

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

**A IMPLANTAÇÃO DO CENTRO METROPOLITANO DE BRASÍLIA –
DISTRITO FEDERAL E AS TRANSFORMAÇÕES DO ESPAÇO
INTRAURBANO**

Agnes de França Serrano
Dissertação de Mestrado

Brasília – Distrito Federal.

Fevereiro, 2014

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

**A IMPLANTAÇÃO DO CENTRO METROPOLITANO DE BRASÍLIA –
DISTRITO FEDERAL E AS TRANSFORMAÇÕES DO ESPAÇO
INTRAURBANO**

Agnes de França Serrano

Orientador: Prof. Dr. Fernando Luiz Araújo Sobrinho

Dissertação de Mestrado

Brasília – Distrito Federal
2014

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

**A IMPLANTAÇÃO DO CENTRO METROPOLITANO DE
BRASÍLIA – DISTRITO FEDERAL E AS TRANSFORMAÇÕES DO
ESPAÇO INTRAURBANO**

Agnes de França Serrano

Dissertação de Mestrado submetida ao Departamento de Geografia da Universidade de Brasília, como parte dos requisitos necessários para a obtenção do Grau de Mestre em Geografia, na área de Produção do Espaço e Território Nacional.

Aprovado por:

Prof. Dr. Fernando Luiz Araújo Sobrinho,
Departamento de Geografia, Universidade de Brasília
(Orientador)

Prof. Dr. Everaldo Batista da Costa,
Departamento de Geografia, Universidade de Brasília
(Examinador interno)

Prof. Dr. João Mendes da Rocha Neto
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
(Examinador externo)

Brasília- DF, 18 de fevereiro de 2014.

FICHA CATALOGRÁFICA

SERRANO, AGNES DE FRANÇA

A implantação do Centro Metropolitano de Brasília – Distrito Federal e as transformações do espaço intraurbano. 2014. 155 p. (GEA/IH/UnB, Mestre, Geografia - Produção do Espaço e Território Nacional, 2014).

Dissertação de Mestrado – Universidade de Brasília. Instituto de Ciências Humanas. Departamento de Geografia.

- | | |
|-------------------------|--------------------------------|
| 1. Espaço intraurbano | 4. Centralidade |
| 2. Centro Metropolitano | 5. Distrito Federal brasileiro |
| 3. Processos Espaciais | |

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

Agnes de França Serrano

Aos meus amados pais, Eliceuda e Manoel,
e às minhas avós guerreiras, Dna. Vitória e Dna Silva,
meus maiores exemplos de força e fé.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, imensamente, ao Pai, pelo dom da vida, pela proteção divina que sempre me destes e pelas inúmeras bênçãos que me concedestes. Serei eternamente grata porque jamais me abandonas, Senhor!

Agradeço aos meus inigualáveis pais, Eliceuda França e Manoel Serrano, por toda a confiança, por todo o cuidado, pelo carinho precioso, por todo esse incomparável amor, por cada conselho, pelo incentivo e pelo apoio que sempre me deram!

Agradeço ainda ao André Dantas, namorado e também geógrafo admirável, companheiro na vida e de formação. Obrigada por me ouvir, por me acalmar, por cada conversa que tivemos, pelas reflexões geográficas compartilhadas, por estar sempre ao meu lado, pelo amor precioso!

À minha família, aos meus amigos e às amigas: obrigada pela torcida, confiança e por compreender minhas ausências em alguns momentos.

Ao meu orientador, Fernando Sobrinho, meus sinceros agradecimentos! Contigo, compreendi como a relação Professor Universitário <-> Aluna pode virar transformar-se em amigo <-> amiga. Obrigada por me incentivar a fazer o mestrado e por me acompanhar durante todo este período, compartilhando pensamentos, conhecimento, experiências, e enfrentando muitas aventuras e emoções Brasil afora.

Agradeço também a todos os professores e professoras que, até hoje, contribuíram para minha formação.

Agradeço à Geografia e a Universidade de Brasília, por me acolherem carinhosamente desde a graduação, e pela oportunidade valiosa de aquisição de mais conhecimento.

A todos e todas que, direta ou indiretamente, contribuíram para a elaboração e conclusão desta pesquisa: muito obrigada!

Que Deus lhes abençoe hoje e sempre!

RESUMO

A criação de centralidades urbanas em uma área metropolitana tem, inegavelmente, o potencial de provocar transformações nas dinâmicas espaciais previamente estabelecidas. Isso se justifica pelo fato de que as áreas centrais aglutinam diversas instituições, equipamentos urbanos, atividades comerciais e de prestação de serviços, por exemplo. Tal agrupamento atrai fluxos e investimentos tanto públicos quanto privados, o que pode modificar valores simbólicos e econômicos a partir do processo de valorização das centralidades. A aglomeração metropolitana de Brasília tem no Plano Piloto seu núcleo mais tradicional. A excessiva concentração institucional da máquina pública do Governo Federal, do Governo Distrital e de equipamentos para fins educacionais e culturais nesta área provocou a necessidade de criação do Centro Metropolitano do Distrito Federal. Desde sua concepção, propôs-se implantá-lo fora dos limites territoriais da capital federal, mais especificamente em uma localidade situada entre as Regiões Administrativas de Taguatinga, Ceilândia e Samambaia. O propósito da presente pesquisa é analisar as possíveis consequências espaciais da implantação deste grande projeto urbano, verificando as condições históricas que a favoreceram e viabilizaram. É na contribuição do pensamento geográfico que este trabalho se baseia, de modo a compreender e investigar criticamente as ações, o planejamento e as implicações da instalação do Centro Metropolitano.

Palavras-chave: espaço intraurbano, Centro Metropolitano, Distrito Federal brasileiro, processos espaciais, centralidade.

ABSTRACT

The creation of the urban centralities in a metropolitan area has, undeniably, the potential to provoke remaking in the spatial dynamics previously established. This is justified by the fact that central areas agglutinate various institutions, urban equipments, commercial activities and provision of services, for example. Such grouping attracts flows and as public as private investments, what can change symbolic and economic values as of the appreciation centralities process. The metropolitan agglomeration of Brasilia has in Plano Piloto its main core. The exceeding institutional concentration of the public machine of the federal government, of the district government and of equipments with educational and cultural purpose in this area provoked the necessity of the creation of the Metropolitan Center of Distrito Federal. Since its conception, it was proposed to implant it out of the federal capital territorial limits, more specifically in a place situated between the Administrative Areas of Taguatinga, Ceilândia and Samambaia. The purpose of the actual research is analyzing the possible spatial consequences of the implantation of this huge urban project, watching the historical conditions that favored it and enabled it. It is in the contribution of the geographical thinking that this essay is based on, in a way that it comprehends and critically investigates the actions, the planning and the implication of the Metropolitan Center installation.

Keywords: intra-urban space, Metropolitan Center, Brazilian Federal District, spatial process, centrality.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Regiões Metropolitanas e RIDES do Brasil. Elaboração: IPEA Mapas, 2014.	51
Figura 2. Municípios goianos e mineiros que, juntamente com o Distrito Federal, compõem a RIDE-DF.	52
Figura 3. Exemplo de novos empreendimentos imobiliários em Ceilândia. Autoria: Agnes Serrano. Em 20 de janeiro de 2014.	61
Figura 4. Novo Shopping JK, às margens da Avenida Hélio Prates. Autoria: Agnes Serrano. Em 20 de janeiro de 2014.....	61
Figura 5. Ilustração da mancha urbana existente na região que abrange Taguatinga, Ceilândia e Samambaia. Fonte: IBRAM	69
Figura 6. Unidades de Planejamento Territorial do Distrito Federal. Fonte: Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - Documento Técnico – Versão Final – Novembro/2009.	74
Figura 7. Planta do Centro Metropolitano - Primeiro Projeto. Fonte: MDE 29/92 - IPDF/GDF- ANO 1992 <i>apud</i> TERRACAP, 2010.	87
Figura 8. Imagem de satélite do Distrito Federal com a ARIE Parque JK em destaque.	90
Figura 9. Definição de usos do solo da área do Centro Metropolitano do Distrito Federal. Fonte: TERRACAP, 2010	91
Figura 10. Campus da Universidade de Brasília em Ceilândia – FCE. Autoria: Agnes de França Serrano. Foto tirada em 23 de novembro de 2013.....	95
Figura 11. Layout do empreendimento do Centro Administrativo do Distrito Federal. Fonte: Via Engenharia e Odebrecht.....	103
Figura 12. Construção do Centro Administrativo do Distrito Federal. Autoria: Agnes Serrano, em 25 de junho de 2013.	104
Figura 13. Obras do Centro Administrativo do Distrito Federal. Julho de 2013. Fonte: Via Engenharia e Odebrecht.....	104
Figura 14. Restrições à ocupação – Centro Metropolitano.	105
Figura 15. Projeções das futuras instalações do Centro Metropolitano - usos do solo e equipamentos urbanos previstos. Fonte: SEDUMA.....	106
Figura 16. Exemplos de empreendimentos imobiliários nas proximidades da área do Centro Metropolitano. No quadrante superior, empreendimentos localizados em Ceilândia. Em uma das fotos, é possível visualizar a obra de um dos prédios do Centro Administrativo do Distrito Federal. Nos quadrantes inferiores, empreendimentos em	

Samambaia. Fotos tiradas em 28 de janeiro de 2014. Autoria: Agnes de França Serrano.	123
Figura 17. Fotos relativas ao empreendimento da Brookfield Engenharia, no Centro Metropolitano. Tiradas em 9 de julho de 2013. Autora: Agnes de França Serrano	124
Figura 18. Empreendimentos habitacionais ao longo da Via de Ligação Ceilândia- Samambaia. Foto tirada em 28 de janeiro de 2014. Autoria: Agnes de França Serrano.	125
Figura 19. Outros empreendimentos e condomínios habitacionais verticalizados ao longo da Via de Ligação Ceilândia-Samambaia. Fotos tiradas em 28 de janeiro de 2014. Autoria: Agnes de França Serrano.....	126
Figura 20. Visualização da paisagem urbana de Samambaia a partir da Via de Ligação Ceilândia- Samambaia. Foto tirada em 20 de janeiro de 2014. Autoria: Agnes de França Serrano.....	126
Figura 21. Projetos e programas futuros para o sistema viário do Distrito Federal. Fonte: Terracap, 2010.	137
Figura 22. Sistema Viário Proposto para o Futuro Centro Administrativo do DF. Fonte: Terracap, 2010.	139

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. População segundo a naturalidade – Ceilândia – Distrito Federal, 2010. Fonte; PDAD Ceilândia 2010/2011.....	59
Gráfico 2. Distribuição dos domicílios ocupados segundo as classes de renda familiar – Taguatinga – Distrito Federal. Fonte: PDAD Taguatinga 2010/2011.....	64
Gráfico 3. Distribuição dos domicílios ocupados segundo as classes de renda familiar – Samambaia – Distrito Federal. Fonte: PDAD Taguatinga 2010/2011.	66
Gráfico 4. Distribuição da população por grandes áreas, segundo cenário tendencial. Fonte: Distrito Federal, 2009.....	75
Gráfico 5. Distribuição do Total de pessoal ocupado no DF, segundo local de trabalho. Fonte: MIRAGAYA, 2011.....	82
Gráfico 6. Distribuição do total de servidores federais ocupados no DF, segundo local de moradia. Fonte: MIRAGAYA, 2011	83
Gráfico 7. Distribuição do total de servidores do Governo do Distrito Federal, segundo local de moradia. Fonte: MIRAGAYA, 2011.	84

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- ARIE – Área de Relevante Interesse Ecológico
- CAB – Centro Administrativo da Bahia
- CADF – Centro Administrativo do Distrito Federal
- CAMG – Cidade Administrativa de Minas Gerais
- CEB – Companhia Energética de Brasília
- CEI – Campanha de Erradicação de Invasões
- CFAP – Centro de Formação e Aperfeiçoamento de praças
- CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal
- CODHAB – Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF
- CONSUNI – Conselho Universitário da UnB
- DF – Distrito Federal
- EIA – Estudo de Impacto Ambiental
- FCE – Faculdade de Ceilândia
- GDF – Governo do Distrito Federal
- IAPI – Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários
- JK – Juscelino Kubitschek
- LUOS – Lei de Uso e Ocupação do Solo
- PDAD – Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios
- PDL – Plano Diretor Local
- PDL's – Planos Diretores Locais
- PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial
- PPP – Parceria Público-Privada
- RA – Região Administrativa
- RA's – Regiões Administrativas

REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

RIDE – Região Integrada de Desenvolvimento Econômico

RIMA – Relatório de Impacto Ambiental

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Distrito Federal

TERRACAP – Companhia Imobiliária de Brasília

UnB – Universidade de Brasília

SUMÁRIO

RESUMO.....	V
ABSTRACT	VI
LISTA DE GRÁFICOS	IX
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	X
SUMÁRIO.....	XII
INTRODUÇÃO	1
Capítulo 01 – AS CATEGORIAS DE ANÁLISE GEOGRÁFICA E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA O ENTENDIMENTO DA IMPLANTAÇÃO DO CENTRO METROPOLITANO DO DISTRITO FEDERAL.....	8
1.1. A DIALÉTICA COMO MÉTODO ANALÍTICO	8
1.2. O ESPAÇO, O TERRITÓRIO E A PAISAGEM ENQUANTO CATEGORIAS BASE PARA ESTUDOS GEOGRÁFICOS	11
1.2.1. O espaço e o urbano; o território e a cidade.....	16
1.3. PROCESSOS ESPACIAIS INTRAURBANOS E AS CENTRALIDADES	23
Capítulo 2 - DA FORMAÇÃO DA MALHA URBANA DO DISTRITO FEDERAL AO ESPAÇO METROPOLITANO DE BRASÍLIA: A CONSTITUIÇÃO DE UMA ÁREA PROPÍCIA À IMPLANTAÇÃO DO CENTRO METROPOLITANO	37
2.1. A CONSTRUÇÃO DE BRASÍLIA E A CONSOLIDAÇÃO DE AGLOMERAÇÕES URBANAS EM TORNO DA NOVA CAPITAL FEDERAL: A POLINUCLEAÇÃO.....	38
2.1.1. A consolidação de um espaço metropolitano de Brasília	47
2.2. CEILÂNDIA, TAGUATINGA E SAMAMBAIA: CARACTERIZAÇÃO FRENTE AO CONTEXTO METROPOLITANO EM QUE SE INSEREM	56
2.2.1. Ceilândia: de favela à localidade central	57
2.2.2. Taguatinga: de segunda localidade central do Distrito Federal à subcentralidade metropolitana	62
2.2.3. Samambaia: de periferia planejada à subcentralidade metropolitana	65
Capítulo 03 – A IMPLANTAÇÃO DO CENTRO METROPOLITANO: UMA PROPOSTA QUE GANHA CONCRETUDE NO DISTRITO FEDERAL.....	70
3.1. OS PLANOS DIRETORES DE TAGUATINGA E CEILÂNDIA E O PLANEJAMENTO DE CONSTRUÇÃO DE UM “CENTRO REGIONAL”	70
3.2. A RETOMADA DA DISCUSSÃO SOBRE UM CENTRO REGIONAL/ METROPOLITANO	80
3.2.1. Do “Buritinga” ao Centro Metropolitano e ao Administrativo.....	85

3.3. O PROJETO DO CENTRO METROPOLITANO: DA CARACTERIZAÇÃO ÀS QUESTÕES PRÁTICAS E CONSTRUTIVAS	87
3.3.1. ARIE JK.....	88
3.3.2. Universidade de Brasília – Campus Ceilândia.....	92
3.3.3. Praça Urbana para convivência social e “Ceilambódromo”	95
3.3.4. Equipamentos urbanos de uso coletivo.....	96
3.3.5. Área residencial	96
3.4 ENTRE CENTROS E CIDADES ADMINISTRATIVAS: OUTRAS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS	107
Capítulo 04 – DO DISCURSO À REALIDADE: CONSEQUÊNCIAS URBANAS DA IMPLANTAÇÃO DO CENTRO METROPOLITANO DO DISTRITO FEDERAL	113
4.1. DISCURSO E INTENCIONALIDADES DO PODER PÚBLICO NA CONSOLIDAÇÃO DE GRANDES PROJETOS URBANOS.....	114
4.2. DA INVERSÃO DE VALORES SIMBÓLICOS ÀS VALORIZAÇÕES IMOBILIÁRIAS: DE PERIFERIA À SUBCENTRALIDADE	121
4.3. IMPACTOS DO CENTRO METROPOLITANO NO SISTEMA VIÁRIO DISTRITAL: DE SOLUÇÃO PARA UM PROBLEMA A UM PROBLEMA AINDA SEM SOLUÇÃO	132
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	142
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	146

INTRODUÇÃO

As metrópoles brasileiras são excelentes fontes de estudo das transformações que ocorrem na esfera espacial, ocasionadas pela inconstância da dinâmica social que anima o próprio espaço geográfico. As condições de vida da população urbana, os problemas de transporte, moradia, infraestrutura e as decisões políticas são exemplos de temas que instigam aqueles que desejam conhecer, entender, investigar, denunciar e/ou modificar o que é presenciado no cotidiano metropolitano.

Nas metrópoles, as áreas centrais também atraem olhares de vários pesquisadores, tendo em vista que elas funcionam como importantes “forças” que definem processos – sejam eles sociais, mercadológicos, espaciais, econômicos ou políticos – capazes de exercer interferência local, regional, ou mesmo nacionalmente.

Os centros urbanos influenciam expressivamente a dinâmica social que se estabelece nas regiões metropolitanas, pois concentram em si atividades responsáveis por grande parcela dos empregos das cidades e pelo fluxo constante e intenso de pessoas, veículos, informações e capital, por exemplo. Isso porque aglutinam instituições, equipamentos públicos, empresas e a atividade comercial em uma mesma área. Desse modo, é possível afirmar que o processo de (re)definição de áreas centrais possui forte potencial para se caracterizar como objeto de estudo daqueles que desejam conhecer melhor a realidade urbana das regiões metropolitanas.

Em geral, a criação de uma nova centralidade não se caracteriza como uma ação despreziosa, mas ocorre intencionalmente, de modo que sua efetivação possa atingir objetivos específicos. Ocorre, comumente, devido a planejamentos previamente estabelecidos, cuja execução é efetivada por meio de investimentos públicos em infraestrutura urbana. Tais investimentos, por sua vez, têm a capacidade de atrair os privados, gerando concentração institucional, de serviços, de empreendimentos imobiliários, e redirecionando a movimentação populacional. Geralmente.

Recentemente, a constituição de novas áreas centrais urbanas tem ocorrido por meio da implantação, por parte do poder público, de “Grandes Projetos Urbanos”. São iniciativas que produzem intensas modificações e interferências espaciais,

transformando e criando novas dinâmicas sociais. Sua efetivação requer o dispêndio de grandes quantias financeiras. Dentre estes grandes projetos urbanos podem-se enquadrar a criação de Centros e Cidades Administrativas por várias capitais de estados brasileiros.

A iniciativa de concentrar em uma mesma localidade a maioria das instituições ligadas à máquina administrativa dos governos estaduais é relativamente recente, e tem como um de seus projetos pioneiros a implantação do Centro Administrativo da Bahia, na cidade de Salvador, ainda na década de 1970. Posteriormente, outras unidades da federação optaram por também constituir seus próprios centros ou cidades administrativas, como Paraíba, Minas Gerais e Rio Grande do Sul. Afirma-se que esta concentração institucional proporciona economias dos gastos públicos e melhora a eficiência da administração governamental.

A mais recente iniciativa de constituição de um centro que concentrará instituições públicas do governo e equipamentos urbanos, dentre outros, é a que vem ocorrendo no Distrito Federal a partir da implantação do Centro Metropolitano, que só pode ser compreendida se analisado o processo histórico da própria formação da malha urbana do quadrilátero central brasileiro.

Desde a construção de Brasília, vários núcleos foram surgindo ao redor daquela que se tornou a nova capital do país, o que permite afirmar que a formação da malha urbana do Distrito Federal é considerada “polinucleada”. Desse modo, afirma-se que, “sob o ponto de vista espacial, econômico e social e com base em pesquisas realizadas ao longo da década de 70, caracterizava-se [no DF] a tendência pela qual se consolidava um modelo polinucleado de povoamento urbano” (PAVIANI e FERREIRA, 1977).

Aos poucos, esses núcleos se constituíam principalmente enquanto locais de moradia daqueles que trabalhavam no Plano Piloto de Brasília, o que, por um bom tempo, provocou a atribuição do nome “cidades-dormitório” aos mesmos. Não tardou muito para que algumas dessas cidades – hoje denominadas “Regiões Administrativas” – ganhassem importância em escala regional, pois também passaram a exercer forte centralidade. Apesar disso, Brasília – I RA-DF – ainda se caracteriza como o principal

núcleo, porque concentrava em si a maioria dos cargos empregatícios da região, a maior parcela das atividades ligadas ao lazer e ao comércio, aos serviços, à saúde, além de ser a sede dos poderes executivo, legislativo e judiciário tanto distritais quanto Federais.

O rápido crescimento que ocorreu não apenas nas Regiões Administrativas que compõem o Distrito Federal, mas também naquelas que as circundam, e a dinâmica espacial que se estabeleceu entre essas áreas provocaram a consolidação daquela que atualmente é considerada uma das maiores aglomerações urbanas brasileiras: a metrópole de Brasília.

O expressivo crescimento da população metropolitana acompanhado da ausência de planejamento adequado, provocou, dentre outros fatores, a carência de diversos equipamentos urbanos – museus, teatros, bibliotecas, praças públicas – na maioria das Regiões Administrativas do Distrito Federal, bem como o agravamento de problemas relacionados ao transporte público e ao trânsito que se dirigia para o Plano Piloto, principalmente porque é nele que se concentra grande parte dos empregos regionais. Dentre esses postos de trabalho, encontram-se os que são destinados ao setor público tanto Federal quanto Distrital.

Atualmente, a maioria dos que trabalham para o Governo do Distrito Federal são residentes de Ceilândia, Taguatinga ou Samambaia e proximidades, o que constitui um aglomerado urbano caracterizado como um dos mais importantes e populosos da metrópole em questão e para a qual está voltado grande parte do crescimento econômico do regional.

A área que abrange Taguatinga, Ceilândia e Samambaia, respectivamente III, IX e XII Regiões Administrativas do Distrito Federal, está a apenas 26 km do Plano Piloto e concentra quase um milhão de moradores, representando, de acordo com o portal eletrônico do Governo do Distrito Federal¹, cerca de 43% da população total da metrópole de Brasília. Com base nessa realidade, nos últimos cinco anos o poder público reavivou uma proposta de grande impacto regional: a criação de um Centro Metropolitano, regulamentado desde 1998 pelo Plano Diretor Local de Taguatinga, e

¹ <http://www.df.gov.br>

que começou a ser construído em 2011 em uma área de 195 mil m² localizada justamente entre Ceilândia, Taguatinga e Samambaia. Parte deste projeto, representada pela construção do Centro Administrativo do Distrito Federal, se caracteriza como a primeira experiência de Parceria Público-Privada já realizada pelo governo distrital.

O Centro Metropolitano abrigará diversos órgãos públicos ligados à governadoria do Distrito Federal e empresas públicas, que serão realocados do Plano Piloto de Brasília. Além disso, também estão previstos no projeto a construção de museus, bibliotecas públicas, teatros, praças de convivência coletivas e um Centro de Convenções de 2.500 lugares. O discurso do poder público, que defende a consolidação desse empreendimento, afirma que sua construção possibilitará uma maior descentralização do poder, o fortalecimento da centralidade já exercida por Taguatinga, Ceilândia e Samambaia, e proporcionará a diminuição dos intensos fluxos de veículos que diariamente provocam grandes congestionamentos direcionados ao centro de Brasília.

O projeto do Centro Metropolitano do Distrito Federal acarretará, certamente, um conjunto de impactos ambientais, urbanos, sociais e econômicos no seu local de instalação. Este conjunto de impactos redefinirá usos, funções, formas e centralidades na mancha urbana do Distrito Federal. A falta de bibliografias e demais referências que tratem da temática da implantação do Centro Metropolitano e todo o processo que este grande projeto urbano poderá desencadear instigam uma questão, em específico: quais são as implicações da definição de uma nova centralidade no espaço urbano metropolitano de Brasília a partir do Projeto “Centro Metropolitano do Distrito Federal”?

Deste modo, o objetivo geral desse trabalho é justamente analisar o processo de implantação do Centro Metropolitano do Distrito Federal e investigar suas consequências para o espaço intraurbano.

Para o alcance deste objetivo, foram traçados outros mais específicos, que orientam o próprio desenvolvimento da presente pesquisa, quais sejam:

- Identificar os processos espaciais que a (re)definição de centralidades urbanas são capazes de desencadear;

- Discutir sobre o processo histórico de polinucleação da malha urbana do Distrito Federal;

- Verificar as motivações do discurso defensor da implantação do novo Centro Metropolitano do Distrito Federal;

- Averiguar as singularidades locais que conduziram a instalação do Centro Metropolitano na área localizada entre as Regiões Administrativas de Ceilândia, Taguatinga e Samambaia.

- Identificar e mensurar os impactos urbanos iniciais da instalação deste projeto.

A fim de atingir o objetivo geral proposto nesta pesquisa e também os mais específicos, foram selecionados determinados procedimentos metodológicos, que englobaram, primeiramente, o planejamento e a definição do projeto de pesquisa e seus principais fundamentos, a partir da identificação dos elementos norteadores do direcionamento na produção do presente trabalho.

Posteriormente, foram Realizadas pesquisas bibliográficas a respeito dos temas tratados durante a construção do referencial teórico. Essas pesquisas se destinaram principalmente à busca de explicações sobre os temas relacionados, de maneira geral, ao espaço geográfico e aos processos que ocorrem na fração intraurbana deste espaço total.

É preciso salientar que a pretensão da pesquisadora quando do planejamento e produção deste trabalho não foi estabelecer qualquer definição concreta e única para as categorias de análise acima citadas. Partiu-se da premissa de que ao espaço não podem ser atribuídas definições, devido à própria realidade essencialmente inconstante desta produção social. Ao investigar essas categorias de análise geográfica, a preocupação foi conceituar. Além disso, a semântica dos nomes de cada categoria também não foi

avaliada na construção do embasamento teórico da pesquisa. Portanto, importou investigar o conteúdo e o significado tanto do espaço geográfico quanto de sua fração urbana, não suas delimitações e significantes.

Em seguida, realizaram-se pesquisas bibliográficas sobre os processos urbanos cuja compreensão torna-se essencial tanto para o entendimento do foco empírico da pesquisa quanto para o desenvolvimento do trabalho como um todo. Dentre os processos urbanos, em especial aqueles mais presentes nas regiões metropolitanas, interessou buscar referenciais teóricos para embasar as análises sobre a constituição de novas centralidades, a centralização, a descentralização, a refuncionalização de localidades provocadas pela instalação de novos fixos, e a atração que esses exercem em novos fluxos.

Além de investigações teóricas a respeito das categorias de análise geográficas já especificadas e dos processos que ocorrem nas mesmas, interessou pesquisar, durante a construção do referencial empírico, a criação legal do projeto e todas as demais etapas envolvidas na implantação do Centro Metropolitano do Distrito Federal. Recorreu-se, portanto, ao levantamento e análise de documentos históricos oficiais e midiáticos, bem como de legislações que tratavam especificamente do Centro Metropolitano.

Entretanto, a restrição apenas a investigações documentais não se mostrou satisfatória para o desenvolvimento do presente trabalho. Foi necessário realizar também visitas periódicas à própria área do Centro Metropolitano do DF, de maneira que fosse viável acompanhar a evolução das obras no terreno, realizar registros fotográficos e averiguar os impactos urbanos iniciais que estas vêm causando ao espaço urbano regional.

A presente pesquisa foi estruturada em quatro capítulos. O primeiro, denominado “*As categorias de análise geográfica e suas contribuições para o entendimento da implantação do Centro Metropolitano do Distrito Federal*”, teve por objetivo analisar questões relativas ao espaço, mais especificamente ao espaço intraurbano, e verificar os processos espaciais relacionados à (re)definição de localidades centrais.

O capítulo 02 foi intitulado “Da formação da malha urbana do Distrito Federal ao espaço metropolitano de Brasília: a constituição de uma área propícia à implantação do Centro Metropolitano”. Suas análises estão voltadas aos processos históricos, tal qual a formação polinucleada da malha urbana distrital, que possibilitaram que a interseção das Regiões Administrativas de Taguatinga, Ceilândia e Samambaia se constituísse enquanto uma localidade com grandes potenciais para se tornar “área central” do espaço metropolitano de Brasília.

O capítulo 03 – “a implantação do Centro Metropolitano: uma proposta que ganha concretude no Distrito Federal” – aborda a legislação que historicamente fez referência à constituição de uma nova centralidade na área de confluência de Ceilândia, Taguatinga e Samambaia. Destaca, ainda, em que contexto foi formulado o projeto do Centro Metropolitano, descrevendo e analisando os usos estabelecidos e as instituições que estão previstas. Além disso, são realizadas análises da criação de outras áreas centrais no Brasil para fins de concentração de instituições governamentais, de modo a verificar as motivações que viabilizaram suas constituições e identificar algumas de suas consequências.

O quarto capítulo, cujo título é “Do discurso à realidade: consequências urbanas da implantação do Centro Metropolitano do Distrito Federal”, trata de algumas das transformações espaciais já perceptíveis a partir da criação deste grande projeto urbano e aponta outros possíveis e futuros efeitos, considerando as condições atuais de sua área de influência.

Por fim, são tecidas algumas considerações acerca do desenvolvimento da pesquisa e das reflexões que ela possibilitou. Ademais, são realizados também apontamentos para possíveis novas investigações que se dediquem a tratar da mesma temática abordada no presente trabalho.

Capítulo 01 – AS CATEGORIAS DE ANÁLISE GEOGRÁFICA E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA O ENTENDIMENTO DA IMPLANTAÇÃO DO CENTRO METROPOLITANO DO DISTRITO FEDERAL

Para que se inicie uma etapa prática do presente estudo, a qual se destine à análise de fenômenos e novos processos intraurbanos decorrentes da construção do Centro Metropolitano do Distrito Federal, é necessário apreciar essas questões teoricamente, de modo que sejam estabelecidos os patamares conceituais do trabalho. Isso se efetivará a partir de pesquisa bibliográfica a respeito do espaço geográfico e sua fração urbana, bem como do território, da cidade e da paisagem. É objetivo deste capítulo discorrer, com base no pensamento geográfico, sobre processos espaciais², como a (re)centralização urbana, além daqueles que decorrem da própria criação de novos centros citadinos.

1.1. A DIALÉTICA COMO MÉTODO ANALÍTICO

Antes de expor quaisquer considerações sobre os aportes teóricos desta pesquisa, cabe indicar o método a partir do qual se pretende estudar a realidade proposta. A intenção em explicitar e desnudar – como sugere Moraes³ - uma orientação metodológica representa a existência de fundamentos que se caracterizam como os principais norteadores do presente trabalho, afinal, “É a opção metodológica que delinea aquilo que será o ‘pensamento geográfico’ vinculado à concepção em construção, dando também os elementos para sua leitura” (MORAES e COSTA, 1987, p. 26). Desse modo, reconhece-se que “todo trabalho de pesquisa tem de deixar claro seus pressupostos teórico-metodológicos, pois representam os alicerces de sua sustentação e construção do discurso teórico” (SCARLATO, 2005, p. 132).

É necessário esclarecer nessa seção que, apesar de se considerar o método analítico e os procedimentos metodológicos partes indispensáveis de um trabalho acadêmico-científico, entende-se que eles são distintos conceitualmente. Apesar disso, Oliveira Jr.

²Considera-se que processos sociais são espaciais, e, por sua vez, tem-se que processos espaciais são desencadeados por processos sociais. Portanto, para evitar redundâncias, neste trabalho, a expressão “socioespacial” será substituída por “espacial”, por serem consideradas sinônimas.

³Texto mimeografado.

(2008, p. 28) ressalta que “os procedimentos metodológicos não podem ser dissociados do método de investigação [...], entretanto, dele deve ser distinguido com clareza”.

Por método, compreende-se o olhar a partir do qual determinada realidade é analisada, uma orientação filosófica que norteia olhares interpretativos. Ele diz respeito “à interpretação de mundo do pesquisador, sua visão da realidade, da ciência, do movimento, etc.. É a sistematização das formas de ver o real, a interpretação lógica e racional do entendimento que se tem do mundo e da vida” (MORAES e COSTA, 1987, p. 27). Como bem explicita Sposito (2004. p.23), o método deve ser compreendido como um instrumento intelectual, viabilizador de interpretações e leituras sobre a realidade que o pesquisador pretende investigar, de modo que seja possível, a partir dessa investigação, o estabelecimento de verdades científicas. Refere-se também às próprias ideologias do pesquisador.

Diferentemente, os procedimentos metodológicos são entendidos como as etapas seguidas e as técnicas utilizadas no decorrer de uma pesquisa e estão relacionados aos “problemas operacionais da pesquisa” (MORAES E COSTA, 1987, p. 87). A explicitação desses dois componentes de um trabalho acadêmico demonstra o direcionamento adotado para a compreensão de argumentações, informações e dados, seja para embasar uma discussão teórica ou para obter resultados em observações empíricas por parte do pesquisador.

Tendo em vista a proposta deste trabalho, optou-se por seguir as orientações do método dialético para a realização da análise teórica e concreta de determinados processos geográficos que ocorrem no espaço intraurbano. Considera-se que a dialética é uma ferramenta, um instrumento com potencial revelador de realidades construídas socialmente por contrapor ideias, fatos, e ser capaz de proporcionar o (re)pensar do presente.

Sposito (2004. p. 41) esclarece que, para Lefebvre, é a partir da dialética que “os pesquisadores confrontam as opiniões, os pontos de vista, os diferentes aspectos do problema, as oposições e contradições; e tentam elevar-se a um ponto de vista mais amplo, mais compreensivo”. Konder (1981. p. 07) acrescenta que a dialética é “o modo

de pensarmos as contradições da realidade, o modo de compreendermos a realidade como essencialmente contraditória e em permanente transformação”.

Esse movimento incessante e incansável de transformação que constitui o mundo e seus processos, concretudes e fenômenos, se caracteriza como a própria justificativa do discurso do método dialético, para o qual a mudança só se faz existir por meio das contradições ou negação de algo em detrimento de outro. Para esse método:

[...] as coisas não são analisadas na qualidade de objetos fixos, mas em movimento: nenhuma coisa está "acabada", encontrando-se sempre em vias de se transformar, desenvolver; o fim de um processo é sempre o começo de outro. Por outro lado, as coisas não existem isoladas, destacadas uma das outras e independentes, mas como um todo unido, coerente. [...] Ao contrário da metafísica, que concebe o mundo como um conjunto de coisas estáticas, a dialética o compreende como um conjunto de processos (MARCONI E LAKATOS, 2003, p. 101).

Como tantas outras ciências, também a Geografia recorre ao método dialético em suas pesquisas e investigações. Essa busca teórico-metodológica se justifica, dentre outros aspectos, pela própria natureza do espaço, principal objeto de análise geográfica, que se constitui a partir do par dialético sociedade-espaço⁴, significando que não há espaço sem sociedade, tampouco as sociedades são capazes de desenvolver qualquer atividade humana sem que, para isso, produzam espaço. O próprio movimento histórico “produz um espaço a partir da unidade dialética homem-natureza” (CARLOS, 2011, p. 29). Ou seja, simultaneamente à sua própria reprodução, a sociedade produz espaço, o que permite afirmar que:

A estrutura do espaço organizado não é uma estrutura separada, com suas leis autônomas de construção e transformação [...]. Ela representa, ao contrário, um componente dialeticamente definido das relações de produções gerais, relações estas que são simultaneamente sociais e espaciais (SOJA, 1993, p. 99).

Nessa relação de produção de espaço e reprodução da sociedade, outros pares dialéticos emergem - tais quais: centro e periferia, forma e conteúdo, espaço e tempo, público e privado - e produzem novas contradições e dualidades, as quais podem ser

⁴Essa discussão será aprofundada mais a diante, no decorrer do capítulo 01.

compreendidas, dentre outros modos, por meio de estudos que se alicerçam no método dialético.

Especificamente neste trabalho, a opção por esse método investigativo deriva de o objeto a ser estudado no decorrer da pesquisa se caracterizar como um conjunto de empreendimentos capazes de modificar a realidade espacial e territorial circundante na qual vêm se consolidando, gerando conflitos de interesses, mudando valores – sociais e efetivos – e mesmo criando contradições nos discursos daqueles que se propuseram a defender suas concretizações. A dialética, por viabilizar estudos da constante e inerente transformação da realidade social e espacial, apresenta os elementos necessários à compreensão de mudanças espaciais causadas pela consolidação do novo em uma parcela de território já cheia de história e conteúdo, cujo futuro depende das modificações que têm ocorrido no próprio tempo presente.

1.2. O ESPAÇO, O TERRITÓRIO E A PAISAGEM ENQUANTO CATEGORIAS BASE PARA ESTUDOS GEOGRÁFICOS

Para dar início à construção do raciocínio teórico proposto, serão discutidas brevemente três das principais categorias de análise da ciência geográfica, quais sejam: a paisagem, o território e o espaço. Portanto, para que se estabeleçam considerações acerca dos processos intraurbanos decorrentes do processo de implementação do Centro Metropolitano do DF e suas consequências, é necessário indicar que, para a análise a qual esta pesquisa se propôs, todas as categorias acima expostas são indispensáveis, pois elas possuem, além da indissociabilidade, potenciais reveladores da realidade construída desde o projeto à efetivação dos empreendimentos que, em conjunto, se caracterizam como o próprio objeto desta pesquisa.

Tratar-se-á de paisagem antes de território e de espaço por se acreditar que esta categoria auxilia principalmente em uma análise inicial dos processos intraurbanos decorrentes da implementação de grandes empreendimentos. Como explicita Moreira (2007, p. 117), “todo conhecimento em geografia [...] começa na descrição da paisagem”.

A paisagem é uma categoria de análise que tem sido utilizada nos estudos de pesquisadores em Geografia desde o surgimento desta enquanto ciência, a qual já foi intitulada, inclusive, “o estudo da paisagem”. À época, essa categoria era considerada o objeto principal dos trabalhos geográficos, que traziam em si, principalmente, descrições paisagísticas tanto naturalistas quanto culturalistas, ou seja, descritivas da morfologia dos elementos naturais ou das formas produzidas pelo próprio homem. Atualmente, muito dessas concepções, consideradas tradicionalistas, foi alterado.

O presente estudo compreende por paisagem tudo aquilo que se vê, o que a visão alcança, “o domínio do visível [...]. É formada não apenas de volumes, mas também de cores, movimentos, odores, sons, etc.” (SANTOS, 2008b, p. 68). A paisagem é composta, portanto, por elementos produzidos pela ação humana, sejam eles materiais ou não, e por aqueles já disponibilizados pela natureza. Tais elementos, que se constituem em uma época específica, em uma localidade determinada, por meio de ações – no caso dos produzidos pelo homem – que se realizam devido interesses reais, concedem uma datação, uma história, um tempo à própria paisagem que os abarca.

A leitura paisagística da cidade, que é a de maior interesse nessa pesquisa, pode explicitar intencionalidades, mesmo que estas não estejam presentes no discurso de agentes espaciais que dão forma aos elementos que compõem a própria paisagem. O olhar do pesquisador, por meio da simples descrição desta categoria analítica, bem como as interpretações dela decorrentes, podem revelar impactos e interesses, ações e intenções, processos e resultados. Como diria Santos (2008b, p. 68), o propósito em se analisar essa categoria é justamente “ultrapassar a paisagem como aspecto para chegar ao seu significado”.

A paisagem não é neutra, pois dispõe de um potencial denunciador de realidades, ainda que estas estejam encobertas. Ela revela as modificações visíveis no espaço-tempo⁵; tem a capacidade de permitir comparações ao longo da história – posto que não é imutável – dos objetos geográficos que a compõem. Tais comparações podem suscitar reflexões críticas sobre as causas e consequências de empreendimentos e/ou investimentos públicos e privados, por exemplo, sobre a evolução urbanística de determinada localidade, sobre o impacto de construções ou ausência de regulação do

⁵Para Dollfus (1972, p. 11), “toda paisagem que reflete uma porção do espaço ostenta as marcas de um passado mais ou menos remoto, apagado ou modificado de maneira desigual, mas sempre presente”.

poder público no que se refere à ocupação urbana, dentre outros aspectos. Mas cabe a cada indivíduo-pesquisador, por meio de suas próprias concepções e provimento de bagagem intelectual de vivência, tecer considerações a respeito da paisagem que lhe é visível, enquanto aparência imediata, de modo a decifrá-la e melhor compreendê-la, explicitando contradições, fatos e verdades nela presentes, afinal “é a partir daquilo que aparece aos olhos do pesquisador que as questões se colocam e o processo de conhecimento se desencadeia” (CARLOS, 2011, p. 24).

É também por meio da leitura, análise e descrição paisagística atual da área em que o Centro Metropolitano do DF está sendo consolidado que se pretende identificar possíveis processos intraurbanos que vêm ocorrendo na região de influência imediata desse empreendimento, de modo que seja possível verificar contradições em sua constituição, em consequências dele decorrentes.

Apesar de se reconhecer a importância e o significado da análise paisagística, vale esclarecer que, para os fins desta pesquisa, não basta limitar-se à descrição da paisagem para que se possa alcançar a verdadeira compreensão da realidade local e regional que se desenvolveu a partir do empreendimento em questão nesse trabalho, pois a apenas a descrição e análise daquilo que se apresenta como visível não é capaz de se igualar à concretude dos fatos que o produzem e que desencadearam a construção do Centro Metropolitano do DF. Analisar processos intraurbanos, como foi proposto, significa ir além das formas citadinas, para que se possa captar também processos que (re)configuram o próprio espaço.

Faz-se necessário ultrapassar o plano visual, que revela apenas a forma aparente do que se constitui como a própria essência e totalidade dos fenômenos. Como diria Silveira, “os conteúdos e processos devem ser investigados. A ideia é captar a vida que está nas formas, e não apenas as formas” (2006. p. 89). Por esses motivos, a análise aqui proposta não se encerrará em investigações meramente paisagísticas, o que sugere que outras categorias geográficas também se caracterizem como fundamentais na presente pesquisa.

Uma dessas categorias é o território. Tratar de paisagem em um estudo e desconsiderar o território significa ignorar processos ocasionados pela dinâmica social – cuja base material para que ocorram é o próprio território – e priorizar não o real, mas

apenas aquilo que se apresenta como visível, aparente e notável em primeiro plano. Para Moreira (2007, p. 117), “é a mediação do território que dá o salto de qualidade [de um estudo geográfico], analisando-se a paisagem agora a partir dos recortes de domínio do espaço. A categoria do território sai como um salto da observação da paisagem”.

Muito frequentemente, o termo *território* aparece relacionado especificamente às delimitações fronteiriças de um país, bem como às de suas respectivas unidades político-administrativas, e faz referência aos Estados-nação, à governança dos mesmos, enfatizando as relações de poder existentes em cada uma de suas delimitações territoriais. Mas há várias outras interpretações, distintas entre si, mesmo que não excludentes, relacionadas a essa mesma categoria analítica.

Essa diversidade de significados existentes em torno do território tem sido amplamente debatida e tratada pelo geógrafo Rogério Haesbaert. De modo a simplificar a compreensão referente a essas várias concepções, o autor as sintetizou, agrupando-as em três grupos, ou vertentes, quais sejam: a política, que se refere às relações de poder e domínio territorial, a cultural, cujo enfoque analítico é realizado sobre o simbolismo que envolve o território e as sociedades, e, por último, a econômica, na qual a abordagem principal é feita sobre o ponto de vista que analisa o território enquanto provedor de recursos às atividades produtivas (Haesbaert, 2010). Para Saquet (2007, p. 69), essas diferentes dimensões:

[...] *são* e *estão* relacionadas e, por isso, condicionam-se; são indissociáveis e o reconhecimento desta combinação e unidade se faz necessário para tentarmos superar os limites impostos por cada concepção feita isoladamente, o que remete a dicotomização na abordagem geográfica.

Tal multiplicidade de concepções que se referem a esse único significante – o território – torna necessário que se defina a conceituação na qual se este trabalho estará embasado. Nessa pesquisa, território será tratado como uma categoria referente à materialidade produzida no próprio desenvolvimento das relações sociais e na qual estas se realizam, materialmente. É base e suporte da reprodução social e, portanto, concretude do próprio objeto da ciência geográfica: o espaço⁶.

Aliás, espaço e território são comum e cotidianamente confundidos e/ou tratados como sinônimos, apesar de haver uma distinção conceitual e real entre ambos. Essa

⁶Gomes (2010) assinala que “o território é [...] parte de uma extensão física no espaço”.

confusão que se faz com grande frequência, deve-se à tenuidade existente na distinção entre um e outro, pois são categorias que se mostram complementares, por natureza. Não há território sem sociedade, assim como as sociedades não se desenvolvem sem produzir espaço; mas a produção do espaço ocorre sob uma base material, qual seja: o próprio território.

O espaço compreende o território, e vice-versa, sendo que o segundo se apresenta como um recorte do primeiro. Essa complementaridade de duas das principais categorias geográficas e mesmo sua distinção precisam ser explicitadas nos estudos que se utilizam das mesmas e que, portanto, têm a Geografia como patamar do conhecimento. Aliás, o que diferencia a análise geográfica sobre território daquelas adotadas pelas demais ciências ou áreas do saber é justamente a consideração de que espaço e território são indissociáveis. Como afirma Steinberger (2006. p. 58), “o que interessa [...] não é somente a definição de território, mas essa em relação ao espaço”⁷.

Compreende-se que território é, portanto, materialização da produção social, a qual se realiza em uma base material, qual seja: o próprio território. Como explicita Moraes⁸, não há território sem uma sociedade que o qualifique. É a ação humana coletiva que ocorre em âmbito espacial que resulta, temporalmente, em uma materialidade, uma concretude: o território. Por isso, o território geográfico não pode ser tratado como sinônimo do território adotado nas ciências naturais, por exemplo, para as quais tal categoria se mostra como uma realidade essencial e exclusivamente natural.

Sobre esse aspecto, e além de compreender o território como uma categoria que se refere à materialidade, ou seja, à concretude na qual a sociedade se reproduz e se faz existir, julga-se necessário também assimilar as considerações de Santos (1994) sobre *o uso do território*, e não apenas sobre este próprio. Para o referido autor, o território em si não deve ser objeto de investigações geográficas, mas sim este em sendo usado, bem como o próprio dinamismo social no qual está envolto. Em suas palavras, juntamente com Silveira, afirma:

A partir desse ponto de vista, quando quisermos definir qualquer pedaço do território, devemos levar em conta a interdependência e a inseparabilidade entre a materialidade, que inclui a natureza, e o seu uso, que inclui a ação humana, isto é, o trabalho e a política. Dessa

⁷Tal discussão será mais bem desenvolvida no decorrer desta seção.

⁸Texto mimeografado.

maneira, defrontamo-nos com o território vivo, vivendo [...]. o território revela também ações passadas e presentes, mas já congeladas nos objetos, e as ações presentes constituídas em ações (2011, p. 225).

Em esclarecimentos maiores a respeito deste uso do território e da categoria que consideram ser aquela sobre a qual os estudos que tem como base o pensamento geográfico deveriam se debruçar, os autores acrescentam que:

O território usado aponta para a necessidade de um esforço destinado a analisar sistematicamente a constituição do território. [...] O uso do território pode ser definido pela implantação de infraestruturas, [...] mas também pelo dinamismo da economia e da sociedade. São os movimentos da população, a distribuição da agricultura, da indústria e dos serviços, o arcabouço normativo, incluídas a legislação civil, fiscal e financeira, que, juntamente com o alcance e a extensão da cidadania, configuram as funções do novo espaço geográfico (SANTOS e SILVEIRA, 2011. p.19).

São justamente questões como o uso, os agentes que o utilizam e o modo como o fazem que se mostram reveladoras das relações sociais, desenvolvidas no próprio território. Tais questões indicam processos e ações que ocorrem territorialmente e que são captados no além do que o campo visual permite verificar. Assim, território é considerado não algo estático, definitivo, imóvel, imutável, mas vivo e dinâmico. Afinal, não haveria sentido em se pesquisar uma materialidade sem compreender igualmente a própria vida que a (re)produz. A partir dessa interpretação, Santos (2000) assume que o território usado é sinônimo de espaço geográfico.

1.2.1. O espaço e o urbano; o território e a cidade

Seguiu-se até aqui uma apresentação sucinta a respeito de duas categorias de análise fundamentais em estudos geográficos, bem como neste próprio: a paisagem, primeiramente, e o território, em seguida. Essa escolha não se deu ao acaso. A opção foi conduzir o pensamento a reflexões que desencadeassem análises sobre o espaço geográfico, propriamente dito. Como ressalta Moreira (2007, p. 116-117):

Do ponto de vista da representação, tudo começa na categoria da paisagem, mas se explicita na categoria do espaço mediada na categoria do território. [...] Analisar espacialmente o fenômeno implica antes descrevê-lo na paisagem e a seguir analisá-lo em termos de território, a fim de compreender-se o mundo como espaço [...]. Espaço, território e paisagem formam, assim, o rol das categorias de base de toda construção e leitura geográfica das sociedades.

Desse modo, afirma-se que, apesar de se reconhecer a importância das categorias “paisagem” e “território” para o desenvolvimento do presente trabalho, é na categoria espaço, enquanto principal objeto da Geografia, que se encontram as maiores possibilidades de compreensão dos processos que ocorreram, que ocorrem e que ocorrerão a partir da implementação do Centro Metropolitano do DF.

Dentre os vários conceitos criados por Milton Santos visando proporcionar uma compreensão mais adequada acerca do espaço geográfico, um, em específico, se enquadra melhor nesse início de exposição teórica sobre o objeto principal dos estudos que têm a Geografia como base. Conforme Santos (2008c, p. 28):

O espaço deve ser considerado como um conjunto indissociável, de que participam, de um lado, certo arranjo de objetos geográficos, objetos naturais e objetos sociais, e, de outro, a vida que os preenche e os anima, ou seja, a sociedade em movimento.

Considera-se que não é possível conceber espaço geográfico sem a ação humana, pois, como afirma Castells, “não há teoria do espaço que não seja parte integrante de uma teoria social geral, mesmo implícita” (2000, p.182). Moreira (2007, p. 87) complementa, alegando que a compreensão do espaço é a compreensão da sociedade, e vice-versa. O espaço geográfico é produto das relações sociais, mas, simultaneamente, produtor delas próprias. Não há espaço sem sociedade, tampouco sociedade que seja a-espacial.

Embasada nas reflexões de Lefebvre, Carlos aponta que “as relações sociais possuem existência real como existência espacial concreta na medida em que produzem, efetivamente, um espaço, aí se inscrevendo e se realizando” (2001, p. 13). O pensar e o agir social, o planejamento e mesmo a ausência deste tanto são espaço como também o (re)produzem, sobre uma base territorial, concreta⁹. Conforme expõe Carlos (2001, p.11):

Ao produzir sua existência, a sociedade reproduz, continuamente, o espaço. Se de um lado o espaço é um conceito abstrato, de outro tem uma dimensão real e concreta como lugar de realização da vida humana, que ocorre diferentemente no tempo e no lugar e que ganha materialidade por meio do território.

⁹Quando o território é considerado não apenas uma materialidade, mas também seus usos são analisados, ele se iguala ao espaço geográfico, como discutido anteriormente.

Espaço é condição do existir social; é fruto e, ao mesmo tempo, condicionante das relações sociais – estabelecidas no âmbito cotidiano, político, cultural, econômico, dentre outros –, que se espacializam. Ele não é (apenas) material, mas reúne em si também a vida que produz essa materialidade.

Santos (2008b, p. 29) prefere caracterizá-lo como um conjunto indissociável constituído de objetos geográficos – sejam eles naturais ou artificiais – e da ação que anima e que dá sentido a estes mesmos objetos. Em suas palavras, o espaço “não pode ser apenas formado pelas coisas, os objetos geográficos, naturais e artificiais, cujo conjunto nos dá a Natureza. O espaço é tudo isso, mais a sociedade: cada fração da natureza abriga uma fração da sociedade atual” (2012, p. 12). O autor complementa essa reflexão, afirmando que tal “conjunto indissociável” carrega também contradições, e os objetos e as ações que compõe o espaço geográfico, que não devem ser considerados separadamente, formam “um quadro único no qual a história se dá” (SANTOS, 2008a, p. 63).

Espaço é também história, é tempo, é contínuo, se faz presente e passado, além de ser futuro. O par dialético espaço-tempo revela que, com o transcorrer dos períodos históricos, o próprio espaço se transforma, pois são modificadas também as relações que o constroem e que dele derivam. Tem-se que “é através da dialética do espaço-tempo que podemos acompanhar os processos e os estágios de desenvolvimento das formações espaciais enquanto estágios diferentes da relação homem-meio no tempo” (MOREIRA, 2007, p. 67), e que, sem essa relação, o espaço tornar-se-ia imutável, estático, uma forma, perderia sua essência, deixaria de ser espaço.

Desse modo, o velho e o novo convivem espacial e territorialmente, sendo que o primeiro permanece enquanto tal mesmo que sofra refuncionalização ou reestruturação. Mas o surgimento do novo – ainda que se dê de modo materializado, na forma de uma única construção ou de uma área central, por exemplo – transforma e reconfigura territórios, pois tem a capacidade de modificar o próprio espaço geográfico. Não há história sem (re)produção de espaço, assim como o espaço se (re)constrói historicamente, e são as diferenças evidenciadas temporalmente que colaboram com a compreensão de como o espaço é (re)produzido e apropriado no tempo presente.

Compreender o espaço a partir da variável tempo e também enquanto produção social significa considerá-lo movimento, propriamente dito. A cada momento, o espaço é apropriado de modo dessemelhante, adquirindo novas lógicas. É na história que o espaço se transforma, e tal transformação é passível de compreensão. Esta, por sua vez, se faz indispensável em análises geográficas que se proponham a investigar processos—sejam eles urbanos, rurais, regionais, intraurbanos, dentre outros —, tal qual proposto nesta pesquisa.

Por todas essas questões, as análises acerca do espaço geográfico se mostram imprescindíveis neste trabalho, considerando-se que o processo de implantação do Centro Metropolitano do Distrito Federal e suas consequências não se efetivam única e exclusivamente no plano material e visível. Supõe-se a existência de ações, intenções e interesses nos quais o empreendimento em questão está envolto e a partir dos quais o mesmo se faz existir, de modo que estes provocam, desde já, alterações nas dinâmicas e relações sociais em escala regional. Tais fatores só se fazem compreensíveis, identificáveis e explicáveis espacialmente.

Segundo Moreira (2007), é justamente o espaço que nos permite perceber fenômenos a partir dos seguintes princípios lógicos: localização, distribuição, distância, extensão, posição e escala. Nesse sentido, o espaço geográfico auxilia inegavelmente no entendimento de processos relacionados à reestruturação urbana, criação de novas centralidades, implementação de novos projetos em determinada área.

Além de intrinsecamente relacionado à dinâmica social, é preciso salientar que o espaço geográfico se constitui por frações. Tal reflexão foi possibilitada por meio dos estudos de Steinberger (2006) sobre a extensa obra de Milton Santos. A partir das colocações desse estudioso, a referida autora pôde afirmar que “rural”, “regional” e “urbano”, por serem formas-conteúdo específicas¹⁰, se caracterizam como frações de um espaço total.

O urbano, por ser fração espacial, e, portanto, produção humana, estaria permanentemente sendo transformado, devido à própria inconstância da realidade social que o produz. Assim, é possível afirmar que as decisões sociais, políticas e também

¹⁰Conforme as reflexões de Santos com relação ao espaço geográfico, as diferentes articulações do sistema de objetos e do sistema de ações – que constituem o próprio espaço – originariam o que o autor, em 1985, chamou de “formas conteúdo”.

econômicas– as quais podem ser atribuídas aos mais variados processos, fatores ou motivos – ocasionam incessantes transformações no próprio espaço urbano. Sendo parte integrante do espaço, o urbano também terá características da realidade totalizante que compõe, o que permite que seja afirmado que a fração urbana do espaço geográfico será compreendida em sua plenitude apenas quando for analisada junto à ação humana que a constitui, que a anima e que a produz.

Dentre vários modos de analisar e considerar o espaço urbano elencados por Corrêa (1989, p. 06), um, em específico, o considera como “uma forma espacial em suas conexões com estrutura social, processos e funções urbanos”. Para o mesmo autor, o espaço urbano é “fragmentado e articulado, reflexo e condicionante social, um conjunto de símbolos e campo de lutas. É assim a própria sociedade em uma de suas dimensões, aquela mais aparente, materializada nas formas espaciais” (CORRÊA, 1989, p. 9).

O espaço urbano é estruturado conforme os períodos históricos e as relações sociais que se estabelecem temporalmente, as quais produzem espaço e, por conseguinte, sua fração urbana. Desse modo, é possível e plausível considerar que “o espaço urbano [...] não está organizado ao acaso, e os processos sociais que se ligam a ele exprimem, ao especificá-los, os determinismos de casa tipo e de cada período da organização social” (CASTELLS, 2000, p.182).

Considerando os fins deste trabalho, as análises propostas estarão voltadas para um espaço urbano não em escala global, continental, nacional ou regional, mas intraurbana. Para Villaça (2001), as questões intraurbanas abordam especificamente a temática da localização – seja de empreendimentos, de centralidades, de periferias, por exemplo – que é, em si, resultado da produção de valores sociais referentes ao próprio espaço urbano.

Ressalta-se ainda que o objeto de estudo deste trabalho está inserido em um espaço intraurbano de caráter metropolitano. Apesar de Brasília, o Distrito Federal e seu entorno não formarem uma Região Metropolitana oficialmente instituída, eles compõem uma aglomeração urbana de natureza similar. Essa especificação é necessária, tendo em

vista que a própria metropolização transforma e reconfigura realidades a partir da criação e/ou intensificação de processos espaciais e, portanto, sociais¹¹.

Analogicamente ao que ocorre com o espaço geográfico, tem-se que o território se constitui por frações, as quais possuem funções diversas¹². Cada uma dessas frações, nomeadas “campo”, “cidade” e “região”, se relaciona mais intensamente com uma “correspondente” espacial, quais sejam: o rural, o urbano e o regional, respectivamente. Elas apresentam diferentes elementos geográficos e distintas características relativamente às porções do próprio espaço geográfico que lhe dão conteúdo. É de interesse desta pesquisa, que se pretende investigadora de consequências intraurbanas decorrentes do processo implementação do Centro Metropolitano do Distrito Federal, apenas a dimensão territorial relacionada ao espaço urbano: a cidade.

Ao tratar da cidade, Oliveira Jr. (2008, p. 64) ressalta que ela “é a expressão concreta imediata materializada nas formas que são produto de um conteúdo estabelecido pelas mediações e contradições das relações sociais em um processo que é exprimido materialmente no espaço”. Ou seja, a cidade é materialidade do espaço urbano, que lhe dá conteúdo, sentido e significado. Ela se constitui por meio da materialização das ações, planejamentos e estratégias relacionados ao “modo de vida urbano”. Conforme Carlos, a cidade “aparece como materialidade, produto do processo de trabalho, de sua divisão técnica, mas também divisão social. É materialização de relações da história dos homens, normatizada por ideologias [...]. Aparece como um bem material” (2011, p. 26-28). Também sobre essa fração territorial, sua natureza e características, Campos E Krahl (2006, p. 94) afirmam que:

A cidade constitui-se em um artefato geográfico complexo, objeto de uso herdado do passado, portanto uma forma durável, que reúne mercados, força de trabalho, consumidores, normatizações, atores sociais, entre outros, em configurações espaciais diferenciadas, ora fragmentadas, espetaculares, complementares, adensadas, dispersas, difusas, etc.

Assim como se confundem ou se tratam como sinônimos o espaço e o território, também sofrem da mesma problemática suas respectivas frações – o urbano e a cidade. De modo análogo, a inseparabilidade existente entre o próprio espaço e o território, também se faz real entre o urbano e a cidade. Tal característica de constituição dessas

¹¹Tal discussão será abordada mais detalhadamente nos capítulos subsequentes.

¹²Vide Steinberger (2006).

categorias de análise geográfica provoca o surgimento de declarações errôneas que consideram essas duas frações do espaço e território como indistintas.

Para Milton Santos, a confusão que se faz entre o significado de urbano e o conceito de cidade é muito frequente. O autor explicita sua concepção, tentando estabelecer também a diferença entre ambos quando afirma que “o urbano é [...] o abstrato, o geral, o externo. A cidade é o particular, o concreto, o interno. Não há que se confundir” (SANTOS, 2008b, p. 66). De fato, cidade e urbano pertencem a uma mesma realidade constituinte, mas essas frações territorial e espacial, respectivamente, não se igualam, apesar de existirem em “dependência” uma da outra.

O urbano é abstração, enquanto que a cidade seria concretude, materialidade. De modo a melhor esclarecer essa diferença e também a complementaridade existente entre cidade e urbano, Sobarzo (2006, p. 58), apoiado nas reflexões de Lefebvre, expõe que a cidade representa uma morfologia concreta, real, sólida, presente, uma construção coletiva que se constitui por volumes materiais, arquitetônicos, visíveis e explícitos. Por sua vez, o urbano é uma morfologia intrinsecamente social, formada por relações constituídas tanto no passado, quanto no presente e também relações futuras, que ainda estão por se efetivar. O que se percebe é uma clara relação entre o urbano e a cidade, tendo em vista a impossibilidade para a sociedade urbana se reproduzir sem que tenha uma base prático-sensível como suporte, a qual se caracteriza como produto e condição da dinâmica social.

Carlos (2011, p. 70) também faz uma clara distinção entre a cidade e urbano, sem, contudo, deixar de ressaltar que ambos são intrinsecamente relacionados e condicionados um ao outro. Além disso, mostra a conexão existente entre paisagem, espaço e território quando afirma que:

pensar a cidade significa refletir sobre o espaço urbano. A paisagem urbana é a forma pela qual o fenômeno urbano se manifesta, o espaço urbano pode ser apreendido (é o nível fenomênico). Em última análise, o espaço geográfico é uma relação social que se materializa formal e concretamente em algo passível de ser apreendido, entendido e apropriado. Desse modo, a cidade é a dimensão concreta, vinculada à dinâmica do desenvolvimento (CARLOS, 2011, p. 70).

Ainda sobre urbano e cidade e o que provém da relação que estabelecem, evidencia-se que, temporalmente, é por meio do planejamento – ou ausência deste –, e de ações e intencionalidades dele decorrentes que agentes espaciais – que, conforme

Corrêa (1989), são os proprietários fundiários, os proprietários dos meios de produção, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos – intervêm no espaço urbano, modificando as relações sociais que o produzem e que dele são produto.

Tal intervenção se expressa evidentemente na cidade, enquanto dimensão territorial, por meio, por exemplo, do surgimento de empreendimentos imobiliários, de projetos públicos, de (des)valorizações, de modificação de fluxos tradicionalmente configurados, dentre outros aspectos. Para Carreras, (2005, p. 25), “todo esse conjunto de mudanças, que se produzem em ritmos e momentos diferentes, provocam uma série de novas mudanças e novas dinâmicas no território”. Muitos desses processos ou dinâmicas recentes desencadeiam a criação de (novas) centralidades urbanas, o que, por sua vez, provoca outros tantos processos urbanos e citadinos, ou mesmo a (des)intensificação de alguns já existentes. Tais questões discutidas de modo mais abrangente na seção subsequente.

1.3. PROCESSOS ESPACIAIS INTRAURBANOS E AS CENTRALIDADES

Como indicado anteriormente, análises geográficas da realidade atual e do próprio futuro da área destinada à implementação do Centro Metropolitano do Distrito Federal devem ressaltar questões desenvolvidas em âmbito espacial, destacado também suas materializações e consequências. A discussão que se segue pretende imergir ainda mais nessa discussão, de modo a focar olhares em processos espaciais e materializações deles decorrentes.

Interessa para o presente trabalho investigar especialmente os processos de centralização e descentralização que ocorrem no espaço intraurbano do Distrito Federal, especificamente a partir da implantação do Centro Metropolitano. São eles que criam e recriam a possibilidade de que centralidades tornem-se materializadas, desencadeando o surgimento, consolidação e/ou fortalecimento de centros urbanos, nos quais se reúnem instituições, comércio, serviço, dentre outros, e para os quais intensos fluxos se dirigem constantemente.

É especificamente a partir do processo de centralização urbana que emerge uma primeira área central na lógica citadina, condicionada pela lógica capitalista. A inserção

da cidade nesta última é que tem provocado uma excessiva concentração de equipamentos, atividades e serviços, bem como forte produção, consumo e circulação de bens, capital e informações em determinada localidade central. Tal característica possibilita elevação do preço da terra aí situada em relação ao das demais localidades, selecionando aqueles que podem pagar para residir ou criar negócios em uma área “privilegiada”. Isso significa que, “do ponto de vista do capital, a área central constituída [...] ainda hoje é, para muitas atividades, uma localização ótima, racional, que permitiria uma maximização de lucros” (Corrêa, 2010, p. 124).

Quando esse processo de centralização não mais responde eficientemente à reprodução do capital na cidade, recorre-se à iniciativa e tentativa de se produzir novas centralidades, que se concretizam em outros centros urbanos, configurando o processo de descentralização. Para Corrêa (2010, p. 125), este último é uma medida que pode ser tanto planejada quando espontânea, e é decorrente da própria centralização. O autor admite que este processo também pode ser desencadeado pelo crescimento demográfico de aglomerações urbanas, que suscitam um maior espalhamento territorial da população, o que amplia a malha urbana e provoca a criação de novas centralidades, mesmo que secundárias em relação a uma principal.

Essas explicações e justificativas para o surgimento da descentralização podem ser aplicadas à realidade do Distrito Federal, que tem o Plano Piloto de Brasília como núcleo principal. O processo de metropolização pelo qual essa unidade administrativa tem passado, seu expressivo e cada vez mais ascendente crescimento demográfico e a consequente expansão das aglomerações urbanas que são compreendidas por seus limites territoriais, bem como daquelas que estão em suas proximidades – mesmo que por eles não abarcadas – provocam a necessidade de criação de novos centros, mais próximos às recentes ocupações e que respondam às necessidades sociais e, concomitantemente, às do próprio capital.

O centro principal tornou-se, do ponto de vista da percepção, mais distante para determinada parcela populacional que não reside em suas proximidades. O trânsito se complica cada vez mais, apresentando congestionamentos constantes; o transporte público tem se mostrado desestruturado; o tempo de deslocamento de determinadas localidades até a área central equivale a algumas horas. Há que se descentralizar atividades e serviços, de modo a torná-los mais “próximos” das vivências cotidianas dos

que deles necessitam, ou mesmo para que amparem interesses e intenções diversas, de agentes públicos e privados.

Essas verificações permitem afirmar que, antes, a realidade monocêntrica e a relação de dependência que se estabelecia entre Brasília e os núcleos urbanos do DF que a circundam era inegável. Contudo, o fortalecimento da centralidade que algumas das Regiões Administrativas do Distrito Federal passaram a exercer ocasionou o enfraquecimento do monocentrismo até então visível na metrópole de Brasília. Corrêa teoriza e sintetiza essa realidade, presente não apenas na capital federal, como em muitas outras localidades, quando ressalta e posteriormente questiona que:

O núcleo central da metrópole constituiu-se em local de concentração maciça de atividades terciárias, especialmente o comércio varejista e serviços diversos, ambos dotados de grande centralidade, relacionada tanto ao espaço urbano como à hinterlândia da cidade. [...] Foco exclusivo de convergência de transportes intraurbanos, o núcleo central caracterizava-se por um tráfego denso [...]. O monocentrismo, contudo, vem sendo desfeito progressivamente. [...] Trata-se simplesmente dos efeitos do congestionamento do núcleo central? Ou seria consequência do crescimento demográfico e da expansão do espaço urbano, tornando o núcleo central progressivamente mais distante das novas áreas? (CORRÊA, 2010, p. 173).

Apesar das considerações até agora expostas, deve-se enfatizar ainda que a descentralização não ocorre sem que novas áreas se tornem atrativas tanto socialmente quanto para o capital, no que se refere ao garantir de sua reprodução. Corrêa (1989, p. 45) afirma que um dos principais motivos para que o processo de descentralização ocorra é justamente “o aparecimento de fatores de atração em áreas não-centrais”. Tal atratividade pode ser natural ou criada, produzida intencionalmente. Isso significa afirmar que o processo de descentralização urbana não ocorre de modo indiscriminado, pois se recorre à seletividade para produzir e/ou (re)definir uma (nova) localidade central, enquanto nó articulador de relações – de produção e sociais – no espaço urbano. Há que se criar ou se identificar condições favoráveis que permitam e possibilitem a criação e/ou surgimento de novos centros, mesmo que secundários, sejam quais forem suas funções.

Desse modo, o processo espacial de descentralização implica a propagação de subcentros no tecido urbano, ainda que estes estejam condicionados ou ligados a um centro principal. Tem-se, portanto, que a complexidade da realidade urbana torna-se,

por meio da descentralização, ainda mais complexa, pois realoca instituições, desloca e faz surgir movimentos, cria outros equipamentos urbanos e necessidades de estruturação territorial para amparar esses novos centros, de modo a justificar e possibilitar sua existência e permanência no espaço-tempo.

Essa propagação de subcentros não significa, necessariamente, que o processo de centralização que lhe é anterior e ocorreu em outra localidade não se faz mais presente, mas pode indicar que um centro principal, apesar de consolidado, não atende mais tão eficientemente as necessidades de toda a população. Além disso, sugere certa saturação de possibilidades de negócios principalmente para o capital imobiliário, que busca auferir novos lucros nas recém-criadas áreas centrais. Estas, se configuram, de certo modo, como novos territórios para o garantir da acumulação.

A descentralização e a conseqüente criação de novas centralidades, por acarretar a realocação de algumas atividades e de serviços do centro principal para subcentros, provoca a valorização destes espaços, antes, considerados periféricos, de modo a facilitar e promover a expansão e a reprodução do capital em território citadino. Por sua vez, a valorização imobiliária de localidades que deixaram de ser periféricas é um do modo muito eficiente de se viabilizar e proporcionar essa reprodução.

Sobre esse aspecto, Corrêa (1989, p. 47) destaca que a descentralização resulta também dos interesses de agentes imobiliários e proprietários de terras localizadas fora da Área Central principal, bem como dos que atuam no setor de transportes. Em suas palavras, “a descentralização torna-se um meio de se manter uma taxa de lucro que a exclusiva localização central não mais é capaz de fornecer”. O autor enfatiza que a descentralização é um processo de grande interesse para promotores imobiliários, pois cria novas possibilidades de investimentos, de valorizações, de captação de lucros em localidades fora da Área Central principal e a partir de condições favoráveis, produzidas, muitas vezes, pelo próprio poder público, de quem parte a iniciativa para descentralizar:

Do ponto de vista dos promotores imobiliários, a descentralização representa campo para novos investimentos e reprodução do capital [...]. O processo de descentralização tem assim uma lógica que é aquela do capitalismo monopolista (CORRÊA, 1989, p. 48-49).

O processo de descentralização somente é capaz de promover e gerar valorizações por conta do amparo estatal para que o mesmo se concretize territorialmente. Isso significa que o poder público tem singular importância no que se refere ao garantir da efetivação do referido processo espacial, pois é ele que, por meio da implantação de equipamentos públicos e infraestrutura adequada e necessária, viabiliza a criação de subcentros urbanos. Desse modo, com os investimentos públicos realizados, uma área pode tornar-se central e sua valorização decorre principalmente da renda diferencial que é agregada aos imóveis localizados em suas delimitações territoriais ou em suas proximidades.

Especificamente com relação à iniciativa de criação do Centro Metropolitano no Distrito Federal pode-se falar ainda de um terceiro processo espacial, qual seja: a recentralização. Essa permissividade decorre do fato de quevem sendo construído um Centro Administrativo, o qual abrigará todos os órgãos governamentais relacionados à governadoria do Distrito Federal. Desse modo, realocar-se-á instituições, tais como secretarias governamentais e empresas públicas, recentralizando-as. O Centro Metropolitano configura-se, portanto, a partir do processo de descentralização – institucional, de serviços, lazer¹³ – e recentralização em nova área. Para Cavalcante (2009, p. 23):

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

Centralização, descentralização e recentralização são processos que têm como produtos formas espaciais, quais sejam: área e localidade central, além dos próprios centros. Sobre essas formas urbanas e sua importância, Lefebvre (2008, p. 85) destaca que:

Não existe realidade urbana sem centro, quer se trate do centro comercial (que reúne produtos e coisas), do centro simbólico (que reúne significações e as torna simultâneas), do centro de informação e decisão, etc. [...]. A forma urbana assim revelada é uma abstração, porém concreta.

¹³Tais questões poderão ser melhor verificadas nos capítulos subsequentes.

O centro é compreendido como uma delimitação territorial que acumula objetos geográficos específicos – tais como empresas e instituições públicas e governamentais, expressivo comércio, teatros, museus, dentre outros – e para onde converge diariamente grande número de pessoas. Além disso, é foco de intensos investimentos, tanto do setor público quanto do privado. Vale destacar que uma área não pode simplesmente ser declarada centro. Ela se transforma em centro com a evolução histórica e a partir dos processos espaciais anteriormente citados. Para Villaça, “[...] nenhuma área é ou não centro; como fruto de um processo – movimento – torna-se centro” (VILLAÇA, 2001, p. 238).

Mas esse centro não está necessariamente situado no centroide de determinada cidade ou aglomeração urbana, bem como não lhe são equidistantes seus respectivos subcentros. O sentido de se falar em uma área central é considerá-la como ponto de atração – principal ou secundário – e de concentração de equipamentos, atividades gerais e indivíduos, pois exerce e sofre expressiva força centrípeta. Tem-se, portanto, que:

O centro não está necessariamente no centro geográfico, e nem sempre ocupa o sítio histórico onde [...] [a] cidade se originou, ele é antes de tudo o ponto de convergência/divergência, é o nó do sistema de circulação, é o lugar para onde todos se dirigem para algumas atividades e é o ponto de onde todos se deslocam para a interação destas atividades aí localizadas como as outras que se realizam no interior da cidade ou fora delas (SPOSITO, 1991, p. 6).

O que define uma localidade como centro é seu conteúdo, bem como os processos espaço-temporais que lhe originaram. Uma área é considerada centro principalmente por sua importância frente à dinâmica urbana que lhe produz e que dele é também produto, e pelo papel que desempenha espacialmente. É materialidade dos processos de descentralização, centralização e/ou recentralização, pois se configura como uma localidade concentradora e para onde convergem mercadorias, atividades econômicas, poderes políticos, pessoas, ideias, dentre outros elementos, sejam eles materiais ou não.

É no centro, por seus atributos e característica de aglutinador, que se podem observar alguns dos preços de terra mais elevados a serem cobrados nas cidades, além de intensos processos de verticalização, em detrimento da área territorial limitada que o delimita. Para ele, afluem ruas, avenidas, linhas de transportes públicos, como de trem e

de metrô. Caracteriza-se ainda como uma área de importantes decisões – políticas, econômicas, sociais –, e é onde se podem realizar atividades comerciais e também de lazer. Para Cavalcante (2009, p. 12),

O centro se constrói a partir de investimentos realizados no espaço, ambiente construído, proveniente tanto das atividades produtivas como dos recursos aplicados em infraestrutura de suporte – energia, saneamento, sistema viário e transporte [...]. O centro é, também, lugar de convergência/divergência de recursos, atividades e pessoas.

De acordo com Serpa (2011.p. 102), o conceito de localidades centrais está diretamente relacionado com as atividades terciárias que a envolvem e com fatores locais singulares que provocaram sua consolidação como tal. Estes fatores, como indicado anteriormente, são identificados durante os próprios processos de centralização e descentralização, enquanto produtores de centros e subcentros.

Também a respeito desses fatores locais, Moreira (2007, p. 89) acrescenta que “a localização fala de um lugar central em relação ao espaço circundante”.¹⁴ Por sua vez, Moraes, juntamente com Costa (1987, p. 132), destacam também que as localizações determinam os fluxos espaciais e suas intensidades. Eis aqui um dos significados e sentidos de a Geografia se preocupar as centralidades em um cenário metropolitano.

A criação de novos centros intraurbanos – a exemplo do Centro Metropolitano do DF – provoca profundas transformações não apenas em âmbito local, mas também regional, o que se explica pela centralidade que lhe é atribuída, a qual interfere e influencia dinâmicas em âmbito regional. Enquanto forma espacial, o centro só possui sentido e só adquire uma função e significado social justamente porque exerce centralidade sobre uma área de influência, seja ela imediata ou não.

A centralidade é uma característica particular e definidora de localidades centrais. Ela se expressa no plano espacial, enquanto que o centro, no território, pois se configura como materialização de processos espaciais. Deste modo, centralidade não deve ser considerada sinônimo de centro. Ela é um atributo, fruto de processos

¹⁴ Isso implica afirmar que, existindo uma área central, se faz real também uma área periférica, que legitima o fato de a primeira ser denominada e se fazer centro.

espaciais, apresentada em áreas centrais, enquanto que estas últimas são concretizações. Sposito (2001, p. 238) ressalta que:

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

Centralidade é o resultado das próprias relações sociais, que são expressas espacialmente por meio da constituição de centros e subcentros urbanos. A ela, se atribui conteúdo próprio, refletido territorialmente nas diversas formas derivadas dos processos de centralização, descentralização e recentralização. Sem centralidade, não há a constituição, consolidação, tampouco a existência de quaisquer localidades centrais, pois ela é o atributo que diferencia estas últimas das demais áreas, tornando-as centrais, o que, de acordo com Silva (2006, p. 18):

[...] implica em articulações distintas entre usos do solo, alterando a forma urbana e tornando-a segmentada e/ou segregada social e espacialmente. As áreas centrais geram atrações, expressando centralidades urbanas de tais áreas, que podem ser múltiplas, com variadas determinantes numa mesma cidade ou na rede urbana. Nessa perspectiva precisam ser entendidas a partir da configuração da base material e dos diferentes fluxos de pessoas, automóveis, capitais, decisões, informações, mercadorias, etc.

A intensidade de uma centralidade urbana pode variar historicamente, conforme os equipamentos e estruturas nele contidos, o que define a própria função da área central e seu papel frente à realidade espacial que compõe e da qual, ao mesmo tempo, é produto. Quanto mais equipamentos possuir, quanto maior for sua disponibilização de atividades e serviços e quanto mais atrair fluxos de pessoas, mercadorias, capitais, dentre outros, maior será a centralidade exercida por um centro. Ela pode ser medida justamente pela atração que apresenta sobre suas áreas circundantes (SPOSITO, 2002, p. 45).

Desse modo, o centro, por ser um polo concentrador tanto de coisas quanto de indivíduos, tem sua atratividade constituída pela capacidade que ele apresenta de polarização, integração e dispersão de fluxos para outras localidades do território

(SILVA, 2011, p. 09). Portanto, a compreensão tanto do centro, enquanto materialidade, quanto da centralidade urbana, como algo imaterial, “necessita da abordagem dos fixos e fluxos que interagem no espaço urbano” (SILVA, 2006, p. 64).

Por ser naturalmente uma área de grande concentração de instituições, comércios, serviços, e de atração e convergência de pessoas, capitais, informações e ideias, tem-se que os centros atraem fluxos devido aos fixos neles localizados. Os subcentros, por sua vez, criados por meio das potencialidades singulares que apresentaram frente às suas áreas circundantes e a partir do processo de descentralização, passam a receber também (novos) fixos – objetos geográficos, muitos dos quais realocados da área central principal urbana – que (re)direcionam fluxos antes relacionados e interligados diretamente com o mais tradicional e antigo centro citadino. Desse modo, se reconhece que a centralidade de uma localidade é identificável e se expressa justamente por meio dos fluxos atraídos e dos fixos localizados nos centros e subcentros, devido à própria característica destes últimos de aglutinadores e convergentes.

Quanto mais fixos instalados em uma área central – os quais são frutos de investimentos e planejamentos diversos, sejam eles públicos ou particulares – mais intensos serão os fluxos para ele direcionados e dele redistribuídos, o que, por sua vez, provoca ainda mais investimentos nessa localidade, de modo que sua centralidade seja fortalecida espacialmente. Conforme Santos (2008a, p. 86):

[...] os fixos provocam fluxos em função de seus dados técnicos, que são geralmente locacionais, mas também em função dos dados políticos. Os fixos, como instrumentos de trabalho, criam massas. Mas não basta criar massas, impõe-se fazer com que se movam. E a capacidade de mobilizar uma massa no espaço é dada exatamente pelo poder econômico, político ou social [...]. Nos dias de hoje, como certamente jamais antes, quando os fixos têm importância muito grande, a circulação passa também a ter importância fundamental.

Por fixos, compreendem-se objetos geográficos localizados no território. A implantação deles em uma área específica – seja para uso coletivo ou privado, tais como comércios, equipamentos culturais, aeroportos e terminais rodoviários, hospitais, praças e quadras esportivas, por exemplo – gera centralidades. Isso significa que tal característica de determinada fração do espaço urbano muitas vezes é produzida por

uma política pública ou planejamento territorial, bem como das consequências deles decorrentes.

A partir da criação/consolidação de um novo centro em determinado aglomerado urbano – o que implica a criação e/ou realocação de fixos em suas delimitações –, os fluxos que anteriormente se relacionavam diretamente com outra área central principal são (re)direcionados, de modo que a própria circulação intraurbana se modifica. Santos (2008a, p. 86), esclarece que um fixo, além de ser objeto técnico, é também social, por conta dos fluxos que cria e atrai, o que permite que seja afirmado que não é possível conceber fluxos sem fixos, e vice-versa.

Os fluxos – de pessoas, informações, capitais, mercadorias, dentre outros – criados a partir de (novos) fixos instalados em determinada área central provocam mudanças e transformações territoriais e espaciais em âmbito regional, apesar de terem sido originados por estes últimos. Alteram papéis de localidades centrais e periféricas, lhes atribuindo novos valores e funções, ressignificando-os. Santos (2008c, p. 61) enfatiza ainda que:

Os elementos fixos, fixados em cada lugar, permitem ações que modificam o próprio lugar, fluxos novos ou renovados que recriam as condições ambientais e as condições sociais, e redefinem cada lugar. Os fluxos são um resultado direto ou indireto das ações e atravessam ou se instalam nos fixos, modificando a sua significação e o seu valor, ao mesmo tempo em que também se modificam.

São os fixos e os fluxos, por suas consequências, características, implicações e atributos, e enquanto resultados das relações e necessidades sociais, econômicas, políticas, que têm a capacidade de promover uma área à central, pois provocam o surgimento de centralidades, produtos da própria dinâmica espacial.

Mas os fluxos somente são passíveis de redirecionamento e mesmo de existência por meio de condições que lhes permitam modificar tanto sua origem, caso necessário, quanto sua orientação final. Isso significa afirmar que deve haver condições favoráveis para viabilizar a circulação daquilo e daqueles que têm como destino um centro ou subcentro. Essas condições se referem à própria disponibilidade de equipamentos e infraestrutura urbana, o que inclui principalmente o sistema viário de transporte intraurbano, caracterizado como um conjunto de estruturas materializadas no território cuja destinação é justamente promover deslocamentos, individuais ou coletivos.

As modificações nesse sistema indiscutivelmente realocam fluxos, de modo a tornar centralidades mais fortes ou a enfraquecê-las. A acessibilidade ao centro e subcentros torna-se questão de garantir a existência e/ou permanência destes enquanto nós articuladores de relações espaciais, ou mesmo de criação de novas localidades centrais.

As centralidades são constituídas nas possibilidades e facilidades de acesso que os deslocamentos diários de pessoas encontram no espaço urbano, capazes de direcionar os fluxos para pontos de convergência/divergência. A acessibilidade, como atributo do espaço, permite que os consumidores e os trabalhadores cheguem aos locais de atividades na cidade, sustentando a concentração e a diversificação dessas atividades e constituindo em elemento necessário à formação de centralidades. [...] Como elemento de sustentação da centralidade, a acessibilidade deve ser constatada em correlação com a concentração de atividades, numa relação entre fixos e fluxos na configuração do espaço (CAVALCANTE, 2009, p. 29-32).

Por esses motivos, considera-se que a detenção do poder sobre direcionamento dos fluxos e a criação, instalação e implantação de fixos em determinada parcela do território citadino é de significativa importância para as dinâmicas sócioespaciais, que podem materializar centros e subcentros urbanos, influenciando e interferindo na estrutura e organização das cidades, bem como a vida social que lhes produz e lhes concede sentido.

Ou seja, as centralidades não surgem por si só. Sua criação é mediada por processos decorrentes de ações que, por sua vez, advém das próprias relações sociais, as quais produzem localidades centrais por meio de processos espaciais. Toda essa produção não é isenta de interesses e intencionalidades – públicas e/ou particulares – posto que é reflexo e resultado deles próprios.

De modo a sintetizar brevemente a discussão até agora desenvolvida neste tópico, tem-se que centralização, descentralização e recentralização são processos espaciais e, como tais, condicionam a produção e a dinâmica social, ao mesmo tempo em que são produtos delas próprias. Como processos, não são concretos, mas criam materializações, representadas pelos centros urbanos, também denominados áreas ou localidades centrais. Estes, por sua vez, desempenham um papel de centralidade intraurbana frente à realidade em que se inserem. Tem-se, assim, a diferenciação e a relação estabelecida entre centralização e seus processos decorrentes, centro urbano e centralidade, esclarecendo que a primeira é um processo espacial, e a segunda uma

localidade dentro da cidade que só se mantém enquanto tal por apresentar e exercer centralidade.

Para discorrer um pouco mais sobre a temática e suscitar reflexões mais questionadoras a respeito do surgimento de novas localidades centrais nas cidades, retoma-se o fato de que os centros e subcentros não são criados ao acaso. A instalação de fixos em áreas distantes de um centro citadino principal – o que é capaz de criar novos centros urbanos, modificar toda uma dinâmica de fluxos antes unidirecionais e provocar o surgimento de centralidades –, não é ação permeada por falta de intencionalidades. Ao contrário, há objetivos por trás da implantação de equipamentos institucionais ou de cunho coletivo em determinadas localidades. Por essa razão, tem-se que os objetos fixados no território produzem espaço, pois provocam alterações na dinâmica social preestabelecida, assim como são produzidos pelo próprio espaço-tempo. Cabe lembrar que o espaço é, de acordo com Santos (2008c, p. 63), um sistema único e indissociável de objetos e ações, estas criando e/ou modificando aqueles. Para o autor,

Os objetos que interessam à Geografia não são apenas os objetos móveis, mas também os imóveis, tal uma cidade, uma barragem, uma estrada de rodagem, um porto, uma floresta, uma plantação, um lago, uma montanha. Tudo isso são objetos geográficos. [...] Os objetos são esse extenso, essa objetividade, isso que se cria fora do homem e se torna instrumento material de sua vida [...], uma exterioridade” (SANTOS, 2008c, p. 72)

Santos afirma ainda que as ações que dão sentido aos objetos são “ações codificadas” e intencionais, envoltas por discursos que se pretendem defensores de determinados propósitos, os quais justificariam a própria criação e implementação de fixos em uma localidade específica. Ou seja, são ações que não estão isentas de interesses, sejam elas quais forem e independente dos agentes aos quais são atribuídos. Para o autor, “não há objeto que se use hoje sem discurso, da mesma maneira que as próprias ações tampouco se dão sem discurso” (2008c, p. 87), e complementa, afirmando que os objetos que compõem o espaço geográfico – e, portanto, suas frações – são “intencionalmente concebidos para o exercício de certas finalidades, intencionalmente fabricados e intencionalmente localizados. A ordem espacial assim resultante é também intencional” (SANTOS, 2012, p. 166).

São essas verificações que fornecem significativos elementos para uma análise de determinado cenário metropolitano em que o processo de criação de novos centros,

os quais exercem forte centralidade intraurbana, se faz presente. Por meio das colocações de George, Damiani (2004, p. 312), afirma que:

Redes e fluxos de relações potenciais, a partir de um processo de centralização, mobilizada pelo concurso de uma economia política do espaço, ganha uma importância estratégica no sentido econômico e político e nos fornece o auxílio metodológico para o exame das circunstâncias metropolitanas, sobretudo, como conjunto, como totalidade, sempre móvel e propondo novos ou renovados territórios econômicos, como uma geografia do movimento.

As próprias ações políticas estratégicas para a consolidação do processo que origina uma nova localidade central metropolitana são reveladoras de intenções e planejamentos futuros, sejam eles para atender setores públicos ou privados, mesmo que não intencionalmente. A instalação de fixos institucionais e de uso coletivo, por exemplo, em determinada fração do território citadino, criando aí centralidades, não é realizada ao acaso, tendo em vista os próprios processos que a mesma desencadeia. Portanto, sua efetivação ocorre posteriormente a uma seletividade locacional descrita por Moreira (2007, p. 83), a partir da qual determinada área, devido às potencialidades que apresenta, é eleita como receptora de equipamentos, sejam eles públicos ou privados. De acordo com o referido autor, “a seletividade é a origem dos cheios e dos vazios do espaço”.

O processo de eleição de uma área adequada para abrigar o Centro Metropolitano, realizado por parte do poder público, foi precedido por estudos estratégicos da malha e dinâmica urbana do DF e de sua região de influência. Isso significa afirmar que houve motivos específicos para a escolha da mesma. Os discursos defensores da implementação do referido Centro também são envolvidos por intenções diversas, mesmo que implícita ou ocultamente. Santos (2008b, p. 98) chamaria essa estratégia “pública” e “política” de uma ação que “cria a necessidade do discurso, sem o qual, nos dias de hoje, nada se faz”. E complementa, dizendo que “os objetos [geográficos] têm um discurso, um discurso que vem de sua estrutura interna e revela sua funcionalidade. É o discurso do uso, mas também o da sedução. E há o discurso das ações, do qual depende sua legitimação. As ações necessitam de legitimação prévia para ser mais docilmente aceitas”.

Compreender as intencionalidades e os processos que provocam o fortalecimento e/ou o surgimento de novas áreas centrais em determinada cidade –

como no caso do Centro Metropolitano do Distrito Federal– a partir da instalação planejada de fixos, atraindo para a área novos fluxos, é reconhecer que a ação humana cria e transforma possibilidades e potencialidades espaciais, as quais são capazes de reconfigurar dinâmicas geográficas previamente estabelecidas. Para além deste reconhecimento, deve-se investigar a lógica histórica que desencadeia a criação de localidades centrais, os princípios que a norteiam, e identificar os agentes que a provocam.

A partir dessas reflexões, questiona-se: o que pretende o discurso político que possibilitou que o Centro Metropolitano do DF saltasse aos documentos e especulações e iniciasse a ganhar concretude em uma área estratégica da metrópole de Brasília? O que caracteriza esse Centro Metropolitano e quais consequências para o espaço intraurbano esse empreendimento pode acarretar? É o que se pretende descobrir e responder no decorrer deste trabalho, por meio dos capítulos subsequentes.

Capítulo 2 - DA FORMAÇÃO DA MALHA URBANA DO DISTRITO FEDERAL AO ESPAÇO METROPOLITANO DE BRASÍLIA: A CONSTITUIÇÃO DE UMA ÁREA PROPÍCIA À IMPLANTAÇÃO DO CENTRO METROPOLITANO

Alguns elementos se mostram indispensáveis para o entendimento do processo de criação e implantação do Centro Metropolitano, tais como as abordagens teóricas expostas anteriormente acerca do estado da arte da temática que envolve o surgimento de novas centralidades no espaço intraurbano. Outro aspecto relevante é a historicidade que produziu a localidade central apresentada como objeto de estudo desta pesquisa.

O objetivo deste capítulo é partir de análises históricas que tratam do espaço e formação urbana de Brasília e do Distrito Federal, de modo a, posteriormente, se chegar à dimensão que interessa ao presente estudo, qual seja: a intraurbana. Essa escolha é justificada pelo fato de se considerar que não há como compreender o processo de implementação do Centro Metropolitano ignorando o contexto a partir do qual se concretiza o conjunto de empreendimentos que o constituem. Principiar essa análise empírica sem considerar a historicidade que envolve seu objeto de pesquisa seria como fechar os olhos para os processos que o tornaram reais e aceitar, erroneamente, que o Centro Metropolitano poderia se explicar por si só. Assim como Serpa (2011, p. 103), acredita-se que:

O processo de formação e consolidação de centralidades é dinâmico e histórico, requer a periodização como ferramenta metodológica. Essas centralidades são resultado de um processo lento e cotidiano de apropriação espacial [...].

Contudo, não é pretendido que se reconte detalhadamente a constituição de Brasília e do quadrilátero central brasileiro para se contextualizar o objeto aqui em questão, mas apenas lembrar e/ou ressaltar pontos e fatos que influenciaram, de algum modo, na formulação de propostas que vêm se consolidando a partir do reconhecimento do surgimento de uma nova centralidade no quadrilátero central brasileiro.

Partir-se-á do princípio de que o aglomerado urbano de Brasília se constituiu por meio do polinucleamento e que a complexificação das relações que produzem este aglomerado tem fortalecido cada vez mais o processo de metropolização nele presente. De modo a direcionar olhares especificamente para o objeto de pesquisa deste trabalho,

reduzir-se-á a escala analítica para a área mais próxima àquela destinada à implantação do Centro Metropolitano.

2.1. A CONSTRUÇÃO DE BRASÍLIA E A CONSOLIDAÇÃO DE AGLOMERAÇÕES URBANAS EM TORNO DA NOVA CAPITAL FEDERAL: A POLINUCLEAÇÃO

Ao longo da história do Brasil pós-descobrimento, muito se debateu e, inclusive, se profetizou, principalmente a partir do século XVIII, sobre a criação de uma nova capital brasileira, que deveria ser construída no Planalto Central do país. Um dos fatos históricos mais curiosos que envolvem essa temática revela que, mesmo antes da proclamação da república ou de uma Constituição Federal incorporar a proposta – o que ocorreu primeiramente em 1891 (BRASIL, 1891) –, Dom João Bosco – hoje, padroeiro de Brasília –, no ano de 1883, sonhou com uma terra prometida, a qual estaria localizada entre as latitudes de 15° a 20°, e na qual se ergueria uma nova capital do Brasil, como destaca Silva (1997. p. 37), ressaltando ainda que “Brasília não foi apenas o ideal de centenas de brasileiros e patriotas [...]: um Santo também a sonhou, um Santo também a concebeu”.

Para além de “profecias” e vislumbres, várias foram as propostas efetivas que surgiram para que a transferência da capital do Rio de Janeiro pudesse ser concretizada, de modo a criar um centro político nacional no Centro-Oeste do país que fosse capaz de promover um maior desenvolvimento e dinamismo econômico regional e do interior brasileiro, como um todo. Dentre as questões levantadas historicamente que justificariam a necessidade de efetivar essa transferência está o protecionismo nacional contra invasões estrangeiras.

Se fosse mantida no litoral, a capital estaria mais suscetível a possíveis ataques internacionais. Era mais seguro interiorizá-la. Cruls (1992, p. 2) destacou que a principal motivação para que a transferência fosse efetivada era realmente o fator de segurança, tendo em vista que a posição geográfica do Rio de Janeiro, então capital brasileira, tornava o país mais suscetível a invasões marítimas. Entretanto, o autor afirma ainda que essa não era a única razão:

O reconhecimento de que apenas a faixa litorânea estava sendo efetivamente povoada e, assim mesmo, de maneira nucleada, levou alguns políticos e intelectuais a desenvolver a ideia de interiorização da Capital, na certeza de que esse fato traria o desenvolvimento para o interior do país (CRULS, 1992, p. 02).

Haja vista o grande interesse histórico em se realizar a transferência da capital, organizou-se, em 1892, a chamada Missão Cruls, destinada a explorar o então pouco conhecido Planalto Central brasileiro e elaborar relatórios, de modo a subsidiar estudos maiores da região e, enfim, viabilizar a estratégia política e econômica de construção de uma nova capital (CASTRO et al, 2010, p. 11). Tais relatórios foram chamados de “Quadrilátero Cruls” (CRULS, 1992).

Mais de 60 anos depois, como indicam Costa e Medeiros (2009, p. 07), o então presidente Getúlio Vargas designou a realização de estudos de levantamento aéreo da área que fora analisada durante a Missão Cruls, que já havia sido estudada e ampliada, passando a ser chamada de “Retângulo do Congresso”. Os autores destacam ainda que, a partir desses estudos, demarcou-se, por meio desse levantamento, uma área de cerca de 5.850 km², que abarcava alguns núcleos urbanos do estado de Goiás pré-existentes e já consolidados na região, quais sejam: Formosa, Luziânia e Planaltina.

Durante o governo de Café Filho, deu-se continuidade ao estudo dessa área. No ano de 1955, Marechal José Pessoa Cavalcanti de Albuquerque, enquanto presidente da Comissão de Localização da Nova Capital Federal, elaborou um relatório que dizia respeito à própria região em que a nova capital se instalaria, e delimitou exatamente o quadrilátero do Distrito Federal, que ainda hoje permanece com as mesmas delimitações territoriais (SILVA, 1997, p. 91). Nesse documento, José Pessoa, se referindo ao então presidente, afirmou que:

Realmente, a mudança da metrópole brasileira para o interior, [...] bem no coração do Brasil, é um imperativo de natureza econômica, social, política e de segurança nacional. É uma ideia secular e debatida, sempre destacada nos textos das nossas Constituições republicanas. É um problema longamente amadurecido, chave de todas as demais realizações brasileiras. Daí, a grande significação histórica do ato patriótico do Governo de Vossa Excelência, aprovando, nesta altura, o relatório, que enfeixa as conclusões da primeira fase dos trabalhos desta Comissão, e homologando a área que abrigará, futuramente, a sede do Governo da União (BRASIL, 1955).

A localização da nova capital no território nacional seria estratégica não apenas por proporcionar maior segurança política e militar ao Brasil, mas principalmente pela função que teria de articulação de todas as regiões do país com o seu próprio interior. Haveria, assim, a possibilidade de se estabelecer uma maior dinamização econômica e nacional, de modo a viabilizar a intensificação de comércios, indústrias, e de tantas outras atividades econômicas, o que justifica as várias comissões e missões que historicamente foram criadas para estudar e/ou demarcar a área de uma nova capital brasileira.

Apesar de tantos interesses demonstrados politicamente durante anos, foi apenas na segunda metade da década de 1950, já no governo do então presidente Juscelino Kubitschek, que o planejamento saltou ao mundo das ideias e se tornou ação concreta: teve início, em 1957, a construção de Brasília, a tão vislumbrada Nova Capital do Brasil e seu centro político efetivo.

Após diversas propostas e traços projetados por urbanistas e arquitetos, foi aprovado, por meio de concurso público, o projeto nº 22 elaborado pelo urbanista Lúcio Costa (VASCONCELOS, 1989, p. 116), a partir do qual se ergueria Brasília. Nele, estava previsto um plano urbanístico para a capital, conhecido como “Plano Piloto”, o qual teria o formato semelhante ao de uma cruz ou “avião”. Para compor a estrutura da nova capital e criar vários de seus monumentos, o arquiteto Oscar Niemeyer uniu-se à equipe que planejava a constituição de Brasília e projetou para ela, com elementos, formas e materiais modernistas, a sede dos três poderes brasileiros – executivo, legislativo e judiciário –, uma catedral ecumênica, museus, bibliotecas, prédios da Universidade de Brasília, dentre outros.

Enquanto capital brasileira, a principal função de Brasília seria a de um centro em que o setor terciário predominaria entre as atividades a serem identificadas em seu território. Sua destinação maior seria de polo da administração do país, e reuniria empresas públicas, embaixadas, sedes bancárias, dentre outras instituições (VESENTINI, 1986, p. 141).

Essa vultosa e inovadora capital dos papéis e planos precisava tomar forma territorial, tornar-se possível e real. Para tanto, intensos fluxos migratórios com as mais diversas origens convergiram para o Planalto Central brasileiro, de modo a dar vida, movimento e sentido à capital, que aos poucos era gerada.

Expressivas massas populacionais se deslocaram de todo o Brasil para compor a mão de obra tanto para atuar na construção de Brasília quanto para trabalhar com os serviços que nela passavam a ser oferecidos, seja pelo setor público ou privado. Vasconcelos ressalta que “a atração que Brasília despertava em todo o País, principalmente na década de 60, fez migrar, para as terras da nova Capital brasileira, levadas e mais levadas de famílias, em busca de melhores condições de vida” (1988. p. 55).

Esse contingente migratório que chegava à nova capital precisava se assentar em alguma localidade, fixar-se e estabelecer moradia. Desse modo, foram surgindo núcleos de ocupações em torno do Plano Piloto de Brasília que, mesmo sem estrutura adequada e necessária, abrigavam uma grande quantidade de pessoas, servindo-lhes de área para habitação, ainda que muito precariamente (VASCONCELOS, 1988). É justamente aqui que se encontra o ponto ao qual se desejava chegar para relacionar a inauguração de Brasília a um posterior Centro Metropolitano do Distrito Federal, cuja construção fora iniciada recentemente.

Esses núcleos eram previstos no plano original de Brasília, mas apenas seriam criados quando o Plano Piloto apresentasse saturação de cerca de 500 mil habitantes (DISTRITO FEDERAL, 2009, p. 28). De fato, não foi o que ocorreu. A formação dessas áreas que serviam principalmente para fins de moradia dos migrantes trabalhadores foi orientada para que ocorresse distante do Plano Piloto, ainda em construção, de modo que elas não interferissem no planejamento que fora idealizado para a área central do Distrito Federal. Aliás, esse direcionamento da população trabalhadora de mais baixa renda para localidades mais longínquas ao centro principal da cidade é justamente uma das concepções do modelo urbanístico Modernista – cujo maior precursor foi Le Corbusier –, sobre o qual Brasília foi concebida. De acordo com Cavalcante (2009, p. 53), no modelo urbano “Corbusiano” a área residencial seria organizada conforme a classe ou estrato social ao quais os indivíduos pertencem. Deste modo, “as classes alta e média ocupam o entorno do centro e os bairros operários se instalam nos locais mais distantes”.

Isso significa afirmar que, concomitantemente à construção de Brasília, erguiam-se também aglomerados urbanos periféricos em suas proximidades de modo desordenado, sem planejamento prévio, sem infraestrutura adequada, e que dependiam nitidamente dos serviços e postos de trabalho ofertados no Plano Piloto da nova capital.

A partir desse cenário, Paviani e Barbosa (1973) afirmaram que eram visíveis dois tipos simultâneos de crescimento urbano: o planejado e o espontâneo, sendo que o ritmo deste último superou as previsões, tornando muitas destas ocupações incapazes de absorver a população migrante que chegava principalmente para trabalhar na construção de Brasília e que, em sua maioria, apresentava baixo nível de instrução educacional. Conforme os autores:

[...] para fornecer um domicílio a esta massa populacional que tinha ou pretendia um emprego urbano, novas localidades foram criadas na periferia de Brasília. Estas localidades continuaram a crescer, alimentadas por novas correntes migratórias espontâneas, pela transferência compulsória de favelas do Plano Piloto e pelo refluxo dos que teriam conseguido, inicialmente, uma habitação dentro da cidade de Brasília, e que, com a valorização imobiliária, preferiam deslocar-se para novas localidades (PAVIANI e BARBOSA, 1973, p. 08).

A primeira e até então maior ocupação que havia surgido em torno de Brasília foi chamada de “Cidade Livre”, localizada a aproximadamente 10 km do Plano Piloto. Inicialmente, sua destinação era para “fins comerciais, indústrias e de serviços para dar apoio às obras de Brasília”. Suas primeiras avenidas foram abertas no ano de 1956 pela Novacap – Companhia Urbanizadora da Nova Capital –, muito embora fossem de chão batido. À época, o poder público optou por incentivar a fixação temporária de comerciantes que se dispusessem a trabalhar na localidade com oferta de produtos e serviços e criar ali seus próprios empreendimentos por meio da isenção de impostos na área. Foi justamente desta iniciativa governamental que se nomeou a vila (VASCONCELOS, 1989, p. 81). Começaram a surgir, assim, restaurantes, pequenas pensões, hotéis, pequenos comércios, dentre outros.

Não havia na Cidade Livre construções de alvenaria, apenas de materiais mais simples e não definitivos, tais como madeira e palha (MENDES, 1979, p. 107). Além disso, a cidade não possuía infraestrutura básica, e aqueles que se instalavam em sua abrangência territorial não dispunham de energia elétrica ou água encanada, por exemplo. Tudo era nitidamente provisório na área, mas essa característica não foi desestimulante à população que migrava em busca de oportunidades em Brasília e se fixava na Cidade Livre. No ano de 1960, a aglomeração contava com mais de 20 mil habitantes, “entre pessoal fixo e flutuante” (VASCONCELOS, 1989, p. 87) que estavam ali irregularmente em lotes com destinação comercial, os quais passaram a ser usados para fins de moradia, e em invasões adjacentes à área delimitada para a vila.

A proposta do governo era de que a área tivesse um tempo determinado de existência, ou seja, duraria apenas até 1960, quando da inauguração de Brasília. Contudo, a dimensão da Cidade Livre e o volume populacional que para ela foi atraído impossibilitou o poder público de desativar a localidade, haja vista as inúmeras reivindicações populares e os movimentos sociais que foram desencadeados para a manutenção do aglomerado formado. Em 20 de junho de 1961, por meio da Lei nº 4.020, foi oficializada a fixação da cidade, que recebeu o nome de Núcleo Bandeirante (VASCONCELOS, 1988, p. 125 e 134).

Mas antes mesmo da criação oficial do Núcleo Bandeirante surgiu uma outra cidade, fruto justamente de uma das invasões adjacentes a este primeiro, que foi denominada Taguatinga. Originada da remoção da Vila Sarah Kubitschek, teve criação em 5 de junho de 1958. A previsão de Lúcio Costa era que essa cidade surgiria apenas 10 anos após a construção de Brasília, mas sua oficialização foi adiantada, de modo que pudesse servir como medida de solução aos problemas habitacionais que eram identificados nas inúmeras invasões irregulares próximas ao Plano Piloto.

Pouco tempo após sua criação legal, os lotes de Taguatinga começaram a ser distribuídos àqueles que residiam na vila Sarah Kubitschek, os quais passaram a poder exercer o direito de ocupação de modo regularizado. Em menos de um ano, a cidade já contava com hospitais, escolas públicas, dentre outras instituições de apoio e serviço à população. Paviani (1998, p. 126) destaca que o então presidente Juscelino Kubitschek considerou o povoamento de Taguatinga, enquanto periferia, como um primeiro passo importante para a solução dos inúmeros favelados que se encontravam nos arredores do Núcleo Bandeirante e em acampamentos espalhados em torno do Plano Piloto de Brasília.

Além de Taguatinga, surgiu também a cidade do Gama, para onde foram realocadas famílias que residiam irregularmente na área da barragem do Paranoá e em outras vilas provisórias não oficiais, tais como a Vila Planalto e a Vila Amaury (VASCONCELOS, 1988, p. 185). Sua criação realizou-se em 12 de outubro de 1960.

Antes da construção da nova capital, outros núcleos populacionais já estavam consolidados na área delimitada para constituir-se como o Distrito Federal. Eram eles: Planaltina, Sobradinho e Brazlândia, que tinham como principal atividade econômica a produção agrícola (VASCONCELOS, 1989, p. 121–274), ainda hoje verificada nessas

idades. Mesmo assim, essas aglomerações também receberam migrantes oriundos das diversas regiões do país, e passaram a verificar rapidamente seu inchaço populacional.

Ainda no ano de 1960, a lei nº 3.751 do dia 13 de abril foi aprovada com o objetivo de dispor sobre a organização administrativa do Distrito Federal. Foi a partir dessa legislação que o nome “cidade-satélites” passou a ser oficialmente usado para designar essas aglomerações urbanas que foram se consolidando ao redor de Brasília, enquanto Plano Piloto.

Desse modo, tem-se que as cidades satélites foram surgindo aos poucos a partir de núcleos urbanos pré-existentes – tenham sido eles removidos ou não – e se tornaram solução para a erradicação dos acampamentos e das invasões que haviam em torno da capital federal, e que se caracterizavam como principal destino dos migrantes, não funcionários públicos, que partiam rumo ao Distrito Federal. Como bem explicita Farias (2009, p. 01):

Em função da intensa migração para construção da nova capital, houve um rápido, desorganizado e não previsto crescimento urbano nas imediações dos canteiros de obras, que foi canalizado pelo governo para as então criadas cidades-satélites ou regiões administrativas, com infraestrutura urbana inferior à do Plano Piloto, destinadas a esses trabalhadores e à população, em geral, de menor poder aquisitivo, que chegavam a Brasília. O Plano Piloto era destinado aos funcionários do Estado em todos os níveis de poder.

Mesmo com a criação legal de aglomerações urbanas que passaram a ser denominadas “cidades satélites”, as favelas e invasões irregulares não paravam de surgir e crescer no Distrito Federal, tendo em vista os ascendentes fluxos migratórios que o visavam como destino final. Essa migração que não era bem absorvida nas localidades já consolidadas buscava, mesmo que de modo precário, se fixar territorialmente. Tal fato resultou em um número de mais de 100 mil favelados no território do quadrilátero central brasileiro após uma década da inauguração de Brasília (VASCONCELOS, 1988, p. 53).

Com base nesses dados, o então governador do Distrito Federal, Hélio Prates da Silveira, solicitou que as favelas fossem erradicadas do território Distrital. Formou-se, assim, a Comissão de Erradicação das Favelas, que deu origem à Campanha de Erradicação das Invasões – CEI. Desta campanha, e inspirada em seu próprio nome, surgiu a cidade satélite de Ceilândia, em março de 1971. Localizada ao norte de

Taguatinga e estando a cerca de 25 km do Plano Piloto de Brasília, seus lotes foram destinados à moradia daqueles que viviam em favelas, principalmente da chamada “Vila IAPI”, invasão de grandes proporções localizada próxima ao Núcleo Bandeirante.

Paviani (1998, p. 129) destaca algumas das dificuldades enfrentadas pelos moradores de Ceilândia à época, que não tinham empregos, habitações ou infraestrutura urbana adequada à sua disposição. Para ele, a transferência dos moradores se mostrou injusta, pois não foi acompanhada de oportunidades de trabalho, por exemplo. Enquanto residentes em áreas ocupadas próximas ao Núcleo Bandeirante, era possível aos mesmos encontrar empregos no Plano Piloto de Brasília, tendo em vista a maior proximidade deste em relação aos seus locais de moradia. Em Ceilândia, a realidade não era a mesma, e deslocar-se para a área central da capital do país demandava custos financeiros e tempo a ser despendido.

Quinto Jr. e Iwakami (1998, p. 68-69) destacaram que essa nova cidade-satélite foi criada com intencionalidade específica:

A remoção da Vila do IAPI, em 1971, que deu origem à cidade-satélite de Ceilândia, para onde foram deslocados cerca de 80 mil moradores, não ocorreu por acaso ou, simplesmente, foi a criação de mais uma cidade-satélite. A lógica das transferências de população dentro do Distrito Federal está intimamente ligada ao processo de construção do Plano Piloto [...]. Desde a fundação de Brasília [...], a política urbana e territorial do Distrito Federal tinha nítido caráter de remover todas as favelas e “invasões” que haviam surgido durante o período da construção da cidade.

Essa mesma política foi mantida ao longo do tempo, de modo que outras cidades-satélites foram surgindo e se consolidando territorialmente em torno do Plano Piloto de Brasília por meio de um evidente processo de periferização da população. Muitas dessas cidades ainda hoje não foram regularizadas pelo poder público, pois resultaram de apropriações indevidas de áreas antes vazias no território do Distrito Federal. De acordo com Farias (2009, p. 01):

Embora tenha havido uma redução nos fluxos migratórios para o Distrito Federal, durante a década de 80 foi criado um número significativo de novas regiões administrativas [as chamadas “cidades-satélites], além de se observar a expansão de novos núcleos habitacionais irregulares em diferentes pontos do DF. Apenas a partir do ano 2000 foram criadas dez Novas RA’s. De acordo com os dados da PDAD – I Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios, em 2004, o Distrito Federal contava com 26 regiões administrativas e mais uma em processo de regularização, àquela época – a Itapoã.

Por meio dessas evidências históricas, tem-se que a formação da malha urbana do Distrito Federal ocorreu de modo polinucleado, significando que vários subcentros foram surgindo em torno de uma centralidade principal e que a maior parcela de suas populações dependia desta última para trabalhar ou conseguir atendimentos médios e educacionais, por exemplo. Como bem retrata Cidade (1999, p. 243):

A estrutura urbana que acompanhou esse desenvolvimento [do Distrito Federal], fazendo-o possível, foi a polinuclear, com forte concentração de atividades no centro, o Plano Piloto. Gravitando em torno do centro principal, encontram-se subcentros, altamente dependentes desse centro – as cidades-satélites [...]. No Plano Piloto, à semelhança das cidades no topo da hierarquia urbana, distribuem-se todos os tipos de atividades da cidade. Nas cidades-satélites, a tipologia é bem mais reduzida [...].

O rápido e intenso processo de urbanização de Brasília que consolidou uma malha urbana polinucleada é extensa e ricamente caracterizado na literatura científica, o que justifica o fato de este trabalho não pretender adensar ainda mais o catálogo de bibliografias que retratam essa questão do ponto de vista histórico. Apesar disso, é imprescindível para o desenvolvimento desta pesquisa destacar a característica dispersa, “polinucleada” da morfologia urbana do DF, para, enfim, prosseguir refletindo acerca do tema central sobre o qual o presente trabalho objetiva retratar.

Em um momento primeiro, em que o Distrito Federal ainda estava em processo de consolidação, essas cidades satélites eram consideradas “cidades dormitório”, tendo em vista que não comportavam significativas atividades políticas, econômicas, tampouco ofertavam suficientemente empregos às suas populações ou serviços relacionados, por exemplo, à saúde e à educação. Aliás, a grande maioria desses serviços e atividades estava realmente concentrada no Plano Piloto de Brasília. Era aí que se encontrava a maior oferta de empregos de todo o território distrital e regional. Todo esse contexto justifica o fato de as cidades satélites terem sido consideradas por muito tempo como cidades dormitório.

Contudo, essa realidade já não é a mesma, pois as dinâmicas urbanas sofreram significativas transformações após os mais de 50 anos da inauguração de Brasília. Hoje, os núcleos urbanos que rodeiam o Plano Piloto são denominados “Regiões Administrativas”, que se refuncionalizaram e passaram a requerer expressivos estudos e

investimentos públicos frente ao cenário no qual estão inseridas. As Regiões Administrativas – RA's – começaram a ganhar maior importância não apenas local, mas regionalmente. Ademais, elas se multiplicaram. Em 1990, eram apenas 16, e hoje são 31¹⁵.

O rápido e intenso crescimento populacional, a maior dinamização econômica e oferta de serviços das RA's, bem como os elevados valores imobiliários cobrados no Plano Piloto, foram fatores que proporcionaram uma reconfiguração urbana das mesmas em se tratando do DF e de seu entorno, fazendo com que o próprio Plano Piloto de Brasília não se caracterizasse mais como única ou principal alternativa onde seria possível encontrar empregos, serviços, moradia, dentre outros.

[...] Com o tempo, alguns subcentros foram adquirindo escala e dinamismo suficientes para gerar atividades cada vez mais autônomas, voltadas para o mercado local, e mesmo algumas típicas de centros maiores, voltadas para o mercado metropolitano (CIDADE, 1999, p. 247).

Qual foi a implicação desses acontecimentos? Que cenário urbano eles desencadearam? São inúmeros os pesquisadores que respondem esses questionamentos indicando ou afirmando clara e explicitamente a existência de intensos processos na região geográfica central do país que caracterizariam e configurariam a metropolização de Brasília, cuja consolidação teria se iniciado antes mesmo dos anos 90.

2.1.1. A consolidação de um espaço metropolitano de Brasília

A temática que diz respeito ao processo de metropolização do Distrito Federal tem ocasionado “tensionamentos” ao longo do tempo, tanto legal quanto cientificamente. Não há consenso sobre uma nomenclatura ou delimitação ideal para o que e como seria a regionalização metropolitana de Brasília. Toda essa discussão se desenvolveu a partir das próprias Constituições Federais, que, historicamente e do ponto de vista legal, determinaram como deveria ocorrer a criação de regiões metropolitanas no Brasil.

¹⁵São elas: 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, Candangolândia, Águas Claras, Riacho Fundo II, Sudoeste/Octogonal, Varjão, Park Way, SCIA, Sobradinho II, Jardim Botânico, Itapoã, SIA, Vicente Pires e Fercal.

A primeira vez que a temática “regiões metropolitanas” apareceu em uma Constituição Federal brasileira foi em 1967 (SLAWINSKI, 2006, p. 215), assunto reforçado na Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1967, cujo art. 164 esclarecia que a definição de Regiões Metropolitanas seria competência exclusiva da União, a qual deveria elaborar leis complementares federais reguladoras quando do estabelecimento dessa regionalização no território brasileiro (BRASIL, 1967).

No ano de 1973 foi promulgada a Lei Complementar nº 14, de 8 de junho, que instituiu oficialmente as primeiras Regiões Metropolitanas do país (BRASIL, 1973): São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Posteriormente, a Lei Complementar nº 20 do ano de 1975 estabeleceu também a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. De acordo com Bordo (2005):

A criação dessas regiões tinha por objetivo a resolução dos problemas urbanos partilhados pelas cidades aglomeradas e que transpassavam a esfera dos municípios, necessitando uma ação conjunta no planejamento e na gestão dos bens e serviços metropolitanos, nem como na promoção do desenvolvimento socioeconômico numa escala regional.

O autor destaca ainda que, apesar da criação dessas Regiões Metropolitanas, a gestão das mesmas ainda se constituía como uma questão de natureza complexa e difícil, devido à articulação que se exigia dos diversos poderes ligados à instituição e à governabilidade das regiões instituídas.

Mais de uma década após a criação legal da última Região Metropolitana até então estabelecida, a do Rio de Janeiro, a Carta Magna de 1988 modificou as condições de criação de Regiões Metropolitanas no país, primando pela descentralização do poder. Seu Artigo 25 estabeleceu que a definição das mesmas seria competência de cada um dos estados, não mais da União, e se daria por meio de leis complementares estaduais. Essa descentralização do poder para os estados permanece até a atualidade. Conforme a Constituição:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição. § 3º - Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 1988).

Em Brasília, contudo, a instituição de uma Região Metropolitana sempre se caracterizou como questão delicada, tanto do ponto de vista legal quanto prático, pois esse tipo de regionalização, de acordo com a Constituição Federal de 1988, deve abranger municípios de *apenas uma unidade da federação*, fato que não ocorre na realidade da aglomeração urbana que compreende o Distrito Federal e alguns municípios goianos, principalmente, limítrofes ao território do quadrilátero central brasileiro. Apesar desse entrave, Brasília¹⁶ e seu entorno apresentam, desde a década de 1970, características marcantes de uma região com características, dinâmicas e relações de naturezas metropolitanas – muito embora não seja de caráter industrial –, tais como complexidade funcional, adensamento populacional, conurbação, dentre outros, como adverte Paviani (1987).

De fato, essa peculiaridade do espaço urbano-metropolitano que tem Brasília como aglomeração central e aglutinadora de fluxos não permitiu seu enquadramento oficial na lista de Regiões Metropolitanas do país. Entretanto, de modo a driblar esse entrave constitucional, em 1998 o Estado brasileiro criou a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico do Distrito Federal e Entorno – RIDE-DF. Segundo Caiado (2006):

A criação da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno foi uma saída encontrada pelo Governo Federal para instituir regiões metropolitanas que abrangessem mais de uma unidade federativa, haja vista que a Constituição de 1988 relegou aos estados da Federação a função de criação dessas regiões, sendo impossível a um único deles fazê-lo agregando municípios de um estado vizinho.

Após essa iniciativa Federal, outras duas RIDE's foram criadas no país: a Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina, que abarca 14 municípios do estado do Piauí e do Maranhão, e a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Polo Petrolina e Juazeiro, que além de compreender os municípios que lhes dão nome, reúne outros seis, tanto do Estado da Bahia quanto de Pernambuco. Ambas foram instituídas em 9 de setembro de 2002, através dos decretos federais nº 4.367 e nº 4366, respectivamente (BRASIL, 2002).

A RIDE-DF, por sua vez, é formada atualmente por 22 municípios, além do próprio Distrito Federal, dentre os quais 19 pertencem ao estado de Goiás – Abadiânia,

¹⁶Entende-se por Brasília não apenas o Plano Piloto, mas o Distrito Federal, como um todo.

Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Vila Boa – e 3 ao estado de Minas Gerais – Buritis, Cabeceira Grande e Unaí.

Regiões Metropolitanas Regiões Integradas de Desenvolvimento

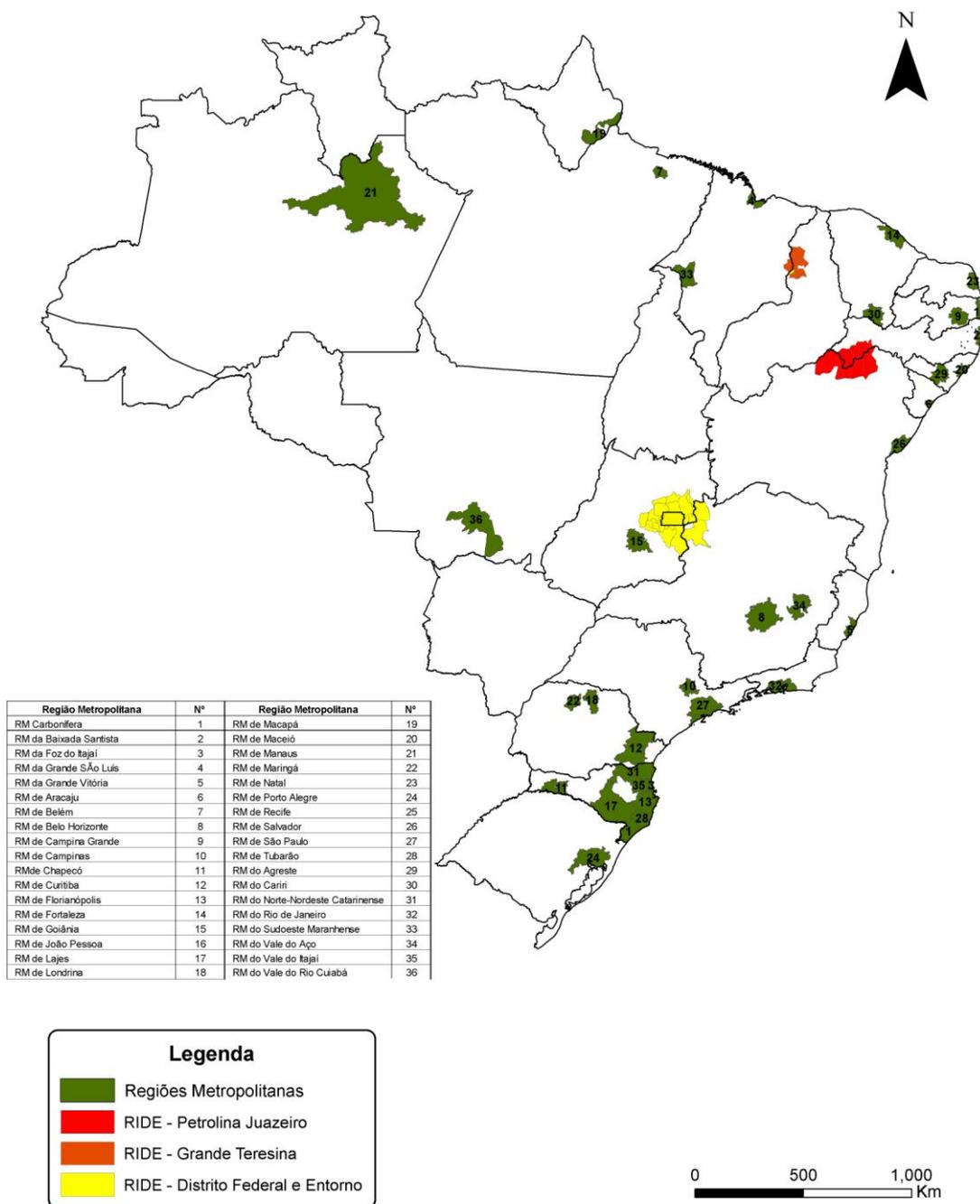


Figura 1. Regiões Metropolitanas e RIDES do Brasil. Elaboração: IPEA Mapas, 2014.

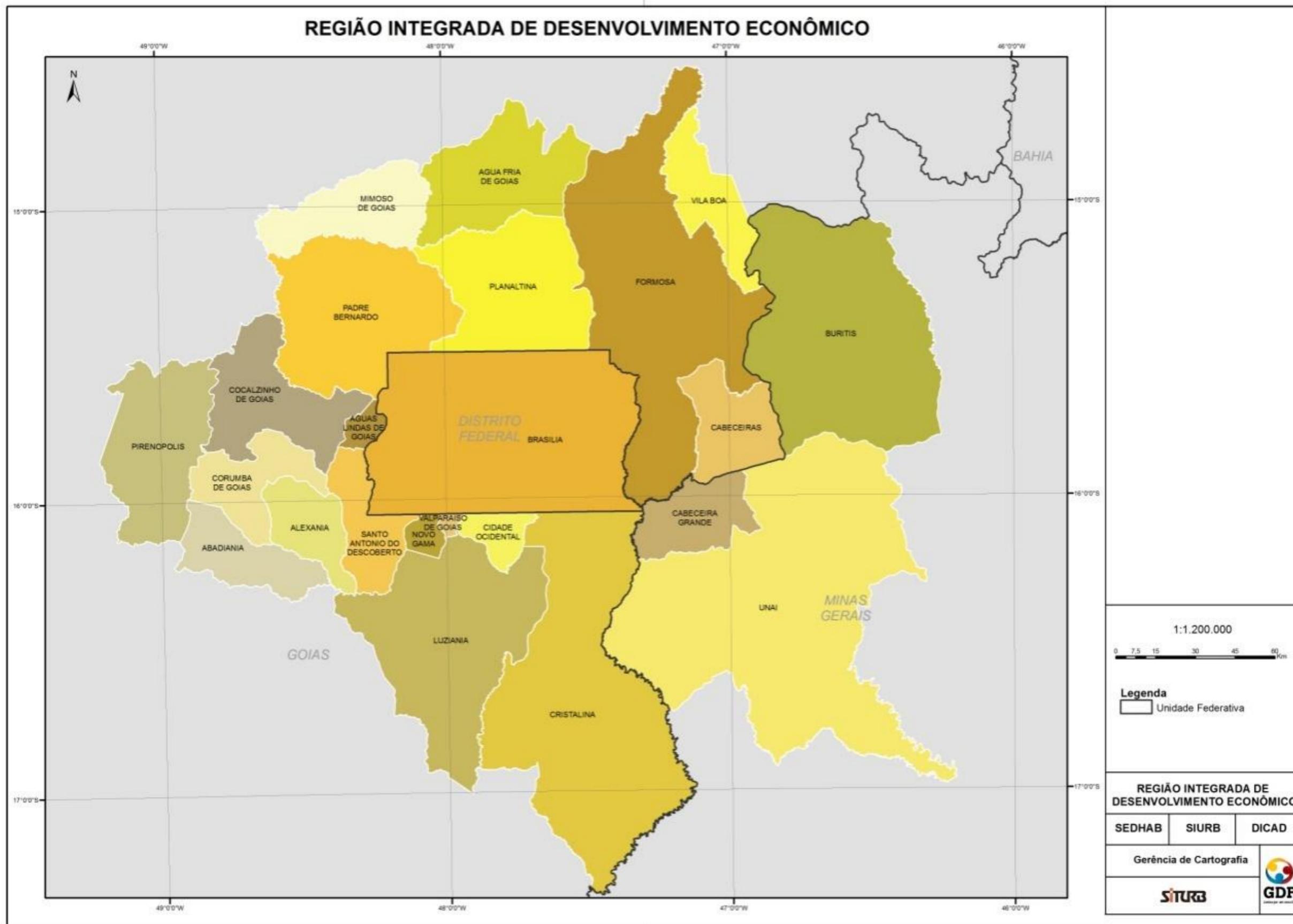


Figura 2. Municípios goianos e mineiros que, juntamente com o Distrito Federal, compõem a RIDE-DF.

No caso da RIDE-DF, o fato de municípios do estado de Goiás e do estado de Minas Gerais estarem ligados regional, econômica e politicamente ao Distrito Federal deve-se à própria constituição de Brasília. Por certo, grande parte desses municípios, principalmente aqueles que fazem fronteira com o território do quadrilátero central brasileiro, constituiu-se por muitos anos como periferia da capital federal, consolidando-se como tal. Foi para onde se deslocou a parcela da população que apresenta a renda mais baixa da RIDE, devido ao menor custo de vida dessas localidades em relação ao do próprio DF. Isso explica, por exemplo, a grande desigualdade (econômica e social) presente na metrópole que abarca Brasília, a qual tem sido extensamente retratada na literatura nacional. Como explicita Catalão (2008, p. 42):

[...] O crescimento das cidades goianas do entorno metropolitano deu-se muito mais como periferização da capital [...]. O entorno metropolitano de Brasília foi, desde sempre, uma alternativa governamental, direta ou indireta, para alocar as classes mais baixas que não podiam pagar por residência na capital [...]. Assim, o espaço urbano ampliou-se para uma escala metropolitana.

Esse espaço urbano de caráter metropolitano se constituiu a partir da elevada concentração de infraestrutura e equipamentos urbanos ligados à área da saúde e educação, por exemplo, bem como de ofertas de empregos no Distrito Federal. Tais constatações geraram uma dependência dos municípios vizinhos com relação ao quadrilátero central, o que provoca ainda hoje uma intensa migração pendular dos moradores de localidades goianas, principalmente, próximas à Capital Federal.

No total, a RIDE-DF possui atualmente uma população de 4.041.042 (quatro milhões, quarenta e um mil e quarenta e dois) habitantes¹⁷. Destes, cerca de 67% residem no Distrito Federal. O segundo município mais populoso é Luziânia, seguido de Águas Lindas e Valparaíso, todos localizados no estado de Goiás.

A RIDE-DF fora criada com a jurisdição de articular as ações tanto da União quanto dos estados que possuem municípios compondo a região, bem como do próprio Distrito Federal. O objetivo maior com a instituição dessa regionalização seria a efetivação de projetos que promovessem um melhor desenvolvimento e maior dinamização da economia, bem como proovessem os entes federados que a compõem de infraestrutura adequada às principais demandas populacionais.

¹⁷Fonte: IBGE 2013.

A criação da RIDE-DF demonstra o reconhecimento legal de que Brasília, as Regiões Administrativas do Distrito Federal e seus municípios vizinhos têm sim passado por um intenso processo de metropolização. Conforme Ferreira (2010, p. 48),

Ao longo do tempo, depois da implantação da cidade [Brasília], as funções capital federal e polo foram colocando no território objetos interconectados, que formam um sistema, o qual está em permanente interação com os processos formadores do espaço da cidade, internos ou externos a ela. Assim, cria-se um espaço urbano com complexidade metropolitana por suas funções e processos, o qual se expande pelo território extrapolando as fronteiras do DF e assumindo a forma de Região Metropolitana.

Contudo, não é consenso entre estudiosos e mesmo instituições públicas distritais que a regionalização mais adequada e seu conceito sejam realmente os instituídos a partir da RIDE-DF. Existem muitas outras denominações que o conjunto de Regiões Administrativas do DF e os municípios adjacentes a esse território recebem.

Já na década de 1980, Paviani afirmou que “Brasília preenche todos os requisitos para ser considerada como *metrópole*, quais sejam: complexidade funcional; massa ou volume populacional e inter-relação/integração espacial” (1989, p. 51. *Grifos nossos*), mas sua estruturação ocorreu a partir das atividades públicas e governamentais que abarca, fazendo com que seja uma metrópole especificamente *terciária*. Quando o autor faz essas afirmações, infere-se que ele esteja considerando Brasília para além dos limites territoriais do Plano Piloto, ou seja, que esteja englobando em sua análise todas as RA’s do DF e seu popularmente conhecido como “entorno”.

Por sua vez, Ferreira admite a formação de uma *Região Metropolitana*, constituída a partir de uma área central, a qual seria Brasília – enquanto Plano Piloto. Mas ainda em 1985 a autora já fazia colocações bastante esclarecedoras a esse respeito, afirmando que:

Decorridos 25 anos de sua implementação, a cidade já tem delineada a sua área metropolitana, à semelhança das demais metrópoles brasileiras [...]. Brasília hoje não pode ser considerada apenas como o Plano Piloto de Lúcio Costa, como era nos anos cinquenta. Tampouco pode ser apenas a cidade com seus núcleos periféricos dispersos, dos anos sessenta. Ela é agora a metrópole, que envolve além desses espaços os municípios vizinhos do entorno do DF (FERREIRA, 1985).

Outros autores preferiram não utilizar a denominação “região metropolitana”, devido às implicações legais e mesmo conceituais dessa terminologia, e optaram por substituí-la por “área metropolitana” ou “aglomerado urbano de Brasília”, tendo em vista o cuidado político, conceitual e mesmo governamental que a expressão requer. Conforme explica Steinberger, esse aglomerado também não se explicaria exclusivamente pelos limites territoriais do DF, tampouco por dinâmicas estabelecidas internamente nessa unidade da Federação. Sobre a terminologia que utiliza, a autora tece esclarecimentos, e alega que:

Estamos, propositalmente, utilizando o termo “aglomerado urbano” para não entrar no mérito da discussão se Brasília já é metrópole, área e/ou região metropolitana, embora muitos autores que a estudam partam do princípio que essa é uma questão vencida. Entendemos por “aglomerado urbano” a denominação genérica de uma categoria espacial composta por duas ou mais cidades que possuem relações de interdependência. Dessa forma, um aglomerado urbano pode já ser ou vir a ser uma região metropolitana, microrregião ou aglomeração metropolitana [...]. Entretanto, no nosso entender, essa decisão deve ser tomada de uma maneira madura, quer dizer, conjunta pelos atores envolvidos, e não apenas com um viés institucionalista (STEINBERGER,1999, p.26).

Como exposto anteriormente, de acordo com o capítulo 25 da Constituição Brasileira de 1988, cabe aos estados instituir, a partir de leis complementares, “regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum” (BRASIL, 1988). De fato, e em termos legais, não há a implantação de uma Região Metropolitana – com essa nomenclatura – de Brasília, e sim de uma RIDE-DF, que também se constitui como uma aglomeração de caráter metropolitano, como indicado por Schvasberg e Lopes (2011, p. 223).

Em geral, a temática e o processo de metropolização são inegavelmente constantes nas preocupações legais, políticas e científicas que tratam sobre Brasília e os núcleos urbanos que lhe são adjacentes, bem como sobre os que influencia diretamente. Isso se deve ao intenso processo de urbanização que a região vem enfrentando ao longo do tempo, complexificando as relações que produzem esse espaço urbano, que passou a desempenhar função metropolitana. É a partir desse cenário que subcentralidades são produzidas no Distrito Federal e em suas proximidades territoriais, as quais se materializam na criação e/ou fortalecimento de novos núcleos, cuja força centrífuga sobre fluxos e fixos, planejamentos e ações se faz nitidamente presente.

Desse modo, a própria malha urbana da metrópole em questão sofreu modificações com o passar do tempo, sendo expandida, recebendo novos equipamentos, sendo fruto de processos intervencionistas. Conforme Schvasberg (2010, p. 256):

Aspectos atuais da formação socioeconômica e política [dessa área] produzem novas formas de polinucleação metropolitana onde ocorre, a nosso ver, mais uma lógica de expansão do que desconcentração. Nesse processo há o deslocamento de população crescente e o adensamento de atividades sociais, econômicas e políticas, em áreas fora das tradicionais regiões citadinas e centros populacionais, não obstante prevaleça a força polarizadora do centro. [...] Assim, a expansão urbano-metropolitana polinucleada seria, ao mesmo tempo, produtora e resultante da correlação de forças dos agentes públicos e privados da formação socioeconômica e política dominante, em sua expressão territorial.

Essas evidências são reforçadas na metrópole em questão pelo fato de o governo do Distrito Federal ter criado recentemente um Centro Metropolitano fora do Plano Piloto de Brasília – área central mais tradicional do espaço urbano –, que se localiza em uma área entre três Regiões Administrativas do território distrital: Ceilândia, Taguatinga e Samambaia, as quais têm recebido intensos investimentos do setor público e do privado. De acordo com Cidade (1999, p. 247), esse novo centro:

[...] localizado na área de confluência de Taguatinga, Ceilândia e Samambaia, já se mostra capaz de representar uma alternativa de crescimento da cidade, reduzindo a dependência do Plano Piloto para atividades econômicas e geração de empregos e começando a mudar a tradicional estrutura polinucleada.

2.2. CEILÂNDIA, TAGUATINGA E SAMAMBAIA: CARACTERIZAÇÃO FRENTE AO CONTEXTO METROPOLITANO EM QUE SE INSEREM

Dentre as Regiões Administrativas do Distrito Federal, uma, em especial, sempre ganhou destaque como aglomeração capaz de exercer forte centralidade, mesmo que secundária, no território distrital, a RA Taguatinga. Isso se deve ao fato dela ser pioneira entre as anteriormente denominadas “cidades-satélites”. Com o tempo, outras RA’s próximas às delimitações de Taguatinga foram criadas, tornando a região fortemente atrativa para investimentos privados, e fazendo-a ganhar ainda mais evidência no cenário metropolitano em que se insere. Duas delas são Ceilândia e Samambaia.

Ceilândia, Taguatinga e Samambaia se distanciam apenas 26 km do Plano Piloto de Brasília, e exercem forte centralidade no cenário distrital, Juntas, a população urbana dessas três Regiões Administrativas é estimada em 813.760 pessoas, o que resulta em cerca de 32% da população total do Distrito Federal¹⁸. Elas compreendem uma área total de 454,24km², correspondente a um pouco mais que 7% do território do Distrito Federal, e suas características serão dispostas a seguir.

2.2.1. Ceilândia: de favela à localidade central

Devido às motivações de sua origem, como explicitado anteriormente, Ceilândia sempre se caracterizou como uma região periférica – principalmente no imaginário social –, cuja população nela residente possuía baixa renda e pouco nível de instrução educacional. De fato,

Essa cidade satélite resultou de uma iniciativa de desfavelamento, criada para resolver [parte do] problema da ocupação urbana em Brasília. Na verdade, o que ocorre é que Ceilândia soluciona um problema – a moradia – e o recria a um só tempo, a ponto de ser (re)conhecida [historicamente] como uma grande favela, fruto da ação do próprio governo (RESENDE, 1998, p. 210).

Muitos contrastes sempre puderam ser ressaltados entre Ceilândia, uma cidade nova, porém, violenta e repleta de problemas sociais, e o monumental e esplendoroso Plano Piloto de Brasília, muito seguro e moderno. Tais questões foram retratadas inclusive pelo poeta brasileiro Carlos Drummond de Andrade, que, em 1979, percebeu nitidamente as mazelas dessa RA em comparação à então recém inaugurada nova capital do país, retratando-as em um de seus poemas:

Favelário nacional (Confronto)

A suntuosa Brasília, a esqualida Ceilândia
contemplam-se. Qual delas falará
primeiro? Que tem a dizer ou a esconder
uma em face da outra? Que mágoas, que ressentimentos
prestes a saltar da goela coletiva
e não se exprimem? Por que Ceilândia fere
o majestoso orgulho da flórea Capital?
Por que Brasília resplandece
ante a pobreza exposta dos casebres

¹⁸Dados das PDAD's de 2011 de Ceilândia, Taguatinga e Samambaia.

de Ceilândia,
filhos da majestade de Brasília?
E pensam-se, remiram-se em silêncio
as gêmeas criações do gênio brasileiro.

Ceilândia e as manifestações de violência nela identificadas, ocasionadas devido a intensos e constantes conflitos de grupos de tráfico de drogas rivais, também estiveram presentes na música do cantor brasileiro Renato Russo. Em uma de suas mais conhecidas composições, denominada “Faroeste Caboclo”, um sujeito contrabandista, chamado “João de Santo Cristo” trava confronto com outro criminoso, que tinha por nome “Jeremias”, justamente na violenta Ceilândia.

Toda essa criminalidade “musicalizada” e “versificada” da RA também esteve sempre presente nos noticiários televisionados e nas publicações de jornais locais, e fizeram com que Ceilândia recebesse a fama de “cidade mais violenta do Distrito Federal”.

Com o passar do tempo e com o próprio processo de urbanização do Distrito Federal, esse estigma que a RA recebeu foi amenizado. Isso se deveu ao fato de terem surgido outras regiões para fins de habitação no DF, também violentas, mas principalmente porque houve uma maior valorização imobiliária na própria Ceilândia, ocasionada pelo melhor provimento de infraestrutura urbana e os consequentes investimentos privados na região. Tal verificação provocou a expulsão de uma parcela populacional da RA para localidades ainda mais periféricas e sua consequente apropriação pela classe média.

Muito da Ceilândia das décadas de 1970, 1980 e mesmo de 1990 já não pode mais ser aplicado à sua realidade atual. Os barracos e moradias precárias anteriormente presentes cederam lugar aos grandes condomínios verticalizados. O comércio se fortaleceu, os equipamentos públicos se multiplicaram e a prestação de serviços em sua extensão territorial não atende apenas à sua população, mas se estende inclusive àqueles que residem fora do quadrilátero central brasileiro.

A RA em questão, por ser resultante da Campanha de Erradicação de Invasões, recebeu, quando de sua criação, indivíduos oriundos das mais diversas localidades do país que haviam se deslocado para o Planalto Central à época da construção de Brasília. De acordo com os dados da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – PDAD – de

Ceilândia, realizada entre 2010 e 2011, passados 42 anos de sua criação, quase a metade da população de Ceilândia ainda é representada por migrantes não nativos do Distrito Federal, que tiveram como origem principalmente o Nordeste brasileiro, conforme demonstrado no Gráfico 01.

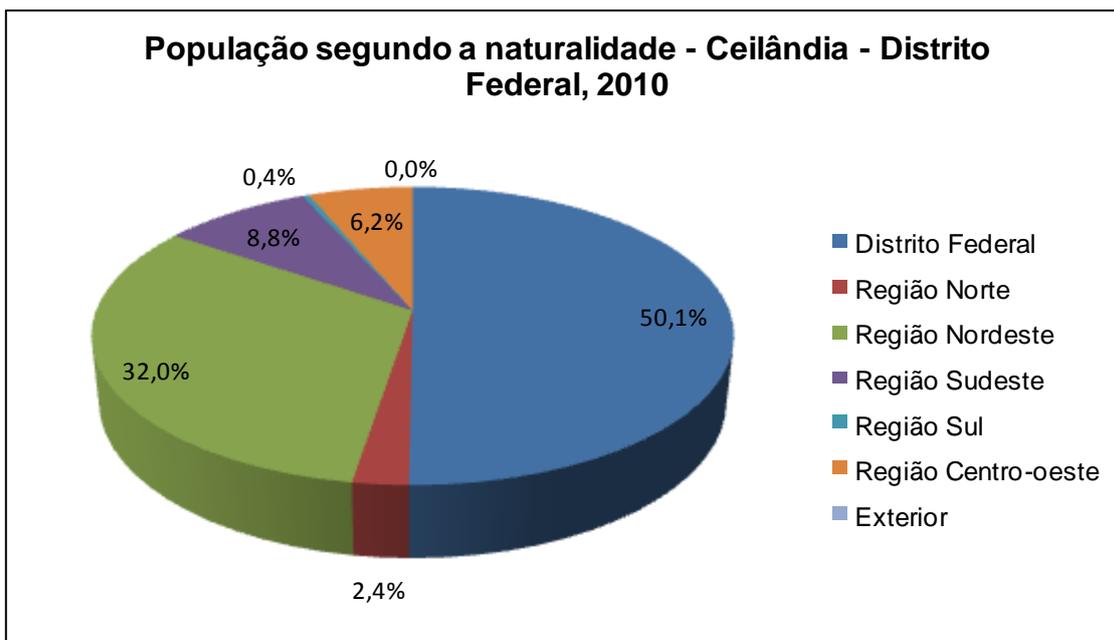


Gráfico 1. População segundo a naturalidade – Ceilândia – Distrito Federal, 2010. Fonte; PDAD Ceilândia 2010/2011.

Atualmente, a RA Ceilândia é, em se tratando de população, a maior do Distrito Federal. Abriga cerca de 393.374 habitantes, que residem em aproximadamente 106.037 domicílios urbanos. Destes, 20% ainda são considerados invasões ou foram construídos de modo ilegal. Esse último dado reflete principalmente o fato de que a região abarca uma das maiores favelas do Brasil, denominada “Condomínio Sol Nascente”.

Quanto às atividades econômicas de Ceilândia, as principais são representadas pelo comércio e pela indústria. A PDAD da RA de 2010/2011 revela que a cidade tem a capacidade de absorver, tanto na indústria quanto no comércio e em outros setores, cerca de 1/3 (52.284 indivíduos) de seus trabalhadores, seguida por Brasília (29,7%) e Taguatinga (12%). A pesquisa revela ainda que apenas 12% daqueles que estão empregados e que residem em Ceilândia trabalham na administração pública, a grande empregadora do Distrito Federal.

O forte comércio da RA e a própria melhoria no provimento de infraestrutura urbana por parte do poder público têm sido alguns dos atrativos que justificam o aumento dos investimentos do setor imobiliário em Ceilândia. Além disso, a chegada do metrô à RA nos últimos dez anos também provocou valorizações ainda maiores, tornando a região uma localidade onde os empreendimentos têm se multiplicado a cada dia.

Em entrevista dada ao jornal popular “Da Comunidade”, o administrador de Ceilândia, Ari de Almeida, afirmou que “devido ao atual desenvolvimento urbano e o crescimento comercial nos últimos anos, a satélite tem uma grande perspectiva de valorização em curto prazo. *Estamos estudando a transferência de órgãos e depósitos que não necessitam de uma área no centro da cidade [Plano Piloto], como estão instalados hoje, para facilitar esse processo. O objetivo é colaborar com a verticalização em locais mais valorizados*”¹⁹.

São inúmeros os empreendimentos que têm Ceilândia como local de realização, sejam eles comerciais ou habitacionais. Os condomínios verticalizados têm ganhado visibilidade na Região, e se materializam com padrões semelhantes aos de localidades ainda mais valorizadas na área central de Brasília, oferecendo a vantagem de preços mais competitivos aos compradores.

¹⁹Fonte: www.comunidade.maiscomunidade.com.br. Reportagem: “Ceilândia Ganhará seu primeiro Shopping Center”. Publicação referente ao período de 28 de maio a 03 de junho de 2011. Disponível em: <http://www.tekan.com.br/cygnus11/admin/uploads/1313757219881.pdf>



Figura 3. Exemplo de novos empreendimentos imobiliários em Ceilândia. Autoria: Agnes Serrano. Em 20 de janeiro de 2014.

Por ter se tornado significativamente atrativa à população de localidades fora de suas delimitações territoriais, o que se deve principalmente aos serviços oferecidos, ao incremento do mercado imobiliário e ao seu próprio comércio, foi recentemente inaugurado em Ceilândia o primeiro Shopping Center da RA, denominado “JK”.



Figura 4. Novo Shopping JK, às margens da Avenida Hélio Prates. Autoria: Agnes Serrano. Em 20 de janeiro de 2014.

O empreendimento, pertencente às Organizações Paulo Octávio, conta com mais de 150 lojas, cinemas, e salas comerciais. Está localizado na Avenida Hélio Prates, uma das principais da RA, com fácil acesso à área destinada ao Centro Metropolitano. Sua implantação ocorreu em área não permitida. A necessidade de instalação deste Shopping reforça o fato de que Ceilândia tem aumentado a centralidade que exerce sobre as demais localidades da metrópole de Brasília.

2.2.2. Taguatinga: de segunda localidade central do Distrito Federal à subcentralidade metropolitana

Historicamente, Taguatinga também se caracterizou como periferia da capital do país. De fato, sua constituição realizou-se com o propósito governista da época de minimizar as pressões populares que ocorriam em prol da fixação de favelas e resolução dos problemas de habitação daqueles que migraram para o Distrito Federal, principalmente entre 1950 e 1960. Gradativamente, a Região Administrativa recebeu melhorias infraestruturais por parte do poder público, o que se deveu igualmente aos protestos de seus moradores. Como bem ressaltam Souza, Machado e Jaccoud:

A história de Taguatinga é também uma expressão da presença da desigualdade como critério da construção de Brasília. Ao mesmo tempo em que o Plano Piloto era beneficiado no repasse de verbas públicas para a construção de edifícios e traçado urbano, as cidades-satélites presenciaram durante longos anos os movimentos populares pela conquista de infraestrutura, transporte e segurança [...]. Taguatinga hoje, edificada e urbanizada, parece ser fruto [de] inúmeras lutas anônimas que a habitaram desde o seu início, conquistando para os moradores um espaço digno (1996, p. 77).

Assim como Ceilândia, Taguatinga também esteve representada nas músicas do cantor Renato Russo. Ainda na composição “Faroeste Caboclo”, a personagem “João de Santo Cristo” recorre à Região para conseguir trabalho na área de prestação de serviço e comércio: “Cortar madeira, aprendiz de carpinteiro/ Ganhava cem mil por mês em Taguatinga”.

A Região realmente se consolidou como um forte centro comercial do Distrito Federal e, posteriormente, de toda a metrópole, sendo que esta atividade se fez sempre presente ao longo de extensas avenidas da região, tais quais: a Avenida Comercial Norte e Sul, a Avenida Sandu Norte e Sul, parte da Avenida Hélio Prates, dentre outras áreas de comércio popular, como a denominada “feira dos goianos” e o “Taguacenter”. Essa

característica marcante de Taguatinga se deve à sua própria constituição, realizada a partir do processo de realocação de comerciantes que estavam em situação irregular próximas à então chamada “Cidade Livre”, atual Núcleo Bandeirante.

Essa Região Administrativa, importante centro de compras e prestação de serviços, é reconhecida atualmente em todo o Distrito Federal por sua autonomia e relativa independência do Plano Piloto de Brasília. Para Paviani, “Taguatinga estruturou-se da forma mais completa entre as ‘satélites’”. (1998, p. 128). É, por natureza, uma segunda centralidade do Distrito Federal, ficando atrás apenas do Plano Piloto de Brasília, mas não deixa de se caracterizar como periferia deste último, principalmente por sua formação inicial.

A expansão da malha urbana dessa subcentralidade ao longo de sua existência, devido justamente à sua característica de localidade central, não foi um processo que, historicamente, possa ser considerado ameno. Ao contrário, se fortaleceu cada vez mais, a ponto de posteriormente provocar o desmembramento de algumas de suas áreas para que pudessem ser formadas outras Regiões Administrativas, tais quais: Águas Claras, Vicente Pires, além da própria Ceilândia e também Samambaia.

Atualmente, as possibilidades de crescimento da malha urbana de Taguatinga se encontram relativamente esgotadas, o que não significa que a região tenha deixado de ser interessante e atrativa aos investidores imobiliários. Ao contrário, a pouca oferta de localidades com potencial construtivo e para expansão urbana tem elevado o preço da terra, já valorizada, tornando-a motivo de muitos dos negócios lucrativos da Região Administrativa.

Em 2011, Taguatinga contava com uma população urbana de 221.909 habitantes, residentes em aproximadamente 64.674 habitações, das quais 99,7% eram regularizadas. A habitação predominante é a casa (74,5%), sendo o apartamento a segunda tipologia mais presente na Região (24,2%)²⁰.

A estrutura da RA e todos os seus atributos fizeram de Taguatinga uma área valorizada – social e financeiramente – na metrópole em que está inserida, se constituindo como local de moradia principalmente da classe média. Aproximadamente 56% dos domicílios apresentam renda média mensal de cinco salários mínimos ou mais.

²⁰Dados PDAD Taguatinga 2010/2011.

De acordo com os dados da PDAD de Taguatinga referentes aos anos 2010 e 2011, “a renda domiciliar média da população de Taguatinga, apurada na pesquisa, é da ordem de R\$ 4.359,00, correspondente a 8,5 salários mínimos e a renda per capita é de R\$ 1.465,00” (p. 36). A pesquisa destaca também que é significativo o percentual dos domicílios que apresentam renda média domiciliar entre 10 e 20 salários mínimos (21%), e aqueles cuja mesma renda é superior a 20 salários mínimos (8%), o que caracteriza a população da Região Administrativa como de alto poder aquisitivo. Outro dado que comprova essa realidade é o fato de que, em Taguatinga, aproximadamente 66,4% dos domicílios possuem automóveis particulares.

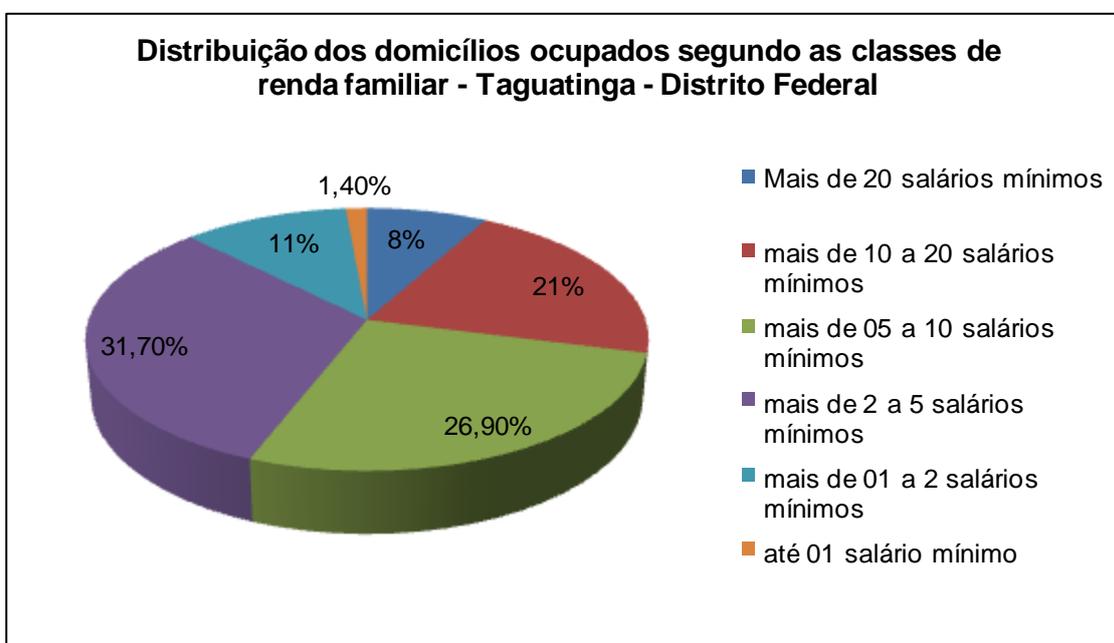


Gráfico 2. Distribuição dos domicílios ocupados segundo as classes de renda familiar – Taguatinga – Distrito Federal. Fonte: PDAD Taguatinga 2010/2011.

Por toda sua estrutura sólida, características urbanas, e equipamentos públicos, além do provimento de infraestrutura educacional, de saúde pública, de transporte, de serviços públicos oferecidos em cartórios e demais órgãos, Taguatinga atende muito mais que às necessidades de sua própria população. É centro comercial por suas diversas lojas e vários *shoppings centers*, mas também é referência populacional para atendimento hospitalar. É privilegiada por todas as vias da rede de transporte que passam por seu território, tornando-a acessível aos que residem na metrópole de Brasília e permitindo que seus próprios moradores tenham, igualmente, a mesma facilidade de se

deslocar territorialmente. Por fim, ressalta-se que Taguatinga se tornou centralidade não por sua localização geográfica, mas por seus atributos e funções no espaço metropolitano que compõe.

2.2.3. Samambaia: de periferia planejada à subcentralidade metropolitana

Diferentemente de Taguatinga e Ceilândia, cuja fundação e ocupação territorial datam do final da década de 1950 e início de 1970, respectivamente, a Região Administrativa de Samambaia teve criação mais recente, em 25 de outubro de 1989, e sua origem não está diretamente vinculada ao processo de transferência de “favelados” de localidades próximas ao Plano Piloto de Brasília, mas se relaciona à necessidade de abrigar legalmente os vários migrantes que se dirigiram ao Distrito Federal após a criação da nova capital do país, e que se encontravam precariamente reterritorializados no Planalto Central brasileiro.

Ao contrário de muitas RA's do Distrito Federal, cujo crescimento foi espontâneo e desordenado, em Samambaia ocorreu o oposto. Apesar de sua localização periférica e destinação aos indivíduos de baixa renda, principalmente, a região nasceu a partir de planejamento prévio, e sua ocupação ocorreu de modo ordenado. Seu projeto urbanístico foi elaborado mais de uma década antes de sua própria efetivação, o que justifica toda a boa estruturação que possui no que se refere aos equipamentos urbanos dispostos em seu território.

Por ter sido planejada, também a malha viária de Samambaia é muito bem estruturada. Permite fácil acesso às demais Regiões Administrativas do Distrito Federal, principalmente a Ceilândia, Núcleo Bandeirante, Taguatinga e Recanto das Emas. Outro fator significativo é o fato de Samambaia possuir várias estações do Metrô-DF ao longo de sua extensão territorial.

Os dados da PDAD de Samambaia, referente aos anos de 2010 e 2011, revelam que viviam na Região Administrativa aproximadamente 193.485 indivíduos, dos quais 47,2% eram migrantes, sendo que a maioria destes (62,9%) tinha como naturalidade o Nordeste brasileiro. Destaca-se também o fato de que praticamente 65% dos residentes em Samambaia estabeleceram moradia na região há pelo menos 10 anos.

Diferentemente do que ocorre em Taguatinga, onde é relevante o contingente dos que recebem de dez a vinte salários mínimos, a renda média domiciliar de Samambaia não passa de 4,1 salários. Em geral, cerca de 75,7% dos domicílios apresentam ganhos mensais de até cinco salários mínimos, conforme demonstrado no gráfico 03, abaixo:

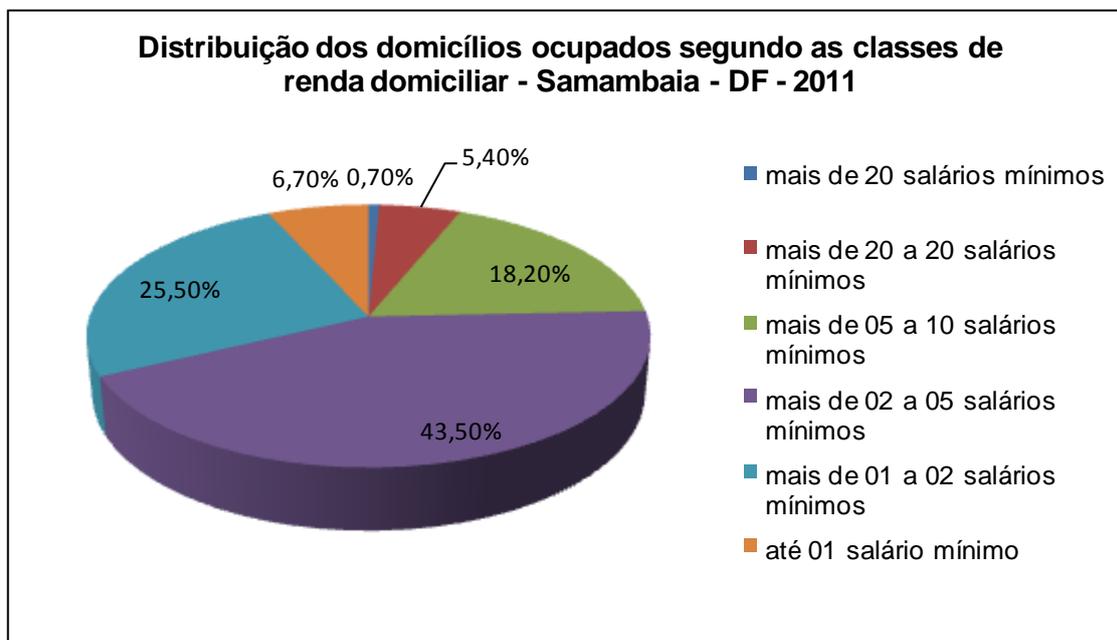


Gráfico 3. Distribuição dos domicílios ocupados segundo as classes de renda familiar – Samambaia – Distrito Federal. Fonte: PDAD Taguatinga 2010/2011.

Entretanto, por seus atributos urbanísticos e por sua localização, Samambaia tem se tornado “a menina dos olhos” do setor imobiliário atuante na metrópole de Brasília, deixando de ser apenas uma área de reterritorialização de migrantes. A Região ainda apresenta a vantagem de possuir inúmeras possibilidades para a expansão imobiliária, principalmente, por ainda possuir vários vazios territoriais.

O metro quadrado dos imóveis de Samambaia tem se tornado gradativamente mais caro, e a quantidade de empreendimentos em construção tem se multiplicado cada vez mais. Em informações do jornal “Correio Braziliense”, “O preço do metro quadrado em lançamentos residenciais [da Região Administrativa] mais que dobrou nos últimos quatro anos: saiu de R\$ 2 mil para R\$ 4,5 mil, uma variação média de 27% ao ano²¹”. O

²¹Reportagem “Preço do metro quadrado em Samambaia já é maior que o de Ceilândia e Gama”, divulgada no Jornal Correio Braziliense de 27/01/2013. Disponível em: http://correio braziliense.lugarcerto.com.br/app/noticia/ultimas/2013/01/27/interna_ultimas,46403/preco-do-metro-quadrado-em-samambaia-ja-e-maior-que-o-de-ceilandia-e-gama.shtml

jornal declara ainda que cerca de 15% dos empreendimentos em construção no território distrital se encontram em Samambaia. De acordo com entrevista ao jornal “Da Comunidade²²”, a supervisora de vendas da Silco Engenharia, Fátima Faustin, em avaliação sobre a reconfiguração que a dinâmica espacial em que a RA está inserida proporcionou à mesma, afirma que “a cidade não é mais dormitório, é a preferida do mercado imobiliário por ter muitos espaços que permitirão a construção de muitos produtos. Várias construtoras estão de olho na região e ela caminha para se tornar uma bela cidade de referência”.

O crescimento imobiliário que Samambaia tem presenciado reflete principalmente o papel de centralidade que a mesma desempenha juntamente com suas vizinhas territoriais Taguatinga e Ceilândia, o que atrai cada vez mais para a área olhares de empreendedores, de investidores, bem como do próprio poder público, todos demonstrando interesses diversos sobre a região.

Apesar de terem começado a receber mais atenção do poder público e serem alvos de intensos investimentos privados, principalmente devido ao papel de centralidade que vêm desempenhando no espaço-tempo da metrópole brasiliense, Ceilândia, Taguatinga e Samambaia sempre se caracterizaram como localidades periféricas no Distrito Federal, o que se torna explícito na avaliação da própria destinação das mesmas, quando de suas criações.

Contudo, as possibilidades históricas e os papéis que essas Regiões Administrativas desempenham foram alterados aos poucos. Conforme Paviani (1996, p. 213):

Espaço e tempo, imbricados, projetam possibilidades e arranjos em todos os lugares urbanos, sob os impulsos de matrizes geradoras de inovações e informações, contíguas ou remotas, dentro do cenário de globalização, fragmentação, concentração–dispersão a que todo o espaço habitado se submete.

Isso significa que é possível (re)afirmar que o espaço se transforma com o tempo. De cidades-dormitório, Ceilândia, Taguatinga e Samambaia têm passado, cada vez mais, a localidades centrais no Distrito Federal e ganhando, historicamente, maior importância política, social e econômica. Essas Regiões Administrativas têm enfrentado

²²Vide <http://comunidade.maiscomunidade.com/conteudo/2011-10-29/imoveis/6582/OLHARES-VOLTADOS-PARA-SAMAMBAIA.pnhtml>

forte processo de conurbação devido à expansão e intensa ocupação urbana que presenciaram ao longo de sua existência, o que faz delas territórios contíguos, complexos e com expressiva interligação:

[na capital federal] o processo de conurbação foi rápido [...]. As localidades, assim, emendam umas nas outras, como aconteceu entre Ceilândia e Taguatinga [...]. Além da conurbação entre Taguatinga e Ceilândia, outras regiões se unem a essas duas cidades, como Guará, Vicente Pires, Águas Claras e Samambaia. Elas se uniram em uma única mancha urbana sobre o quadrilátero do Distrito Federal²³.

Hoje, é justamente na área de confluência dessas três RA's que vem se implementando a proposta de Criação do Centro Metropolitano do Distrito Federal brasileiro, que se mostra inovadora e ousada no cenário distrital.

²³Trecho da reportagem “A cada ano, Distrito Federal ganha 65 mil moradores”, publicada no portal eletrônico do Jornal “Correio Braziliense”. Disponível em: http://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/cidades/2011/05/08/interna_cidadesdf,251275/a-cada-ano-distrito-federal-ganha-65-mil-moradores.shtml

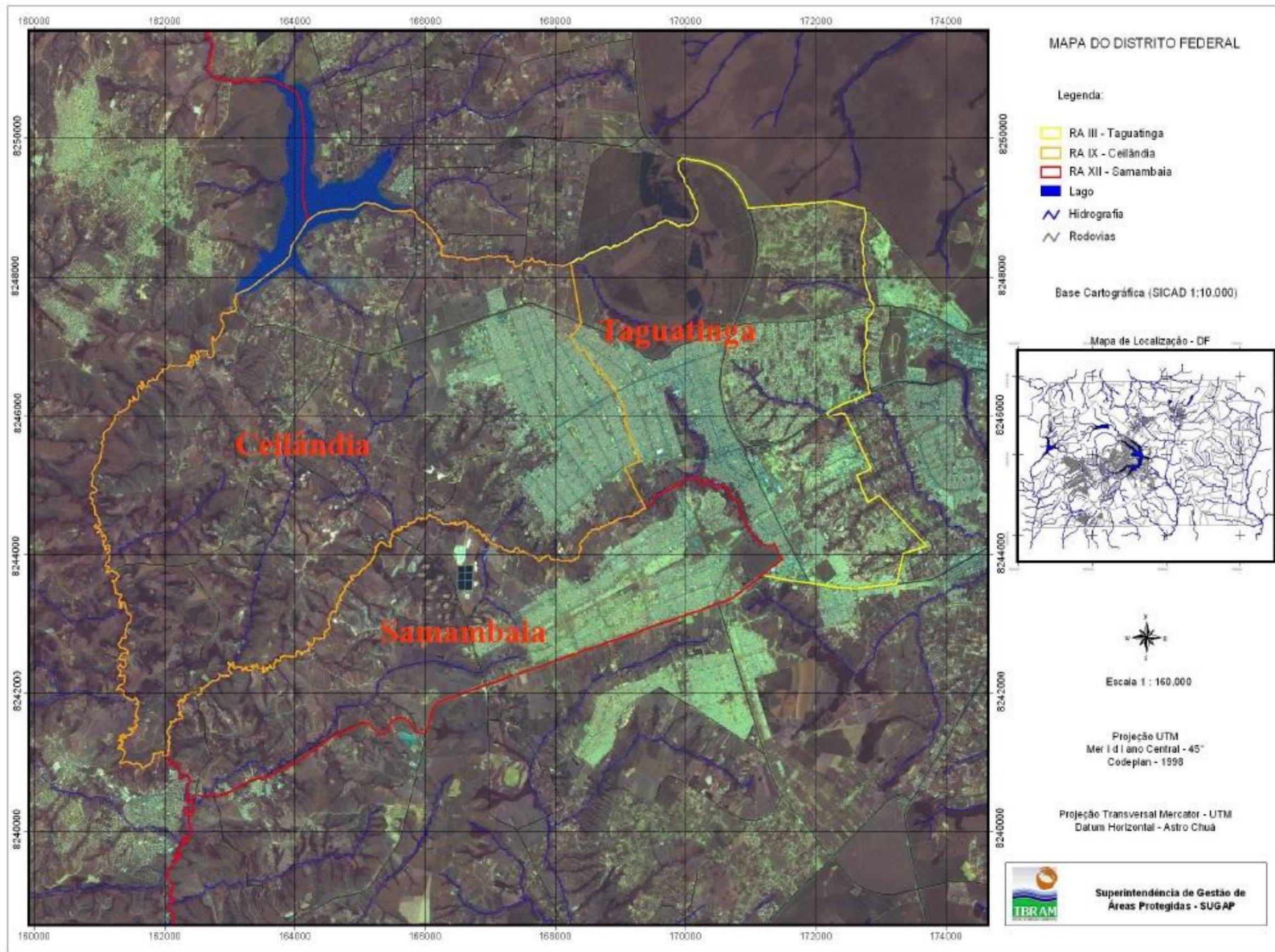


Figura 5. Ilustração da mancha urbana existente na região que abrange Taguatinga, Ceilândia e Samambaia. Fonte: IBRAM

Capítulo 03 – A IMPLANTAÇÃO DO CENTRO METROPOLITANO: UMA PROPOSTA QUE GANHA CONCRETUDE NO DISTRITO FEDERAL

Para que se entenda a proposta de criação do Centro Metropolitano do Distrito Federal, bem como os objetivos de sua implementação, é necessário recorrer às legislações e documentos oficiais que, ao longo dos anos, se manifestaram em defesa da descentralização de atividades do Plano Piloto de Brasília, viabilizando, assim, o fortalecimento de uma subcentralidade no quadrilátero central brasileiro.

Tendo em vista tal necessidade, o presente capítulo tem por objetivo caracterizar a proposta de criação de um centro regional, administrativo e/ou metropolitano – independente da nomenclatura que recebeu ao longo do tempo – na área de confluência de Ceilândia, Taguatinga e Samambaia, verificando a documentação que lhe faz referência, desde antes da concepção e definição de um projeto básico relativo à iniciativa até os dias atuais.

Pretende-se também identificar os objetivos da efetivação do Centro Metropolitano, sejam eles implícitos ou não, que estejam presentes no próprio discurso do poder público, um dos maiores defensores da iniciativa. Ademais, caracterizar-se-ão brevemente outras experiências de descentralização da administração pública que tenham ocorrido no Brasil, verificando quais foram suas principais motivações, o modo e o contexto a partir do qual se concretizaram.

3.1. OS PLANOS DIRETORES DE TAGUATINGA E CEILÂNDIA E O PLANEJAMENTO DE CONSTRUÇÃO DE UM “CENTRO REGIONAL”

Propõe-se, primeiramente, identificar as disposições dos Planos Diretores Locais de Ceilândia, Taguatinga e Samambaia sobre questões relativas à inserção destas Regiões Administrativas em um espaço metropolitano e, conseqüentemente, à própria implantação do Centro Metropolitano. Contudo, antes de iniciar uma análise propriamente dita do conteúdo destes instrumentos de políticas urbanas locais, é

necessário explicitar questões de cunho legal e tecer considerações acerca das mesmas, de modo a esclarecer, inclusive, o porquê da existência de planos diretores nas Regiões Administrativas do Distrito Federal.

De acordo com o Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 –, os municípios com mais de 20 mil habitantes, bem como os integrantes de Regiões Metropolitanas ou de aglomerações urbanas têm obrigatoriedade de formular Planos Diretores (BRASIL, 2001). O Distrito Federal brasileiro e suas respectivas Regiões Administrativas se enquadram em todas essas características, mas, em duas delas, apenas do ponto de vista “científico”: a que considera tais unidades da federação componentes de aglomeração urbana²⁴ e a que avalia que a dinâmica espacial nos quais estão inseridos é a que se estabelece em regiões metropolitanas.

Entretanto, legalmente, o território do Distrito Federal não se insere em quaisquer das Regiões Metropolitanas oficialmente criadas no país, tampouco é considerado componente de uma aglomeração urbana. Do ponto de vista científico, a RIDE-DF pode ser considerada uma aglomeração urbana de caráter metropolitano, como discutido em capítulos anteriores, mas o mesmo não ocorre para a legislação brasileira, que atribui a criação destas aglomerações aos estados da federação. Oficialmente, a regionalização na qual o DF se insere foi criada pela União, não pelo próprio distrito, e é considerada pela Constituição Federal Brasileira (BRASIL, 1988) um “complexo geoeconômico e social”, que visa a promoção de seu desenvolvimento e a minimização das desigualdades regionais ali identificadas.

Há que se reconhecer que a dinâmica urbana em que o Distrito Federal se insere, assim como a disposição territorial dos núcleos urbanos e cidades que lhe são adjacentes, permitiriam afirmar que haveria a possibilidade e viabilidade de instituição de uma região metropolitana ou aglomeração urbana, mas esta permissividade se exprime apenas científica e teoricamente. Para a legislação brasileira, não há como instituir quaisquer destas regionalizações envolvendo o DF, a não ser uma RIDE, como já realizado.

Nesse caso, a obrigatoriedade estabelecida pelo Estatuto da Cidade para a criação de Plano Diretor, em se tratando do quadrilátero central brasileiro, deve-se principalmente ao fato de este território possuir mais que 20 mil habitantes, pois não

²⁴Como ressaltam Guia e Cidade (2010).

compõe uma Região Metropolitana. Assim, conforme a própria legislação que orienta a formulação dos instrumentos norteadores das políticas urbanas, as Regiões Administrativas do Distrito Federal não seriam obrigadas a formular tal instrumento legal, haja vista que já estão inseridas em uma delimitação territorial que necessariamente deve elaborá-la, denominada de PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial. Como afirma o texto original do Artigo 317 da própria Lei Orgânica do Distrito Federal, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial abrangerá “todo espaço físico do território do Distrito Federal e regulará, basicamente, a localização dos assentamentos humanos e das atividades econômicas e sociais da população” (DISTRITO FEDERAL, 1993).

Entretanto, certas RA's-DF, em algum período do tempo, formularam seus próprios instrumentos de política urbana. Isso ocorreu porque a Lei Orgânica Distrital também tornava necessários tais dispositivos legais desde o início da década de 1990. Conforme essa legislação, o Distrito Federal terá obrigatoriamente “**plano diretor de ordenamento territorial e planos diretores locais**, instrumentos básicos das políticas de ordenamento territorial e desenvolvimento urbano, aprovados por lei complementar” (DISTRITO FEDERAL, 1993. Grifos nossos).

Além da Lei Orgânica, o próprio PDOT – Plano Diretor de Ordenamento Territorial – do Distrito Federal de 1997 também estabeleceu a necessidade de criação de Planos Diretores Locais para as Regiões Administrativas do Distrito Federal por meio da instituição de Leis Complementares. À época, ficou definido que:

Art. 40. Os Planos Diretores Locais subordinam-se aos princípios estabelecidos neste Plano Diretor, complementam a legislação urbanística, são instrumentos básicos do planejamento e controle do uso e da ocupação das Zonas de categoria urbana do Distrito Federal e têm como objetivos: I - regulamentar e detalhar o uso, a ocupação e o parcelamento do solo em cada núcleo urbano do Distrito Federal; II - definir intervenções urbanas nas áreas já urbanizadas do Distrito Federal, possibilitando a melhoria da qualidade de vida da população; III - definir os parâmetros para a ocupação das áreas de expansão urbana da Zona Urbana de Dinamização, da Zona Urbana de Uso Controlado, da Zona Urbana de Consolidação e das Áreas de Diretrizes Especiais; IV - definir as áreas a serem destinadas a programas de interesse social, sendo que as áreas públicas serão reguladas pelo Poder Executivo, em consonância com sua política habitacional; VI - estabelecer projetos e programas para o desenvolvimento estratégico dos núcleos urbanos, compatibilizando-os com as políticas setoriais (DISTRITO FEDERAL, 1997).

Desse modo, pautados na legislação vigente, formularam seus próprios Planos Diretores Locais as seguintes Regiões Administrativas: Candangolândia, Ceilândia, Gama, Guará, Samambaia, Sobradinho, Taguatinga e Planaltina. Entretanto, a partir da versão revisada do PDOT-DF de 2007, a necessidade de tais legislações complementares foi desfeita, o que se justifica pelo fato de a revisão ter optado por estabelecer um novo tipo de regionalização, diferente daquele já definido pelos limites territoriais das RA's DF. De acordo com o Plano Diretor em questão, propôs-se:

[...] a regionalização do território do DF pela agregação de regiões administrativas que guardem similaridades e algum grau de dependência de infraestrutura viária e de equipamentos e serviços urbanos, em **Unidades de Planejamento Territorial**. Tal regionalização propicia a integração e o desenvolvimento regional, principal função do planejamento (DISTRITO FEDERAL, 2009. Grifos nossos).

Foram instituídas, a partir da revisão do Plano Diretor do Distrito Federal, as denominadas Unidades de Planejamento Territorial – UPT. Conforme consta no Documento Técnico do PDOT, estabeleceram-se sete unidades de planejamento por meio dos seguintes parâmetros: poligonal da área tombada do Conjunto Urbanístico de Brasília; os limites das Regiões Administrativas, os principais corredores de transporte do Distrito Federal, a morfologia urbana e as afinidades econômicas e as bacias hidrográficas (DISTRITO FEDERAL, 2009).

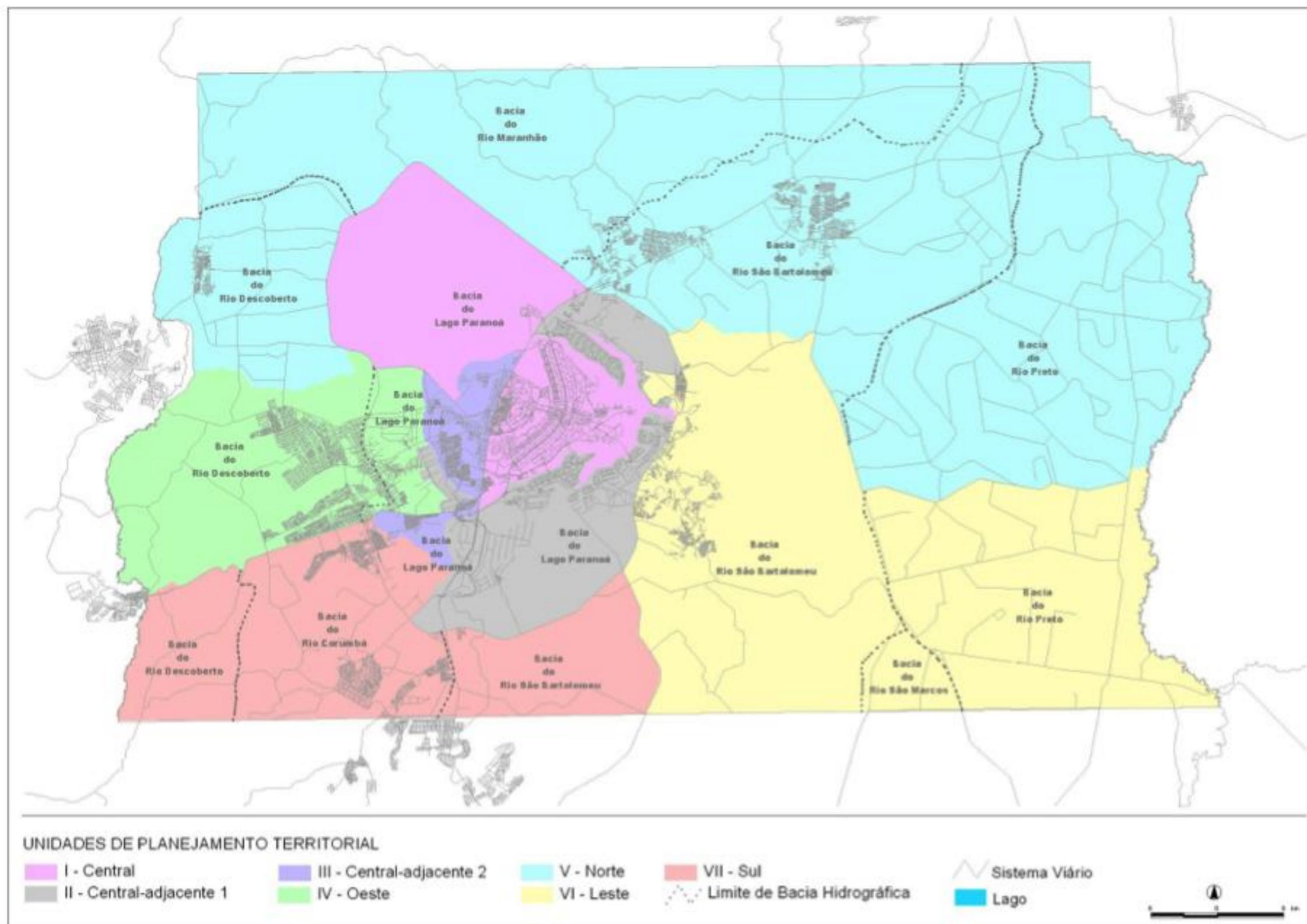


Figura 6. Unidades de Planejamento Territorial do Distrito Federal. Fonte: Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - Documento Técnico – Versão Final – Novembro/2009.

A partir da definição desta nova regionalização para fins de planejamento territorial, estabeleceu-se que deveriam ser formulados os Planos de Desenvolvimento Locais para todas as Unidades de Planejamento. Diferentemente dos Planos Diretores Locais – PDL’s –, instrumentos básicos das política de desenvolvimento urbano das Regiões Administrativas do DF, estes novos Planos legislariam para sete porções territoriais, que englobam mais de uma Região Administrativa do DF, cada.

Os Planos de Desenvolvimento Local devem substituir os Planos Diretores Locais já formulados, e, assim, passar a compor o quadro de legislações do desenvolvimento urbano e territorial do Distrito Federal. Este quadro abrange o PDOT, unificado para todo o território do quadrilátero central brasileiro, a LUOS – Lei de Uso e Ocupação do Solo –, o Plano de Preservação do Conjunto Urbanístico de Brasília, a Lei de Parcelamento do Solo, o Código de Edificações, o Código de posturas, e demais legislações previstas no próprio PDOT. Entretanto, destaca-se que enquanto não forem formulados os Planos de Desenvolvimento, permanecem em vigor os Planos Diretores Locais das RA’s que os possuem.

Considerando a nova regionalização instituída, à presente pesquisa interessa investigar, especificamente, parte da Unidade de Planejamento Territorial IV, definida como “Oeste”. Tal área abrange quatro Regiões Administrativas: Taguatinga, Ceilândia, Samambaia e Águas Claras, e se constitui como a mais populosa do Distrito Federal brasileiro, como exemplificado no gráfico 04.

Distribuição da população por grandes áreas, segundo cenário tendencial.

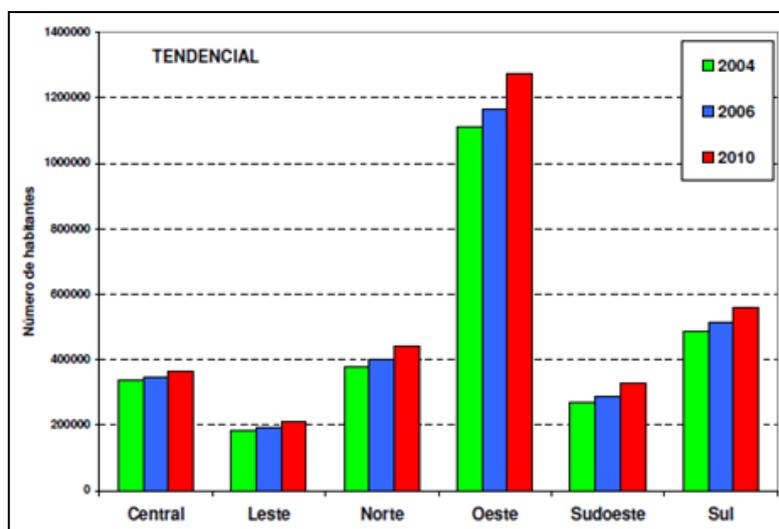


Gráfico 4. Distribuição da população por grandes áreas, segundo cenário tendencial. Fonte: Distrito Federal, 2009.

Tendo sido esclarecidas questões relativas à existência de PDL's das Regiões Administrativas do Distrito Federal, cabe verificar como as legislações referentes a Ceilândia, Taguatinga e Samambaia, em especial, trataram a metropolização e a criação de um Centro Regional/Metropolitano na área de confluência de seus territórios.

A este respeito, é válido ressaltar que a literatura tem demonstrado que o tema metropolitano pouco tem evidência nos Planos Diretores dos municípios brasileiros. Questões referentes à efetiva articulação de poderes para gestão do território, à resolução de problemáticas urbanas, à necessidade infraestrutural, dentre outras, geralmente aparecem como prioridades de tratamento em escala intraurbana, não metropolitana, como verificado por Schvasberg e Lopes (2011).

Para esses autores, que analisaram o tratamento das questões metropolitanas em diversos Planos Diretores de unidades territoriais brasileiras, geralmente, o conteúdo dos instrumentos básicos de política urbana desconsidera o contexto metropolitano no qual suas respectivas aglomerações se inserem, e tratam, majoritariamente, de temáticas pontuais e específicas. Em suas palavras, “a execução das políticas urbanas tende a ser fortemente local, setorial e intraurbana”, apesar de ser indispensável que haja uma ‘visão metropolitana’ na alocação dos recursos” (SCHVASBERG e LOPES, 2011, p. 248).

Tais aspectos também justificam o fato de este trabalho se preocupar com o tratamento referente à temática metropolitana nos Planos Diretores de três das Regiões Administrativas do Distrito Federal. Mais especificamente, verificar-se-á como tais instrumentos de políticas urbanas abordaram a ideia de criação de uma subcentralidade metropolitana na área de confluência de seus territórios.

Cronologicamente, o primeiro Plano Diretor que fez referência ao atualmente denominado “Centro Metropolitano” foi o de Taguatinga, aprovado como Lei Complementar nº 90, em 11 de março de 1998. De acordo com seu o Artigo 3º, caracterizam-se como alguns dos objetivos deste instrumento de política urbana:

I – promover a dinamização territorial de Taguatinga, em articulação com as Regiões Administrativas de Ceilândia e Samambaia, localizadas na área central do eixo oeste-sudeste do Distrito Federal, definido como Zona Urbana de Dinamização pelo PDOT; [...] III – promover a integração físico-funcional entre Taguatinga, Ceilândia e Samambaia (DISTRITO FEDERAL, 1998).

Ainda relacionado aos objetivos do PD de Taguatinga, ganham destaque as afirmações contidas no Artigo 4º, inciso I, que explicita “a criação do **Centro Regional** como marco simbólico de dinamização e referência espacial de uma Brasília contemporânea, o qual equilibre e compartilhe com o Plano Piloto as funções de centralidade regional” (DISTRITO FEDERAL, 1998. Grifos nossos) como estratégia estabelecida pela lei. A partir dessa afirmação, é possível inferir algumas questões. Primeiro: o termo adotado para nomear o atual Centro Metropolitano é diferente do estabelecido atualmente, caracterizando-se como “Centro Regional”, apesar de que a função deste não se diferenciaria daquela já prevista para o empreendimento. Segundo: é reconhecido que a III, IX e XII RA’s-DF representam uma área que exerce inegável centralidade em uma “Brasília contemporânea”, qual seja, infere-se, uma Brasília metropolitana, assim considerada para além dos limites do Plano Piloto.

Na primeira sessão do capítulo II do Título “Ordenamento Territorial” deste mesmo PDL, há diretrizes exclusivas para o que é denominado como “Área do Centro Regional”, o qual estaria localizado na confluência de Ceilândia, Taguatinga e Samambaia. Conforme estabelecido no Artigo 11:

O Centro Regional será objeto de projeto urbanístico especial e atenderá às seguintes diretrizes:

- I – integração entre Taguatinga, Ceilândia e Samambaia;
- II – criação de áreas com porte e características adequados à implantação de atividades regionais diversificadas;
- III – valorização dos espaços públicos destinados ao encontro social, dando prioridade ao pedestre; [...]
- X – integração entre as diversas áreas localizadas no interior do Centro regional;
- XI – compatibilização das características de centro Regional às condicionantes ambientais, em especial Àquelas referentes
 - a) à ARIE Parque Juscelino Kubitschek;
 - b) ao Estudo Prévio de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto ao Meio Ambiente – EIA-RIMA [...];
- XIII – proposição de instrumentos de política urbana que viabilizem a implantação do Centro Regional, por meio de parcerias entre o governo e a iniciativa privada;
- XIV – definição de diretrizes complementares para o entorno do Centro Regional.

Ainda relacionado à integração entre as RA’s de Ceilândia, Samambaia e Taguatinga, o artigo 17 do PDL desta última assinala a necessidade de se criar, por meio de um projeto urbanístico especial, um Corredor de Atividades, que ligaria essas três

RA's através da construção de um anel viário, “e da alteração do uso do solo, prolongando as características de centralidade ao longo de seu percurso”.

O Plano Diretor Local de Ceilândia – RA IX- DF –, por sua vez, foi aprovado por meio da lei complementar nº 314 no dia 1º de setembro de 2001. Em seu conteúdo, é possível verificar que algumas determinações são realizadas para que se reconheça Ceilândia como parte de uma área que se caracteriza como um dos principais polos centralizadores da RIDE/DF.

De maneira semelhante ao estabelecido no Plano Diretor de Taguatinga, também são alguns dos objetivos do PDL de Ceilândia a promoção da dinamização territorial entre suas RA's limítrofes e a integração físico-funcional das mesmas (DISTRITO FEDERAL, 2001). Também de modo similar à legislação urbana de Taguatinga, inclusive apresentando redação idêntica a esta, o Plano Diretor de Ceilândia possui uma seção com diretrizes exclusivas para o que é denominado como “Área do Centro Regional”, o qual estaria localizado nas adjacências de Ceilândia, Taguatinga e Samambaia. Conforme estabelecido no Artigo 10, que traz atribuições para Ceilândia:

O Centro Regional será objeto de projeto urbanístico especial, e atenderá às seguintes diretrizes, no que concerne à Ceilândia:

I – integração urbana entre as cidades de Ceilândia, Taguatinga e Samambaia;

II – criação de áreas com porte e características adequadas à implantação de atividades regionais diversificadas;

III – dinamização das áreas localizadas às margens da Avenida Centro-Norte;

IV – criação de área destinada à universidade pública, biblioteca pública, museu e teatro;

V – valorização dos espaços públicos destinados ao encontro social, dando prioridade ao pedestre e, em especial, à pessoa portadora de necessidades especiais;

VI – compatibilização das características de centro regional às condicionantes ambientais existentes [principalmente pelo fato de a construção do centro ter sido designada para uma área de Relevante Interesse Ecológico – ARIE Juscelino Kubitschek];

VII – dinamização das áreas de influência do metrô;

VIII – proposição de instrumentos de política urbana que viabilizem a implantação do Centro Regional, por meio de parcerias entre o Governo e a iniciativa privada (DISTRITO FEDERAL, 2001).

Destaca-se, como será visto mais detalhadamente em seções posteriores, que o projeto do Centro Metropolitano elaborado pela Terracap considerou muitos dos aspectos previstos tanto no PDL de Ceilândia quanto no PDL de Taguatinga,

principalmente em se tratando da inclusão de novos equipamentos urbanos de uso coletivo em sua delimitação.

Quanto a Samambaia, verificou-se que o conteúdo de sua política urbana local – Lei Complementar nº 370, de 02 de março de 2001 – não fez nenhuma referência à necessidade de um Centro Regional – atual Centro Metropolitano –, tampouco discorreu acerca de questões metropolitanas tão latentes no território do Distrito Federal, tais como a mobilidade e a promoção de melhores equipamentos urbanos de benefício não apenas regional, mas que supere os limites geográficos do quadrilátero do DF, por exemplo.

Em verdade, a única disposição contida no Plano Diretor de Samambaia que interessa a essa investigação foi o fato de ser reconhecida a necessidade de se repensar o planejamento urbano não apenas em escala local, mas em consonância com Taguatinga e Ceilândia. Portanto, tal legislação definiu como alguns de seus objetivos o investimento na integração físico-territorial com as RA's limítrofes, e atuação para promover a articulação e dinamização das mesmas (DISTRITO FEDERAL, 2001. p. 2), apesar de não explicitar como quaisquer desses objetivos seriam alcançados.

É perceptível nas legislações urbanas locais dessas três RA's o reconhecimento da capacidade e do potencial de centralização que esses territórios possuem. Tal reconhecimento viabilizou que incorporassem em seus conteúdos a necessidade de se planejar o urbano de modo conjunto, possibilitando não apenas sua integração física, mas também funcional. Essa integração se fortaleceria com a criação de um “Centro Regional” na confluência territorial de Taguatinga, Ceilândia e Samambaia, como sugerido em dois dos PDL's referenciados. Muito embora tenham abordado de modo explícito a necessidade de se promover um planejamento local e regional integrado, tais legislações não trataram das questões metropolitanas, mesmo considerando que suas RA's compõem a RIDE-DF. Conforme verificaram Shvasberg e Lopes (2011, p. 245):

Pode-se afirmar que o processo de metropolização [no DF] se aprofunda [...]. Contudo, esse processo não encontra diálogo nem respostas eficazes no planejamento e nas políticas públicas praticadas, tampouco nos instrumentos legais aprovados ou em elaboração na legislação urbana do DF e dos municípios que compõem a RIDE. Daí poder-se afirmar o paradoxo do caráter de a metropolização ser ao mesmo tempo um processo concreto e complexo e a sua institucionalidade primária, na forma da RIDE-DF [...] e o COARIDE – Conselho da RIDE –, uma virtualidade.

Apesar da quase inexistência da temática metropolitana, o que seus conteúdos abordaram e o modo como explicitaram a necessidade de planejamento urbano integrado e criação do “Centro Regional” revelam que já na década de 1990 havia uma preocupação em lidar com os problemas distritais gerados a partir da excessiva centralização institucional, principalmente, que ocorre no Plano Piloto de Brasília. Nos anos seguintes, essa centralidade e suas consequências foram alguns dos principais fatores a provocar a efetivação do planejamento de construção de um Centro Regional, posteriormente denominado “Metropolitano”, como será abordado a seguir.

3.2. A RETOMADA DA DISCUSSÃO SOBRE UM CENTRO REGIONAL/METROPOLITANO

Na metrópole de Brasília, é necessário reconhecer que, apesar do surgimento de algumas subcentralidades, o núcleo principal permanece sendo o Plano Piloto, o qual ainda concentra a maior oferta de empregos, serviços e atividades e espaços recreativos e de lazer – tais quais museus, bibliotecas, teatros, cinemas, *shopping centers* – disponíveis à população residente no quadrilátero central brasileiro e em suas adjacências. Um dos principais fatores que fazem com que o Plano Piloto reúna tantos postos de trabalho e atividades é o fato de o serviço público distrital e o federal se localizarem majoritariamente em Brasília. De fato, nesta RA estão reunidas todas as instituições políticas da esfera Federal – tribunais, ministérios, Senado, Palácio de Governo, Câmara de Deputados, dentre outros – e a maioria das distritais, tais como a sede oficial do Governo, além de órgãos e secretarias governamentais.

Tal concentração institucional e de serviços reforça o intenso fluxo de veículos pertencentes àqueles que residem nas Regiões Administrativas do Distrito Federal e que diariamente se dirigem ao Plano Piloto de Brasília, onde trabalham ou buscam por serviços ali oferecidos. Dessa maneira, os engarrafamentos se agravam e passam a ser, inevitavelmente, parte do cotidiano do “brasiliense”. Além disso, problemas de trânsito congestionado tornam-se cada vez mais frequentes por conta da ausência histórica de políticas públicas distritais eficientes com relação à mobilidade urbana, principalmente no que se refere à renovação da frota de ônibus e ampliação das linhas que circulam entre as Regiões Administrativas e o Plano Piloto.

A fim de investigar o real impacto da centralidade que os postos de trabalho de Brasília exercem frente aos residentes nas demais Regiões Administrativas, a CODEPLAN – Companhia de Planejamento do Distrito Federal – divulgou, em maio de 2013, uma pesquisa baseada nos dados da PDAD/DF, do ano de 2011, de modo a apresentar a distribuição dos servidores do Governo do Distrito Federal e do Governo Federal, conforme os locais em que residiam e trabalhavam.

De acordo com as informações fornecidas pela pesquisa, o Distrito Federal, em números proporcionais à própria população, é a unidade da Federação que reúne o maior contingente de servidores públicos do país: 22,2% de seus residentes, o que corresponde a 238,8 mil indivíduos empregados tanto no GDF quanto no Governo Federal (MIRAGAYA, 2011).

A pesquisa revela ainda que cerca de 37,7% da população do Distrito Federal residem nas 9 RA's mais próximas a Taguatinga – Ceilândia, Samambaia, Vicente Pires, Riacho Fundo, Riacho Fundo II, Recanto das Emas, Brazlândia, Candangolândia e Núcleo Bandeirante –, percentual correspondente a 7,71% nesta própria, totalizando 45,41% de concentração populacional nessa área, a mais populosa do Distrito Federal. No Plano Piloto, entretanto, residem apenas 8,89% da população total do Distrito Federal, valor que sobe para 27,09% se considerada também população das RA's que lhe são adjacentes – Sudoeste/Octogonal, Cruzeiro, Lago Norte, Lago Sul, Jardim Botânico, Park Way, Guará e Águas Claras (MIRAGAYA, 2011).

Além de evidenciar que a concentração populacional nas proximidades do Plano Piloto e neste próprio não é tão forte quanto na que se percebe em Taguatinga e em suas RA's vizinhas, a pesquisa destacou que 47,72% do total de ocupados no Distrito Federal têm seus postos de trabalho localizados no Plano Piloto, e, no caso de Taguatinga, esse valor equivale a apenas 8,96% (MIRAGAYA, 2011). O gráfico a seguir demonstra como tal distribuição se configura, tendo como foco tanto o Plano Piloto, enquanto principal centralidade do Distrito Federal, quanto Taguatinga, representando a principal subcentralidade distrital²⁵.

²⁵No gráfico, além das já especificadas Regiões Administrativas que compõem o grupo “Próximas do P. Piloto” e “Próximas de Taguatinga”, o “Eixo Nordeste” equivale a Sobradinho, Sobradinho II e Planaltina; “Eixo Sul”, por sua vez, corresponde a Gama e Santa Maria; “Baixa renda”, corresponde a Estrutural, Varjão, Paranoá, Itapoã e São Sebastião.

Distribuição do total de pessoal ocupado no DF, segundo local de trabalho.

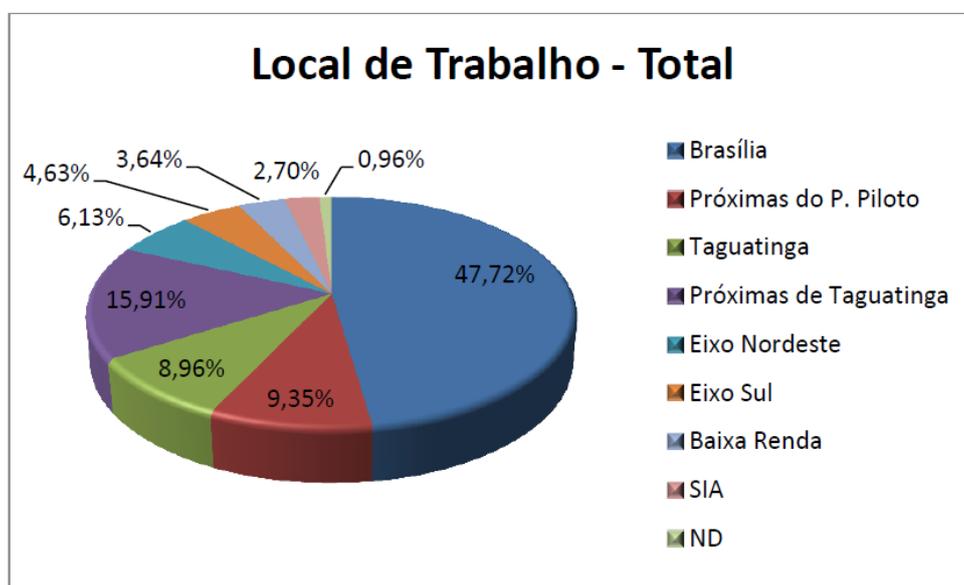


Gráfico 5. Distribuição do Total de pessoal ocupado no DF, segundo local de trabalho. Fonte: MIRAGAYA, 2011.

A partir dessas informações verifica-se, principalmente, que embora a maioria dos postos de trabalho do Distrito Federal seja ofertada na Região Administrativa de Brasília e proximidades, a concentração populacional mais expressiva se faz em Taguatinga e RA's "vizinhas". Entretanto, esse quadro "geral" é relativamente diferente para os que atuam no serviço público Federal e distrital.

Dentre os servidores do Governo Federal, tem-se que um total de 86,27% trabalha no Plano Piloto, mas apenas 26,72% nele residem. Todavia, é significativo o número de trabalhadores federais que estabelecem residência nas RA's próximas a Brasília, totalizando 38,10%. Isso significa que cerca de 65% dos servidores federais residem nas proximidades do Plano Piloto – em um raio de até 20 km –, e 90% destes aí trabalham, quadro que se configura dessemelhante quando comparado ao da região abrangente de Taguatinga e RA's limítrofes, onde residem 19,68% dos servidores federais, dos quais apenas 4,88% nelas atuam (MIRAGAYA, 2011).

Distribuição do total de servidores federais ocupados no DF, segundo local de moradia.

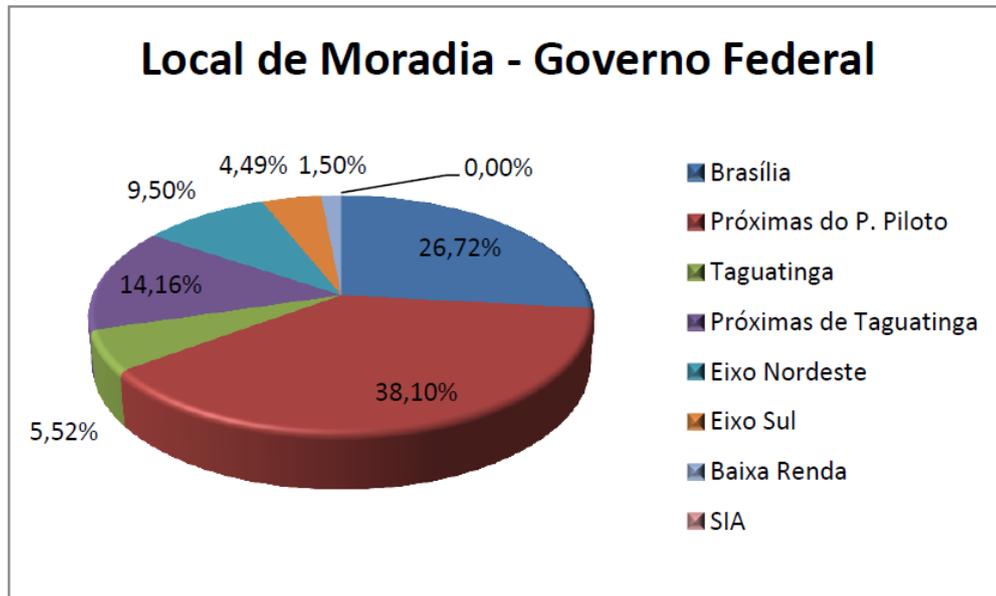


Gráfico 6. Distribuição do total de servidores federais ocupados no DF, segundo local de moradia. Fonte: MIRAGAYA, 2011

Quando se trata dos trabalhadores do Governo do Distrito Federal, os dados mudam. Apenas 10,64% do total dos servidores públicos distritais residem no Plano Piloto de Brasília, mas 53,89% de todo o contingente estabelecem aí seu local de trabalho. Nas RA's adjacentes a esta última habita um total de 25,85% dos funcionários do GDF. Entretanto, Taguatinga e suas vizinhas se configuram como local de moradia de aproximadamente 40% deles (MIRAGAYA, 2011).

Distribuição do total de servidores do Governo do Distrito Federal, segundo local de moradia.

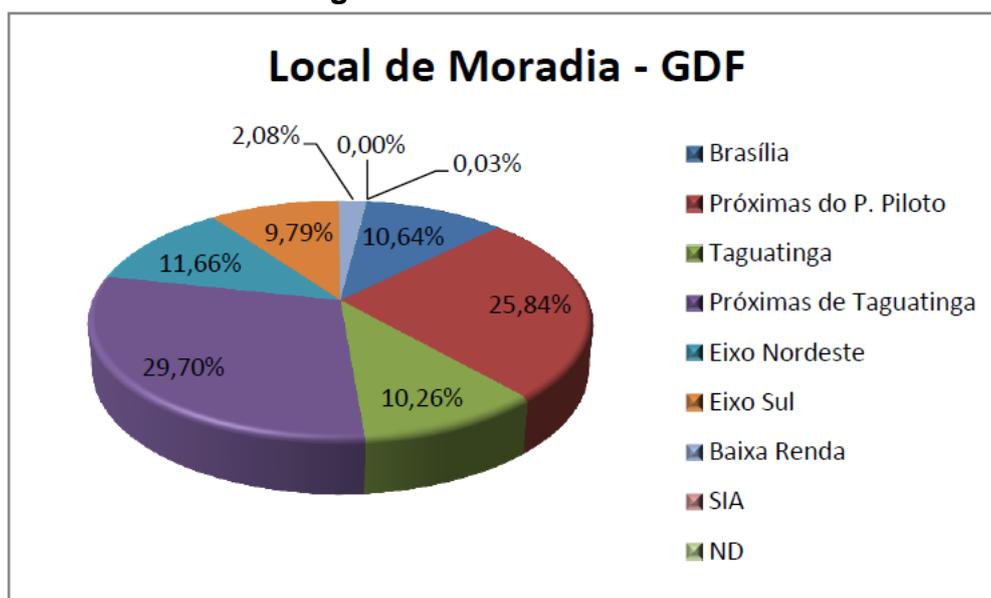


Gráfico 7. Distribuição do total de servidores do Governo do Distrito Federal, segundo local de moradia. Fonte: MIRAGAYA, 2011.

Tendo em vista este quadro, que atualmente provoca intensa e inevitável migração pendular no sentido RA's – Plano Piloto, bem como a centralidade exercida por Taguatinga, nos últimos cinco anos o Governo do Distrito Federal reavivou o projeto de criação do “Centro Regional”, já previsto em Planos Diretores de Regiões Administrativas, atualmente denominado “Metropolitano”.

Partiu-se de algumas realidades para propor tal iniciativa, quais sejam: os elevados índices do funcionalismo distrital residente em Taguatinga ou em suas proximidades, a excessiva concentração de órgãos da governadoria no Plano Piloto, os elevados gastos gerados com essa concentração, bem como o adensamento populacional da área que engloba Ceilândia, Samambaia, Vicente Pires, Águas Claras e Taguatinga, além da constatação da falta de equipamentos públicos de uso coletivo na região que abrange essas RA's.

O discurso do poder executivo distrital defende que um Centro Metropolitano pode viabilizar uma melhor dinamização da área próxima àquela em que este se instalaria, assim como tem o potencial para se caracterizar como gerador de desenvolvimento local e regional. Ademais, sinalizam-se como algumas das vantagens

da iniciativa: a instalação de equipamentos culturais e educacionais da população das demais Regiões Administrativa do Distrito Federal, a redução dos congestionamentos que diariamente se formam em direção ao Plano Piloto, bem como a aproximação física e também simbólica do próprio poder executivo à população.

Para que se compreenda de modo mais detalhado a proposta de criação do Centro Metropolitano do Distrito Federal, é relevante especificar o contexto em que emergiu a iniciativa de concepção de um projeto definidor da área, dos equipamentos urbanos e das funções dessa possível nova centralidade do Distrito Federal.

3.2.1. Do “Buritinga” ao Centro Metropolitano e ao Administrativo

Como destacado anteriormente, a ideia de consolidar, nas adjacências de Taguatinga Ceilândia e Samambaia um centro regional apareceu nas legislações locais desde o final da década de 1990. Seria definida uma localidade em que pudessem existir equipamentos de uso coletivo de modo a promover uma integração espacial mais expressiva entre a população residente nessas três Regiões Administrativas e em suas proximidades.

As discussões emergentes desta temática, por muito tempo, não ganharam força e destaque entre os agentes distritais políticos, econômicos e sociais, permanecendo apenas como disposto legal dos instrumentos de política urbana anteriormente mencionados. Entretanto, nos primeiros anos do mandato do ex-governador do Distrito Federal José Roberto Arruda, a ideia de descentralização da administração pública distrital se fortaleceu e, aos poucos, se uniu à proposta de criação legal de um Centro Regional.

Ao iniciar seu mandato, Arruda decretou a transferência da sede do governo distrital do Plano Piloto para Taguatinga. A opção por essa RA deveu-se principalmente ao fato de ela ser considerada a mais autônoma dentre todas as que então existiam – o que se justifica pela estrutura institucional e urbana que apresenta, bem como por seu caráter centralizador. Além da ideia de descentralizar a administração pública, outra justificativa para o fato foi a necessidade de se minimizar os gastos com os altos aluguéis de edificações utilizadas por algumas secretarias de governo.

A reforma do prédio que abrigaria toda a estrutura governamental desejada foi iniciada desde os primeiros momentos do mandato do então novo governador. O local denominava-se “Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças” – CFAP. Pertencia à Polícia Militar do DF e era utilizado para ensino, instrução e formação policial.

Em 2008, findada a reforma, o prédio passou a ser de uso do governo. A realocação da sede governamental do Palácio do Buriti, na área central de Brasília, fez com que a “nova sede” recebesse, popularmente, o apelido de “Buritinga”, em alusão também à RA Taguatinga. A estrutura governamental passou a funcionar, então, em duas localidades: no “Buritinga” e no próprio Plano Piloto, tendo em vista que o primeiro não tinha capacidade de abrigar todo o quadro de funcionários das secretarias do GDF.

Todavia, a transferência da sede do governo não durou mais que três anos. Após o escândalo “Mensalão do Democratas de Brasília”, divulgado nacionalmente em 2010 e que envolveu muitos dos representantes governamentais eleitos em 2006, inclusive o próprio governador do Distrito Federal e o vice, a subsede do GDF em Taguatinga foi desativada, retornando oficialmente ao Palácio do Buriti. Em abril de 2012, as instalações do CFAP foram devolvidas à Polícia Militar.

Foi durante o período em que a sede provisória do governo esteve em Taguatinga que se iniciou a demarcação da atual área destinada ao Centro Administrativo do Distrito Federal, localizada entre Taguatinga, Ceilândia e Samambaia – em local diferente do Buritinga –, e a própria licitação para a construção do mesmo, de modo a tornar permanente e definitiva a transferência da administração pública distrital. A lei que ampara essa realocação de instituições públicas para localidade fora do Plano Piloto de Brasília é a de nº 4.034, de 23 de outubro de 2007, indicando, oficialmente, que a mudança da sede governamental deveria ocorrer para o Centro Metropolitano (DISTRITO FEDERAL, 2007).

Com a iniciativa de descentralização do poder, teve início a elaboração do EIA-RIMA do Centro Metropolitano – Lei Complementar nº 746 de 18 de dezembro de 2007 –, de modo a restringir usos e avaliar, ambientalmente, suas consequências, tendo em vista que o Centro Administrativo estaria em suas delimitações. O projeto foi solicitado pela TERRACAP, e teve execução realizada pela empresa PROGEA, contratada em agosto de 2009.

A ideia do “Centro Regional” ganhou força com o transcorrer dos anos e começou a não mais estar presente apenas nas legislações locais de Regiões Administrativas, e, no discurso, se constitui como um novo subcentro distrital, o Centro Metropolitano. A proposta era de que este não abrigasse apenas o Centro Administrativo do Distrito Federal, mas também outros equipamentos urbanos, como será destacado a seguir.

3.3. O PROJETO DO CENTRO METROPOLITANO: DA CARACTERIZAÇÃO ÀS QUESTÕES PRÁTICAS E CONSTRUTIVAS

O marco legal para que, um dia, a proposta de se criar um centro de abrangência e influência regional nas proximidades de Taguatinga, Ceilândia e Samambaia se efetivasse ocorreu no início da década de 1990, por meio da URB 29/92. Este Projeto Urbanístico estabeleceu que a área do Centro Metropolitano – inicialmente definida em 62,87 hectares – serviria principalmente para suprir a carência de equipamentos públicos relacionados ao lazer, cultura e administração das RA’s próximas às suas delimitações.

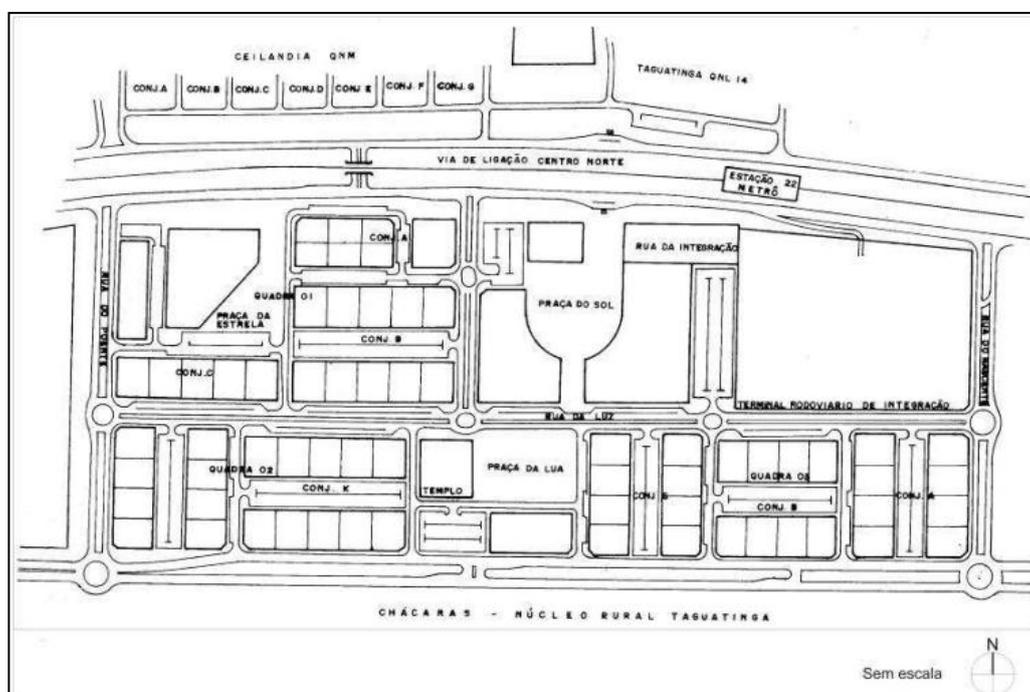


Figura 7. Planta do Centro Metropolitano - Primeiro Projeto. Fonte: MDE 29/92 - IPDF/GDF-ANO 1992 *apud* TERRACAP, 2010.

O projeto inicial do Centro Metropolitano previa a instalação de uma praça de convivência, a definição de lotes destinados aos fins comerciais, institucionais e habitacionais, bem como abarcaria as instituições existentes à época na localidade, tais quais: uma Academia da polícia Civil e a subestação da CEB – Central de Energia de Brasília (TERRACAP, 2010a, p. 47).

Posteriormente à URB 29/92, os demais documentos que, dentre outros aspectos, trataram do Centro Metropolitano foram os já citados PDL's de Taguatinga e Ceilândia, respectivamente. O grande intervalo de tempo entre a formulação de legislações referentes ao Centro em questão ocasionou certo arrefecimento do próprio planejamento para área de confluência dessas RA's. Foi apenas com a proposta de descentralização da governadoria do Distrito Federal – a qual se fortaleceu em meados da década de 2000 e foi oficialmente instituída por meio da promulgação da Lei 4.034, em 23 de outubro de 2007 – que se retomou a discussão para se constituir o Centro Regional.

A SEDUMA – Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal – foi a instituição que elaborou o projeto que vigora atualmente para o Centro Metropolitano. Por meio de uma série de estudos, foram definidos os usos, estabeleceram-se os limites territoriais, bem como se reconheceu a inviabilidade de instalação de projetos predefinidos para a localidade – tal qual a praça prevista no primeiro projeto, especificamente nos moldes em que se encontrava.

3.3.1. ARIE JK

A área oficialmente destinada à implantação do Centro Metropolitano do Distrito Federal manteve-se como sugerido nos PDL's de Taguatinga e Ceilândia, respectivamente. Seus limites territoriais encontram, ao sul, a ARIE - Área de Relevante Interesse Ecológico – Juscelino Kubitschek, a qual é compreendida pela Área de Proteção Ambiental do Planalto Central. Dela, brotam nascentes de alguns dos cursos d'água que abastecem a barragem do Rio Corumbá, tais quais o córrego Cortado e o Taguatinga, o que justifica a necessidade de sua própria definição legal, ocorrida em 2 de janeiro de 1996, por meio da Lei 1002. Ademais, sua instituição serve também para fins de manutenção de parte ainda existente do ecossistema Cerrado na região.

Os usos permitidos e existentes no Centro Metropolitano e em suas proximidades devem estar compatíveis com a proposta maior da ARIE, qual seja: a conservação do patrimônio natural ali existente, mesmo que atualmente ele esteja fragmentado, sendo composto apenas por resquícios do meio biótico original, dadas as interferências – desmatamento, queimadas, invasões, dentre outras – que já sofreu. Estas últimas devem-se principalmente ao fato de a ARIE estar cercada de zonas urbanas consolidadas (TERRACAP, 2010a).

Todo o Centro Metropolitano, por ser uma iniciativa que, inevitavelmente, gerará impactos ambientais mais intensamente perceptíveis na ARIE JK, foi classificado em diferentes zonas de amortecimento dos próprios efeitos a serem gerados ambientalmente. O objetivo dessa classificação é, sobretudo, enquadrar os usos a serem permitidos no Centro Metropolitano, enquanto localidade que abrigará grandes obras, com as próprias restrições específicas, conforme as características de cada fração da ARIE.

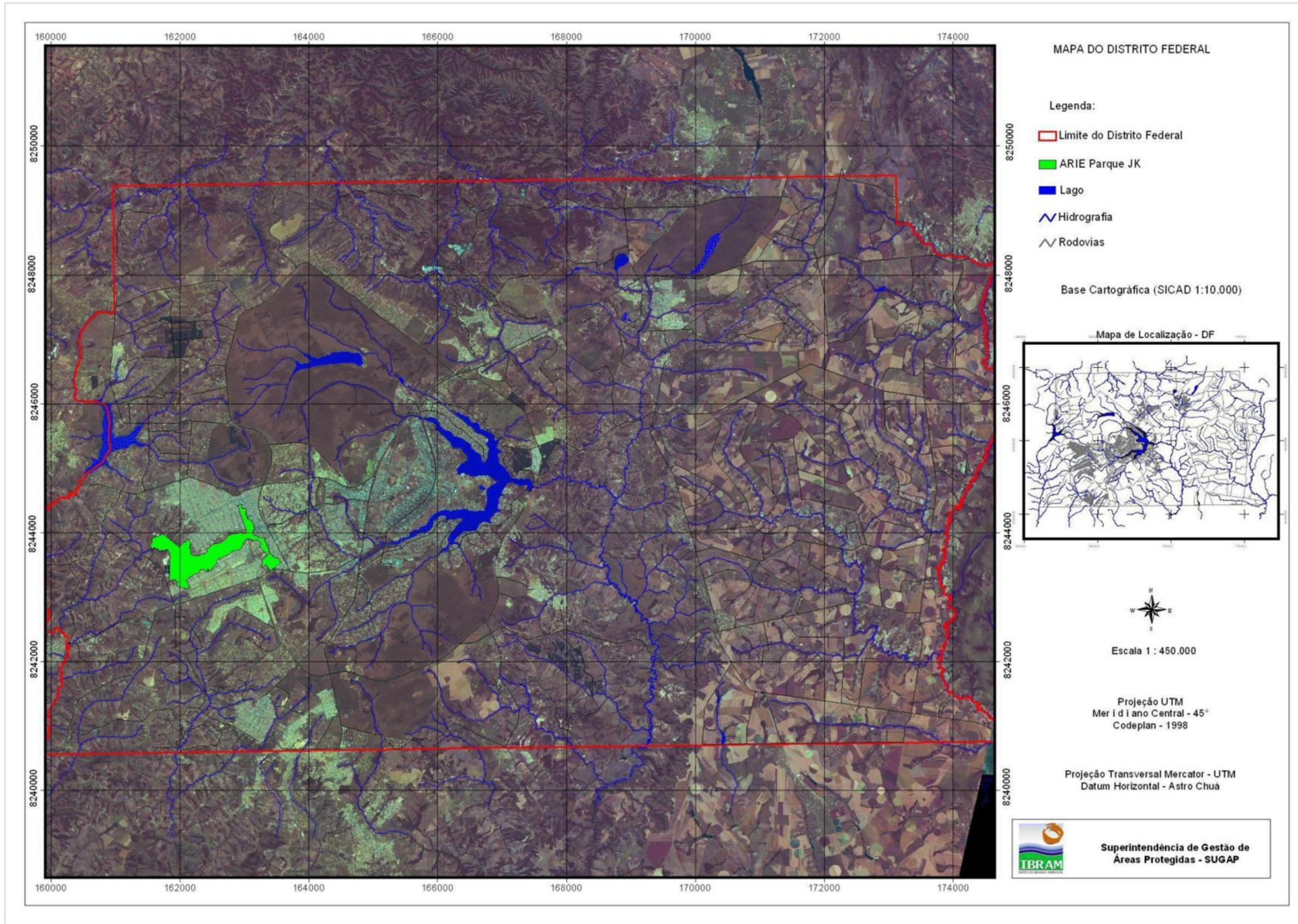


Figura 8. Imagem de satélite do Distrito Federal com a ARIE Parque JK em destaque.

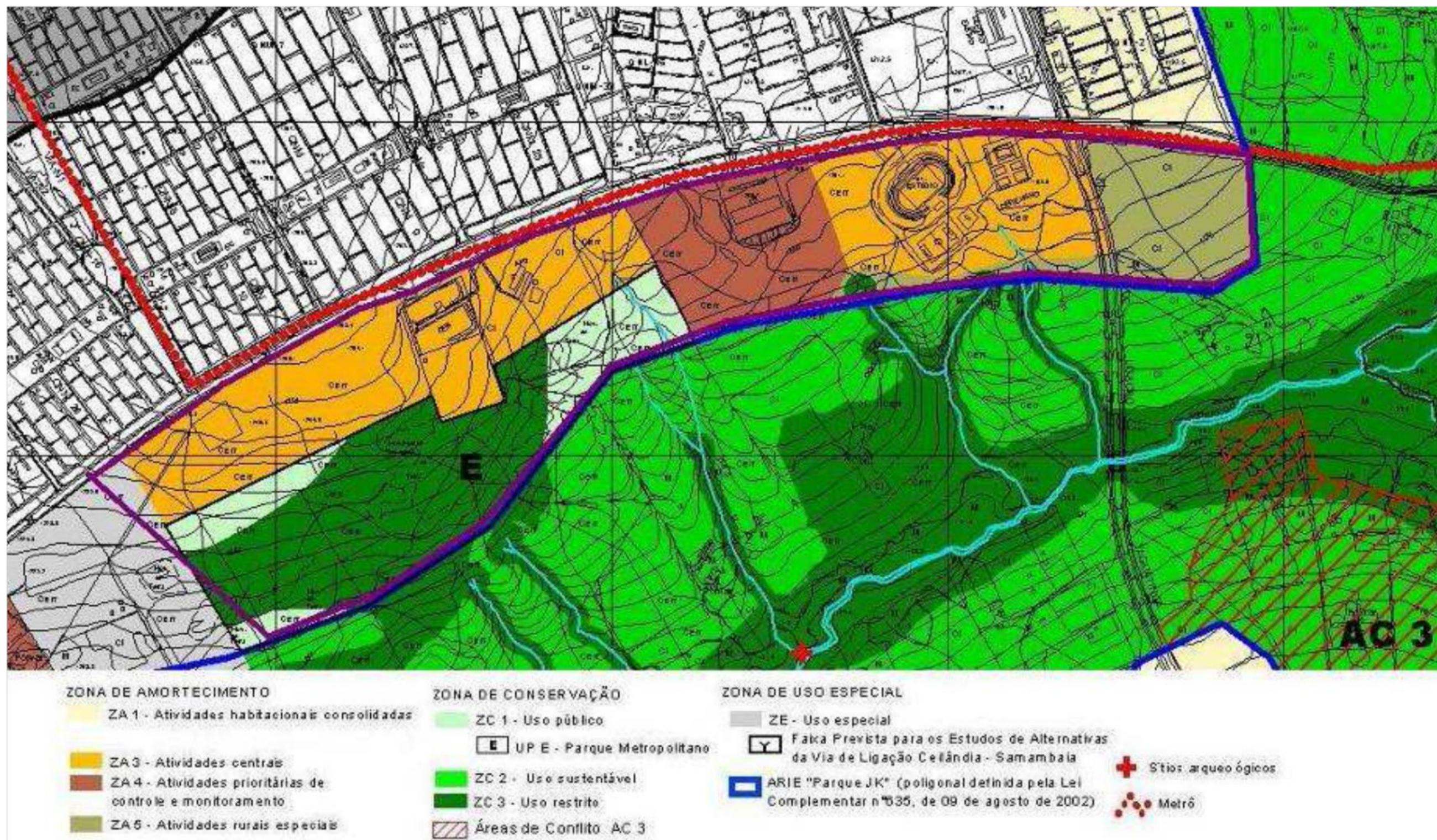


Figura 9. Definição de usos do solo da área do Centro Metropolitano do Distrito Federal. Fonte: TERRACAP, 2010

Apesar dos futuros impactos ambientais que pode ocasionar, a concretização do Centro Metropolitano do Distrito Federal é considerada vantajosa para os fins de preservação dos recursos naturais abarcados pela ARIE JK, lindeira às delimitações da área objeto deste estudo. O próprio EIA-RIMA elaborado afirma que a ocupação sustentável dessa área, vizinha à de interesse ecológico, constitui um “ganho ambiental”. Isso porque parte dos resíduos sólidos produzidos em Taguatinga e Ceilândia são carregados pelas chuvas justamente para a ARIE em questão, agravando os problemas ambientais que ela apresenta. Acredita-se que os empreendimentos do Centro Metropolitano, em parte, funcionarão como uma “barreira” a esses resíduos, viabilizando a melhoria da qualidade ambiental da localidade em questão (TERRACAP, 2010a, p. 8).

3.3.2. Universidade de Brasília – Campus Ceilândia

Como uma das justificativas de implantação do projeto e também como um dos objetivos para a área encontra-se a contemplação do que já se previa nos Planos Diretores das RA's Ceilândia e Taguatinga, o que incentivaria, inevitavelmente, a criação de inúmeras atividades capazes de promover a geração de empregos locais e impulsionar o desenvolvimento e crescimento econômico regional (TERRACAP, 2010a).

O PDOT, aprovado como Lei Complementar nº 803 em 25 de abril de 2009, classifica a localidade na qual está prevista a concretização do Centro Metropolitano como área de “Dinamização de espaços urbanos”, ressaltando como objetivos dessa classificação a estruturação de atividades que possibilitem sua consolidação como o 2º Centro Regional do Distrito Federal (DISTRITO FEDERAL, 2009). Esta mesma legislação dispõe acerca das características da área destinada ao Centro Metropolitano, ressaltando seu grande potencial para se constituir como importante polo urbano distrital, enquanto possuidora de vocação para “aglomerar atividades urbanas e que se encontram situados ao longo de grandes corredores de circulação e de fluxos” (TERRACAP, 2010a, p. 47).

A necessidade de promover a constituição de novas centralidades no cenário metropolitano em que se insere o Distrito Federal decorre da centralização excessiva

exercida pela RA Brasília, conforme destacado em seções anteriores. Como expressado no Documento Técnico do PDOT:

A função polarizadora de Brasília é reforçada por possuir a maior parte dos postos de trabalho e por dispor de melhor infra-estrutura (sic) urbana, além de abrigar os serviços mais especializados. Tais atrativos conduzem a altos índices de mobilidade pendular, ou seja, altos índices de deslocamento diário da população de municípios limítrofes – entre o local de residência e o local de trabalho ou de estudo, ou em busca de serviços de saúde, lazer, consumo e negócios (DISTRITO FEDERAL, 2009, p. 109).

A localização dita estratégica da área destinada à implantação do Centro Metropolitano e a efetivação deste projeto são elementos que, conforme o discurso do poder público, possibilitariam a própria minimização dos problemas urbanos decorrentes da centralização de serviços – públicos e privados – no Plano Piloto de Brasília e a crescente migração pendular existente no cenário metropolitano distrital.

Além de novos equipamentos urbanos com instalação futura prevista para a área em estudo, é necessário ressaltar novamente que hoje há algumas instituições já instaladas ali: uma academia da Polícia civil e uma subestação da CEB – Companhia Energética de Brasília. Desse modo, definiram-se, a princípio, alguns usos permitidos na delimitação do Centro Metropolitano, quais sejam: residencial, comercial e institucional, sendo este último o de maior abrangência.

Dentre as instituições a serem instaladas na área destinada ao Centro Metropolitano encontra-se o campus da Universidade de Brasília em Ceilândia, que visa proporcionar a ampliação do atendimento à sociedade por parte dessa instituição pública de ensino superior. A proposta estava oficialmente prevista no Programa de Desenvolvimento Institucional da UnB, elaborado para vigorar entre 2002 e 2006, e se efetivaria por meio dos recursos destinados pelo Governo Federal às universidades públicas brasileiras via REUNI – Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais.

Após a criação dessa proposta, houve grande mobilização popular em prol da sua efetivação, de modo que ocorresse o mais rápido possível. Antes do início das obras para construção definitiva do campus, o movimento social, com apoio da comunidade, pressionou os membros do CONSUNI – Conselho Universitário da UnB – para votar a

aprovação dos cursos da Área de Saúde para o campus de Ceilândia, bem como permitir a antecipação do início das seleções de novos alunos e das aulas para um período anterior ao término da edificação de suas estruturas oficiais. Como destacado no próprio histórico da FCE²⁶ – Faculdade de Ceilândia da UnB – em reunião do dia 9 de maio de 2008:

[...] a implantação do Campus Ceilândia foi rediscutida nas instâncias superiores, Cepe e Consuni. Pela primeira vez na história da Universidade de Brasília (UnB), o Consuni – composto por membros da comunidade acadêmica – professores, servidores e alunos e presidido pelo Reitor pro tempore Prof. Roberto Aguiar – abriu as portas para dar voz à comunidade do Distrito Federal (DF). O Movimento Pró Universidade Pública de Ceilândia (Mopuc) participou dessa reunião com a representante Agnes Serrano, aluna do 1º semestre do curso de Geografia da UnB e moradora de Ceilândia, destacando na abertura do Conselho a importância de que a comunidade mostrasse que quer fazer parte da universidade. Nessa ocasião, a coordenadora do Mopuc, Eliceuda Silva de França, [...] defendeu, ainda, que uma das principais necessidades da comunidade de Ceilândia diz respeito ao acesso à universidade.

Com o atendimento dos anseios sociais, o campus passou a funcionar de modo provisório em uma das escolas públicas da RA: o Centro de Ensino Médio 04, localizado na QNN 14, Área Especial de Ceilândia Sul. Essa escolha locacional deveu-se ao fato de que boa parte da estrutura física da escola se encontrava ociosa, servindo de depósito de materiais didáticos e infraestrutura da Regional de Ensino local. Desse modo, seria facilmente adaptada para acolher temporariamente as atividades iniciais do campus universitário.

Apesar de o lançamento da pedra fundamental do campus em questão ter sido realizado no início de 2007, a construção de sua estrutura fixa e oficial foi concluída apenas no primeiro semestre de 2013. Atualmente conhecida como FCE (Faculdade UnB Ceilândia), está localizada na porção oeste do Centro Metropolitano e, além das salas de aula e multiuso, conta ainda com biblioteca, auditórios, laboratórios e abriga os cursos de enfermagem, farmácia, fisioterapia, saúde coletiva e terapia ocupacional.

²⁶Fonte: portal eletrônico da FCE (www.fce.unb.br)



Figura 10. Campus da Universidade de Brasília em Ceilândia – FCE. Autoria: Agnes de França Serrano. Foto tirada em 23 de novembro de 2013.

3.3.3. Praça Urbana para convivência social e “Ceilambódromo”

Outros dois equipamentos urbanos com instalação prevista no Centro Metropolitano são: uma Praça Cívica e o sambódromo do Distrito Federal, apelidado regionalmente de “Ceilambódromo”, em alusão ao nome “Ceilândia”. Juntos, configurariam um complexo de lazer desta Região Administrativa formado por obras projetadas pelo arquiteto Oscar Niemeyer.

De todas as construções do Distrito Federal que foram projetadas por Niemeyer, apenas uma não se localiza no Plano Piloto de Brasília, qual seja: a Casa do Cantador, situada justamente na Ceilândia Sul. O monumento foi erguido na década de 1980 e, desde então, reúne cantadores, músicos, repentistas e visitantes nos festivais organizados em âmbito nacional que ali ocorrem. Seu principal objetivo é promover o encontro dos migrantes nordestinos e admiradores de sua cultura, tendo em vista o grande fluxo de indivíduos oriundos do Nordeste brasileiro durante as décadas de 1950, 1960 e 1970 para o Centro-Oeste devido à implantação da nova capital do país.

As obras projetadas por Oscar Niemeyer possuem forte valor simbólico agregado, principalmente por ser este um dos maiores ícones da arquitetura moderna nacional. Desse modo, a instalação de uma praça cívica e de um sambódromo no Centro

Metropolitano, planejadas pelo arquiteto, tende a produzir socialmente, maior aceitação das demais obras que ali estarão presentes. A construção tanto do Ceilambódromo quanto da praça cívica, configurando, juntamente com a Casa do Cantador, um conjunto de obras em Ceilândia do respeitado arquiteto, de fato, tem o potencial de imprimir no imaginário social a ideia de que o “erudito” pode se aproximar da população distrital, por também se instalar em localidades diferentes da monumental área central de Brasília.

3.3.4. Equipamentos urbanos de uso coletivo

Estão previstos também outros equipamentos urbanos a serem implantados no Centro Metropolitano, de modo a possibilitar um maior acesso populacional a instituições de lazer e promoção da educação e cultura, dentre os quais se destacam: bibliotecas públicas, museus, teatros e centros artístico-culturais (TERRACAP, 2010a. p. 74). Atualmente, as RA's adjacentes ao Centro Metropolitano apresentam poucos destes equipamentos, ou mesmo nenhum: Ceilândia possui apenas uma biblioteca pública, um teatro da rede SESC e um museu relativo à sua própria história – o “Museu da Memória Viva Candanga”. Analogamente, dos equipamentos em questão, Samambaia possui apenas uma biblioteca pública. Dentre as três, Taguatinga é a que mais se destaca em número de instituições: um teatro privado – pertencente ao SESI –, uma biblioteca e um centro cultural público, este último localizado no parque urbano “Taguaparque”.

Explicitamente, o EIA-RIMA do Centro Metropolitano justifica a incorporação desse discurso em seu conteúdo para acatar aos dispostos previstos no Plano Diretor Local de Ceilândia. Entretanto, não há qualquer projeto que diga respeito especificamente ao modo como essa implantação se efetivará, tampouco estabelece prazos para seu início e conclusão.

3.3.5. Área residencial

Além do uso institucional, que representa a maior parcela daqueles que são permitidos dentro das delimitações do Centro Metropolitano, há também a permissão para o uso residencial. Este tem uma área específica em que pode ocorrer, estando localizada na parte central, próxima ao limite do Centro Metropolitano com a ARIE JK.

A previsão é que sejam formadas nessa área algumas quadras residenciais, nas quais seriam construídos um total de 15 prédios destinados à habitação coletiva, bem como outros 4, cujo objetivo seria servir para fins comerciais, de modo a atender a população que ali residirá. A previsão é que a área comporte cerca de 3.100 habitantes (TERRACAP, 2010b, p. 15).

O objetivo de criação de uma área para fins residenciais seria amparar os funcionários que trabalharão no Centro Administrativo do Governo do Distrito Federal, em processo de instalação no Centro Metropolitano. A proposta é que estes servidores não tenham a necessidade de se deslocar por longas distâncias até que cheguem aos seus respectivos locais de trabalho: as próprias secretarias governamentais. Todavia, ainda não há definição de como estes trabalhadores terão acesso aos imóveis – se por venda, concessão de uso (caso os apartamentos sejam funcionais), aluguéis –, se realmente serão destinados a este pessoal ou se atenderão ao propósito exposto.

A proposta é de que as quadras residenciais do Centro Metropolitano sejam construídas com base nas “superquadras” do Plano Piloto de Brasília, que foram projetadas pelo urbanista Lucio Costa sobre um mesmo conceito, que une a ideia de “cidades jardins” e de “unidades de vizinhança”. Apesar de suas singularidades, respeitam certo padrão formal. Apresentam expressiva arborização, limitação de coeficiente de aproveitamento em 6 andares dos edifícios, que não possuem muros ou cercas ao seu redor. Apresentam atividade comercial de “bairro”, de modo que sejam prestados serviços básicos para a população que ali reside. Em algumas superquadras há também escolas para atender a demanda do primeiro período da educação básica – ensino fundamental –, bem como praças e parques infantis, de modo a possibilitar uma maior convivência social e coletiva.

De fato, por toda a concepção que têm, bem como por sua localização privilegiada – o que decorre da proximidade de equipamentos urbanos tanto institucionais quanto de lazer e cultura, bem como pelo fácil acesso ao meio de transporte metropolitano –, as quadras residenciais do Centro Metropolitano, apesar de ainda não terem nascido, já podem ser consideradas, do ponto de vista imobiliário, supervalorizadas.

O discurso governamental alega ainda que a concentração das instituições ligadas à governadoria distrital pode diminuir substantivamente todos os gastos que também são gerados atualmente com telefonemas realizados de uma instituição à outra, com prestação de serviços de limpeza, de segurança e de Tecnologia da Informação, por exemplo, bem como com questões relativas ao fornecimento de água e luz dos edifícios locados. Ademais, afirma-se que essa concentração facilitará a própria comunicação entre instituições governamentais do DF. Conforme exposto no Memorial descritivo da evolução do projeto:

Com a centralização dos órgãos da administração, o GDF busca a racionalização e eficiência dos processos, modernização de infraestrutura (sic), aumento de produtividade e conseqüentemente a melhoria dos serviços prestados a todos os cidadãos. A centralização dos órgãos da administração pública direta e indireta, atualmente espalhados em diversos prédios em praticamente todas as Regiões Administrativas, aliada a instalações modernas, gerará: maior racionalização dos processos; maior eficiência na alocação de espaço; melhor infraestrutura (sic) de trabalho para os servidores; aumento da produtividade; maior comodidade e bom atendimento para o cidadão (DISTRITO FEDERAL, 2013, p. 11).

O fortalecimento da centralidade já exercida por Ceilândia, Taguatinga e Samambaia, como se tem destacado, também se caracteriza como uma das principais justificativas utilizadas pelo discurso governamental para a efetivação do projeto. Alega-se que a escolha do local para a implantação do Centro Administrativo deve-se ao fato de que ele passará a ser o novo polo de crescimento regional e “trará mais equilíbrio e desenvolvimento para todo o Distrito Federal”.

Afirma-se ainda que a implantação do complexo é uma iniciativa que definitivamente fortalecerá aquele polo regional, que já representa o coração da grande aglomeração urbana de Brasília – em termos de concentração populacional –, e se constituirá como “centro político, social, econômico e de serviços de sua área de influência, incluindo os municípios limítrofes do quadrante Sudoeste [do quadrilátero central brasileiro]” (DISTRITO FEDERAL, 2013, p. 13).

Para que esse projeto monumental pudesse se efetivar, o poder público distrital optou pela realização da primeira Parceria Público Privada (PPP) do Distrito Federal, tendo em vista o gigantesco investimento financeiro que a iniciativa lhe exigiria.

Apesar de terem surgido a nível internacional no início da década de 1990, no Brasil, as PPP's foram legalizadas em âmbito federal em 30 de dezembro de 2004, por meio da Lei Nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004, que institui as normas gerais para a

licitação e contratação de Parceria Público-Privada no âmbito da administração pública dos entes federados. Antes desse marco legal, alguns estados haviam formulado suas próprias legislações referente ao tema, quais sejam: Minas Gerais, Santa Catarina, São Paulo, Bahia e Sergipe. O Distrito Federal, por sua vez, promulgou no dia 02 de fevereiro de 2006 a lei que criou o Programa de Parcerias Público-Privadas e que instituiu normas para a sua licitação, e se vale desta e de outras legislações de âmbito federal quando da contratação de PPP's.

De acordo com Andrade e Martins, as PPP's são adequadas “a projetos onde a receita a ser auferida com a prestação de serviços é insuficiente” (2011, p. 01). É valendo-se desse fato que o discurso do poder público distrital justifica a escolha realizada pelo estabelecimento de uma PPP para a consolidação do projeto do CADF. O Governo alega não ter recursos suficientes reservados para a iniciativa, e afirma que outro empecilho da construção do empreendimento, caso fosse efetivado por meio apenas da iniciativa pública, seria a demora que a construção poderia levar para ser finalizada. Como consta no processo de licitação em questão:

Mesmo que o Estado estivesse disposto a tentar financiamentos para a construção do CADF, haveria dois obstáculos: a morosidade do processo e o fato de que esse tipo de projeto não é elegível para financiamentos subsidiados [...] Já que dispendioso, o investimento via PPP só se justifica quando proporciona nítidos incrementos de ordem econômica, social, etc. De acordo com os números apresentados pela CODEPLAN, os serviços de manutenção e operação do novo Centro Administrativo proporcionarão expressiva redução dos custos atualmente arcados, o que seria um ponto a favor da PPP (DISTRITO FEDERAL, 2008, p. 12).

Tendo em vista as especificações legais sobre PPP, em 2008 foi lançado o edital de abertura da licitação para contratação da empresa que passaria a se responsabilizar tanto pela obra quanto pela própria manutenção e operação do Centro Administrativo do Distrito Federal – Concorrência nº 01/2008 - CODEPLAN. A proposta era que a prestação de serviços a serem contratados durasse 22 anos. Durante esse período, haveria pagamento contraprestação pública, de modo a ressarcir os investimentos da empresa vencedora da licitação.

Entretanto, conforme disposto na legislação nacional, apesar de as PPP's poderem ser realizadas apenas quando sua duração prevista for superior a cinco anos, seu prazo máximo é correspondente ao período de 35 anos, já considerando a inclusão

de eventuais prorrogações que, porventura, venham a ser necessárias (BRASIL, 2004). Desse modo, o edital de contratação da empresa que se propusesse a construir e manter o CADF também foi elaborado com a previsão de possibilidade de renovação do contrato, a ser estabelecido, pelo período de mais 13 anos, mediante avaliação prévia.

A modalidade da parceria que se escolheu firmar a partir da assinatura do contrato do governo do DF com a empresa vencedora da licitação foi de “concessão administrativa”. Conforme o Artigo 2º da legislação nacional em vigor, considera-se que PPP é um “o contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa” (BRASIL, 2004), no qual:

§ 1º Concessão patrocinada é a concessão de serviços públicos ou de obras públicas de que trata a [Lei no 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#), quando envolver, adicionalmente à tarifa cobrada dos usuários contraprestação pecuniária do parceiro público ao parceiro privado.

§ 2º Concessão administrativa é o contrato de prestação de serviços de que a Administração Pública seja a usuária direta ou indireta, ainda que envolva execução de obra ou fornecimento e instalação de bens (BRASIL, 2004).

Com a abertura da licitação, houve apenas uma inscrição de proposta para a disputa de projetos arquitetônicos: a realizada pelo grupo composto pelas empresas Via Engenharia e Odebrecht. Foram estas duas empresas que, unidas em um consórcio, venceram a licitação para poder construir e realizar manutenção do CADF pelo período anteriormente especificado. A assinatura do contrato de prestação de serviços com o GDF ocorreu apenas em 2009. O valor corrente para a contratação foi de R\$ 3.168.999.600,00 (três bilhões, cento e sessenta e oito milhões, novecentos e noventa e nove mil e seiscentos reais) (DISTRITO FEDERAL, 2008, p. 01).

Os gastos referentes à obra de construção do CADF foram estimados em R\$582.189.781,20 (Quinhentos e oitenta e dois milhões, cento e oitenta e nove mil, setecentos e oitenta e um reais e vinte centavos), conforme consta no processo nº 2452/2008 do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Considerando todas essas despesas de construção, bem como outras que venham a ser geradas com a manutenção e operação dos prédios e demais dependências do CADF, definiu-se como

contraprestação mensal máxima por parte do governo distrital ao consórcio o valor de R\$13 milhões de reais²⁷, valor que ainda passará por correções relativas à inflação.

A contraprestação é composta por duas parcelas: uma fixa e outra variável. A parcela fixa refere-se aos gastos relativos especificamente à obra de construção do novo Centro Administrativo e foi definida em até 60% do valor total da contraprestação mensal a ser paga ao consórcio. A parcela variável, por sua vez, é equivalente aos demais 40% do montante total da contraprestação, quando a parcela fixa chegar a ser paga em sua totalidade prevista. Nesse caso, poderá ser de R\$5.200.000 (Cinco milhões e duzentos mil reais). Essa última quantia será paga por serviços prestados com a manutenção do CADF.

O fato de a segunda parcela da contraprestação ser variável deve-se à própria inconstância dos gastos que serão gerados mensalmente com os serviços de operação e manutenção do complexo. Isso porque é previsto desde já que eles não sejam os mesmos a cada novo mês, pois compreenderão as seguintes atividades: gerenciamento geral de recursos humanos; controladoria; gerenciamento e engenharia operacional; manutenção de sistemas elétricos, hidráulico, gás e telefonia; manutenção geral; manutenção de elevadores e escadas rolantes; manutenção de sistemas de segurança e combate a incêndio; manutenção e operação de sistema de ar-condicionado; conservação, limpeza e copa; jardinagem e controle de pragas urbanas; brigada de combate a incêndio; segurança.

Será por meio de avaliação dos serviços prestados, a realizar-se pelo poder público distrital, que mensalmente se definirá a quantia relativa à parcela variável da contraprestação. Tal avaliação se dará com base em um quadro avaliativo preestabelecido, contendo indicadores do desempenho das empresas consorciadas na prestação de serviços.

O pagamento parcial da contraprestação teve início em 2011, com o começo das obras do Centro Administrativo, e se estenderá por mais 21 anos. Quando todo o complexo for entregue ao governo distrital, passará a ser realizado o pagamento total previsto, conforme a própria avaliação do desempenho dos serviços prestados.

²⁷Destaca-se que, de acordo com os dados divulgados por instituições governamentais anteriormente citadas, apresentou-se uma quantia para contraprestação inferior aos gastos que os cofres públicos necessitam realizar atualmente com as instituições que provavelmente serão deslocadas ao CADF.

Vale destacar que o acordo financeiro realizado entre o consórcio e o governo distrital compreende, inclusive, os custos relativos à elaboração do projeto de construção do empreendimento que, por fim, custou aos cofres públicos o equivalente a 10 milhões de reais. O pagamento total dessa quantia se daria apenas mediante comprovação de gastos por meio de notas fiscais (DISTRITO FEDERAL, 2008).

Ressalta-se ainda que os “lucros” do consórcio não serão apenas oriundos da contrapartida do governo, mas também do próprio centro de convivência que está previsto para compor o complexo do Centro Administrativo. Nele, funcionarão lojas de diversos segmentos, restaurantes e praças de alimentação, de modo a atender não apenas os funcionários do empreendimento que o compreenderá, mas também a população residente em suas proximidades.

Entre a abertura do processo licitatório, avaliação da proposta do consórcio e assinatura do contrato, houve um intervalo de tempo significativo que, de certo modo, inviabilizou a efetivação do projeto inicial formulado para o Centro Administrativo, concebido em 2007. Assim, as empresas vencedoras da licitação optaram por reformulá-lo e aprimorá-lo, de modo a incorporar em sua proposta inovações tecnológicas anteriormente não previstas.

Tendo sido realizada essa revisão e seus consequentes ajustes, em 2011 foram iniciadas as obras de construção do complexo que se constituirá como Centro Administrativo do Distrito Federal, e cuja concepção arquitetônica foi do arquiteto Paulo Zimbres. O empreendimento está sendo erguido em uma área de aproximadamente 97 mil m² dentro do Centro Metropolitano, e ocupará uma área construída de mais de 178 mil m².

A nova Sede Administrativa do Governo Distrital contará com 14 edifícios - de gabarito variando entre 10 e 15 andares – e um centro de convenções de 2.500 lugares. Além da própria governadoria, toda essa estrutura administrativa abrigará secretarias de governo e empresas públicas distritais. Estima-se que passarão a trabalhar no complexo cerca de 15 mil pessoas, entre servidores públicos e prestadores de serviços.



Figura 11. Layout do empreendimento do Centro Administrativo do Distrito Federal. Fonte: Via Engenharia e Odebrecht

A evolução das obras tem ocorrido com significativa rapidez. A previsão é que parte do complexo (blocos A, B, H, L, G e K) seja entregue já nos primeiros meses de 2014, ficando o restante da finalização da construção para junho/julho do mesmo ano. Com a conclusão da primeira etapa do projeto, passará a trabalhar no Centro Administrativo aproximadamente metade do total do pessoal previsto: o equivalente a 7.500 pessoas. Os demais passarão a compor a equipe logo na segunda metade do ano.



Figura 12. Construção do Centro Administrativo do Distrito Federal. Autoria: Agnes Serrano, em 25 de junho de 2013.



Figura 13. Obras do Centro Administrativo do Distrito Federal. Julho de 2013. Fonte: Via Engenharia e Odebrecht

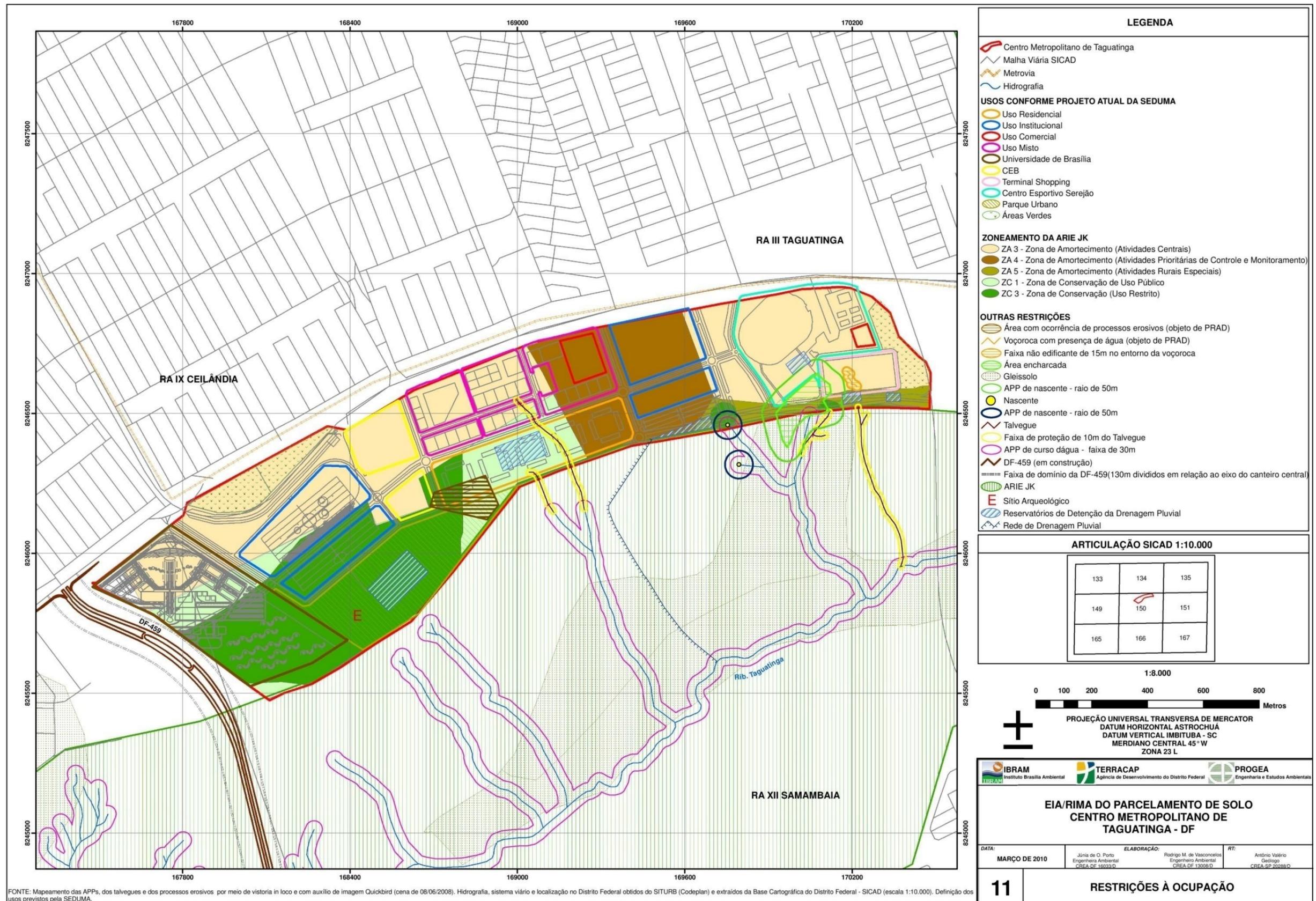


Figura 14. Restrições à ocupação – Centro Metropolitano.



Figura 15. Projeções das futuras instalações do Centro Metropolitano - usos do solo e equipamentos urbanos previstos. Fonte: SEDUMA

Após essa breve exposição acerca dos equipamentos urbanos previstos para o Centro Metropolitano, pode-se afirmar que, a princípio, o uso residencial e mesmo o comercial, também permitido, servirão de apoio às próprias atividades institucionais que serão desenvolvidas na área objeto deste estudo. Partindo dos usos de solo urbano definidos, bem como dos equipamentos com instalação prevista em decorrência dessa definição, o EIA-RIMA do Centro Metropolitano afirma que esse projeto “está compatível com as principais atividades previstas na área, estabelecidas no PDOT/2009, como as atividades econômicas, sociais e culturais” (TERRACAP, 2010a. p.74).

Inevitavelmente, o planejamento que se tem feito para o Centro Metropolitano, com instalação de todos os equipamentos previstos, promoverá uma significativa requalificação urbana da região de influência do objeto em questão, principalmente da área que lhe é adjacente. O próprio memorial descritivo da evolução das obras do Centro Administrativo revela que, mesmo antes do término de sua construção, investimentos imobiliários, com destaque para os empreendimentos de uso residencial e comercial, já começaram a se instalar em suas proximidades (DISTRITO FEDERAL, 2013, p. 8). São questões como essa que tornam necessárias investigações relativas às consequências urbanas da criação do Centro Metropolitano do Distrito Federal.

Antes de se tratar especificamente dos impactos espaciais notados a partir do início da implantação do Centro Metropolitano e do próprio Centro Administrativo do Distrito Federal, e para que seja possível avaliar certas consequências e impactos desse processo, vale destacar as motivações que desencadearam a centralização de instituições públicas em outras unidades da federação, e identificar, quando possível, seus respectivos impactos. Espera-se, assim, que possa haver certa comparação dos resultados de centralizações institucionais em locais cujas características espaço-temporais são diferentes.

3.4 ENTRE CENTROS E CIDADES ADMINISTRATIVAS: OUTRAS EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS

Apesar de inovadora, grandiosa e audaciosa, a proposta de construção do CADF não é uma iniciativa pioneira no Brasil. Outros entes da federação também optaram por reunir em uma mesma localidade os órgãos governamentais de seus respectivos estados.

Alguns destes são: Bahia e Minas Gerais, sendo o deste último a mais recente iniciativa de centralização de instituições públicas do país, considerando que o CADF ainda não foi finalizado.

Destas experiências destacadas, o CAB – Centro Administrativo da Bahia – se caracteriza como a mais pioneira. Foi implantado ainda no início da década de 1970, e destinou-se à concentração de órgãos da repartição pública tanto de âmbito federal quanto estadual que estavam difusos na capital do estado. Ergueu-se às margens de uma das principais avenidas de Salvador, a Avenida Paralela, juntamente com uma série de novos equipamentos urbanos, acompanhados por uma necessária intervenção viária. A intenção do poder público com todas essas iniciativas, à época, era promover uma ocupação e expansão urbana ordenada de parte da cidade de Salvador que ainda se encontrava em relativo vazio.

A ideia de implantação do Centro Administrativo da Bahia, centralizando os serviços da administração pública fora do perímetro urbano e com força de atração suficiente para provocar o deslocamento de considerável parcela das atividades concentradas no núcleo de Salvador, nasceu da constatação da imperiosa necessidade de se intervir para uma expansão urbana ordenada e disciplinada, corrigindo distorções e preparando a cidade para novas exigências, previsíveis a curto e médio prazos (BAHIA, 1978).

De fato, as margens da Avenida Paralela passaram a se constituir como verdadeiros vetores de crescimento urbano, com potencial para abranger tanto o uso institucional quanto o comercial e, inclusive, o residencial. Essas características possibilitaram certo arrefecimento do “pulsar” e da pujança do centro tradicional da cidade de Salvador, tendo em vista o grande fluxo de indivíduos, informações e investimentos que passaram a se direcionar ao CAB e suas adjacências.

Todo o crescimento urbano que ocorreu a partir das intervenções e planejamentos previstos para as áreas lindeiras à Avenida Paralela, principalmente a implantação do CAB, proporcionaram, à época, certa melhoria do tráfego que se dirigia ao antigo centro de Salvador. A centralidade deste novo complexo administrativo se mostrava evidente e, conseqüentemente, requalificava diversas áreas da cidade de Salvador, promovendo valorização ou desvalorização. Scheinowitz (1998) afirma que “a escolha de sua localização fez do centro administrativo o coração da aglomeração [Salvador] desse fim de século”. O autor destaca ainda que esse fato pôde ser

comprovado, por exemplo, por meio da enorme capacidade de atração populacional às proximidades do empreendimento, que passou a residir ali.

O CAB foi construído em uma área de 700 ha com base nos preceitos urbanísticos do Modernismo, e teve como fonte de inspirações a própria capital brasileira, erguida a partir do mesmo estilo arquitetônico. Teve como alguns de seus projetistas os arquitetos Lúcio Costa e João Figueiras Lima. Atualmente, o complexo formado por seus edifícios abriga as seguintes instituições estaduais: Secretarias do Governo da Bahia, Assembleia Legislativa, Tribunal Regional Eleitoral-BA, Tribunal de Contas, Tribunal de Justiça, Procuradoria Geral do Estado, Governadoria e Vice-Governadoria, e outros. Dentre os órgãos da esfera Federal encontram-se as seguintes: Departamento Nacional de Obras contra a Seca, e as superintendências do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária e do Departamento Nacional de Produção Mineral.

A construção do CAB foi uma iniciativa que promoveu uma maior urbanização da região em que se localiza, possibilitando o surgimento de novas áreas residenciais e a instalação de demais atividades comerciais. Entretanto, a atual valorização dos imóveis de suas proximidades não se mostra atualmente tão evidente quanto aquela notada na orla da cidade de Salvador. Isso porque a maioria dos imóveis próximos ao CAB são antigos e necessitam de reformas. Além disso, muitos bairros residenciais próximos ao Centro Administrativo surgiram enquanto loteamentos, e permanecem apresentando diversos conjuntos habitacionais populares. Ademais, tal desvalorização também se faz sentir devido aos insistentes problemas de trânsito, que englobam constantes lentidões e congestionamentos, existentes na Avenida Paralela.

Além do CAB, em Salvador, outra iniciativa de centralização de instituições públicas também merece destaque na presente pesquisa, principalmente pelas semelhanças que apresenta ao CADF: a recém-criada Cidade Administrativa de Minas Gerais – CAMG – oficialmente denominada “Cidade Administrativa Tancredo Neves”. Assim como ocorreu no estado da Bahia e como se pretende concretizar no Distrito Federal, essa iniciativa, localizada em Belo Horizonte, se caracteriza como um complexo predial de concentração de instituições públicas estaduais.

O discurso do poder público estadual utilizou-se de alguns argumentos para justificar a necessidade de criação da CAMG, dentre os quais se enquadra a otimização

dos gastos e redução de despesas a serem despendidas com a manutenção da máquina pública. Afirmava-se que esta iniciativa, por aproximar as instituições governamentais umas das outras, possibilitaria que os gastos públicos fossem executados de modo mais eficiente. Conforme consta no portal eletrônico do Governo de Minas Gerais, a economia com a construção da Cidade Administrativa pode chegar a R\$92.000.000,00 (noventa e dois milhões de reais) por ano (MINAS GERAIS, 2013).

O governo do estado de Minas Gerais alega ainda que a construção da Cidade Administrativa beneficiaria os próprios funcionários que para ele trabalham, de modo a garantir melhores condições para o exercício de suas funções profissionais e dos serviços que prestam ao setor público. Além disso, é expressa também a intenção de facilitar o trabalho dos mesmos, o que seria, em parte, alcançado com a consequente aproximação dos órgãos nos quais estariam lotados.

Outra importante argumentação da qual se valeu o poder público na efetivação do projeto do CAMG foi a de que este complexo predial serviria como indutor de desenvolvimento e consequente crescimento econômico da região na qual se instalaria, ou seja, ao Norte da Região Metropolitana de Belo Horizonte, cujo processo de empobrecimento se mostrava significativo e crescente. Na área de influência imediata do CAMG, o rendimento médio domiciliar é de cerca de R\$808,00 (Oitocentos e oito reais), e o per capita chega a até R\$221,15 (Duzentos e vinte e um reais e quinze centavos). Esses valores demonstram “a precariedade da condição de vida e a pobreza dos que habitam o entorno do empreendimento” (GUERRA, 2010, p. 34).

O último movimento de crescimento urbano planejado em Belo Horizonte havia sido realizado há mais de 70 anos, quando o então prefeito da cidade, Juscelino Kubitschek, inaugurou o complexo da Pampulha. Desse modo, a implantação da Cidade Administrativa, bem como toda a infraestrutura que naturalmente exige e o consequente esperado processo de implantação de comércios e aquecimento do mercado imobiliário em suas proximidades, configurariam o marco para uma nova fase de expansão urbana da capital mineira, constituindo-se como um vetor de desenvolvimento (MINAS GERAIS, 2013).

A pedra fundamental da CAMG foi lançada em 2007, e suas obras tiveram início em dezembro desse mesmo ano. Passado um pouco mais de dois anos, ocorreu a inauguração do complexo – exatamente no dia 31 de março de 2010 –, que ocupa uma

área total de mais 270 mil m² construídos e custou aproximadamente R\$1.200.000.000,00 (Um bilhão e duzentos milhões de reais) (MINAS GERAIS, 2013a).

Seguindo o “modelo arquitetônico” das cidades e centros administrativos aqui estudados, a CAMG também foi projetada sob a ótica do estilo modernista, tendo Oscar Niemeyer como o arquiteto que elaborou seu projeto final. Toda a monumentalidade da Cidade Administrativa e sua própria concepção fizeram o governo acreditar que além de desenvolver a área, “o CAMG se transforma também em um ícone simbólico da cidade, beneficiando a todos com a elevação da autoestima populacional” (GUERRA, 2010, p. 41).

Ao todo, o complexo abriga 57 órgãos públicos, dentre os quais se enquadram: o palácio do Governo e todas as secretarias de estado, autarquias e diversas empresas públicas. Além disso, possui um auditório e um centro de convivência.

Apesar do discurso “desenvolvimentista” que está incorporado na concepção da CAMG, outros processos urbanos – não previstos, não explícitos ou identificados no discurso do poder público que defendeu a implantação do projeto – podem ser desencadeados. Uma das consequências da conclusão deste complexo predial é a possível desvalorização do centro histórico de Belo Horizonte – o que, de certo modo, também ocorreu em Salvador –, devido ao esvaziamento dos prédios antes ocupados por órgãos públicos estaduais e a consequente diminuição do fluxo diário de pessoas no local. Ademais, a inevitável valorização imobiliária da área em que a CAMG foi implantada pode ocasionar a expulsão da população pobre que ali reside. Este e outros aspectos foram elencados por Guerra (2010, P. 32), que destaca:

Apesar de toda expansão econômica do vetor norte [a partir da consolidação da Cidade Administrativa de Minas Gerais] [...], não podemos garantir a plena incorporação da mão de obra local às oportunidades que a região oferecerá nos próximos anos. Dessa forma, [...] podemos classificar a expansão do vetor norte como um movimento de modernização excludente, que ampliará a exclusão socioespacial dos [...], menos privilegiados originalmente instalados na região, a partir da chegada das classes mais privilegiadas.

Em geral, percebe-se que cada uma das iniciativas de descentralização e concentração institucional aqui tratadas foram motivadas por fatores diversos,

desencadeando processos intraurbanos singulares, relativos ao próprio contexto espacial e temporal em que foram implantadas. Cabe, portanto, investigar quais as consequências da implantação não apenas do CADF, mas principalmente do próprio Centro Metropolitano, que se caracteriza como um complexo de empreendimentos peculiares, cujo potencial de desencadeamento de requalificação espacial se apresenta inegável.

Capítulo 04 – DO DISCURSO À REALIDADE: CONSEQUÊNCIAS URBANAS DA IMPLANTAÇÃO DO CENTRO METROPOLITANO DO DISTRITO FEDERAL

A implantação do Centro Metropolitano se caracteriza como uma iniciativa que possui inegável potencial de gerar transformações urbanas. Entretanto, muitos de seus impactos e suas consequências – sejam eles positivos ou negativos – ainda não são viáveis de captação em um estudo que se propõe a avaliar justamente questões históricas e futuras de sua implantação. Isso se justifica pelo fato de o Centro Metropolitano, bem como a totalidade dos equipamentos urbanos que ele englobará, não estarem plenamente implantados, como previsto oficialmente e exposto nesta pesquisa em seções anteriores.

Considerando que o Centro Metropolitano ainda não fora consolidado, para que se avalie as consequências desta possível nova centralidade distrital e a intenção de sua implantação, é necessário recorrer, muitas vezes, a fontes não documentais, dentre as quais se destacam o discurso e a intencionalidade governamentais.

O poder público não age sem planejamento ou sem previsões futuras, pois suas ações interferem inegavelmente na dinâmica espacial, o que, em uma cidade, significa, por exemplo, a possibilidade de geração de valorizações ou promoção de desvalorizações, conforme forem direcionados os investimentos públicos, que influenciam diretamente também na aplicação dos investimentos privados e na promoção do desenvolvimento urbano.

O presente capítulo tem por objetivo analisar impactos espaciais, em escala local e mesmo regional, já perceptíveis com a instalação do Centro Administrativo do Distrito Federal de e alguns dos equipamentos urbanos do Centro Metropolitano do Distrito Federal. Além disso, avaliar-se-ão aqueles que poderão ser gerados a partir da possível consolidação desta área, de forte potencial para se constituir enquanto nova centralidade metropolitana. Também será discutido o fato de que os investimentos que vêm sendo realizados nesta última têm possibilitado certa inversão de valores sociais e econômicos no espaço urbano em questão, transformando parte do que historicamente é considerada periferia distrital em subcentralidade distrital.

4.1. DISCURSO E INTENCIONALIDADES DO PODER PÚBLICO NA CONSOLIDAÇÃO DE GRANDES PROJETOS URBANOS

Entender que as ações do Estado são capazes de promover transformações significativas na dinâmica que se estabelece social, econômica e politicamente significa compreender que ele é um agente produtor de espaço. A definição do poder público de interferir na realidade urbana por meio de planejamentos, do estabelecimento de estratégias e da implantação de equipamentos e infraestrutura, em geral, promove transformação espacial, pois cria novos interesses em outros agentes também produtores de espaço, modifica relações, bem como requalifica localidades. Deste modo, as áreas que forem objeto de grandes intervenções públicas assumem novos significados na realidade espacial em que se inserem.

As intervenções estatais por meio do planejamento e execução de propostas amplamente impactantes no espaço urbano têm sido mais comumente denominadas de “Grandes Projetos Urbanos”. Na tentativa de conceituá-los e de compreender historicamente estes “megaprojetos”, Bortoleto (2001, p. 54) afirma que:

[...] a expressão “grandes projetos” tornou-se de uso corrente desde quando, em meados da década de 70, passaram a ser implantados no país projetos de investimentos, que por suas dimensões técnicas e financeiras, revelaram-se muito superiores aos empreendimentos até então existentes.

O autor afirma ainda que desde o início da implantação destes projetos, eles eram justificados por meio da ideia de que possuem potencial para promover crescimento e progresso, o que, por sua vez, seria capaz de gerar empregos e novos investimentos na área em que se instalariam (BORTOLETO, 2001, p. 55). Tal justificativa produz socialmente uma maior aceitação do projeto que fora planejado e que se deseja implantar na cidade.

Muitas são as pesquisas que têm se dedicado a mostrar como o poder público vem atuando na efetivação de Grandes Projetos Urbanos. Entretanto, o mais frequente era que estas investigações se dedicassem especificamente a analisar os projetos priorizando aspectos relativos aos custos das obras e/ou suas dimensões arquitetônicas, e não a averiguação de seus impactos na cidade (ULTRAMARI e REZENDE, 2007, p. 8). Ultramari afirma ainda que, por raramente estarem envolvidos em discussões mais amplas sobre a cidade – o que abarcaria, inevitavelmente, as mudanças que eles podem

ocasionar no espaço urbano, e não apenas nas áreas de impacto imediato do empreendimento – os Grandes Projetos Urbanos “acabam por ter seus aspectos positivos relegados a uma questão menor na discussão urbana atual” (2007, p. 4). Tais questões geraram, inclusive, divergências no que se refere ao estabelecimento de um conceito consensual para a expressão “Grandes Projetos Urbanos”.

Altshuler e Luberoff (2003 *apud* VAINER, OLIVEIRA e LIMA JUNIOR, 2012, p. 15), por exemplo, avaliam que uma intervenção pode ser considerada como “grande projeto urbano” quando o volume dos investimentos a ele destinados forem de, no mínimo, US\$250 milhões (duzentos e cinquenta milhões de dólares²⁸). Para os autores, os custos de um empreendimento, por si sós, podem indicar se uma intervenção urbana é ou não “Megaprojeto”, não tendo significância seus efeitos espaciais para o estabelecimento desta classificação.

Outros autores, entretanto, avaliam que os propósitos de uma intervenção e de planejamentos urbanos, bem como seus rebatimentos espaciais são os fatores que podem caracterizar um Grande Projeto Urbano, não os valores despendidos nas obras previstas para sua implantação. Aliás, especula-se que atualmente a implantação destes projetos objetiva, cada vez mais, recuperar, dinamizar e/ou impulsionar áreas com potenciais elevados para se tornarem centrais, visando seu desenvolvimento por meio das significativas transformações espaciais e econômicas que promovem (ULTRAMARI e REZENDE, 2007, p. 11). Esta impressão pode ser aplicada no caso do Centro Metropolitano do Distrito Federal, cuja área para ele definida, historicamente, passou a se enquadrar nas características especificadas, tornando-se uma subcentralidade urbana com potenciais de “exploração” desejada tanto pelo poder público quanto pelo poder privado.

Moura (2011) destaca que, em geral, ações voltadas à reestruturação, requalificação e revitalização, são consideradas Grandes Projetos Urbanos. Estes, por sua vez, comumente provocam outros processos, tais quais as valorizações imobiliárias e a gentrificação, consequências que não estão presentes no discurso defensor de projetos e intervenções, mas que são de conhecimento do poder público, quando da implantação dos mesmos. Para a autora, entende-se por Grandes Projetos Urbanos, mais especificamente:

²⁸Valores relativos a 2003.

[...] Proposições e ações voltadas à reestruturação e adequação do espaço para os fluxos e realização do capital. Em todos os casos, as intervenções são precedidas e acompanhadas por discursos que indicam vontade de articular, criar centralidades e/ou redefinir o território como um todo, mas que se realizam como intervenções pontuais, sem visão global do espaço ou intenção verdadeira de reestruturá-lo. Os grandes projetos urbanos são, portanto, possibilidades reais de valorização e acumulação do capital, vetores da globalização, no caso brasileiro, financiados com recursos públicos ou empréstimos, cujos fiadores são os poderes públicos. (2011, p. 10).

De modo complementar, Vainer, Oliveira e Lima Junior (2012, p. 16) ressaltam que os Grandes Projetos Urbanos envolvem investimentos financeiros, institucionais, políticos, simbólicos, urbanístico-arquitetônicos, e se caracterizam por serem intervenções que provocam rupturas na cidade, ou seja, na dinâmica espacial ali estabelecida. Tais rupturas podem ser de natureza: “institucional”: quando há a implantação e o desenvolvimento de novos arranjos institucionais e administrativos que têm como marco a parceria público-privada –, “urbanística” – quando são produzidos edifícios de impacto monumental, rompendo com a lógica paisagística pré-existente –, “legal” – quando se criam novas lógicas e regras que causam descontinuidades locais na cidade –, “na dinâmica imobiliária” – quando intervêm na definição do preço da terra –, “política” – relativa àquelas que reconfiguram disputas e coalizões –, “simbólica” – quando imprimem novos significados e conceitos da cidade no imaginário social – e, por último, “escalar” – quando da produção de novos rearranjos escalares entre o local e o estadual, o nacional e o global, por exemplo.

Reportando a ideia de Vainer, Oliveira e Lima Junior à área objeto de análise, é possível considerar que todas as chamadas rupturas se aplicam como consequências da implantação do Centro Metropolitano, enquanto Grande Projeto Urbano que vem sendo implantado no quadrilátero central brasileiro. Entretanto, algumas delas ganham especial destaque, tal qual a “ruptura institucional”, tendo em vista a descentralização de secretarias e órgãos governamentais a partir da implantação do Centro Administrativo do Distrito Federal e de demais instituições a se instalarem na localidade em questão, como o campus da Universidade de Brasília em Ceilândia. Também a “ruptura urbanística” pode ser percebida, principalmente se for considerada a monumentalidade das obras do Centro Administrativo e as futuras instalações do chamado “Ceilambódromo”, ambos com dependências projetadas por arquitetos renomados

nacional e mundialmente. A “ruptura na dinâmica imobiliária” inegavelmente também é perceptível desde a concepção do projeto do Centro Metropolitano aos dias atuais, como será visto mais adiante, em seções posteriores. Por último, também se destaca a “ruptura simbólica”, a partir da mudança de valores que tal projeto intervencionista provoca, promovendo a subcentro parte de uma área historicamente considerada periferia urbana do Distrito Federal e uma das maiores periferias brasileiras.

O discurso que trabalha para justificar a necessidade de efetivação de determinado megaprojeto de intervenção urbanística, em geral, tem se fundamentado nas possibilidades de crescimento local e regional que o mesmo poderá provocar na área em que sua instalação ocorrer. Esta argumentação também é utilizada pelo poder público na implantação do Centro Metropolitano do Distrito Federal – considerado nesta pesquisa um Grande Projeto Urbano por todas as características que apresenta – e de seus respectivos equipamentos institucionais. Vários são os trechos de documentos e matérias jornalísticas que exemplificam a utilização deste argumento por parte do poder público, como os que se seguem:

- Trechos do Memorial Descritivo da Evolução do Projeto do Centro Administrativo do Distrito Federal:

“A implantação [do Centro Administrativo do Distrito Federal] nesta área irá gerar mais desenvolvimento para as regiões administrativas de Taguatinga, Ceilândia, Samambaia, Águas Claras e Vicente Pires, além de aliviar a pressão sobre a área tombada do Plano Piloto” (DISTRITO FEDERAL, 2013, p. 10).

“[O Centro Metropolitano pode ser considerado um] novo polo de desenvolvimento regional, constituindo-se para as cidades em suas proximidades importante instrumento de requalificação urbana, servindo como forte indutor de novos empreendimentos na região” (DISTRITO FEDERAL, 2013, p. 11).

“O local escolhido para implantação do Centro Administrativo passará a ser o novo polo de crescimento regional e trará mais equilíbrio e desenvolvimento para todo o Distrito Federal” (DISTRITO FEDERAL, 2013, p. 12).

- Trechos do Estudo de Impacto Ambiental do Centro Metropolitano do Distrito Federal:

“[...] A Área de Dinamização onde se configura o Centro Metropolitano de Taguatinga foi delimitada em um espaço onde se pretende estabelecer atividades econômicas, sociais e culturais (tais quais centros comerciais, polos de diversão, universidades e administrativas) e fluxos regionais e metropolitanos com importância estratégica para o Distrito Federal” (TERRACAP, 2010a, p. 9).

“A localização do Centro Administrativo foi estabelecida nas proximidades das RA’s de Taguatinga, Ceilândia e Samambaia, como forma de promover o crescimento econômico-social fora do Plano Piloto, proteger a área tombada de Brasília, e melhorar o atendimento do governo ao público, centralizando todas suas atividades e funções em um único local” (TERRACAP 2010b, p. 47).

Assim como ocorreu com o CAB, na capital do estado da Bahia, e com a CAMG, em Belo Horizonte, o discurso defensor do Centro Metropolitano e do Centro Administrativo no Distrito Federal foi desenvolvido a partir de estratégias que permitem a criação da imagem de que esta iniciativa de intervenção urbana tem significativo potencial empreendedor local, que possibilitará uma maior eficiência do trabalho público ligado à governadoria e proporcionará o desenvolvimento local, de modo a criar benefícios sociais de âmbito regional.

Toda a discussão até agora desenvolvida a respeito de “Grandes Projetos Urbanos”, de suas concepções e principais motivações, de seus impactos e do discurso que envolve sua implantação permite que seja afirmado que a iniciativa do poder público de criar projetos intervencionistas não se faz ao acaso, tampouco são neutras as argumentações que justificam sua criação.

As ações do Estado são envoltas em intencionalidades, que atendem aos interesses públicos e também aos privados. Não há planejamento que seja imparcial e desinteressado de retornos, pois carregam em si diversos significados, sentidos, objetivos, mesmo que estes não sejam explícitos no discurso defensor dos projetos que

se deseja executar na cidade. Ou seja, a iniciativa de se criar tais projetos e viabilizá-los não se faz ao acaso.

Aqui se encontra a relação do objeto geográfico e da ação que o constitui, que o viabiliza, que o constrói. Como analisado em seções anteriores deste trabalho, o conjunto de objetos e de ações deles indissociáveis se caracteriza como o próprio espaço geográfico. “São as ações que, em última análise, definem os objetos, dando-lhes um sentido [...]. As duas categorias, objeto e ação, materialidade e evento, devem ser tratadas unitariamente” (SANTOS, 2008c, p. 86), tampouco se fazem existir espacialmente de modo indiferente uma da outra. As ações que almejam criar, modificar ou mesmo remover do território objetos geográficos são ações carregadas de intencionalidades, sejam elas ocultas ou não nos discursos que lhes acompanha e justifica.

É o discurso e a argumentação que lhe envolve que tornam possível a realização de ações, em especial, ações do poder público no espaço urbano. Para Santos (2008, p. 87), “não há objeto que se use hoje sem discurso, da mesma maneira que as próprias ações tampouco se dão sem discurso”. O autor afirma ainda que o discurso, utilizando-se de suas propriedades escondidas, é a base tanto das coisas quanto das ações. Para ele:

Os objetos têm um discurso, um discurso que vem de sua estrutura interna e revela sua funcionalidade. É o discurso do uso, mas também o da sedução. E há o discurso das ações, do qual depende sua legitimação. As ações necessitam de legitimação prévia para ser mais docilmente aceitas e ativas [...] (SANTOS, 2008, p. 98).

Isso significa que entender o discurso defensor de Grandes Projetos Urbanos, como a implantação do Centro Metropolitano do Distrito Federal, analisar as imagens que este discurso produz e verificar como têm se desenvolvido as ações que possibilitam a implementação deste projeto são questões que podem revelar intencionalidades ocultas de sua efetivação. Deste modo, é legítimo afirmar que não apenas o discurso revela os interesses que se encontram por detrás de objetos geográficos oriundos de Grandes Projetos Urbanos, mas também o próprio processo de consolidação deste objeto, bem como as ações que o tornam possível.

Evidencia-se que o discurso defensor do Megaprojeto de intervenção urbana denominado Centro Metropolitano tem trabalhado e criado argumentações que o justificam por meio de diferentes aspectos e perspectivas. Uma delas, talvez a mais

expressiva e perceptível, é a perspectiva do desenvolvimento regional que se diz poder ser gerado a partir de sua implantação, a qual possibilitaria uma maior dinamização regional, em especial às Regiões Administrativas de Ceilândia, Taguatinga e Samambaia.

Outra perspectiva é a promoção de uma maior eficiência na administração da máquina pública a partir da implantação do Centro Administrativo do Distrito Federal. Esta eficiência seria alcançada por meio de dois aspectos, em especial. O primeiro seria a economia prevista entre os gastos atualmente realizados por parte do poder público e a contrapartida a ser paga ao consórcio que tem trabalhado na construção do complexo. O segundo, por sua vez, refere-se à centralização de órgãos ligados à administração pública em um mesmo local.

Os aspectos arquitetônicos das obras das instituições previstas para o Centro Metropolitano, propriamente ditos, também se configuram como um dos aspectos da argumentação do poder público na efetivação deste Grande Projeto Urbano. Estas questões relacionam-se tanto às tecnologias, modernas e “limpas”, a serem utilizadas durante a construção dos empreendimentos – como o sistema construtivo denominado “*Bubble Deck*²⁹”, de origem dinamarquesa, utilizado pela primeira vez no Brasil na construção dos prédios do Centro Administrativo do Distrito Federal – quanto ao apelo arquitetônico envolvido pelos nomes daqueles que projetaram prédios do complexo em questão.

O envolvimento de outros agentes, como do poder privado, também ganha destaque no discurso do poder público. Este aspecto se faz nítido quando se percebe a exaltação dos benefícios do estabelecimento da primeira e maior Parceria Público-Privada do Distrito Federal, sem a qual, a implantação do Centro Administrativo não seria possível.

Por fim, destaca-se o simbolismo no qual está envolto o fato de se criar, em uma área considerada periférica, uma subcentralidade metropolitana, com expectativa de que esta última seja capaz de aproximar a população distrital da administração pública, de

²⁹Método que elimina cerca de 35% do concreto das lajes, melhorando sua resistência e lhes proporcionando leveza. É formado por esferas plásticas inseridas de modo uniforme entre duas telas de aço. As esferas se encaixam na intersecção das telas, formando um vácuo que permite o aumento do eixo das colunas da construção em até 50%. Fonte: <www.bubbledeck.com.br>. Acessado em 15 de novembro de 2013.

equipamentos urbanos de uso coletivo, de equipamentos culturais e educacionais, com vistas à melhoria da qualidade de vida populacional, como ressaltado nas justificativas do poder público. Possíveis efeitos e consequências já identificadas deste discurso e da ação que lhe acompanha serão analisados mais cautelosamente a seguir.

4.2. DA INVERSÃO DE VALORES SIMBÓLICOS ÀS VALORIZAÇÕES IMOBILIÁRIAS: DE PERIFERIA À SUBCENTRALIDADE

As ações estratégicas previstas, a elaboração de projetos arquitetônicos e urbanísticos e a contratação do parceiro no estabelecimento de uma parceria público-privada se constituem como exemplos de processos que desencadearam o início da implantação de infraestrutura e dos equipamentos institucionais do Centro Metropolitano. A idealização e plena concretização deste Grande Projeto Urbano no território distrital apenas se possibilitam por meio da iniciativa política, de intensos e significativos investimentos públicos e de processos históricos, sociais, econômicos e, portanto, espaciais, que, gradativamente, promoveram Taguatinga, Ceilândia e Samambaia a regiões de destaque na hierarquia urbana regional de que participam.

Esta “promoção” se deve ao fortalecimento do comércio destas Regiões Administrativas e relativa independência da RA Brasília, aos seus expressivos contingentes populacionais, à localização geográfica privilegiada na rede urbana que compõem, bem como às possibilidades que ainda possuem de expansão urbana, o que, neste aspecto, as difere da capital federal.

Os investimentos públicos em infraestrutura urbana, por sua vez, em especial os que têm se realizado a partir do início da implantação do Centro Metropolitano do Distrito Federal, demonstram o interesse político na área em análise, que passa oficialmente de periferia distrital a subcentralidade metropolitana com a efetivação deste novo complexo.

A inversão de valores simbólicos que a área que abrange Taguatinga, Ceilândia e Samambaia enfrenta atualmente desencadeia também a inversão de valores materiais.

Isso ocorre devido à valorização que esta região – em especial as localidades mais próximas do Centro Metropolitano – tem presenciado. Para H.Costa (2011, p. 01):

Ao concentrar um volume considerável de investimentos públicos e privados numa região, a implantação de um grande projeto desencadeia uma desestruturação das formas de uso e ocupação do espaço, de organização da vida cotidiana, alterando valores estabelecidos, materiais e simbólicos.

É certo que a iniciativa de criação de uma nova área central em uma localidade específica modifica as dinâmicas sociais e, portanto, espaciais que previamente ali se desenvolviam. Sposito (2008, p. 70) esclarece que “megaprojetos que associam áreas residenciais, comerciais e de serviços, e que, no plano das formas arquitetônicas, representam o ideal de moderno, redefinem as lógicas de estruturação da cidade a que estiveram associadas”. Para Carlos (2001, p. 227):

[...] Na reprodução do espaço da metrópole, produz-se novas centralidades que surgem como nós articuladores de fluxos e lugares de acumulação e, de outro lado, apresentam uma estrutura menos complexa que o central. Neste processo [...], velhas formas desaparecem para dar lugar a formas novas, exigidas por novas atividades: assim, novas áreas ganham novos conteúdos.

Nas imediações da área delimitada para a implantação do Centro Metropolitano, desde o anúncio da criação deste novo complexo distrital já é possível notar alguns processos e consequências com rebatimento espacial. Dentre eles, destacam-se: o aumento do preço da terra, a apropriação indevida dos investimentos públicos por parte de grandes incorporadoras em seus empreendimentos, o surgimento de diversos condomínios habitacionais, bem como o intenso processo de verticalização. Estas consequências são perceptíveis devido às modificações paisagísticas que a área em questão tem presenciado.

De fato, novas formas têm sido identificadas em sua área de influência imediata do complexo. São formas verticais antes inexistentes, que ganham visibilidade principalmente nas proximidades de novas obras de investimento público, tal qual o Centro Administrativo do Distrito Federal. Surgem, em especial, enquanto novas possibilidades de aquisição imobiliária da classe média e tem se multiplicado com mais vigor principalmente em Ceilândia e Samambaia devido ao fato de estas Regiões Administrativas apresentarem mais espaços vazios que Taguatinga.

São objetos geográficos estranhos ao espaço no qual se instalam. Sua arquitetura foge ao padrão local, de quadras residenciais constituídas apenas por casas simples, em sua maioria, e pequenos prédios, cujo índice de aproveitamento não ultrapassa seis andares. Os empreendimentos já implantados ou aqueles cuja obra encontra-se em processo de finalização não se pretendem únicos. Outros já são anunciados em suas proximidades.



Figura 16. Exemplos de empreendimentos imobiliários nas proximidades da área do Centro Metropolitano. No quadrante superior, empreendimentos localizados em Ceilândia. Em uma das fotos, é possível visualizar a obra de um dos prédios do Centro Administrativo do Distrito Federal. Nos quadrantes inferiores, empreendimentos em Samambaia. Fotos tiradas em 28 de janeiro de 2014. Autoria: Agnes de França Serrano.

Além dos empreendimentos verticalizados para fins residenciais, há também um que já fora lançado, se localiza dentro da área delimitada do Centro Metropolitano e se destina ao uso misto. Conforme definido no Estudo de Impacto Ambiental do complexo

em questão, a localização deste empreendimento permitiria que ele se destinasse apenas o uso comercial. Entretanto, na contramão do que está legalmente previsto, já foram anunciadas e vendidas quase todas as unidades do empreendimento com a destinação comercial e de serviços e a totalidade daquelas de uso residenciais. São pequenas salas e apartamentos, com área variante entre 27 a 34m², que, inicialmente, estariam dispostos da seguinte maneira: 2 edifícios de 34 andares para salas comerciais e um, com o mesmo coeficiente de aproveitamento, para uso habitacional.



Figura 17. Fotos relativas ao empreendimento da Brookfield Engenharia, no Centro Metropolitano. Tiradas em 9 de julho de 2013. Autora: Agnes de França Serrano

Devido ao sucesso e as rápidas vendas das unidades habitacionais, a Brookfield Engenharia, que promoverá a implantação do empreendimento, optou por interromper as vendas dos demais edifícios – comerciais – e estudar a proposta de alteração do projeto inicial, de modo a possibilitar que mais unidades se destinem também ao uso habitacional. Tal informação foi obtida por meio de atendimento online realizado pelos próprios corretores imobiliários responsáveis pelas vendas do projeto, no dia 30 de janeiro de 2014.

A incorporadora responsável por este empreendimento, em específico, tem se apropriado explicitamente dos investimentos públicos no Centro Administrativo e das possibilidades que a área do Centro Metropolitano apresenta para anunciar e vender unidades de seu próprio complexo. De fato, os agentes imobiliários incorporam a realização de obras públicas próximas aos seus respectivos empreendimentos no valor destes últimos, de modo a vender também as vantagens locacionais dos mesmos.

Outros empreendimentos nas proximidades do Centro Metropolitano também foram lançados, e se viabilizaram devido à valorização que Samambaia passou a ter após a conclusão das obras da pista que liga esta Região Administrativa a Ceilândia. As reconfigurações paisagísticas denunciam como a verticalização margeia a nova via, planejada e implantada para viabilizar melhorias no acesso ao Centro Metropolitano, bem como proporcionar uma maior fluidez do trânsito em suas proximidades. Desse modo, exemplifica-se como os investimentos públicos em infraestrutura viária local interferem e modificam a dinâmica imobiliária, produzindo novas formas espaciais.



Figura 18. Empreendimentos habitacionais ao longo da Via de Ligação Ceilândia-Samambaia. Foto tirada em 28 de janeiro de 2014. Autoria: Agnes de França Serrano.



Figura 19. Outros empreendimentos e condomínios habitacionais verticalizados ao longo da Via de Ligação Ceilândia-Samambaia. Fotos tiradas em 28 de janeiro de 2014. Autoria: Agnes de França Serrano.



Figura 20. Visualização da paisagem urbana de Samambaia a partir da Via de Ligação Ceilândia-Samambaia. Foto tirada em 20 de janeiro de 2014. Autoria: Agnes de França Serrano.

Torna-se evidente o fato de que o Estado, por meio do planejamento, das ações e investimentos que realiza, com o discurso de promover o bem estar social e o atendimento das necessidades coletivas, responde também aos interesses do setor imobiliário. Ou seja, a promoção de uma localidade antes considerada periférica à central gera valorização econômica do espaço, o que atrai o setor imobiliário devido à própria realização de intensos e grandiosos investimentos públicos realizados, como tem ocorrido na área próxima ao Centro Metropolitano do Distrito Federal.

Contudo, o poder público pode se valer de aparatos legais para impedir que a valorização de determinada área seja apropriada de maneira indevida por agentes

privados. Alguns destes aparatos são os próprios instrumentos de política urbana definidos pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). De acordo com Santos Junior e Montandon (2011), muitas vezes, os efeitos da valorização imobiliária ficam restritos aos proprietários de imóveis particulares, sem que tenha havido por parte dos mesmos quaisquer investimentos direcionados ao desenvolvimento urbano ou contribuição para a valorização de seus próprios bens imobiliários. Os autores complementam, indicando que, ao poder público, caberia:

Instituir instrumentos de natureza urbanística e fiscal, como o IPTU, a contribuição de melhoria, a outorga onerosa e as operações urbanas consorciadas, para reverter parte dessa valorização imobiliária à sociedade, por meio de obras e melhorias urbanas (SANTOS JÚNIOR E MONTANDON, 2011, p. 53).

De fato, esse resgate financeiro da valorização imobiliária que tem sido gerada nas proximidades da área do Centro Metropolitano ainda não tem ocorrido. Para Moura (2011), a não utilização de instrumentos legais, como os previstos no Estatuto da Cidade, para captar e reverter em benefícios urbanos a valorização imobiliária decorrente da implantação de Megaprojetos é comum. Segundo a autora:

A implementação dos Grandes Projetos Urbanos, indistintamente, provoca impactos na estrutura fundiária, com forte valorização imobiliária das proximidades, retenção especulativa e nenhum acompanhamento por qualquer tipo de instrumento que capture parcela da mais-valia gerada (MOURA, 2011, p. 13-14).

O discurso de aproximar o que antes era considerado periferia de instituições públicas e governamentais – sendo este um dos argumentos utilizados para justificar e defender o Centro Metropolitano – é cabível, desde que o próprio poder que teoricamente trabalha para a essa aproximação a garanta. A crítica que aqui se realiza não é relacionada à valorização de uma localidade do Distrito Federal antes tratada como periférica, que ganhou relevância no cenário metropolitano ao longo do tempo, mas às consequências sócio-espaciais que poderão advir a partir dessa valorização, caso o poder público não atue para impedir ou, ao menos, minimizar apropriações particulares indevidas.

Ao invés de aproximar a governadoria e de proporcionar a instalação de equipamentos urbanos em uma área antes desvalorizada social e economicamente, mas hoje atrativa, a consolidação do Centro Metropolitano do DF poderá afastar ainda mais os que sempre viveram segregados a partir do processo de expulsão dos mesmos para

localidades cada vez mais periféricas e carentes de estruturas urbanas adequadas. Como bem explicita E. Costa (2011):

A valorização de determinadas áreas corresponde à precarização de outras, produto do próprio jogo imobiliário. Quando os atributos de *localização* e *acessibilidades* – junto à valorização simbólica tendenciosa e classista – imperam como quesitos de vanguarda do domínio público-privado do urbano, o planejamento não se efetiva com as políticas sociais, tornando os discursos – e até as práticas – de democratização do urbano com efeito de curta duração. Mais do que identificar áreas concêntricas de valorização do território, o que se explicita em nossas cidades [...] são manchas de valorização da terra urbana tributárias da precarização de outras áreas (E.COSTA, 2011. Grifos do autor).

O que se percebe, portanto, é que o poder público, com o discurso de aproximar as instituições governamentais das demais RA's do Distrito Federal criando a necessidade de efetivação de um empreendimento grandioso apenas viabilizado por meio de parceria público-privada, pode estar atuando de maneira a legitimar e reproduzir a segregação sócioespacial tão presente e visível na metrópole que tem a capital federal como seu principal polo. Isso poderá ocorrer devido à própria valorização gerada a partir do Centro Metropolitano do DF, a qual tem a potencialidade de provocar a expulsão da população que reside nas proximidades do empreendimento para localidades ainda mais distantes, configurando o processo de gentrificação.

Como consequência, tem-se que os indivíduos que antes careciam de melhorias na cidade em que residiam passam a não mais poder usufruir dos investimentos públicos realizados. Como afirma Corrêa (2002. p. 27), “a segregação residencial pode resultar de uma ação direta e explícita do Estado através do planejamento, quando da criação, a partir do zero, de núcleos urbanos”, ou mesmo por meio da implantação de grandes empreendimentos incentivadores da geração de condomínios habitacionais fechados, por exemplo, e destinados a um público de poder aquisitivo mais elevado.

De certa maneira, um grupo é expropriado de seu lugar para benefício de outro, que passa a se beneficiar daquela localidade, agora já valorizada. Por isso, tem-se que a valorização de espaços a partir da refuncionalização de determinadas áreas por meio do processo de criação de novas centralidades estimula a reorientação daqueles que as frequentam, tendo em vista o próprio aumento do preço da terra pelo qual passaram. O espaço urbano é reorganizado, assim como mudam também os que têm a possibilidade de acesso a determinadas localidades – sejam elas centrais ou não.

A discussão sobre o valor atribuído ao espaço se faz necessária na presente pesquisa, pois, como diria Moraes³⁰:

Captar o movimento interno da valorização do espaço, entendendo a lógica que presidiu a execução das construções e dos arranjos locais, seria o objetivo primeiro [de um estudo geográfico]. O outro seria apreender os condicionamentos do resultado de tal processo em diferentes momentos, isto é, as influências da estrutura espaço transformado e produzido com que se defronta uma sociedade numa dada conjuntura histórica (p. 25).

A consolidação de uma nova centralidade no DF e a valorização da área em que está sendo construído o Centro Metropolitano pode caracterizar o surgimento do que E. Costa (2011) denomina como “zona favorecedora da fragmentação articulada do território”, tendo em vista que agrega bairros [RA’s, no caso do Distrito Federal] que sofrem “incipiente processo de valorização, quer seja pelo comércio de abastecimento [ou conjunto de equipamentos públicos] implantado, quer seja por se constituir como novo eixo de expansão urbana para novas elites”.

E. Costa (2011) afirma ainda que as áreas de maior concentração dos setores de serviço, comércio e lazer tendem a atrair também bairros de classe média e alta, devido às vantagens locacionais que apresentam. O autor complementa, ressaltando que “o agrupamento, elevado índice de equipamentos, serviços e a maior presença de infraestrutura urbana, então, denunciam uma qualidade de vida superior a outras áreas da cidade”, o que justifica a elevação do preço da terra como estratégia imobiliária. Assim, têm acesso à terra urbana valorizada aqueles que podem pagar pelo direito de uso da mesma. Para Serpa (2011, p. 102):

As localidades centrais vão funcionar de modo diverso para as diferentes classes sociais, já que estas consomem de maneira distinta os bens e serviços oferecidos pelos diferentes centros e subcentros, seja nas escalas regional, metropolitana ou intraurbana.

Por sua vez, Santos (2003, p. 193) afirma que:

Através da ação sobre as formas, tanto novas como renovadas, o planejamento urbano constitui muitas vezes meramente uma fachada científica para operações capitalistas. A construção de projetos de arranha-céu e de obras públicas de grande escala, por exemplo, implica um grande investimento nas cidades. Estas atividades construtivas, ao mesmo tempo em que implicam a importação de equipamentos, de matéria-prima e de capital, aprofundando a

³⁰Texto mimeografado.

necessidade deste nessas áreas, desencaminham capitais necessários de outras atividades urbanas ou mesmo nacionais.

Toda a área em que será construído o Centro Metropolitano sofre significativa e intensa valorização, ocasionada tanto pelo planejamento urbano recente quanto pelos próprios investimentos do setor público, a partir da implementação de novas estruturas governamentais e redirecionamento de seus gastos para criação/fortalecimento de uma centralidade localizada na região que abrange Taguatinga, Ceilândia e Samambaia. Essa valorização provoca alterações imediatas principalmente nos setores imobiliários, que se atijam com as diversas possibilidades de construção e venda de condomínios fechados e verticalizados, em sua maioria, e cujo público-alvo é composto pela classe média, em localidades antes consideradas periferias do DF. Nesse sentido, como explicita Damiani (2004, p. 311), “as cidades passam a constituir espaços privilegiados da produção mercantil do espaço”, posto que são apropriadas indevidamente para usufruto de uma minoria capaz de pagar pelo acesso a determinadas localidades. Moura (2011, p. 10) acrescenta que:

As práticas recentes das grandes intervenções provocam rupturas, conflitos e impactos territoriais, sociais, políticos, econômicos e ambientais. Impulsionados pela introdução de novos objetos, cada lugar é alvo de um processo de valorização e desvalorização contínua, de diferenciação do espaço a partir da expansão econômica e da produção e reprodução de relações simbólicas.

Isso significa que se o poder público não se valer de instrumentos legalmente previstos como forma de capturar parcialmente esta valorização imobiliária poderá ser desencadeado um processo com forte tendência a desenvolver, cada vez mais, segregação e exclusão social. Isso porque, como já está previsto, os investimentos públicos na área em questão não se pretendem pequenos, tampouco de curto prazo. Conforme forem aplicados, mais investidores imobiliários deles se apropriarão indevidamente para obtenção de benefícios particulares, posto que incorporarão no valor de seus empreendimentos a infraestrutura pública que os cerca.

H. Costa (2011) ressalta que o fato de os instrumentos de planejamento do uso de ocupação do solo serem inutilizados gera, cada vez mais, benefícios aos agentes ligados ao capital fundiário e imobiliário, que, segundo a autora:

Usualmente veem como direito adquirido a possibilidade de realizarem novos empreendimentos nas áreas que consideram mais adequadas aos seus interesses, mesmo que elas contrariem as

diretrizes urbanísticas e de crescimento urbano contidas nos planos de estudos realizados (H.COSTA, 2011).

De fato, o desinteresse em controlar e fiscalizar a ocupação do solo pode, inclusive, impossibilitar que os demais equipamentos previstos para o Centro Metropolitano sejam implantados. Isso porque, como demonstrado, há empreendimentos imobiliários que, desrespeitando determinações legais, se realizam em localidades indevidas, as quais podem ter destinações distintas ou serem reservadas para a instalação de instituições públicas de uso coletivos, como as que estão previstas: bibliotecas, museus, praças, dentre outros. Desse modo, é possível que o discurso do poder público de aproximar a população residente nas proximidades do Centro Metropolitano de equipamentos culturais, por exemplo, não tenha rebatimento territorial, e permaneça apenas como uma promessa.

A descentralização institucional de órgãos ligados à governadoria do Distrito Federal é significativa e já tem provocado muitas consequências espaciais. Entretanto, a descentralização de instituições que garantam o acesso a bens culturais e de provimento do conhecimento também se fazem necessários, haja vista sua inegável e quase exclusiva concentração no Plano Piloto de Brasília. Para que sua implementação ocorra, como previsto, é necessário haver fiscalização e controle da atuação e da ambição de agentes imobiliários.

A maior parcela da população local, entretanto, ainda não pode ser aliada neste processo de fiscalização. Isso porque não tem conhecimento do planejamento já realizado para a área do Centro Metropolitano. De acordo com Marco, representante da Secretaria de Governo do Distrito Federal, as audiências públicas para explicação do projeto à comunidade e prestação de esclarecimentos acerca da Parceria Público-Privada que seria estabelecida para implantação do Centro Administrativo foram realizadas há mais de 9 anos. Deste período aos dias atuais, como foi salientado no decorrer do presente trabalho, o planejamento oficial para o complexo em questão foi alterado, passando a incorporar a implantação de equipamentos urbanos que não estavam previstos anteriormente. Para Moura, a única forma de garantir o sucesso de um projeto, evitando fraudes, alterações em seu conteúdo, e visando sua própria legitimidade seria assegurar o envolvimento social em seu processo de implantação:

São necessários canais de participação e controle social que funcionem desde a concepção dos projetos, sua negociação,

implementação e gestão do uso, para que possam ser discutidas as verdadeiras prioridades, consideradas as especificidades dos interesses de cada comunidade, e garantida a possibilidade de total transparência na gestão dos recursos (MOURA, 2011, p. 27).

Portanto, o desconhecimento de grande parcela da sociedade com relação à proposta atualmente em vigor do Centro Metropolitano dificulta a cobrança de que o poder público realize efetivas e incessantes fiscalizações de apropriações indevidas de seus investimentos por agentes imobiliários, bem como do início das obras dos prometidos museus, bibliotecas, e demais espaços públicos de lazer e convivência social também previstos. Em síntese: a área em estudo se valoriza, empreendimentos imobiliários surgem e se multiplicam rapidamente, a fiscalização pública e social não se efetiva. Este quadro configura o momento atual e evidencia certas consequências já perceptíveis da implantação do novo complexo distrital.

4.3. IMPACTOS DO CENTRO METROPOLITANO NO SISTEMA VIÁRIO DISTRITAL: DE SOLUÇÃO PARA UM PROBLEMA A UM PROBLEMA AINDA SEM SOLUÇÃO

Como destacado em capítulos anteriores, uma das principais argumentações presentes no discurso do poder público para justificar a necessidade de se implantar o Centro Metropolitano do Distrito Federal foi relacionada aos problemas de trânsito da capital federal, tais quais os frequentes e longos congestionamentos formados entre as Regiões Administrativas e o Plano Piloto de Brasília.

Dantas (2011) destaca que boa parte destes problemas deve-se à histórica falta de planejamento eficiente e de medidas eficazes relativas à ampliação e adequação da malha viária e ao provimento e oferta adequada de transporte público à população. Estas questões se agravaram ainda mais com a crescente expansão urbana distrital e o consequente aumento do número de automóveis do quadrilátero central brasileiro.

Segundo o autor, “o processo de urbanização desgovernado e descontrolado [do Distrito Federal] não foi acompanhado de políticas eficientes de transporte público, e o sistema viário existente não foi planejado para suportar a crescente frota” (DANTAS, 2011, p. 11). O autor destaca ainda que, em geral, as medidas políticas que são tomadas

para minimizar estes problemas têm efeito apenas em curto prazo, configurando um planejamento ineficiente e inadequado.

A este mesmo respeito, Paviani (2008) acrescenta que:

A urbanização, o incremento populacional e a falta de planejamento urbano acabaram com a regularidade do fluxo, a fluidez e a paz no trânsito [em Brasília]. O passar dos anos, a entrada de novos automóveis, a falta de frotas de ônibus e a diminuição das linhas e equipamento da TCB (Transporte Coletivo de Brasília) agravaram o ir e vir.

O complexo administrativo do governo distrital, que está em processo de construção na área do Centro Metropolitano, é apontado como uma das principais apostas do poder público para a minimização destes problemas. Isso porque ele seria capaz de redirecionar parte dos intensos fluxos de veículos que se dirigem ao centro da capital diariamente, possibilitando melhorias do tráfego e impedindo a formação dos expressivos congestionamentos que são presenciados atualmente.

Essa aposta no poder do Centro Administrativo de redirecionar fluxos se deve ao fato de que ele inverterá o sentido do destino daqueles que trabalham na maioria das secretarias de governo e órgãos distritais – a serem realocados do Plano Piloto –, bem como da população que procura estas mesmas instituições para atendimentos diversos. Isso significa que as apostas no ganho para a mobilidade distrital são grandes com a implantação do novo complexo administrativo governamental, considerando a expectativa de redução da quantidade de indivíduos que diariamente se desloca à capital Federal.

Entretanto, a simples confiança no fato de que muitos dos problemas de trânsito do Distrito Federal se amenizarão com o início do funcionamento do Centro Administrativo não é suficiente. É necessário que haja, concomitantemente ao projeto de implantação do Centro Metropolitano, medidas eficientes e transformadoras na melhoria e no incentivo ao uso de transportes públicos coletivos e também na própria malha viária distrital, em especial nas vias diretas de ligação entre Taguatinga, Ceilândia e Samambaia com o próprio Plano Piloto de Brasília. Isso porque a falta de ações intervencionistas no trânsito capazes de acompanhar esta realocação institucional pode provocar apenas a inversão do sentido dos congestionamentos, não minimizá-los, como pretendido no discurso do poder público.

São vários os documentos oficiais que fazem referência a possíveis medidas a serem tomadas para possibilitar a fluidez do trânsito em direção ao Centro Metropolitano do Distrito Federal, viabilizando sua melhor acessibilidade. Dentre eles, destaca-se o próprio EIA-RIMA do complexo. Nele, é possível verificar a previsão de inúmeras ações planejadas para impedir a ocorrência futura de problemas de trânsito tanto a nível local quanto regional quando da consolidação do Centro Administrativo e dos demais objetos geográficos com instalação também prevista no Centro Metropolitano.

Entre estas ações encontra-se a construção de um Túnel que ligaria o centro da Região Administrativa de Taguatinga ao viaduto da QNL, já próximo ao novo complexo administrativo do governo. Esta opção intervencionista deve-se ao fato de o número de carros que diariamente circulam no centro de Taguatinga ser estimado em 60 mil, dos quais mais de 60% estão apenas de passagem no local. De acordo com o Governo do Distrito Federal, “a construção evitará a retenção de veículos nos semáforos do Centro de Taguatinga, e as vias marginais darão acesso às Avenidas Comerciais e Samdú Sul e Norte³¹”.

O contrato para a construção do túnel, que terá cerca de 830 metros, já fora assinado com a Caixa Econômica Federal, e custará, aproximadamente, R\$260.000.000,00 (duzentos e sessenta milhões de reais) (ARAÚJO, 2013). O edital que define as empresas que poderão disputar a licitação foi lançado em setembro de 2013. A previsão do governo é que a obra seja concluída no segundo semestre de 2017.

Há uma medida que também influencia diretamente na fluidez do trânsito na chegada a Taguatinga e, conseqüentemente, ao Centro Metropolitano, que já fora concretizada, qual seja: a criação da chamada “linha verde” na DF 085, também conhecida como via EPTG – Estrada Parque Taguatinga. Essa iniciativa se constituiu na ampliação das vias marginais da EPTG, de modo a facilitar o acesso aos lotes que lhe são adjacentes, e na construção de um corredor exclusivo para ônibus, localizado no canteiro central da avenida.

³¹Informações do Portal Eletrônico do Governo do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.df.gov.br/noticias/item/8783-edital-para-constru%C3%A7%C3%A3o-de-t%C3%BAnel-em-taguatinga-%C3%A9-lan%C3%A7ado.html>> Acesso em 14 de outubro de 2013.

Todavia, os efeitos desta iniciativa não são plenamente notados ainda, tendo em vista o afunilamento da via na chegada ao centro de Taguatinga, devido à redução no número de faixas transitáveis – de quatro para duas –, gerando engarrafamentos constantes na RA. Entretanto, estes últimos podem ter como solução a própria construção do túnel previsto para a área central de Taguatinga.

Outra grande proposta de intervenção na malha viária do Distrito Federal é a construção de uma terceira pista na Via Estrutural, denominada oficialmente “Estrada Parque Ceilândia”. Correspondente à rodovia DF 095, é formada por seis vias, das quais três se direcionam para a região central de Brasília e outras três para Taguatinga.

Atualmente, esta rodovia é a principal responsável por ligar Taguatinga Norte, Ceilândia, Brazlândia, e o município goiano de Águas Lindas ao Plano Piloto de Brasília. Devido ao intenso fluxo de veículos que se dirige diariamente destas RA’s e do referido município ao centro da capital brasileira, nos horários considerados “de pico”, o sentido da via é um só: das 6:00 às 9:00, se direciona a Brasília e das 17:30 às 19:30 opera no sentido Taguatinga.

Este fato peculiar dificulta o trânsito de veículos no sentido Plano Piloto–Taguatinga pela manhã, bem como no sentido inverso durante a tarde. Com a transferência de secretarias e demais órgãos governamentais de Brasília para o novo Centro Administrativo, a sobrecarga do tráfego na EPTG – Paralela à Via Estrutural – se faria inevitável, tendo em vista o redirecionamento do fluxo de veículos no Distrito Federal com a implantação do Centro Metropolitano.

Problemas como este já eram notados quando da transferência provisória da sede governamental para o “Buritinga”, no governo de José Roberto Arruda. Na ocasião, de acordo com jornalista Goulart (2010):

A maioria dos secretários e equipes permanecia no Centro Administrativo por até três horas, entre 14h30 e 16h45. Quando mais se aproximada das 17h, mais aumentava a ansiedade por deixar o Buritinga. Isso porque a Via Estrutural fecha às 17h15. Perder a hora depois do fechamento no sentido a Brasília significava encarar os engarrafamentos na Estrada Parque Taguatinga (EPTG). “Era assim todo dia, a não ser que tivesse alguma reunião até mais tarde. Virava uma correria só”, admite um assessor [governamental].

Na tentativa de minimizar este futuro problema, propôs-se a construção de uma terceira via, paralela às faixas já existentes, pra possibilitar o trânsito nos dois sentidos

(Plano Piloto – Taguatinga e vice-versa), de modo ininterrupto. Entretanto, esta proposta ainda não saiu do plano das ideias, tampouco foi posta no papel. Tais fatos demonstram que sua provável efetivação ainda se mostra incerta.

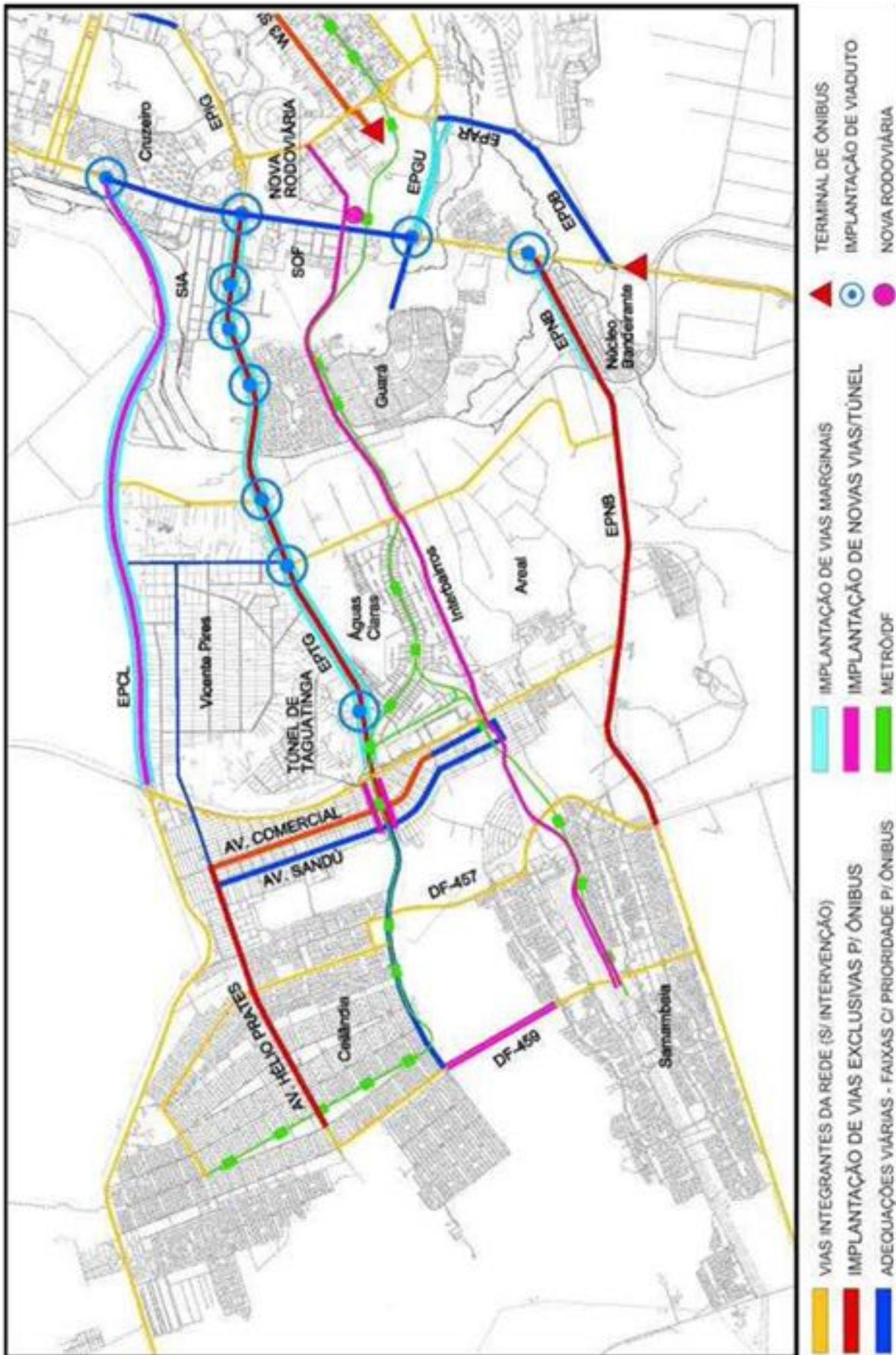


Figura 21. Projetos e programas futuros para o sistema viário do Distrito Federal. Fonte: Terracap, 2010.

Medidas de caráter mais local, especificamente na área destinada à implantação do Centro Metropolitano, também foram planejadas. Em entrevista concedida na manhã do dia 18 de outubro de 2013, Anna Claudia Pereira – representante do Consórcio vencedor da licitação para construção do Centro Administrativo – prestou esclarecimentos acerca do andamento das obras, bem como da infraestrutura viária prevista com a implantação do novo complexo governamental. Durante a entrevista, a representante afirmou que, muito embora haja planejamento de intervenções viárias, estes serão apenas de caráter mitigador, com data de implantação ainda não definida.

Dentre estas medidas, encontra-se a criação da Via Parque JK, que trabalharia para conectar a Via de Ligação Ceilândia-Samambaia – denominada DF 459, implantada recentemente – à Via de Ligação Taguatinga-Samambaia, já pré-existente. Esta nova via estaria paralela à chamada Elmo Serejo, que se caracteriza como continuidade da EPTG. Sua localização, mais específica, seria no limite do Centro Metropolitano com a ARIE JK.

De acordo com o EIA-RIMA do Centro Metropolitano:

Esta via foi projetada com 3 (três) faixas de por sentido, em pistas separadas por um canteiro central de 15 metros de largura e interseção com as vias locais do Centro Administrativo em nível, em rotatórias com raio interno de 15m. Esta via terá extensão total de 2.880m (2,88 km) (TERRACAP, 2010, p. 22).

Destaca-se, entretanto, que não há previsão para o início da obra que implantará a Via Parque JK, tampouco há evidências – documentos oficiais, processo licitatório, ou mesmo o projeto finalizado – que assegurem a futura efetivação da construção da referida avenida.

Há também, por parte do poder público, a intenção de se alargar a via Elmo Serejo, atualmente considerada o principal acesso à área do Centro Metropolitano do Distrito Federal. Esta intervenção seria realizada com o propósito de melhorar a fluidez do trânsito local e possibilitar acesso mais facilitado às dependências do próprio Centro Metropolitano. O alargamento seria constituído da construção de uma terceira faixa de circulação de veículos em ambos os sentidos da avenida.

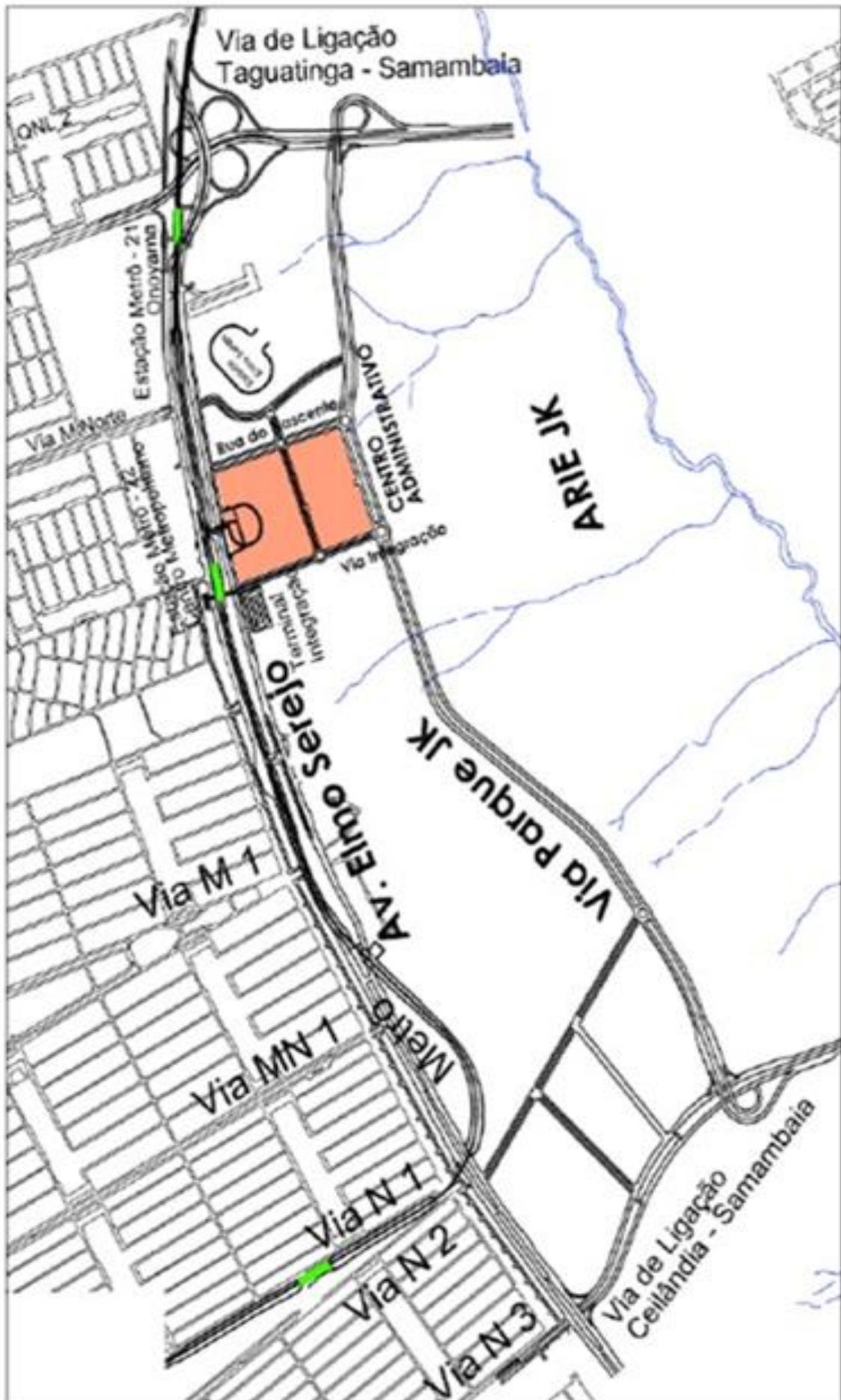


Figura 22. Sistema Viário Proposto para o Futuro Centro Administrativo do DF. Fonte: Terracap, 2010.

Apesar destes dois planejamentos previstos – criação da via Parque JK e ampliação da Elmo Serejo – serem apontados pelo poder público como possíveis soluções na melhoria do trânsito em escala local, é reconhecido, ao mesmo tempo, que tais medidas, assim como as prováveis intervenções nos retornos rebaixados das avenidas – necessários e existentes devido à linha do metrô, no canteiro central da Elmo Serejo – “irão continuar apresentando sérios problemas de capacidade de escoamento de tráfego” (TERRACAP, 2010, p. 78). A Terracap acrescenta, ainda, que:

[...] A proposta de adequação nos retornos de acesso ao Centro Administrativo precisa ser avaliada melhor do ponto de vista do projeto e de cálculo de capacidade de tráfego. [...] Em função das restrições físicas e operacionais da Av. Elmo Serejo é fato que o acesso principal e com maior capacidade de absorver o tráfego gerado pelo empreendimento será pela via Parque JK e suas interseções em desnível (2010, p. 78).

Somam-se a estes problemas que já estão previstos questões institucionais conflituosas no cálculo aproximado da população fixa e flutuante quando da concretização do Centro Metropolitano. Isso demonstra, por parte das autoridades responsáveis pelo projeto, a falta de planejamento adequado e eficiente no que se refere à minimização dos impactos de trânsito que certamente serão causados com a implantação do Centro Metropolitano, mesmo considerando que esta ocorrerá de modo gradativo. O Próprio EIA-RIMA do projeto reconhece que não fora realizado ainda um estudo aceitável que avalie qual será a ordem da atração populacional diária a ser exercida pelo complexo em questão:

A estimativa da população flutuante não é suficiente para estimar o tráfego que irá impactar o sistema viário da área de influência do Centro Metropolitano. Isso porque cada nova atividade a ser considerada no Centro Metropolitano irá resultar em viagens produzidas e atraídas. [...] Neste contexto, o Estudo de Tráfego realizado pela ALTRAN TC/BR [único a fazer estimativas até o momento] precisa ser complementado, para uma avaliação mais pormenorizada do impacto de tráfego a ser gerado pelo empreendimento (TERRACAP, 2010, p. 81).

Reconhece-se que a existência de estações do Metrô-DF nas proximidades do Centro Metropolitano é de significativa contribuição no que se refere à garantia de condições para o deslocamento populacional e consequente acesso às dependências do empreendimento, em especial, ao Centro Administrativo e ao Campus da UnB em Ceilândia. Entretanto, apenas a presença do Metrô não pode ser considerada como um elemento capaz de, sozinho, prevenir futuros problemas de trânsito a nível local,

regional e mesmo metropolitano, que certamente serão causados com a provável consolidação desta potencial nova centralidade distrital; tampouco é suficiente planejar ações imprecisas e reconhecidas como ineficientes, mesmo antes de sua própria implantação. Destaca-se ainda que apenas a realização de simples medidas mitigadoras, que ainda nem se encontram em processo de implantação, também não são o bastante. É essencial a realização de um planejamento capaz de realizar alterações efetivas no trânsito a nível distrital, não apenas local.

Ademais, faz-se preciso salientar que todas ações até agora projetadas estão pautadas apenas na implantação de novas vias e alargamento de outras, o que, inevitavelmente, incentiva a utilização de automóveis privados no deslocamento de indivíduos por entre o Distrito Federal e municípios que lhe são vizinhos. Deste modo, o poder público atua provocando a criação de novos congestionamentos, não os solucionando. Para que o Centro Metropolitano não gere apenas a inversão de sentido dos problemas de trânsito causados por intensos fluxos de veículos, é preciso investir além das medidas já previstas, considerando que estas se configurariam em soluções pontuais e, em longo prazo, ineficazes.

São necessárias ações maiores e investimentos que preparem a cidade não apenas para o uso de transportes individuais, mas que sejam capazes de estimular o uso do coletivo. Caso estas mudanças estruturais no transporte distrital não se efetivem, a justificativa utilizada pelo discurso do poder público de que a implantação deste novo complexo institucional poderá minimizar os problemas de tráfego hoje existentes se transfigurará apenas em argumentação para apontar a ineficiência política na criação de uma nova centralidade causadora de mais transtornos no trânsito do Distrito Federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para se compreender a produção de uma nova centralidade urbana, enquanto processo espacial, foi necessário, primeiramente entender a natureza do próprio espaço. Compreende-se que o espaço é produto social, e o tempo lhe é imanente. Sua natureza não muda, permanece, mas seu conteúdo se transforma ininterruptamente. Isso porque as relações sociais mudam com o tempo, e, na produção do espaço, lhe dão novos significados. São essas mudanças nas relações que criam também novos processos, tais quais a (des)centralização.

Historicamente, a urbanização do Distrito Federal se deu de modo polinucleado, no qual várias aglomerações urbanas se formaram em torno do núcleo principal: o Plano Piloto de Brasília. Ao final da década de 1990, tais núcleos passaram a constituir a RIDE-DF. As implicações científicas e legais da instituição desta nova regionalização envolvem, inclusive, certa confusão conceitual quanto à classificação do espaço metropolitano em que se insere o Distrito Federal. No presente trabalho, a partir de análises teóricas já existentes, considerou-se que o quadrilátero central brasileiro e seus territórios vizinhos podem formar uma “aglomeração urbana de caráter metropolitano”, haja vista a dinâmica metropolitana na qual estão envoltos e as legislações nacionais em vigor..

Taguatinga, Ceilândia e Samambaia, localizadas a cerca de 26 km da capital federal, por muito, se constituíram enquanto Regiões Administrativas marginalizadas neste cenário metropolitano. Entretanto, o tempo e as relações sociais que produzem espaço se encarregaram de promover mudanças, tal qual a inserção destas Regiões Administrativas na categoria de subcentralidades metropolitanas.

O fato de o Plano Piloto ter sido criado para ser a capital do país, e por isso abrigar inúmeras instituições da máquina administrativa federal e equipamentos públicos para fins culturais e educacionais despertou no Governo do Distrito Federal o interesse de elaborar propostas para desconcentrar dessa região a máquina pública distrital e descentralizar museus, bibliotecas, centros de formação superior, dentre outros. Tal interesse se desdobrou em proposta efetiva, o que desencadeou a criação legal do Centro Metropolitano do Distrito Federal

Desde a elaboração do primeiro projeto para um novo Centro Metropolitano, em 1992, foi escolhida uma região situada na intersecção das RA's Taguatinga, Ceilândia e Samambaia para a implantação do complexo. Desde então, o governo distrital elencou algumas razões para justificar a área escolhida, argumentando: sua localização territorial estratégica, o destaque que estas Regiões Administrativas passaram a exercer frente à rede urbana que compõem, os planejamentos urbanos para elas já estabelecidos, sua importância para o território distrital e o expressivo contingente populacional que possuem.

Somam-se a estes fatores a informação de que a maioria dos trabalhadores do governo do Distrito Federal reside nessas 3 Regiões e localidades próximas, o que configura um conjunto de questões identificadas na pesquisa que desencadearam a criação e gradativa implantação do Centro Metropolitano do Distrito Federal, grande aposta para se tornar a nova centralidade urbana da metrópole em questão. A expectativa, principalmente do poder público, é que esta iniciativa seja capaz de promover o desenvolvimento local e regional, de aproximar os órgãos da administração pública da população e de garantir o acesso mais facilitado a equipamentos culturais, de aquisição conhecimento e também de lazer.

A proposta deste novo complexo distrital envolve a criação do Centro Administrativo, que reunirá boa parte das instituições ligadas à administração pública do governo do Distrito Federal, a implantação do campus da UnB, a criação de parques urbanos, a criação de quadras destinadas à habitação, a implantação de complexos de lazer, de bibliotecas públicas e museus.

Por todas as características que possui e por todos os equipamentos que estão com instalação prevista para suas delimitações, a proposta de criação deste novo complexo urbano certamente promoverá mudanças nas dinâmicas espaciais que ali se desenvolvem – a exemplo do que ocorreu com a implantação do Centro Administrativo da Bahia, em Salvador, e da Cidade Administrativa de Minas Gerais, em Belo Horizonte –, muitas das quais já são perceptíveis atualmente.

É reconhecido que a definição de uma nova área central, como pretendido para aquela que abrigará o Centro Metropolitano do Distrito Federal, não se faz irracionalmente, tampouco ao acaso. De fato, ela segue uma estratégia, uma lógica, de

modo a promover o alcance de objetivos específicos. Tais objetivos podem estar ou não explícitos no discurso defensor da proposta de se criar uma nova centralidade urbana por meio da implantação de um grande empreendimento.

Este discurso, por sua vez, carregado de interesses previamente estabelecidos, tem grande potencial para produzir aceitação social do projeto a ser implantado. Isso porque se fundamenta nas próprias possibilidades que o empreendimento a ser efetivado poderá gerar, tal qual a promoção de um maior desenvolvimento e crescimento regional, como prometido com a instalação do novo complexo distrital.

A criação de uma nova centralidade inevitavelmente acarreta consequências espaciais, modificando fluxos, atraindo a instalação de novos fixos, valorizando áreas, criando novas oportunidades. Torna-se possível devido aos investimentos que ali se realizam, os quais, em geral, são primeiramente efetivados pelo poder público e apropriados indevidamente por agentes imobiliários. Esta apropriação, por sua vez, possibilita que o poder privado, se beneficiando da infraestrutura pública implantada, realize seus próprios investimentos.

O início da implantação dos equipamentos públicos previstos para o Centro Metropolitano já tem gerado significativos impactos espaciais, bem como tem possibilitado a previsão de outros, dentre os quais, destacam-se: valorização imobiliária, apropriação privada indevida dos investimentos públicos em infraestrutura, alteração imprópria e ilegal do uso do solo em determinadas localidades, verticalização, segregação e gentrificação, agravamento dos problemas de trânsito e necessidade de repensar as possibilidades de acesso local.

Muitas destas consequências identificadas são exemplos de processos que deveriam ser evitados ou monitorados pela fiscalização por parte do poder público, o que não tem ocorrido, efetivamente, na área em questão, muito embora a legislação urbana brasileira disponha de instrumentos para tanto. A população, em sua maioria, não pode ser aliada no processo de monitoramento e fiscalização, de modo a denunciar possíveis irregularidades existentes. Isso porque não tem sequer conhecimento do planejamento realizado para a localidade, tampouco possui informações dos equipamentos públicos urbanos cuja instalação está prevista para o Centro Metropolitano.

Compreende-se, portanto, que, a despeito do discurso do poder público aqui analisado, as ações que giram em torno da implantação do Centro Metropolitano têm revelado questões e consequências explícitas neste mesmo discurso, seja por falta de transparência ou mesmo por imprevisibilidade.

Outros impactos, por certo, serão identificados mais adiante, os quais ainda não puderam ser previstos ou verificados, considerando que ainda não houve a completa implantação do Centro Metropolitano, tampouco sua firmação enquanto nova centralidade distrital. Essa imprevisibilidade também decorre do fato de que ações podem ser desenvolvidas com vistas ao alcance de um objetivo por parte do poder público e de outros agentes produtores do espaço – como os agentes imobiliários –, mas que o seu resultado pode não ser o esperado tanto por eles quanto por outros agentes, como a própria população.

Por se tratar de um processo de implantação de um Grande Projeto Urbano ainda não concluído, muitas são as possibilidades futuras de novas pesquisas que se dediquem a tratar desta temática, de modo a aprimorar as reflexões expostas neste trabalho, que não esgota em si próprio o tema tratado. É necessário que outros estudos continuem acompanhando, fiscalizando, e prosseguindo com investigações acerca dos processos que o Centro Metropolitano poderá desencadear futuramente, de modo a verificar se este complexo poderá, de fato, desencadear a criação de uma nova centralidade metropolitana, bem como se o projeto inicial para ele definido será realmente efetivado. Afinal, a compreensão de processos espaciais se torna possível apenas se estes forem analisados temporalmente. Por certo, a implantação do Centro Metropolitano ainda muito revelará, possibilitando que novos trabalhos investigativos avancem nos estudos referentes às suas consequências e rebatimentos espaciais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANDRADE, M. E. M. C. ; Martins, V. A. . *Parcerias Público Privadas no Setor Rodoviário: um estudo de caso da PPP MG 050*. In: Congresso Brasileiro de Rodovias e Concessões, 2011, Foz do Iguaçu. Congresso Brasileiro de Rodovias e Concessões, 2011.

ARAÚJO, Saulo. *Governo assina contrato que garante túnel no centro de Taguatinga*. Correio Braziliense. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2013/06/28/interna_cidadesdf_373894/governo-assina-contrato-que-garante-tunel-no-centro-de-taguatinga.shtml

AZEVEDO, Michelle Conceição Marcelino de. *Planejamento Urbano de Salvador: a Avenida Paralela e o CAB*. Dissertação (Mestrado) Universidade Católica de Salvador. Superintendência de Pesquisa e Pós Graduação. Mestrado em Planejamento Territorial e Desenvolvimento Social. Salvador, 2012, 106 f.

BAHIA. Governo do Estado. *Projeto CAB: relatório preliminar*. Salvador: IURAM, 1978. 86p.

BORDO, Adilson Aparecido. *Os eixos de desenvolvimento e a estruturação urbano-industrial do estado de São Paulo, Brasil*. Scripta Nova, Barcelona, v. 9, n. 194(79), ago., 2005. 17 p.

BORTOLETO, E. M. *A implantação de grandes hidrelétricas: desenvolvimento, discurso e impactos*. Revista Geografares, Vitória, n. 2, jun. 2001.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Relatório Anual Comissão de Localização da Nova Capital Federal*, 1955. Disponível em:<<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/3123>>

_____. Câmara dos Deputados. *Relatório Anual: comissão de localização da Nova Capital Federal*, 1955.

_____. Constituição (1967). *Emenda Constitucional nº 01 de 17 de Outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967*. In: Constituição da República Federativa do Brasil de 1967.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF, Senado, 1998.

_____. *Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil*. 1891.

_____. *Decreto-Lei nº 4.366, de 9 de setembro de 2002*. Regulamenta a Lei Complementar nº 112, de 19 de setembro de 2001, que autoriza o Poder Executivo a criar a Região Administrativa Integrada de Desenvolvimento do Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA e instituir o Programa Especial de Desenvolvimento do Pólo Petrolina/PE e Juazeiro/BA, e dá outras providências. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, Seção 01, 10 de setembro de 2002, p. 04.

_____. *Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, 1ª Edição.

_____. *Lei Complementar nº 14, de 8 de junho de 1973*. Estabelece as regiões metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Diário Oficial da República Federativa do Brasil, Brasília, Seção 01, 11 de julho de 1973, p. 5585.

_____. *Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004*. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Brasília, 2004.

_____. Senado Federal. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, 1988.

CAIADO, Maria Célia Silva. *Estruturação intra-urbana e respostas sociodemográficas: a diferenciação socioespacial da população na região do Distrito Federal e Entorno*. Campinas: NEPO/UNICAMP, 2006. 168 p.

CAMPOS, Neio; KRAHL, Mara Flora Lottici. *Territorialidade: elo entre o espaço rural e o espaço urbano*. In: Território, Ambiente e políticas Públicas espaciais. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *A cidade*. 9ª edição. São Paulo: Contexto, 2011.

_____. *Espaço-tempo na metrópole: a fragmentação da vida cotidiana*. São Paulo: contexto, 2001.

CARRERAS, Carles. *Da cidade industrial à cidade dos consumidores: reflexões teóricas para debater*. In.: CARLOS, Ana Fani Alessandri; CARRERAS, Carles (orgs.). Urbanização e Mundialização: estudos sobre a metrópole. São Paulo: Contexto, 2005.

CASTELLS, Manuel. *A Questão Urbana*. Tradução [1983]. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2000.

CASTRO, Pedro Jorge de (org). *Missão Cruls: uma trajetória para o futuro*. Brasília: Editora Animatógrafo, 2010. 224p.

CATALÃO, Igor de França. *Brasília: metropolização e espaço vivido: práticas espaciais e vida cotidiana na periferia goiana da metrópole*. Dissertação (Mestrado).

Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Faculdade de Ciências e Tecnologias. Presidente Prudente: [s.n], 2008.

CAVALCANTE, Cláudia Varizo. *Formação e transformação da centralidade intraurbana em Brasília*. 2009. 196 f. (Dissertação). Mestrado em Geografia – Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

CIDADE, Lucia Cony Faria. *Acumulação flexível e gestão do território no Distrito Federal*. In.: PAVIANI, Aldo (org.). *Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania*. Brasília: Editora da UnB, 1999 (coleção Brasília).

CORRÊA, Roberto Lobato. *O espaço urbano*. São Paulo: editora Ática, 2002.

_____. *Trajéórias geográficas*. 4ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

COSTA, Everaldo B. *Geografia urbana aplicada: possibilidades, utopias e metodologia*. Anais do XII Simpósio Nacional de Geografia Urbana(IGC-UFMG), Belo Horizonte, 2011.

COSTA, Graciete Guerra da; MEDEIROS, Valério Augusto Soares de. *A Cartografia do Distrito Federal*. Arquivos do Museu de Historia Natural, v. XX, p. 143, 2011.

COSTA, Heloísa Soares de Moura. *Grandes projetos de infraestrutura urbana e valorização imobiliária: notas a partir da experiência recente do Vetor Norte de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Gesta/FAFICH/UFMG, 2011 (Texto para site de pesquisa).

Disponível em:

<http://conflitosambientaismg.icc.ufmg.br/geral/anexos/txt_analitico/Grandes_projetos_de_Infraestrutura_urbana_e_valorizacao_imobiliaria_Vetor_Norte_de_BH.pdf>

CRULS, Luiz. *Relatório da Comissão Exploradora do Planalto Central: relatório Cruls*. Edição especial do Centenário da Missão Cruls. Brasília: Codeplan, 1992. 396p.

DAMIANI, Amélia L. *Urbanização crítica e produção do espaço*. Revista Cidades. Vol. 6, nº10, p. 307-340, 2004.

DANTAS, André Gustavo Martins de Freitas. *O sistema viário de Brasília e os problemas da integração de um novo bairro na cidade: o Ecovila Setor Noroeste*. Revista Geográfica de América Central, v. 2, p. 47, 2011.

DISTRITO FEDERAL (BRASIL). [Lei Orgânica (1993)]. *Lei Organiza do Distrito Federal*. Brasília, 1993.

_____. CODEPLAN. *Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – Ceilândia*. Brasília, maio de 2011.

_____. CODEPLAN. *Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – Taguatinga*. Brasília, maio de 2011.

_____. CODEPLAN. *Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios – Samambaia*. Brasília, maio de 2011.

_____. Governo do Distrito Federal. Secretaria de Estado de Desenvolvimento de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal. *Plano Diretor de Ordenamento Territorial – Documento técnico*. Brasília, novembro de 2009.

_____. Lei Complementar nº 370, de 2 de março de 2001 – *aprova o Plano Diretor Local da Região Administrativa de Samambaia – RA XII - DF*.

_____. Lei Complementar nº 314, de 1º de setembro de 2001. *aprova o Plano Diretor Local da Região Administrativa de CEILÂNDIA – RA IX - DF*.

_____. Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009: *aprova a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal*. Brasília, 2009.

_____. Lei Complementar nº 90, de 11 de março de 1998 – *aprova o Plano Diretor Local da Região Administrativa de Taguatinga – RA III - DF*.

_____. Lei nº 4.034, de 23 de outubro de 2007. *Dispõe sobre a mudança do local para a instalação do Complexo Administrativo do Governo do Distrito Federal e dá outras providências*. Brasília, 2007.

_____. *Plano Diretor de Ordenamento Territorial: Documento Técnico*. Brasília, 1997.

_____. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. *Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - Documento Técnico – Versão Final – Novembro/ 2009*.

_____. Secretaria de Obras do Distrito Federal e CENTRAD – Consórcio do Centro Administrativo do Distrito Federal. *Memorial descritivo da evolução do projeto do Centro Administrativo do Distrito Federal*. Brasília, 2013.

_____. Tribunal de Contas do Distrito Federal. Processo 2452/2008. *Outorga de Parceria Público-Privada, na modalidade administrativa, para a construção, operação e manutenção do Centro Administrativo do Distrito Federal, destinado à utilização por órgãos e entidades da administração direta e indireta integrantes da estrutura do Governo do Distrito Federal*. Pelo prosseguimento do certame e determinações. Brasília, 2008.

DOLLFUS, Olivier. *O espaço geográfico*. São Paulo: Saber Atual, 1972.

FARIAS, Yara da Silva. *Migrantes no Distrito Federal: Quem são? De onde vem? Por que vem?* Disponível em: <http://www.csem.org.br/2008/yara_da_silva_farias_migrantes_no_distrito_federal.pdf>, 2009.

FERREIRA, Ignez Costa Barbosa. *Brasília: mitos e contradições na história de Brasília*. In: PAVIANI, Aldo [Et. Al.]. *Brasília 50 anos: da capital à metrópole*. Brasília: Editora UnB, 2010.

_____. O processo de urbanização e a produção do espaço metropolitano de Brasília. In.: PAVIANI, Aldo (org). *Brasília, Ideologia e realidade: o espaço urbano em questão*. São Paulo: Editora Projeto, 1985.

GOMES, Paulo César da Costa. *A Condição Urbana: ensaios de geopolítica da cidade*. Rio de Janeiro: Bertrand, 2010.

GOULART, Guilherme. *Hoje o Buritinga é uma imagem apagada da força do governo*. Correio Braziliense. Disponível em: http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2010/02/22/interna_cidadesdf_175000/index.shtml

GUERRA, Daniel Valladares Póvoa. *A construção da Cidade Administrativa de Minas Gerais: seus impactos para a Região de Venda Nova com ênfase na valorização imobiliária*. (MONOGRAFIA). Departamento de Ciências Econômicas da UFMG. Belo Horizonte, 2010. 55f.

GUIA, George Alex da ; CIDADE, Lúcia Cony . *Segregação residencial e reprodução das desigualdades socioespaciais no aglomerado urbano de Brasília*. Cadernos Metrópole (PUCSP), v. 12, p. 145-168, 2010.

HAESBAERT, Rogério. *O mito da Desterritorialização: do fim dos territórios à multiterritorialidade*. 5ª edição. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estimativas da população residente nos municípios brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2013*. Disponível em: ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2013/estimativa_2013_dou.pdf>

KONDER, Leandro. *O que é dialética*. 25ª edição. Editora brasiliense, 1981.

LEFEBVRE, Henry. *Espaço e política*. Tradução Margarida Maria de Andrade e Sérgio Martins. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 5ª Ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MENDES, Manuel P. *Meu Testemunho de Brasília*. Brasília: Horizonte, 1978. 240 p.

MINAS GERAIS (BRASIL). *A Cidade Administrativa em números*. 2013a. Disponível em: <http://www.mg.gov.br/governomg/portal/c/governomg/governo/12340-cidade-administrativa/515673-a-cidade-administrativa-em-numeros/5794/5040>

MINAS GERAIS (BRASIL). *Cidade Administrativa: os objetivos da construção*. 2013b. Disponível em: <http://www.mg.gov.br/governomg/portal/c/governomg/governo/12340-cidade-administrativa/515649-cidade-administrativa-os-objetivos-da-construcao/5794/5040>

MIRAGAYA, Júlio. *Emprego no setor público no Distrito Federal: local de trabalho e de moradia dos servidores federais e do DF*. CODEPLAN. Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 20013.

MORAES, Antônio Carlos de Robert. *Geografia, interdisciplinaridade e metodologia*. Mimeografado. s.n.t. Disponível em: <<https://docs.google.com/file/d/0B6oPLnXRkMRkOTAzMWRmMGMtM2UwOC00ZTBILTkyYWQtYTkzNDQ5YzUzYzEy/edit>>

MORAES, Antônio Carlos de Robert; COSTA, Wanderley Messias. *Geografia Crítica: a valorização do espaço*. 2ª Ed. São Paulo, editora Hucitec, 1987.

MOREIRA, Ruy. *Pensar e Ser em Geografia: ensaios de história, epistemologia e ontologia do espaço geográfico*. São Paulo: Ed. Contexto, 2007.

MOURA, Rosa. *Grandes projetos urbanos e planejamento territorial*. Boletim Campineiro de Geografia, v. 01, n.01., 2011.

OLIVEIRA JR. Gilberto Alves de. *Novas expressões de centralidade e (re)produção do espaço urbano em cidades médias: o Jequitibá Plaza Shopping em Itabuna – BA*. 383p., 287 mm. (UnB – IH – GEA , Mestrado em Geografia, 2008).

PAVIANI, Aldo. A construção injusta do espaço urbano. In.: PAVIANI, Aldo (org.). *A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília*. Brasília: editora da Universidade de Brasília, 1998 (coleção Brasília).

_____. *A realidade da metrópole: mudança ou transformação na cidade?* In.: PAVIANI, Aldo (org.). Brasília: moradia e exclusão. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1996 (coleção Brasília).

_____. *Brasília: a metrópole em crise – ensaios sobre urbanização*. Brasília: Editora UnB, 1989.

_____. Caos no trânsito urbano do Distrito Federal. *Minha Cidade*, São Paulo, ano 08, nº. 096.01, Vitruvius, jul. 2008 <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/08.096/1886>>.

_____. *Crescimento urbano – questões em escala intra-metropolitana*. In: ENCONTRO NACIONAL DE ESTUDOS SOBRE CRESCIMENTO URBANO, 1., 1987, Recife. *Anais...* Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1987. P. 27-32.

PAVIANI, Aldo; BARBOSA, Ignez Costa. *Migração: problema e crescimento urbano no Distrito Federal Brasileiro*. Boletim Geográfico. nº235. Ano 32. Jul/ago de 1973.

QUINTO JR., Luiz de Pinedo; IWAKAMI, Luiza Noomi. O canteiro de obras da cidade planejada e o fator de aglomeração. In.: PAVIANI, Aldo (org.). *A conquista da Cidade: movimentos Populares em Brasília*. 2ª edição. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998. (Coleção Brasília).

RESENDE, Mara. Movimentos de moradores: a experiência dos inquilinos de Ceilândia. In.: PAVIANI, Aldo (org.). *A conquista da cidade: movimentos populares em Brasília*. 2ª edição. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998 (coleção Brasília).

SCARLATO, Francisco Capuano. *Revitalização do centro antigo: o espaço da memória de São Paulo*. In.: CARLOS, Ana Fani Alessandri; CARRERAS, Carles (orgs.). *Urbanização e mundialização: estudos sobre a metrópole*. São Paulo: Contexto, 2005.

SANTOS, Milton. *A natureza do Espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4ª Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008c.

_____. *A totalidade do diabo: como as formas geométricas difundem o capital e mudam as estruturas sociais*. In.: *Economia espacial*. 2ª Ed. São Paulo: EDUSP, p. 187-204, 2003.

_____. *Espaço e método*. 5ª Ed. São Paulo: editora da Universidade de São Paulo, 2012.

_____. *Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da Geografia*. 6ª edição. São Paulo: editora da Universidade de São Paulo, 2008a.

_____. *O papel ativo da Geografia: um manifesto*. XII Encontro Nacional dos Geógrafos. Florianópolis, julho de 2000.

_____. *O retorno do território*. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria Adélia A de; SILVEIRA, Maria Laura. *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo, Hucitec/Anpur, 1994.

_____. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico-informacional*. 5ª Ed. São Paulo: editora da Universidade de São Paulo, 2008b.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XX*. Rio de Janeiro: BestBolso, 2011.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. *Síntese, desafios e recomendações*. In.: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; 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.

SAQUET, Marcos Aurélio. *As diferentes abordagens do território e a apreensão do movimento e da (i)materialidade*. Geosul, Florianópolis, v. 22, n. 43, p 55-76, jan./jun. 2007.

SCHEINOWITZ, A.S. *O macroplanejamento da aglomeração de Salvador*. Salvador: Secretaria da Cultura e Turismo, EGBA, 1998. 314p (Coleção Apoio, 24).

SCHVASBERG, Benny. *Do Plano Piloto a Brasília metropolitana: considerações sobre planos diretores e planejamento metropolitano*. In.: PAVIANI, Aldo. [et. al.]. (orgs.).

Brasília 50 anos: da capital à metrópole. Brasília: Editora UnB, 2010 (coleção Brasília).

SCHVASBERG, Benny; LOPES, Alberto. *O tema metropolitano nos Planos Diretores*. In.: SANTOS JUNIOR, 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.

SERPA, Ângelo. Lugar e centralidade em um contexto metropolitano. In.: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (orgs.). *A Produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2011.

SILVA, Oséias Teixeira. *O papel do capital imobiliário na redefinição da centralidade urbana*. In: XII Simpósio Nacional de Geografia Urbana, 2011, Belo Horizonte. Anais do XII Simpósio Nacional de Geografia Urbana. Belo Horizonte: UFMG, 2011. v. 1. p. 1-975.

SILVA, William Ribeiro da. *Para além das cidades: Centralidade e Estruturação Urbana: Londrina e Maringá*. 2006. 280 f. (Tese). Doutorado em Geografia – Universidade Estadual Paulista – Presidente Prudente. São Paulo, 2006.

SILVA, Ernesto. *História de Brasília: um sonho, uma esperança, uma realidade*. 3ª edição, Brasília: Linha Gráfica Editora, 1997.

SILVEIRA, Maria Laura. *O espaço geográfico: da perspectiva geométrica à perspectiva existencial*. São Paulo: GEOUSP – Espaço e Tempo, nº 19, pp. 81-91, 2006.

SLAWINSKI, Pedro Gonçalves da Rocha. *Regiões Metropolitanas e Serviços Públicos de Interesse Comum*. Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro. Revista do Direito. Volume 60, 2006.

SOBARZO, Oscar. *O urbano e o rural em Henri Lefebvre*. In: SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão; WHITACKER, Arthur Magon (orgs.). *Cidade e campo: Relações e contradições entre o urbano e o rural*. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2006.

SOJA, Edward W. *Geografias Pós-Modernas: a reafirmação do espaço na teoria social*. Tradução [da 2ª edição inglesa]. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1993.

SOUZA, Nair Heloísa Bicalho de., MACHADO, Maria Salete; JJACCOUD, Luciana de Barros. *Taguatinga: uma história candanga*. In.: PAVIANI, Aldo (org.). *Brasília: moradia e exclusão*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1996 (coleção Brasília).

SPOSITO, Eliseu Savério. *Geografia e filosofia: contribuição para o ensino do pensamento geográfico*. São Paulo: editora UNESP, 2004.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *Centralidade intra-urbana*. Conjuntura Prudente. Número especial, p. 49-52. Presidente Prudente: GASPERR, FCT, UNESP, 2002.

_____. *Centro e as formas de expressão da centralidade urbana*. Revista de Geografia. Universidade Estadual Paulista/UNESP. São Paulo, 1991 v.10.

_____. *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.

STEINBERGER, Marília. *Formação do aglomerado urbano de Brasília no contexto nacional e regional*. In: PAVIANI, Aldo (org.). Brasília – gestão urbana: conflitos e cidadania. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1999.

_____. *Território, ambiente e políticas públicas espaciais*. In: STEINBERGER, Marília (org.). Território, Ambiente e políticas Públicas espaciais. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006.

TERRACAP. Companhia Imobiliária de Brasília. *Relatório de Impacto Ambiental – RIMA – Centro Metropolitano. Volume I*. Brasília, 2010a.

_____. Companhia Imobiliária de Brasília. *Relatório de Impacto Ambiental – RIMA – Centro Metropolitano. Volume II*. Brasília, 2010b.

ULTRAMARI, Clovis . *Grandes Projetos Urbanos no Brasil: Conceitos, Contextualização e Discussão de Três Casos. Perspectivas Urbanas* (Online), v. 1, p. 1, 2007.

ULTRAMARI, Clovis ; Rezende, Denis A. . *Grandes projetos urbanos: conceitos e referenciais*. Ambiente Construído (Online), v. 7, p. 1-15, 2007.

VAINER, Carlos; OLIVEIRA, Fabrício Leal de. LIMA JUNIOR, Pedro de Novais. Notas metodológicas sobre a análise de grandes projetos. In.: OLIVEIRA, Fabrício Leal de. (org) [et al]. *Grandes projetos metropolitanos: Rio de Janeiro e Belo Horizonte*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

VASCONCELOS, José Adirson de. *A epopeia da construção de Brasília*. Brasília: Thesaurus Editora, 1989.

_____. *As cidades satélites de Brasília*. Brasília: Thesaurus Editora, 1988.

VESENTINI, José William. *A Capital da Geopolítica*. São Paulo: editora Ática, 1986.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço Intra-urbano no Brasil*. 2ª edição. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

Endereços Eletrônicos

<http://www.ascomtaguatinga.wordpress.com/2011/09/09/novo-centro-administrativo-em-taguatinga/>

<http://www.comunidade.maiscomunidade.com/conteudo/2011-10-29/imoveis/6582/OLHARES-VOLTADOS-PARA-SAMAMBAIA.pnhtml>

http://www.correiobraziliense.lugarcerto.com.br/app/noticia/ultimas/2013/01/27/interna_ultimas,46403/preco-do-metro-quadrado-em-samambaia-ja-e-maior-que-o-de-ceilandia-e-gama.shtml

<http://www.bubbledeck.com.br>

<http://www.comunidade.maiscomunidade.com.br>

http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2011/05/08/interna_cidadesdf_251275/a-cada-ano-distrito-federal-ganha-65-mil-moradores.shtml

<http://www.df.gov.br>

<http://www.df.gov.br/noticias/item/8783-edital-para-constru%C3%A7%C3%A3o-de-t%C3%BAnel-em-taguatinga-%C3%A9-lan%C3%A7ado.html>

<http://www.fce.unb.br>