de polinucleada e dispersa, é basicamente monocêntrica, visto que, o seu centro, o Plano Piloto, se constitui no grande polo de atração de toda região.

Netto e Krafta (2009) chamam a atenção para a recorrente hipótese na literatura de que a forma urbana mais compacta seria supostamente mais sustentável do que a forma urbana mais dispersa, abordando esse fato como uma típica correlação de um indicador, forma urbana, a supostos efeitos nocivos, como o aumento dos deslocamentos. Os autores questionam o fato de que comumente as análises sobre o tema não levam em conta a maneira como as atividades urbanas se distribuem pelo território, nem sua articulação com a rede espacial de caminhos viários, fatores que poderiam ser apontados como possíveis causas de ineficiências no sistema urbano e do aumento dos deslocamentos diários.

Esse questionamento reforça a necessária relação entre concentração de atividades e acessibilidade, elementos que definem áreas de centralidade conforme conceituado no

---

42 As análises de Bertaud e Malpezzi (1999/2003 apud Holanda, 2006) consideraram três variáveis no cálculo do índice de dispersão: superfície da área construída, forma dessa área e modo como a densidade populacional está distribuída. Esse índice representa a ocupação da área urbana em relação ao centro de negócios – CBD em função da densidade populacional, representando como ocorre a ocupação próxima a este centro nas regiões periféricas.

43 Central Business District – conceito 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 (CAVALCANTE, 2009).

referencial teórico, desvinculando os problemas relacionados à baixa qualidade de vida nas cidades unicamente como consequência da configuração urbana.

Assim sendo, para a compreensão da centralidade em Brasília, é preciso, além da forma urbana, analisar mais de perto os dois elementos que definem polos de atração, considerando todo o processo de expansão urbana que a conduziu à condição de uma das cidades mais dispersas do mundo, conforme os estudos apresentados por Holanda (2002).

### **2.3. ELEMENTOS DE SUSTENTAÇÃO DA CENTRALIDADE EM BRASÍLIA**

A partir da contextualização da evolução urbana de Brasília, que conformou a atual área metropolitana, e da ênfase no seu modelo de expansão associado à dispersão urbana, este item objetiva caracterizar a formação da sua centralidade, com vistas ao entendimento do cenário a partir do qual será analisado o nível de articulação dos projetos e ações estabelecidos nos Planos Diretores de Ordenamento Territorial e de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal, na formação de novas áreas de centralidade. Tal caracterização decorre dos elementos de sustentação identificados no capítulo 1 desta pesquisa, quais sejam, a concentração de atividades e a acessibilidade.

A metodologia utilizada para a identificação da centralidade em Brasília segue o mesmo caminho da pesquisa elaborada por Cavalcante (2009) que, com base em Kneib (2008)<sup>44</sup>, selecionou as variáveis número de empregos e geração de viagens, por compatibilizarem-se com os elementos definidores da centralidade. Enquanto que o número de empregos por localidade se constitui num forte indicador da concentração de atividades produtivas, a geração de viagens reflete os deslocamentos de pessoas, inerentes às interações que compõem o cotidiano da vida nas cidades (CAVALCANTE, 2009).

Além da indicação dos principais direcionamentos dos deslocamentos, apresentados a partir da matriz de origem e destino que representa as viagens diárias da população, considera-se ainda na caracterização da acessibilidade, uma visão geral dos sistemas de circulação de Brasília, referentes às estruturas e aos meios de circulação, que se configuram como suporte dos fluxos urbanos.

---

44 O trabalho de Kneib (2008) propõe uma contribuição conceitual e metodológica para a identificação de subcentros urbanos voltados ao planejamento de transportes. A autora realizou um levantamento de diversas metodologias nas quais são empregadas basicamente 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.

Apesar da utilização de dados similares aos analisados por Cavalcante (2009), o espaço temporal entre as duas pesquisas permite que aqui sejam acrescentadas informações mais recentes, conforme a atualização da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD/DF), realizada pela CODEPLAN/DF em 2011, e o Relatório Técnico do Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal, elaborado pela Secretaria de Transportes do GDF (ST/GDF) em 2010, baseado na pesquisa de origem e destino realizada pelo mesmo órgão em 2009.

Cabe esclarecer, que apesar dos dados referentes à concentração de empregos apresentados na PDAD 2011 compreenderem as 30 RA's instituídas até a data da pesquisa, só serão consideradas para fins da análise a que este item se propõe, as RA's instituídas até 2000. Tal medida foi tomada com vistas à compatibilização com os dados acerca da acessibilidade, coletados no Relatório Técnico do PDTU (ST/GDF, 2010)<sup>45</sup>. De qualquer forma, por se tratarem das RA's mais consolidadas, os dados a elas relacionados são os que refletem de forma mais significativa a caracterização da centralidade em Brasília.

Sabe-se que, conforme descrito ao longo deste capítulo, o Plano Piloto de Brasília se configura como o grande concentrador das atividades produtivas e, conseqüentemente, como o maior detentor de empregos qualificados que atraem um grande número de deslocamentos da população da área metropolitana em sua direção. O que se pretende neste item, a partir da apresentação dos dados empíricos, é uma visualização da proporção dessa polarização e a verificação de possíveis indícios de uma descentralização mais consistente de atividades produtivas em direção a outras localidades, assim como, de relevantes direcionamentos da população para áreas fora do centro.

### **2.3.1. Concentração de Atividades**

Para o entendimento da centralidade em Brasília, a partir do elemento concentração de atividades, este subitem apresenta inicialmente uma breve retrospectiva dos fatos que conduziram à consolidação da sua base econômica, amplamente pautada no setor terciário, identificado pelos serviços públicos e privados e pelo comércio.

Brasília, pela própria condição de ter sido construída para assumir o papel de capital do país, já nasceu com vocação de cidade administrativa. A prevalência da sua função político-administrativa, em relação ao objetivo de que se tornasse polo de

---

45 A agregação em 19 RA's, consideradas nas matrizes de viagens apresentadas no PDTU/2010, ocorreu em função da necessária comparação estatística com os dados da pesquisa de origem e destino realizada em 2000.

desenvolvimento regional, estabeleceu, num primeiro momento, que a economia local fosse alicerçada na administração pública, centrada no processo de extração fiscal da receita, e que as atividades nela instaladas vinculassem-se à categoria serviços.

Com o intuito de preservar a capital, houve desde o início da sua conformação uma grande resistência à implantação de indústrias e de empresas de grande porte, atividades peculiares às metrópoles da sua época.

Na fase de implantação de Brasília como capital federal, o Estado teve um papel decisivo na localização das atividades produtivas que refletiram na formação da sua economia e da sua centralidade. Segundo Paviani e Ferreira<sup>46</sup> (1977 apud FERREIRA, 1985:75), entre as ações promovidas pelo Estado destacam-se a intensificação da ocupação do Plano Piloto, com a transferência de órgãos e empresas do governo, do funcionalismo e da representação diplomática; a instalação das empresas estatais e paraestatais; a centralização das funções administrativas a nível federal e a implementação de equipamentos urbanos. “Consolidada a função de capital e equipado o núcleo central, para aí se transferem também sedes sociais e representações de empresas privadas ligadas ao grande capital” (FERREIRA, 1985:76).

Nessa fase, inicia-se a concentração urbana não só em termos demográficos, mas em atividades e capitais, ampliando-se a oferta de serviços em diferentes níveis (FERREIRA, 1985:75), decorrentes da atração da própria estrutura administrativa. Considerando o acelerado ritmo das obras, a construção civil representava um dos principais motores da economia local.

É na década de 80 que a formação de uma centralidade baseada na concentração de atividades se consolida no Plano Piloto de forma mais evidente, assim como, a prevalência do setor terciário como base econômica, com uma relevante redução da participação do setor secundário, representado pela construção civil. Nesse período, Taguatinga desponta como um segundo polo de concentração de empregos (PAVIANI, 1985:98), mas ainda muito incipiente em relação ao Plano Piloto.

Em 1988, a autonomia político-administrativa, concedida ao Distrito Federal pela Constituição Federal, desencadeou a necessidade de mudanças na base econômica devido à retração das receitas proveniente da União, permanecendo sob a manutenção dos recursos federais apenas os serviços essenciais, tais como, saúde,

---

46 PAVIANI, A. FERREIRA, I.C.B. Brasília: organização interna da cidade. Revista Brasileira de Planejamento, nº 4, p. 55-61, 1977.

segurança e educação. A partir de então, políticas de desenvolvimento local e a adoção de uma legislação menos restritiva à implantação de atividades econômicas atraem empreendedores que veem no Distrito Federal uma boa opção de investimentos. Tais medidas objetivaram ainda o fortalecimento da oferta de empregos, considerando que a população residente não se restringia mais ao funcionalismo público (CAVALCANTE, 2009).

A partir do exposto, cabe destacar aqui dois contrapontos de extrema relevância que conduziram à centralidade em Brasília, relativos à concentração de atividades. O primeiro relaciona-se à sua condição de cidade-capital, visto que, as atividades vinculadas à administração pública federal, centro de gestão e de decisão do país, inevitavelmente implantadas na área central, se configuram como funções altamente polarizadoras.

A esse respeito, Ferreira<sup>47</sup> (1999, apud FERREIRA, 2010) faz a seguinte colocação:

*São atividades altamente centralizadas que não se dispersam territorialmente. Localizam-se seletivamente formando o core do polo: o núcleo central e suas áreas residenciais próximas elitizadas, abrigando a população ligada àquelas atividades; concentrando a renda; selecionando os usos; regularizando a ocupação e reprimindo as formas ilegais de ocupação. (FERREIRA, 1999, apud FERREIRA, 2010:48/49).*

Acrescenta-se ainda, que a força da administração pública se reflete na economia de Brasília, atraindo para a sua área central os serviços mais especializados e, conseqüentemente, as melhores oportunidades de emprego, assim como, um mercado urbano em potencial, associado ao elevado poder aquisitivo da população de funcionários públicos.

O outro ponto refere-se à restrição ao processo de industrialização, que impossibilitou o fenômeno ocorrido em outras cidades, relacionado à migração das indústrias para a periferia, propiciando a descentralização das funções ligadas à reprodução dessa força de trabalho (FERREIRA, 2010:49) e a conseqüente geração de novas centralidades. Tal restrição reforçou a vocação terciária e a grande polarização do centro da capital que, associada à periferização da moradia de grande contingente da população, resultou na formação de núcleos urbanos carentes de empregos e serviços, e, portanto, altamente dependentes da concentração de atividades estabelecida no Plano Piloto.

---

47 FERREIRA, I.C.B. Gestão do território e novas territorialidades. In PAVIANI, A. (org.). Brasília – Gestão urbana: conflitos e cidadania.: Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1999.

No final dos anos 90, foram criadas Áreas de Desenvolvimento Econômico (ADE) em vários núcleos urbanos do DF, através de programas de subsídios do GDF<sup>48</sup>, visando estimular, entre outros setores da economia, a industrialização. Ao que tudo indica, foram políticas de baixa eficácia, em termos de produção de concentração de atividades<sup>49</sup>.

“A metrópole terciária”, expressão cunhada por Aldo Paviani (1985/2010), reflete com grande exatidão o setor econômico que representa as atividades produtivas em Brasília, onde a oferta de emprego associa-se de forma indiscutível ao setor público (Governo Federal e Distrital), ao comércio e aos serviços. Tal condição elevou-a a uma posição de destaque nesse setor, atingindo a escala nacional num curto período de desenvolvimento.

A conformação da centralidade em Brasília, desde a sua implantação, considerando a concentração de atividades, é assim resumida por Ferreira (2010):

*Podem-se apontar, então, na produção do espaço da metrópole e na sua centralidade, duas forças concomitantes: uma que polariza e centraliza e outra que exclui e periferiza. Surge assim, de um lado, o centro com funções estabelecidas e, de outro, a periferia desestruturada e fragmentada territorialmente, abrigando a população e as atividades excluídas do centro (FERREIRA, 2010:50).*

Tecidas as ponderações acerca da base econômica de Brasília, relevantemente pautada no setor terciário, assim como, da centralidade exercida pelo Plano Piloto, a abordagem a seguir objetiva a visualização do cenário atual dessa centralidade, a partir do elemento concentração de atividades, utilizando-se como parâmetro de análise a variável número de empregos.

A utilização dessa variável para a identificação da concentração de atividades coaduna-se com a colocação de Mc Donald (1987, apud KNEIB, 2008), apresentada no capítulo 1 desta pesquisa, quanto à relação da área de abrangência de um subcentro com o nível de concentração de empregos que apresenta em relação ao seu entorno. Com vistas ao enfoque proposto neste capítulo, esta variável se confirma como um importante indicador a ser considerado.

---

48 Associados ao Programa de Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável do DF - PRÓ-DF, instituído em 1999 pelo GDF, com o intuito de incentivar qualquer iniciativa empresarial produtiva. Em 2003, o Programa foi reformulado e lançado como PRÓ-DF II, passando a apoiar também a modernização e a reativação de empreendimentos produtivos (CAVALCANTE, 2009:142).

49 Cavalcante (2009) apresentou as conclusões do Estudo de Avaliação das ADE's, realizado pela Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico e Turismo (SEDET/GDF) em 2009, que constatou que a geração de emprego e renda nas ADE's ainda é muito reduzida, deduzindo que o apoio econômico estatal, via preço imobiliário, não é garantia de sucesso empresarial. Segundo a autora, as ADE's têm desempenhado um papel pouco representativo na formação de áreas de centralidade.

Na verificação da distribuição espacial de empregos por Região Administrativa foram utilizados dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) elaborada pela CODEPLAN/DF, no ano de 2011.

A Tabela 2 apresenta a distribuição, em termos percentuais, dos empregos formais por Região Administrativa do Distrito Federal. Como procedimento metodológico, segue-se o caminho trilhado por Cavalcante (2009), que definiu como valor de corte a média simples entre as RA's, considerando o que seria o equilíbrio máximo de participação de cada uma delas. A porcentagem de 5% representa essa média, estabelecendo-se que percentuais inferiores não são considerados como representativos.

Diante do procedimento adotado, apenas a RA I - Brasília, a RA III – Taguatinga, a RA IX – Ceilândia e a RA X - Guará apresentam um percentual acima do valor estipulado. Dentre elas, conforme previsto, a RA Brasília, que corresponde basicamente ao Plano Piloto, apresenta uma forte concentração de empregos com 47,35% do total. Taguatinga, Ceilândia e Guará, apesar de se destacarem em relação às demais RA's, ainda apresentam valores bem inferiores, representando 8,89%, 6,68% e 5,18% respectivamente.

A oferta de empregos em Taguatinga e Ceilândia relaciona-se, na sua maioria, ao subsetores de comércio varejista e serviços, quase que exclusivamente direcionados a moradores locais<sup>50</sup>. A força do comércio nessas regiões atrai trabalhadores que se originam de localidades mais próximas, principalmente do quadrante sudoeste do DF no qual se localizam (CODEPLAN/PDAD, 2011).

Tabela 2. Distribuição dos Trabalhadores com Empregos Formais por Região Administrativa

<b>Distrito Federal e Regiões Administrativas</b>	<b>Nº absoluto</b>	<b>Porcentagem (%)</b>
I - Brasília	477.125	47,35
II - Gama	29.851	2,96
III - Taguatinga	89.585	8,89
IV - Brazlândia	10.870	1,08
V - Sobradinho	21.978	2,18
VI - Planaltina	30.550	3,03
VII - Paranoá	9.738	0,97
VIII - Núcleo Bandeirante	9.933	0,99

50 Em publicação do dia 12 de maio de 2013, o jornal Correio Brasiliense veiculou uma matéria intitulada "A Geografia do Dinheiro", apresentando um ranking entre as RA's, com base em cruzamento de dados da PDAD/2011, relativo aos locais onde circulam mais dinheiro no DF. O ranking apontou grande divergência de posições em relação às de renda per capita, desvinculando essa circulação das regiões onde vivem os mais ricos. Em ordem decrescente, a RA Brasília, como a grande concentradora de atividades produtivas, desponta em primeiro lugar, seguida de Taguatinga e Ceilândia as quais, segundo a matéria, se destacam pela grande concentração populacional, que atrai empreendedores interessados no público local, fortalecendo as atividades de comércio e serviços.

<b>Distrito Federal e Regiões Administrativas</b>	<b>Nº absoluto</b>	<b>Porcentagem (%)</b>
IX - Ceilândia	67.263	6,68
X - Guará	52.157	5,18
XI - Cruzeiro	7.843	0,78
XII - Samambaia	30.607	3,04
XIII - Santa Maria	16.464	1,63
XIV - São Sebastião	14.218	1,41
XV - Recanto das Emas	15.448	1,53
XVI - Lago Sul	18.074	1,79
XVII - Riacho Fundo	7.968	0,79
XVIII - Lago Norte	7.339	0,73
XIX - Candangolândia	2.745	0,27
Vários locais	75.348	7,48
Fora do DF	9.546	0,95
Não sabe	2.977	0,30
<b>Distrito Federal</b>	<b>1.007.627</b>	<b>110</b>

Fonte: Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio (PDAD, 2011). Organização da autora, 2013.

Obs.: Apesar da pesquisa englobar as 30 RA's instituídas até a sua realização, por questões metodológicas, só estão apresentados os dados referentes aquelas instituídas até 2000, influenciando no total de empregos formais referentes ao DF que, conseqüentemente, reflete uma pequena variação nas porcentagens de cada RA.

Com relação ao resultado da RA X – Guará, é importante ressaltar que como a tabela apresenta dados agregados em 19 RA's, aos seus dados foram somados os da atual RA XXIX - SIA, visto que anteriormente eram regiões vinculadas. Tal procedimento justifica-se pela relevante participação do SIA para a análise. Esta RA merece destaque como polo de empregos por comportar um importante eixo de desenvolvimento econômico que vem crescendo paulatinamente ao longo da Via Estrada Parque Indústria e Abastecimento Sul (EPIA Sul), contígua ao Plano Piloto.

O SIA - Setor de Indústrias e Abastecimento nasceu antes mesmo da capital ser inaugurada, correspondendo ao local onde os construtores armazenavam o material para as obras da capital. A região foi sendo constituída por grandes empresas vinculadas ao abastecimento de combustíveis, tais como, a Petrobrás e a Texaco, por indústrias e lojas vinculadas à construção civil e a concessionárias de veículos, nas quais circulam um grande número de consumidores, principalmente nos finais de semana. Atualmente, vem se consolidando como um importante vetor de expansão da cidade, atraindo cada vez mais, investidores do ramo imobiliário.

Em recente lançamento, ocorrido em junho de 2013, referente a um complexo de salas comerciais<sup>51</sup>, um dos empreendedores do imóvel enfatizou a área como um centro de negócios em ascensão, ressaltando como fatores preponderantes, tanto a sua proximidade com o Plano Piloto, quanto à saturação deste em relação à disponibilidade de espaços livres destinados a grandes empreendimentos comerciais e de serviços. Esta constatação (ainda que com um discurso de venda) associa-se ao exposto no subitem 1.3.1, quanto à necessidade de novos espaços frente ao desenvolvimento do setor econômico, vinculada às formas flexíveis de produção e às vantagens locacionais advindas da aglutinação de diversos estabelecimentos que reforçam a teoria da economia de aglomeração que concentra atividades complementares.

É importante salientar, que a proximidade da região com o Plano Piloto pode vir a conformar um grande centro expandido e não a caracterização de uma descentralização periférica das atividades produtivas.

Nas imediações do SIA, também ao longo da Via EPIA Sul, vale ressaltar o Setor de Múltiplas Atividades Sul (SMAS) que vem passando por um processo de reconfiguração urbana, com alterações de uso do solo e aumento dos gabaritos dos prédios, tendendo a fomentar uma maior dinamização comercial e habitacional na região.

Já na extremidade norte da Via EPIA, está em fase de implantação o Parque Tecnológico Capital Digital. Refere-se a um espaço com potencial para a instalação de 1.200 empresas do ramo de tecnologia da informação, onde foi recentemente inaugurado o Data Center do Banco do Brasil em conjunto com o da Caixa Econômica Federal. A previsão do Governo do Distrito Federal é que o empreendimento seja responsável pela geração 25.000 mil novos empregos diretos (GDF, 2012)<sup>52</sup>. Apesar da perspectiva de uma relevante concentração de empresas e da geração de novos postos de trabalho, trata-se de um ramo de grande especialização que demanda mão de obra qualificada. Além disso, a localização do empreendimento em região também contígua ao centro pode configurar uma extensão da polarização do mesmo.

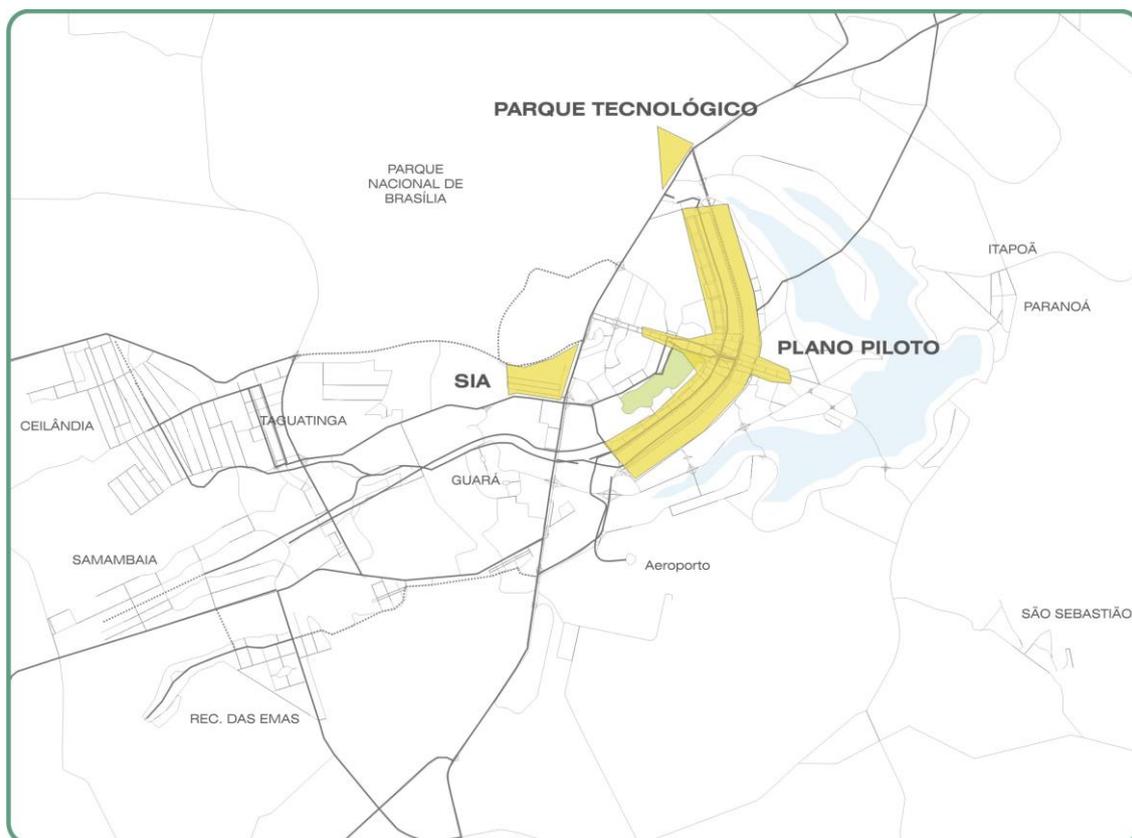
Em ambos os casos, observa-se a importância da via EPIA como eixo estruturante na configuração urbana. A Figura 4 indica a localização dos empreendimentos citados e a proximidade deles em relação ao centro.

---

51 Complexo de aproximadamente 1.400 unidades comerciais

52 Em [www.terracap.df.gov.br](http://www.terracap.df.gov.br). Acessado em março de 2013

Figura 4. Localização de Novos Empreendimentos no SIA e do Parque Tecnológico



Fonte: Elaboração da autora, 2013.

Por outro lado, a Região Administrativa de Taguatinga, localizada em área não contígua ao centro, apesar de configurar na pesquisa como a segunda maior concentradora de empregos, posição que assume desde a década de 80, ainda apresenta uma proporção pequena se comparado à área central. Pela sua proximidade com Ceilândia, terceira colocada na pesquisa, na região de maior densidade populacional do Distrito Federal, as duas RA's, juntamente com Samambaia (pelo seu processo de conurbação com ambas), poderiam ser estimuladas a conformar um vetor econômico de maior relevância, atraindo um maior número de atividades produtivas, que suprisse de forma mais consistente a demanda de emprego da população residente e das áreas adjacentes, reduzindo o grande número de deslocamentos para o Plano Piloto.

Em processo de implantação na confluência das três RA's acima mencionadas, o novo Centro Administrativo do GDF, com previsão de inauguração em 2014 (GDF, 2013)<sup>53</sup>, pode representar um primeiro indício de descentralização com possibilidade de atrair outros empreendimentos para a região. Vale salientar, que a sua localização próxima

53 Em [www.seplan.df.gov.br](http://www.seplan.df.gov.br), acessado em junho/2013.

à estação de metrô Centro Metropolitano facilita sobremaneira a acessibilidade ao local.

Os dados apresentados neste subitem, que objetivou uma visão geral da formação e consolidação da centralidade em Brasília relacionada ao número de empregos, confirmam a força da administração pública na concentração de atividades no Plano Piloto, visto que, a maioria das funções a ela vinculadas não tende à descentralização, a exceção do exemplo acima citado, que se trata da administração pública distrital. Apontam ainda para o incremento do setor privado, que é atraído, num primeiro momento, pelo grande potencial de consumo da população do Plano Piloto, estabelecendo-se em áreas nas suas proximidades, caso das regiões do SIA e do SMAS, que têm se configurado como os novos vetores de crescimento para a instalação de grandes equipamentos de comércio e serviços, principalmente ao longo da Via EPIA.

A primazia da centralidade do Plano Piloto é obviamente incontestável, especialmente pela sua condição de centro da capital federal e dos serviços vinculados à administração pública. Um fator importante a ser considerado, quanto a formação e transformação de novas áreas de centralidade em Brasília relativo à ação dos agentes públicos, é a identificação das especificidades e potenciais econômicos de outras localidades. Essa identificação pode direcionar a ocupação urbana de forma a estimular a instalação de atividades cujas características não impliquem a necessidade da proximidade do centro, mas que se constituam como fontes geradoras de emprego e de atração para novos empreendimentos.

Como fechamento deste subitem, apresenta-se a citação de Paviani elaborada em 1985, referindo-se a dados de distribuição de mão de obra, localização e tipos de estabelecimentos, população economicamente ativa e renda, em Brasília:

*As estatísticas analisadas demonstram, à saciedade, que Brasília apresenta um padrão centralizado de oportunidades de trabalho e rendas mais elevadas, enquanto que a população majoritária habita núcleos não providos de facilidades e de trabalho. Para essa urbanização cabe perfeitamente a conclusão de que se trata de processo de "seletividade espacial", econômica e social, enfatizado por Milton Santos (1979) em sua obra O espaço dividido (grifos do original). (PAVIANI, 1985:107/108).*

### **2.3.2. Acessibilidade**

Conforme anteriormente tratado, a acessibilidade vinculada aos fluxos urbanos se constitui, juntamente com a concentração de atividades diversificadas, como elemento

essencial à formação de áreas de centralidade, enfatizando que são os deslocamentos de pessoas que estabelecem um conjunto de interações espaciais que se configuram como partes integrantes do cotidiano urbano.

Para a análise da centralidade em Brasília, com base no elemento acessibilidade, e considerando o material exposto nos itens 2.1 e 2.2 deste capítulo, destaca-se que já em 1970 a maioria da população habitava na periferia, cerca de 66% do total, dependendo do centro para o trabalho e para a satisfação da maior parte de suas necessidades. Como resultado desse desencontro entre a localização da oferta de emprego e de habitação, os deslocamentos diários da população se caracterizam cada vez mais como movimentos pendulares no sentido periferia – centro – periferia.

Diante de tal realidade, este item apresenta a atual configuração dos fluxos urbanos no DF e sua relação com a centralidade do Plano Piloto, ressaltando que a maioria das interações espaciais inerentes ao cotidiano da cidade é refletida nos deslocamentos entre moradias e empregos, constituída em decorrência do modelo de expansão urbana dispersa historicamente consolidada.

Os deslocamentos aqui tratados referem-se aos modos motorizados por representarem a grande maioria dos movimentos entre os núcleos urbanos de Brasília, os quais se constituem no interesse de análise da pesquisa. Nessa escala de estudo, os meios não motorizados são considerados como importantes componentes da integração modal.

Visando alcançar os objetivos propostos, analisa-se o elemento acessibilidade a partir dos conceitos discorridos no primeiro capítulo, particularmente no subitem 1.3.2, relativos às possibilidades e facilidade que permitem a permeabilidade dos fluxos diários relacionados aos polos de atração de viagens.

Para tanto, dois aspectos são abordados: o primeiro refere-se aos principais deslocamentos que ocorrem em Brasília para ao atendimento das necessidades diárias da população, e o segundo, aos sistemas de circulação disponíveis para possibilitar que os deslocamentos ocorram. A análise desses dois aspectos articula-se tanto com os conceitos de mobilidade, que abrangem “como” e “porque” as pessoas se deslocam, quanto aos de acessibilidade, relativos aos meios físicos que possibilitam os fluxos urbanos.

Quanto ao primeiro aspecto, a análise da variável geração de viagens se constitui num relevante elemento para a caracterização da centralidade, pois contempla os

direcionamentos dos deslocamentos diários da população. Ortuzar e Willumsen<sup>54</sup> (1994, apud KNEIB, 2008) definem o termo viagem como movimento em um único sentido de um ponto de origem a um ponto de destino, classificando-o como de base domiciliar (BD), nas quais o domicílio é a origem ou destino, e de base não domiciliar (BND), quando a origem ou destino não é o domicílio. A geração de viagens refere-se ao número de viagens produzidas ou atraídas, associado a uma determinada área de estudo e à intensidade dos deslocamentos diários da população entre partes da cidade e com os motivos e modalidades de transportes, considerando ainda o tipo e a intensidade do uso do solo (KNEIB, 2008).

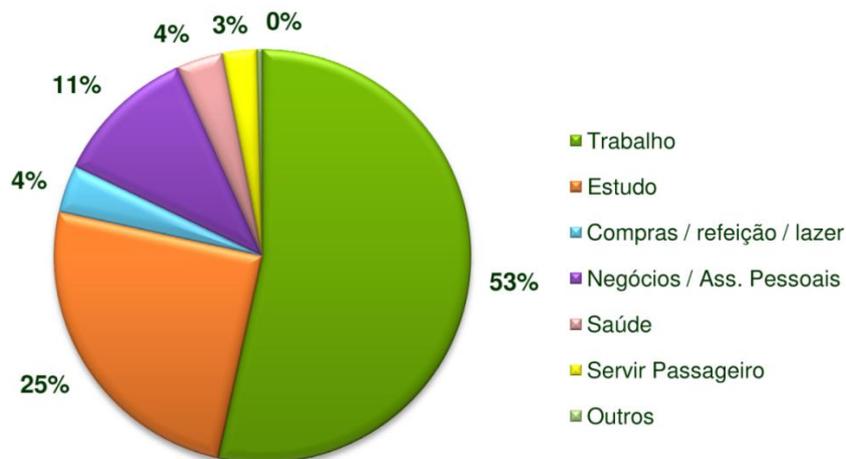
Como base de dados para a identificação da variável geração de viagens, foram utilizadas as informações contidas nos documentos referentes ao Relatório Técnico (PDTU/ST, 2010), elaborado com base na pesquisa de origem e destino realizada em 2009 pela Secretaria dos Transportes do Governo do Distrito Federal (ST/DF).

Partindo-se inicialmente para a verificação dos motivos de viagens motorizadas no DF, tem-se que: 53% são por trabalho, 25% por estudo, 11% por negócios/ assuntos pessoais e 11% por saúde, compras, refeição, lazer e outros, conforme ilustrado no Gráfico 2.

---

54 ORTUZAR, J.D. WILLUMSEN, L.G. Modelling Transport. ed. Jonh Willey e Sons. West Sussex, Inglaterra, 1994.

Gráfico 2. Repartição das Viagens Motorizadas por Motivo no DF



Fonte: PDTU/ST (2010).

Observa-se, portanto, a preponderância dos motivos trabalho e estudo, que somados representam 78% do total dos deslocamentos.

Quanto aos municípios do entorno, a maior proporção de motivos de viagem também se refere ao trabalho e ao estudo, que juntos totalizam 82% (PDTU/ST, 2010).

Para a análise dos direcionamentos dos deslocamentos, relacionados a polos de atração de viagens, utilizou-se os dados do Relatório Técnico (PDTU/ST, 2010). Tais dados reportam-se aos resultados apresentados na matriz de viagens de veículos motorizados por todos os motivos, somados os de transporte coletivo e os de transporte individual, considerando o pico da manhã, visto que é neste horário que ocorrem os maiores fluxos para fins de trabalho e estudo, tendo como origem o domicílio<sup>55</sup>. Os dados apresentados no referido documento consideram a participação dos municípios do entorno goiano como origem e destino dos fluxos urbanos do DF.

Utilizando o mesmo critério do item 2.3.1, referente à concentração de empregos, estipula-se como valor de corte a porcentagem de 5% de atração de deslocamentos para a identificação dos destinos mais relevantes.

A Tabela 3 apresenta os principais destinos da população no referido horário.

<sup>55</sup> O horário do pico da manhã capta um percentual maior das viagens ditas como “home-base-work”, ou seja, que iniciam no domicílio, tendo como destino os locais de trabalho ou estudo. O que não significa que os números de deslocamentos apresentados representem exclusivamente este sentido, visto que, há profissionais que trabalham a noite e voltam para casa no horário da manhã. Para os fins almejados nesta análise, a enorme desproporção entre os destinos trabalho e estudo, e domicílio, faz com que os dados se mostrem satisfatórios.

Tabela 3. Deslocamentos Diários no DF Todos os Motivos e Modos Pico da Manhã

Regiões Administrativas/ Entorno	Nº absoluto	Porcentagem (%)
I - Brasília	205.435	45,19
II - Gama	15.672	3,45
III - Taguatinga	64.902	14,28
IV - Brazlândia	2.838	0,62
V - Sobradinho	9.597	2,11
VI - Planaltina	5.479	1,21
VII - Paranoá	1.737	0,38
VIII/XIX - N. Bandeirantes +Candangolândia	12.217	2,69
IX - Ceilândia	22.268	4,9
X - Guará	33.549	7,38
XI - Cruzeiro	12.377	2,72
XII - Samambaia	9.547	2,1
XIII - Santa Maria	2.977	0,65
XIV - São Sebastião	2.452	0,54
XV - Recanto das Emas	5.421	1,19
XVI - Lago Sul	17.309	3,81
XVII - Riacho Fundo	3.432	0,75
XVIII - Lago Norte	5.850	1,29
Entorno	21.533	4,74
Total	454.592	100

Fonte: PDTU/ST, 2010. Organização da autora, 2013.

Como principais polos de atração das viagens diárias no pico da manhã, destacam-se a RA I – Brasília, a RA III – Taguatinga e a RA X – Guará. Muito próximos ao valor de corte despontam a RA IX – Ceilândia e o entorno goiano.

Como não poderia deixar de ser, a RA I – Brasília é o principal destino de quem sai de casa pela manhã para realizar as atividades diárias. Em seguida, assim como no subitem anterior relativo à concentração de empregos, aparece a RA III - Taguatinga, enfatizando a sua importância na estrutura urbana de Brasília. Percebe-se, porém, uma inversão de posições em relação à concentração de empregos, quanto às RA's X - Guará e IX -Ceilândia. Quanto ao resultado do Guará, retoma-se a questão da sua

agregação com a RA XXIX - SIA que se caracteriza por uma grande variedade de atividades.

Para uma visualização mais clara das RA's de origem e de destino dos deslocamentos diários, também considerando o horário do pico da manhã, apresenta-se a Tabela 4.

Tabela 4. Deslocamentos Diários no DF Todos os Motivos e Modos Pico da Manhã – Origens e Destinos

Regiões Administrativas e Entorno	Brasília	Gama	Taguatinga	Brazlândia	Sobradinho	Planaltina	Paranoá	Núcleo Bandeirante	Ceilândia	Guará	Cruzeiro	Samambaia	Santa Maria	São Sebastião	Recanto das Emas	Lago Sul	Riacho Fundo	Lago Norte	Entorno
Porcentagem (%)																			
Brasília	74,29%	0,62%	3,59%	0,13%	1,35%	0,39%	0,42%	1,50%	0,97%	4,18%	2,16%	0,55%	0,31%	0,45%	0,38%	5,52%	0,29%	1,63%	1,27%
Gama	39,63%	19,87%	8,07%	0,17%	0,81%	0,22%	0,21%	3,36%	3,74%	7,05%	3,86%	2,86%	1,25%	0,47%	1,94%	5,06%	0,60%	0,46%	0,37%
Taguatinga	34,99%	2,37%	31,21%	0,59%	0,44%	0,14%	0,13%	3,37%	7,78%	7,32%	1,65%	3,44%	0,52%	0,20%	2,15%	1,40%	1,48%	0,49%	0,34%
Brazlândia	33,39%	0,32%	22,72%	18,67%	0,32%	0,10%	0,17%	0,55%	7,42%	7,10%	5,76%	1,27%	0,10%	0,05%	0,87%	0,40%	0,45%	0,35%	0,00%
Sobradinho	60,55%	0,27%	3,34%	0,26%	17,72%	3,77%	1,26%	0,93%	1,03%	3,32%	0,94%	0,48%	0,32%	0,53%	0,52%	3,10%	0,19%	1,48%	0,00%
Planaltina	49,23%	0,26%	3,71%	0,31%	7,55%	20,44%	1,33%	0,72%	1,11%	4,67%	1,41%	0,55%	0,33%	0,55%	0,52%	4,08%	0,16%	2,54%	0,55%
Paranoá	66,96%	0,53%	2,42%	0,40%	2,00%	0,68%	2,35%	2,35%	0,88%	5,48%	2,30%	0,60%	0,57%	1,68%	0,63%	7,64%	0,27%	2,27%	0,00%
Núcleo Bandeirante	45,06%	1,82%	9,26%	0,35%	0,65%	0,26%	0,31%	8,58%	1,96%	9,31%	4,48%	1,48%	0,59%	0,42%	1,53%	11,67%	0,85%	0,98%	0,42%
Ceilândia	32,98%	3,21%	26,17%	1,22%	0,30%	0,10%	0,13%	1,74%	14,82%	7,70%	2,32%	4,53%	0,46%	0,28%	1,76%	1,05%	0,97%	0,25%	0,00%
Guará	40,66%	1,84%	13,20%	0,42%	0,81%	0,21%	0,14%	3,80%	3,92%	19,94%	4,76%	1,45%	0,55%	0,19%	0,81%	3,62%	0,80%	0,99%	1,90%
Cruzeiro	58,71%	1,19%	7,26%	0,30%	1,19%	0,44%	0,40%	1,81%	2,07%	9,48%	7,97%	0,89%	0,31%	0,28%	0,83%	4,75%	0,48%	1,63%	0,00%
Samambaia	31,37%	3,94%	25,28%	0,61%	0,46%	0,18%	0,12%	6,39%	9,12%	7,79%	2,95%	5,45%	0,52%	0,33%	1,89%	1,74%	1,35%	0,51%	0,00%
Santa Maria	41,00%	10,73%	9,24%	0,26%	1,28%	0,36%	0,42%	3,50%	4,25%	8,03%	2,37%	2,04%	2,39%	0,95%	1,35%	6,37%	0,54%	2,75%	2,17%
São Sebastião	49,52%	0,70%	4,07%	0,23%	1,08%	0,51%	1,58%	3,64%	1,00%	6,79%	3,82%	0,52%	0,95%	7,86%	0,84%	14,12%	0,27%	2,50%	0,00%
Recanto das Emas	34,94%	5,08%	18,36%	0,65%	2,60%	0,42%	0,17%	5,08%	6,36%	11,56%	2,49%	3,19%	0,82%	0,78%	3,08%	2,46%	1,32%	0,66%	0,00%
Lago Sul	74,82%	0,81%	3,54%	0,05%	0,85%	0,18%	0,50%	1,98%	0,49%	1,95%	2,36%	0,58%	0,27%	0,71%	0,31%	8,80%	0,26%	1,04%	0,50%
Riacho Fundo	36,42%	3,64%	21,33%	0,61%	0,69%	0,19%	0,16%	4,15%	6,06%	7,33%	2,74%	3,69%	0,62%	0,29%	3,28%	2,93%	2,37%	0,39%	3,11%
Lago Norte	70,93%	0,43%	3,54%	0,12%	2,36%	0,58%	0,86%	1,08%	0,96%	4,28%	2,15%	0,38%	0,24%	0,41%	0,40%	3,50%	0,15%	7,63%	0,00%
Entorno	28,99%	6,56%	10,32%	0,25%	1,75%	1,08%	0,19%	1,57%	2,28%	6,72%	2,80%	0,91%	1,18%	0,24%	0,38%	3,47%	0,51%	1,65%	29,15%

Fonte: PDTU/ST, 2010. Organização da autora, 2013.

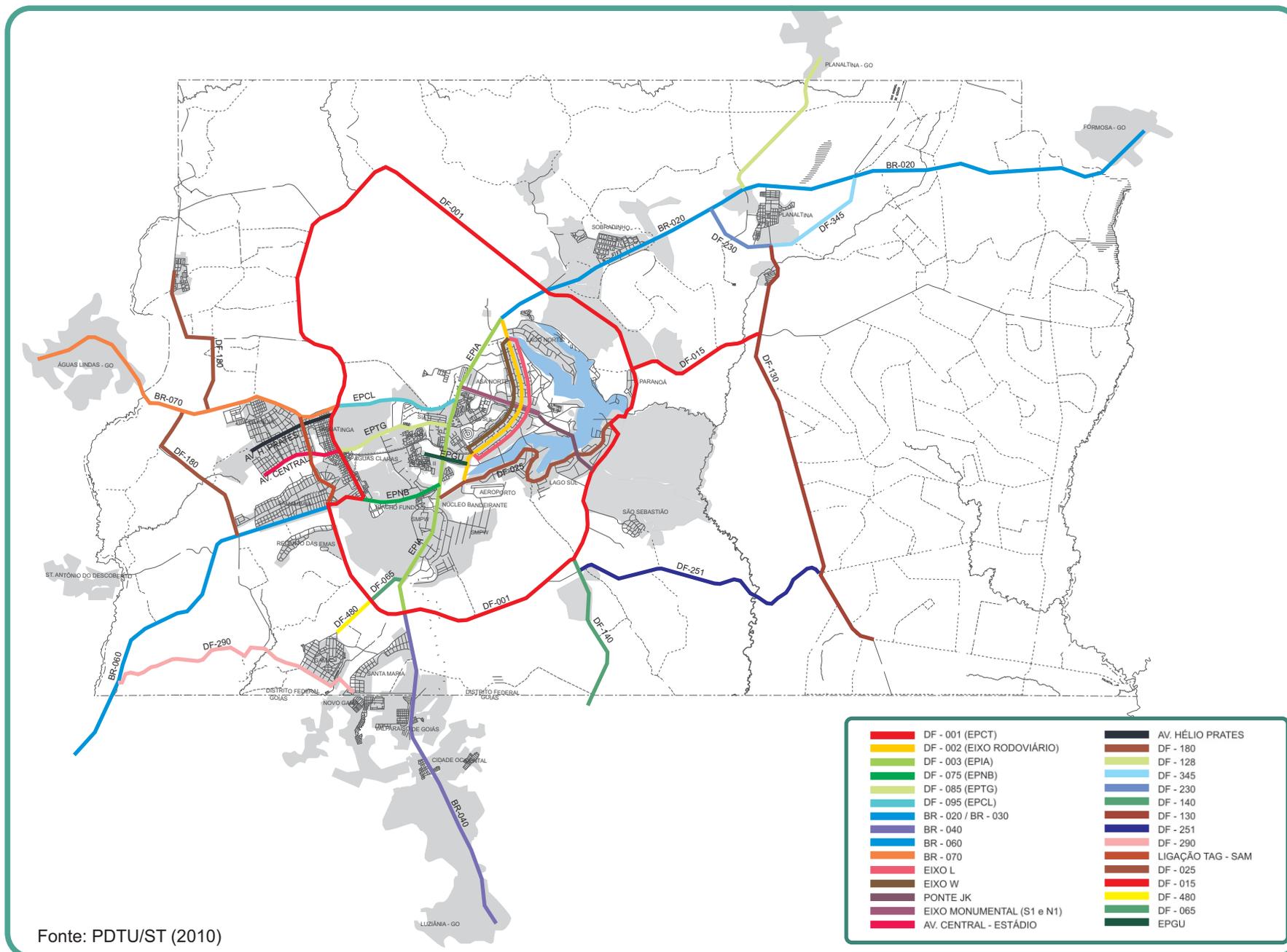
A partir dos dados indicados na Tabela 4 e da porcentagem de 5% estabelecida quanto à relevância dos deslocamentos, ratifica-se a RA I - Brasília como destino dos que se originam de todas as demais RA's e dos municípios do entorno goiano, e a forte posição de Taguatinga como destinos de outras RA's, principalmente daquelas localizadas nas suas proximidades, assim como, de Ceilândia em menor proporção. Os dados também demonstram a importante condição da RA Guará/SIA como destino da população de praticamente todas as outras RA's. Cabe ressaltar a RA Gama, por se constituir num relevante destino tendo como origem as RA's Santa Maria, Recanto das Emas e os municípios goianos do entorno sul. A RA Lago Sul, contígua ao Plano Piloto, também se sobressai como um destino representativo. Com relação aos fluxos que se destinam aos municípios do entorno, percebe-se que a porcentagem que se mostrou importante na Tabela 3 reflete os deslocamentos originados no próprio entorno.

Observa-se que de uma forma geral, a exceção de Brasília e do Guará/SIA, as RA's que se destacam como destino de deslocamentos de outras localidades tendem a atrair a população daquelas mais próximas, ratificando que as relações de troca mais constantes ocorrem entre regiões vizinhas. Tal fato revela a importância de um incremento de acessibilidade entre os diversos núcleos urbanos que compõem a AMB.

Apresentados os dados relativos aos deslocamentos diários da população do DF e do entorno, o segundo aspecto caracterizado refere-se aos sistemas de circulação, considerados como os meios físicos que possibilitam a acessibilidade urbana. Esses sistemas são compostos por estruturas de circulação – vias, ciclovias, calçadas, etc. - e pelos meios de circulação – a pé ou por veículos. Tais sistemas atuam tanto como indutores na distribuição das atividades, quanto para suprir as necessidades de acesso a locais consolidados, constituindo-se ao mesmo tempo em causa e efeito do desenvolvimento urbano (CAVALCANTE, 2009).

Conforme tratado no subitem 1.3.2, o sistema viário se constitui na principal estrutura de circulação das cidades, suportando os fluxos de pessoas, bens e recursos. Em Brasília, a malha viária da Área Metropolitana é composta por rodovias federais e distritais e pela malha viária urbana. Devido à configuração da distribuição espacial, esse sistema se difere daqueles das demais cidades brasileiras pela importância da malha rodoviária na articulação dos diversos núcleos urbanos e pelas características de uma concepção urbanística que privilegia o uso do automóvel (PDTU/ST, 2010). O Mapa 4 apresenta as principais rodovias que interligam os núcleos urbanos da Área Metropolitana de Brasília.

Mapa 4 . Principais Rodovias do DF e Entorno



Fonte: PDTU/ST (2010)

Dentre as rodovias distritais, também chamadas de Estrada Parque, merecem destaque a DF- 001 – Estrada Parque Contorno (EPCT), que assume o papel de anel viário, sendo a origem de todas as rodovias federais; e a DF-003 – Estrada Parque Indústria e Abastecimento (EPIA), que se constitui como via de ligação entre todas as rodovias, conectando-se também com rotas nacionais (PDTU/ST, 2010).

Devido a sua configuração viária, a EPIA se conforma como uma via de caráter metropolitano pelo grande volume de tráfego que recebe diariamente, tanto de veículos que a utilizam como via de passagem, como daqueles que se destinam ao Plano Piloto (PDTU/ST, 2010).

A função de circulação urbana reforça o papel exercido pelas rodovias distritais na indução do uso do solo, na medida em que se constituem como caminhos diários da grande maioria da população, tornando-as eixos de atração de atividades pela presença constante de transeuntes.

Essas características são identificadas principalmente na EPIA (cuja importância foi abordada no subitem anterior), na EPTG – Estrada Parque Taguatinga Guará, na EPNB – Estrada Parque Núcleo Bandeirante, e em trechos da EPCT (CAVALCANTE, 2009).

Em relação à acessibilidade promovida pela malha viária, enfatiza-se a lógica das ligações dos diversos núcleos metropolitanos com o Plano Piloto, consolidando-o como a área mais acessível da cidade. As principais vias que o estruturam se constituem nos eixos para onde todos os outros convergem.

Dentre os meios de circulação rodoviários, a prioridade é para o transporte individual em detrimento ao público. Fato que, associado à primazia da concentração de empregos, comércios e serviços na área central e à maioria da população vivendo na periferia, resulta na formação de congestionamentos diários nas principais vias de acesso ao Plano Piloto no horário da manhã, e no sentido contrário no final do dia. O conseqüente aumento no tempo de viagem concorre para a baixa produtividade do modo rodoviário do sistema de transporte público coletivo do DF (PDTU/ST, 2010).

Com deslocamentos essencialmente pendulares entre periferias e centro, não havendo troca de passageiros ao longo do percurso, a metrópole apresenta o menor IPK - índice de passageiros por quilômetro de linhas de ônibus - entre as capitais brasileiras, o que significa menos otimização e tarifas mais caras.

Vale salientar, que aos níveis de renda mais baixos estão associadas as viagens por transporte coletivo, o que evidencia a importância deste meio de transporte para a

população que mora mais distante e depende desse tipo de serviço para a execução das tarefas diárias.

A eficiência do transporte público assume um papel relevante no dia a dia da população e na consideração da acessibilidade como um dos elementos da formação de novos polos de centralidade, na medida em que promove a circulação de um grande número de passageiros.

Assim sendo, os corredores exclusivos de transporte público se configuram como importantes elementos estruturadores da organização espacial, principalmente num modelo de distribuição urbana como o de Brasília.

O sistema metroviário, que opera em Brasília desde 2001, atende a algumas Regiões Administrativas do eixo oeste/sudoeste<sup>56</sup>, o mais populoso, e parte do Plano Piloto (Asa Sul até o centro). Apesar de transportar em torno de 130.000 mil passageiros por dia (METRÔ/DF)<sup>57</sup>, retirando muitos carros das vias, não altera a lógica dos fluxos urbanos periferia – centro – periferia. Com isso, apresenta superlotação dos trens nos horários de pico e uma baixíssima demanda nos demais horários, associada aos vazios urbanos ao longo do eixo.

Para que o metrô se comporte como elemento estruturador da configuração urbana, Holanda (2010) defende o adensamento de atividades ao longo do corredor, extremamente apropriado pela facilidade de acesso que o sistema oferece, de forma a estimular tanto direcionamentos de deslocamentos contrários, quanto a distribuição da população que se origina das periferias a outros destinos finais, que não a área central. Tal consideração coaduna-se com a colocação de Netto e Krafta (2009), abordada no item 2.2, relativa à maneira como as atividades urbanas se distribuem pelo território e a sua relação com as estruturas que promovem acessibilidade.

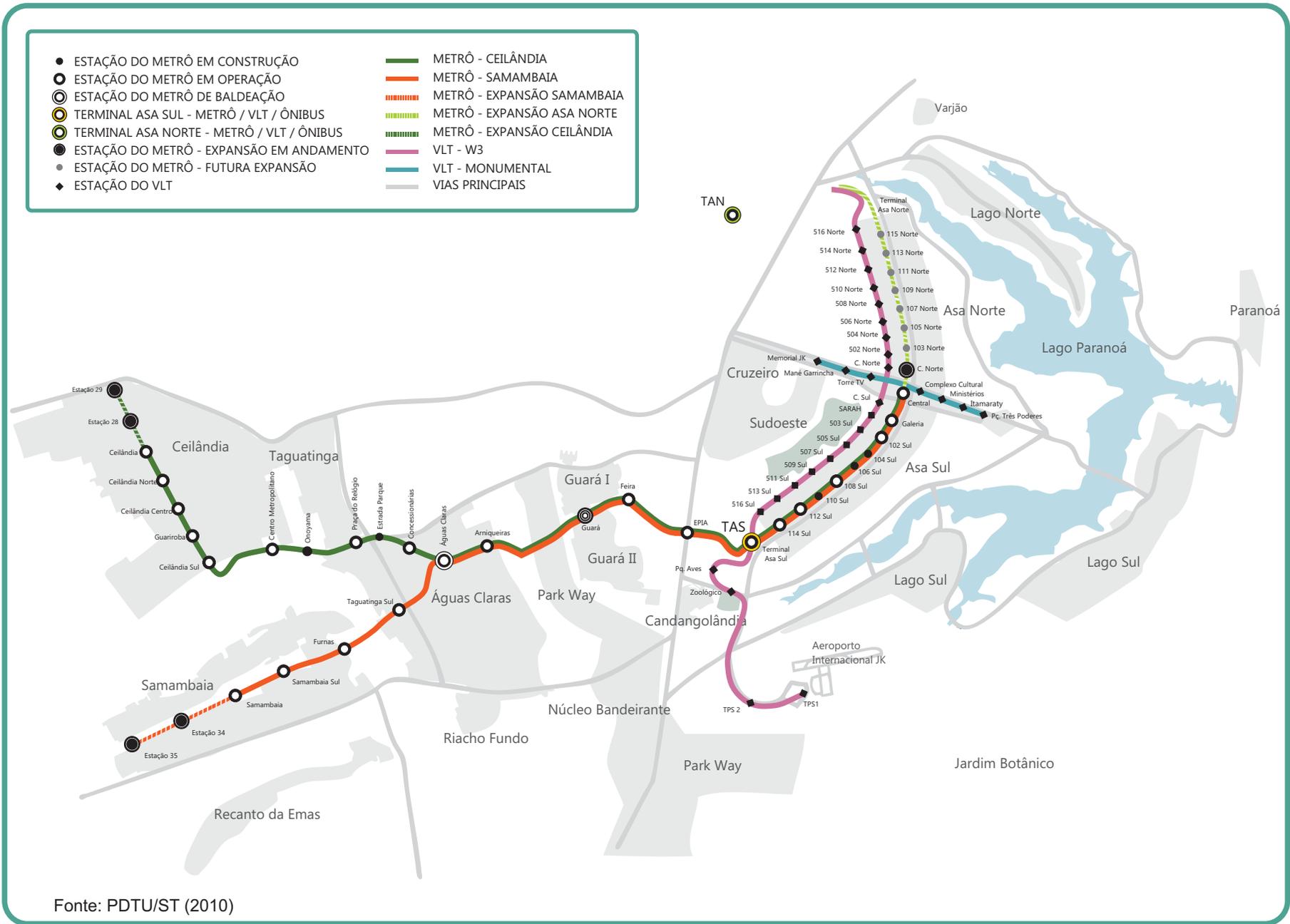
Atualmente, o Metrô/DF está em processo de elaboração dos projetos para a primeira etapa da expansão do sistema, na qual a linha será aumentada em 4km em Samambaia, 2,5Km em Ceilândia e 1Km na Asa Norte. A Figura 5 apresenta as linhas do metrô com o trecho em operação, a primeira etapa da expansão em fase de projeto e a previsão para a futura expansão.

---

56 As RA's do eixo oeste/sudoeste atendidas pelo Metrô/DF são: Guarã, Águas Claras, Taguatinga, Ceilândia e Samambaia.

57 Em [www.metro.df.gov.br](http://www.metro.df.gov.br). Acessado em março de 2012.

Figura 5 . Linhas Metrô/DF



Como uma nova opção de corredor de transporte público, está em fase de obras o Expresso DF que operará ao longo do trecho entre o Plano Piloto, Santa Maria e Gama. Trata-se de um sistema de BRT (Bus Rapid Transport), constituído por ônibus articulados com alta capacidade de passageiros, que circularão em faixas exclusivas. Esse sistema tende a se apresentar como um importante indutor de desenvolvimento na região sul do DF, melhorando as condições de deslocamento de cerca de 600 mil pessoas das RA's Santa Maria, Gama, Park Way e das cidades goianas do entorno sul (PDTU/ST, 2010).

A EPTG, importante via de ligação entre o Plano Piloto e o eixo oeste, passou recentemente por um processo de reestruturação viária com a implantação de faixa exclusiva para o transporte público, de vias marginais e tratamento das interseções. Por se tratar de uma via de tráfego intenso, uma estrutura que priorize o transporte público coletivo é fator de grande relevância para os deslocamentos da população. Devido a ações descoordenadas entre os processos de infraestrutura e de operação, o corredor exclusivo ainda não está funcionando conforme o previsto, visto que, foi concebido adjacente ao canteiro central, demandando veículos com portas à esquerda ainda não disponibilizados.

Considerando que, conforme os índices apontados neste capítulo, Taguatinga e Ceilândia já apresentam potenciais de polarização em relação às regiões dos eixos oeste e sudoeste, e o Gama em relação à Santa Maria, Recanto das Emas e aos municípios goianos situados ao sul do DF, o incremento de acessibilidade nessas regiões configura-se como um importante elemento de análise quanto à formação de novas áreas de centralidade em Brasília.

Para essas regiões, tanto o metrô, quanto o BRT e o corredor da EPTG podem vir a se constituir em importantes condutores de novas áreas de centralidade, na medida em que houver direcionamentos estratégicos para a distribuição de atividades ao longo desses corredores, ratificando-se a necessária relação entre sistemas de circulação e distribuição do uso do solo. Considerar eixos de deslocamento como simples ferramentas de circulação reflete a desconsideração para com o potencial de dinamização urbana que a acessibilidade oferece.

Os dados apresentados neste capítulo reafirmam a grande primazia da RA I – Brasília perante as demais Regiões Administrativas, seja a partir da concentração de atividades produtivas, aqui representada pelo número de empregos, seja pelas condições de acessibilidade, verificadas tanto pelos direcionamentos de deslocamentos, quanto pelas estruturas de circulação.

## 2.4. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

O ponto de partida para a caracterização da centralidade em Brasília perpassa de forma inevitável pelo processo de implantação da cidade e pela constituição e consolidação da sua área metropolitana, fatos preponderantemente vinculados à sua condição de capital federal.

Criada sob os preceitos do urbanismo moderno, racional e funcional, a cidade planejada para ser o centro de decisões do país se desenvolve a partir de um Plano Piloto setorizado, com usos do solo claramente definidos, concentrando as principais atividades econômicas, políticas e equipamentos urbanos de escala regional. Em contrapartida, a crescente migração de trabalhadores, atraídos pelas oportunidades associadas à nova capital e desprovidos de condições de acesso à moradia na área central, desencadeou um processo de ocupação periférica prematuro, previsto para acontecer apenas a partir da saturação populacional do centro mediante limites pré-estabelecidos.

A formação sistemática de Cidades-Satélites para atender a continuada demanda por habitação, sem o correspondente provimento de infraestrutura referente ao desenvolvimento de atividades produtivas, configura núcleos urbanos que já nascem sob a dependência do centro urbano. Tal dependência é intensificada pela grande concentração de empregos e serviços diversos e pela prioridade das estruturas de circulação relacionadas ao Plano Piloto de Brasília.

A polarização da área central se torna mais expressiva a partir de um contexto de expansão urbana relevantemente dispersa, na qual a população que depende das atividades concentradas no centro da capital passa a ocupar áreas cada vez mais afastadas. A continuada ocupação territorial conforma um acelerado processo de metropolização, que assume características complexas por abarcar os municípios limítrofes pertencentes ao Estado de Goiás.

O quadro atual, decorrente desse processo de expansão polinucleada e extensiva, reflete uma baixa concentração de pessoas próximas ao centro, as quais apresentam as melhores rendas per capita, e um grande contingente populacional de baixa renda que precisa percorrer grandes distâncias para a execução das atividades diárias inerentes ao cotidiano urbano. Para Paviani (2010:246), a análise desse quadro vem “confirmar a ideia de que a evolução urbana de Brasília construiu não apenas uma cidade polinucleada, mas excludente”. Ressaltando-se que a caracterização de

Brasília como cidade excludente está sendo analisada aqui sob a ótica do acesso da população às atividades urbanas.

A todo esse processo de concentração de atividades produtivas e deslocamentos diários, associa-se o conceito de centralidade, que em Brasília toma forma a partir da sua implantação até a constituição de sua dimensão metropolitana.

Os dados empíricos apresentados no item 2.3 possibilitaram a demonstração concreta da centralidade exercida pela RA I - Brasília, ao tempo em que permitiram uma apreensão geral da posição das demais Regiões Administrativas quanto ao nível de influência que abrangem, indicando potenciais polos de novas áreas de centralidade.

A forte centralização exercida pelo Plano Piloto, que persiste ao longo do tempo, associa-se à própria condição da cidade como capital federal, num contexto econômico pautado pelo setor terciário com grande participação do subsetor da administração pública federal, cujos órgãos se localizam inevitavelmente no centro. Essa condição retrata ainda a prioridade dos deslocamentos em sua direção, estruturada tanto pelo sistema viário quanto pelo metrô, que desempenham a função de interliga-lo aos diversos núcleos urbanos, configurando-o como a área mais acessível da cidade.

Nessa abordagem, chama a atenção o subaproveitamento do uso do solo ao longo do eixo do metrô e especificamente no entorno das estações, visto que, o sistema se configura como um importante indutor de ocupação urbana pela facilidade de acessibilidade que oferece.

Na análise das demais Regiões Administrativas como potenciais polos de novas centralidades, retomou-se a conceituação de subcentros como locais que podem exercer influência sobre uma parte da cidade, principalmente em relação às localidades mais próximas. Sobre este aspecto, destacaram-se as RA's Taguatinga, Ceilândia, SIA e Gama.

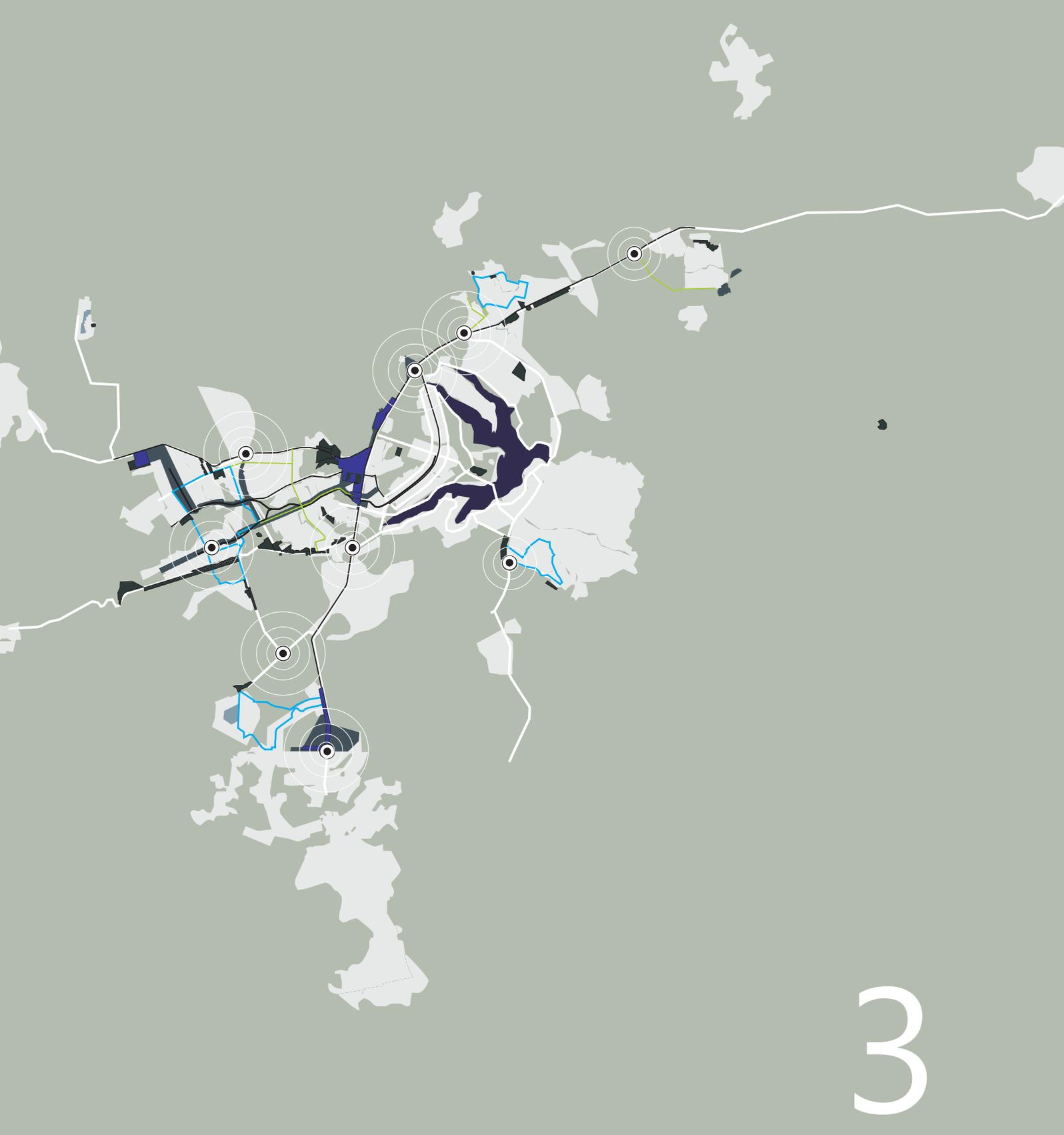
Vale salientar, que o cruzamento de dados entre as variáveis número de empregos e geração de viagens, exposto neste capítulo, apresenta algumas limitações pelo fato de terem sido coletados em fontes distintas. A pesquisa referente à primeira variável, por se dedicar apenas ao Distrito Federal, não dispõe de dados da distribuição dos trabalhadores do entorno metropolitano e, além disso, traz informações relativas apenas aos empregos formais. No caso da segunda variável, os dados contemplam a participação do entorno, mas refletem apenas os deslocamentos do pico da manhã. Assim sendo, algumas posições de RA's relativas à concentração de empregos e aos

deslocamentos apareceram invertidas. De qualquer forma, foram ressaltadas, em cada uma das variáveis, as principais localidades que se constituem em polos de influência em relação a outras regiões, atendendo aos objetivos propostos para o presente capítulo.

Entendendo-se que a forma urbana dispersa não deve ser considerada como o único indicador do desequilíbrio urbano característico de Brasília, e que a centralidade é dinâmica, podendo assumir novas formas em novos lugares, a descentralização de atividades associada a estruturas eficientes de transportes públicos pode ser analisada como alternativa para uma distribuição espacial mais equilibrada.

Nesse sentido, este capítulo expôs uma visualização geral do quadro relativo à centralidade urbana em Brasília e a sua relação com as interações que fazem parte do dia a dia da cidade. Sem a pretensão de elaborar um rigoroso e detalhado diagnóstico, o que se buscou foi apresentar informações com base em dados empíricos não exaustivos, considerando os elementos de sustentação da centralidade conceituados no suporte teórico da pesquisa.

Conforme já mencionado, o processo de evolução urbana de Brasília é caracterizado pela preponderância do papel do Estado na configuração dos diversos núcleos que compõem o aglomerado urbano e, conseqüentemente, na caracterização da sua centralidade. A partir dessa constatação e do cenário apresentado, o desenvolvimento da pesquisa se volta para a análise da atuação do poder público como um dos agentes da produção do espaço. Inicia-se esta análise com a contextualização dos processos de planejamento urbano no Brasil, nos quais se inserem os Planos Diretores de Ordenamento Territorial e de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal, um dos temas do capítulo a seguir.



# 3

## **O Contexto do Planejamento Urbano no Brasil e o Papel dos Planos Diretores**

### 3. O CONTEXTO DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL E O PAPEL DOS PLANOS DIRETORES

A partir do exposto até aqui, relativo ao referencial teórico que buscou conceituar os principais elementos que definem polos de centralidade e o seu rebatimento na atual realidade urbana de Brasília, apresenta-se neste capítulo o papel do Estado como agente articulador da organização espacial.

Entende-se ser relevante neste momento abordar o contexto da atuação do poder público municipal<sup>58</sup> no espaço urbano, como uma das forças que operam na sua conformação e, conseqüentemente, na formação de áreas de centralidade, tratando particularmente dos seus instrumentos de regulação e orientação: os Planos Diretores.

O tema da pesquisa considera a importância dessa atuação no processo de formação de áreas de centralidade, na medida em que assume investigar o nível de articulação entre as diretrizes de ordenamento territorial e de transporte e mobilidade urbana, por estabelecerem direcionamentos relacionados aos elementos que definem essas áreas, quais sejam, a concentração de atividades diversificadas, os fixos, e a acessibilidade, os fluxos.

A proposta deste capítulo é a de apresentar o contexto do planejamento urbano no Brasil, no qual se inserem os Planos Diretores de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT/DF) e de Transporte Urbano e Mobilidade Urbana do Distrito Federal (PDTU/DF), pontuando o tema da centralidade e da integração entre as políticas setoriais. A referida apresentação respalda a análise desenvolvida no capítulo 4, relacionada ao objetivo principal da pesquisa.

Sabe-se que existem vários interesses e atores envolvidos na produção do espaço, inclusive na formação de áreas de centralidade, principalmente nas intervenções que conduzem à valorização imobiliária de determinada localidade. Sobre este aspecto, Gottdiener (2010) cita que as formas espaciais, acrescentando-se aqui as transformações espaciais, são produtos resultantes de um processo aberto a uma contínua renegociação na medida em que os interesses econômicos, políticos e culturais disputam localizações no espaço. Interesses estes que nem sempre estão vinculados ao provimento de uma melhor qualidade de vida para a maioria da população das cidades.

---

58 Considerando o recorte territorial da pesquisa, é importante esclarecer que a Constituição Federal define o Distrito Federal como ente da federação que reúne as atribuições de Estado e de Município. Assim sendo, as questões tratadas neste capítulo, relacionadas ao poder público municipal, se associam, no caso de Brasília, ao poder público distrital no que se refere às suas funções como Município.

Apesar da colocação acima exposta e do entendimento de que o Estado atua permeado por frequentes disputas de interesses, o enfoque da presente análise se volta para o papel do poder público municipal nos direcionamentos e regulação da ocupação do espaço, considerando as atribuições a ele conferidas pela Constituição Federal de 1988, conforme disposto no inciso VIII do Art. 30 e no Art. 182:

*Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (BRASIL, CF/88, inciso VIII, Art.30).*

*A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes (BRASIL, CF/88, Art.182).*

Partindo-se do princípio de que a atual conjuntura jurídica institucional do planejamento urbano no Brasil aponta para a promoção do direito à cidade e da sua função social, a presente abordagem busca ressaltar as possibilidades de atuação do poder público municipal diante dos instrumentos legalmente disponibilizados, com vistas à constituição de uma cidade menos excludente do ponto de vista socioespacial.

O desenvolvimento do capítulo se inicia com uma contextualização do planejamento urbano no Brasil, fundamental para a apreensão das características e papéis desempenhados pelos Planos Diretores ao longo da história, assim como, dos desafios atuais decorrentes das velhas práticas de gestão urbana.

O item seguinte discorre sobre o novo marco jurídico institucional do planejamento urbano brasileiro, consolidado a partir da aprovação do capítulo da política urbana na Constituição Federal de 1988 e da sua regulamentação no Estatuto da Cidade em 2001, enfatizando o papel dos Planos Diretores como principal instrumento da política urbana municipal.

Posteriormente, busca-se uma aproximação do tema da formação de áreas de centralidade com os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, e ainda, uma leitura da abordagem da legislação brasileira quanto à integração entre as políticas urbanas, haja visto o predomínio do setorialismo como prática recorrente.

Por fim, apresenta-se um retrato da adequação dos Planos Diretores às diretrizes e instrumentos preconizados pelo Estatuto da Cidade, a partir do resultado da pesquisa realizada pela Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos, objetivando a verificação do comprometimento dos municípios à nova ordem urbanística.

### 3.1. UM PANORAMA DO PLANEJAMENTO URBANO NO BRASIL

Segundo Santos Jr. e Montandon (2011), de um modo geral as cidades brasileiras não tiveram seu maior período de crescimento pautado por processos de planejamento urbano. Fato constatado por meio do passivo de desigualdade social expresso pelos déficits habitacionais e de infraestrutura das cidades. Mesmo as poucas cidades que cresceram seguindo as orientações do planejamento urbano não conseguiram superar a lógica da urbanização desigual (SANTOS JR. e MONTANDON, 2011).

Maricato (2000) faz a seguinte análise:

*Não é por falta de Planos Urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves. Não é também, necessariamente, devido à má qualidade desses planos, mas porque seu crescimento se fez ao largo dos planos aprovados nas Câmaras Municipais, que seguem interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão. O “plano-discurso” cumpre um papel ideológico (VILLAÇA<sup>59</sup>, 1995) e ajuda a encobrir o motor que comanda os investimentos urbanos. No caso das metrópoles, além dos grupos locais, o capital imobiliário e as empreiteiras contam sempre na definição dos investimentos que não obedecem nenhum plano explícito (grifos do original) (MARICATO, 2000:124).*

As observações acima colocadas evidenciam o descompasso entre o planejamento urbano - o discurso - e o crescimento das cidades - a prática, revelado nas grandes desigualdades socioespaciais que marcaram o desenvolvimento urbano brasileiro ao longo do tempo.

Nesse contexto, objetiva-se aqui uma apresentação do panorama da trajetória do planejamento urbano no Brasil, caracterizado por “um amplo conjunto de práxis-teorias, práticas e ideários diversos”. (SHVARBERG, 2011:16).

Essa abordagem se faz relevante no âmbito da pesquisa, na medida em que permite, a partir do olhar das velhas práticas, o entendimento da complexidade dos desafios inerentes à atual conjuntura jurídica e institucional, instituída a partir da Constituição Federal de 1988, referentes a uma maior efetividade e implementação das diretrizes estabelecidas nos Planos Diretores.

Villaça (2004) apresenta o processo histórico do planejamento urbano no Brasil dividindo-o em três períodos:

*O primeiro período é marcado pelos planos de melhoria e embelezamento ainda herdeiros da forma urbana monumental que exaltava a burguesia e que destruiu a forma urbana medieval (e colonial no caso do Brasil). É o urbanismo de Versalhes, de*

59 VILLAÇA. F. Efeitos do espaço sobre o social na metrópole brasileira. In.: SOUZA, M.A. A. de. & outros. Metrópole e globalização. São Paulo, Cedesp, 1995.

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

Cabe ressaltar que o segundo período citado por Villaça finaliza em 1990, e o terceiro ocorre a partir de então<sup>60</sup>.

Com a mesma finalidade, Ribeiro e Cardoso<sup>61</sup> (1990, apud AZEVEDO, 2011) adotam a seguinte periodização: o higienismo-funcional, correspondendo à fase do início do século XX; o tecno-burocratismo, a partir de 1930 e a reforma urbana redistributiva, cuja principal expressão se deu no âmbito da Constituição Federal de 1988.

Seguindo os autores acima citados, as informações aqui apresentadas também estão divididas em três períodos.

O primeiro período, iniciado em 1875, caracterizou-se pelos planos de melhoramento e embelezamento das cidades, que se referiam a propostas urbanas aplicadas às áreas centrais e bairros nobres, amplamente utilizados para glorificar e ajudar a impor o Estado e a classe dirigente capitalista (VILLAÇA, 2004). Segundo Maricato (2000), até mesmo nas décadas de 1930 e 1940 ainda era possível encontrar a implantação de planos de embelezamento acompanhados da preocupação com infraestrutura urbana, em especial circulação e saneamento. Ressalta-se ainda a ênfase no chamado Urbanismo Higienista<sup>62</sup>, mais fortemente presente até a década de 1930 (SHVARSBERG, 2011).

Nesse período, os planos urbanos eram concebidos com influência fundamentalmente europeia e mais marcadamente francesa. Entre eles destaca-se o Plano Pereira Passos, em 1903, e Agache, em 1930, para o Rio de Janeiro; e Preste Maia, também em 1930, para São Paulo (MARICATO, 2000). Shvarsberg (2011) ressalta que essa influência foi aplicada em contextos distintos das cidades brasileiras, como cura para todos os males urbanos.

---

60 A descrição da citação “o último que mal está começando” refere-se ao fato de que a primeira edição do livro do qual o texto de Villaça faz parte é de 1999.

61 RIBEIRO, L.C. de Q. CARDOSO, A.L. Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências .XIV Encontro Anual da Associação Anual de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Caxambu: ANPOCS, 1990.

62 Segundo Vainer (2005, apud SILVA, 2009), fundamentado nos problemas de saúde pública derivados da concentração populacional nos núcleos urbanos. Caberia aos especialistas de saúde, aliados ao poder público, anunciarem os antídotos para o estabelecimento da ordem urbana. Foi o caso da reforma Pereira Passos no Rio de Janeiro, que teve a participação do médico sanitário Oswaldo Cruz. Correspondeu à uma fase de grandes renovações urbanas no início do século XX (AZEVEDO, 2011).

O segundo período refere-se, num primeiro momento, à substituição dos conceitos de melhoramento e embelezamento pelos de eficiência, relacionados à técnica e à ciência dos diagnósticos e propostas de intervenção urbana. Dentro desse ideário científico se desenvolvem os projetos urbanísticos de cidades novas, tais como: Belo Horizonte, Londrina, Marília, Goiânia, Maringá, Brasília e Palmas (SHVARBERG, 2011).

No enfoque do saber técnico como caminho para transformações urbanas, Vainer<sup>63</sup> (2005:134, apud SILVA, 2009) utiliza a expressão “utopia modernista” para designar o pensamento modernista, relativo à visão racionalista e funcional, que inspirou arquitetos urbanistas na primeira metade do século XX.

Nos anos 30, destacam-se as concepções de planejamento pautadas nas Reformas de Modernização da era Vargas, que nos anos 40 chegam ao nível municipal como função de governo. Passa-se a utilizar o termo “planejamento” na administração pública, relacionado a técnicas de administração que reposicionam o setor de urbanismo nos governos municipais. Tais ações tendem a ampliar o escopo do “urbanismo” para que o “documental designado como “Plano”, passasse a abranger todos os setores da vida urbana, podendo até ser concebido e operado em escala regional” (SHVARBERG, 2011:19).

Segundo Shvarsberg (2011), essa visão, influenciada por matrizes norte-americanas e anglo-saxônicas, suscitam a separação entre trabalho intelectual - quem pensa - e trabalho braçal - quem executa.

A partir de então, órgãos de planejamento e/ou comissões de planos com esse entendimento “se instalam nos anos 40, se intensificam nos anos 50 e se multiplicam na década de 60”, principalmente com a criação do SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SHVARBERG, 2011:20), que tinha como objetivo estimular o planejamento urbano nos municípios (VILLAÇA, 2004:172). A criação do SERFHAU condicionou a liberação de recursos para a elaboração de planos à instalação de órgãos técnicos de planejamento nas prefeituras, permitindo-se também a contratação de empresas de consultoria (SHVARBERG, 2011:20). Ressalta-se nesta fase, o caráter tecnocrático que preponderou nas ações do planejamento urbano brasileiro.

Os anos 60 e 70, períodos considerados como o da consolidação do planejamento urbano tradicional, foram caracterizados pela centralização das políticas urbanas.

---

63 VAINER, C. Planejamento urbano democrático no Brasil contemporâneo. In Brasil. Ministério das Cidades. Cadastro multifinalitário como instrumento de política fiscal e urbana. Rio de Janeiro: Ministério das Cidades; Lincoln Institute; IPPUR/UFRJ; CEF, 2005.

Entendeu-se que o poder deveria, naquele momento, ser centralizado para a definição de formulações gerais a serem seguidas nas administrações locais (AZEVEDO 2011).

Maricato (2000:125/127) destaca nesse período a crença no Estado como “figura central para assegurar o equilíbrio econômico e social “e um desenvolvimento do planejamento territorial sem precedentes no Brasil. Segundo a autora, ainda sob a égide do Estado interventor durante o regime militar,” o planejamento urbano conheceu seu período de maior desenvolvimento, que se inicia com a elaboração da PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, integrante do II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento, de 1973”.

Após 1964 ocorreu a maior produção, até então, de Planos Diretores no país, entendidos como o principal instrumento de política urbana e de orientação do crescimento das cidades, incorporando aspectos socioeconômicos além dos tradicionais físico-territoriais. Tratam-se de Planos fortemente criticados por serem extensos demais e de difícil viabilidade de implementação (SHVARBERG, 2011).

Como exemplos, cita-se o Plano elaborado pelo escritório liderado pelo urbanista grego Dioxiadis, redigido e impresso em Atenas e entregue em inglês ao governo do Estado do Rio de Janeiro em 1965; e o Plano Urbanístico Básico de São Paulo – PUB, de 1969, elaborado por um consórcio de escritórios brasileiros e norte-americanos, contendo cerca de 3.500 páginas (MARICATO, 2000). Com tais características, os Planos não foram elaborados para serem executados (SILVA, 2009).

Os Planos desenvolvidos nesta fase caracterizavam-se por dar grande ênfase ao zoneamento<sup>64</sup>, que era complementado por normas urbanísticas rígidas. Segundo Azevedo (2011), o determinismo dos cenários ideais indicados como solução dos problemas foi mostrando-se em descompasso com a dinâmica dos processos físicos, sociais e econômicos das cidades. Muitos estudos vincularam as diretrizes do zoneamento aos interesses imobiliários e ao seu papel como indexador dos preços dos terrenos, constatando-se ainda a não articulação com políticas habitacionais (SHVARBERG, 2011).

O aparato regulatório contido no Plano Diretor contribuiu para o surgimento de um mercado especulativo e para ocultar a formação de uma cidade que se construía fora das normas, ilegalmente, se estabelecendo além desse mercado (AZEVEDO, 2011).

---

64 Divisão do território em zonas, onde são aplicados parâmetros de uso e ocupação traduzidos em índices como taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento, entre outros.

Segundo Souza<sup>65</sup> (1999 apud MARICATO, 2000) o Brasil tinha um sistema de diretrizes de planejamento que vigoraram até os anos 1980. Escritórios técnicos de consultoria e planejamento se multiplicaram, o planejamento foi tomado como solução para o caos urbano e o crescimento descontrolado. A maior parte dos inúmeros Planos concebidos no período foi elaborada por especialistas pouco engajados na realidade sociocultural local. “A população não foi ouvida e, por vezes, nem mesmo os técnicos municipais” (MARICATO, 2000:139).

*Foi exatamente durante a implementação do primeiro e único sistema nacional de planejamento urbano e municipal e do crescimento da produção acadêmica sobre o assunto que as grandes cidades brasileiras mais cresceram...fora da lei. Boa parte do crescimento urbano se deu fora de qualquer lei ou de qualquer plano, com tal velocidade e independência que é possível constatar que cada metrópole brasileira abriga, nos anos 90, outra, de moradores de favelas, em seu interior. Parte de nossas cidades pode ser classificada como não cidades: as periferias extensas, que além das casas autoconstruídas, contam apenas com transporte precário, a luz e a água (...)* (MARICATO, 2000:140).

A explosão urbana e metropolitana apontava a necessidade de reformulação das instituições de planejamento, apoiadas em paradigmas obsoletos que pareciam não ordenar o crescimento das cidades (AZEVEDO, 2011).

Como grande desafio resultante da trajetória do planejamento urbano até aqui descrita, destaca-se o modelo de ocupação desigual e fragmentado, com características perversas do ponto de vista da sustentabilidade ambiental, da urbanidade e da justiça social. (SHVARSBERG, 2011).

O terceiro período vincula-se à “chamada transição democrática, relativa ao longo processo de saída do regime militar” (SHVARSBERG, 2011:21). A abertura política deflagrou um novo momento no país, fortalecendo as ideias emergentes sobre as questões urbanas, que vislumbravam uma nova perspectiva diante da elaboração da nova Constituição Federal do Brasil – CF/1988 (CAVALCANTE, 2009).

Em função do descontentamento com a política urbana federal, com a ditadura militar e com as condições de vida nas cidades, surgem movimentos sociais em favor da construção de moradias, da melhoria dos serviços urbanos e da participação da população nos destinos das cidades. Cria-se a Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), com o objetivo de elaborar propostas para atender às demandas dos movimentos urbanos. As iniciativas de intelectuais de setores da igreja e dos

---

65 SOUZA, M.A. de. Limites do habitar. São Paulo, FAU/USP, 1999.

movimentos sociais convergiram em torno do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) (AZEVEDO, 2011).

As reivindicações dos movimentos sociais relacionadas às questões urbanas ganham corpo com a proposta de emenda popular ao projeto da nova Constituição, encaminhada pelo MNRU, contendo 160 mil assinaturas. Mesmo sofrendo várias alterações, a emenda popular contribuiu para a incorporação do capítulo da política urbana na CF/88, artigos 182 e 183, que lança os princípios da justiça e da função social da propriedade urbana, importante marco do pensamento crítico do movimento da reforma urbana; e referenda o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Conforme o exposto, o ideário do planejamento democrático começa a ser implementado pautado nos princípios da justiça social. Os preceitos descentralizadores da CF/1988 e a crise do Estado brasileiro estimularam renovações no campo da política urbana (AZEVEDO, 2011:36). Ressalta-se aqui a municipalização da política urbana e a obrigatoriedade da elaboração de Planos Diretores para municípios com mais de 20 mil habitantes.

Inicia-se, portanto, um novo marco jurídico urbanístico a partir da aprovação do capítulo da política urbana na Constituição Federal de 1988 e da sua regulamentação no Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/01. “As cidades passam a ter disponível um leque de novos instrumentos regulamentados por lei federal para aplicar” (SHVARBERG, 2011:24).

### 3.2. PLANOS DIRETORES PÓS CF - 1988

*Por meio da Constituição e, principalmente, do Estatuto da Cidade, foi redefinida a função do Plano Diretor municipal. (...) o Plano Diretor transformou-se na peça básica da política urbana do município, responsável pela definição de elementos estratégicos na esfera local como, por exemplo, a definição de critérios para cumprimento da função social da propriedade. Na prática, o Plano Diretor tem a capacidade de estabelecer os conteúdos para a definição dos direitos da propriedade do município (CYMBALISTA<sup>66</sup>, 2007:28 apud SILVA, 2009:62)*

Conforme o relato apresentado no item anterior, a utilização de Planos Diretores como instrumentos de planejamento urbano não é recente. No entanto, a década de 90 marca o início do processo de politização democrática dessa esfera de planejamento e

---

66 CYMBALISTA, R. Instrumentos de planejamento e gestão da política urbana: um bom momento para uma avaliação. In.: BUENO, L.M de M. CYMBALISTA, R. (orgs.) Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial. São Paulo: Annablume, 2007.

dos Planos Diretores, fruto do avanço da consciência e organização populares (SILVA, 2009). A partir da aprovação da CF/88, trazendo novos conceitos para a política urbana, uma série de novos planos diretores, ainda que restritos a algumas cidades<sup>67</sup>, apresentam uma nova maneira de fazer planejamento<sup>68</sup> (AZEVEDO, 2011).

A política urbana no Brasil parte de um formato anterior mais burocrático e tecnocrático, no qual prevalecia a baixa e seletiva legitimidade social e política nas práticas de gestão do território, para um campo de novas possibilidades e proposições frente às injustiças sociais refletidas no espaço das cidades, conduzindo à ampla participação popular.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, a obrigatoriedade para a elaboração de Planos Diretores, até então estabelecida para municípios acima de 20 mil habitantes, foi ampliada, passando a abranger as cidades pertencentes a regiões metropolitanas e aglomerações, aquelas onde houver a necessidade de utilização dos instrumentos previstos no parágrafo 4º do Artigo 182 da Constituição Federal, as integrantes de áreas de especial interesse turístico e as inseridas em área de influência de empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental.

Com relação aos dispositivos de regulamentação, o Estatuto da Cidade trouxe no seu escopo novos caminhos para o desenvolvimento urbano, a partir do estabelecimento de diretrizes gerais, princípios e instrumentos voltados para a promoção do direito à cidade e para a gestão democrática. Tais dispositivos direcionam à inclusão territorial e à diminuição das desigualdades expressas na maioria das cidades brasileiras por meio das irregularidades fundiárias e da segregação socioespacial.

Vale salientar, que apesar de tantos aspectos positivos encontrados no referido documento, não há garantia de que ele seja efetivamente implementado nas cidades, dependendo, inclusive, que os instrumentos previstos sejam aprovados no Plano Diretor de cada município. Os diversos instrumentos do Estatuto da Cidade também não apresentam por si só a solução para os problemas, ensejando uma estratégia de desenvolvimento urbano que contemple todos os atores envolvidos e os reflexos decorrentes de uma determinada intervenção (BARROS et al, 2010).

A aplicabilidade das inovações presentes no Estatuto da Cidade demanda ainda a adequada formação do quadro técnico dos municípios, que dever ser conhecedor da

---

67 São Paulo (1991), Porto Alegre (1994), Rio de Janeiro (1991), Natal (1994), Cuiabá (1992), Goiânia (1994) e Brasília (1997) (AZEVEDO, 2011).

68 Um dos avanços observados nos referidos planos refere-se à inclusão de instrumentos de política urbana que seriam posteriormente contemplados no Estatuto da Cidade (AZEVEDO, 2011).

legislação e capacitado para operar e implementar os instrumentos disponíveis (SHVARBERG, 2011). Essa observação assume relevância diante da realidade de muitos municípios brasileiros que não apresentam uma estrutura administrativa preparada para o exercício do planejamento urbano, principalmente no que se refere à construção de uma cultura de gestão democrática participativa, conforme preconizado no Estatuto da Cidade.

A esse respeito, Schvarsberg (2011) considera que:

*(...) precisamos reaprender a dialogar com muitos interlocutores da Sociedade e do Estado, não mais como “clientes” ou freguesia a ser atendida, mas como agentes sociais pra enfrentar esse quadro ambientalmente predatório e socialmente excludente e transformar as cidades na perspectiva da nova ordem urbanística, mais justa, solidária e humanista (grifos do original) (SHVARBERG, 2011:24).*

Com a criação do Ministério das Cidades em 2003, inicia-se um esforço de revisão de estratégias de apoio aos municípios para a elaboração dos Planos Diretores, direcionado à mobilização e à capacitação dos seus agentes públicos, e ainda, à disponibilização de meios e recursos para que estes consigam efetivar uma política urbana em consonância com o Estatuto da Cidade, estimulando as práticas participativas de gestão e planejamento territorial. Entre as ações do Ministério das Cidades, enfatiza-se a experiência participativa dos processos da Conferência das Cidades<sup>69</sup> e a Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de todos<sup>70</sup>, idealizada e realizada em conjunto com o Conselho das Cidades (instância de gestão democrática do Ministério, com representantes de segmentos da sociedade civil e dos poderes público Federal, Estadual e Municipal), com o objetivo de alavancar a execução de Planos Diretores pelos municípios.

*Essa estratégia busca a construção de uma nova ordem urbanística redistributiva e incluyente, a qual incorpora a concepção de processos participativos na elaboração e implementação de planos diretores. Nessa concepção, reafirmaram-se princípios orientadores da capacidade de planejamento e gestão territorial urbana dos municípios para implementar o Estatuto da Cidade (SHVARBERG<sup>71</sup>, 2006:273, apud SILVA:64).*

Em resposta às ações do Ministério das Cidades, um expressivo número de Planos Diretores foi elaborado, representando, em 2009, 87% do total dos municípios obrigados.

69 A Conferência das Cidades foi criada pelo Ministério das Cidades para consolidar a parceria entre o governo e a sociedade civil, para em conjunto apresentar soluções que melhorem a vida de todos.

70 Ampla campanha nacional para a mobilização e sensibilização de gestores públicos para a elaboração dos Planos Diretores, realizada no período de 2005 a 2006 (SANTOS Jr. e MONTANDON, 2011).

71 SCHVARBERG, B. A nova safra de planos diretores pós Estatuto da Cidade. In.: STEINBERGER, M. (org). Território, ambiente e políticas públicas espaciais. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006.

Ressalta-se ainda, que o Conselho das Cidades, com competência de emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade, definiu, através da Resolução nº34 de 2005, diretrizes sobre o conteúdo mínimo do Plano Diretor, destacando-se a orientação para que os Planos incorporem os instrumentos do Estatuto da Cidade, “vinculando-os aos objetivos e estratégias estabelecidos no Plano Diretor” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005, inciso IV do Art. 1º), fortalecendo aspectos qualitativos, como a necessidade de se estabelecer como cada porção do território cumpre a função social e a demarcação de instrumentos no território para garantir o seu cumprimento (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005).

A descrição apresentada neste item objetivou demonstrar a atual conjuntura jurídica-institucional da política urbana no Brasil, na qual se inserem os Planos Diretores do Distrito Federal objetos desta pesquisa. Com vistas à análise proposta, que enseja a vinculação do tema das centralidades a este contexto, o próximo item destaca algumas diretrizes e instrumentos preconizados no Estatuto da Cidade identificando-as como possíveis delineadores para a formação de novas áreas de centralidade.

### **3.3. AS DIRETRIZES E INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE E A CENTRALIDADE**

Conforme apresentado no item anterior, o Estatuto da Cidade traz possibilidades para uma nova prática no campo do planejamento e das políticas urbanas. Considerando o enfoque desta pesquisa, quanto à análise do PDOT/DF e do PDTU/DF relativa à formação de novas áreas de centralidade, o objetivo deste item refere-se a uma leitura do Estatuto da Cidade buscando identificar algumas diretrizes e instrumentos que possam refletir dinâmicas urbanas relativas ao uso do solo e aos transportes urbanos, intrinsecamente relacionadas com os elementos que sustentam áreas de centralidade.

O Artigo 2º do Estatuto da Cidade define diretrizes a serem seguidas pelos municípios na elaboração dos seus Planos Diretores. Considerando a vinculação com o tema da centralidade, destacam-se os seguintes incisos:

**I – Garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho, ao lazer, para as presentes e futuras gerações;**

Associa-se à facilidade de acesso a todos os espaços necessários às interações diárias da população, envolvendo a maneira como as atividades se distribuem no

território e a disponibilização dos meios de transportes. Tais fatores coadunam-se com os conceitos sobre centralidade abordados ao longo da pesquisa. A questão da sustentabilidade relaciona-se, entre outros aspectos, à redução dos meios de transportes poluentes, propiciado pela priorização do transporte público coletivo e, principalmente, à utilização dos meios não motorizados. A dificuldade de acesso e, conseqüentemente, do direito à cidade relega a uma parcela da população condições desfavoráveis para exercer as atividades diárias tais como educação, trabalho, utilização dos serviços, lazer, etc.

### **III – Cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;**

As parcerias público/privadas normalmente associam-se a áreas de desenvolvimento econômico e/ou ao provimento de infraestrutura, dentre as quais as de transportes urbanos. Dependendo dos interesses envolvidos e dos direcionamentos propostos, essas parcerias podem estimular a constituição de novos polos de centralidade, destacando-se aqui a importância da participação da sociedade para que o atendimento ao interesse social se concretize.

Esta diretriz relaciona-se com o instrumento descrito na alínea “p” do inciso V do Art. 4º, referente às Operações Urbanas Consorciadas, o qual será abordado mais adiante.

### **IV – Planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob a sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;**

Os direcionamentos para a distribuição da população e das atividades econômicas refletem os deslocamentos diários entre locais de moradia e emprego, que quanto mais distantes geram maiores custos sociais de transportes e prejuízo ao meio ambiente.

Uma distribuição mais equilibrada pode resultar da descentralização de atividades que, associada ao provimento de infraestrutura de transportes, conduz à formação de novas áreas de centralidade.

Tal diretriz merece grande destaque no âmbito desta pesquisa, na medida em que pode ser relacionada com a inserção do tema da centralidade urbana nos Planos Diretores.

## **VI – ordenação e controle do uso do solo de forma a evitar:**

### **d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente.**

Ressalta-se aqui a necessária compatibilização entre os direcionamentos de uso do solo e de infraestrutura de transportes, relacionados aos elementos que definem áreas de centralidade.

Esta diretriz relaciona-se com o instrumento descrito no inciso VI do Art. 4º, referente ao Estudo de Impacto de Vizinhança, o qual será abordado mais adiante.

No Artigo 4º, o Estatuto da Cidade prevê uma série de instrumentos para que o município, através dos seus Planos Diretores, concretizem as diretrizes estabelecidas no Artigo 2º, com vistas à construção de uma política urbana voltada à estabelecer a função social da propriedade e o direito de todos à cidade.

Especificamente no âmbito do município, indica instrumentos que envolvem o planejamento urbano (o Plano Diretor, a disciplina de uso e ocupação do solo), o ambiental, o orçamentário, o setorial e o desenvolvimento econômico e social, especificando ainda a gestão orçamentária participativa.

Dentre os demais instrumentos previstos, apresenta-se a seguir aqueles cuja utilização induz ao desenvolvimento urbano, a partir de alterações de parâmetros pré-estabelecidos do uso do solo, que podem resultar na constituição de áreas de centralidade, destacando-se aqui, as alíneas n e p dos incisos V, e como um possível instrumento de avaliação para tal constituição, o inciso VI.

## **V – institutos jurídicos e políticos:**

### **n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;**

Refere-se a áreas fixadas pelo Plano Diretor, nas quais “o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico<sup>72</sup> adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário” (ESTATUTO DA CIDADE, 2001, Art. 28).

Trata-se de um instrumento que permite que o poder público incentive o adensamento de determinadas áreas na cidade, como forma de promover, por exemplo, o melhor aproveitamento da infraestrutura instalada, possibilitando a recuperação para a

---

<sup>72</sup> Coeficiente de aproveitamento refere-se à relação entre a área edificável e a área do lote ou projeção. Coeficiente de aproveitamento básico refere-se ao potencial construtivo definido dos lotes ou projeções, outorgado gratuitamente; e coeficiente de aproveitamento máximo, representa o limite máximo edificável dos lotes ou projeções, podendo a diferença entre os dois coeficientes ser outorgado onerosamente.

coletividade da valorização imobiliária gerada por ações públicas (BARROS et al, 2010:107).

Considerando o tema desta pesquisa, cogita-se que esse adensamento pode ser utilizado como indutor da formação de centralidades urbanas, caso vincule-se à concentração de atividades e à infraestrutura de transportes urbanos, especificamente aos corredores de transporte público.

**p) operações urbanas consorciadas;**

As Operações Urbanas Consorciadas (OUC) referem-se a projetos urbanos promovidos por meio da parceria entre o poder público, proprietários, sociedade civil e setor privado, com base em diretrizes expressas na lei que a instituir.

Depende de lei municipal específica, prevista no Plano Diretor, a qual delimitará a área relativa à utilização deste instrumento, tendo como uma das premissas básicas um programa de atendimento à população diretamente afetada pela operação.

A ideia básica do instrumento está na transformação de uma determinada área da cidade para a concretização de objetivos e ações estabelecidas no Plano Diretor, considerando a participação do investimento privado.

Sua utilização pode se dar para diversas finalidades, entre as quais: transformação de conjuntos urbanos dotados de infraestruturas e de terrenos vazios em que se pretende a renovação de usos e o aumento da densidade; adequação do uso do solo e da infraestrutura no entorno de grandes equipamentos urbanos, tais como avenidas, estações de metrô, corredores exclusivos de ônibus, parques e estádios, entre outros; e melhor aproveitamento do uso do solo em grandes intervenções urbanas (BARROS et al, 2010:107). Verifica-se que as ações previstas associam-se a grandes intervenções urbanas que podem resultar em áreas de centralidade, por se relacionarem com a concentração de atividades e a acessibilidade promovida pelos meios de transportes.

Barros et al (2010:107) alertam para o fato de que a concentração de recursos públicos e privados numa determinada área podem fomentar a valorização imobiliária e a consequente expulsão da população de baixa renda que porventura habite no local. Para evitar o processo de gentrificação, ressaltam o necessário estabelecimento de programas habitacionais para o atendimento dessa população, garantindo sua permanência dentro da área da operação urbana. Além disso, é importante que o instrumento promova o desenvolvimento urbano de determinado local, refletindo os interesses da cidade e a promoção de uma organização territorial mais equilibrada.

Vale ressaltar como característica dos dois instrumentos acima apresentados, a intenção de redistribuição à coletividade dos benefícios decorrentes do processo de urbanização, mediante a contrapartida dos recursos do setor privado.

#### **VI – (...) estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).**

Está relacionado à ordenação de usos compatíveis, constituindo-se num importante instrumento de que dispõe o poder público para a análise dos impactos resultantes da implantação de atividades que possam interferir na dinâmica urbana de tal maneira, que implique a necessidade de uma avaliação específica. Este instrumento permite a previsão da demanda e a instalação de infraestruturas compatíveis que minimizem ou eliminem os impactos indesejáveis que possam ocorrer sobre o trânsito nas áreas de influência dos novos empreendimentos (SILVA, 2009).

Observa-se neste instrumento, a grande relevância da necessidade de compatibilização entre os usos do solo, principalmente relativos à grandes empreendimentos ou à concentração de atividades, e às infraestruturas de transportes urbanos que promovem a acessibilidade.

Para a aplicabilidade dos instrumentos previstos no Estatuto, a Resolução nº 34 do Conselho Nacional das Cidades estabelece que, definida a função social da propriedade para cada porção do território municipal, toda a área do município deverá ter sua destinação identificada nos mapas, assim como, a descrição de perímetros de zonas e de instrumentos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2005). Ou seja, o Plano Diretor deve definir como cada porção do território cumpre sua função social, devendo apresentar com clareza a configuração espacial das diretrizes e dos instrumentos voltados à regulação do uso e ocupação do solo e dos investimentos públicos. Assim sendo, caso haja a intenção para a formação de uma nova área de centralidade, esta já dever estar previamente identificada.

Sob o ponto de vista da formação de áreas de centralidade, os instrumentos e diretrizes apresentados representam algumas das ferramentas disponíveis que, conforme a utilização e os direcionamentos de ocupação pretendidos, podem resultar na constituição de polos de atração da população.

Especificamente sobre a centralidade no contexto dos Planos Diretores, o documento “Plano Diretor Participativo: Guia para a implantação de Planos Diretores” do Ministério das Cidades (2004) relaciona-a às diretrizes dos temas desenvolvimento econômico e transporte e mobilidade. Sobre o primeiro tema, sinaliza para a necessidade da descentralização de atividades e da melhoria ao seu acesso, da

criação de espaços econômicos nas áreas periféricas e da redistribuição dos setores econômicos, industriais e comerciais em todo o território. Sobre o segundo, vincula a organização e eficiência da cidade à proximidade entre locais de moradia e trabalho e ao acesso aos serviços essenciais, de forma que os deslocamentos possam ocorrer preferencialmente pelos meios não motorizados, ou, em segundo caso, pelo transporte público coletivo. As diretrizes relativas à mobilidade e ao transporte relacionam a formação e consolidação de subcentros e a multicentralidade com a diminuição do número de viagens.

Segundo o documento:

*Não se pode reconstruir uma cidade; mas quando se posicionam melhor os equipamentos sociais, informatizam-se e descentralizam-se os serviços públicos e ocupam-se os vazios urbanos, modificam-se objetivamente os fatores geradores de viagens. Trata-se, portanto, de procurar não gerar necessidade de deslocamento para a população (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004).*

Definiu-se ao longo desta pesquisa que a concentração de atividades e a acessibilidade se constituem nos elementos definidores de áreas de centralidade, com ênfase na necessária relação entre eles. Analisando-se especificamente neste capítulo o rebatimento desses elementos com as diretrizes dos Planos Diretores, evidencia-se como abordagem relevante a questão da integração entre as políticas a eles relacionadas. Neste sentido, o próximo item apresenta algumas considerações a esse respeito.

### **3.4. INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS SETORIAIS**

*O Plano Diretor é a instância de integração das políticas setoriais no âmbito do planejamento e do ordenamento de todo o território, e o Município deve tirar partido desse poder de regulação para construir suas políticas setoriais e programar seus investimentos no tempo (BARROS et al, 2010:113).*

Conforme a citação acima, o Plano Diretor é o documento que agrega todas as políticas setoriais, cujas diretrizes incidem sobre o território do município. Partindo de tal constatação, a abordagem apresentada neste item trata sobre a questão da integração das políticas setoriais voltadas para o desenvolvimento urbano, particularmente quanto à compatibilização com a lógica de planejamento e ordenamento territorial estabelecida no Plano Diretor.

A análise da centralidade urbana, a partir das diretrizes dos Planos Diretores de Ordenamento Territorial e de Transporte e Mobilidade Urbana do DF, como objetivo principal desta pesquisa, suscitou o desenvolvimento do presente item, com foco no

tema das políticas de transporte e sua relação com o Plano Diretor municipal, por refletir o contexto no qual se inserem os referidos objetos de análise.

Do ponto de vista histórico, o setorialismo das políticas urbanas tem sido a práxis do planejamento urbano no Brasil como concepção e prática dominante tanto no meio técnico quanto político (SHVARSBERG, 2011). Shvarsberg (2011) lembra que a única PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, numa visão desenvolvimentista conservadora, fomentou as políticas setoriais em detrimento de uma leitura abrangente do território.

O autor ressalta que ainda hoje, mesmo com os avanços da concepção participativa das políticas urbanas preconizada pelo Estatuto da Cidade, a integração entre as políticas setoriais não tem sido a prática que prevalece, e acrescenta:

*Essa hegemonia da visão setorialista da política urbana revela claramente uma leitura fragmentada do território, como se ele fosse dividido não em bairros urbanos, áreas rurais, etc., mas dividido em “setores” do meio ambiente, do urbanismo, da saúde, etc. E filtrado pelos interesses de legitimação das corporações profissionais (grifos do original) (SHVARSBERG, 2011:28).*

O somatório de políticas de habitação, saneamento, transportes, meio ambiente, entre outras, sem o enfoque interdisciplinar, dificulta o equacionamento dos problemas urbanos, considerando que a base em que elas atuam refere-se a um mesmo território.

Com vistas a estabelecer uma relação mais direta com o tema desta pesquisa, a abordagem desenvolvida a seguir está particularmente focada na questão da integração das políticas de transporte e mobilidade com os respectivos Planos Diretores municipais.

A pesquisa elaborada por D’Andrea (2004) traz uma análise das correlações entre os sistemas de transporte e de circulação e as diretrizes do Estatuto da Cidade. A autora ressalta a comum dissociação da elaboração do planejamentos de transporte e circulação com o planejamento urbano como um todo em contraponto com a necessidade de integração entre eles. D’Andrea (2004:47) chama a atenção para o fato do Estatuto da Cidade ter passado quase despercebido aos técnicos urbanos ligados à área de transporte e circulação, como se ele não atingisse diretamente o planejamento dessa área.

O próprio Estatuto da Cidade, além de associar algumas das suas diretrizes e princípios aos transportes urbanos, instituiu no parágrafo 2º do Artigo 41, a obrigatoriedade de elaboração de um Plano de Transporte Urbano integrado,

compatível com o Plano Diretor ou nele inserido, para as cidades com mais de 500mil habitantes. Essa obrigatoriedade instituída pelo Estatuto e a imprescindível vinculação com o Plano Diretor reforça o papel do Plano de Transporte como parte integrante do arcabouço normativo que a cidade dispõe para lidar com o processo de expansão urbana.

O Plano de Transporte, rebatizado pela Resolução nº34 de julho de 2005 do Conselho das Cidades para Plano Diretor de Transporte e Mobilidade, é assim definido pelo Ministério das Cidades (2007):

*(...) um instrumento da política de desenvolvimento urbano, integrado ao Plano Diretor do município, da região metropolitana ou da região integrada de desenvolvimento, contendo diretrizes, instrumentos, ações e projetos voltados à proporcionar o acesso amplo e democrático às oportunidades que a cidade oferece, através do planejamento da infraestrutura de mobilidade urbana, dos meios de transportes e seus serviços, possibilitando condições adequadas ao exercício da mobilidade da população e da logística de distribuição de bens e serviços (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007:34).*

Com o intuito de estimular e orientar os municípios no processo de elaboração do Plano Diretor de Transporte e Mobilidade, o Ministério das Cidades, através da Secretaria de Mobilidade (Semob), criou em 2007 o Caderno de Referência para Elaboração de Plano de Mobilidade Urbana. O documento ressalta a obrigatoriedade do Plano para os municípios com mais de 500 mil habitantes, mas o considera fundamental para aquelas com mais de 100 mil habitantes e, importantíssimo para todos os municípios brasileiros.

A Política Nacional de Mobilidade Urbana, Lei Federal nº12.587, sancionada em 03 de janeiro de 2012, representa um novo marco jurídico no tema do transporte e da mobilidade urbana. A nova Lei traz no seu escopo diretrizes e princípios extraídos do Caderno MCidades intitulado: Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável<sup>73</sup>. Esta publicação, elaborada pelo Ministério das Cidades em 2004, explicita os objetivos, princípios e diretrizes que o Conselho das Cidades aprovou para a Política Nacional de Mobilidade Urbana (IPEA, 2012).

Dentre as diretrizes, cabe destacar: a acessibilidade universal, a integração entre os diferentes modos de transporte e a priorização de projetos de transportes público coletivo estruturadores do território e indutores do desenvolvimento urbano integrado.

---

73 BRASIL. Ministério das Cidades. Política nacional de mobilidade urbana sustentável. Cadernos Mcidades. Mobilidade Urbana, Brasília, MCidades, nº 6, 2004.

A referida Lei confere ao município a competência para planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como, promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano (BRASIL, 2012, inciso I do Artigo 18).

Quanto à questão da integração com as políticas urbanas e especificamente com o Plano Diretor municipal, a Lei dispõe da seguinte forma:

- No Art. 1º, apresenta a própria Política Nacional de Mobilidade Urbana como instrumento da política de desenvolvimento urbano de que trata o Art. 182 da Constituição Federal de 1988.
- No inciso I do Art. 6º, ressalta que a Política Nacional de Mobilidade Urbana é orientada pelas diretrizes de integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos.
- No Artigo 24, determina que o Plano de Mobilidade é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, contemplando os princípios, os objetivos e as diretrizes estabelecidos na própria Lei. No parágrafo 1º, amplia a abrangência da obrigatoriedade do Plano de Mobilidade a todos os municípios já obrigados à elaboração do Plano Diretor, conforme estabelecido nos incisos I a V do Artigo 41 do Estatuto da Cidade, ratificando a integração e a compatibilização com o respectivo Plano Diretor ou que seja nele inserido. No parágrafo 2º, estipula que a referida integração deve ocorrer num prazo máximo de 3 anos.

Fazendo um aparte no tema da integração entre as políticas urbanas, pode-se esperar que a partir das determinações estabelecidas no Artigo 24 da Lei nº12.587/12, uma nova safra de Planos de Mobilidade Urbana está a caminho.

As considerações expostas neste item ratificam o Plano Diretor como o instrumento que agrega as políticas setoriais que atuam no município, estabelecendo as diretrizes do ordenamento territorial. O Plano Diretor, figura no qual o planejamento urbano se consolida, se constitui, portanto, no Plano macro municipal, hierarquicamente superior aos demais, dentre os quais se insere o Plano Diretor de Transporte e Mobilidade Urbana.

A questão da hierarquia entre os planos se faz relevante na análise das diretrizes do PDOT e do PDTU, na medida em que leva a presumir que as proposições estabelecidas no segundo foram pautadas nos direcionamentos definidos no primeiro. No caso do enfoque desta pesquisa, busca-se verificar a compatibilização entre as

diretrizes dos referidos Planos relacionadas à concentração de atividades, os fixos e à acessibilidade, os fluxos, considerando o tema da formação de áreas de centralidade.

Apesar do planejamento urbano brasileiro apresentar uma tradição de hegemonia setorialista, observa-se que os instrumentos jurídicos determinam a compatibilização e a integração das políticas urbanas com o Plano Diretor. Cabe analisar se existe concordância, e em que nível, entre o que está preconizado na legislação e o que está elaborado nos Planos. Ou seja, investigar o comprometimento dos diversos órgãos do poder público em conceber políticas setoriais como partes integrantes da política urbana.

Certamente a associação entre as políticas setoriais e o Plano Diretor exige um maior esforço técnico e de articulação do planejamento municipal e da administração pública, uma vez que as concepções e os objetivos que os orientam são próprios e muitas vezes distintos, envolvendo profissionais de diversas áreas e órgãos do governo.

Para Schvartsberg (2011:28), a referida associação é uma condição estrutural para os desafios do planejamento urbano no Brasil.

Com vistas à verificação do quadro atual do planejamento urbano no Brasil, o próximo item apresenta algumas avaliações dos Planos Diretores pós Estatuto da Cidade, com considerações acerca da sua efetiva implementação.

### **3.5. A REALIDADE DOS PLANOS DIRETORES PÓS ESTATUTO DA CIDADE**

Objetivando confrontar o rebatimento das abordagens até aqui expostas com o panorama da realidade dos Planos Diretores pós Estatuto da Cidade, este item apresenta uma pequena síntese dos resultados publicados em 2011 pela Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para a Implementação de Planos Diretores Participativos<sup>74</sup>.

Conforme já mencionado no item 3.3, a campanha nacional realizada pelo Ministério das Cidades entre 2005 e 2006 contribuiu sobremaneira para a elaboração de um grande número de Planos Diretores, concebidos a partir dos dispositivos previstos no Estatuto da Cidade, atingindo quantitativamente grandes percentuais em 2009.

---

74 Projeto que realizou a avaliação qualitativa de Planos Diretores em todo o Brasil, em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), através do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), objetivando a produção de um balanço geral do estado da arte do processo de elaboração dos Planos Diretores no Brasil pós Estatuto das Cidades.

A pesquisa da Rede de Avaliação teve como propósito fazer uma análise qualitativa dos Planos Diretores, com o objetivo de verificar o nível de incorporação das diretrizes e instrumentos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, considerando as diferentes realidades dos municípios brasileiros. Os dados apresentados a seguir, referentes a uma parcela dos resultados da pesquisa, foram extraídos do trabalho de Santos Jr. e Montandon (2010).<sup>75</sup>

Segundo os resultados analisados, apesar da grande maioria dos Planos ter introduzido os conceitos do Estatuto, nem todos são decorrentes de um pacto social para a gestão do território municipal, nem de uma relação com os preceitos sociais, especialmente quanto à instituição de instrumentos de gestão do solo urbano.

*Muitos municípios apenas transcrevem trechos do Estatuto, outros incorporam os instrumentos sem avaliar sua pertinência em relação ao território e à capacidade de gestão do município, outros, ainda, incorporam alguns fragmentos de conceitos e ideias do Estatuto, de modo desarticulado com o próprio plano urbanístico (SANTOS JR. E MONTANDON, 2010:33).*

Por outro lado, a pesquisa também aponta que alguns Planos avançaram no direcionamento de estratégias de desenvolvimento urbano que dialogam com as especificidades locais e com a perspectiva do cumprimento da função social em consonância com diversos segmentos sociais.

Entre os principais problemas identificados, dois temas chamam a atenção. Um, refere-se à regulamentação dos instrumentos previstos no Estatuto. A pesquisa demonstrou que de uma forma geral os Planos apresentam deficiências técnicas, com informações insuficientes, que dificultam a sua efetiva aplicabilidade. O outro, à precariedade do rebatimento territorial das diretrizes e instrumentos do Estatuto. Para Santos Jr. e Montandon (2010), essa precariedade traduz um distanciamento dos propósitos do Plano Diretor com o território municipal e a “fragilidade de estratégias de desenvolvimento urbano pretendidas” (SANTOS JR. E MONTADON, 2010:36).

Os resultados apurados nos dois temas acima apresentados refletem a falta de comprometimento e/ou despreparo técnico dos agentes públicos de alguns municípios, em relação à plena implementação dos instrumentos incorporados nos Planos Diretores. Esta observação remete às velhas práticas apresentadas no item 3.1, nas quais prevalecia o “plano discurso que cumpre um papel ideológico” (VILLAÇA, 1995, apud MARICATO, 2000:124) e não se preocupa com a sua operacionalização e exequibilidade.

---

75 SANTOS JR, O.A e MONTANDON, D.T. Síntese, desafios e recomendações. In Os planos diretores participativos: balanço crítico e perspectivas.

Com relação às políticas setoriais, os Planos analisados demonstram um certo enfoque no tratamento da questão do zoneamento, da gestão do uso do solo, do sistema viário, da habitação e do patrimônio histórico. A pesquisa indica que houve uma pequena incorporação das temáticas do saneamento ambiental e da mobilidade urbana e um crescimento quanto ao tratamento da questão ambiental. Ressalta ainda que apesar da criação do Conselho das Cidades, vários municípios mantiveram a existência de conselhos setoriais (de habitação, saneamento, mobilidade, etc.), gerando um risco de fragmentação da participação em torno da política de desenvolvimento urbano.

Quanto à articulação entre o planejamento urbano e as políticas de transporte e mobilidade, relacionada ao tema da pesquisa, muitos Planos Diretores estabeleceram diretrizes para melhorar, estimular ou priorizar o transporte público coletivo através da integração da rede existente. O termo “acessibilidade” aparece frequentemente associado à eliminação de barreiras para os portadores de necessidades especiais, e em apenas poucas abordagens é vinculado à perspectiva do acesso amplo e democrático à cidade. Já o planejamento do sistema viário associado à outras políticas urbanas foi tratado de forma relevante.

De uma maneira geral, os Planos analisados apresentam um certo avanço em relação à forma como tradicionalmente o planejamento urbano tratava o tema, na perspectiva de incorporar a política de mobilidade como instrumento de universalização do direito à cidade. No entanto, esse avanço não se traduziu em instrumentos auto aplicáveis nem na definição de metas e diretrizes para a alocação de recursos, limitando profundamente a efetividade dessas definições.

Considerando a recente vigência da Política Nacional de Mobilidade, que ampliou a obrigatoriedade para elaboração de Planos de Mobilidade integrados ou inseridos nos Planos Diretores, aguarda-se nas pesquisas futuras o resultado quanto ao cumprimento de tal exigência.

Sobre a efetivação do planejamento urbano participativo, com vistas à gestão democrática, apesar da promoção de processos participativos na elaboração e revisão dos Planos Diretores, nem sempre os resultados se converteram em mudanças de gestão municipal, nem em Planos que estejam em plena harmonia com o Estatuto da Cidade. Segundo a pesquisa, apenas um pequeno número de Planos Diretores avançou na construção de um sistema de gestão e planejamento urbano, incluindo a definição dos órgãos responsáveis e de suas atribuições.

*A participação popular na elaboração e acompanhamento dos planos diretores ainda é um desafio. Como o próprio depoimento da história do planejamento urbano no Brasil, esse dispositivo é ainda apenas uma ideia representada pelo Estatuto da Cidade e outros instrumentos. Mais uma vez é preciso avaliar e questionar se as proposições do papel não estão destinadas a virar letras mortas. A depender do contínuo envolvimento dos cidadãos e da agregação de novos grupos politizados pode ser que o futuro seja mais otimista (SILVA, 2009:70).*

### 3.6. CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

A abordagem acerca do panorama do planejamento urbano no Brasil retratou um longo período em que prevaleceu a tecnocracia e a burocracia na elaboração dos Planos Diretores. Nessa fase, os planejadores, muitas vezes consultores especialistas contratados, não tinham qualquer comprometimento com a realidade do município e da população. Como resultado, foram produzidos documentos em larga escala, com vistas ao cumprimento de exigências legais e como condição para que os municípios recebessem os recursos federais. Ou seja, produziu-se uma pilha de documentos sem a perspectiva de que seu conteúdo fosse implementado.

À margem de todo esse processo, as cidades brasileiras foram crescendo de forma desordenada, “fora da lei” nas palavras de Maricato (2000), sem qualquer controle ou legislação urbanística, impondo à grande parte da população um padrão perverso e excludente de moradia que reflete na baixa qualidade de vida na maioria das cidades.

Esse olhar para o passado se fez relevante para que se reconheça no presente dois aspectos distintos. O primeiro relaciona-se à herança da cultura conservadora e aos paradigmas tecnocráticos que ainda vigoram em muitos municípios brasileiros. O segundo vincula-se ao novo marco jurídico e institucional que direciona o planejamento urbano a ampliar a participação da sociedade na gestão das cidades, trazendo possibilidades e proposições com potencial transformador sobre as injustiças sociais que caracterizam o desenvolvimento urbano brasileiro.

Na atual conjuntura jurídica institucional, o Plano Diretor, nos termos dado pela CF/88 e referendado pelo Estatuto da Cidade, dispõe de uma gama de instrumentos regulamentados por lei federal para utilizar, com vistas a concretizar o referido processo de transformação. No entanto, conforme apresentado ao longo deste capítulo, tais instrumentos por si só não garantem a sua implementação, dependendo para tanto, de um conjunto de fatores.

Entre eles, destaca-se a necessidade de uma adequada formação dos quadros técnicos dos órgãos públicos responsáveis e o distanciamento da visão tecnocrática

que preponderou no passado. O diálogo com a sociedade, como um dos agentes com poder de decisão, é fator imperativo para a efetivação de uma gestão democrática participativa, com vistas ao enfrentamento dos desafios resultantes “de um legado de décadas de exclusão social” (SHVARBERG, 2011). Objetivando estimular a elaboração de Planos Diretores comprometidos com o Estatuto da Cidade, ressalta-se a participação do Ministério das Cidades no estímulo a práticas participativas de gestão e planejamento territorial.

Todo esse contexto foi abordado no âmbito da dissertação, para o entendimento tanto do quadro jurídico institucional do planejamento urbano brasileiro, no qual se inserem os Planos Diretores do DF, considerando toda uma história de exclusão social, quanto dos desafios referentes à efetiva implementação das diretrizes neles estabelecidas.

Na aproximação do tema desta pesquisa com o arcabouço normativo de que dispõe o poder público na produção do espaço, dois aspectos merecem destaque: a relação com a formação de novas áreas de centralidade e com a necessidade da articulação entre os Planos Diretores objetos do recorte empírico.

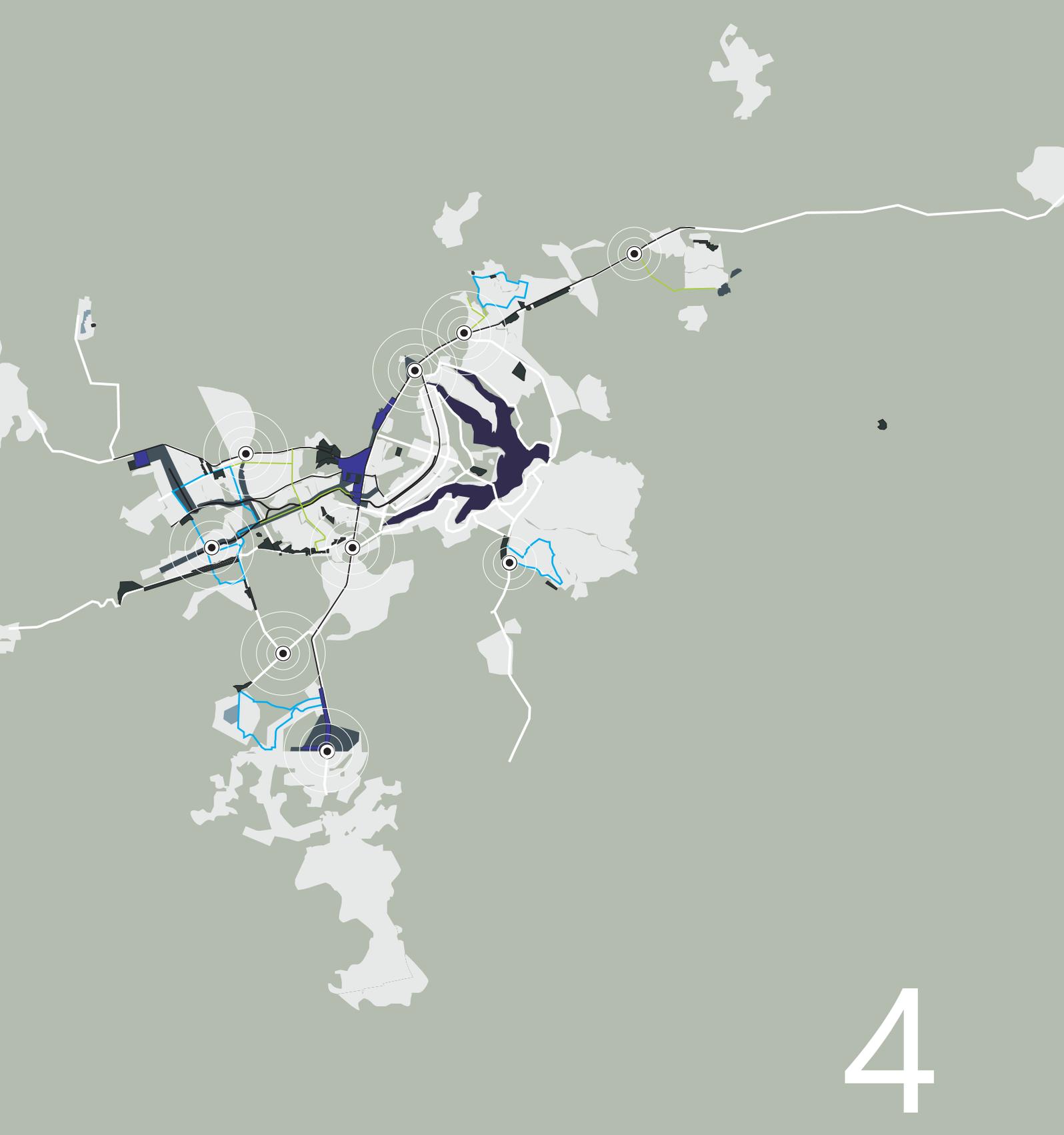
Quanto ao primeiro aspecto, observa-se a identificação de algumas diretrizes e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade que, por sua natureza de indução à reestruturação urbana, se apresentam como possíveis ferramentas a serem utilizadas com a finalidade de estimular a formação de novas áreas de centralidade. Para essa identificação, buscou-se relacionar os dispositivos do Estatuto com os elementos que definem áreas de centralidade, conforme a conceituação indicada no referencial teórico. O entendimento da constituição dessas áreas como direcionamento relevante no escopo dos Planos Diretores é reconhecido pelo Ministério das Cidades, ao associar os subcentros e a multicentralidade com o desenvolvimento econômico e à melhores condições da mobilidade urbana.

O segundo aspecto refere-se à apreensão de que a legislação dispõe de forma clara sobre a necessidade de integração das políticas setoriais com o planejamento urbano, tratando-se aqui da política de transporte e mobilidade, respaldando a investigação das diretrizes do PDOT/DF e do PDTU/DF desenvolvida no próximo capítulo. O reconhecimento da posição hierárquica do primeiro Plano em relação ao segundo, conforme apresentado no item 3.4, induz o direcionamento da pesquisa neste sentido. Esse aspecto também remete ao referencial teórico apresentado no capítulo 1, no que concerne à necessária associação entre os elementos que definem áreas de centralidade, considerando o reatamento desta associação nos referidos Planos.

Sendo este um estudo que tem como tema a análise de Planos Diretores, se fez importante destacar que o descompasso entre o discurso e a prática ainda é uma característica recorrente no planejamento urbano brasileiro. Constatação que pôde ser observada nos resultados da pesquisa realizada pela Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para a Implementação de Planos Diretores Participativos. Por mais que tenham ocorrido alguns avanços, possibilitados pela nova conjuntura política institucional e pelo suporte do Ministério das Cidades, ainda há muito a se fazer. Chama a atenção a continuação da fragmentação de políticas setoriais e a falta de comprometimento de alguns municípios com a aplicabilidade dos Planos, tanto com relação à ineficiência da regulamentação, quanto com a dissociação territorial dos instrumentos previstos, em desacordo com as diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade.

O entendimento dessa ambiguidade entre a importância conferida ao instrumento do Plano Diretor, considerado o documento que consolida o planejamento urbano, e a prática relativa ao processo de sua elaboração, sem o compromisso por parte do poder público com a sua plena execução, permite afirmar que o conteúdo do Plano Diretor não necessariamente garante a sua concretização.

A partir da apresentação dos diversos contextos que envolvem os Planos Diretores, o desenvolvimento da dissertação se encaminha para o objetivo principal da pesquisa, relativo à investigação da atuação do poder público do Distrito Federal frente a uma realidade urbana que reflete uma configuração espacial perversa do ponto de vista da segregação socioespacial. Para tanto, assumiu-se como meta a análise do PDOT/DF e do PDTU/DF quanto à formação de novas áreas de centralidade, aqui entendida como uma alternativa à constituição de uma distribuição urbana mais equilibrada e menos excludente.



4

**Análise das Diretrizes do PDOT e do PDTU  
Quanto à Formação de Áreas de Centralidade**

#### 4. ANÁLISE DAS DIRETRIZES DO PDOT/DF E DO PDTU/DF QUANTO À FORMAÇÃO DE ÁREAS DE CENTRALIDADE EM BRASÍLIA

A abordagem do presente capítulo se traduz no objetivo principal da pesquisa, representando a consolidação de todo o conteúdo até aqui apresentado. Assim sendo, a análise das diretrizes do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT/DF e do Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal – PDTU/DF, referente à formação de áreas de centralidade em Brasília, se desenvolve considerando os fundamentos abaixo relacionados:

- a **centralidade**, historicamente vinculada aos centros urbanos, pode ser redefinida na formação de novas áreas de centralidade a partir da constituição dos elementos que as sustentam: a concentração de atividades diversificadas, os fixos, e a acessibilidade, os fluxos;
- a **caracterização da centralidade de Brasília**, analisada a partir de dados empíricos referentes às variáveis: número de empregos, relacionados à concentração de atividades, e geração de viagens e sistemas de transportes, relacionados à acessibilidade; apresenta, através dos resultados dos referidos dados, a proporção da polaridade do Plano Piloto e demonstra como direcionamentos de novas centralidades ou subcentralidades, as RA's Taguatinga, Ceilândia, SIA e Gama;
- os **Planos Diretores**, nos termos dados pela CF/88 e pelo Estatuto da Cidade<sup>76</sup>, são entendidos como peças chave para o desenvolvimento urbano, desde que elaborados e implementados de forma eficaz; considerando ainda a necessária articulação com as políticas setoriais, destacando-se aqui a política de transportes.

O entendimento de tais questões orienta a pesquisa no sentido de identificar o papel da política urbana do DF frente à excessiva centralidade do Plano Piloto<sup>77</sup>, a partir da análise das diretrizes dos Planos Diretores que remetem aos elementos que sustentam áreas de centralidade, os fixos e os fluxos.

Para alcançar a meta proposta apresenta-se de início os Planos selecionados, a partir de duas escalas. Na primeira, faz-se uma abordagem macro, envolvendo as

---

76 Conforme preconizado no Artigo 39 do Estatuto da Cidade: "A propriedade urbana cumpre a sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art 2º desta Lei".

77 Por concentrar mais de 45% dos empregos formais do DF, atraindo diariamente um grande contingente populacional que se origina dos núcleos periféricos e municípios do entorno, conforme abordado no capítulo 2.

referências históricas e a contextualização das versões atuais de cada um. Na segunda, procura-se estabelecer uma aproximação do conteúdo dos Planos Diretores ao tema da pesquisa, identificando nos objetivos e diretrizes gerais direcionamentos relativos à centralidade, à integração entre as políticas urbanas e de transportes e à área de abrangência de cada um.

Com vistas a uma análise comparativa sistematizada, foram definidas quatro variáveis, quais sejam: a) o contexto no qual os termos centralidades e subcentralidades, e suas variações, são utilizados; b) a consideração da área metropolitana na abrangência das diretrizes propostas; c) a referência de um Plano em relação ao outro; e d) as diretrizes específicas, ações e projetos propostos quanto ao uso e à ocupação do solo e ao transporte urbano e mobilidade, relacionados à centralidade; a partir das quais é feita a confrontação entre o PDOT e do PDTU.

#### **4.1. O PAPEL DOS PLANOS URBANOS NA CONFIGURAÇÃO URBANA DE BRASÍLIA**

Este item apresenta a trajetória dos Planos Territoriais do DF, com o objetivo de resgatar diretrizes implementadas ao longo do tempo, com destaque para os direcionamentos de expansão urbana que refletiram na caracterização da sua centralidade.

O processo de planejamento territorial do DF se inicia a partir do próprio Relatório do Plano Piloto de Lucio Costa, que orientou a construção e implantação de Brasília no Planalto Central.

Do ponto de vista da organização territorial, considera-se como primeira referência legal o Decreto nº 163/1962 que dispôs sobre a necessidade de disciplinar as áreas rurais e urbanas do território<sup>78</sup>. (MANCINI, 2008)

Em 1970, foi elaborado pela empresa PLANIDRO o Plano Diretor de Águas, Esgotos e Controle da Poluição, que embora apresentasse uma abordagem sanitária, consistiu numa primeira proposta geral de zoneamento do Distrito Federal. O destaque desse Plano refere-se à recomendação da não ocupação dos espaços livres na bacia do Paranoá, estabelecendo sobre ela uma zona de proteção que não deveria ser adensada, sendo inclusive fixado um limite populacional. Essa determinação se tornou

---

78 O Decreto Federal nº 163/62 divide as terras do Distrito Federal em a) Área Metropolitana (compreendida pela bacia formadora do rio Paranoá, circunscrita pela Estrada Parque do Contorno – EPCT, isto é, dentro dos limites da então faixa sanitária), b) Área das Cidades-Satélites; e c) Área Rural, que abrangia toda a superfície restante do território (MANCINI, 2008).

uma premissa básica no planejamento do Distrito Federal e influenciou os Planos posteriores.

O Plano Estrutural de Organização Territorial do DF – PEOT, aprovado em 1978, caracterizou-se por uma proposta de reordenação espacial, estabelecendo áreas de expansão e a minimização gradativa da estrutura polinucleada e desarticulada dos núcleos existentes, com vistas à diminuição dos custos sociais dos transportes e de infraestrutura. Destinou como eixo preferencial para a expansão da mancha urbana o vetor sudoeste, ao longo do eixo formado por Taguatinga / Ceilândia / Gama. Restringiu a ocupação nas bacias dos rios São Bartolomeu e Descoberto e a da bacia do Paranoá.

O Plano de Ocupação Territorial – POT, de 1985, consolida as propostas do PEOT, ratificando o vetor sudoeste como favorável à expansão e a restrição da ocupação dos núcleos urbanos situados à montante dos rios São Bartolomeu e Descoberto. Embora não tenha sido homologado por questões de descontinuidade política, destaca-se por estabelecer um zoneamento baseado nas características físicas do território, tais como, naturais, rurais e urbanas; instaurando a tradição dos macrozoneamentos no planejamento urbano do Distrito Federal.

No ano seguinte é elaborado o Plano de Ocupação e Uso do Solo – POUSO, que redefiniu pontos menores do macrozoneamento do POT. Confirmou o não adensamento do Plano Piloto e manteve a preocupação com a ocupação das bacias do Paranoá, do Descoberto e do São Bartolomeu, imprimindo medidas restritivas em resposta às ocupações irregulares. Instituiu a exigência de Estudos de Impacto Ambiental antes de intervenções urbanísticas.

Em 1987, através do Relatório Brasília Revisitada, Lucio Costa apresenta a complementação urbanística do Relatório Inicial, não referenciando, porém, o planejamento global do território. Contrariando as diretrizes até então estabelecidas, propõe a ocupação da bacia do Paranoá, destacando seis possíveis áreas de expansão nas adjacências do Plano Piloto, dentre as quais hoje se situam o Setor Sudoeste, a Vila Planalto e o Paranoá, além do Setor Noroeste, em implantação. O documento foi de grande impacto para Brasília por possibilitar a ocupação de novos espaços na região do Plano Piloto.

No mesmo ano, baseado no documento “Brasília 57/85, do plano piloto ao Plano Piloto”, o Instituto de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN) propõe o tombamento do Conjunto Urbanístico de Brasília, abrangendo o Plano Piloto, o

Cruzeiro, as Quadras Octogonais, o Sudoeste e a Candangolândia. A cidade é inscrita na Lista de Bens Patrimônio da Humanidade, pela UNESCO, ratificando a grande importância das premissas modernistas estabelecidas no Relatório Inicial de Lucio Costa (SEDUMA, 2009).

Após a promulgação da Constituição Federal de 1988 que, conforme apresentado no capítulo 3 da dissertação, tornou obrigatória a elaboração de um Plano Diretor para toda a cidade com mais de 20 mil habitantes, foi elaborado, em 1992, o primeiro Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) do Distrito Federal. O PDOT/92 reforça as diretrizes de ocupação estabelecidas nos Planos anteriores com relação aos direcionamentos de expansão urbana, consolidando a bipolaridade entre o Plano Piloto e Taguatinga. Assume ainda, a conurbação entre as referidas áreas, o Guará, Ceilândia e Samambaia, reforçando-a com a indicação da linha do metrô como eixo estruturador, e com a localização de Águas Claras. Entre outras inovações apresentadas pelo PDOT/92, ressalta-se a necessidade da elaboração dos Planos Diretores Locais<sup>79</sup> (PDL) e a participação da comunidade por meio de Conselhos Locais de Planejamento.

Com vistas à adequação do PDOT/92 às disposições da Lei Orgânica do Distrito Federal (LODF), homologada em 1993, foi iniciado em 1995 o processo da sua revisão. A aprovação da Lei Complementar nº 17/1997 instituiu o PDOT/97. O Plano confirmou o eixo oeste/sudoeste como de ocupação prioritária, tendo em vista a otimização dos investimentos em infraestrutura, e reconheceu a necessidade de monitoramento e controle do vetor nordeste/sudeste, onde ocorria a maioria das ocupações irregulares sob a forma de loteamentos clandestinos.

O PDOT/97 merece destaque com relação à formação de áreas de centralidade, por induzir à autonomia das RA's do Distrito Federal, propondo a consolidação de centros locais dotados de equipamentos e serviços com possibilidade de reduzir a dependência do Plano Piloto. Nesse sentido, estabelece a criação do Programa de Implantação do Centro Regional<sup>80</sup> na confluência de Taguatinga, Ceilândia e Samambaia, "com a função de equilibrar e compartilhar com o Plano Piloto a centralidade do DF"; e do Programa de Implantação de Áreas de Desenvolvimento

---

79 Cumpre ao PDL a definição de parâmetros de uso e ocupação do solo para o núcleo urbano do DF a que se refere.

80 O projeto elaborado para o Centro Regional contemplava a implantação de atividades que ampliariam as oportunidades econômicas e sociais para a região, incluindo a instalação do Centro Administrativo do Governo do Distrito Federal. A expectativa era de que essas atividades viessem a fomentar o desenvolvimento urbano, propiciado ainda pela acessibilidade proporcionada pela linha do metrô. Sua localização e diretrizes de ocupação foram detalhadas nos Planos Diretores Locais dos citados núcleos urbanos, abrangendo suas respectivas áreas centrais (CAVALCANTE, 2009).

Econômico<sup>81</sup> (ADE), “com o objetivo de disponibilizar, em curto prazo, áreas para a instalação de atividades econômicas, como instrumento de indução ao desenvolvimento econômico” (DF, LC nº 17/1997, Art.36). Apesar da clara intenção de fomentar o processo de descentralização das atividades produtivas e dos empregos, as ações propostas no PDOT/97 não surtiram o efeito esperado, enfatizando-se a não implementação do Centro Regional.

Visando à adequação às determinações do Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, que representou uma nova ordem urbanística para a execução da política urbana, inclusive quanto ao conteúdo mínimo do Plano Diretor, o GDF deu início, em 2005, ao processo de revisão do PDOT/97.

Com a promulgação da Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009, o Distrito Federal passou a dispor de um novo PDOT, incorporando instrumentos urbanísticos e de gestão democrática, conforme preconizado no Estatuto da Cidade. O PDOT/2009 apresenta ainda ações relativas ao tratamento do processo de ocupação irregular do solo e ao desenvolvimento urbano, que neste caso envolve a questão da descentralização da estrutura urbana da metrópole por meio da dinamização dos núcleos urbanos periféricos.

De uma forma geral, os Planos Diretores de Ordenamento Territorial do DF, elaborados num novo contexto jurídico institucional, substituem os Planos eminentemente territoriais, se constituindo em instrumentos de planejamento voltados ao modelo de Plano integrado, incluindo além do macrozoneamento do território, diretrizes e propostas de programas e projetos que envolvem as políticas setoriais.

A leitura dos Planos Territoriais do DF remete à relação da configuração urbana com os direcionamentos estabelecidos, principalmente no que se refere ao resguardo do Plano Piloto do processo de expansão urbana e à ocupação do eixo oeste/sudoeste como prioritária devido ao favorecimento em relação às condições ambientais. É importante destacar, que as restrições impostas às APA's do São Bartolomeu e do Paranoá constantes nos Planos não inibiram a ocupação de assentamentos ilegais.

O tombamento do Plano Piloto, símbolo da capital federal, que o mantém distante do adensamento e que acentua a sua condição de centro valorizado, assim como, a referida priorização dos direcionamentos de crescimento voltados para o vetor oeste/sudoeste refletem a centralidade de Brasília, reforçada pelos Planos sucessivos.

---

81 Associado ao Programa de Desenvolvimento Econômico Integrado e Sustentável do DF - PRÓ-DF e PRÓ-DF II, conforme apresentado no capítulo 2 da dissertação.

O centro urbano consolidado, que se caracteriza como a área menos densa, concentra o maior número de atividades produtivas e se constitui na área mais acessível da cidade, se configurando como o grande polarizador dos demais núcleos urbanos que compõem o DF. Por outro lado, os populosos núcleos urbanos do vetor oeste/sudoeste, conforme as análises dos dados empíricos apresentadas no capítulo 2, despontam, ainda que de forma incipiente, como importantes eixos de atividades a serem considerados nas propostas que intencionam a formação e/ou o reforço de áreas de centralidades periféricas.

As informações até aqui expostas objetivaram descrever os Planos Territoriais que nortearam o crescimento de Brasília e, conseqüentemente, a sua centralidade, como forma de introduzir as análises que se seguem referentes ao atual Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal, principal instrumento da política urbana do Governo do Distrito Federal.

Segundo a Secretaria de Habitação, Regularização e Desenvolvimento Urbano do DF<sup>82</sup> (SEDHAB), o PDOT/DF é “o instrumento básico da política territorial e de orientação aos agentes públicos e privados que atuam na produção e gestão das localidades urbanas, de expansão urbana e rural do território do Distrito Federal”.

Em virtude de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade<sup>83</sup> que incidiu sobre 60 artigos do PDOT/2009, a maioria por vício de iniciativa<sup>84</sup>, algumas alterações, homologadas em 2012, foram incorporadas na conformação do Plano vigente. Assim sendo, a base de análise do item 4.5 refere-se às diretrizes do PDOT/DF, Lei Complementar n° 803, de 25 de abril de 2009, com as alterações indicadas na revisão consolidada na Lei Complementar n° 854, de 15 de outubro de 2012.

#### **4.1.1. Legislação Complementar ao PDOT/DF**

A Lei Orgânica do Distrito Federal estabeleceu como instrumentos básicos das políticas de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano, o PDOT/DF, para todo o território, e os Planos Diretores Locais (PDL), para os núcleos urbanos e de expansão urbana. Dentre as trinta e uma RA's que compõem o DF, apenas sete dispõem de PDL devidamente aprovado, são elas: Sobradinho (LC, n°56/97), Taguatinga (LC, n°90/98), Candangolândia (LC, n°97/98), Ceilândia (LC, n°314/00),

82 Em [www.sedhab.gov.br](http://www.sedhab.gov.br), acessado em dezembro de 2012.

83 ADI n° 2009 00 2 017552-9 – TJDF, Diário de Justiça de 31/05/2010.

84 Em decorrência de terem sido propostos pelo poder legislativo, quando na verdade se constituem em matéria de competência do poder executivo.(BARREIRO, J.L. Vício de iniciativa no processo legislativo municipal. Em [www.direitopublico.com.br/artigos](http://www.direitopublico.com.br/artigos), acessado em julho/2013).

Samambaia (LC, nº370/2001), Gama (LC, nº728/06) e Guará (LC, nº733/06). A atual composição dos núcleos urbanos torna complexa a dotação de instrumentos de regulação para cada um deles, além de que, o planejamento territorial do DF requer áreas de estudo mais abrangentes do que a unicidade de cada RA.

Com vistas à elaboração de um novo modelo de planejamento territorial, a emenda nº 49/2007, à Lei Orgânica do Distrito Federal, estabeleceu como instrumentos complementares ao PDOT/DF: a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília (PPCUB), os Planos de Desenvolvimento Local, entre outros, compondo um sistema legislativo de desenvolvimento urbano e territorial<sup>85</sup> (SEDUMA, 2009).

Cabe ressaltar, que os dispositivos dos PDL's existentes continuam a vigorar naquilo que não contradiz às diretrizes do PDOT vigente, visto que os novos instrumentos propostos, ou estão em processo de aprovação, caso da LUOS (que revogará os PDL's) e do PPCUB, ou sequer foram elaborados, caso dos Planos de Desenvolvimento Local.

A relevância dessa abordagem, no âmbito da pesquisa, refere-se à influência das diretrizes dos PDL's e posteriormente da LUOS e dos Planos de Desenvolvimento Local na formação de áreas de centralidade. Os parâmetros urbanísticos relativos ao uso e à ocupação do solo, tais como: alterações de destinações de uso, de coeficientes de aproveitamento e de gabarito, podem induzir à reconfiguração de determinada localidade de forma a promover a concentração de atividades diversificadas.

Os Planos de Desenvolvimento Local serão aplicados às Unidades de Planejamento Territorial<sup>86</sup>, que se referem a uma reorganização territorial proposta pelo PDOT/2009, pela agregação de Regiões Administrativas que guardem similaridade e algum grau de dependência de infraestrutura viária e de equipamentos e serviços urbanos. Tal agregação propicia a integração e o desenvolvimento regional (SEDUMA, 2009).

---

85 A LUOS sistematizará os parâmetros para o controle do uso e ocupação do solo, inclusive os índices urbanísticos não indicados no PDOT, abrangendo o conjunto das áreas urbanas, exceto as localidades inseridas na poligonal de tombamento, que terá a sua regulação quanto ao uso e ocupação do solo definida no PPCUB. Os Planos de Desenvolvimento Local, referem-se às Unidades de Planejamento Territorial – divisão do território proposta pelo PDOT/2009 – que serão desenvolvidos para permitir a definição e planificação de obras públicas, resultando em estratégias de ação, diretrizes e projetos (SEDUMA, 2009).

86 As Unidades de Planejamento Territorial dividem-se em: Central – Brasília, Cruzeiro, Candangolândia e Sudoeste/Octogonal; Central Adjacente I – Lago Sul, Lago Norte, Park Way e Varjão; Central Adjacente II – SIA, SCIA, Núcleo Bandeirante, Riacho Fundo, Guará, Águas Claras e Vicente Pires; Norte – Sobradinho, Sobradinho II e Planaltina; Oeste – Taguatinga, Ceilândia, Samambaia e Brazlândia; Sul – Recanto das Emas, Gama, Santa Maria e Riacho Fundo II; e Leste – Paranoá, São Sebastião, Jardim Botânico e Itapoã (SEDUMA, 2009). Obs.: a RA Fercal ainda não havia sido instituída quando desta agregação.

#### **4.2. O PLANO DIRETOR DE TRANSPORTE URBANO E MOBILIDADE DO DF (PDTU/DF)**

Os Planos de Transporte se constituem num instrumento de planejamento bastante empregado na gestão de transporte urbano das grandes cidades, principalmente após a década de 70. Segundo Kneib (2008), a visão predominante dos problemas relacionados aos transportes, predominante na época, recaía sobre os modos motorizados, fazendo com que os Planos se concentrassem em proposições de infraestrutura viária e de transporte coletivo. As diretrizes elaboradas objetivavam fazer frente a um acelerado processo de urbanização e de crescimento populacional do país (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2007).

Conforme abordado no capítulo 3 da pesquisa, o Plano Diretor de Transporte e Mobilidade ganhou força regulamentar a partir de 2001, quando o Estatuto da Cidade estabeleceu a obrigatoriedade da sua elaboração para as cidades com mais de 500 mil habitantes, e mais recentemente, com a aprovação da Política Nacional de Mobilidade, em 2012, que amplia essa obrigatoriedade. Os novos marcos jurídicos preconizam que os Planos de Transporte passem a contemplar, além dos aspectos relacionados aos modos motorizados, a priorização da mobilidade sustentável, enfatizando os modos não motorizados, e a importância do seu papel na organização dos espaços urbanos e de circulação, com o objetivo de propiciar condições adequadas ao acesso amplo e democrático da população a todo o território.

O primeiro Plano Diretor de Transporte Urbano do Distrito Federal foi elaborado em 1979 por meio de um convênio celebrado entre o Ministério dos Transportes e a Secretaria de Planejamento da Presidência da República. A executora dos trabalhos foi a Empresa Brasileira de Planejamento de Transportes (GEIPOT), que contou com a participação de outros órgãos: o Instituto de Planejamento Econômico e Social (IPEA), a Empresa Brasileira dos Transportes Urbanos (EBTU) e a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU) (ST, 2010).

A área de estudo foi definida com base na linha limítrofe do Distrito Federal, excluindo, porém, a RA Brazlândia face à pequena relevância de seus movimentos diários registrados na ocasião. O documento reconhecia os princípios do Plano original de Brasília e buscava reforçar a estrutura de ocupação indicada no PEOT. Propôs ainda, um aumento da atratividade do sistema de transporte público, principalmente no Plano Piloto (ST/DF, 2010).

Por falta de renovação das orientações propostas, o Plano ficou defasado no tempo e na realidade urbana, fazendo-se necessária a realização de novas pesquisas para a atualização dos cenários e o estabelecimento de novas diretrizes e princípios de transporte, acessibilidade e mobilidade, demandados pela condição do Plano Diretor de Transporte como um dos instrumentos de orientação da política urbana.

O PDTU/DF vigente foi aprovado pela Lei nº 4.566/2011, que homologa os estudos e resultados constantes no Relatório Técnico elaborado pela Secretaria dos Transportes do GDF, finalizado em 2010. Segundo a Secretaria dos Transportes do GDF (2010:8), “o PDTU/DF é um dos componentes do Brasília Integrada<sup>87</sup> e se constitui em um importante instrumento no processo de planejamento, por definir diretrizes e políticas estratégicas para a gestão dos transportes urbanos pelo GDF”.

O referido Relatório Técnico contempla, a partir de estudos de tendências de crescimento e de necessidades de deslocamento, diretrizes e recomendações para a adoção de medidas que objetivem garantir condições adequadas de acessibilidade e mobilidade para a população (ST/DF, 2010). O documento é dividido em 10 capítulos dedicados à: introdução, caracterização da área de estudo e dos sistemas de transportes e mobilidade, estudos de demanda, diagnóstico dos sistemas de transportes e mobilidade, cenários prospectivos, concepção e simulação das alternativas, análise das alternativas propostas, detalhamento da alternativa recomendada e recomendações.

Diferentemente do PDOT/DF que apresenta um recorrido histórico que permite estabelecer uma relação entre as diretrizes indicadas ao longo do tempo e a configuração urbana de Brasília, a descontinuidade e a longa distância temporal entre o PDTU/DF/1979 e o PDTU/DF/2011 dificultam a mesma comparação.

Apresentados os Planos Diretores objetos da investigação, os itens que se seguem avançam na direção do objetivo principal da pesquisa referente à análise das diretrizes neles proposta, quanto à formação de áreas de centralidade em Brasília.

---

87 O Programa de Transporte Urbano do DF, Brasília Integrada, tem como objetivo geral promover a mobilidade no DF. AS ações propostas possuem foco na implantação de uma nova concepção de operação do sistema de transporte público coletivo, fundamentada na ideia de integração entre itinerários de ônibus – ônibus – metrô. As intervenções físicas contextualizam-se como um meio de viabilizar o modelo de gestão.

### 4.3. OBJETIVOS E DIRETRIZES GERAIS DO PDOT/DF E DO PDTU/DF

Este item se propõe a uma primeira aproximação do foco principal da pesquisa, verificando, a partir dos objetivos e diretrizes gerais estabelecidos nas legislações do PDOT/DF e do PDTU/DF, indicativos que se relacionem com a integração entre as políticas urbanas, com a centralidade e com a abrangência territorial, considerando a dimensão metropolitana de Brasília.

#### 4.3.1. Objetivos e Diretrizes Gerais do PDOT/DF

Conforme mencionado no item 4.2, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal vigente refere-se à Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009, atualizada pela Lei Complementar nº 854 de 15 de outubro de 2012.

Enfatiza-se de início, que o PDOT determina no parágrafo 1º do Art.5º que os Planos setoriais do Governo do Distrito Federal, na sua elaboração ou revisão, deverão se adequar aos dispositivos nele estabelecidos, confirmando a sua posição de referência para os demais Planos.

A leitura dos objetivos gerais do PDOT/DF já permite uma apreensão dos direcionamentos que se seguem, destacando-se no contexto do tema da presente análise:

- a melhoria da qualidade de vida da população e redução das desigualdades socioespaciais;
- o fortalecimento do Plano Piloto como Patrimônio Cultural da Humanidade;
- a descentralização de atividades referente à distribuição mais justa e equilibrada entre locais de emprego, equipamentos urbanos e comunitários e das moradias, e à promoção do desenvolvimento de novas centralidades no DF;
- a promoção da mobilidade urbana e rural de forma a garantir a circulação por todo o DF;
- a integração da política de ordenamento territorial com as demais políticas setoriais que atuam no território do DF e dos municípios limítrofes;
- o reconhecimento da necessidade de gestão compartilhada e de articulação da promoção do desenvolvimento territorial e econômico do DF, com o desenvolvimento metropolitano e regional.

Percebe-se, de antemão, que a maioria dos objetivos do PDOT/DF envolve o tema da centralidade. O fortalecimento do Plano Piloto como área tombada direciona a análise no sentido de se supor que a intenção é a de manter o centro consolidado resguardado do processo de expansão urbana, mantendo-se a baixíssima densidade populacional.

A descentralização de atividades se apresenta como um tema relevante, sendo elencados em vários incisos, objetivos a ela relacionados, demonstrando o reconhecimento dos problemas decorrentes da excessiva centralidade do Plano Piloto. Com esta consideração, o Plano reforça a necessidade do equilíbrio entre localização de empregos, equipamentos urbanos e comunitários; e explicita claramente como um dos objetivos: “a promoção do desenvolvimento de novas centralidades no território do Distrito Federal” (DF, LC n°803/2009, inciso XII, Artigo 8°). Observa-se neste contexto, a abordagem acerca das desigualdades socioespaciais que caracterizam a configuração espacial de Brasília.

Comparecem ainda entre os objetivos gerais, os temas relativos à mobilidade urbana, à integração entre as políticas setoriais e à área metropolitana, que remetem à indicação de que há no PDOT direcionamentos referentes a tais assuntos.

#### **4.3.2. Objetivos e Diretrizes Gerais do PDTU/DF**

O Capítulo I da Lei n°4566/2011, relativo aos objetivos gerais do Plano, estabelece no Artigo 1° que se regem por ela as normas gerais básicas para a implementação do PDTU/DF, em consonância com o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT/DF) e com o Estatuto da Cidade.

Dentre os objetivos e diretrizes gerais dispostos na referida Lei, destacam-se no contexto proposto:

- o estabelecimento de políticas estratégicas para a gestão dos transportes urbanos, planejamento e execução, no âmbito do DF e do entorno;
- a eficiência na prestação dos serviços mediante rede de transporte coletivo que articule os seus diferentes modais, garantindo condições adequadas de mobilidade e acessibilidade<sup>88</sup> para a realização das atividades que a vida moderna impõe;

---

88 A referida Lei associa mobilidade urbana ao conceito de sustentabilidade, definindo-a como o resultado de um conjunto de políticas de transporte e circulação que visem proporcionar o acesso amplo e democrático ao espaço urbano e rural, priorizando os modos de transporte coletivo e não motorizados de forma efetiva, socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável. A acessibilidade é considerada na Lei, como a humanização dos espaços públicos e dos

- a prioridade para os transportes coletivos e para os não motorizados, em detrimento aos modos motorizados individuais;
- o acesso amplo e democrático ao espaço urbano e rural;
- a articulação com as políticas públicas, sobretudo com as políticas de desenvolvimento urbano;
- a implantação do sistema viário estruturador em consonância com o estabelecido no Relatório Técnico do PDTU, com os instrumentos de política urbana, com o PDOT e com os Planos Locais;
- o tratamento especial na inserção de Polos Geradores de Viagens (PGV)<sup>89</sup>, por meio da instituição de instrumentos legais que promovam a adequada acessibilidade aos empreendimentos, garantindo a mobilidade de todos os usuários, bem como, o desempenho operacional seguro e eficaz dos sistemas viários e dos transportes

Por se tratar de um Plano de caráter setorial, os objetivos dispostos no PDTU são mais específicos, voltados às questões de mobilidade sustentável, integração modal e acessibilidade a todo o território. No âmbito do tema da pesquisa, todas essas considerações são relevantes, na medida em que configurarem facilidades de deslocamentos que induzam ou consolidem áreas de centralidade.

Observa-se entre as diretrizes estabelecidas no PDTU, a articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e particularmente com o PDOT. Nesse sentido, a Lei nº4566/2011 determina que compete à Secretaria de Estado de Transportes, órgão responsável pela gestão do PDTU, desenvolver instrumentos legais que integrem o Sistema de Transporte Público Coletivo do DF<sup>90</sup> (STPC) em consonância com o PDTU e com o PDOT, que constituem parte do processo contínuo e integrado de planejamento e integração setorial.

Na conotação relativa aos Polos Geradores de Viagens, que por suas características podem conformar áreas de centralidade, percebe-se que as ações do PDTU estão mais voltadas ao impacto que podem causar na circulação urbana do entorno do que

---

serviços de transporte, estabelecendo-se condições para que sejam utilizados com segurança, equidade, economia e autonomia total ou assistida. (DF, Lei 4.566/2011, I e II, § único, Art.2º).

89 Também chamados de Polos Geradores de Tráfego. No Distrito Federal, o decreto nº 26.048/05 conceitua Polo Gerador de Tráfego como a edificação, ou conjunto de edificações, cujo porte, natureza e oferta de bens ou serviços criam uma situação de complexidade com interferências no tráfego do entorno e grande demanda por vagas de estacionamento ou de garagem (ST/2010).

90 Os serviços de transporte público coletivo são classificados em Básico e Complementar. O Básico compreende linhas do modo rodoviário e metroviário, podendo operar mediante integração física, tarifária e operacional. O Complementar, linhas do modo rodoviário, atendendo a segmentos específicos de usuários (ST, 2010).

propriamente com relação à indução da formação ou consolidação das referidas áreas.

A vinculação das diretrizes gerais do PDTU com o tema da centralidade está explícita no Capítulo V da Lei 4566/2011, referente ao transporte público coletivo, ao dispor como um dos direcionamentos para a instituição da rede viária básica estrutural do transporte coletivo:

*a implantação de eixos estruturais de transporte coletivo, a médio e longo prazo, interligando-se as Regiões Administrativas e municípios do Entorno com a área central de Brasília e demais polos centralizadores e priorizando-se a circulação do transporte coletivo, mediante a utilização de faixas exclusivas e prioritárias e a expansão do modo ferroviário, além de ciclovias e infraestrutura de apoio à população usuária. (DF, Lei nº4.566/2011, II, Art.17).*

Nessa abordagem, os eixos de transporte estão relacionados à sua função de interligação entre os polos de centralidade e não como indutores de novas áreas. Porém, ao tratar das premissas que condicionaram a caracterização do ambiente institucional demandada para a elaboração do PDTU a ST/DF (2010) destacou entre outros aspectos:

*a necessidade de deslocamentos vista como consequência da distribuição e da densidade de ocupação e do uso da malha urbana e o sistema viário e de transportes tidos como fortes indutores dessa distribuição, fazendo com que a mobilidade urbana seja, ao mesmo tempo, causa e consequência do desenvolvimento econômico e social. (ST, 2010:48).*

A colocação acima ratifica a intrínseca relação entre sistemas de transporte e uso do solo, coadunando-se com a conceituação referente à reciprocidade entre fixos e fluxos apresentada no item 1.3 do capítulo 1 da dissertação.

A apresentação dos objetivos e diretrizes gerais relacionados neste item visou proporcionar uma ampla apreensão do que preconizam os Planos Diretores objetos da presente investigação.

Considerando que o objetivo a ser alcançado na pesquisa refere-se à análise das diretrizes do PDOT e do PDTU relativas ao tema da centralidade urbana, o item a seguir descreve as variáveis selecionadas com vistas à sistematização da comparação entre os Planos, envolvendo abordagens que se julga serem relevantes no contexto proposto.

#### 4.4. DEFINIÇÃO DAS VARIÁVEIS DE ANÁLISE

Este item apresenta as variáveis selecionadas para a análise comparativa entre as diretrizes do PDOT e do PDTU, no que concerne à formação e/ou consolidação de áreas de centralidade, com vistas a alcançar os objetivos propostos na pesquisa.

Entre as diretrizes dos dois Planos, são destacadas aquelas que se associam aos elementos que definem áreas de centralidade, conforme conceituado no capítulo 1 desta dissertação, quais sejam, a concentração de atividades, os fixos e a acessibilidade, os fluxos.

Considerando o tema da existência ou não de articulação entre o PDOT e o PDTU, a pesquisa também busca identificar abordagens dispostas nos dois Planos que remetam a qualquer relação entre eles, ou às matérias sobre as quais dispõem, tais como, direcionamentos de ocupação do território e aos transportes e à mobilidade urbana.

Apesar do recorte territorial se referir ao quadrilátero do Distrito Federal, a vinculação dos municípios do entorno goiano, principalmente daqueles que compõem a área metropolitana<sup>91</sup>, com a centralidade em Brasília enseja a verificação de como as diretrizes dos Planos abrangem essa dimensão, como forma de investigar se as ações propostas estabelecem a mesma base territorial.

Assim sendo, define-se como variáveis de análise no contexto proposto, os seguintes itens:

**a) Abordagem do tema da centralidade e/ou das subcentralidades:**

Refere-se à análise dos termos com que o PDOT e o PDTU tratam o tema em questão, observando-se ainda se apresentam alguma definição ou identificação de áreas com tais características.

**b) Abordagem da área metropolitana:**

Verificação de como os Planos abordam a dimensão metropolitana de Brasília e se abrangem o entorno goiano como área de influência.

---

91 Segundo Schvarsberg (no prelo), os que constituem fronteira nos 360° do DF.

- c) Menção de um Plano ao outro, ou das matérias das respectivas competências, no sentido de integração de diretrizes ou como premissas a serem adotadas, principalmente em questões que envolvam o tema da centralidade:**

Verificação de como o PDOT aborda o PDTU e vice e versa, principalmente quanto à integração entre as diretrizes estabelecidas no que se refere ao tema da centralidade e/ou dos elementos que a conforma.

- d) Diretrizes, ações e projetos propostos quanto ao uso e à ocupação do solo e aos transportes urbanos e mobilidade, relacionados à centralidade:**

Descrição e análise das principais diretrizes, projetos e ações propostos no PDOT e no PDTU que remetam à descentralização de atividades e ao provimento de acessibilidade como indutor ou consolidador dessa ocupação.

Apresentadas as variáveis de análise, o item a seguir se constitui no desenvolvimento do objetivo principal proposto nesta pesquisa.

#### **4.5. ANÁLISE DAS DIRETRIZES DO PDOT/DF E DO PDTU/DF QUANTO À FORMAÇÃO DE NOVAS ÁREAS DE CENTRALIDADE EM BRASÍLIA**

Conforme mencionado no item 4.1 e no item 4.2, o atual Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal refere-se à Lei Complementar nº 803 de 25 de abril de 2009, atualizada pela Lei Complementar nº 854, de 15 de outubro de 2012; e o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do DF, à Lei nº 4566/2011 que homologa o Relatório Técnico elaborado pela Secretaria de Transportes do GDF, finalizado em 2010.

A apresentação aqui desenvolvida se constitui na análise do nível de articulação entre as diretrizes dos referidos Planos Diretores, focalizando o tema da centralidade urbana, a partir das variáveis apresentadas no item 4.4. Buscou-se reconhecer nos objetivos, diretrizes e propostas contidos nos Planos, intenções voltadas à formação de áreas de concentração de atividades diversificadas e à criação ou fortalecimento de acessibilidade para estas áreas.

As variáveis estão relacionadas na sequência colocada no item 4.4, como se segue:

**a) Abordagem do tema da centralidade e/ou subcentralidades:**

O tema da centralidade é abordado no PDOT em várias proposições. Entre os objetivos gerais descritos no Artigo 8º, destaca-se a utilização da expressão “novas centralidades”. Apenas como observação, lembrando o exposto no capítulo 1 da dissertação, Tourinho (2007) não concorda com a utilização desta expressão, visto que, segundo a autora, não existem “velhas centralidades”. Observação a parte, entende-se como intenção do Plano o desenvolvimento de novas áreas de centralidade.

O que se percebe na utilização dos termos centralidade e subcentralidade no contexto do PDOT, é que o primeiro está relacionado a atividades que tendem a exercer influência sobre outras localidades, e o segundo, a atividades destinadas a atender às demandas do seu entorno mais próximo.

Apesar do PDOT não apresentar o que considera como definição dos referidos termos, assume claramente a necessária articulação entre concentração de atividades e acessibilidade para a formação de áreas de centralidades ou de subcentralidades, na medida em que associa as estratégias de descentralização propostas, aos eixos viários existentes.

No PDTU, a identificação de níveis de influência é menos objetiva, visto que o Plano utiliza termos variados para se referir a polos de atração da população, enquanto centralidades. O próprio termo “PGV”, mencionado no subitem 4.3.2, é utilizado ao designar a RA Taguatinga como “centro polarizador alternativo” por possuir vários PGV’s aglomerados próximos às principais vias de tráfego. Cita ainda a RA Ceilândia como “macropolo regional” por também possuir vários PGV’s e concentração de comércio ao longo das principais avenidas.

Em outra abordagem, relativa a cenários prospectivos, o PDTU define o Plano Piloto como centro primaz e relaciona a formação de subcentralidades com a possibilidade de crescimento do número de empregos em determinados núcleos urbanos, em consonância com os dados indicados no referido cenário. A variável número de empregos também foi utilizada para a identificação de locais de concentração de atividades na caracterização da centralidade de Brasília, desenvolvida no capítulo 2.

Observa-se nas colocações acima dispostas, que apesar de não haver uma padronização dos termos utilizados no próprio PDTU, e nem dele com o PDOT, existe nos dois Planos uma coerência quanto à definição de áreas de centralidade, por vinculá-las a atividades aglomeradas próximas a eixos de circulação.

De uma forma geral, o PDOT utiliza os termos em questão de forma mais sistematizada, indicando estratégias específicas para áreas destinadas a centralidades e a subcentralidades. O PDTU não apresenta diferenciações entre os termos utilizados.

**a) Abordagem da área metropolitana:**

Conforme tratado no capítulo 2 da pesquisa, o processo de expansão de Brasília extrapolou os limites do Distrito Federal, constituindo a atual Área Metropolitana. Segundo a CODEPLAN/DF<sup>92</sup>, tal aglomerado envolve, além das trinta e uma Regiões Administrativas do Distrito Federal, dez municípios do entorno goiano, os quais mantêm uma intensa relação de dependência dos empregos e serviços ofertados no DF, principalmente no Plano Piloto, resultando num grande número de viagens diárias nessa direção.

Na análise comparativa entre os Planos, percebe-se que o PDOT não define a delimitação da dimensão metropolitana considerada nas suas propostas. Cita os municípios do entorno goiano como áreas de influência das suas diretrizes de descentralização de atividades sem fazer correspondências específicas, exceto, quando indica como áreas de abrangência do Polo Multifuncional 8 (detalhado adiante), os municípios de Novo Gama, Valparaíso de Goiás e Cidade Ocidental.

No Capítulo X, do Título II, dedicado ao tema da integração com os municípios limítrofes, o PDOT descreve que “o desenvolvimento integrado com os municípios limítrofes dependerá do desenvolvimento de planos, programas e projetos conjuntos, firmados entre o Governo do Distrito Federal e as prefeituras, a partir de consórcios públicos”<sup>93</sup> (DF, LC n° 803/09, Art. 57). No parágrafo 2º, referindo-se a questões de saneamento ambiental, determina prioridade de ações sobre as cidades de Águas Lindas de Goiás, Santo Antônio do Descoberto, Novo Gama, Valparaíso de Goiás, Cidade Ocidental e Planaltina de Goiás, sem, no entanto, esclarecer os limites geográficos da sua atuação.

No caso do PDTU, a abrangência metropolitana é claramente exposta, inclusive no título do Relatório Técnico (ST/DF, 2010): Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal e do Entorno. O Plano define como seu campo de atuação, além do DF, os municípios de Águas Lindas de Goiás, Santo Antônio do Descoberto, Novo Gama, Cidade Ocidental, Luziânia, Valparaíso de Goiás, Formosa e Planaltina.

92 Em [www.codeplan.df.gov.br](http://www.codeplan.df.gov.br). Acessado em fevereiro de 2013

93 Em julho de 2013 foi criado um Consórcio de Manejo de Resíduos Sólidos e Drenagem Pluvial entre o DF e Goiás.

Neste contexto, vale ressaltar que dentre as ações propostas na alternativa indicada no Relatório Técnico do PDTU (ST/DF, 2010), para o sistema de transporte e mobilidade do DF, está incluída a integração tarifária e operacional entre as linhas de transporte coletivo dos municípios limítrofes abrangidos pelo Plano e o STPC/DF.

Tem-se, portanto, que o PDTU assume a dimensão metropolitana nas suas diretrizes e recomendações de forma bem mais específica do que o PDOT, e propõe como modelo de gestão, no contexto da integração do STPC/DF com os serviços de transporte semiurbano por ônibus originados dos municípios abrangidos, o convênio ou o consórcio.

**c) Menção de um Plano ao outro, ou das matérias das respectivas competências, no sentido de integração de diretrizes ou como premissas a serem consideradas, principalmente em questões que envolvam o tema da centralidade:**

Apresentou-se ao longo da pesquisa que a articulação entre a concentração de atividades e a acessibilidade é fator preponderante na constituição de áreas de centralidade e que a análise do seu rebatimento nas diretrizes do PDOT e do PDTU se constitui no objetivo principal desta pesquisa. Assim sendo, busca-se aqui identificar como os Planos se referenciam e se há indícios de que um utilizou as premissas do outro em direcionamentos relacionados ao tema proposto.

No Título II, destinado às diretrizes setoriais para o território, o PDOT traz como tema do Capítulo III, o sistema de transporte, o sistema viário e de circulação e da mobilidade. Define acessibilidade como “possibilidade e condição de acesso amplo e democrático ao espaço urbano e ao sistema de transporte”; e mobilidade como “resultado de um conjunto de políticas públicas que visa proporcionar o acesso amplo e democrático aos espaços urbanos e rurais, por meio da priorização dos modos não motorizados e coletivos de transporte, evitando a segregação espacial e promovendo a inclusão social” (DF, LC nº803/09, III e IV, Art.17).

O PDOT estabelece que a Rede Estrutural de Transporte Coletivo tem como função propiciar os deslocamentos da população entre as principais localidades do território, considerando diferentes modalidades e capacidade, segundo a seguinte macro-hierarquia: **vias primárias** – vias prioritárias, utilizadas para o transporte coletivo de alta capacidade, incluindo nessa classificação o sistema metroviário; **vias secundárias** – utilizadas para o transporte coletivo de alta e média capacidade, interligando-se à rede viária primária, com prioridade sobre a de menor capacidade; e

**vias terciárias** - utilizadas para o transporte coletivo de média capacidade, destinadas à integração de localidades internas aos núcleos urbanos, interligando-se à rede secundária.

No capítulo acima mencionado, o PDOT refere-se ao Plano Diretor de Transporte como instrumento de planejamento que consolida as diretrizes para o transporte e a mobilidade do Distrito Federal, indicando diretrizes para o seu conteúdo mínimo, dentre as quais se destacam: a política de transporte para o DF, considerando os princípios de sustentabilidade e promovendo a mobilidade da sua população; a identificação da Rede de Transporte Coletivo, considerando a prioridade desta modalidade, a descrição de ações que garantam a acessibilidade universal ao sistema de transporte; a definição de formas de integração entre instituições de planejamento e o gerenciamento e operação do sistema de transporte e de planejamento urbano (DF, LC nº803/2009, I, II, III e IV do Art.17).

Vale salientar que essa abordagem foi desenvolvida no âmbito do PDOT/2009, época em que o PDTU estava em elaboração. Apesar do PDOT ter passado por um processo de atualização em 2012, sua revisão não acrescentou nenhum comentário acerca do PDTU já aprovado em 2011. De onde se conclui que não há relação das diretrizes de ordenamento territorial do PDOT, inclusive nas estratégias de intervenção viária (apresentadas adiante), que tenham tido como referência premissas estabelecidas no PDTU.

Conforme apresentado no subitem 4.3.2 deste capítulo, a Lei °4566/2011 que aprovou o PDTU dispõe já no seu Capítulo I a implementação do PDTU em consonância com o PDOT.

Seguindo o disposto na referida Lei, nas várias etapas que precedem a consolidação da alternativa recomendada no Relatório Técnico do PDTU (ST/DF, 2010), o PDOT é citado como premissa, tanto com relação às limitações impostas pelo zoneamento, quanto pelas diretrizes propostas.

De forma mais explícita, na análise dos cenários prospectivos tendenciais<sup>94</sup>, uma das fases do estudo, o PDTU cita a revitalização das Áreas Econômicas e os Polos Multifuncionais, algumas das ações propostas no PDOT, como possíveis fomentadores de descentralização nos horizontes temporais considerados pelo Plano, 2010 e 2020.

---

94 Para as projeções futuras, o PDTU analisa os cenários territoriais e demográficos sob dois aspectos. O primeiro refere-se ao tendencial, no qual admite-se a manutenção das tendências atuais de ocupação do território. O segundo, não se baseia em tendências claramente observadas, mas em pressupostos. Funciona com uma espécie de anti-cenário tendencial.

Diante do exposto, cabe confirmar na análise da variável “d” se fica claro que o desenvolvimento do estudo que resultou nas proposições do PDTU pautou-se nas diretrizes do PDOT, principalmente no que se refere à formação de áreas de centralidade.

**d) Diretrizes específicas, ações e projetos propostos quanto ao uso e à ocupação do solo e aos transportes urbanos e mobilidade, relacionados à centralidade:**

A variável aqui analisada se constitui no objeto principal deste item, por apresentar os direcionamentos de ordenamento territorial e de transportes e mobilidade que efetivamente impactam na consolidação e/ou na formação de áreas de centralidade.

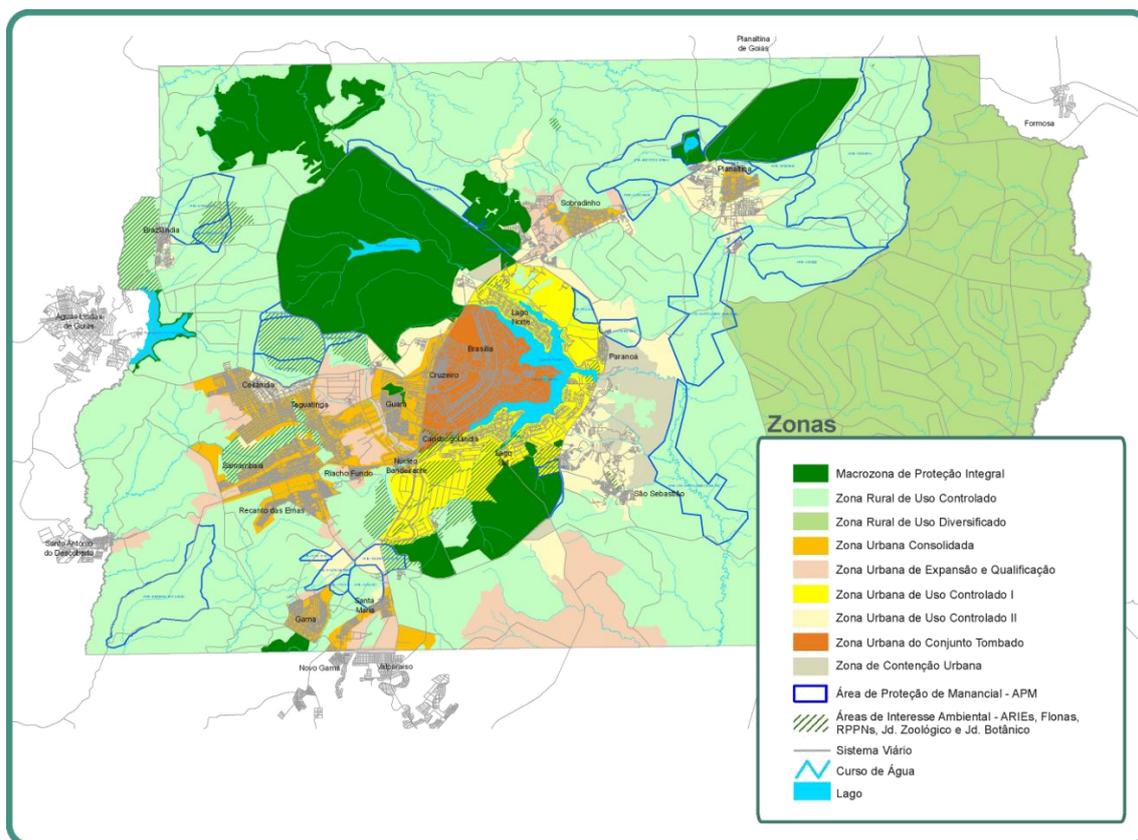
Conforme já mencionado, a leitura dos objetivos e diretrizes gerais do PDOT já permite à análise identificar o reconhecimento da necessária condução a uma distribuição espacial mais equilibrada e justa, relacionada à localização de moradias, trabalho, estudo, serviços, lazer, etc., frente à excessiva centralidade do Plano Piloto de Brasília. Esta intenção está claramente colocada como um dos objetivos do Plano, quando se refere à promoção do desenvolvimento de novas centralidades.

No caso do PDTU, apesar dos objetivos e diretrizes gerais da legislação não indicarem direcionamentos envolvendo áreas de centralidade, o Relatório Técnico (ST/DF, 2010) destaca a importância do sistema viário e de transportes como indutores da distribuição e da densidade de ocupação e uso da malha urbana.

Intencionando uma didática mais clara, discorre-se de início sobre as questões macro que envolvem os objetos desta variável, relativos a cada Plano, para em seguida abordá-los de forma mais específica.

O macrozoneamento e o zoneamento, estabelecidos pelo PDOT nos Capítulos I e II do Título III, que abrange a organização do território, traduzem-se na conformação de diversas parcelas do território destinadas a ocupações específicas. O macrozoneamento identifica o uso principal do solo dividindo-o em urbano, rural e de proteção integral. A análise aqui proposta refere-se à macrozona urbana, ilustrada no Mapa 5.

Mapa 5. Macrozona Urbana



Os direcionamentos descritos para cada zona da macrozona urbana se apresentam como indicativos que impactam na centralidade, na medida em que restringem, permitem ou induzem o processo de expansão urbana em determinadas áreas do DF.

Entre as diversas zonas constituídas, as restrições à urbanização associam-se, principalmente, às questões de ordem de preservação do patrimônio cultural e ambiental. Neste perfil encaixam-se a Zona Urbana do Conjunto Tombado<sup>95</sup>, que corresponde à poligonal de tombamento do conjunto urbano de Brasília; as Zonas Urbanas de uso Controlado I<sup>96</sup> e II<sup>97</sup> e a Zona de Contenção Urbana<sup>98</sup>.

95 Nesta zona, o uso e a ocupação do solo devem respeitar as normas que tratam das definições, critérios e restrições estabelecidos para a preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília, tombado como Patrimônio Histórico Nacional e reconhecido com Patrimônio Cultural da Humanidade pela UNESCO (DF, LC nº 803/2009, §1º do Artigo.66). Por se tratar do centro político, econômico, social e cultural do DF e centro político nacional, essa zona urbana centraliza as atividades administrativas, grande parte dos serviços e dos equipamentos urbanos regionais.

96 Nesta zona, o uso urbano deve ser compatível com as restrições relativas à sensibilidade ambiental e à proximidade com o Conjunto Urbano Tombado. A sua maior parte está inserida nas Áreas de Proteção Ambiental (APA) do Lago Paranoá e das bacias do Gama e Cabeça de Veado (DF, LC nº 803/2009, Artigos 68 e 69). Não está totalmente consolidada, apresentando áreas em processo de ocupação.

97 Nesta zona, as restrições impostas à ocupação relacionam-se à sua sensibilidade ambiental e pela proteção dos mananciais destinados ao abastecimento de água (DF, LC nº 803/2009, Artigo 70). Apresenta áreas de ocupação irregular, sendo que alguns dos assentamentos estão em processo de regularização.

98 Esta zona é composta por áreas urbanas localizadas nas fronteiras com as áreas rurais, nas quais a restrição à ocupação corresponde à criação de uma zona de amortecimento entre o uso urbano mais intenso e a Zona Rural de Uso Controlado (DF, LC nº 803/2009, Artigo 76).

Já as Zonas Urbanas identificadas como Consolidadas compreendem os núcleos urbanos implantados ou em processo de implantação. Os direcionamentos de ocupação nessas Zonas referem-se ao desenvolvimento das suas potencialidades, tanto com relação ao incremento das dinâmicas internas, quanto à melhoria da acessibilidade e à interação com áreas vizinhas. Nesse sentido, as diretrizes estabelecidas no PDOT indicam a promoção do uso diversificado, de forma a otimizar o transporte público e a oferta de emprego, assim como, a utilização da infraestrutura urbana e dos equipamentos públicos.

Tais diretrizes evidenciam as Zonas Consolidadas como possibilidades de criação e/ou fortalecimento de áreas de centralidade, principalmente quando se considera a implantação de atividades diversificadas compatibilizadas com os eixos de transportes públicos, entre os quais destaca-se o metrô e a Via EPIA. Conforme ilustrado no Mapa 5, os núcleos urbanos que correspondem à Zona Urbana Consolidada estão mais concentrados nos eixos oeste e sudoeste.

A Zona Urbana de Expansão e Qualificação reúne algumas áreas anteriormente determinadas para o uso rural, enfatizando-se as que sofreram processo de ocupação urbana mediante a implantação de assentamentos informais. São locais predominantemente habitacionais que necessitam de intervenções visando a sua qualificação, agregando ainda, espaços destinados à urbanização futura. A relevância dessa Zona quanto à centralidade urbana está relacionada ao fato de que, conforme indicado no Mapa 5, corresponde a áreas que se localizam entre os núcleos consolidados. Por serem áreas propensas à expansão, podem ser ocupadas tanto pela concentração de atividades, com a intenção de que se tornem novas áreas de centralidade, quanto pela manutenção do caráter residencial, e neste último caso, se conformarem como áreas de abrangência de regiões vizinhas com vocação para assumir um papel de polarização do seu entorno.

Quanto ao uso e à ocupação do solo urbano, tema do Capítulo VI do Título II do PDOT, apresenta-se, entre as diretrizes preconizadas, aquelas que podem influenciar na constituição de centralidades, quais sejam: o estabelecimento de áreas urbanizadas mais compactas no território<sup>99</sup>; a urbanização estruturada ao longo das principais infraestruturas de conexão, com o aumento das densidades demográficas ao longo da rede viária estrutural; e evitar a segregação de usos, promovendo a sua flexibilização, de modo a reduzir os deslocamentos e equilibrar a distribuição dos

---

<sup>99</sup> Estruturas mais compactas tendem a gerar maiores concentrações de pessoas próximas à centralidades, fator fundamental na viabilidade de um sistema de transporte coletivo eficiente.

locais de emprego e trabalho no DF (DF, LC n°803/2009, I, II e IV, Art. 37). Percebe-se nessas diretrizes, a relação da distribuição do uso e ocupação do solo com os deslocamentos, como ação necessária à uma distribuição espacial mais equilibrada, principalmente no que se refere aos locais de emprego e moradia.

Dentre os parâmetros básicos da ocupação do solo, chama-se atenção para os coeficientes de aproveitamento básico e máximo, já mencionados no capítulo 3 da pesquisa. A diferença de índice entre os dois parâmetros é objeto de outorga onerosa dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, também expostos no capítulo 3. Segundo o PDOT, por se relacionar a propostas de adensamento de um determinado local, a definição de coeficiente de aproveitamento máximo considera a hierarquia viária, a infraestrutura urbana disponível, a localização dos centros e subcentros locais, praças e áreas econômicas. Ou seja, trata-se de uma previsão de alteração quantitativa do uso do solo que, dependendo do tipo de ocupação indicada, pode ser utilizada para induzir ou consolidar áreas de centralidade.

Na análise do PDTU, a apresentação macro abrange os aspectos gerais sobre a alternativa recomendada para o sistema de transportes do DF e do entorno.

As ações estabelecidas referem-se à implantação de tratamento prioritário para o transporte coletivo nos principais eixos de transporte do DF, a implantação do metrô leve (VLT) ou faixa exclusiva para ônibus na via W3 no Plano Piloto, o aumento da capacidade operacional do metrô e a abertura de seis novas estações, e a implementação da integração operacional e tarifária no DF e nas linhas do entorno.

Para a concretização de tais ações, o Plano define para cada um dos eixos determinados - Oeste, Sul, Sudoeste, Norte, Leste e Central - intervenções viárias (incluindo o metrô) e de transportes públicos.

De uma forma geral, as intervenções recomendadas para as principais vias consistem na implantação de faixas exclusivas ou preferenciais para o transporte coletivo, adjacentes a canteiros centrais, no aumento da caixa da via e do número de faixas de rolamento e/ou na criação de vias marginais, e no tratamento das interseções.

Para o transporte público coletivo, o modelo operacional proposto considera que o STPC/DF funcionará de forma integrada, sendo a rede composta por corredores

estruturantes, com linhas troncais<sup>100</sup> (rodoviária e ferroviária) alimentadas por um grupo de linhas alimentadoras<sup>101</sup> (ST/DF, 2010).

De cada eixo estruturante partem linhas troncais para os principais destinos no Distrito Federal, como a rodoviária do Plano Piloto ou outros terminais de integração. A integração operacional e tarifária permite que o usuário utilize mais de uma linha com o pagamento de uma tarifa de integração (ST/DF, 2010).

Dessa forma, o PDTU objetiva direcionar ações e projetos que atendam ao Distrito Federal e aos oito municípios do entorno que fazem parte do Plano, no que se refere à acessibilidade promovida pelos meios de transportes.

O PDTU aponta ainda, diretrizes para os modos não motorizados, relativas à implantação de ciclovias em todos os eixos estabelecidos. Conforme explicado no capítulo 2 da pesquisa, tais modos de transporte não se configuram como objetos de análise, visto que não se relacionam de forma relevante aos deslocamentos entre os núcleos urbanos.

A partir do exposto, o foco da pesquisa se volta para as ações e projetos específicos do PDOT e do PDTU no que concerne à compatibilização entre as diretrizes que envolvem direcionamentos de concentração de atividades, os fixos e acessibilidade, relativa aos fluxos.

Na análise do PDOT vigente, percebe-se uma grande ênfase ao processo de descentralização dos empregos e das atividades produtivas, já intencionado desde o PDOT/1997.

As propostas de condução a novas áreas de centralidade estão dispostas no Plano da seguinte forma:

No Capítulo V do Título II, que aborda como uma das diretrizes setoriais o desenvolvimento econômico, especifica a constituição de Áreas Econômicas.

Nos Capítulos IV, do Título III, que se refere às estratégias de ordenamento territorial, apresenta na Seção I, Estratégia de Dinamização de Espaços Urbanos; na Seção III, Estratégia de Estruturação Viária e na Seção IV, a Implantação de Polos Multifuncionais.

---

100 Têm origem nos terminais de integração ou nos pontos de controle, com serviços expressos, semiexpressos e paradores. A frota de veículos proposta para o modo rodoviário é composta por veículos de capacidade média e grande. No modo ferroviário, o metrô conforma a linha tronco.

101 Alimentam as linhas troncais, seja nos terminais, estações de transferência ou em qualquer ponto de parada, uma vez que a integração prevista é do tipo temporal aberta.

As Áreas Econômicas se destinam à implantação de centros de negócios e polos de atividades econômicas, ao incentivo da produção industrial não poluente, à diversificação de atividades e qualificação de áreas que exerçam o papel de centralidades urbanas, considerando ainda, a instalação de empreendimentos de grande porte nos eixos de articulação e integração com os municípios goianos limítrofes ao Distrito Federal. Vinculam-se a programas governamentais de desenvolvimento econômico<sup>102</sup>, objetivando a oferta de emprego e geração de renda para a população do DF e do entorno, a qualificação urbana, a articulação institucional e a formação de parcerias público-privadas (DF, LC n°803/2009, Artigo 34).

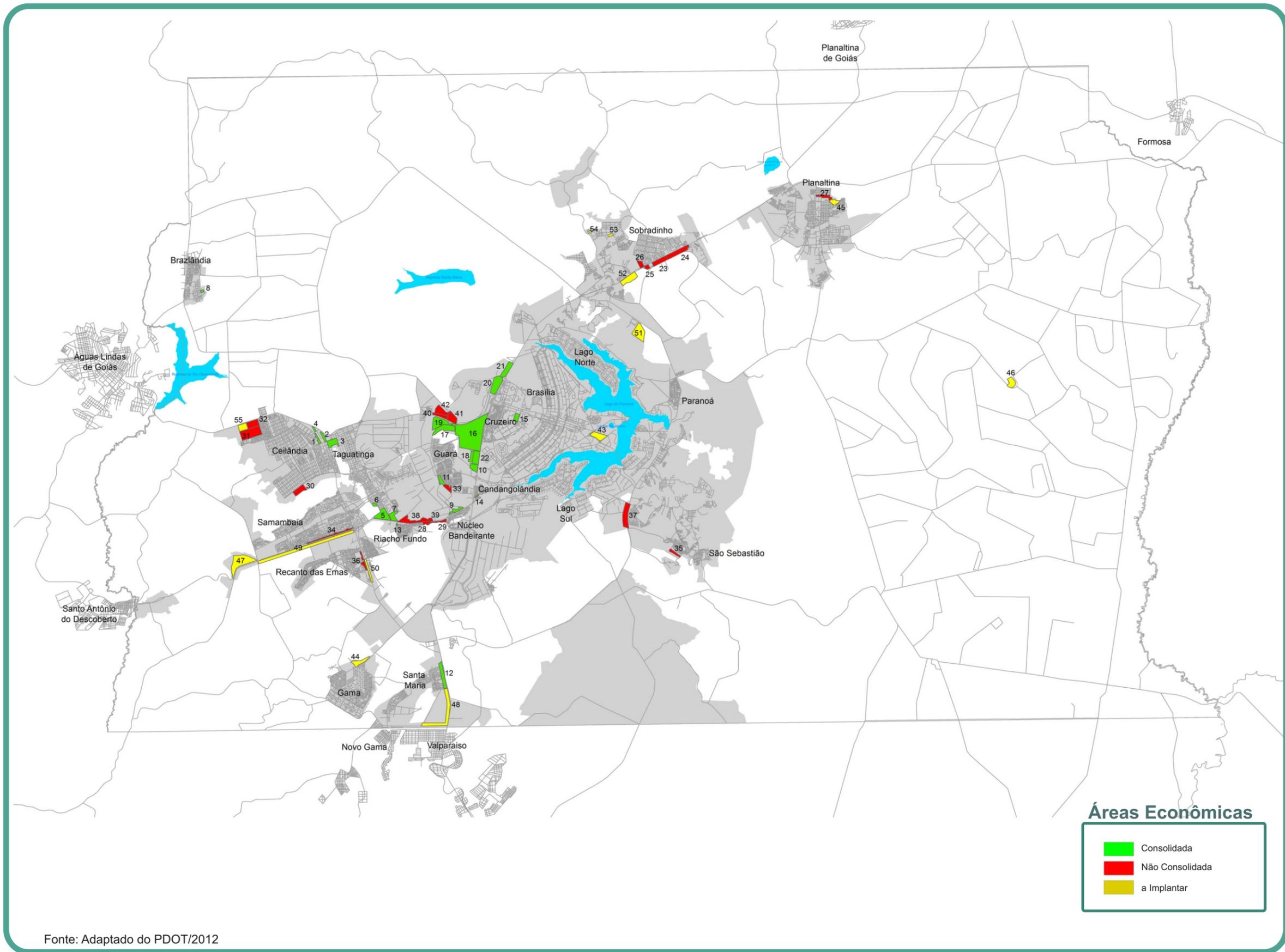
Englobam as Áreas de Desenvolvimento Econômico (ADE)<sup>103</sup>, os polos de desenvolvimento econômico, os polos tecnológicos, entre outros, sendo delimitadas e classificadas de acordo com o seu nível de consolidação. A indicação da delimitação e classificação das Áreas Econômicas estão apresentadas no Mapa 6 e no Quadro 1, relacionadas numericamente.

---

102 PRÓ-DF e PRÓ-DF II, conforme citado capítulo 2 e no item 4.2 deste capítulo.

103 Relacionadas ao Programa de Implantação de Áreas de Desenvolvimento Econômico (ADE) citado no item 4.2, referindo-se às diretrizes do PDOT 1997.

Mapa 6 . Áreas Econômicas



Quadro 1. Áreas Econômicas

ÁREAS ECONÔMICAS CONSOLIDADAS			
TIPO	REGIÃO ADMINISTRATIVA	ÁREAS ECONÔMICAS	
CONSOLIDADAS - apresentam infraestrutura implantada, nas quais se objetiva um melhor aproveitamento das condições locacionais, edificações e de acessibilidade.	RA III - Taguatinga	01- Setor de desenvolvimento Econômico do Setor "M" Norte	
		02- Setor de Oficinas H Norte	
		03- Quadra Industrial – QI	
		04- Setor Auxiliar de Garagem, oficinas e Comércio Afim – SAGOCAN	
		05- CSG	
		06- Setor de Oficinas Sul	
		07- QS 9	
	RA IV - Brazlândia	08- Setor de Oficinas	
	RA VIII - Núcleo Bandeirante	09- Setor de Indústria Bernardo Sayão – SIBS	
	RA X - Guará	10- Setor de Áreas Isoladas – SAIS	
		11- Setor de Oficinas do Guará – SOF Guará	
	RA XIII - Santa Maria	12- Área de Desenvolvimento Econômico de Santa Maria	
	RA XVII - Riacho Fundo	13- Quadras de Oficinas do Riacho Fundo – SOF Riacho Fundo	
	RA XIX - Candangolândia	14- Quadras de Oficinas da Candangolândia - QOF	
	RA XXII - Sudoeste	15- Quadras Mistas do Sudoeste – QMSW	
		16- Setor de Indústria e Abastecimento - SIA	
		17- Setor de Inflamáveis – SIN	
		18- Setor de Oficinas Sul – SOF Sul	
		19- Setor de Transportes Rodoviários de Cargas – STRC	
		20- Setor de Abastecimento e Armazenagem – SAA	
		21- Setor de Oficinas Norte – SOF Norte	
		22- Setor de Garagens e Concessionárias de Veículos – SGCV	
ÁREAS ECONÔMICAS NÃO CONSOLIDADAS			
TIPO		REGIÃO ADMINISTRATIVA	ÁREAS ECONÔMICAS
NÃO CONSOLIDADAS - áreas parcialmente implantadas, com deficiências de infraestrutura, comércio e serviços, nas quais se pretende a sua consolidação		RA V – Sobradinho	23- Setor de Desenvolvimento Econômico de Sobradinho
			24- Subzona Industrial 1A – SZI 1A
			25- Subzona Industrial 1B – SZI 1B
			26- Subzona Industrial 4 – SZI 4
		RA VI – Planaltina	27- Setor de Desenvolvimento Econômico de Planaltina
	RA VIII - Núcleo Bandeirante	28- Setor Placa da Mercedes – 1ª Etapa	
		29- Setor Placa da Mercedes – 2ª Etapa	
	RA IX – Ceilândia	30- Área de Desenvolvimento Econômico Centro Norte	
		31- Setor de Indústria da Ceilândia	
	RA X – Guará	32- Setor de Materiais de Construção	
	RA XII – Samambaia	33- Polo de Modas	
	RA XIV – São Sebastião	34- Área de Desenvolvimento Econômico Sul de Samambaia	
	RA XV – Recanto das Emas	35- Área de Desenvolvimento Econômico de São Sebastião	
	RA XVI – Lago Sul	36- Área de Desenvolvimento Econômico recanto das Emas	
		37- Polo Verde	
	RA XX – Águas Claras	38- Área de Desenvolvimento Econômico de Águas Claras	
		39- Área de Desenvolvimento Econômico do Núcleo Bandeirante	
	RA XXV – SCIA	40- Setor Complementar de Indústria e Abastecimento SCIA Q 2, 10 e 13	
41- Setor Complementar SCIA 2ª Etapa			
42- Setor Complementar 3ª Etapa			
ÁREAS ECONÔMICAS A IMPLANTAR			
TIPO	REGIÃO ADMINISTRATIVA	ÁREAS ECONÔMICAS	
A IMPLANTAR - definidas para a instalação de atividades econômicas por meio dos programas de desenvolvimento	RA I- Brasília	43- Polo de Ciência, Tecnologia e Saúde do Distrito Federal	
	RA II – Gama	44- Setor de Múltiplas Atividades	
	RA VI – Planaltina	45- Áreas de Desenvolvimento Econômico de Planaltina	
		46- Polo Agroindustrial do Rio Preto	
	RA XII - Samambaia	47- Polo de Conhecimento	
	RA XIII - Santa Maria	48- Área Econômica Meireles	
	RA XV – Recanto das Emas	49 - Polo Atacadista	
	RA XXI – Riacho Fundo II	50- Área de Desenvolvimento Econômico do Riacho Fundo II – 2ª e 3ª etapas	
	RA XVIII – Lago Norte	51- Setor de Alta Tecnologia do Distrito Federal – SAT	
	RA XXVI – Sobradinho II	52- Subzona Industrial 3 – SZI 3	
53- Subzona Industrial 5 – SZI 5			
RA IX – Ceilândia	54- Subzona Industrial 6 – SZI 6		
	55- Área de Desenvolvimento Econômico Descoberto		

Fonte: Adaptado do PDOT/2012

As estratégias de ordenamento territorial representam de uma forma ainda mais específica os direcionamentos do PDOT referentes às centralidades urbanas. No Artigo 104, o Plano define um conjunto de intervenções de estruturação do território, baseado, entre outros elementos, na consolidação de novas centralidades de forma a reduzir a segregação socioespacial e a estabelecer relações com os municípios limítrofes.

Dentre as Estratégias de Ordenamento Territorial previstas, destaca-se aqui a Dinamização de Espaços Urbanos, a Implantação de Polos Multifuncionais e a Estruturação Viária (DF, LC n°803/2009, I, VI e III do Art.105).

Quanto à estratégia de dinamização de espaços urbanos, disposta na Seção I, o PDOT/DF descreve:

*A estratégia de dinamização está voltada à configuração de novas centralidades, promovendo o desenvolvimento urbano, econômico e social e a indução do crescimento local e regional, mediante a diversificação do uso do solo, a implantação de centros de trabalho e renda e a melhoria dos padrões de mobilidade e acessibilidade, observada a capacidade de suporte socioeconômica e ambiental do território (DF, LC n°803/2009, Art.106).*

As Áreas de Dinamização propostas estruturam-se com base no conceito de polos, relativo à aglomeração de atividades urbanas com grande potencial de atratividade; e de eixos, áreas de intervenção situadas ao longo dos grandes corredores de circulação da produção e dos fluxos urbanos. A delimitação indicada para tais áreas corresponde a espaços onde estão estabelecidas, ou onde existe previsão para estabelecer, atividades econômicas e fluxos regionais e metropolitanos com importância estratégica para o DF.

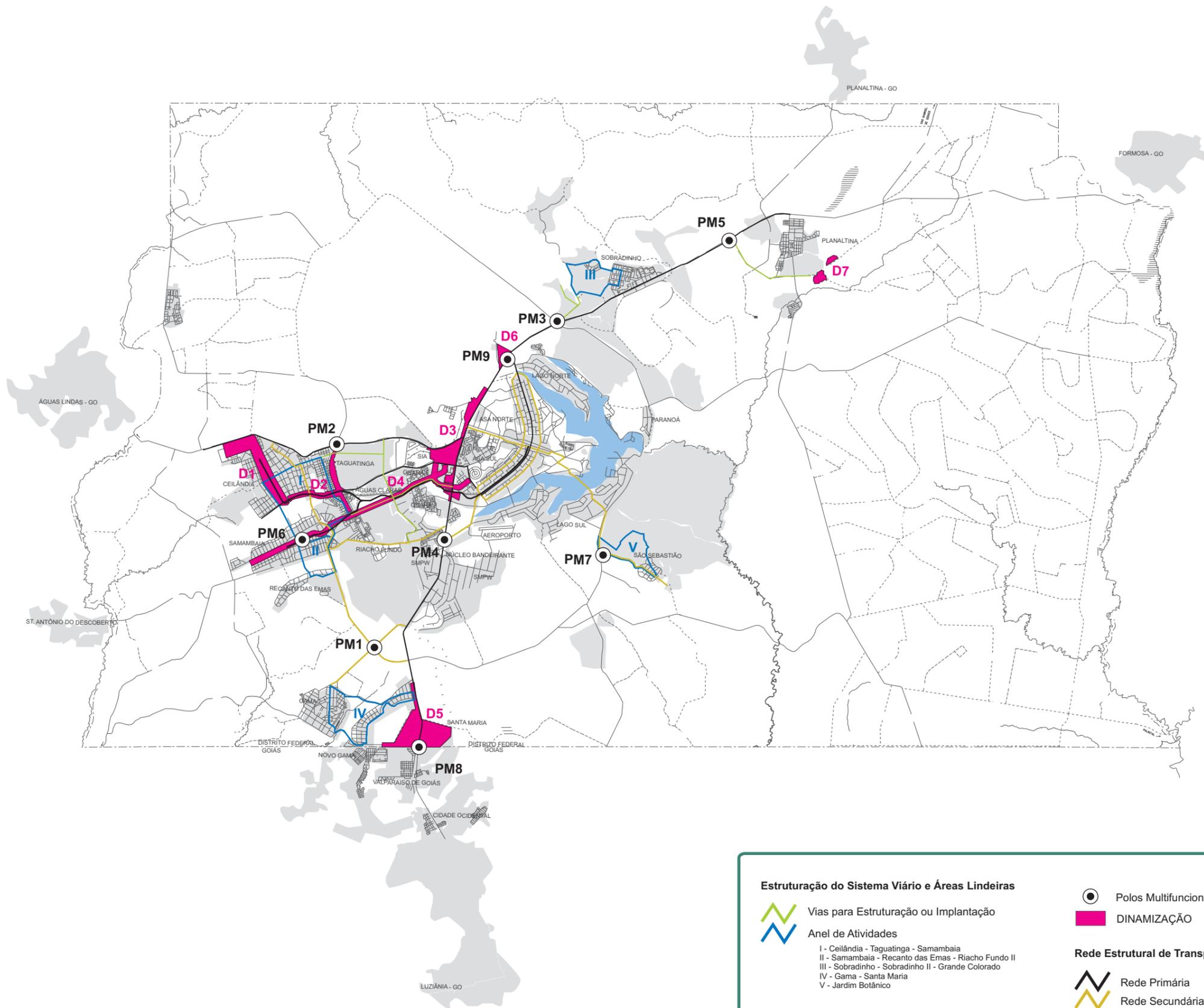
O PDOT propõe a utilização dos instrumentos da Outorga Onerosa do Direito de Construir e das Operações Urbanas Consorciadas, preconizados no Estatuto da Cidade e descritos no capítulo 3 desta pesquisa, para a exequibilidade das Áreas de Dinamização (DF, LC n°803/2009, Artigos 175 e 186).

Com vistas à implementação de estratégias de dinamização, alguns parâmetros urbanísticos foram alterados em determinados lotes na região da EPIA, tais como: aumento do coeficiente de aproveitamento máximo, destinação para uso comercial e aumento da altura máxima da edificação.

As áreas definidas para estratégias de dinamização estão indicadas no Mapa 7 e no Quadro 2, que apresenta, além das áreas compreendidas, as diretrizes de intervenção. Na observação do Mapa percebe-se a concentração de Áreas de

Dinamização dispostas ao longo dos eixos de transportes do vetor oeste, principalmente do eixo do metrô, no limite do vetor sul e nas imediações da Via EPIA.

Mapa 7 . Estratégias de Dinamização



**Estruturação do Sistema Viário e Áreas Lindeiras**

- Vias para Estruturação ou Implantação
- Anel de Atividades
  - I - Ceilândia - Taguatinga - Samambaia
  - II - Samambaia - Recanto das Emas - Riacho Fundo II
  - III - Sobradinho - Sobradinho II - Grande Colorado
  - IV - Gama - Santa Maria
  - V - Jardim Botânico

**Rede Estrutural de Transporte Coletivo**

- Polos Multifuncionais
- DINAMIZAÇÃO
- Rede Primária
- Rede Secundária

Fonte: Adaptado do PDOT/2012

Quadro 2. Áreas de Dinamização

ÁREAS DE DINAMIZAÇÃO DE ESPAÇOS URBANOS			
ÁREAS DE DINAMIZAÇÃO	ÁREAS COMPREENDIDAS	DIRETRIZES	COMENTÁRIOS
D01 - EIXO CEILÂNDIA	Setor de Indústrias de Ceilândia, Setor de Materiais de Construção, ADE do Descoberto e eixo do metrô	Articulação com o entorno. Geração de postos de trabalho. <b>Objetivo:</b> requalificar os espaços urbanos, introduzir atividades diversificadas, renovar áreas obsoletas e degradadas. <b>Usos:</b> residencial, comercial de bens e serviços, institucional ou coletivo (ensino médio ou superior) e industrial. <b>Atividades Âncora:</b> polo de Educação.	Destaca-se aqui a importância do metrô como eixo estruturador pelo grande potencial de acessibilidade que promove, criando um leque de oportunidades de incremento à constituição de áreas de centralidade.
D02 - EIXO TAGUATINGA	Via de Ligação Taguatinga – Ceilândia, área lindeira à Estrada Parque Contorno (EPCT), que corresponde ao Pistão Norte e Sul de Taguatinga	Articulação da região sudoeste. Geração de postos de trabalho. <b>Objetivo:</b> estruturar atividades que consolidem a função da área como o 2º Centro Regional. <b>Usos:</b> residencial, comercial, institucional ou coletivo e industrial. <b>Atividades Âncora:</b> centros comerciais hipermercados, polo de diversões e Universidades.	A dinamização dessas áreas reforça a importante confluência entre Taguatinga, Ceilândia e Samambaia, estimulando intervenções urbanísticas, especialmente no entorno do metrô, enfatizando-se também a importância do Pistão como importante eixo de circulação. Entre os usos previstos, vale destacar o novo Centro Administrativo, em execução, citado no item 2.3.1 do capítulo 2 da dissertação.
D03 - EIXO EPIA	EPIA, SOF/N, SOF/S, SAS, SO, SCEES SGVC, SIA (Setor de Áreas Públicas), área da Rodoferroviária, Pátio Ferroviário.	Alta acessibilidade regional. Alternativa ao anel rodoviário. <b>Objetivo:</b> requalificar os espaços urbanos, introduzir atividades diversificadas, renovar ou revitalizar edificações degradadas. <b>Usos:</b> residencial, comercial de bens e serviços, institucional ou coletivo e industrial. <b>Atividades Âncora:</b> comércio e serviços.	Conforme apresentado no item 2.3.2 do capítulo 2 da dissertação, a EPIA assume um papel de via metropolitana, representando o principal elemento articulador da distribuição dos fluxos das demais rodovias distritais e ainda como eixo de circulação entre as regiões norte e sul do país. Devido às suas características, as propostas de intervenção da EPIA devem mediar a função rodoviária com a sua crescente função urbana e metropolitana, considerando ainda, que a via constitui o limite oeste do Plano Piloto que contribui para que uma consolidação de centralidade nessa região possa vir a constituir uma expansão da polarização do centro de Brasília.
D04 - EIXO INTERBAIRROS	Samambaia, Taguatinga Águas Claras, Park Way, Guarã I e II, SIA e SPO.	Articulação entre as centralidades e o Plano Piloto. Influência na base econômica do DF, mediante implantação de polo de serviços no espaço lindeiro. <b>Objetivo:</b> criar alternativa de acessibilidade da região oeste com o Plano Piloto. <b>Usos:</b> residencial, comercial de bens e serviços, institucional ou coletivo (ensino superior) e industrial. <b>Atividades Âncora:</b> comércio e serviços.	Seu traçado a conforma como uma via de ligação entre as regiões de Samambaia, Taguatinga, Águas Claras, Park Way, Guarã I e II, Setor de Indústrias e Abastecimento, e Setor Policial com o Plano Piloto.
D05 - POLO JK	Polo JK, ADE Santa Maria, BR-040 (entre o futuro Setor Meireles e o Polo JK).	Articulação com o entorno. Influência na base econômica do DF, mediante criação de polo de serviços no eixo sul. <b>Objetivo:</b> estimular o desenvolvimento da região. <b>Usos:</b> comercial de bens e serviços, institucional ou coletivo e industrial. <b>Atividades Âncora:</b> plataforma logística.	O Polo JK corresponde à área em torno da DF – 050, que funciona como importante eixo de deslocamento entre os municípios limítrofes do entorno e a área central de Brasília.
D06 - POLO CAPITAL DIGITAL	Parque Tecnológico Capital Digital	Potencial centralidade regional. Influência na base econômica do DF. <b>Objetivo:</b> construir o novo Polo de Ciência e Tecnologia. <b>Usos:</b> comercial de bens e serviços, institucional ou coletivo e industrial. <b>Atividades Âncora:</b> polo de informática.	Conforme apresentado no item 2.3 do capítulo 2 da dissertação, refere-se a um espaço com potencial para a instalação de 1.200 empresas do ramo de tecnologia da informação (GDF, 2012).
D07 - POLO DE AGRONEGÓCIOS	Planaltina	Articulação da região nordeste. Geração de postos de trabalho. Influência na base econômica do DF. <b>Objetivo:</b> estimular o desenvolvimento econômico da região com serviços de apoio ao produtor rural e promover o desenvolvimento de tecnologia para as atividades rurais e a agroindústria. <b>Usos:</b> residencial, comercial de bens e serviços, institucional ou coletivo e industrial. <b>Atividade Âncora:</b> comércio e serviços de apoio à atividade rural.	Refere-se à criação de polos com impacto regional que ofereçam insumos ao produtor rural. A localização em áreas periféricas de Planaltina caracteriza espaços de transição entre o meio urbano e o rural.

Fonte: Adaptado do PDOT/2012

Com relação à estratégia de implantação de Polos Multifuncionais, o PDOT dispõe da seguinte forma:

*A estratégia de implantação de Polos Multifuncionais tem o objetivo de fomentar o desenvolvimento de subcentralidades no território, vinculadas à acessibilidade decorrente da Rede Estrutural de Transporte Coletivo. (DF, LC n°803/2009, Art.138).*

Segundo a Seduma (2009), a seleção de áreas para a instalação de tais Polos foi feita em função do potencial de crescimento demonstrado nas localidades, seguindo algumas diretrizes norteadoras do processo de escolha. Essas diretrizes referem-se à disponibilidade de espaços livres junto aos terminais de integração de passageiros, existentes e a implantar; a regiões com demanda por transportes públicos com destino às áreas centrais; ao potencial de mercado; ao potencial de atração de novos usuários, às carências locais de comércio e serviços, à auto sustentação econômica e ao potencial de geração de trabalho para a população do entorno. O Mapa 7, já mencionado, indica a posição dos Polos Multifuncionais, e o Quadro 3 apresenta as informações a eles referentes.

A distribuição dos Polos Multifuncionais entre os diversos núcleos urbanos do DF reforça o entendimento de que os mesmos se caracterizam como subcentralidades, objetivando exercer uma influência mais local, visto que, alguns estão dispostos em áreas que não se conformam como eixos de expansão urbana. Nas regiões identificadas como prioritárias para a formação e/ou consolidação de áreas de centralidade, em consonância com as diretrizes expostas até aqui, os Polos Multifuncionais estão inseridos ou muito próximos das Áreas de Dinamização, ratificando a proposta de polarização de tais regiões.

Cabe destacar que o Polo Multifuncional Sul é o único que está localizado no limite do DF, denotando uma clara intenção de abranger como área de influência os municípios goianos do entorno sul.

Quadro 3. Polos Multifuncionais

POLOS MULTIFUNCIONAIS		
IMPORTÂNCIA ESTRATÉGICA		
Articulação com a rede estrutural de transporte público Redução da necessidade de deslocamento para as áreas centrais Otimização das áreas no entorno dos terminais de integração Oferta descentralizada de comércio de bens e serviços Oferta de equipamentos urbanos		
ÁREAS DE IMPLANTAÇÃO	ÁREAS DE ABRANGÊNCIA	DIRETRIZ
PM1 - POLO MULTIFUNCIONAL CATETINHO	Ponte de Terra Setor Catetinho Expansão do Riacho Fundo II Colônia Agrícola Catetinho Núcleo Rural Casa Grande	<b>Objetivo:</b> Ofertar serviços essenciais de consumo próximo à população residente vizinha. Possibilidade de gerar um maior adensamento nas áreas vizinhas ao Polo. <b>Usos:</b> Multifuncionais, com ênfase em equipamentos de pequeno porte de saúde, educação, segurança, abastecimento, cultura, esporte e lazer. <b>Atividades Prioritárias:</b> equipamentos da administração pública e comércio de bens e serviços associados à habitação coletiva.
PM2 - POLO MULTIFUNCIONAL TAGUATINGA	Taguatinga, Ceilândia e Brazlândia Parte da Estrutural Área de Regularização Vicente Pires Fluxo de transporte do Entorno	<b>Objetivo:</b> Fomentar uma nova centralidade de forma a aproveitar o potencial urbano nesta região. <b>Usos:</b> Multifuncionais, com ênfase em equipamentos de pequeno porte de saúde, abastecimento, cultura, esporte e lazer. <b>Atividades Prioritárias:</b> equipamentos de saúde pública e comércio de bens e serviços associados à habitação.
PM3 - POLO MULTIFUNCIONAL GRANDE COLORADO	Setor Habitacional Grande Colorado Setor Habitacional Grande Taquari Lago Oeste Condomínios Habitacionais de Sobradinho	<b>Objetivo:</b> Ofertar serviços essenciais de consumo próximo à população dos condomínios habitacionais da região. <b>Usos:</b> Multifuncionais, com ênfase em equipamentos de grande porte de abastecimento, cultura e lazer. <b>Atividades Prioritárias:</b> equipamentos da administração pública e comércio de bens e serviços associados à habitação coletiva.
PM4 - POLO MULTIFUNCIONAL METROPOLITANA	Metropolitana Park Way	<b>Objetivo:</b> Ofertar serviços essenciais de consumo próximo à população do Park Way. <b>Usos:</b> Multifuncionais, com ênfase em equipamentos de abastecimento de porte médio. <b>Atividades Prioritárias:</b> disponibilização de áreas para centros empresariais associados às atividades de comércio de bens e serviços associados à habitação coletiva.
PM5 - POLO MULTIFUNCIONAL PLANALTINA	Setor Habitacional Mestre D'armas Setor Habitacional Arapoanga Vale do Amanhecer	<b>Objetivo:</b> Redução da necessidade de deslocamento da população da área urbana de Planaltina e condomínios vizinhos para as áreas centrais do DF. <b>Usos:</b> Multifuncionais, com ênfase em equipamentos de pequeno porte de saúde, abastecimento, cultura, esporte e lazer. <b>Atividades Prioritárias:</b> equipamentos de saúde pública e comércio de bens e serviços associados à habitação coletiva.
PM6 - POLO MULTIFUNCIONAL SAMAMBAIA	Samambaia Recanto das Emas Colônia Agrícola Vargem da Benção Setor Habitacional Água Quente	<b>Objetivo:</b> Dotar Samambaia de centro urbano capaz de atender à demanda das cidades vizinhas de menor porte, como Recanto das Emas e Riacho Fundo. <b>Usos:</b> Multifuncionais, com ênfase em equipamentos cultura, esporte e lazer. <b>Atividades Prioritárias:</b> disponibilização de áreas para centros empresariais, atividades de comércio de bens e serviços associados à habitação coletiva.
PM7 - POLO MULTIFUNCIONAL SÃO SEBASTIÃO	São Sebastião Setor Habitacional Jardim Botânico	<b>Objetivo:</b> Ofertar serviços essenciais de consumo próximo à população dos setores habitacionais da região. <b>Usos:</b> Multifuncionais, com ênfase em equipamentos de pequeno porte de saúde, educação, segurança, abastecimento, cultura, esporte e lazer. <b>Atividades Prioritárias:</b> disponibilização de áreas para centros empresariais e culturais, atividades de comércio de bens associados à habitação coletiva.
PM8 - POLO MULTIFUNCIONAL SUL	Setor Habitacional Meireles Polo JK Santa Maria Novo Gama (GO) Valparaíso de Goiás (GO) Cidade Ocidental (GO)	<b>Objetivo:</b> Ofertar comércio de bens e serviços próximos ao Polo JK e reduzir a necessidade de deslocamento da população de Valparaíso, Novo Gama e Cidade Ocidental para áreas centrais do DF. <b>Usos:</b> Multifuncionais, com ênfase em equipamentos de pequeno porte de saúde educação complementar e profissionalizante, segurança, abastecimento e serviços de hospedagem. <b>Atividades Prioritárias:</b> disponibilização de áreas para centros empresariais associados às atividades de comércio de bens e serviços associados à habitação coletiva e à hospedagem.
PM9 - POLO MULTIFUNCIONAL DO TORTO	Polo Capital Digital Setor de Oficinas Norte (SON)	<b>Objetivo:</b> ofertar comércio de bens e serviços próximos ao Polo Capital Digital. <b>Usos:</b> Multifuncionais, com ênfase em equipamentos de pequeno porte para educação complementar e profissionalizante, segurança, abastecimento e serviços de hospedagem. <b>Atividades Prioritárias:</b> disponibilização de áreas para centros empresariais associados às atividades de comércio e de serviços associados à habitação coletiva e à hospedagem.

Fonte: PDOT/2012

A estratégia de Estruturação Viária reflete ações que objetivam a melhoria da acessibilidade das áreas urbanas consolidadas do DF. Tais melhorias referem-se tanto à articulação entre núcleos urbanos, quanto à das áreas residenciais dispersas com os núcleos urbanos mais próximos. Como elementos fundamentais desta estratégia, o PDOT adota a criação de Anéis de Atividades e intervenções viárias.

Os Anéis de Atividades visam estabelecer a conexão entre áreas vizinhas desarticuladas, ampliando suas condições de acessibilidade e mobilidade, denotando ao sistema viário a condição não apenas de passagem, mas de eixo de ocupação lindeira de atividades diversificadas. As intervenções viárias destinam-se à melhoria das vias existentes e à implantação de vias novas (SEDUMA, 2009).

As estratégias de Estruturação Viária propostas pelo PDOT estão apresentadas no Mapa 7 e no Quadro 4.

Caso implementados, os Anéis de Atividades I e II, juntamente com as demais Estratégias de Ordenamento Territorial previstas nas suas imediações, podem vir a conformar importantes polos de centralidade por articularem os núcleos urbanos periféricos mais consolidados e as regiões vizinhas. No caso do Anel de Atividades IV, essa polarização tende a abranger de forma mais consistente os municípios do entorno sul.

Quadro 4. Estratégia de Estruturação Viária

ESTRATÉGIAS VIÁRIAS	
ANEIS DE ATIVIDADES	COMENTÁRIOS
ANEL DE ATIVIDADES I - CEILÂNDIA/TAGAUATINGA/SAMAMBAIA	Ligação viária entre os centros urbanos das três Regiões Administrativas, mediante a alteração do uso do solo nas áreas lindeiras, objetivando o favorecimento da consolidação da centralidade destas áreas e a viabilização de soluções de transporte coletivo mais eficientes (SEDUMA/2009).
ANEL DE ATIVIDADES II - SAMAMBAIA/RECANTO DAS EMAS	A ser constituído pela DF-460, DF-001 e via de ligação a ser criada. Objetiva a continuidade ao Anel de Atividades acima citado, através da Região Administrativa Recanto das Emas, incrementando a dinâmica urbana nessa localidade (SEDUMA/2009).
ANEL DE ATIVIDADES III - SOBRADINHO I/ SOBRADINHO II/GRANDE COLORADO	A consolidação desse anel, com ocupação das áreas adjacentes por comércio e equipamentos urbanos, amplia a oferta de serviços para atender à demanda gerada pelos parcelamentos residenciais, e integra a estrutura urbana de Sobradinho com os condomínios (SEDUMA/2009).
ANEL DE ATIVIDADES IV - GAMA/SANTA MARIA	A proximidade entre essas Regiões Administrativas remete à importância da sua articulação e ampliação das oportunidades para os municípios limítrofes. O Anel de Atividades objetiva contemplar a implantação de equipamentos urbanos de abrangência regional (SEDUMA/2009).
ANEL DE ATIVIDADES V - JARDIM BOTÂNICO	Formado pela via de acesso aos condomínios do Jardim Botânico, a via do núcleo rural Itaipu, a DF-463 e a marginal da DF 001. Objetiva a integração dos condomínios à RA de São Sebastião, em função dos equipamentos e serviços existentes (SEDUMA/2009).
ESTRUTURAÇÃO DA DF-230 EM PLANALTINA	Reforça a Área de Dinamização Polo Cidade Agroindustrial, na medida em que cria condições atrativas para os fluxos nesta direção (SEDUMA, 2009).
IMPLANTAÇÃO DA VIA INTERBAIRROS	Relacionada à Área de Dinamização Eixo Interbairros.

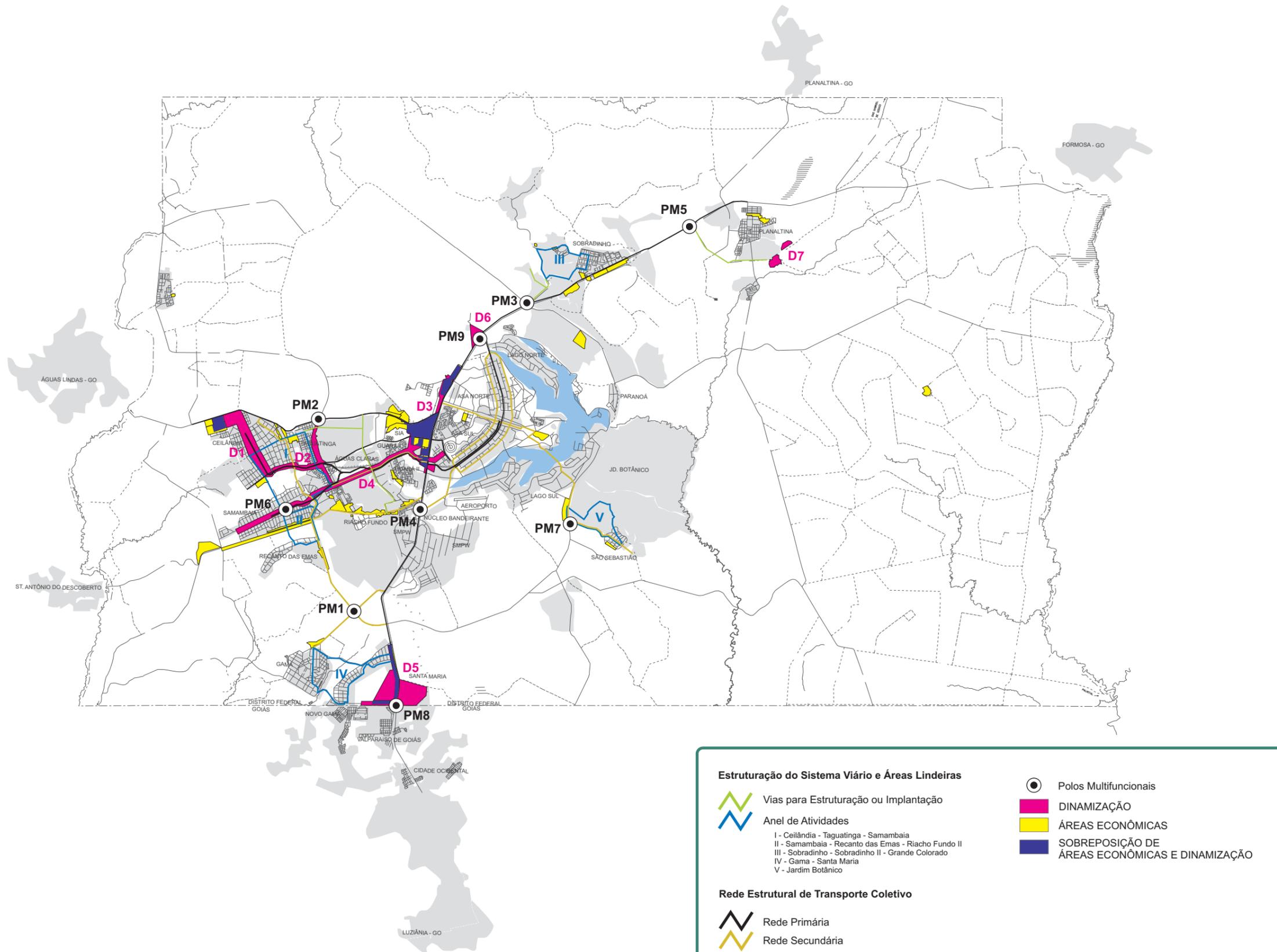
Fonte: Adaptado do PDOT/2012

Para uma melhor visualização dos direcionamentos do PDOT que remetem à formação de novas áreas de centralidade, o Mapa 8 ilustra a superposição das Estratégias de Ordenamento Territorial e das Áreas Econômicas.

Na observação do referido Mapa, percebe-se que o PDOT contempla uma grande quantidade de áreas destinadas à descentralização de atividades, enfatizando a sua proposição de multicentralidade no DF, frente à excessiva polarização do Plano Piloto. Ressalta-se nessas diretrizes, a vinculação de propostas de concentração de atividades diversificadas com os eixos de transporte existentes, principalmente nos direcionamentos relativos às Estratégias de Ordenamento Territorial. Quanto à compatibilização entre as áreas previstas, a sobreposição mais relevante envolve as Áreas Econômicas consolidadas e as Áreas de Dinamização concentradas nas imediações da via EPIA, ratificando a sua importância como eixo estruturador e como região passível de se configurar como uma expansão da área central pela sua proximidade com o Plano Piloto.

Diante das diretrizes de descentralização preconizadas no PDOT, supõe-se que as ações referentes às Estratégias de Ordenamento do Território se apresentam como as mais consistentes, inclusive pela própria utilização do termo “estratégias”, e por disporem de metas mais claramente estabelecidas, conforme demonstrado nos Quadros 2, 3 e 4.

Mapa 8 . Sobreposição. Estratégias de Dinamização e Áreas Econômicas



Fonte: Adaptado do PDOT/2012

Diferentemente do PDOT, que por se tratar do instrumento que orienta a ordenação do território dispõe sobre as diversas áreas do planejamento das cidades, indicando inclusive estratégias viárias, o PDTU, como Plano de Transportes, é mais específico no que se refere às diretrizes, às ações e aos projetos indicados.

Conforme mencionado na abordagem dos direcionamentos “macro”, a alternativa recomendada para o sistema de transporte do DF, contida no Relatório Técnico do PDTU elaborado pela Secretaria de Transportes do DF (ST/DF, 2010), engloba todos os principais eixos de transporte existentes, dotando-os de faixa exclusiva para o transporte coletivo. A leitura do citado documento não permite à análise identificar qualquer intenção de preponderância entre os corredores, no sentido de privilegiar uma região em relação à outra, e conseqüentemente, entre áreas de centralidade, e sim de suprir todo o DF e parte da região do entorno da demanda por um sistema de transporte público coletivo eficiente.

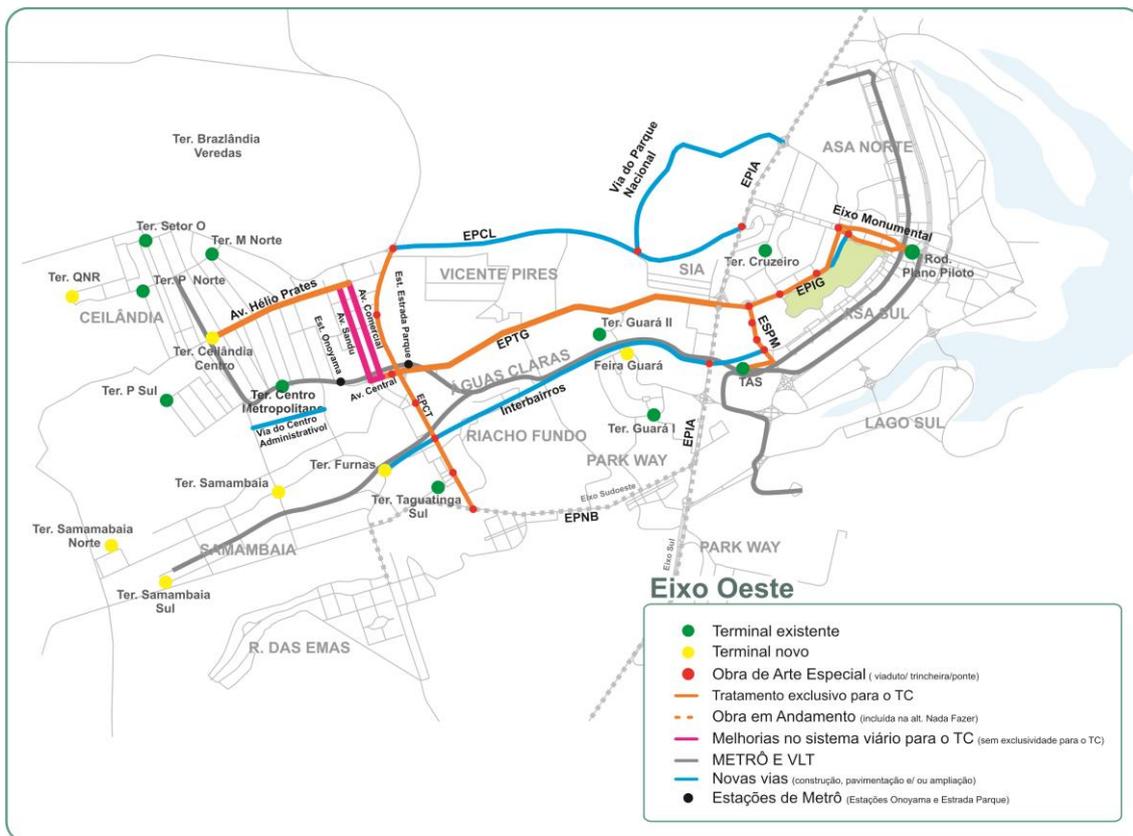
Tecidas essas ponderações, descreve-se a seguir as propostas do PDTU relativas aos corredores de transporte, considerando os eixos Oeste, Sul, Sudoeste, Norte, Central e Leste, estabelecidos pelo Plano.

Com vistas a proporcionar uma maior dinamicidade à análise do foco deste item, para cada eixo de transporte apresentado, será avaliada a relação com as diretrizes de descentralização de atividades contidas no PDOT, anteriormente expostas.

O corredor de transporte do **Eixo Oeste** é tratado no PDTU como sendo o principal por atender à área mais populosa. É composto por um corredor rodoviário que se desenvolve pelas vias Hélio Prates, Comercial, Central, EPTG, EPCL, ESPM e EPIG; e pelo metrô, para o qual é proposto a abertura das estações Onoyama e Estrada Parque. A bacia de alimentação é formada pelas RA's de Brazlândia, Ceilândia, Taguatinga, Samambaia, Águas Claras, Vicente Pires e Guará, e pelo município goiano de Águas Lindas de Goiás.

As intervenções viárias para compor o corredor recomendado, e a linha do metrô, estão apresentadas no Mapa 9.

Mapa 9. Eixo Oeste



Fonte: Adaptado do PDTU/2010

Reconhece-se na configuração do corredor oeste, a importância conferida à melhoria de acessibilidade direcionada às RA's Taguatinga e Ceilândia, que pode ser interpretada como uma intenção de consolidação de centralidades nessa região.

Além do corredor, destaca-se a implantação da Via Interbairros e da Via do Centro Administrativo e reconfigurações na Avenida Samdu.

A Via Interbairros, sem exclusividade para o transporte coletivo e com projeto já elaborado pelo GDF, é descrita no PDTU como uma via de atividades com polos de atração de pessoas e viagens ao longo da sua extensão, e como um grande eixo de articulação do Plano Piloto com as RA's de Samambaia, Taguatinga, Águas Claras, Park Way, Guarará I e II. Está relacionada com o Eixo de Dinamização D4, e é indicada como uma das Estratégias Viárias do PDOT. A Via do Centro Administrativo é designada no PDTU como via de acesso ao Centro Administrativo, o qual faz parte da Área de Dinamização D2 definida pelo PDOT. Ressalta-se ainda, a distribuição da Área de Dinamização D1 ao longo da linha do metrô, e D2, do corredor da EPCT.

Pela localização proposta no PDOT, os Anéis de Atividades I e II tendem a ser reforçados pelo corredor da Av.Hélio Prates e pela reconfiguração da Av. Samdu.

As compatibilizações entre concentração de atividades e acessibilidade verificadas nas análises dos Planos referem-se à intenção explícita no PDOT em relacionar as Estratégias de Dinamização de Ordenamento Territorial aos eixos de transporte existentes. Nessa mesma linha de raciocínio, percebe-se a locação dos Polos Multifuncionais PM2 e PM6.

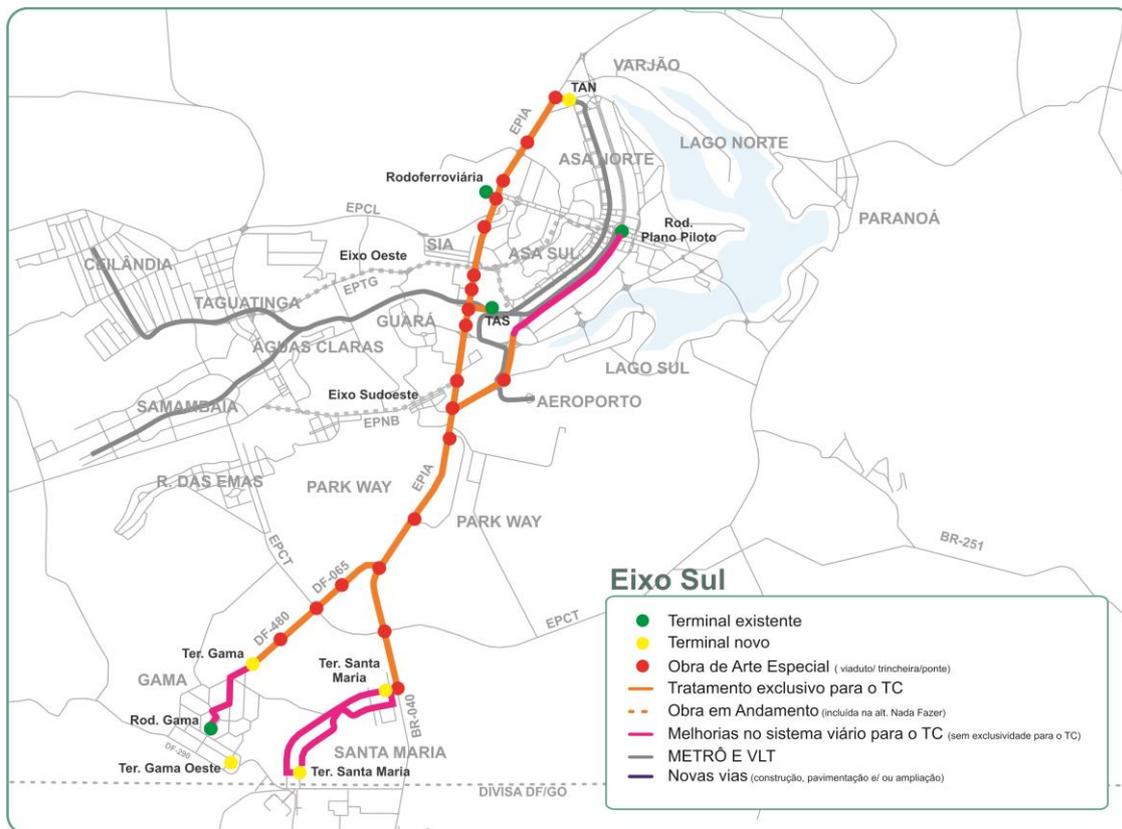
Conforme indicado no Mapa 9, o corredor da Estrada Parque Taguatinga Guará (EPTG), a principal ligação entre o Plano Piloto e o Eixo Oeste, já estava em execução quando da elaboração do PDTU. No confronto entre os dois Planos chama a atenção o fato de não haver previsão no PDOT de Áreas de Dinamização na área lindeira desta importante via.

A observação do Mapa 7 (Áreas de Dinamização) em conjunto com o Mapa 9 possibilita um melhor entendimento das descrições acima apresentadas.

O corredor recomendado para o **Eixo Sul** é formado pela BR-040, pela DF-480, pela DF-065 e pelas Vias EPIA e EPDB. A Bacia de alimentação é composta pelas RA's Gama, Santa Maria e Park Way, e pelos municípios de Valparaíso de Goiás, Cidade Ocidental, Luziânia e Novo Gama.

As intervenções viárias propostas consideraram o então projeto conceitual para o Sistema de Transporte de Massa do Eixo Sul – Expresso DF. Tais intervenções estão ilustradas no Mapa 10.

Mapa 10. Eixo Sul



Fonte: Adaptado do PDTU/2010

Conforme exposto no subitem 2.3.2 do capítulo 2 da pesquisa, o Expresso DF, atualmente em execução, operará ao longo do trecho entre o Plano Piloto, Park Way, Santa Maria e Gama, se apresentando como importante incremento de acessibilidade para a região sul.

Na análise comparativa entre os Planos, verifica-se no PDOT a destinação da Área de Dinamização D5 e do Polo Multifuncional PM8 no limite sul do DF. A associação dessas estratégias com o Expresso DF reflete os elementos que definem áreas de centralidade, sinalizando uma propensão à conformação de polos de atração relevantes na região, abrangendo principalmente, os municípios goianos de Valparaíso, Novo Gama, Cidade Ocidental e Luziânia.

Por se tratar de um BRT, transporte coletivo de alta capacidade, o Expresso DF tende a fomentar a implantação de atividades ao longo do seu eixo. Essa tendência é ainda mais plausível pelo fato desse corredor ser uma extensão da Via EPIA, que se caracteriza como uma via de caráter metropolitano, com uma ocupação lindeira que vem consolidando-a como um de eixo de centralidade. Cabe destacar dois aspectos acerca dessa observação. O primeiro refere-se à constatação de que o PDOT não

propõe Áreas de Dinamização ao longo deste corredor. O outro, que uma grande área no seu entorno está identificada no zoneamento estabelecido no PDOT como Zona Urbana de Uso Controlado I e II, apresentando ainda Área de Proteção de Manancial e de Interesse Ambiental. Nesse sentido, entende-se a necessária articulação entre as políticas de ordenamento territorial e de transportes, para que haja o direcionamento de uma ocupação, normalmente atraída por um sistema de tal porte, principalmente no entorno das estações, considerando as restrições ambientais.

Outra observação acerca das informações contidas nos Planos refere-se à designação de vias secundárias para as DF-065 e 480, até o Terminal do Gama (como se vê no Mapa 7 - Áreas de Dinamização), ao tempo em que fazem parte de um corredor estruturante determinado pelo PDTU.

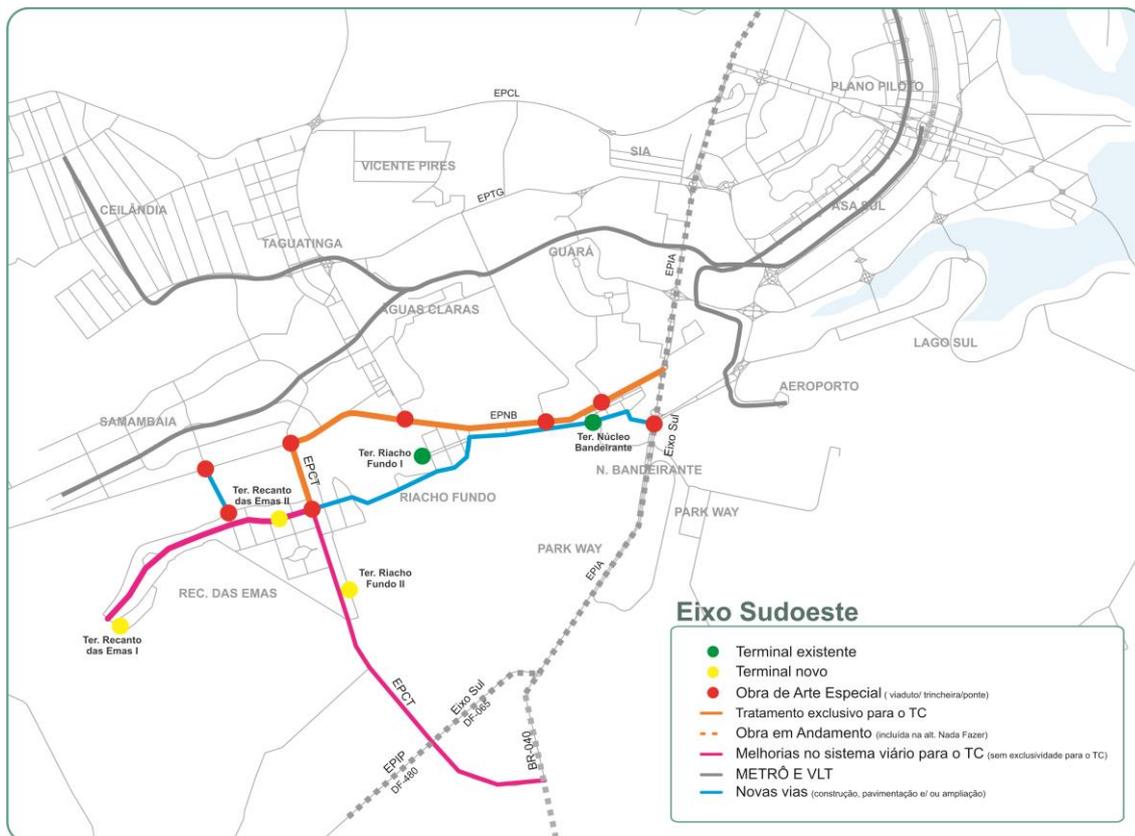
Para o **Eixo Sudoeste**, o PDTU prevê dois corredores rodoviários com prioridade para o transporte coletivo, quais sejam, a Via EPNB e a DF-001 (EPCT) entre a Av. Recanto das Emas e a EPNB. Esta última, conformando uma importante ligação entre os Eixos Sudoeste e Oeste.

As intervenções viárias propostas estão apresentadas no Mapa 11.

A bacia de alimentação do **Eixo Sudoeste** é formada pelas RA's Recanto das Emas, Riacho Fundo I e II, Núcleo Bandeirante e Candangolândia, além das áreas de Arniqueiras, ADE de Águas Claras e do município goiano de Santo Antônio do Descoberto.

Ressalta-se neste corredor, a importância da Via EPNB na interligação entre o Plano Piloto e o **Eixo Sudoeste**. As demais intervenções propostas referem-se à implantação de tratamento prioritário para o transporte coletivo na EPCT, entre a Av. Recanto das Emas e a BR-040, assim como, a implantação de uma via entre as RA's Riacho Fundo I e Núcleo Bandeirante. Essas intervenções promovem maior acessibilidade entre os Eixos Sudoeste e Sul, podendo fomentar a dinamização do seu entorno.

Mapa 11. Eixo Sudoeste



Fonte: Adaptado do PDTU/2010

Na observação do Mapa 7, percebe-se que não há direcionamentos de Estratégias de Ordenamento Territorial para este Eixo. O PDOT identifica ao longo da Via EPNB, Áreas Econômicas consolidadas e não consolidadas, ilustradas no Mapa 6, as quais se caracterizam como passíveis de serem objetos de programas de desenvolvimento econômico. Delimita ainda, Áreas Econômicas não consolidadas e a implantar ao longo da Via EPCT, para a qual, conforme acima mencionado, há previsão de tratamento prioritário para o transporte coletivo. Esse trecho da EPCT, que tende a proporcionar uma maior articulação entre os núcleos urbanos dos Eixos Sudoeste e Sul, localiza-se em áreas definidas no zoneamento do PDOT como de Expansão e Qualificação, propensas à expansão urbana e a uma maior dinamização.

Apesar de se configurar como o principal corredor do **Eixo Sudoeste**, o PDOT descreve a Via EPNB como de nível secundário (indicação apresentada no Mapa 7).

Para o Eixo estruturador **Norte**, o PDTU propõe um corredor de transportes ao longo da BR-020, da DF-150, da Via EPIA e da DF-002. A bacia de alimentação abrange as RA's Sobradinho I e II, Planaltina e Varjão, e os municípios goianos de Planaltina e Formosa. As intervenções viárias recomendadas estão apresentadas no Mapa 12.

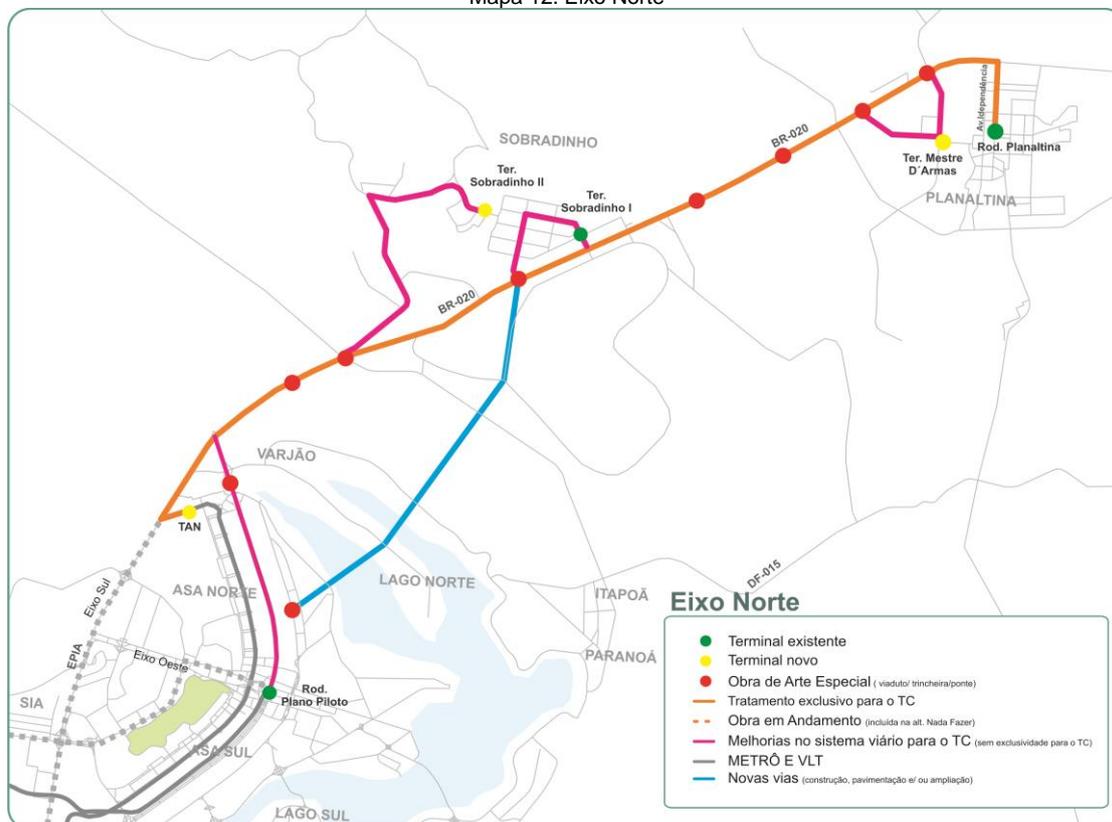
Destaca-se a indicação para a implantação da 4ª Ponte no Lago Paranoá, promovendo uma ligação direta entre a Asa Norte, no Plano Piloto, e Sobradinho, com faixa exclusiva para o transporte coletivo. Com tal intervenção, o PDTU denota um relevante incremento de acessibilidade, principalmente em direção à RA Sobradinho.

Quanto às estratégias territoriais previstas pelo PDOT, observa-se que para os Polos Multifuncionais 3 e 5 e para o Anel de Atividades III são propostas atividades de influência local, e a Área de Dinamização D7 destina-se a atender um público específico. As Áreas Econômicas dispostas ao longo da BR-020, caracterizadas como subzonas industriais, dependendo das ações dos programas de desenvolvimento econômico a elas associadas podem ser reforçadas pelo corredor recomendado.

Considerando a sua localização no extremo norte do Plano Piloto, o Polo Capital Digital, Área de Dinamização D6 no PDOT, está na área a ser atendida pelo corredor do Eixo Norte. Conforme ressaltado no item 2.3.1 do capítulo 2 da pesquisa, os empregos gerados pelo referido empreendimento demandam uma mão de obra especializada e a proximidade com o Plano Piloto pode vir a configurar uma extensão da sua polarização.

Para a visualização das diretrizes do PDOT acima mencionadas, ver os Mapas 6 e 7.

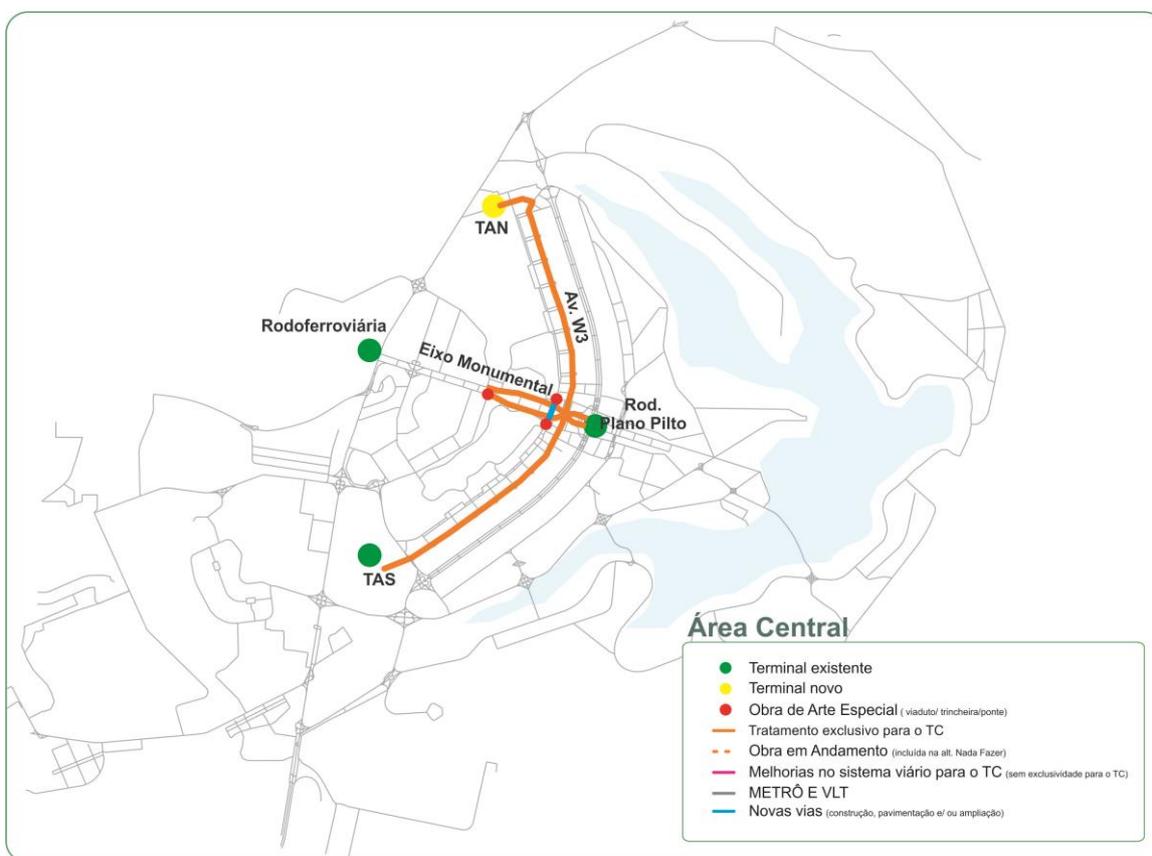
Mapa 12. Eixo Norte



Fonte :Adaptado do PDTU/2010

Quanto à **Área central**, o PDTU apresenta duas possibilidades de corredor de transporte coletivo na Av. W3. A primeira refere-se à ligação entre o aeroporto e o Terminal Asa Norte (a implantar) através da implementação do Veículo Leve sobre Trilho (VLT) e a segunda, a um corredor de ônibus com faixa exclusiva em toda a extensão da via. Propõe ainda, intervenções no Eixo Monumental (para a implementação de faixa exclusiva para o transporte coletivo), nas Avenidas W4 e W5 e uma complementação da ligação entre as Avenidas L2 Norte e L4 Norte. As intervenções acima mencionadas estão ilustradas no Mapa 13.

Mapa 13. Área Central



Fonte :Adaptado do PDTU/2010

Não há proposição de Estratégias de Dinamização Territorial pelo PDOT nesta região, que indica apenas uma Área Econômica a implantar (Mapa 6).

O PDTU não prevê intervenções viárias nem corredores com faixas exclusivas para o transporte coletivo no **Eixo Leste**. O Plano destaca a ocupação dispersa desta região e a barreira natural conformada pelo Lago Paranoá, e ainda, que a distribuição da demanda dos deslocamentos ocorre através de vários acessos, dentre os quais, as pontes de ligação com o Plano Piloto, a Estrada Parque Dom Bosco (EPDB), a

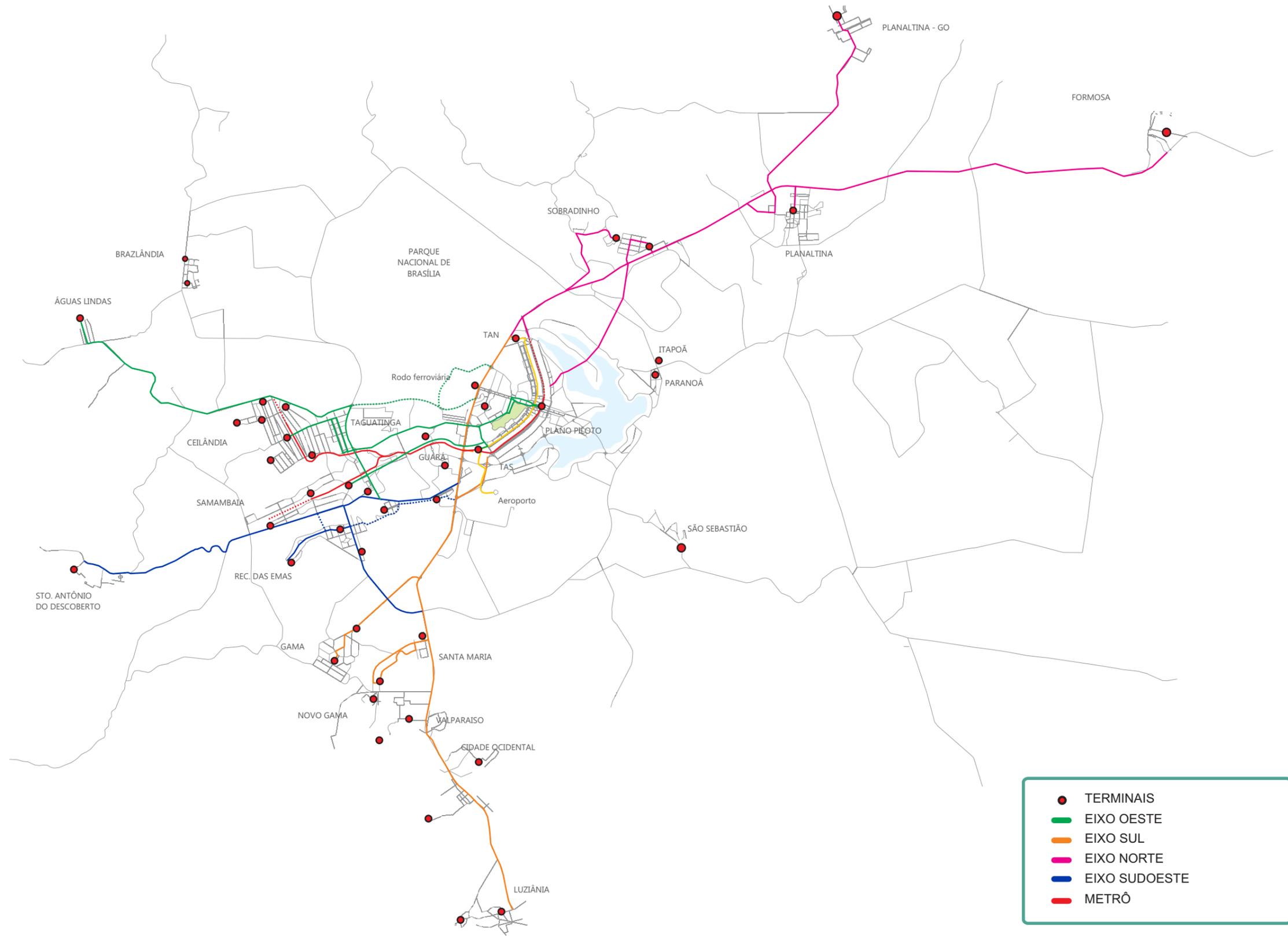
Estrada Parque Paranoá (EPPR) e a DF-001. A diretriz de dinamização proposta pelo PDOT é o Polo Multifuncional 7 (Mapa 7), com característica de um subcentro local voltado a suprir as áreas residenciais.

Após a exposição das ações e projetos do PDTU relativos à promoção da acessibilidade, um dos elementos que definem áreas de centralidade, o Mapa 14 ilustra todo o sistema de transporte recomendado, com a rede completa que inclui as bacias de alimentação do entorno goiano.

Cabe enfatizar, que as informações discorridas neste item refletem as orientações contidas no PDOT e no PDTU, considerando que o foco da pesquisa é uma leitura do nível de articulação entre eles no que concerne a formação de áreas de centralidade. Principalmente no que diz respeito ao PDTU, cujos direcionamentos remetem a grandes intervenções viárias, os projetos específicos de cada intervenção envolvem estudos que muitas vezes ensejam alguma alteração no traçado previsto.

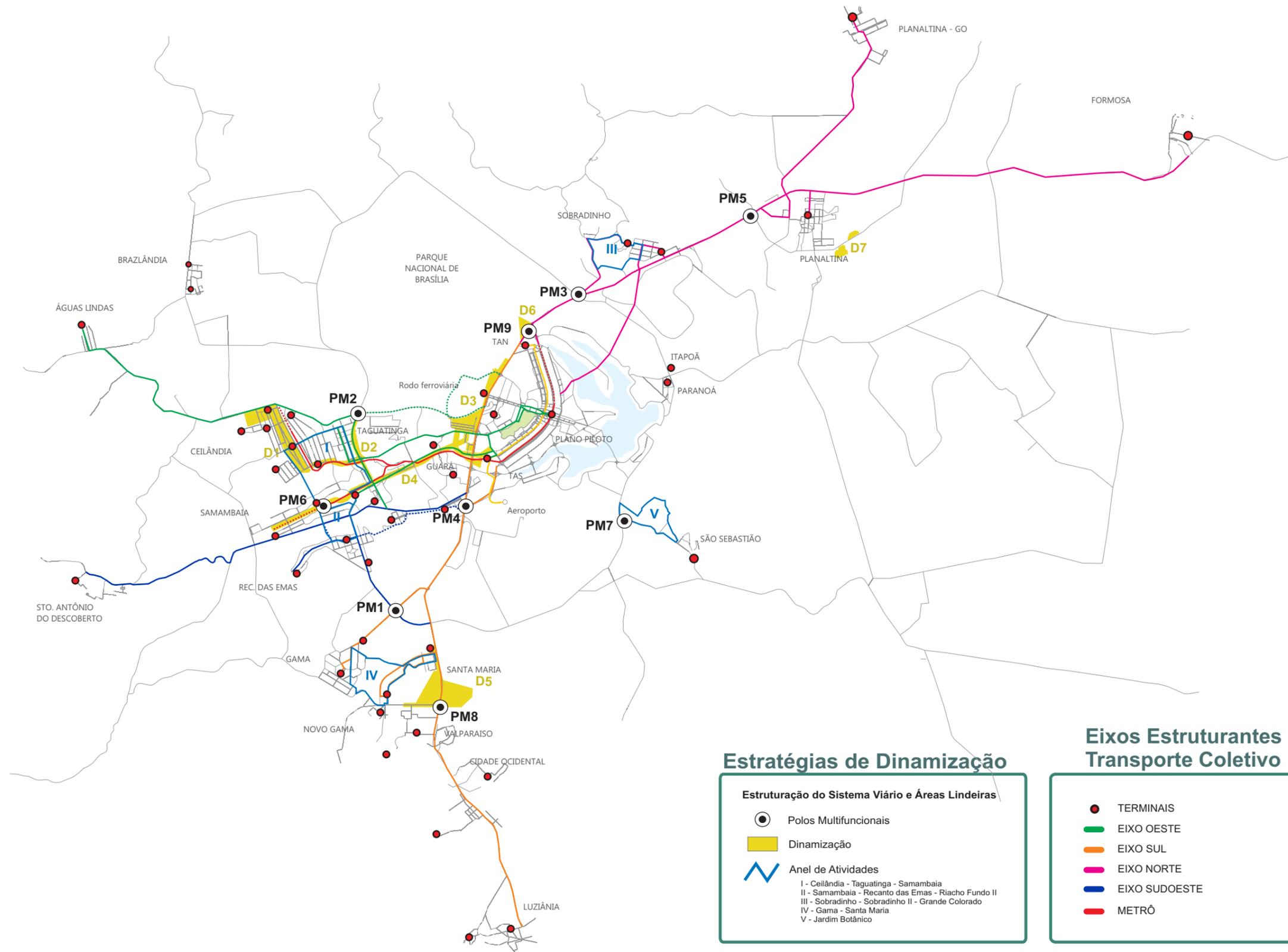
Como fechamento deste item, apresenta-se o Mapa 15 com a superposição das Estratégias de Dinamização do Ordenamento Territorial propostas pelo PDOT, e o sistema de transportes urbanos e mobilidade recomendado pelo PDTU.

Mapa 14 . Eixos Estruturantes . Transportes Coletivos



Fonte: PDTU/2010

Mapa 15 . Sobreposição Estratégias de Dinamização (PDOT) e Eixos Estruturantes (PDTU)



Fonte: Adaptado do PDOT/2010 e PDOT/2012

#### 4.6. CONCLUSÃO

A análise apresentada neste capítulo, relativa à confrontação entre o PDOT e o PDTU, se constituiu no objetivo principal da dissertação, quanto à existência ou não de articulação entre as diretrizes destes dois Planos estruturantes no que diz respeito à formação de áreas de centralidade em Brasília.

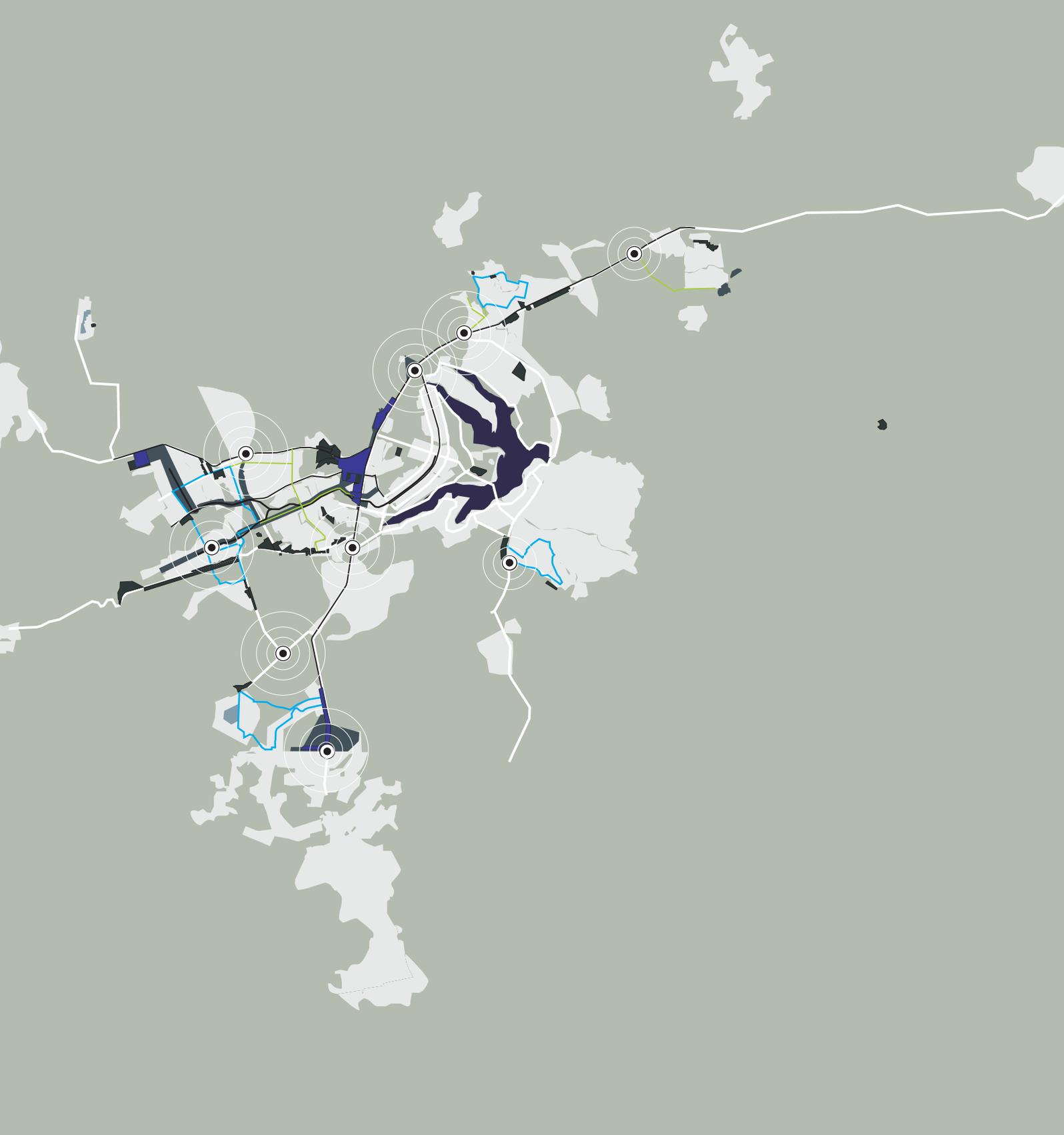
A partir das variáveis selecionadas para a análise comparativa proposta, foram extraídas as seguintes considerações:

1. Quanto à abordagem do tema da centralidade e/ou das subcentralidades: não há uma vinculação clara e objetiva entre os termos utilizados no PDOT e no PDTU. Entende-se que se houvesse uma integração completa entre os Planos, com direcionamentos comuns quanto à formação de áreas de centralidade, essa compatibilização poderia ocorrer de forma mais consistente.
2. Quanto à abordagem da base territorial da abrangência: diferentemente do PDTU que estabelece claramente que a sua área de estudo envolve, além do DF, oito municípios do entorno, o PDOT, apesar de considerar os municípios limítrofes como áreas de influência das suas diretrizes, não especifica a delimitação pretendida como alcance da sua atuação. Assim sendo, não há como comparar as respectivas bases territoriais de abrangência.
3. Quanto à menção de um Plano em relação ao outro: na medida em que o PDOT aborda o PDTU como um Plano ainda a ser elaborado, mesmo que na sua revisão de 2012 ele já estivesse aprovado, fica óbvio que o primeiro não se valeu de nenhum direcionamento do segundo que demandasse qualquer revisão das suas proposições. Como um Plano relativo a uma política setorial, tanto a Lei 4.566/2011 que instituiu o PDTU, quanto o Relatório Técnico (ST, 2010), relativo ao seu estudo, ressaltam as diretrizes do PDOT, o Plano macro, como base para as suas proposições. Apesar de tal consideração, as premissas do PDOT seguidas pelo PDTU não estão claramente identificadas na alternativa recomendada, analisadas com relação à formação de áreas de centralidade.
4. Quanto às diretrizes específicas, ações e projetos propostos que impactam na formação de áreas de centralidade: a conclusão mais relevante refere-se ao fato de que, apesar de alguns direcionamentos apontarem para a compatibilização entre os Planos, conforme visualizado no Mapa 15, percebeu-se que a mesma não resultou

de ações conjuntas. O PDOT estabeleceu diretrizes de concentração de atividades considerando os eixos de transporte já consolidados, e o PDTU recomendou intervenções nos mesmos eixos, com vistas a atender à população nos deslocamentos entre os núcleos urbanos periféricos e o Plano Piloto, sem vinculação estratégica de preponderância relacionada às diretrizes do PDOT quanto à formação de áreas de centralidade.

Diante do exposto, conclui-se que, em prejuízo de um planejamento integrado no DF, de uma maneira geral não foi estabelecido um diálogo entre os dois Planos, particularmente no que se refere à formação de áreas de centralidades, apesar de haver algumas compatibilidades por motivos alheios a essa associação.

Por se tratar do objetivo principal da pesquisa, um maior detalhamento quanto às considerações das análises do PDOT e do PDTU acerca da formação de áreas de centralidade são discorridas nas conclusões finais da dissertação.



## Conclusão e Recomendações

*(...) à vida urbana, à centralidade renovada, aos locais de encontro e de trocas, aos ritmos de vida e emprego do tempo que permitam o uso pleno e inteiro desses momentos e locais etc.(...). (LEFEBVRE<sup>104</sup>, 2008 apud TRINDADE<sup>105</sup>, 2010).*

O desenvolvimento desta pesquisa permeou os diversos campos que envolvem o tema do “Papel das Políticas Urbanas do DF na Formação de Áreas de Centralidade”: a centralidade no foco da investigação; a centralidade de Brasília, como recorte territorial; o papel dos Planos Diretores na conformação urbana e a comparação das diretrizes relativas à centralidade, entre o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal e o Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal.

Conforme o referencial teórico que embasou as explanações apresentadas ao longo da pesquisa, centro e centralidade possuem conceituações distintas, na medida em que o centro representa o lugar, o elemento fixo, enquanto que a centralidade é dinâmica, podendo se desprender do centro e assumir novas formas em novos lugares. Depende para tanto dos elementos que a sustentam: a concentração de atividades, os fixos, com poder de atração para uma relevante parcela da população; e a acessibilidade, que possibilita os deslocamentos referentes aos fluxos urbanos.

Ao trazer esses conceitos para o recorte territorial de Brasília, a noção do centro fixo, cujas transformações ocorrem lentamente, assume uma proporção ainda mais relevante por se tratar de um centro simbólico, que representa o poder público federal, e que ainda é tombado como Patrimônio Cultural da Humanidade, fato que determina uma regulação de ocupação urbana extremamente restritiva.

A definição de centro urbano como espaço que apresenta excepcionalidade locacional, em relação ao conjunto da cidade, retrata consistentemente o Plano Piloto de Brasília. Esse centro valorizado, que concentra as principais atividades econômicas, é o grande detentor dos empregos qualificados e também dos melhores serviços, comércios, equipamentos e oportunidades, atraindo, conseqüentemente, a maioria dos deslocamentos da população dos núcleos urbanos periféricos, distribuídos de forma dispersa pelo território, e ainda, dos municípios goianos limítrofes.

Sobre essa configuração urbana, Holanda (2010) discorre que:

*Há sérios problemas quanto às baixas densidades edificadas, à alta dispersão da ocupação territorial, à perversa relação entre localização de empregos e localização de moradias, com excepcional*

104 LEFEBVRE, Henry. O direito à cidade. São Paulo: Centauro, 2008.

105 TRINDADE, Thiago Aparecido. A luta pelo direito à cidade na América Latina: políticas de revitalização das áreas centrais e organização do movimento da moradia. Em <<http://www.fflch.usp.br>. Acessado em dez/2012.

*concentração de comércios e serviços no centro metropolitano. As mais altas densidades populacionais estão na periferia, a infraestrutura urbana é subutilizada, o intenso movimento pendular entre áreas periféricas e centro metropolitano impõe elevados custos socioeconômicos (mormente para os pobres), a ordem espacial não favorece ao sistema de transporte de massa (HOLANDA, 2010:47).*

Com esse mesmo enfoque, Paviani (2002)<sup>106</sup> afirma que Brasília requer que se mude seu perfil de empregos, sua estrutura e funcionalidade, e faz os seguintes questionamentos: “Por que os novos assentamentos não previram espaço para a implantação de atividades?” “Por que há timidez em proporcionar trabalho nas proximidades de moradia dos “periferizados”?” (grifos do original) (PAVIANI, 2002).

Não foi o foco desta pesquisa responder a tais questionamentos, mas verificar nos Planos Diretores, principais instrumentos do planejamento urbano municipal, direcionamentos que preconizem transformações ou renovações urbanas que possam fazer frente a essa estrutura funcional extremamente desequilibrada.

As conceituações de subcentros como uma zona cujos valores de concentração de empregos são maiores que os das zonas adjacentes (Mc DONALD, 1994, apud KNEIB, 2008) e como uma área com número de viagens geradas significativamente maior que as áreas vizinhas (KNEIB et al, 2010) embasaram a análise da caracterização da centralidade em Brasília.

Mesmo sem a pretensão de apresentar um diagnóstico preciso do cenário atual, o capítulo 2 da pesquisa objetivou demonstrar, a partir das variáveis - número de empregos e geração de viagens – a proporção da polarização do Plano Piloto em relação às demais RA's e os locais que assumem uma posição de destaque, mesmo que incipiente se comparados ao centro.

A partir dos dados empíricos expostos no referido capítulo, chegou-se às considerações abaixo sistematizadas:

1. A centralidade exercida pela RA I – Brasília vem sendo conformada ao longo de todo o seu processo de expansão urbana, “da capital à metrópole”, refletida no resultado dos dados relativos a número de empregos e destino de deslocamentos no sentido periferia-centro-periferia. Neste último caso, os dados indicaram que todas as demais RA's se destinam para o centro no horário do pico da manhã numa proporção bastante relevante. A estrutura de circulação, tanto rodoviária quanto metroviária, apresenta uma lógica de interligação dos núcleos urbanos à RA I,

---

106 PAVIANI, Aldo. Brasília, metrópole incompleta. Minha Cidade, São Paulo, 02.024, Vitruvius, julho/2002. Disponível em [www.vitruvius.com.br](http://www.vitruvius.com.br), acessado em março /2013).

configurando-a como a parte mais acessível da cidade. Assim sendo, a centralidade exercida por esta RA atende de forma incontestável aos principais elementos que definem esse atributo, referentes à concentração de atividades e à acessibilidade, conforme as informações destacadas no referencial teórico.

2. A verificação dos dados empíricos apontou para o grande potencial de polarização da RA III–Taguatinga, que assume a segunda posição tanto na variável número de empregos quanto como destino dos deslocamentos, exercendo atração, principalmente, sobre o conjunto de núcleos urbanos localizados nos eixos oeste e sudoeste e respectivos entornos. A RA IX-Ceilândia, que está na área de influência de Taguatinga, também foi destacada por despontar na terceira posição quanto ao número de empregos e na quarta, como destino dos deslocamentos.

3. Os dados demonstraram a RA X – Guará ocupando a terceira colocação em relação ao número de empregos, e a segunda como destino dos deslocamentos, observando-se nesta última variável uma relevante atração sobre quase todas as demais RA's. A análise dos resultados referentes a esta RA associou tal condição à agregação dos seus dados aos da RA XXIX – SIA, anteriormente a ela vinculada, que se configura como um polo de concentração de empregos e vem se consolidando paulatinamente como um importante centro de negócios. Reconhece-se na crescente ocupação do SIA, uma correlação com as leis de mercado que conduzem à concentração de atividades complementares, que por não conseguirem mais se estabelecer no centro, seja por questões físicas ou de valor da terra, buscam novas opções locais. O favorecimento dessa RA como polo de atração de novos negócios está relacionado à sua proximidade com o Plano Piloto, o que pode vir a reforçar uma maior centralidade na região, conformando inclusive uma expansão do centro; e ainda, à acessibilidade promovida pela Via EPIA, que vem assumindo um papel de via metropolitana. Corroborando com este processo, ações de alteração de uso e ocupação do solo no SMAS vêm fomentando uma maior dinamização ao longo da Via EPIA Sul.

4. Mesmo não apresentando uma porcentagem representativa em relação aos deslocamentos totais, percebeu-se um importante direcionamento para a RA II – Gama, originado, principalmente, das áreas a ela adjacentes, incluindo o entorno metropolitano sul. Fato que evidencia uma dinâmica na qual algumas localidades atraem parte dos deslocamentos, desenvolvendo associações com localidades

vizinhas que ratificam o necessário reforço da promoção de acessibilidade entre os diversos núcleos urbanos da AMB.

As informações extraídas da caracterização da centralidade em Brasília, que destacaram além do Plano Piloto, as RA's Taguatinga, Ceilândia, SIA e Gama, associadas ao entendimento de que a centralidade pode ser redefinida continuamente, “em escalas temporais de curto prazo” (SPOSITO, 2001:238), orientaram a análise dos Planos Diretores quanto à verificação da consideração de tais RA's como as mais propensas a exercer influência sobre determinadas áreas da cidade.

Na análise da acessibilidade na área metropolitana de Brasília identificou-se a importância da malha rodoviária na articulação dos diversos núcleos urbanos que a compõem. Cabe ainda retomar a observação acerca dos vazios existentes ao longo do eixo metroviário, importantíssimo promotor de acessibilidade, constatando-se a desconsideração deste sistema de transporte para a formação de novas áreas de centralidade.

Para alcançar o objetivo principal da pesquisa buscou-se relacionar os elementos definidores de áreas de centralidade com as matérias de competência do PDOT/DF e do PDTU/DF. Assim sendo, foram analisadas no PDOT as diretrizes relativas à ocupação territorial, no que se refere à concentração de atividades, e no PDTU, as ações direcionadas à promoção de mobilidade e acessibilidade.

Conforme a explanação acerca dos fixos e dos fluxos, apresentados no item 1.3 do capítulo 1, para a constituição de áreas de centralidade é essencial que os dois elementos que as definem sejam intrinsecamente relacionados, visto que a concentração de atividades, os fixos, enseja locais acessíveis, e a acessibilidade, os fluxos, decorre ou induz a concentração de atividades. Ou seja, os fixos condicionam os fluxos e vice-versa.

Neste sentido, o foco da dissertação voltou-se para a investigação da existência ou não de articulação entre as diretrizes estabelecidas nos referidos Planos Diretores, no que concerne à formação de áreas de centralidade. Partiu-se da hipótese de que, seguindo a prática do planejamento urbano brasileiro, seria constatada a falta de um planejamento urbano integrado em decorrência de ações descoordenadas entre as políticas de ordenamento territorial e de transportes e mobilidade.

Considerada como ponto de partida para essa investigação, a leitura dos objetivos e diretrizes gerais de cada Plano permitiu constatar que o PDOT/DF preconiza, como uma das principais metas, o enfrentamento da forte polarização exercida pelo Plano

Piloto, propondo a descentralização de atividades com grande ênfase no seu escopo. Já as ações propostas pelo PDTU/DF referem-se a questões relativas à mobilidade sustentável, à integração modal e à acessibilidade universal, as quais, associadas à concentração de atividades se constituem na base para a formação de áreas de centralidade.

Com vistas a apreender todo o contexto da centralidade urbana presente nos Planos, e para sistematizar a análise comparativa proposta, foram definidas quatro variáveis relativas a vários aspectos que envolvem o tema, quais sejam: a) a abordagem dos termos centralidades e subcentralidades, e suas variações; b) consideração da área metropolitana na abrangência das diretrizes propostas; c) referência de um Plano em relação ao outro e, principalmente, d) diretrizes específicas, ações e projetos propostos quanto ao uso e à ocupação do solo e aos transportes urbanos e mobilidade, relacionados à centralidade.

São percorridas, inicialmente, as conclusões referentes às variáveis “a”, “b” e “c”, visto que a variável “d”, por apresentar um conteúdo mais extenso e por representar de forma mais consistente o objetivo principal da pesquisa, demanda um maior detalhamento.

Quanto aos termos utilizados nos Planos, concluiu-se que não há uma padronização de nomenclaturas ou de abordagens que permita estabelecer alguma relação de articulação entre eles. O PDOT é mais objetivo ao diferenciar nas suas proposições áreas de centralidade (fora do centro), relativas a atividades destinadas a exercer uma influência regional; e subcentralidades, com indicações de atividades voltadas a atender as demandas dos respectivos entornos imediatos. O PDTU utiliza várias nomenclaturas, tais como: “macropolo regional”, referindo-se à Ceilândia, “centro polarizador alternativo”, referindo-se à Taguatinga, “centro primaz”, referindo-se ao Plano Piloto, e subcentralidades; não explicitando a diferenciação entre elas. Não há referência a uma definição específica quanto aos elementos que sustentam áreas de centralidade, porém, ao reconhecer ou propor áreas com tais características os dois Planos as associam à concentração de atividades próximas a vias de acesso.

Quanto à abrangência territorial, não há como comparar as respectivas bases, visto que, o PDOT não especifica uma delimitação física, além do DF, como área de influência das suas proposições, apesar de constantemente citar os municípios goianos limítrofes como tal. Neste caso, o PDTU é mais preciso ao descrever os oito municípios goianos considerados na elaboração da alternativa recomendada.

Há uma desarticulação evidenciada quanto à referência de um Plano ao outro, pelo fato da revisão do PDOT em 2012 não ter alterado a redação do Artigo 22 do PDOT 2009 que desconsidera a aprovação do PDTU em 2011, indicando-o como um Plano a ser elaborado, estabelecendo, inclusive, o seu conteúdo mínimo. Por outro lado, o PDTU faz referência às diretrizes do PDOT como premissas para as suas proposições. A verificação dessa última observação faz parte das conclusões extraídas da análise da variável “d”, relativa às diretrizes específicas, ações e projetos propostos, dos dois Planos, relacionados à centralidade.

A partir da leitura dos objetivos gerais do PDOT, verificou-se que o Plano propôs, de forma até ambiciosa, vários direcionamentos para a descentralização de atividades e empregos, com vistas à formação e/ou consolidação de áreas de centralidade.

Foram indicadas 55 Áreas Econômicas, sendo 22 consolidadas, 20 não consolidadas e 13 a implantar (ilustradas no Mapa 6); somadas a Estratégias de Ordenamento Territorial, dentre as quais: 07 Áreas de Dinamização, 09 Polos Multifuncionais e 05 Estratégias Viárias (ilustrados no Mapa 7).

Observou-se que as destinações para Áreas Econômicas a implantar estão distribuídas prioritariamente próximas aos municípios do entorno oeste, sudoeste e sul, localizadas ao longo de importantes eixos de circulação. E ainda, a ratificação da RA SIA e das suas imediações como centralidades consolidadas, tendendo à já mencionada conformação de um centro expandido devido à sua proximidade com o Plano Piloto.

Uma questão a ser refletida quanto às Áreas Econômicas, no que diz respeito à formação de centralidades enquanto polos de convergência da população, refere-se à grande quantidade de parcelas pulverizadas entre os núcleos urbanos. São espaços reservados para atividades que vão desde quadras de oficinas a setores de indústrias. Dependendo das características das atividades desenvolvidas, algumas das destinações previstas podem não apresentar força de polarização suficiente para se configurar como relevante polo atrator de deslocamentos diários. Outro aspecto, diz respeito às ADE's, já preconizadas no PDOT/1997, associadas a programas de desenvolvimento econômico, que, conforme descrito no capítulo 2, não atingiram os objetivos propostos.

Quanto às Áreas de Dinamização, o PDOT as propõe com o intuito de que se constituam em áreas de centralidade de abrangência regional, conforme as diretrizes de intervenção indicadas no Quadro 2.

Há uma clara vinculação da distribuição de tais áreas com os eixos de transporte existentes, enfatizando-se aqui o eixo metroviário. O PDOT priorizou a localização de Áreas de Dinamização no vetor oeste, relacionando-as às RA's não centrais destacadas na caracterização da centralidade de Brasília, quais sejam: Taguatinga, Ceilândia e SIA, acrescentando ainda a RA Samambaia. Quanto ao vetor sul, a proposta de dinamização foi direcionada à RA Santa Maria e não à RA Gama, também destacada a partir da análise dos dados empíricos apresentados no capítulo 2. Das sete Áreas de Dinamização indicadas, duas estão nas imediações do Plano Piloto, o eixo EPIA e o Polo Capital Digital, o que pode representar um reforço na sua polarização.

Reconhece-se nas propostas de Áreas de Dinamização, a intenção de descentralização, com vistas a novas concentrações de atividades, para a conformação de núcleos com maior poder de atração em função da complementaridade de atividades de usos diversos, conforme abordado no subitem 1.3.1, do capítulo 1 da pesquisa.

Entre as diretrizes de dinamização do Eixo Taguatinga (D02) está o novo centro administrativo do GDF, comentado no capítulo 2 da pesquisa, que por sua localização estratégica na confluência das RA's Taguatinga, Ceilândia e Samambaia, e ainda próximo da estação de metrô Centro Metropolitano, pode vir a apresentar os primeiros indícios do processo de descentralização proposto pelo PDOT. Cabe aguardar a sua inauguração, prevista para 2014, e seus impactos efetivos.

Ressalta-se ainda, a Área de Dinamização do Eixo Interbairros (D04), associada à implantação de uma nova via, cujo objetivo consiste em criar uma alternativa de acessibilidade da região oeste com o Plano Piloto, sendo considerada também como eixo para a implantação de polos de serviço no espaço lindeiro.

Os Polos Multifuncionais, identificados como subcentralidades no PDOT, são dispostos com o intuito de ofertar serviços essenciais para atender às demandas da própria localidade, trazendo como importância estratégica a otimização das áreas no entorno dos terminais de integração de transporte público.

A referida otimização no entorno dos terminais, relacionada à implantação de outros equipamentos, enfatiza seu papel polarizador de novas centralidades. Essa observação coaduna-se com o conceito de nós de acessibilidade elaborado por Rodrigue (2006a) apresentado no item 1.1 do capítulo 1 da pesquisa.

Nas propostas de Estruturação Viária, verificou-se que os Anéis de Atividades podem promover a melhoria de conexões locais, entre áreas próximas, principalmente aqueles que articulam os núcleos urbanos mais consolidados do vetor oeste com as regiões vizinhas.

No que diz respeito às diversas diretrizes, ações e projetos propostos no PDOT, relativos à formação de novas áreas de centralidade, pôde-se constatar que o Plano procurou associar polos de atividades aos eixos de transporte existentes, principalmente as Áreas de Dinamização e os Polos Multifuncionais. Ressalva-se que apesar de constar no Plano a vinculação dos Polos Multifuncionais com os terminais de integração existentes e a implantar, não foi explicitada uma relação direta de um determinado Polo com um determinado terminal, o que dificultou uma conclusão mais consistente a esse respeito. De uma forma geral, verificou-se uma compatibilização das proposições do PDOT com a conceituação da concentração de atividades e acessibilidade como elementos que definem áreas de centralidade.

Na análise dos vários direcionamentos de descentralização apresentados pelo PDOT, foi possível perceber ainda, que há poucas destinações em comum entre as Áreas Econômicas e as Estratégias de Ordenamento Territorial (sobreposição ilustrada no Mapa 8), demonstrando certa desarticulação do próprio Plano.

Com relação ao PDTU, observou-se que a alternativa recomendada no Relatório Técnico (ST, 2010) retrata as diretrizes e os objetivos gerais estabelecidos na Lei que o instituiu, no que se refere à promoção da ampla acessibilidade, à priorização ao transporte coletivo e à integração tarifária e operacional que abrange inclusive os oito municípios goianos.

A análise demonstrou que o Plano não associa, de forma explícita, os direcionamentos de acessibilidade às áreas de centralidade. Ao propor corredores de transporte público de forma equivalente para os principais eixos viários existentes, o PDTU não sugere grandes mudanças estruturais no sistema viário com vistas a criar novas articulações entre os núcleos urbanos.

Não foi possível identificar, portanto, qualquer intenção de preponderância entre os corredores recomendados, no sentido de privilegiar uma região em relação a outra, no que se refere à formação de áreas de centralidade.

A lógica que se sobressai é a de atender de forma mais eficiente à demanda atual e futura nos trajetos entre o Plano Piloto e os núcleos periféricos. Em termos gerais, a análise do PDTU induziu à reflexão de que seus objetivos, a partir da implantação dos

corredores, estão voltados para 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.

As proposições para as vias do Eixo Oeste remetem à importância conferida às RA's Taguatinga e Ceilândia, e tendem a reforçar a consolidação de centralidades nesta região. Porém, o Plano trata o corredor vinculado ao referido eixo como “o mais importante” por atender à área mais populosa de Brasília e não por relacioná-lo com centralidades consolidadas ou potenciais.

A intervenção recomendada para a EPCT entre a BR-040 e a EPNB, interligando os Eixos Sul e Sudoeste, foi identificada na análise como um importante direcionamento de acessibilidade estabelecido pelo PDTU. Trata-se de uma configuração em que um trecho da via comporta faixa exclusiva, e o outro, faixa prioritária para o transporte coletivo. A promoção de facilidade de circulação entre os núcleos urbanos no entorno de tais eixos viários pode vir a induzir um processo de dinamização na região, apesar do Plano não fazer referência a essa possibilidade.

Dentre os demais corredores estruturantes indicados no PDTU, chama a atenção o Expresso DF, atualmente em obras. Por constituir um sistema de alta capacidade, tende a fomentar a ocupação de atividades ao longo do seu eixo e um reforço de dinamização na RA Gama, que já exerce uma polarização em relação às RA's vizinhas e aos municípios do entorno metropolitano sul, privilegiando ainda a acessibilidade à RA Santa Maria. A análise destacou que grande parte da sua área lindeira corresponde a Zonas Urbanas de Uso Controlado I e II, com Áreas de Proteção de Manancial e de Interesse Ambiental. Considerando essa observação, ratifica-se importância da atuação dos órgãos de ordenamento territorial com vistas a evitar um processo de ocupação descontrolada.

Outro corredor abordado na análise refere-se à Via Interbairros, a ser implantada, cujo projeto foi desenvolvido pelo GDF antes da elaboração do PDTU. Apesar de concebida como uma via de atividades, não há previsão para faixa exclusiva de transporte coletivo, o que de certa forma denota uma incongruência entre a proposta de atrair deslocamentos e a sua configuração viária.

Considerando que os corredores de transporte público se configuram como importantes elementos estruturadores da organização espacial, principalmente num modelo de distribuição urbana como o de Brasília, e que a acessibilidade representa um dos suportes de áreas de centralidade, a falta de uma estratégia de implantação e

hierarquia entre os corredores recomendados desprende as proposições do PDTU da condução de um processo planejado de ocupação urbana.

Das considerações extraídas de cada Plano, relativas às diretrizes específicas, ações e projetos propostos, chega-se às conclusões finais da análise quanto à existência ou não de articulação entre o PDOT/DF e o PDTU/DF no que se refere à formação de áreas de centralidade:

1. A análise da sobreposição das Estratégias de Dinamização (PDOT/DF) e dos Eixos Estruturantes (PDTU/DF) (ilustrada no Mapa 15) conduziu à seguinte observação: do ponto de vista territorial, existiu uma ampla compatibilização entre as diretrizes do PDOT/DF, quanto às estratégias de dinamização, relativas à concentração de atividades descentralizadas, e do PDTU/DF, relativas à implantação de corredores exclusivos de transporte público, como incrementos de acessibilidade.
2. Mesmo já tendo ficado claro que o PDOT não considerou o PDTU, já aprovado, quando da sua atualização em 2012, cabe levantar como registro da análise algumas incongruências, desarticulações e lacunas observadas no primeiro Plano em relação ao segundo:
  - O PDOT denomina importantes eixos de circulação como vias secundárias, tais como, a EPNB no Eixo Sudoeste e as DF 065 e 480 no Eixo Sul (como se vê no Mapa 7). No PDTU, tais vias fazem parte dos eixos troncais de corredores de transporte público.
  - A não indicação pelo PDOT de Estratégias de Dinamização, apenas de Áreas Econômicas já existentes, ao longo do trecho da EPCT que interliga os Eixos Sudoeste e Sul, para o qual o PDTU recomenda a priorização do transporte público, ratifica a necessidade de ações integradas que fomentem práticas urbanas diárias entre núcleos urbanos periféricos.
  - Neste mesmo sentido, o PDOT desconsiderou nas suas proposições de descentralização de atividades, a acessibilidade vinculada ao corredor da Via EPTG, principal ligação do Plano Piloto com o Eixo Oeste.
  - Observou-se ainda, que o PDTU estabeleceu um relevante incremento de acessibilidade para o Eixo Norte, ao passo que no PDOT houveram poucas diretrizes relacionadas à concentração de atividades nesta região.

3. Apesar do PDTU se referir à revitalização de Áreas Econômicas e aos Polos Multifuncionais, diretrizes do PDOT, entre as considerações do cenário prospectivo tendencial, uma das premissas para o desenvolvimento da alternativa recomendada, não ficou claro como tais áreas a influenciaram.

4. Quanto aos Polos Multifuncionais, cuja estratégia de implantação vincula-se à proximidade com terminais de transporte público existentes e a implantar, não está explicitada no PDTU qualquer relação dessa estratégia como referência para a localização dos terminais propostos. Na sobreposição apresentada no Mapa 15, é possível perceber algumas compatibilizações locacionais entre os Polos Multifuncionais e os terminais existentes e a implantar, mas não há como afirmar que resultaram de um direcionamento articulado.

5. Na análise dos condicionantes que levaram às proposições de cada Plano, observou-se que o PDOT estabeleceu diretrizes de concentração de atividades, fora do centro, considerando os eixos de transporte consolidados. Portanto, a localização das áreas indicadas no PDOT como direcionamentos de formação e/ou consolidação de áreas de centralidade não foi vinculada às diretrizes do PDTU. Por outro lado, a alternativa recomendada pelo PDTU referiu-se à implantação de corredores exclusivos de transporte público em várias direções, não estabelecendo nenhuma relação de preponderância em direção às RA's mais consolidadas e com potencial para se constituírem em polos de atração, conforme as destinações do PDOT.

Em suma, a partir da análise das quatro variáveis relativas ao tema em questão, conclui-se que, confirmando a hipótese apresentada para a investigação, não foi possível considerar que a construção das proposições do PDOT/DF e do PDTU/DF resultou de ações integradas e articuladas entre os Planos, no que se refere à formação de áreas de centralidade.

De qualquer forma, a compatibilização territorial observada em algumas regiões relaciona-se aos pressupostos teóricos que basearam o desenvolvimento desta pesquisa, por apresentar os elementos concentração de atividades, relacionada aos fixos, e acessibilidade, relacionada aos fluxos, definidos como suporte para a constituição de áreas de centralidade. Tem-se, portanto, que mesmo por motivos alheios à articulação entre os dois Planos, tal compatibilização, caso implementada de forma associada, pode vir a promover uma distribuição mais equilibrada na configuração urbana de Brasília.

Das análises do PDOT/DF e do PDTU/DF quanto à formação de áreas de centralidade, além das conclusões acima expostas, desdobram-se ainda algumas observações gerais que se entende serem relevantes como comentários adicionais:

1. Conforme destacado no capítulo 2 da pesquisa, apesar da Via EPTG ter passado por um grande processo de reestruturação viária para a implantação de um corredor exclusivo de transporte público, não vem operando como tal, devido a ações descoordenadas entre os processos de infraestrutura e de operação. A configuração do corredor, adjacente ao canteiro central, demanda veículos com portas à esquerda, que até hoje não foram disponibilizados. Destaca-se aqui, a importância da associação de implementação das intervenções viárias com a operação a ela referente, para que o sistema de corredor exclusivo de transporte coletivo possa cumprir o seu papel de proporcionar melhores condições de acessibilidade tanto para a população que depende deste meio de transporte, quanto como estímulo para que as pessoas troquem o transporte individual pelo coletivo. Essa observação se faz relevante, na medida em que todos os corredores com faixa exclusiva para ônibus recomendados pelo PDTU apresentam a mesma configuração, ensejando os ônibus com portas a esquerda.

2. Considerando a colocação acima, caso continuem ocorrendo implementações de intervenções de infraestrutura sem a correspondente operação do corredor de transporte coletivo, a tendência é a de se aumentar o número de veículos em decorrência das melhorias das condições viárias e do tratamento das interseções, resultantes das intervenções propostas. Ou seja, acaba-se promovendo o aumento de espaço para os carros e não a concretização da priorização ao transporte coletivo.

3. Outro aspecto a ser comentado refere-se ao fato de que, caso a operação proposta pelo PDTU para os corredores de transporte ocorra de forma eficiente, se não houver ações de dinamização nas áreas lindeiras e no entorno dos eixos, conforme os direcionamentos do PDOT, os sistemas de transporte coletivo continuarão a promover movimentos essencialmente pendulares com a única função de suprir a demanda entre os núcleos periféricos e o Plano Piloto. E ainda, a não implementação das diretrizes do PDOT, ao tempo em que haja a concretização da acessibilidade promovida pelos corredores de transporte, pode estimular ocupações à revelia do planejamento urbano que, caso vinculem-se aos interesses

do mercado, podem vir a gerar funções divergentes daquelas relacionadas à formação de áreas de centralidade.

4. Conforme apresentado no capítulo 3, observou-se na análise do PDOT a associação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade relativos à Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração e Uso e às Operações Urbanas Consorciadas com a formação de áreas de centralidade. O PDOT relaciona tais instrumentos à exequibilidade das diretrizes relacionadas às Áreas de Dinamização e aos Polos Multifuncionais. Ressalta-se, porém, que não são ações de curto prazo, visto que dependem da elaboração e aprovação de lei específica.

A evidente necessidade de um planejamento urbano integrado torna inevitável abordar como recomendação resultante desta pesquisa uma maior articulação entre os diversos órgãos responsáveis por estabelecer as diversas políticas urbanas que atuam sobre uma mesma base territorial. O desejável, porém, é a inserção dos Planos específicos em um único instrumento relativo ao Plano Diretor municipal. Tal ação torna possível que qualquer alteração numa determinada política demande a revisão do documento como um todo, mantendo-se as informações atualizadas e compatibilizadas.

Conforme colocado no capítulo 3 da pesquisa, a associação entre as políticas setoriais e o Plano Diretor municipal exige um maior esforço técnico e de articulação da administração pública, visto que, envolve profissionais de diversas áreas e órgãos do governo. Entende-se que é preciso que paradigmas sejam quebrados, com vistas ao enfrentamento dos desafios impostos pelo continuado crescimento das cidades. Para tanto, considera-se como fator preponderante a coordenação das ações e instrumentos de política urbana de forma a materializar uma leitura global do território.

Outra consideração que se julga relevante comentar refere-se a um maior aprofundamento do conhecimento e utilização dos instrumentos preconizados pelo Estatuto da Cidade, por parte do quadro técnico que atua na produção do espaço. Entre os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, destacam-se, no âmbito da pesquisa, aqueles relacionados à indução do desenvolvimento urbano e à formação de áreas de centralidade, quais sejam, a Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso e as Operações Urbanas Consorciadas. Tais instrumentos representam algumas das possibilidades disponibilizadas pelo Estatuto para que o poder público atue nas cidades com vistas ao cumprimento da função social da propriedade, no que se inclui uma distribuição espacial mais justa entre locais de

emprego e de moradia. Outra recomendação diretamente relacionada à configuração espacial de Brasília e à formação de áreas de centralidade é à priorização da implementação das diretrizes de dinamização do PDOT ao longo do eixo e no entorno das estações do metrô, por se tratar de um sistema já consolidado e que oferece grande acessibilidade.

As análises aqui desenvolvidas pautaram-se na investigação acerca da existência ou não de articulação entre as diretrizes de ocupação do solo e de transportes urbanos estabelecidas nos Planos Diretores de Ordenamento Territorial e de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal, com relação à formação de áreas de centralidade. Tais áreas foram tratadas nesta pesquisa como alternativas à promoção de uma distribuição urbana mais equilibrada frente a uma configuração socioespacialmente excludente como a de Brasília. Entende-se que o desenvolvimento e a consolidação de novas áreas que possam constituir centros de moradia, serviços e comércio, de forma a diminuir as necessidades de grandes deslocamentos diários, repercutem na qualidade de vida da população, vinculando-se com a promoção da “garantia do direito à cidade” preconizada pelo Estatuto da Cidade.

Considerando que os Planos Diretores se constituem nos principais instrumentos do planejamento urbano, as incongruências, lacunas e desarticulações encontradas nos Planos investigados ratificam a relevância da presente pesquisa e a necessidade da integração entre as políticas urbanas que atuam sobre uma mesma base territorial.

Esta pesquisa, que se limitou aos Planos Diretores do Distrito Federal quanto à formação de áreas de centralidade, abre várias possibilidades de desdobramentos que envolvem entre outras investigações:

- exemplos de práticas de gestão integrada comprometidas com a leitura global do território e/ou se há tendências de tais práticas em outras localidades;
- a consequência para a cidade da desarticulação entre os diversos Planos setoriais e o Plano Diretor municipal;
- a ocorrência da efetivação da plena execução das diretrizes estabelecidas nos Planos Diretores, considerando toda uma herança do “plano discurso”;
- o aprofundamento do tema das centralidades no Distrito Federal, através de análises empíricas nos núcleos urbanos periféricos que foram ressaltados na caracterização da centralidade em Brasília por exercerem

um papel polarizador em relação aos núcleos mais próximos, inclusive aos municípios goianos que compõem o entorno metropolitano.

Conforme colocado na introdução da dissertação, Brasília se constitui num elemento de estudo rico e instigante. A cidade constantemente vista “com o olhar simplificado dos mitos e das ideologias”, enseja uma conotação de “cidade real, com suas contradições” (FERREIRA, 2010:51).

*E é essa Brasília real que vem exigindo uma abordagem de planejamento urbano que transcenda a lógica da racionalização da dinâmica urbana que, de alguma maneira, é corolária da sua própria concepção urbanística – e contemple uma realidade multifacetada e complexa (MEDEIROS e CAMPOS, 2010:142).*

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Lidiane Aparecida e 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, p.170-184, jan.2009.

AZEVEDO, Heloisa Pereira Lima. **Planejamento e gestão municipal: planos diretores – avanços e alertas na implementação**. In FARIA, Rodrigo de e SHVARSBERG, Benny (orgs.). Políticas urbanas e regionais no Brasil. Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU/UNB. Brasília, 2011.

BARROS. Ana Maria F.B. CARVALHO, Celso Santos. MONTANDON, Daniel Todtmann. **O Estatuto da Cidade comentado (Lei nº10.257 de 10 de julho de 2001)**. In CARVALHO, Celso Santos. ROSSBACH, Ana Claudia. O Estatuto da Cidade comentado. São Paulo. Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br>. Acessado em maio/2013.

BERTAUD, Alain. **Note on transportation and urban spacial structure** ABCDE Conference. Washington, 2002. Disponível em: <[http://alain\\_bertaud.com](http://alain_bertaud.com) acessado em março/2013.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**.

BRASIL. Lei Federal nº 12.587/12. **Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Disponível em:<<http://www.planalto.gov.br>. Acessado em jun/2013.

CAMPOS FILHO, Candido Malta. **Reinvente seu bairro: caminhos para você participar do planejamento de sua cidade**. São Paulo. Ed.34, 2003.

CAMPOS FILHO, Candido Malta; PEREIRA, José Eduardo Borba. **Da segregação à diversidade: Moradia e requalificação urbana na área central de São Paulo**. Cadernos de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (São Paulo) v. 5, p. 1-20, 2006.

CAMPOS, Neio Lucio **O. Mudança no padrão de distribuição social a partir da localização residencial: Brasília, década de 90**. Tese de Doutorado em Planejamento Urbano. Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 2000.

CATALÃO Igor. **Reflexões acerca do centro e centralidade urbanos em Brasília**. Revista Formatação, n.15, volume 2 – p.56-66, 2006.

CAVALCANTE, Cláudia Varizo. **Formação e Transformação da Centralidade Intraurbana em Brasília**. Dissertação de Mestrado em Geografia. Departamento de Geografia, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

CLEMENTINO, Lucie. **Novas ocupações urbanas no Distrito Federal**. In REIS, Nestor Goulart e TANAKA, Marta Soban (orgs.). Brasil: Estudos sobre dispersão urbana. São Paulo, FAU/USP, 2007.

CODEPLAN/DF. **Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílio 2011**. Disponível em <<http://www.codeplan.df.gov.br>. Acessado em fev/2013.

CORRÊA, Roberto Lobato. **O estudo da rede urbana: uma proposição metodológica**. Revista Brasileira de Geografia, Rio de Janeiro, v.50, nº 2, p,107 – 124, 1987.

\_\_\_\_\_. **O Espaço Urbano**. 4º ed. São Paulo: Ática, 2002.

\_\_\_\_\_. **Trajéorias geográficas**, 3ªed. Rio de Janeiro. Bertrand Brasil, 2005.

COSTA, Dulciene Frazão. **Dinâmica Socioeconômica, políticas públicas e configuração urbana do Distrito Federal do Brasil**. Em: <[http://www.egal2009.easyplanners.info/area05/5158\\_da\\_Costa\\_Frazao\\_Dulciene.pdf](http://www.egal2009.easyplanners.info/area05/5158_da_Costa_Frazao_Dulciene.pdf). Acesso em out/2011.

D'ANDREA, Catherine. **O Estatuto da Cidade e os planejamentos de transporte e da circulação**. Dissertação de Mestrado em Engenharia Urbana. São Carlos/UFSCAR, 2004.

DIÓGENES, Beatriz Helena N. Aldeota: **a centralidade como expressão da dinâmica intra-urbana de Fortaleza**. In GITAHY, Maria Lúcia Caia e Lira, José Correia de (orgs.). Cidades: impasses e perspectivas. FAU/Annablume/FUPAM, 2007. Arquiteses 2.

DUARTE, Fábio. **Planejamento Urbano**. Curitiba: IBPEX, 2007.

FERREIRA, Ignez Costa Barbosa. **O processo de urbanização e produção do espaço metropolitano de Brasília.** In PAVIANI, Aldo (org.). Brasília, Ideologia e realidade: espaço urbano em questão. Ed. Unb, Brasília, 1985.

\_\_\_\_\_. **Brasília: mitos e contradições na história de Brasília.** In PAVIANI ET AL (orgs.). Brasília 50 anos: da capital à metrópole, Ed, Unb, Brasília, 2010.

GDF, LC n°803/2009. **Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal,** 2009.

GDF, LC n°4566/2011. **Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal,** 2011.

GDF, LC n°854/2012. **Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal,** 2012.

GOMES, Fernanda Silva. **Discursos contemporâneos sobre Montes Claros: (Re) estruturação urbana e novas articulações urbano-regionais.** Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Minas Gerais, 2007.

GONÇALVES, Alice Rauber. **Indicadores de dispersão urbana. Dissertação de mestrado em planejamento urbano e regional** – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

GONZALES, Suely Franco Netto. **As formas concretas da segregação residencial em Brasília.** In PAVIANI, Aldo (org.). Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão. Ed. Unb, Brasília, 1985.

\_\_\_\_\_. **A gestão urbanística do espaço habitado: o objeto e o método no caso do DF.** In PAVIANI ET AL (orgs.). Brasília 50 anos: da capital à metrópole, Ed, Unb, Brasília, 2010.

GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço.** 2ªed. São Paulo. Edusp, 2010..

HOLANDA, Frederico de. **Uma ponte para a urbanidade.** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais n° 5, 2002.

\_\_\_\_\_ **Brasília, cidade moderna, cidade eterna.** Brasília, FAU UnB, 2010.

\_\_\_\_\_ **O mundo das miudezas:** Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília. II Encontro da Associação de Pesquisa e Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Natal, 2012.

HOLANDA, Frederico de e RÔMULO, José, Costa. **Proposta para análise de índice de dispersão urbana.** Cadernos Metrôpole n° 15, 1° sem/2006.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **A nova lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.** Comunicados do IPEA. n° 128, Brasília, 2012. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br>. Acessado em mar/2013.

JATOBÁ, Sergio Ulisses. **Crescimento urbano na metrópole de Brasília: potenciais e limitações.** In PAVIANI ET AL (orgs.). Brasília 50 anos: da capital à metrópole, Ed, Unb, Brasília, 2010.

KNEIB, Érika Cristine. **Subcentros urbanos contribuição conceitual e metodológica à definição e identificação para planejamento de transporte.** Tese de Doutorado em Planejamento de Transportes, Departamento de Engenharia Civil e Ambiental. Universidade de Brasília. Brasília: 2008.

KNEIB, Érika Cristine, SILVA, P.C. Marques, PORTUGAL, Licínio da Silva. **Impactos decorrentes da implantação de polos geradores de viagens na estrutura espacial das cidades.** Transportes, v. XVIII, n 1, p. 23-35, março/2010.

LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LENCIONE, Sandra. **Concentração e centralização das atividades urbanas: uma perspectiva multiescalar.** Reflexões a partir do caso de São Paulo. Revista de Geografia Norte Grande, n° 39, Santiago, 2008.

LYNCH, Kevin. **A Imagem da Cidade.** São Paulo: Martins Fontes, 1970.

MANCINI, Gisele Arrobas. **Avaliação dos custos da urbanização dispersa no Distrito Federal.** Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e lugar fora das ideias**. In. ARANTES, Otília, B.F. MARICATO, Ermínia, VAINER Carlos. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis, RJ. Ed. Vozes, 2000.

\_\_\_\_\_ **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ. Vozes, 2011.

\_\_\_\_\_ **Terror imobiliário ou a expulsão dos pobres do centro de São Paulo**.  
Em <[http:// www.viomundo.com.br](http://www.viomundo.com.br). Acessado em fev/2012.

MEDEIROS, Ana Elisabete. CAMPOS, Neio Lucio de Oliveira. **Cidade projetada, construída, tombada e vivenciada: pensando o planejamento urbano em Brasília**. In PAVIANI ET AL (orgs.). Brasília 50 anos: da capital à metrópole, Ed, Unb, Brasília, 2010.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política Nacional de Mobilidade Sustentável**. Cadernos Ministério das Cidades, Brasília, 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo: guia para a implantação de planos diretores**. Ministério das Cidades, Brasília, 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Resolução nº34, de 01 de julho de 2005. **Conselho das Cidades**. Ministério das Cidades, Brasília, 2005.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Caderno de referência para a elaboração de Plano de Mobilidade Urbana**. Ministério das Cidades, Brasília, 2007.

NETTO, Vinicius de Moraes; KRAFTA, Rômulo. **A forma urbana como problema de desempenho**: o impacto de propriedades espaciais sobre o desempenho urbano. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais V. 11, n. 2 / Novembro, 2009.

NETTO, Vinicius de Moraes; SABOYA, Renato T. de. **A urgência do planejamento**. A revisão dos instrumentos normativos de ocupação urbana. Arquitectos, São Paulo, 1.125,Vitruvius,out/2010.<<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitectos/10.125/3624>>.

PAVIANI, Aldo. A metrópole terciária. In PAVIANI, Aldo (org). **Brasília, ideologia e realidade: espaço urbano em questão**. Ed. Unb, Brasília, 1985.

\_\_\_\_\_ **Brasília: conceito urbano espacializado?** Arquitectos, 0.51.00, ano 5, 2004.

\_\_\_\_\_ **A metrópole terciária: evolução urbana socioespacial.** In PAVIANI et al (orgs.). Brasília 50 anos: da capital à metrópole, Ed, Unb, Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_ Carta Capital, ano XV, nº 579, 20 de janeiro de 2010, p.48.

PONTES, Taís Furtado. **Avaliação da mobilidade urbana na área metropolitana de Brasília.** Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo - Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

RAIA JR, Archimedes Azevedo e CORREA, Fernanda. **Desenvolvimento de modelos de viagens urbanas com uso de redes neurais artificiais.** XX ANPET (Associação Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes). Brasília, 2006.

REIS, Nestor Goulart. **Notas sobre urbanização dispersa e novas formas de tecido urbano.** São Paulo: Via das Artes, 2006.

RIGATTI, Décio. **Centros urbanos e movimento da centralidade.** In Encontro Nacional da ANPUR, 10, 2003, Belo Horizonte (MG). Encruzilhadas do planejamento: repensando teorias e práticas, anais. Belo Horizonte: ANPUR, 2003.

RODRIGUE, Jean Paul. **Transportation and urban form.**In **The Geography of transports systems.** Routledge, 2006a. Disponível em: <<http://people.hofstra.edu>.

SANTOS JR, Orlando Alves. MONTANDON, Daniel Todtmann. **Síntese, desafios e recomendações.** In SANTOS JR, Orlando Alves. MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). Os planos diretores municipais pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço.** Edusp, São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_ **A Urbanização brasileira.** 5ª ed. São Paulo. Universidade de São Paulo, 2005.

SEDUMA - Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação e Meio Ambiente do Distrito Federal. **Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF:** Documento Técnico. Brasília, 2009. Disponível em: <<http://www.sedhab.df.gov.br>. Acessado em abril/2013.

SHVARBERG, Benny. **Do Plano Piloto à Brasília metropolitana: considerações sobre planos diretores e planejamento metropolitano**. In PAVIANI ET AL (orgs.). Brasília 50 anos: da capital à metrópole, Ed, Unb, Brasília, 2010.

\_\_\_\_\_ **Planejamento urbano no Brasil pos-1988: programa histórico e desafios contemporâneos**. In FARIA, Rodrigo de e SHVARBERG, Benny (orgs.). Políticas urbanas e regionais no Brasil. Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU/UNB. Brasília, 2011.

\_\_\_\_\_ **Desafios ao planejamento e à gestão territorial integrada da área metropolitana de Brasília**. In CODEPLAN. Brasília em debate. n°1. Brasília, 2012.

SILVA, Cláudio Oliveira de. **Cidades Concebidas para o automóvel – Mobilidade urbana nos planos diretores posteriores ao Estatuto das Cidades**. Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. Departamento de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

\_\_\_\_\_ **Mobilidade e acessibilidade urbana e regional, o papel do transporte público na gestão municipal**. In FARIA, Rodrigo de e SHVARBERG, Benny (orgs.). Políticas urbanas e regionais no Brasil. Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU/UNB. Brasília, 2011.

SPOSITO, Maria Encarnação B. **O centro e as formas de expressão da centralidade**. Revista Geografia São Paulo, n°10, 1991.

\_\_\_\_\_ **Capitalismo e Urbanização**. 8 ed. São Paulo: Contexto, 1997.

\_\_\_\_\_ **Novas formas de produção do espaço urbano de Brasília**. In REIS, Nestor Goulart e TANAKA, Marta Soban (orgs.). Brasil: Estudos sobre dispersão urbana. São Paulo, FAU/USP, 2007.

ST - Secretaria de Estado de Transportes. **Plano Diretor de Transporte Urbano e Mobilidade do Distrito Federal e Entorno**. Relatório Técnico Final. Brasília, 2010.

TOURINHO, Andréa de Oliveira. **Do centro às novas centralidades: uma trajetória de permanências terminológicas e rupturas conceituais**. In GITAHY, Maria Lúcia Caia e LIRA, José Correia de (orgs.). Cidades: impasses e perspectivas. FAU/Annablume/FUPAM, 2007. Arquiteses 2.

VARGAS, Júlio Celso B. **Centros Urbanos Vitais: configuração, dinâmica funcional e caráter das ruas comerciais de Porto Alegre**. Dissertação de Mestrado em Arquitetura e Urbanismo. Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. **Transporte urbano, espaço e equidade: análise das políticas públicas**. 3ªed. São Paulo, Anablumme, 2001.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. São Paulo: FAPESP, 2001.

\_\_\_\_\_. **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.

