

Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pós-Graduação
Projeto e Planejamento – Projeto e Planejamento Urbano e Regional

**EQUIPAMENTOS URBANOS EM TERRITÓRIOS SOCIALMENTE
VULNERÁVEIS: OS CEUs NA ÁREA METROPOLITANA DE BRASÍLIA**

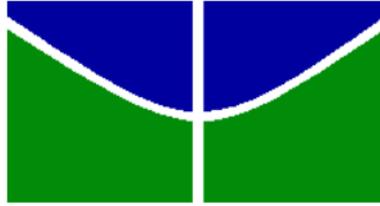
Dissertação de Mestrado

RENATO SCHATTAN

Orientador: Prof. Dr. Benny Schvarsberg

-

**Brasília
2020**



Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
Programa de Pós-Graduação
Projeto e Planejamento – Projeto e Planejamento Urbano e Regional

**EQUIPAMENTOS URBANOS EM TERRITÓRIOS SOCIALMENTE
VULNERÁVEIS: OS CEUs NA ÁREA METROPOLITANA DE BRASÍLIA**

RENATO SCHATTAN

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília como requisito para a obtenção do título de mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Orientador: Prof. Dr. Benny Schvarsberg.

**Brasília
2020**

FICHA CATALOGRÁFICA

Schattan, Renato.

Equipamentos Urbanos em Territórios Socialmente Vulneráveis: Os CEUs na Área Metropolitana de BRASÍLIA / Renato Schattan. - Brasília, 2020.

Orientador: Prof. Dr Benny Schvarsberg.

Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Programa de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, 2020.

1. Equipamento urbano. 2. Equipamento de consumo coletivo. 3. Centros de Artes e Esportes Unificados. 4. Políticas públicas espaciais. 5. Periferia metropolitana de Brasília.

TERMO DE APROVAÇÃO

EQUIPAMENTOS URBANOS EM TERRITÓRIOS SOCIALMENTE VULNERÁVEIS: OS CEUs NA ÁREA METROPOLITANA DE BRASÍLIA

Autor: Renato Schattan

Dissertação de mestrado submetida Programa de Pesquisa e Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília – UnB como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, área de concentração “Planejamento Urbano”.

Aprovado em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Benny Schvarsberg - PPG-FAU/UnB (Orientador)

Prof. Dr. Carlos Henrique Magalhães de Lima - PPG-FAU/UnB (Membro Titular)

Prof. Dr. Matthew Aaron Richmond - LACC/LSE (Membro Externo)

Prof. Dra. Carolina Pescatori Candido da Silva - PPG-FAU/UnB (Membro Suplente)

Brasília, 2020.

Ao meu pai por me ensinar a ter um olhar mais generoso
sobre mim e sobre o mundo.

AGRADECIMENTOS

Esta pesquisa é resultado do esforço compartilhado com diversas pessoas. Fundamentalmente, agradeço à comunidade da Universidade de Brasília por promover diversidade e liberdade de pensamento nestes tempos de desassossego.

Agradeço ao professor Benny, orientador deste longo processo, pela liberdade com que me permitiu construir essa pesquisa, pelo rigor nos comentários e pela generosidade na orientação.

Ao professor Carlos pelas inúmeras conversas e críticas precisas ao longo da pesquisa, ao professor Matthew pela presença na banca de defesa e suas valiosas observações e ao professor Rossetti pelo apoio na chegada à UnB.

Agradeço aos servidores e funcionários do PPG-FAU, em especial ao Júnior, Diego e Danilo pelo suporte e acolhida.

Ao CNPq pela bolsa de estudos que viabilizou o desenvolvimento desta pesquisa.

Ao colega Matias pelo apoio e incentivo ao longo da produção desta dissertação e pela parceria nas descobertas das distintas realidades que compõem a AMB.

Agradeço à Isadora, Dri Nunes, Mirian, Maetê, Beth, Léo Menezes, Nhanja, Wesley, Pedrão Cariello e demais colegas do antigo MinC com os quais pude partilhar experiências únicas, que me permitiram conhecer um pouco mais a diversidade do país.

Aos frequentadores e funcionários dos CEUs de Ceilândia e Águas Lindas de Goiás por partilhar um pouco de suas opiniões e do seu olhar sobre a realidade estudada.

Às colegas do IAB, em especial à Carol, Ludmila, Helô, Juliette e Mari pelo aprendizado, parceria e compreensão com minhas ausências na etapa final deste trabalho.

À Carla Dozzi, Léo Menezes e demais parceiros de Candeeiro pela possibilidade de um novo caminho.

Aos amigos-irmãos de São Paulo Buso, Cacá, Caco, Sheila, Alan, Raul, Daniel, Ale e Neide pelas conversas e inspirações que sempre me acompanharam.

Aos grandes amigos de Brasília pelo acolhimento e pela companhia nesta caminhada, em especial à Lulu, Isa e Fernadinho.

À minha família, em especial à minha mãe e minhas avós, pelo apoio incondicional.

À minha companheira Rafaella pela firmeza na travessia, paciência com minhas inquietudes e coragem com que encara a vida.

o mundo é formado não apenas pelo que já existe, mas
pelo que pode, efetivamente, existir (Milton Santos)

RESUMO

O presente trabalho é uma contribuição às pesquisas sobre a política urbana a partir da análise do papel dos Centros de Artes e Esportes Unificados (CEUs) na configuração de tecidos urbanos com alta vulnerabilidade social, situados na Área Metropolitana de Brasília (AMB), especialmente no Município de Águas Lindas de Goiás/GO e na Região Administrativa de Ceilândia/DF. Essa análise situa os equipamentos sociais urbanos como lócus de descentralização de serviços públicos que, ao mesmo tempo, constituem a própria realidade espacial na qual atuam. Desse modo, o estudo sobre o seu possível enquadramento na categoria de políticas públicas espaciais busca consolidar elementos que permitam discutir os limites e potencialidades da atuação desses bens de consumo coletivo como suporte à estruturação dos tecidos urbanos onde estão localizados.

Palavras-chave: Equipamento urbano. Equipamento de consumo coletivo. Centros de Artes e Esportes Unificados (CEUs). Políticas públicas espaciais. Periferia metropolitana de Brasília.

ABSTRACT

This study is a contribution to the research on urban policy based on the analysis of the role of the Unified Arts and Sports Centers (*Centros de Artes e Esportes Unificados* – CEUs) in the context of the urban fabric with higher rates of social vulnerability, situated in the Metropolitan Area of Brasília (AMB), in particular in the Municipality of Águas Lindas de Goiás – GO and in the Administrative Region of Ceilândia – DF. This analysis situates the urban social equipment as the locus of decentralization of public services that, at the same time, constitute the very spatial reality in which they are situated and operate. Therefore, the study on their possible classification in the category of spatial public policies seeks to consolidate elements that allow discussing the limits and potentialities of the efficiency of these collective consumer goods as a support for the structuring of the urban fabric where they are located.

Keywords: Urban equipment. Collective consumption equipment. Unified Arts and Sports Centers. Spatial public policies. Metropolitan Area of Brasília.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Perspectiva do modelo de CEU de 3000 m ²	21
Figura 2: Localização dos CEUs - AMB	23
Figura 3: Localização dos CEUs - Urbanização	24
Figura 4: Centro Educacional Carneiro Ribeiro - Escola Parque - Salvador/BA	60
Figura 5: Vista do ginásio no Centro Social Urbano em Coronel Fabriciano/MG	63
Figura 6: Vista do CIEP Nelson Rodrigues/RJ	67
Figura 7: Vista aérea do CEU Jambeiro/SP	71
Figura 8: CEU do Município de Toledo/PR e os conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida	77
Figura 9: Vista aérea do CEU do Município de Cambé/PR (modelo 3000 m ²)	81
Figura 10: CEU - modelo 700 m ²	84
Figura 11: CEU - modelo 3.000 m ²	84
Figura 12: CEU - modelo 7.000 m ²	84
Figura 13: Vista do CEU de Niteroi/RJ.	85
Figura 14: Localização dos CEUs - contexto nacional	86
Figura 15: Mapeamento do Território de Vivência do Município de Abatetuba/PA.....	89
Figura 16: Vista do CEU do Município de Sertãozinho/SP	95
Figura 17: Vista do entorno do CEU de Campo Largo/PR	97
Figura 18: Localização dos CEUs no Brasil.....	102
Figura 19: CEUs de porção do Estado de São Paulo	103
Figura 20: CEU do Município de Sete Lagoas/MG e conjunto habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida	104
Figura 21: RIDE DF e Entorno e AMB	109
Figura 22: Densidade populacional na malha censitária da AMB.....	112
Figura 23: Localização dos CEUs	113
Figura 24: Ceilândia e Pôr do Sol/Sol Nascente - Localização	114
Figura 25: Evolução urbana do DF	117
Figura 26: Localização dos CEUs de Ceilândia	122
Figura 27: Vista da lateral norte do CEU	123
Figura 28: CEU QNM/Ceilândia - Entorno.....	124
Figura 29: Vista panorâmica a partir do Sol Nascente/Pôr do Sol.....	125
Figura 30: Vista de rua de acesso à RA Pôr do Sol/Sol Nascente	126
Figura 31: Vista do CEU para a QNR 2.....	127
Figura 32: Comércio - Escola Classe 65 (dir.) e comércio - CEU (dir.).....	129
Figura 33: CEU QNR 2/Ceilândia - Entorno	130
Figura 34: Densidade populacional na malha censitária - Caso de Ceilândia/DF e Águas Lindas de Goiás/GO	134
Figura 35: Crescimento urbano - Águas Lindas de Goiás e Ceilândia.	141
Figura 36: Localização do CEU de Águas Lindas de Goiás	143
Figura 37: CEU Parque da Barragem/Águas Lindas de Goiás - Entorno	145
Figura 38: Via não asfaltada localizada no entorno do CEU	146
Figura 39: Vista de conjuntos habitacionais financiados pelo PMCMV	147
Figura 40: Vistas das áreas vizinhas do CEU - laterais (esq.) e frontal e traseira (dir.).....	149
Figura 41: CEU de Águas Lindas de Goiás.....	150

LISTA DE QUADROS

Tabela 1: Distribuição de CEUs por região.....	101
Tabela 2: Rendimento bruto domiciliar por faixa de salário mínimo	120
Tabela 3: Infraestrutura urbana na rua de acesso e nas proximidades dos domicílios	121
Tabela 4: Crescimento populacional de Águas Lindas de Goiás.....	133
Tabela 5: Domicílios ocupados segundo as classes de renda domiciliar	136
Tabela 6: Domicílios ocupados segundo o local de compras familiares	136
Tabela 7: Domicílios ocupados segundo infraestrutura urbana na rua.....	139

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
AMAB	Associação dos Municípios Adjacentes à Brasília
AMB	Área Metropolitana de Brasília
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
APP	Área de Preservação Permanente
ATHIS	Assistência Técnica em Habitação de Interesse Social
BB	Banco do Brasil
CAIC	Centro de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente
CAU	Conselho de Arquitetura e Urbanismo
CAUC	Sistema Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias
CDS	Conselho de Desenvolvimento Social (CDS)
CECR	Centro Educacional Carneiro Ribeiro
CEF	Caixa Econômica Federal
CEI	Centro de Educação Infantil
CEI	Companhia de Erradicação de Invasões
CEU	Centro Educacional Unificado
CEUs	Centros de Artes e Esportes Unificados
CF	Constituição Federal
CGPAC	Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento
CIAC	Centro Integrado de Atendimento à Criança e ao Adolescente
CIE	Centro de Iniciação ao Esporte

CIEP	Centro Integrado de Educação Pública
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPU	Comissão de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
CODEPLAN	Companhia de Planejamento do Distrito Federal
CODHAB	Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CSU	Centro Social Urbano
EDIF	Departamento de Edificações
EMEF	Escola Municipal de Ensino Fundamental
EMEI	Escola Municipal de Educação Infantil
EPUCS	Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador
FIOCRUZ	Fundação Oswaldo Cruz
GAM	Grupo de Áreas Metropolitanas
GDF	Governo do Distrito Federal
IAB	Instituto dos Arquitetos do Brasil
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDCRAS	Índice de Desenvolvimento do CRAS
IICA	Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura
INDE	Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais
IPEA	Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
MAPA	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário

MDR	Ministério do Desenvolvimento Regional
MEC	Ministério da Educação
MI	Ministério da Integração Nacional
MinC	Ministério da Cultura
MPOG	Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão
OSM	Open Street Map
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PDAD	Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios
PDL	Plano de Desenvolvimento Local
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PEC	Ponto de Encontro Comunitário
PEC	Praça do Esporte e da Cultura
PEOT	Plano Estrutural de Organização Territorial
PDOT	Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal
PES	Praças de Equipamentos Sociais
PMAD	Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PNCSU	Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDU	Política Nacional de Desenvolvimento Urbano
PROFIC	Programas de Formação Integral da Criança
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania

PRONAT	Programa Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável de Territórios Rurais
PTC	Programa Territórios da Cidadania
REGIC	Região de Influência das Cidades
RIDE – DF	Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal (RIDE-DF)
RM	Região Metropolitana
SEAD	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEDUH	Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Habitação
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SEPLAN	Secretaria de Planejamento
SES – DF	Secretaria de Saúde do Distrito Federal
SESC	Serviço Social do Comércio
SESI	Serviço Social da Indústria
SIG	Sistema de Informação Geográfica
SNH	Secretaria Nacional de Habitação
SUAS	Sistema Nacional de Assistência Social
SUDECO	Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste
SUS	Sistema Único de Saúde
TCU	Tribunal de Contas da União
TED	Termo de Execução Descentralizada
UBS	Unidades Básicas de Saúde

UPA Unidades de Pronto Atendimento

ZEIS Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	19
1 - Políticas públicas espaciais e equipamentos sociais urbanos, uma aproximação necessária ..	27
1.1. Considerações sobre as políticas públicas espaciais	27
A dimensão espacial das políticas públicas	30
Um método para abordar o espaço geográfico	39
Estratégias de atuação das políticas públicas espaciais	44
1.2. Equipamentos Urbanos	48
Equipamentos de consumo coletivo.....	50
Bens comuns urbanos.....	54
2 - Contextualizando o programa Centro de Artes e Esportes Unificados (CEUs).....	58
2.1. Antecedentes.....	58
Programa Escola-Parque	60
Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos	63
Centros Integrados de Educação Pública.....	67
Centros de Educação Unificados	71
2.2. Centros de Artes e Esportes Unificados.....	76
Concepção, projeto arquitetônico e desenho institucional	79
Localização, participação social e estratégia espacial	85
Serviços, relações federativas e sustentabilidade.....	93
3 - Circunscrevendo o problema de pesquisa	98
3.1. Contexto urbano geral.....	98
Resultados gerais do programa CEUs	101
3.2. Área Metropolitana de Brasília.....	106
3.3. RM Ceilândia – DF.....	114
3.4. Águas Lindas de Goiás - GO.....	132
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	151
BIBLIOGRAFIA.....	168
ANEXO 1: Sistematização de visita de campo aos CEUs de Ceilândia/DF e Águas Lindas de Goiás/GO.....	175

ANEXO 2: Relatório Técnico do Plano Diretor de Águas Lindas de Goiás Mapa 6	196
--	------------

INTRODUÇÃO

Ao avaliar os resultados do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), Rufino (2015) revela uma importante faceta das consequências sociais, econômicas e espaciais da produção dos conjuntos habitacionais que marcaram o crescimento urbano das cidades brasileiras durante as últimas décadas.

“Apesar de, na realidade atual, as periferias serem territórios muito mais dinâmicos e mais bem equipados [...] esses espaços ainda carecem de atividades econômicas e, principalmente, de empregos, pois permanecem sendo caracterizados pelo predomínio do uso habitacional. É essa **tendência à monofuncionalidade que tende a ser reforçada com a concentração de empreendimentos do PMCMV**” (p. 65, grifo nosso).

De maneira menos específica, ao discutir os processos de conurbação nas áreas metropolitanas, Villaça utiliza o termo absorção para designar a lenta e “[...] crescente transformação de uma área urbana – nucleada ou não, com mais ou menos característica de cidade – em bairros ou conjunto de bairros da metrópole” (2017, p. 65). Como processo inicial dessa transformação, o autor enfatiza “[...] **a tendência à crescente homogeneização socioeconômica em oposição à heterogeneidade que caracteriza a cidade [...]**” (2017, p. 65, grifo nosso). Nesse sentido, o cenário essencialmente monofuncional, muitas vezes produzido pelos processos de expansão urbana, suscita uma série de questionamentos para o pensamento e prática do urbanismo. Por um lado, as consagradas críticas ao desenfreado processo de urbanização (SANTOS, 2005; SERRANO, 2013; RUFINO, 2015; VILLAÇA 2017; LUCCHESI e ROSSETTO, 2018, dentre outros) que caracteriza as cidades brasileiras são fundamentais para orientar um planejamento mais eficaz da ação estatal. Entretanto, sob outra perspectiva, também é igualmente verdadeira a necessidade de debater estratégias e pensar em ferramentas que apoiem a qualificação dessas áreas urbanas que consolidam certa tendência à monofuncionalidade.

Equipamentos sociais urbanos¹ são potencialmente capazes de descentralizar serviços públicos e garantir seu acesso aos cidadãos (COSTA e MORAES, 2010). Contudo, cabe destacar que diferentemente das infraestruturas urbanas que dão suporte às cidades (provimento de água, sistemas viários, dentre outros) e dos serviços urbanos que garantem o seu pleno funcionamento (limpeza pública, transporte público, dentre outros), os

¹ Os equipamentos sociais urbanos podem ser entendidos, preliminarmente, como lócus de descentralização de serviços públicos que constituem a própria realidade espacial na qual atuam.

equipamentos integram aquilo que Costa e Moraes (2010) denominam de infraestrutura social. Na acepção desses autores, trata-se de uma infraestrutura que promove serviços (educação, saúde, cultura, lazer, esportes, dentre outros) a serem ofertados de forma contínua e, portanto, demandam investimentos na construção de equipamentos e na manutenção do suporte social necessário à sua realização. Essa perspectiva evidencia que a ideia de cidade não pode ser limitada à mera justaposição de edificações, infraestrutura e serviços, ou mesmo à simples combinação de habitação, serviços e comércio. Trata-se, a nosso ver, da necessidade de se pensar na articulação da vida urbana como elemento essencial ao processo de produção de cidades.

À luz dos problemas oriundos do crescimento observado nas cidades brasileiras ao longo das últimas décadas², o Governo Federal lançou, no âmbito da segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)³, um subprograma de construção de equipamentos sociais urbanos para servir de suporte físico para a descentralização das políticas de cultura, assistência social, trabalho e emprego, justiça e esportes. Localizado em áreas de vulnerabilidade social, em especial junto aos conjuntos habitacionais provenientes do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), o programa Centros de Artes e Esportes Unificados (CEUs) visa o combate à pobreza e às desigualdades socioespaciais. Seguindo o modelo administrativo definido pelo PAC, o governo federal custeia parte significativa da implantação do programa e estabelece diretrizes para orientar a construção e posterior gestão das unidades, que passam a integrar o conjunto de bens públicos municipais. Cabe destacar que as diretrizes específicas dos CEUs definem um programa de necessidades mínimo para os equipamentos, induzem o uso de modelos arquitetônicos pré-concebidos e determinam o caráter participativo da gestão das unidades do programa, sobretudo pela exigência da instituição de grupos gestores formados por moradores, organizações da sociedade civil e gestores municipais, claramente inspirados no modelo elaborado para a gestão dos Centros de Educação Unificados (CEU) da prefeitura de São Paulo.

² Dentre os fatores políticos, sociais e econômicos que impulsionaram o processo de crescimento urbano brasileiro, cabe ressaltar o papel dos programas habitacionais que, em muitos casos, expandiram ou consolidaram novas periferias sem a oferta de serviços, infraestrutura e equipamentos sociais urbanos adequados às necessidades da população recém-instalada. Destaca-se que os casos mais graves afastaram ainda mais os trabalhadores de seus empregos e os cidadãos de serviços públicos essenciais à vida urbana.

³ Lançado em 2010, o PAC 2 contou com um eixo de atuação especificamente voltado para a construção de equipamentos sociais urbanos. Denominado Comunidade Cidadã, o novo eixo foi formulado com o objetivo de ampliar a cobertura de serviços previstos nas políticas nacionais setoriais, por meio da implantação de equipamentos em áreas carentes de infraestrutura urbana. Dentre os equipamentos construídos destacam-se as Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), Unidades Básicas de Saúde (UBS), Creches e Pré-escolas, Quadras Esportivas nas Escolas, Centros de Iniciação ao Esporte (CIEs) e Centros de Artes e Esportes Unificados (CEUs).

Figura 1: Perspectiva do modelo de CEU de 3000 m²



Fonte: Secretaria Especial da Cultura.

Partindo desse contexto geral, o presente projeto de pesquisa busca debater a presença desses equipamentos sociais urbanos em áreas periféricas, visando analisar sua influência na vida da comunidade do seu entorno e, conseqüentemente, verificar sua capacidade de interferir no espaço urbano no qual estão inseridos. Cabe esclarecer que tal investigação se apoia na perspectiva de Milton Santos (2006), que define o espaço geográfico pela associação entre a realidade física e seu uso, evidenciando que o enfoque da análise a respeito dos CEUs deve assumir que os impactos morfológicos eventualmente decorrentes de sua implantação precisam ser interpretados a partir dessa característica híbrida revelada pelo autor. Em outras palavras, ao adotar as bases teóricas propostas por Santos, faz-se necessário considerar que as relações que os equipamentos estabelecem com seu entorno integram a própria concepção de espaço geográfico. Nesses termos, é possível inferir que as mudanças de uso decorrentes da implantação dos equipamentos transformam, necessariamente, a própria geografia a qual eles pertencem.

Em outra medida, é possível concluir que os processos de crescimento e transformação das porções do espaço urbano nas quais os CEUs estão inseridos podem ser assimilados como parte de dinâmicas sociais e econômicas mais amplas, que incidem naquelas determinadas localidades. Reitera-se, portanto, a ideia de que há um constante imbricamento entre as mudanças nas formas de uso do espaço e as metamorfoses da morfologia que lhe caracteriza

que pode ser sintetizada pela expressão dinâmica socioespacial. Nesse sentido, é possível perceber que as localidades vivenciam dinâmicas socioespaciais que lhes são próprias, específicas, e, concomitantemente, são influenciadas por aquelas oriundas de escalas mais abrangentes, que as envolvem. De todo modo, os distintos processos que atuam nessas localidades afetam a condição híbrida do espaço, como definiu Milton Santos, e, portanto, interferem na sua forma e orientam os seus usos. Nesses termos, é necessário reconhecer que os contextos urbanos nos quais os CEUs foram implantados estão sujeitos a essas múltiplas dinâmicas socioespaciais que se sobrepõem.

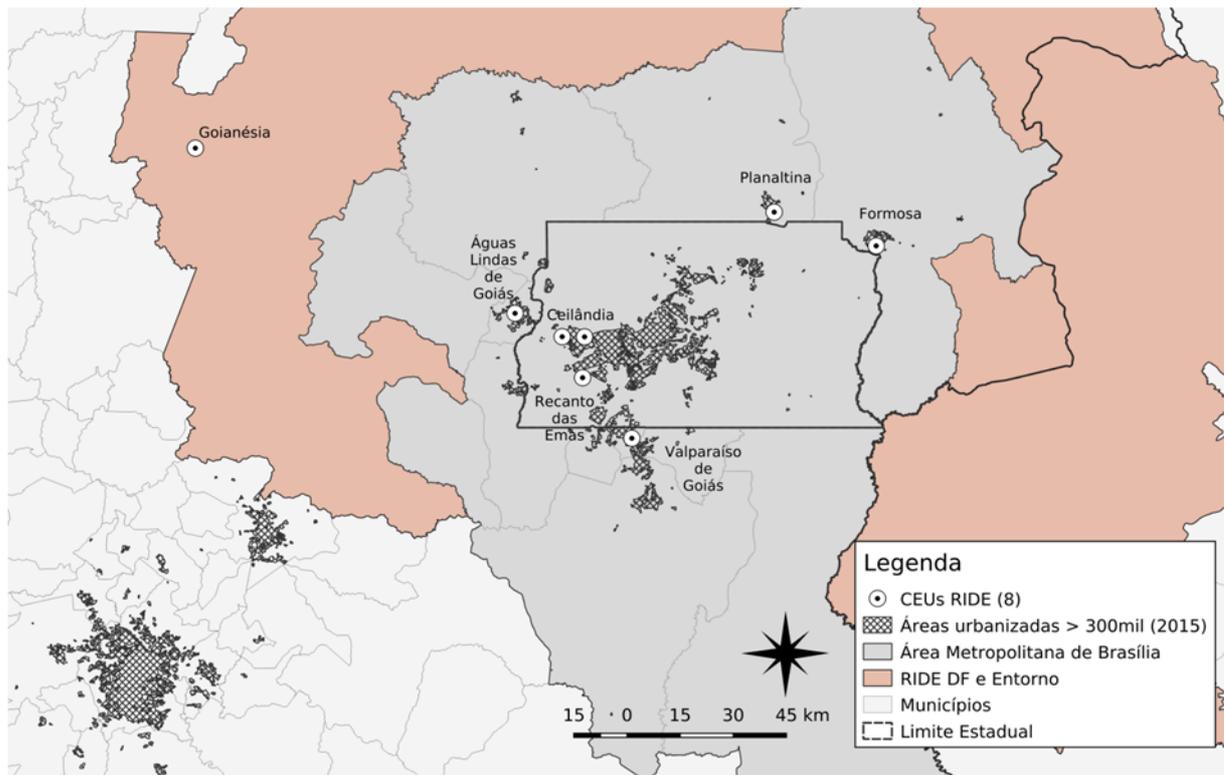
À luz das diretrizes e orientações gerais do governo federal e das idiossincrasias dos contextos urbanos específicos de cada equipamento, formula-se, portanto, a hipótese de que há um conjunto de condicionantes ligados aos processos de urbanização e das comunidades do entorno dos CEUs que incidem nos seus papéis e potencialidades não obstante os objetivos do programa. Partindo desse conjunto de elementos na busca por verificar a hipótese ora expressada, o foco do presente trabalho é dedicado ao estudo dos CEUs implantados na QNM e na QNR 2, em Ceilândia/DF, e no bairro Parque da Barragem, em Águas Lindas de Goiás/GO, para debater a sua capacidade de contribuir com a qualificação da gestão urbana dessas áreas periféricas. Essa escolha partiu do universo de 7 (sete) CEUs (ver Figura 2) situados na Área Metropolitana de Brasília (AMB)⁴ permitindo selecionar dois casos dentro do Distrito Federal e outro localizado em município no entorno de Brasília. Infere-se que a abrangência de distintos contextos urbanos (dentro e fora do DF) permitirá debater a relação entre as dinâmicas socioespaciais da área metropolitana de Brasília e das áreas intraurbanas dessas localidades, representadas pelo entorno dos equipamentos.

A associação desse recorte analítico com o limite geográfico definido na presente pesquisa suscita uma série de questionamentos relativos aos limites e potencialidades da atuação dos CEUs e das relações que estabelecem com o ambiente urbano no qual estão inseridos. Essas indagações oferecem um parâmetro que orienta as investigações sobre esses equipamentos e, desse modo, amparam o percurso analítico explorado ao longo do presente trabalho: 1) A implantação dos CEUs de Ceilândia e Águas Lindas de Goiás pode contribuir com a qualificação da gestão urbana dessas áreas e quais são os aspectos objetivos que

⁴ A Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan, 2014) realizou um estudo sobre a Brasília metropolitana, no qual foi possível identificar 12 municípios com maior intensidade de relações com o DF. Esse trabalho partiu de parâmetros da pesquisa Região de Influência das Cidades (REGIC/IBGE, 2008), de indicadores sobre a densidade populacional dos setores censitários de áreas urbanas e dos fluxos (demográficos, mão-de-obra, serviços públicos de saúde e educação, consumo de bens e serviços e serviços bancários) estabelecidos entre os municípios do entorno com Brasília.

permitem constatar ou refutar a existência de tais contribuições nas áreas analisadas? 2) Quais desafios e perspectivas os estudos de caso revelam sobre a tensão “local x central”, que se apresenta como dilema permanente no desenho das políticas públicas nacionais como o caso do programa CEUs? 3) As dinâmicas socioespaciais metropolitanas podem influenciar na atuação desses equipamentos urbanos e interferir no papel e potencialidades originalmente previstos?

Figura 2: Localização dos CEUs - AMB



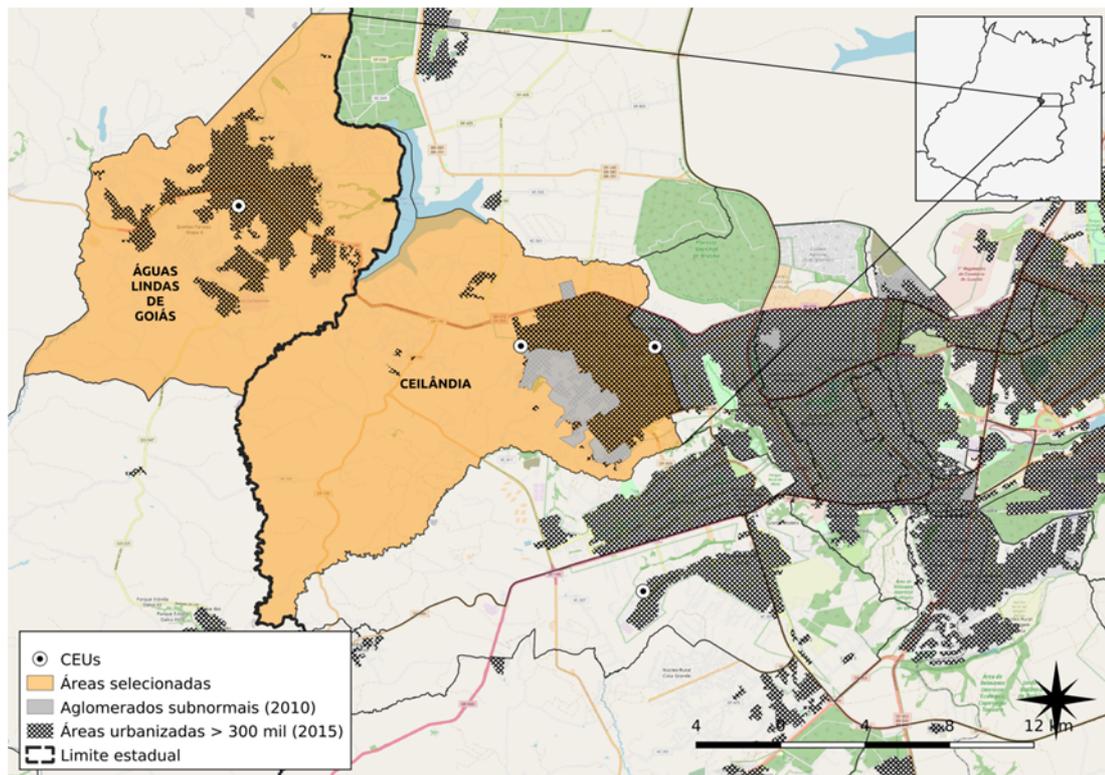
Fontes: Secretaria Especial de Cultura; Instituto Brasileiro de Geografia (IBGE). Elaboração: Própria.

Ressalta-se que a identificação dos municípios e regiões administrativas com maiores possibilidades analíticas foi realizada, preliminarmente, a partir do ordenamento dos aglomerados urbanos da AMB com maior concentração populacional. Esse levantamento destaca a Região Administrativa de Ceilândia/DF⁵, com 479.713 habitantes (Codeplan, 2015), e o Município é Águas Lindas de Goiás/GO, com 159.378 habitantes (dados do Censo de

⁵ A Ceilândia será considerada com o perímetro anterior à promulgação da lei distrital nº 6.359, de 14 de agosto de 2019, que emancipa o Sol Nascente e o Pôr do Sol como nova Região Administrativa do DF. Apesar da mudança administrativa, a precária condição de urbanização das áreas do Sol Nascente e do Por do Sol gera um alto grau de dependência desses lugares com áreas mais centrais da Ceilândia, induzindo, a nosso ver, que o seu estudo deva ser unificado.

2010/IBGE)⁶ como os maiores aglomerados urbanos da AMB. Em outra medida, ao analisar o contexto urbano dessas localidades, é possível identificar uma circunstância peculiar, pois elas estão separadas por cerca de 10 km, conectadas pela Rodovia BR 070⁷, integram o vetor de expansão urbana a oeste da Capital e têm apresentado sinais que demonstram clara tendência de conurbação (ANJOS, 2010; PAVIANI, 2010). Essa circunstância peculiar permite debater as questões norteadoras relativas às dinâmicas socioespaciais elencadas anteriormente e, desse modo, corrobora com a definição das áreas de estudo inicialmente selecionadas.

Figura 3: Localização dos CEUs - Urbanização



Fontes: Secretaria Especial de Cultura; Governo do Distrito Federal; IBGE; OpenStreetMap (OSM). Elaboração: própria, 2019

Metodologicamente, o presente trabalho foi organizado a partir de técnicas de pesquisa qualitativa que permitem analisar o papel que os CEUs desempenham nas dinâmicas socioespaciais das áreas em que estão inseridos. Tendo em conta que o presente trabalho tem por intuito identificar os limites e potencialidades do equipamento e busca reconhecer a sua relação com os processos de transformação urbana e do uso do espaço, adotou-se como

⁶ Segundo as estimativas populacionais do IBGE para 2018, Águas Lindas de Goiás/GO se manteve como o município com maior número de habitantes do entorno do DF (considerando o universo de municípios participantes do programa).

⁷ Ver maiores detalhes sobre o contexto da localização dessas áreas na Figura 3.

procedimento um percurso exploratório-metodológico de aproximações sucessivas ao objeto de análise por meio de visita a campo, pesquisa de produções acadêmicas relacionadas ao tema, uso de geotecnologias⁸, análise estatística e tecnologias que proveem panoramas interativos das ruas dessas duas localidades (Google Street View)⁹. Em resumo, trata-se da necessidade reconhecer os elementos que configuram o contexto urbano no qual cada um desses equipamentos está inserido, buscando identificar indícios que comprovem ou refutem a existência de transformações no uso e na morfologia do espaço que eventualmente tenham correlação com a implantação dos CEUs.

Enfatiza-se, ainda, que as categorias delineadas para orientar a atividade de campo serviram de base para os estudos a partir de fontes relacionadas à produção acadêmica e naquelas que promovem leituras do território com base no uso de geotecnologias. A visita a campo compreende a realização de entrevistas abertas, permitindo acompanharmos as “[...] opiniões e agendas dos entrevistados [...]”, conforme tratado por Schostak e Barbour (2015, p.101), citando Schsstak (2012) e apoia o registro de eventuais indícios de mudanças que os equipamentos possam ter provocado no ambiente no qual estão inseridos. De maneira complementar, a incursão a campo também possibilitou compreender as dinâmicas de uso do espaço urbano e do equipamento, a partir de técnicas de observação não estruturada, adotada conforme as definições de Someckh e Jones (2012), na qual “se tomam com antecedência decisões abrangentes sobre o tipo de coisas a serem registradas, quer com base na análise de outros dados colhidos [...], quer em razão do foco de pesquisa” (p.185).

Os principais temas, categorias e questionamentos definidos para orientar os levantamentos necessários à consecução da pesquisa envolvem: o grau de centralidade do CEU na sua respectiva mancha urbana; o contexto topográfico e, se for o caso, geomorfológico dos seus terrenos; a distância das principais vias (maior porte) de acesso ao bairro e o porte das vias de acesso direto aos equipamentos; a distância dos CEUs aos meios de transporte público; a qualidade dos passeios de pedestre do seu entorno; a densidade construtiva do bairro, tipologia das edificações do entorno, diversidade de usos que elas promovem e, por fim, a presença de outros equipamentos ou espaço públicos no entorno dos CEUs.

⁸ As geotecnologias utilizadas envolveram o uso de Sistema de Informação Geográfica (SIG), que, nesse caso particular, incluiu imagens de satélite, dados vetoriais e análise estatística espacializada.

⁹ Destaca-se que o uso mais intenso dessa tecnologia está relacionado ao impedimento de perpetrar novas incursões aos CEUs devido ao atual contexto imposto pela pandemia do novo coronavírus (COVID – 19), que se iniciou às vésperas da segunda etapa de visita a campo.

A fim de abarcar a variedade de temas apresentados, a pesquisa foi estruturada em três capítulos. O primeiro deles apresenta o enquadramento teórico do problema de pesquisa, abordando a relação entre os equipamentos sociais urbanos e as políticas públicas espaciais e, em um segundo momento, os processos sociais que permitem reconhecer os CEUs como elementos integrantes dos processos de dinâmica de reprodução social que podem enquadrá-los na ideia de equipamento de consumo coletivo, conforme tratado por Preteceille (1990). Na sequência, o segundo capítulo apresenta os parâmetros adotados na concepção dos CEUs, evidenciando os projetos arquitetônicos definidos como modelo (ver Figura 1) para a construção destes equipamentos, os serviços setoriais que integram a sua gestão e os resultados gerais atingidos pelo programa. Ainda nesse capítulo, serão exibidas outras experiências de produção de equipamentos sociais urbanos no Brasil, que antecederam o programa CEU e, em alguma medida, inspiraram sua concepção. O terceiro capítulo parte das discussões teóricas e históricas abordadas anteriormente para aprofundar a análise do programa CEUs a partir das pesquisas específicas sobre os casos de Ceilândia/DF e Águas Lindas de Goiás/GO, de forma a apresentar resultados produzidos ao longo da sua investigação. Por fim, o capítulo conclusivo recupera os principais elementos abordados ao longo do presente trabalho para responder as questões norteadoras apresentadas nesta introdução e, ao mesmo tempo, retoma a hipótese inicialmente traçada para debater sua validação ou contestação. Vale destacar que esse último capítulo também permite apontar possíveis desdobramentos para a presente investigação, a partir da indicação de conteúdos que sejam convidativos para o desenvolvimento de futuras pesquisas que versem sobre as principais temáticas abordadas.

1 - Políticas públicas espaciais e equipamentos sociais urbanos, uma aproximação necessária

1.1. Considerações sobre as políticas públicas espaciais

A presente pesquisa procura articular um campo de conhecimento a partir de distintos autores e autoras para consolidar uma base conceitual e ferramental que dê suporte a análise do recorte temático da dissertação e, ao mesmo tempo, subsidie o estudo voltado ao objeto empírico selecionado. Trata-se do estabelecimento de um horizonte teórico que parte de alguns conceitos chave para as políticas públicas ligadas ao campo do urbanismo e, em especial, do planejamento urbano para debater o papel dos equipamentos sociais urbanos na efetivação do direito à cidade em áreas periféricas de grandes centros urbanos.

No contexto de sua formulação, os Centros de Artes e Esportes Unificados, programa de produção de equipamentos cuja inserção e impacto socioespacial figura como objeto de análise da presente dissertação, foram concebidos como *lócus* de descentralização de políticas públicas intersetoriais¹⁰ e, portanto, capazes de apoiar o desenvolvimento das porções do território onde estão inseridos. A partir desta premissa, faz-se necessário retomar alguns estudos sobre as *políticas públicas espaciais* e os *bens comuns urbanos*, a fim de explicitar os elementos teóricos elencados para fundamentar a presente pesquisa e viabilizar a análise do seu objeto empírico. Cabe esclarecer, preliminarmente, que Steinberger emprega o termo políticas espaciais por compreender que as políticas ambiental, territorial, regional, urbana e rural podem ser assimiladas enquanto “conjunto específico de políticas públicas nacionais cujo fundamento é o espaço” (2006, p. 20). De outro modo, essa perspectiva implica que as noções ambiental, urbano etc. devem ser entendidas como qualidades que adjetivam o espaço (STEIBERGER, 2006). Ao tratar especificamente das noções **territorial** e ambiental, a autora as classifica como “expressões maiores da totalidade do espaço” (STEINBERGER, 2006, p. 71), ao passo que as noções regional, **urbano** e rural são entendidas como frações do espaço.

Por outro lado, Harvey indica que “o comum não deve ser entendido como um tipo específico de coisa, de ativo ou mesmo de processo social, mas como uma relação social

¹⁰ O Ministério da Cultura define o CEU como “[...] um equipamento de promoção da intersetorialidade e integração das políticas públicas, visando ao desenvolvimento do território onde está instalado. Se a essência da Praça é a intersetorialidade, seu objetivo central é o combate à pobreza e às desigualdades socioespaciais urbanas, por meio da promoção do desenvolvimento e da cidadania e da ampliação do acesso a serviços, formação e lazer.” (2015, p. 14).

instável e maleável entre determinado grupo social autodefinido e os aspectos já existente ou ainda por criar do meio social e/ou físico, considerada para a sua vida e subsistência” (2014, p. 145). Nesses termos, o autor infere que “os espaços e os bens públicos urbanos [...] não constituem necessariamente um comum” (2014, p. 143). Em resumo, “[...] faz-se necessária uma ação política por parte dos cidadãos e das pessoas que pretendem apropriar-se deles ou concretizar essas qualidades” (2014, p. 144). Os temas ora elencados figuram como elementos centrais aos estudos sobre as cidades e o ambiente urbano¹¹, permeando historicamente as disciplinas ligadas ao urbanismo e ao planejamento urbano, bem como a atuação dos institutos¹² que trabalham neste campo. Nesse sentido, a seleção das obras técnicas e teóricas abrangeu uma série de áreas do conhecimento, privilegiando autoras e autores cujos enfoques permitissem a promoção do diálogo entre esses dois principais temas de pesquisa relacionados com os CEUs, consolidando os elementos teóricos que norteiam a presente dissertação.

Desse modo, o presente capítulo foi organizado a partir dos temas políticas públicas espaciais e bens comuns urbanos, que agregam os conceitos, definições e categorias de análise selecionados para subsidiar esta pesquisa. O primeiro destes temas é abordado a partir das perspectivas de Tania Bacelar de Araujo (2008), Milton Santos (2006) e Marília Steinberger, Maiara da Silva Gomes e Renan Paixão Barbosa (2013). O enfoque desses autores e autoras propicia um debate sobre essa categoria de políticas públicas, permitindo compreender seus limites e possibilidades de análise, bem como verificar se o programa CEUs atende seus pré-requisitos e, portanto, pode ser investigado segundo seus métodos e métricas. Na sequência, será tratado do tema concernente aos bens comuns urbanos, a partir das perspectivas de Edmond Préteceille (1990) e David Harvey (2014). A aceção de tais autores sobre o ambiente urbano e os equipamentos que o configuram permite avançarmos no debate sobre os usos e o papel que tais equipamentos potencialmente assumem junto às comunidades onde são implantados.

Inicialmente, faz-se necessário trazer à tona alguns parâmetros preliminares para subsidiar a abordagem que pretendemos fazer sobre os equipamentos sociais urbanos¹³. Mais

¹¹ Vide as publicações de Bernardes (1986), David Harvey (2014 e 1980), Jane Jacobs (2018), Milton Santos (2006 e 2005) e Steinberger (2013), para citar alguns.

¹² Vide Secretaria do Desenvolvimento Urbano e Habitação (Seduh), Companhia de Desenvolvimento Habitacional do DF (Codhab), Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan), Superintendência do Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA), para citar alguns exemplos de instituições que atuam no Distrito Federal.

¹³ O debate minucioso, que trata da definição dos *equipamentos sociais urbanos*, será abordado nas sessões específicas sobre o tema, enfatizando a sua relevância para a presente pesquisa.

relevante que buscar uma precisão na sua definição ou mesmo sistematizar o debate sobre distintas acepções do seu uso, faz-se necessário expor as perspectivas de alguns dos atores envolvidos na produção e na utilização destes equipamentos. Partindo desta premissa, neste primeiro momento, torna-se fundamental expor a concepção do termo como usualmente é tratado na gestão pública, visto que historicamente o Estado é o principal agente produtor e mantenedor dos equipamentos em tela. A iniciativa pública costuma conceber os equipamentos sociais urbanos como parte da infraestrutura capaz de viabilizar a descentralização de políticas setoriais¹⁴ por meio de serviços ofertados à população. Nestes termos, a definição dos sítios de implantação de novas unidades costuma se apoiar em critérios de localização que buscam induzir a configuração de uma rede de equipamentos capaz de garantir a ampla cobertura de atendimento a uma determinada parte do território.

Por outro lado, os usuários dos equipamentos têm uma percepção própria sobre o papel e o significado da presença destas estruturas em seus bairros. Não se trata de aprofundar o debate sobre as percepções individuais ou sobre as formas como cada sujeito ou grupo se relaciona com os equipamentos. Contudo, faz-se necessário evidenciar o contexto em que os equipamentos atuam e o papel que potencialmente exercem nas circunstâncias territoriais locais. A este respeito, cabe ressaltar que a política urbana¹⁵ apresenta uma categorização proveitosa ao estudo em tela, pois associa os equipamentos à infraestrutura urbana e aos serviços urbanos, definindo um leque de elementos tidos como capazes de prover condições mínimas para a habitabilidade do espaço urbano. Trata-se, portanto, de um olhar que apreende a realidade urbana a partir dos múltiplos elementos que a configuram, ou seja, um olhar sobre o território (ARAÚJO, 2008).

¹⁴ A promulgação da Constituição Federal de 1988 incitou um enorme avanço à gestão das políticas sociais e culminou na estruturação de sistemas nacionais como forma de organizar a atuação dos entes federados, sociedade civil e entes privados. Portanto, à luz do Sistema Único de Saúde, que prevê a universalização da oferta de serviços a serem executados de forma descentralizada e participativa, as demais políticas sociais passaram a se organizar em torno da consolidação de seus próprios sistemas nacionais.

¹⁵ O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), que regulamenta o capítulo da política urbana da Constituição de 1988, define a oferta de equipamentos urbanos e comunitários como parte de suas diretrizes e como componente dos instrumentos por ela instituídos. Anteriormente a essas normativas, a Lei Federal nº 6.766/79, que regulamenta o parcelamento do solo urbano, determinava a implantação de equipamentos urbanos comunitários como condicionante para o loteamento urbano.

A dimensão espacial das políticas públicas

A divergência entre as perspectivas setoriais - costumeiramente aplicadas à gestão de políticas públicas - e aquelas que enfatizam o território - pretendendo articular diversos temas e elementos a partir das necessidades de um determinado lugar - vem ganhado relevância nos debates em meios acadêmicos e profissionais. Infere-se que a especialização das políticas públicas gera um aumento na quantidade de lócus institucionais, a fim de corresponder a anseios setoriais cada vez mais específicos. Contudo, a prática da gestão com suas atividades de planejamento, operacionalização e avaliação de políticas públicas enfrentam um paradoxo, pois, na medida em que a especialização das políticas avança, torna-se evidente a ineficácia das soluções de caráter exclusivamente setorial (MIRANDA e TIBURCIO, 2008, p. 7).

A contraposição entre as naturezas setoriais e espaciais das políticas públicas figurou como objeto de estudo ao longo da trajetória profissional e acadêmica da pesquisadora Tania Bacelar de Araujo. Dentre as inúmeras palestras, artigos e publicações, valemo-nos da “Palestra magna: Políticas públicas, participação social, desenvolvimento sustentável e territórios”, transcrita e publicada pelo Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (IICA)¹⁶. O discurso fluido conferido a esta palestra permitiu a apresentação de uma série referências de políticas públicas como forma de apoiar a plena compreensão sobre a categorização proposta pela autora. Tendo em conta a diversidade de temas tratados ao longo da conferência e a sua relevância para o trabalho em tela, optamos por descrever uma parte significativa dos conceitos e categorias apresentados como suporte para avançar no debate específico da presente dissertação. Ao abordar o tema, Araujo indica que as políticas, mesmo aquelas tratadas como setoriais, podem guardar algum *grau de territorialidade* quando emplacam uma leitura espacial na definição de suas estratégias de ação. Conforme a definição proposta, a dimensão espacial das políticas públicas se manifesta em movimentos, que podem ser compreendidos a partir de três estágios: territorialização ou regionalização de políticas setoriais; construção de políticas públicas em bases territoriais e construção de planos estaduais regionalizados. Nesse sentido, a categorização proposta concerne à ênfase com que o território integra a formulação das políticas setoriais e seus respectivos programas e ações.

¹⁶ A Palestra integra o livro *Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais* que figura como o oitavo volume da série *Desenvolvimento Rural Sustentável*, produzido pelo IICA.

O primeiro movimento representa, portanto, políticas setoriais que incorporam um olhar sobre o território na definição de estratégias de ação e na aplicação de critérios para sua espacialização. Dentre os exemplos indicados para expressar esse movimento, a autora aponta que o Sistema Único de Saúde (SUS) consolidou uma estratégia para atuar em todo o território nacional, por meio da articulação das distintas esferas de governo com agentes do setor privado e da sociedade civil, criando um modelo de política nacional que “[...] lê o País inteiro” (ARAÚJO, 2008, p. 23). Em outro exemplo, a política educacional adota uma visão territorializada quando define critérios espaciais para planejar a expansão da rede de instituições de ensino. Nos termos utilizados pela autora, “[...] um ministério setorial está olhando para o mapa do Brasil e escolhendo critérios para desembarcar no território” (2008, p. 23), mesmo que não abandone por completo a natureza setorial de suas ações. Desse modo, segundo a autora, esse movimento retrata políticas que inovaram ao incorporar a leitura do território em sua formulação.

No segundo movimento, as políticas setoriais passam a ser formuladas a partir de bases territoriais propriamente ditas. Trata-se de um olhar sobre o território que transpõe a sua utilização como palco para a atuação estatal ou como mero parâmetro para a espacialização de políticas, pois incorpora o desenvolvimento territorial integrado como método de ação. A fim de ilustrar esta categoria, Araújo apresenta uma série de exemplos como o caso do projeto de pavimentação da rodovia BR 163, que além da obra civil contou com a definição de um perímetro de influência da estrada onde foi aplicado um plano de desenvolvimento regional. O plano implicou na concatenação de uma série de ações voltadas para o desenvolvimento local, assegurando que o projeto, originalmente ancorado na política setorial de transportes, tivesse uma base de atuação territorial desde a sua concepção até a sua implantação.

Em outra perspectiva, as políticas voltadas para o desenvolvimento territorial em regiões prioritárias, como é o caso dos Territórios Rurais promovidos pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) e das Mesorregiões Diferenciadas promovidas pelo Ministério da Integração Nacional (MI)¹⁷, partem de uma análise do território nacional que transcende a mera regionalização de uma política setorial. A estratégia adotada em ambos os casos consiste na seleção de recortes territoriais prioritários para a implantação de ações

¹⁷ Ambos os ministérios citados não constam, atualmente, no organograma do Governo Federal do Brasil. O Ministério do Desenvolvimento Agrário assumiu a figura de Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário e, atualmente, integra o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA). Por sua vez, o Ministério da Integração Nacional foi combinado com o Ministério das Cidades para a criação do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

voltadas ao desenvolvimento territorial. A seleção destas regiões especiais parte, evidentemente, de critérios específicos que reproduzem a intenção original de cada política, mas a atuação concreta assume um caráter intersetorial baseado nas necessidades locais. Retomando os exemplos abordados por Araújo, é importante diferenciar que o MDA buscou territórios com forte presença da ruralidade, definida a partir de critérios como a preponderância de população rural, produção rural etc.¹⁸, enquanto o MI buscou regiões prioritárias para a política nacional de desenvolvimento regional, identificadas a partir da variação de valores do rendimento domiciliar e do Produto Interno Bruto (PIB). Desse modo, apesar das especificidades temáticas, é possível afirmar que ambas as políticas superaram a natureza setorial que as originou, pois adotaram uma visão territorial que conduziu à convergência de políticas multitemáticas em regiões prioritárias. A este respeito, a autora enfatiza que “Isso não é uma mera leitura regional de política setorial. É mais do que isso. É uma leitura do mapa do Brasil, tem a escolha de regiões especiais para implantar determinadas políticas” (2008, p. 24).

O terceiro movimento completa a categorização proposta pela autora para identificar a dimensão espacial das políticas públicas brasileiras. Tratado como novidade à época da palestra¹⁹, este último conjunto de políticas representa o esforço dos governos estaduais em planejar suas intervenções em bases regionalizadas. Mesmo sem indicar exemplos concretos como referência desse terceiro movimento, Tânia Bacelar de Araújo infere que a leitura da diversidade regional permite uma compreensão das “[...] regiões que integram os espaços estaduais como construção social” (2008, p. 26). Nestes termos, ao invés de selecionar recortes territoriais prioritários, os instrumentos de planejamento assumem todo o território estadual como objeto de ação, adotam a intersetorialidade como componente intrínseco às suas propostas de intervenção e assumem as especificidades de cada localidade como elementos chave para a formulação e implantação de ações.

A partir de outro ponto de vista, Lysia Bernardes (1986) assume o debate sobre a dimensão espacial das políticas públicas como parâmetro para realizar uma análise

¹⁸ Cabe explicitar que foram instituídos 239 Territórios Rurais no âmbito do Programa Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável de Territórios Rurais (Pronat), lançado em 2003. Posteriormente, a fim de fortalecer o enfrentamento à pobreza, em 2008, foi criado o Programa Territórios da Cidadania (PTC) para direcionar ações de 23 Ministérios e Secretarias (com status de Ministério) para os 120 Territórios Rurais em piores condições de desenvolvimento. Destaca-se que este último programa foi caracterizado pelo adensamento do viés intersetorial das políticas voltadas às áreas rurais brasileiras (BRASIL, 2011, 2014).

¹⁹ A referida palestra ocorreu em novembro de 2007, no âmbito do III Fórum Internacional de Desenvolvimento Rural Sustentável.

interpretativa a respeito da conscientização, entre 1960 até 1985²⁰, sobre a necessidade da adoção de políticas urbanas no Brasil. A autora adota a noção de Milton Santos de que o espaço é uma totalidade e reforça a incoerência das políticas públicas que o apreendem de maneira fragmentada. Nesse sentido, é posto em evidência que a indissociabilidade entre o espaço e a sociedade²¹ implica que “A dimensão espacial é, pois, inerente a qualquer política pública e não pode ser ignorada [...]” (BERNARDES, 1986, p. 84). Ou seja, todas as políticas públicas necessariamente se manifestam no espaço, mesmo que não assumam explicitamente uma característica espacial. Desse modo, a autora afirma que a análise das políticas públicas deve fazer a distinção entre políticas cuja dimensão espacial se manifesta explicitamente, daquelas que se manifesta implicitamente (1986, p. 84). Tomando como base essa categorização proposta por Bernardes, é possível inferir que os movimentos de aproximação ao território, indicados por Tânia Bacelar de Araujo, podem ser compreendidos como movimentos de explicitação da dimensão territorial das políticas públicas. Isso implica que ao aumentar o grau de territorialidade, conforme proposto por Araujo, as políticas estariam incorporando, na realidade, estratégias mais explícitas de atuação espacial, conforme sugerido por Bernardes.

Recuperando a categorização proposta por Araujo e a fim de aproxima-la ao objeto da presente pesquisa, faz-se necessário retomar alguns dos temas apresentados anteriormente e aprofundar o debate sobre seus limites e potencialidades para a análise de políticas públicas. Inicialmente, cabe destacar que corroboramos com a percepção de que o enquadramento das políticas públicas em setores específicos implica na segmentação de todos os elementos que a constituem. Isto implica que desde o momento de formulação da agenda pública, os gestores assumem um viés setorial na eleição do problema a ser superado ou mitigado e seguem fragmentando o papel estatal na determinação de objetivos e metas, na seleção de parceiros estratégicos e na definição do público prioritário. Essa prática também se reflete na relação com o território, na medida em que o planejamento das políticas setoriais adota enfoques provenientes de seus temas originais para selecionar frações específicas do espaço geográfico para atuar. Desse modo, assumindo os elementos postulados por Araujo, compreendemos que o esforço de se aproximar do território (ou explicitação de sua dimensão espacial) deve ser percebido como um importante avanço para a gestão pública. Mesmo nos contextos

²⁰ O referido artigo concentra suas análises em um período que inicia com a instauração do regime autoritário e centralista no Brasil e inclui os primeiros anos da atuação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Destaca-se, ainda, que o ano de 1985 antecede a publicação do referido estudo.

²¹ A associação entre o espaço e seu uso pela sociedade é uma das principais inovações do pensamento de Milton Santos, que será devidamente apresentada no último tópico que compõe a presente seção.

preliminares desta aproximação, como no caso do primeiro movimento apresentado, é possível afirmar que esta forma de atuação assegura a oportunidade de transcender os limites que as políticas se impõem quando pensadas apenas setorialmente.

Contudo, partimos do pressuposto de que o desenho das políticas públicas não é estático e, portanto, seu desenvolvimento ao longo do tempo presume o constante aperfeiçoamento de métodos e instrumentos, como forma de aprimorar os meios para alcançar os objetivos inicialmente traçados. Esta condição implica na possibilidade das políticas aprofundarem o seu *grau de territorialidade* e, assim, poderiam transitar entre o movimento de territorialização ou regionalização de políticas setoriais (primeiro movimento) para aquele que trata da construção de políticas públicas em bases territoriais (segundo movimento). A fim de discutir a possibilidade de um determinado programa ou ação estatal, mesmo sendo originalmente concebido a partir de um viés marcadamente setorial, possa enfatizar sua incidência sobre o território, é necessário retomar o debate sobre a dimensão espacial das políticas públicas para investigar estratégias que corroborem com a sua transição entre os distintos movimentos postulados por Tania Bacelar de Araujo (2008).

Observando o exemplo do CEU, é possível indicar que, em um primeiro momento, ele foi desenhado como um programa setorial (mesmo concentrando diversas políticas setoriais que atuam no mesmo equipamento), que procura caminhos para a sua regionalização a partir da definição de critérios para orientar a localização de cada unidade construída²². Entretanto, inferimos que algumas das estratégias adotadas durante a fase de implantação do programa apontam para a incorporação de uma visão espacial mais aprofundada (ou explicitada), que poderia ser enquadrada no segundo movimento de aproximação do território. Este tema será tratado com maiores detalhes no segundo capítulo, referente à apresentação geral do programa. Contudo, vale destacar preliminarmente alguns elementos que estimulam o debate sobre as estratégias que visam aumentar o grau de territorialidade dos CEUs e podem leva-los a transitar entre os movimentos propostos por Araujo (2008). Dentre as estratégias adotadas pelo programa para aprofundar a sua relação com o território, é possível destacar o uso de técnicas de cartografia social²³ como forma de consolidar uma leitura do entorno do equipamento que apoie a concretização de uma rede de relações entre os atores presentes no território. Trata-se, portanto, da admissão de uma nova perspectiva à gestão desses

²² As políticas que integram esse programa de equipamentos urbanos, bem como os critérios para sua espacialização, serão devidamente apresentadas no capítulo 2.

²³ A metodologia de mapeamento foi adotada apenas em uma parcela dos equipamentos e será devidamente apresentada no capítulo 2, que discute as diretrizes gerais do programa CEUs.

equipamentos urbanos, que passariam a assumir demandas e potências latentes no próprio território como base para a adequação dos serviços originalmente ofertados. Desse modo, é possível inferir que essa nova forma de atuação, recomendada pelo antigo Ministério da Cultura aos gestores municipais que operam os equipamentos, pode provocar certo protagonismo das articulações territoriais locais e, assim, induzir o deslocamento dos CEUs em direção ao movimento de políticas de bases territoriais propriamente ditas. O debate sobre o grau de territorialidade dos CEUs e o seu enquadramento nas categorias propostas por Araujo, será retomado a partir da descrição geral do programa que consta no Capítulo 2.

Retomando o tom provocador conferido ao longo da palestra, Araújo avança sua apresentação afirmando que para o grupo de pesquisadores do qual participa, a definição de desenvolvimento territorial não reside nas experiências de regionalização de ações do governo federal nem mesmo naquelas de regionalização do planejamento dos governos estaduais. Esse tipo de desenvolvimento estaria, segundo ela, mais próximo ao conceito de desenvolvimento endógeno. Sem a necessidade de aprofundar o debate sobre este conceito tão caro para o campo da economia e, conseqüentemente, para as políticas de desenvolvimento econômico, adotaremos uma definição despretensiosa, que se adequa às necessidades teóricas aqui apresentadas. Isto posto, é possível afirmar que esse termo traduz uma forma de estímulo a um tipo de desenvolvimento que compreende processos que nascem no próprio território, patrocinados pela *sociedade regional*, e que assumem o papel de produzir soluções específicas para aquela determinada localidade. Trata-se, portanto, de uma perspectiva intrínseca ao próprio território, que pretende valorizar as suas potencialidades e a articulação entre os atores locais como forma de superar problemas comuns e promover o desenvolvimento.

“[...] promover o desenvolvimento territorial requer mais que meros esforços de regionalizar políticas públicas nacionais, estaduais ou outras. Parte-se do território, com seus atributos e sua história, seus agentes e sua cultura, suas instituições e sua base de recursos” (2008, p.26).

Cabe ressaltar que a apresentação da proposta de classificação da dimensão espacial das políticas públicas, bem como do protagonismo que o desenvolvimento endógeno assume ao personificar o desenvolvimento territorial, foram antecedidos por uma breve descrição das dinâmicas impostas pelo contexto geopolítico global às sociedades locais. Evidencia-se, portanto, que o encadeamento do raciocínio desenvolvido pela autora reposiciona o debate sobre a territorialização das políticas públicas como resultado direto do avançado processo de globalização. Araujo inicia a palestra afirmando que a forma de atuação dos agentes globais,

capazes de operar de forma simultânea em diversos pontos do planeta, implica em processos de apropriação do território por meio da difusão de seus próprios padrões e tendências. Desse modo, a lógica imposta pelos agentes supranacionais aborda o território como se ele não possuísse organização ou dinâmicas próprias e fosse conivente com o papel de mera plataforma para a reprodução de vertentes advindas dos padrões globais. Em resumo, trata-se de um contexto em que a lógica neoliberal, hegemônica e crescente globalmente, atua por meio desses agentes supranacionais, que são, via de regra, privados ou privatizantes (especialmente financeiros) e impõem a internacionalização de circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos.

Contudo, a autora destaca que apesar da tendência de homogeneização de territórios, o movimento de globalização não é uniforme. A partir de suas próprias ambições, os interesses globais elegem algumas localidades e determinam formas específicas de atuar, promovendo, assim, uma relação hierárquica entre agentes e lugares. A dicotomia entre lugares, inerente ao processo de globalização, confere, conseqüentemente, uma dupla forma de apropriação da teoria do desenvolvimento endógeno. Ao longo do desenrolar do pensamento da autora, é possível perceber que a teoria do desenvolvimento endógeno pode assumir um papel relevante como uma espécie de estratégia de resistência, capaz de combater tendências de homogeneização dos territórios impostas por agentes globais. No entanto, Araujo explica que o desenvolvimento endógeno também coaduna com a concepção neoliberal que nega a importância das políticas nacionais em benefício de decisões exclusivamente locais, que, supostamente, estariam mais sujeitas às interferências de agentes multinacionais. Nesse sentido, “[...] tanto os neoliberais como os teóricos do desenvolvimento endógeno negam a importância de políticas nacionais” (ARAUJO, 2008, p. 18).

Para encerrar a apresentação dos elementos que tomamos emprestados da palestra proferida por Tania Bacelar de Araujo, cabe trazer à tona a discussão apresentada sobre quais seriam as estratégias mais adequadas ao desenvolvimento regional. Considerando que a abrangência do tema ultrapassa os limites definidos para o escopo do presente objeto de pesquisa, invocaremos, mais uma vez, a classificação adotada pela autora, sem a necessidade de detalhar todos os pormenores dos aspectos teórico-metodológicos que levaram a esta categorização. De forma sintética, Araujo recorre à noção de geração, como forma de evidenciar que as mudanças no enfoque das políticas de desenvolvimento regional correspondem a períodos e contextos específicos. Segundo ela, esse debate estaria diretamente relacionado à avaliação de quais seriam as oportunidades e riscos de integração dos espaços

locais aos movimentos supranacionais da globalização. Nestes termos, a primeira geração estaria diretamente relacionada a uma visão em que o desenvolvimento de um determinado lugar seria, necessariamente, dependente de agentes externos a ele (esta menção está relacionada tanto a agentes nacionais como os supranacionais). Desde a crise mundial e da concepção neoliberal, que ganhou forte expressão a partir do final do século XX, a segunda geração passa a adotar o desenvolvimento endógeno como estratégia central para o desenvolvimento regional. Considerando as críticas explicitadas anteriormente a respeito dessa forma de desenvolvimento, a autora se apresenta como integrante de um grupo de pesquisadores que infere sobre a existência de uma terceira geração, capaz de combinar os movimentos anteriores, “[...] o de fora para dentro com o de dentro para fora” (ARAUJO, 2008, P. 19). Trata-se, portanto, de uma perspectiva que pretende valorizar iniciativas locais sem, necessariamente, desprezar a relevância das políticas nacionais.

Esse grupo de categorias proposto pela autora é oportuno ao trabalho em tela, pois permite uma análise a respeito das escalas que envolvem a implantação das políticas públicas espaciais e sobre o grau de autonomia que os atores locais têm para determina-las. Retomando os apontamentos concernentes ao objeto empírico da pesquisa, faz-se necessário demarcar que as relações que se estabelecem entre um programa que se pretende nacional – ou ao menos com ampla cobertura do território nacional – e as especificidades conferidas a cada equipamento – a partir de sua inserção nos processos territoriais locais – constituem um elemento central para a presente investigação. Em outras palavras, infere-se que existe uma dupla característica na gestão dos CEUs que precisa ser desvendada em sua análise. Inicialmente, o plano federal define diretrizes e normas que condicionam a gestão dos equipamentos, entretanto as relações socioespaciais estabelecidas a partir de seu uso assumem feições específicas em cada localidade. Isso implica que o estudo em tela precisa ser ancorado em categorias de análise que permitam uma leitura sobre as distintas escalas que incidem em cada equipamento.

Portanto, a noção de geração utilizada como base para classificar as estratégias mais adequadas ao desenvolvimento regional, conforme proposto por Tania Bacelar, permite compreender o grau de dependência que marca a relação entre os atores externos ao território (ou a uma porção dele) e o desenvolvimento local. Nesse sentido, a terceira geração proposta pela autora se adequa às necessidades específicas da análise que pretendemos desenvolver sobre o programa CEUs, pois permite perceber que o desenvolvimento local não precisa ser integralmente dependente dos atores nacionais, ou completamente independente deles. Na

tentativa de sintetizar essas possibilidades antagônicas, conforme previamente descrito, essa terceira categoria legítima que distintas escalas de ação possam incidir ao mesmo tempo no papel de um equipamento específico e, ainda assim, manter algum grau de harmonia entre si. Desse modo, essa possibilidade teórica orienta a presente pesquisa, pois induz à investigação sobre a relação entre as escalas que atuam em cada CEU.

Compreende-se, portanto, que a partir dessa primeira aproximação aos temas concernentes às escalas que incidem nos CEUs, será possível debater as estratégias adotadas pelo governo federal para imprimir diretrizes gerais ao programa, sem, ao mesmo tempo, ferir a autonomia da gestão local. Conforme destacado anteriormente, esse percurso analítico é fundamental para viabilizar o estudo sobre CEUs de Ceilândia/DF e Águas Lindas de Goiás/GO e, portanto, assume um papel teórico e metodológico central na presente pesquisa.

Um método para abordar o espaço geográfico

As relações entre as políticas públicas e o território configuram um assunto central de análise para diversos campos do conhecimento, sendo que a geografia, em especial, vem protagonizando inúmeros estudos a respeito desse tema. Dentre as diversas contribuições de âmbito teórico e metodológico, o próprio conceito de território em conjunto com as suas relações de uso assumiram um papel de grande destaque na literatura brasileira e internacional. Com grande notabilidade, o professor Milton Santos constituiu um trabalho primordial na renovação epistemológica desse campo de estudo e acabou por consolidar um novo arcabouço conceitual para os pesquisadores que trabalham com abordagens espaciais. Tamanha é a relevância do legado desse autor que suas ideias transcenderam seu campo de conhecimento original e, atualmente, dão subsídios a técnicos, acadêmicos e gestores das mais variadas áreas do conhecimento.

A célebre categoria *território usado*, desenvolvida ao longo da trajetória acadêmica de Milton Santos, constitui uma nova conceituação, capaz de unificar a materialidade do território (sistema de objetos) com seu uso (sistema de ações). A ideia de justapor estes elementos nasce no âmbito da sua teoria sobre território e espaço e concretiza a premissa de que o uso do território, ou seja, a inclusão de todos os atores que o modificam, é a base para o reconhecimento desta categoria como objeto de análise das ciências sociais (BARBOSA; GOMES; STEINBERGER, 2013). Nesse sentido, é importante ressaltar que a procura por uma definição de território que relacionasse a sua dimensão física com as relações de uso que o modificam perpassa boa parte das obras de Milton Santos e ganha especial destaque no livro *A natureza do espaço*. Essa publicação é emblemática, pois reconstituiu especulações anteriores sobre a definição de *espaço* enquanto objeto de estudo da geografia para enunciar a nova hipótese de que “[...] a esta disciplina cabe estudar o conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ação que formam o espaço” (SANTOS, 2006, p. 62). Portanto, segundo as palavras do autor, trata-se de um quadro único, “[...] formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, [...] no qual a história se dá” (2006, p.63).

Cabe ressaltar que o notável esforço intelectual empregado na produção dessa obra implicou na permeabilidade entre os conceitos trabalhados (sistema de objetos e de ações) e a própria delimitação do campo de conhecimento da geografia. Trata-se, portanto, do empenho de rever os conceitos primordiais dessa ciência para redefinir suas bases de análise. Destaca-

se que o estudo do espaço e do território, conforme indicado, não se restringe apenas a essa disciplina. Contudo, mesmo perpassando diversos campos de conhecimento, a geografia foi a ciência que se incumbiu de revisar as bases conceituais destes termos para redefinir seus métodos de trabalho, protagonizando o papel de *filosofia das técnicas* (SOUZA, 2018).

A fim de dar maior concretude às ideias de Milton Santos, sem desviar completamente do foco de nosso objeto de pesquisa, faremos uma breve descrição dos sistemas ora enunciados. O autor indica que a noção de objeto abarca tanto as coisas produzidas pelo homem como aquelas que existem independentemente da existência humana, as chamadas coisas naturais. A transformação de *coisa* em *objeto* se dá a partir do seu uso e pelo conjunto de intenções sociais que motivam esse uso (SANTOS, 2006). Nesses termos, a identificação dessa tendência de transformação das *coisas* em *objetos* pode ser lida como um prenúncio do que veremos mais à diante, nas relações de uso do território. Retomando as ideias iniciais do autor, a partir de uma perspectiva geográfica, a definição de objeto engloba todos os elementos físicos do planeta, incluindo uma vasta gama de possibilidades que compreende tanto utensílios e grandes estruturas, como elementos naturais e construções humanas. Ao enfrentar as especificidades do debate sobre a definição de um *objeto geográfico* (ou, objeto tratado pela geografia²⁴), Santos enfatiza que o espaço geográfico leva em conta todos os objetos existentes dentro de uma extensão contínua, e isso confere o sentido individual de cada um deles. Essa perspectiva implica que a ideia de sistema está ancorada em dois aspectos fundamentais: os objetos não existem autonomamente, pois eles dependem de sua correlação com outros objetos e ações²⁵, e não existem de forma isolada no espaço, pois a sua justaposição com outros objetos em uma extensão contínua dá o próprio sentido individual de cada objeto²⁶.

Tomando por base uma perspectiva histórica, o autor indica que a geografia, diferentemente de outros campos do conhecimento, encara o objeto como um “[...] testemunho atual da ação.” (2006, p. 74), que possibilita verificar “[...] como as ações do presente incidem sobre objetos vindos do passado” (2006, p. 74).

²⁴ Ao final da seção que trata do sistema de objetos, o autor considera que não há a necessidade de seguir na busca por uma definição específica para um *objeto geográfico* em si, mas a disciplina teria condições de tratar *geograficamente* os objetos encontrados (2006).

²⁵ A esse respeito, o autor traz como exemplo uma geladeira ou freezer doméstico, que guardam ‘uma relação necessária’ com o caminhão refrigerado, depósitos frios, grandes frigoríficos etc. (2006).

²⁶ Santos escreve que “[...] os objetos que constituem o espaço geográfico são obrigatoriamente contínuos e a população de objetos considerada pelo geógrafo não resulta de uma seleção [...] do pesquisador. O espaço dos geógrafos leva em conta todos os objetos existentes numa extensão contínua, todos sem exceção. Sem isso, aliás, cada objeto não faz sentido” (2006, p. 73).

Esses objetos e essas ações são reunidos numa lógica que é, ao mesmo tempo, a lógica da história passada (sua datação, sua realidade material, sua causação original) e a lógica da atualidade (seu funcionamento e sua significação presentes). Trata-se de reconhecer o valor social dos objetos, mediante um enfoque geográfico. A significação geográfica e o valor geográfico dos objetos vem [sic] do papel que, pelo fato de estarem em contiguidade, formando uma extensão contínua, e sistemicamente interligados, eles desempenham no processo social. (SANTOS, 2006, p.77-78).

Ao tratar do sistema de ações, o autor estrutura seu raciocínio nos mesmos moldes que descreveu o sistema de objetos. Tomando por base uma série de pensadores, dentre eles, filósofos, antropólogos e outros geógrafos, Santos segue desvelando sua própria concepção de ação e reitera a justificativa da existência de um sistema indissociável de ações e inseparável do sistema de objetos. Desse modo, a ação é inicialmente apresentada como comportamento orientado, dotada de propósito e subordinada a regras, no qual o agente, ao modificar a natureza, modifica a si próprio. Em meio aos distintos autores citados, Milton Santos enfatiza que esta última afirmação é uma ideia base para Marx e Engels, pois “Quando, através do trabalho, o homem exerce ação sobre a natureza, isto é, sobre o meio, ele muda a si mesmo, sua natureza íntima, ao mesmo tempo em que modifica a natureza externa” (2006, p. 78). Seguindo esta argumentação, ao aprofundar as questões concernentes à definição de *ação*, é explicitada uma potencial oposição entre a escala em que ocorre a ação e aquela em que se dá o seu comando. Trata-se de uma discrepância, na qual “[...] muitas das ações que se exercem num lugar são o produto de necessidades alheias, de funções cuja geração é distante e das quais apenas a resposta é localizada naquele ponto preciso da superfície da Terra” (SANTOS, 2006, p. 80).

O uso da escala como elemento para demarcar essa distinção surgiu do distanciamento constatado entre os desígnios da ação e as finalidades próprias do homem e do lugar (SANTOS, 2006). Mesmo sem citar explicitamente o processo de globalização nesse momento, é possível perceber que o distanciamento entre as escalas de tomada de decisão e incidência da ação, identificado por Milton Santos, mantém um claro diálogo com a tendência de homogeneização de territórios reconhecida por Tania Bacelar de Araujo²⁷. A dissonância entre as escalas é decorrente da própria criação dos eventos e leva a uma *alienação Regional* ou *alienação local*, pois é delegado ao ator local o papel de mero “[...] veículo da ação, e não o seu verdadeiro motor” (SANTOS, 2006, p. 80). Trata-se, conseqüentemente, de uma tensão constante, na qual a disputa não se dá necessariamente pela posse dos lugares, mas sobre a

²⁷ Em meio à notória afinidade intelectual entre ambos os pesquisadores, este elemento sugere mais uma confirmação do enquadramento desta autora como participante da escola de pensamento que se consolidou a partir das pesquisas de Milton Santos.

lógica do seu funcionamento, ou seja, seu uso. Nesta perspectiva, os objetos técnicos assumem grande protagonismo, pois são concebidos para servir a uma ação gerada em outro lugar e assumem o papel de difusor desta finalidade estrangeira naquela fração do território. A este respeito, Santos afirma que “Dentro de uma ordem pragmática, a racionalidade do que é fim para outrem acaba sendo a racionalidade do meio e não a do sujeito” (2006, p. 81).

O autor segue aprofundando essas questões para reafirmar sua compreensão do espaço geográfico como um híbrido entre os dois sistemas, que figura como tema central de estudo para o campo da geografia. Nestes termos, as mudanças verificadas no espaço geográfico não são apenas fruto de modificações na sua morfologia, mas também nas funções e processos que o constituem. Esta dupla característica também implica que as alterações de uso dos objetos, mesmo que não acarretem em transformações na sua materialidade, modificam sua significação, pois “São as ações que, em última análise, definem os objetos, dando-lhes um sentido” (SANTOS, 2006, p. 86). Ao aprofundar o tema, o autor infere que as mudanças no valor dos objetos, mesmo decorrentes de alterações nas *teias de relações* que eles participam, levam, necessariamente, à criação de uma *nova geografia* (2006). Resumindo esta breve apresentação a respeito da perspectiva miltoniana, é possível afirmar que a forma se recria a cada evento em que é submetida.

A fim de relacionar essa perspectiva ao campo da arquitetura, de forma aproximada, é comum a afirmativa de que a apropriação social dá sentido e, por vezes, transforma os espaços edificados, suas destinações e respectivos programas arquitetônicos. O conhecido exemplo de edifícios que sofrem retrofit mudando seus usos originalmente comerciais ou de serviços para habitação (ou vice versa) é emblemático, pois explicita que a apropriação social ressignifica e dá novos conteúdos às edificações e aos lugares. Nesses termos, as casas antigas que se tornam comércio nos projetos de recuperação de centros históricos assumem um novo papel na dinâmica urbana local, mesmo sem sofrer, necessariamente, grandes modificações físicas na sua reabilitação.

Com a finalidade de demarcar essa condição híbrida do espaço geográfico e, assim, ilustrar essa noção, o autor propõe a expressão *forma-conteúdo*.

Ela [a forma-conteúdo] significa que o evento, para se realizar, encaixa-se na forma disponível mais adequada a que se realizem as funções de que é portador. Por outro lado, desde o momento em que o evento se dá, a forma, o objeto que o acolhe ganha uma outra significação, provinda desse encontro. Em termos de significação e de realidade, um não pode ser entendido sem o outro, e, de fato, um não existe sem o outro. Não há como vê-los separadamente [sic] (SANTOS, 2006, p. 102 - 103).

Cabe salientar que esses últimos argumentos que tomamos emprestado do pensamento de Milton Santos permitem a aproximação de alguns temas centrais para a fundamentação da presente pesquisa. Primeiramente, vale retomar o enquadramento dos CEUs enquanto representantes do conjunto de equipamentos sociais urbanos ofertados à população que poderiam apoiar o desenvolvimento urbano das porções do território onde foram implantados. Por outro lado, a perspectiva miltoniana permite compreender tais equipamentos enquanto objetos (geográficos) que, associados às ações, integram o próprio espaço geográfico. Isso implica que as suas possibilidades de interferir no espaço geográfico não estão restritas apenas a modificações físicas eventualmente decorrentes de sua implantação. Nesse sentido, é possível identificar que as políticas de produção de equipamentos sociais urbanos e, de maneira geral, aquelas que almejam incidir de maneira mais explícita no território requerem estratégias apropriadas, que permitam assimilar essa condição híbrida do espaço para orientar suas formas de ação, como veremos na seção subsequente.

Estratégias de atuação das políticas públicas espaciais

Em meio aos distintos autores e autoras que adotaram a teoria miltoniana como base para o desenvolvimento de suas próprias pesquisas, recorreremos ao trabalho que trata das políticas públicas espaciais, organizado e produzido por Marília Steinberg²⁸. O enfoque conferido a essa série de publicações concilia as incursões teóricas que investigam o uso do território com questões práticas enfrentadas na implantação das políticas públicas nacionais. Essa justaposição de temas corresponde, em grande parte, aos anseios da presente pesquisa de debater o papel dos equipamentos sociais em periferias de centros urbanos, na medida em que discute a influência que uma determinada política pública pode exercer nas frações do território em que ela incide²⁹.

Tendo em conta a abrangência da temática tratada nas três obras organizadas pela autora e os contornos definidos como delimitação do escopo do presente trabalho, foi selecionado, fundamentalmente, o capítulo *O potencial político da categoria 'território usado'* (BARBOSA; GOMES; STEINBERGER, 2013), por explicitar alguns elementos essenciais do raciocínio de Milton Santos. Reitera-se que o interesse nesta escolha está relacionado não somente às definições adotadas, mas, fundamentalmente, à sua possível aplicação na análise da política que configura nosso objeto empírico de pesquisa, podendo, portanto, servir como um guia direcionado para o pensamento do autor.

Desse modo, em concordância com os conteúdos previamente abordados, os autores citados remontam a relação entre o espaço geográfico e a categoria 'território usado', para sintetizar a justaposição entre o sistema de objetos e o sistema de ações. De acordo com esses autores, a teoria miltoniana infere que a produção do espaço geográfico se dá em um contínuo processo de apropriação do espaço e modificação da natureza, a partir do uso do território

²⁸ Tratam-se de três publicações que conjugam uma série de pesquisas sobre a experiência de retomada das políticas nacionais ocorrida nas últimas décadas no Brasil. A saber, os volumes foram sequencialmente intitulados como *Território, ambiente e políticas públicas espaciais* (2006); *Território, Estado e políticas públicas espaciais* (2013); e *Território, agentes-atores e políticas públicas espaciais* (2017).

²⁹ Cabe destacar que a estratégia de formular programas nacionais que promovam a implantação local de equipamentos não é uma inovação do último período. Nos anos 1970, o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) compreendia uma Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) que, dentre outras ferramentas de intervenção estatal, ofertou equipamentos urbanos e sociais como forma de incrementar as atividades produtivas dos centros urbanos (SERRANO, 2013). Além dos equipamentos, a PNDU tinha a incumbência de acompanhar a implantação das nove regiões metropolitanas recém-criadas (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba e Belém) e, para isso, propunha articular ministérios e superintendências como forma de promover uma política urbana integrada.

pela sociedade. Nesses termos, o uso do território, intrinsecamente associado a sua dimensão física, delega um sentido dinâmico à categoria ‘território usado’, que passa a ser entendida, portanto, como sinônimo de espaço geográfico (STEINBERGER, GOMES, BARBOSA, 2013). Em resumo, o uso do território assumiu tamanha relevância na obra de Milton Santos que o autor alçou a expressão ‘território usado’ a uma categoria de análise que representasse a amálgama entre os sistemas de objetos e ações. Segundo os autores, essa categoria “[...] permite compreender: o território em mudança; o território como lugar de contradições; o território em seu papel ativo; o território como lugar de trabalho, de residência, de trocas materiais e espirituais e do exercício da vida. **Explica que o território usado é o chão mais a identidade**” (2013, p. 66, grifo nosso).

Seguindo esse raciocínio, os autores enfatizam que as relações de uso do território são mediadas pela técnica, que, por sua vez, explica como, onde, por quem, por que e para quê se dá esse uso. Essa perspectiva implica no reconhecimento da carga política que as técnicas difundem ao espalhar padrões criados e orientados a partir de interesses de agentes externos a uma determinada parcela do território. Tendo em conta que a concepção de Milton Santos indica que todos os agentes (e não apenas uma parte deles) usam e, desse modo, transformam o território, Steinberger e os demais autores (2013) explicitam que o uso do território é parte da própria condição de existência dos agentes, ao passo que a construção do território está necessariamente atrelada a esse uso. Nesses termos, a diferença entre atores cujas ações são engendradas no próprio território e aqueles que comandam ações concebidas segundo seus próprios interesses, a partir de pontos externos àquela determinada porção do território, vai ser abordada por Milton Santos com base na noção de atores hegemônicos e hegemonzados. Se apoiando nesta caracterização, os autores em tela (2013) descrevem que os atores hegemônicos especializam parcelas do território por meio da implantação de sistemas técnicos e, assim, garantem o aumento de sua mobilidade para atuar em vários lugares simultaneamente.

Conforme tratado anteriormente, essa ambiguidade na forma dos agentes se relacionarem com o território impõe um contexto conflituoso ao seu uso, pois eles passam a disputar as formas de utilização das mesmas porções do espaço. Segundo os três autores abordados na presente seção, a especialização de lugares em determinadas atividades confere sua inserção na *divisão territorial do trabalho*. Esta correlação, conforme definida por Santos, “[...] cria uma hierarquia entre lugares e, segundo a sua distribuição espacial, redefine a capacidade de agir de pessoas, firmas e instituições” (2006, p. 135). Partindo da premissa de

que a mobilidade dos atores está atrelada à sua capacidade de interagir com o meio técnico-científico, Steinberger, Gomes e Barbosa recorrem mais uma vez a Milton Santos para indicar uma distinção entre os motivos que ensejam o uso do território. Na perspectiva dos atores hegemônicos, o território usado é tido como um **recurso**, pois garante a realização de seus interesses particulares. Contudo, a partir da perspectiva dos atores hegemônizados, o território usado é percebido como **abrigo**, ao qual necessitam se adaptar constantemente, recriando estratégias para a garantia de sua própria sobrevivência (SANTOS, 2000 apud STEINBERGER, GOMES, BARBOSA, 2013). Trata-se, portanto, de uma concorrência entre interesses que condicionam distintas formas de uso e, conseqüentemente, distintas concepções sobre a própria constituição do território.

Tendo em conta o objetivo geral de embasar as análises de uma política pública (o programa CEUs) a partir dos conceitos definidos pela teoria miltoniana, faz-se necessário debater teoricamente as estratégias de superação dos entraves e disputas inerentes ao território usado. Steinberger, Barbosa e Gomes justificam a utilização da *categoria território usado* para subsidiar a análise de políticas públicas a partir do pressuposto de que os usos do território são direcionados ou redirecionados por elas. Isto implica que as políticas públicas têm a capacidade de influenciar as dinâmicas territoriais e se posicionar perante as disputas locais. Contudo, ao esboçar possíveis estratégias e posturas a serem adotadas frente a esses conflitos, os autores indicam uma impossibilidade de superar por completo a concorrências de usos do território. Trata-se, portanto, de garantir visibilidade aos atores hegemônizados ao invés de impedir a ação dos atores hegemônicos.

Apoiar a manutenção das horizontalidades não significa defender a extinção das atividades dos agentes hegemônicos. [...] O que está em jogo é o **reconhecimento pelos agentes hegemônicos da existência, no território, de agentes de menor poder**, prejudicados pelas verticalidades, favoráveis apenas à dinâmica de redes (STEINBERGER, GOMES, BARBOSA, 2013, p. 86, grifo nosso).

A compreensão desse embate é um elemento central para a formulação de políticas públicas e, em especial, para aquelas que fomentam a produção de equipamentos sociais urbanos. Como veremos na seção subsequente, o enquadramento desses equipamentos no conceito de práticas de consumo coletivo, abordado por Preteceille (1990), permite assimilá-los como componentes essenciais à manutenção de mão de obra capacitada para servir aos processos de reprodução do Capital. Essa perspectiva implica que os interesses hegemônicos que incidem nas dinâmicas socioespaciais de áreas periféricas e dos seus equipamentos

urbanos podem ser preliminarmente reconhecidos como as empresas³⁰, que direcionam as dinâmicas socioespaciais do território segundo seus próprios interesses, e o próprio Estado³¹, que advoga, em grande medida, a favor dos interesses do Capital.

Dando sequência ao debate sobre os elementos teóricos adotados no desenvolvimento da presente dissertação, a próxima seção apresentará questões concernentes aos equipamentos sociais urbanos para, a partir de uma leitura específica, discutir sua definição e o prisma pelo qual eles serão abordados nesta pesquisa.

³⁰ A atuação das empresas em áreas periféricas é complexa e suscita, por si, um tema específico de pesquisa. Contudo, a fim de ilustrar a relação ora apontada, vale esclarecer que mesmo sem realizar intervenções diretas nessas áreas, as grandes empresas empregam parte dessa população (em sua grande maioria na forma de subempregos) e se apresentam como possível alternativa para o seu sustento, determinando os parâmetros de capacitação técnica e cultural necessários ao acesso dessas “oportunidades” de renda.

³¹ O bordão que propaga a ideia de *ausência do Estado* nos chamados bolsões de pobreza deve ser entendido como sinônimo de uma ação consciente e propositada, em que é possível reconhecer que o Estado é de fato ausente na prestação de serviços, mas é exageradamente presente nas formas de repressão à população mais pobre.

1.2. Equipamentos Urbanos

O debate anteriormente apresentado sobre as políticas públicas espaciais, incluindo as elucubrações a respeito de possibilidades estratégicas de sua atuação, permite retomar a discussão sobre os equipamentos sociais urbanos, resgatando os elementos práticos e teóricos que os definem, e, assim, subsidiar a análise pretendida sobre o programa CEUs. Inicialmente, cabe posicionar os equipamentos sociais urbanos como elementos de grande relevância para o campo do urbanismo, figurando como condicionante para a aplicação de instrumentos de planejamento urbano³² e componente fundamental dos projetos de intervenção urbana. De forma complementar, conforme tratado nas sessões anteriores, a perspectiva ofertada pelo enquadramento dos programas de implantação de equipamentos sociais urbanos como parte das políticas públicas espaciais permite agregar a *categoria território usado*³³ como mais uma ferramenta de análise do ambiente urbano. Distintivamente, isso implica que os equipamentos sociais urbanos constituem a própria realidade espacial na qual atuam e, portanto, o seu uso deve integrar o leque de variáveis relativas à análise da porção do território onde estão localizados.

Tomando-os a partir de uma perspectiva mais aproximada da gestão de políticas públicas, os equipamentos sociais urbanos são potencialmente capazes de descentralizar serviços públicos e garantir seu acesso aos cidadãos (COSTA e MORAES, 2010). Contudo, cabe destacar que diferentemente das infraestruturas urbanas que dão suporte às cidades (provimento de água, sistemas viários, dentre outros) e dos serviços urbanos que garantem o seu pleno funcionamento (limpeza pública, transporte público, dentre outros), os equipamentos integram aquilo que Costa e Moraes (2010) denominam de infraestrutura social. Na acepção destes autores, trata-se de uma infraestrutura que promove serviços (educação, saúde, cultura, lazer, esportes, dentre outros) a serem ofertados de forma contínua e, portanto, demandam investimentos na construção de equipamentos e na manutenção do suporte social necessário à sua realização. Essa perspectiva evidencia que a ideia de cidade

³² O Estatuto da Cidade (lei federal nº 10.257/2001) prevê a implantação de equipamentos urbanos e comunitários como motivo ou condição para a aplicação dos seguintes instrumentos da política urbana: plano diretor, direito de preempção, transferência do direito de construir e estudo de impacto de vizinhança. Ainda no Estatuto, o Art. 42-B, incluído pela lei federal nº 12.608/2012, indica que a ampliação do perímetro urbano municipal está condicionada à definição de diretrizes e de áreas específicas a serem destinadas à construção de “[...] equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais”.

³³ SANTOS, Milton. **A Natureza do espaço**: Técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo: EDUSP, 2006.

não pode ser limitada à mera justaposição de edificações, infraestruturas e serviços, ou mesmo à simples combinação de habitação, serviços e comércio. Trata-se, a nosso ver, da necessidade de se pensar na articulação da vida urbana como elemento essencial à análise sobre as cidades.

As perspectivas inicialmente elencadas enfatizam, portanto, o vínculo dos equipamentos sociais urbanos com os serviços prestados pelo Estado, ou com sua ampla participação³⁴. Contudo, cabe destacar que o debate sobre esses equipamentos transcende a interpretação restrita sobre a prestação de serviços, onde a população é caracterizada apenas como *público alvo* ou mesmo como mera usuária de tais serviços. Desse modo, além do debate relativo à categoria território usado e dos limites e possibilidades da vinculação desses equipamentos às políticas públicas espaciais, cabe avançar teoricamente na discussão sobre o seu papel no ambiente urbano e a respeito das relações que eles podem potencialmente estabelecer junto às comunidades do seu entorno.

³⁴ A constituição Federal de 1988 positivou os sistemas nacionais como forma de assegurar a universalização dos serviços sociais, garantindo que a sua prestação possa ser realizada de forma conjunta por entes públicos, organizações da sociedade civil e instituições da iniciativa privada. Em suma, a carta constitucional resume os serviços sociais pelo mote “direito de todos e dever do Estado” (CF, 1988).

Equipamentos de consumo coletivo

Ao debater os problemas das políticas urbanas na segunda metade do século XX na Europa, especialmente, na França, Edmond Preteceille (1990)³⁵ aborda os equipamentos urbanos no âmbito das práticas de consumo coletivo. Destaca-se que o contexto político e econômico, que figura como pano de fundo das análises do artigo em tela, está relacionado ao processo de declínio das conquistas sociais e urbanas oriundas do modelo de Estado de bem-estar social, que vigorava até início do período, e a vertiginosa ascensão do projeto neoliberal, que passou a dominar majoritariamente os países europeus e dos demais continentes. Nesse sentido, o autor inicia sua argumentação trazendo à tona o que ele intitula de *aspecto político da política urbana*, demarcando que a dimensão política é inerente às políticas públicas. Ao realçar a usual negligência desse aspecto político, Preteceille evidencia a distinção entre os termos *policy* e *politics*, presentes nas línguas de origem anglo-saxã, que são correntemente unificados na palavra *política* das línguas de origem latina. Isso implica que as “[...] relações de poder entre grupos, categorias, classes [...]” (1990, p. 54) são, em muitos casos, ocultadas dos debates relativos à “[...] técnica e a própria gestão cotidiana” (1990, p. 54).

Ainda em um contexto de forte presença do modelo de Estado de bem-estar social, com recursos financeiros e poder de decisão altamente concentrados no Estado central, o objeto da política urbana francesa da década de 1960 estava fortemente calcado em “[...] acompanhar o crescimento econômico, fornecendo-lhe infra-estrutura [sic] e meios de consumo coletivo a fim de assegurar a mobilização e a reprodução da mão-de-obra necessária [...]” (PRETECEILLE, 1990, p. 56). Contudo, com o avanço no declínio desse modelo e a sua consequente substituição por um forte processo de descentralização, a política urbana assume, cada vez mais, uma feição local, com base em um modelo de desenvolvimento econômico fortemente voltado para o crescimento de empresas. Essa diferenciação entre os modelos de desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, dos paradigmas das políticas urbanas de cada período marcam a mudança do Estado de bem-estar social para a fase de políticas neoliberais, conforme inicialmente referido.

Ao direcionar sua análise crítica às conseqüências da mudança de modelo de desenvolvimento econômico no plano urbano local, o autor relata que a mudança semântica

³⁵ O artigo em questão integra, originalmente, o livro *Mutations urbaines et politiques locales*, publicado em 1988 em Paris.

na alteração do termo equipamentos para *serviços urbanos* trouxe méritos ao persistir nas *práticas de consumo*, em detrimento dos seus *suportes imobiliários*. Contudo, o argumento da diminuição do crescimento urbano, utilizado como justificativa para restringir a criação de novos equipamentos, se apoiou em dados sobre médias globais do ritmo de crescimento, sem contemplar a discrepância entre os contextos urbanos locais (PRETECEILLE, 1990). Nesse sentido, as pesquisas previamente realizadas pelo autor³⁶ apontam que equipamentos privados lucrativos têm efeitos superiores na segregação urbana, comparados com equipamentos públicos, visto que “[...] não constituem uma resposta adequada às necessidades e demandas da maioria dos assalariados, operários e empregados de condição modesta [...]” (1990, p. 58). A preocupação sobre processos de estímulo à segregação urbana é reforçada pelos comentários a respeito dos casos de moradias dispersas em contextos periurbanos, que não configuram um mercado suficientemente concentrado para assegurar recursos para o seu próprio custeio (PRETECEILLE, 1990). Ao se debruçar sobre os mecanismos estruturais que produzem a guetificação e sua tendência de marginalizar o acesso ao mercado de trabalho, Preteceille explicita algumas limitações inerentes às *intervenções essencialmente urbanísticas* e à visão superficial de alguns especialistas sobre essas críticas.

“Aliás, as coletividades locais parecem mais conscientes que muitos especialistas nacionais, acerca da relativa importância dos modos de intervenção essencialmente urbanísticos diante dos problemas sociais, sabendo que é mais do lado da política econômica, da formação profissional e da reestruturação do aparelho educacional que se poderia esperar encontrar o início das respostas” (PRETECEILLE, 1990, p. 60).

Por outro lado, ainda segundo a perspectiva do autor, “[...] os equipamentos e serviços públicos não constituem apenas o produto do desejo de dominação do Capital [...]” (1990, p. 61), podendo ser entendidos como “[...] a condensação flutuante da relação de forças e compromissos, onde a pressão das classes populares para o melhoramento de suas condições de existência desempenha um papel maior [...]” (1990, p. 61). Destaca-se que essa argumentação reforça o debate sobre a relação de forças que atuam nos equipamentos urbanos e a sua conseqüente influência nos usos do território. Essa dinâmica entre relações de força no território é descrita por Milton Santos (2006) por meio da dissonância entre a escala em que ocorre a ação e aquela em que se dá o seu comando³⁷. Em outras palavras, o uso do território pode ser compreendido a partir da constante disputa entre atores que protagonizam o papel de

³⁶ Ao longo do texto Edmond Preteceille se refere diversas vezes às pesquisas que integram a sua obra *La production des grands ensembles*, publicada originalmente em Paris, 1973.

³⁷ Esta relação entre as escalas que condicionam as ações pode ser consultada na primeira seção do presente capítulo.

mero veículo da ação (nesse caso motivada por necessidades alheias àquela porção do território) e os atores que engendram suas ações a partir das necessidades próprias daquela determinada localidade. Tomando o pensamento de Milton Santos como base, é possível inferir que essa disputa não se dá, necessariamente, pela posse dos lugares (ou, no caso em tela, dos objetos³⁸), mas pelas lógicas que definem seu uso.

Retomando as questões específicas sobre os equipamentos, Preteceille aponta que as formas de gestão, a divisão do trabalho interna (muitas vezes marcada pela hierarquização e burocratização e pelo tratamento segmentado e atomizado dos usuários) e a organização das relações de consumo coletivo são objeto de questionamento, motivado, nos termos miltonianos, pela disputa em relação ao seu uso. Extrapolando essa constatação para o contexto de implantação dos equipamentos, Preteceille assinala que os problemas de gestão urbana “[...] devem se ampliar para incluir os conteúdos e os desafios sociais das práticas de consumo coletivo” (1990, p. 62), sem se restringir apenas às questões concernentes à gestão de instituições locais. Nesses termos, a disputa sobre as *práticas de consumo coletivo* explicita o fracionamento de interesses que regem o funcionamento dos equipamentos e serviços sociais. O autor afirma que as camadas médias assalariadas garantem a manutenção de seu status e, portanto, sua reprodução “[...] por sua capacidade de utilizar de maneira eficaz os meios de consumo coletivo: o sistema educacional, os equipamentos culturais” (p. 64). Assim, os períodos de crise do Estado de bem-estar social levaram a um acirramento na postura desses indivíduos, devido à busca pela garantia da manutenção de suas próprias condições socioeconômicas.

Com a crise do Estado do bem-estar, que coloca em dificuldades tais serviços, parece assistir-se a um reforço do controle por parte das classes médias sobre os serviços de consumo coletivo segundo seus próprios interesses, seu lugar social e sua reprodução, numa situação de competição acirrada no mercado de trabalho, de sua autodefesa contra as consequências da austeridade (PRETECEILLE, 1990, P. 64).

Por outro lado, conforme indicado anteriormente, o autor também afirma que uso do termo *serviços urbanos*, pode traduzir a preocupação pela garantia de um processo contínuo de provimento dos meios necessários às *práticas de consumo coletivo* para a “[...] maioria dos assalariados, operários e empregados de condição modesta [...]” (PRETECEILLE, 1990, p. 58). Portanto, esse fracionamento de interesses entre grupos sociais motiva distintas formas de

³⁸ Conforme apontado na primeira seção do presente capítulo, na concepção de Milton Santos (2006) os objetos integram a própria definição de território.

apropriação social dos equipamentos de consumo coletivo e configura uma disputa sobre o seu funcionamento.

Nesse sentido, aproximando os elementos trabalhados por Steinberger, Gomes e Barbosa (2013), é possível inferir que a disputa pelo uso do território abrange a rivalidade entre classes sociais pelo consumo necessário à reprodução da sua força de trabalho, indicada por Preteceille (1990). Esclarece-se, contudo, que nesse caso particular as classes médias descritas por Preteceille (que atuam diretamente nas localidades) não podem ser confundidas com os *atores hegemônicos*³⁹, mas devem ser entendidas como mero *veículo da ação* desses atores. Ou seja, essas classes médias locais assumem o papel de instrumento de interesses alheios e precisam, portanto, assegurar certa exclusividade no acesso aos meios de consumo coletivo para garantir a sua reprodução como de mão-de-obra (qualificada).

³⁹ Este termo e seu par, atores hegemônicos, abordados por Milton Santos (2006), são utilizados por Steinberger, Gomes e Barbosa (2013) para tratar da distinção entre os responsáveis pelas ações que nascem a partir de demandas locais (atores hegemônicos) e aqueles cujas ações correspondem a interesses alheios àquela porção do território (atores hegemônicos). Essas definições foram descritas em maiores detalhes na primeira seção do presente capítulo.

Bens comuns urbanos

A ideia de *bem comum* tem ganhado grande relevância nos debates contemporâneos sobre as cidades e o ambiente urbano. Com múltiplas acepções, o termo vem, progressivamente, ocupando os discursos de movimentos sociais, técnicos e pesquisadores, que procuram reivindicar novas formas de uso compartilhado de bens e recursos. Nesse sentido, segundo Dardot e Laval (2015 apud CRUZ e TONICCI FILHO 2019) sua aplicação está fundamentalmente associada à busca por alternativas às lógicas da competição e da propriedade que subordinam as relações humanas e a natureza. Por outro lado, não se trata de uma ideia nova, mas do retorno e da ressignificação da ideia de *comunalidade*, supostamente perdida nos processos recentes de privatizações e formas de controle que vêm impactando a “[...] qualidade da vida urbana em geral e, em particular, na potencialidade de se criar ou inibir novas formas de relações sociais (novos bens comuns) [...]” (HARVEY, 2014, p. 134). Em suma, seu significado está diretamente relacionado à ideia de apropriação social, que busca caracterizar não apenas a ideia de (re)tomada de bens ou recursos, mas procura conceber novas formas de uso compartilhado.

Ao debater a noção de apropriação social, Dardot e Laval (2015) explicitam que o verbo apropriar pode ter duas acepções distintas e complementares: “[...] se apropriar de uma coisa *para* um determinado fim, ou seja, para torná-la própria para realizar sua finalidade [...]” (p. 268, grifo dos autores) e “[...] *se* apropriar de algo, ou seja, de fazer de algo a sua propriedade ou sua posse, seja essa coisa propriedade de uma ou de diversas outras pessoas ou, não sendo propriedade de ninguém, esteja vaga e disponível.” (p.269, grifo dos autores). Trata-se, portanto de uma distinção entre relações de finalidade e pertença que podem ser combinadas, nos casos em que apenas a pertença de um determinado objeto permite apropriá-lo à sua destinação. Esses autores entendem que a apropriação é, “nesse sentido, ‘social’ ou ‘coletiva’ na medida em que permite apropriar algo à sua destinação e fazendo com que a sociedade se beneficie” (DARDOT, LAVAL, 2015, p. 269).

David Harvey dedica o capítulo “A criação dos bens comuns urbanos” do livro *Cidades Rebeldes* (2014) para tratar desse tema sob a perspectiva da influência dos interesses de classe dos capitalistas no processo urbano. Nesse trabalho, o autor remonta diferentes sentidos conferidos ao termo *bem comum* para fundamentar sua própria concepção dessa ideia e debater sua aplicação concreta. Cabe esclarecer que a trajetória intelectual desse autor

fundamenta-se em um marco teórico mais amplo, no qual a busca por compreender o funcionamento e a dinâmica espacial do sistema capitalista e sua função nas relações sociais têm grande centralidade. O próprio imbricamento entre a circulação do capital e os processos de produção do ambiente urbano foi descrito nesse mesmo livro, quando o autor afirma que “A urbanização [...] tem sido um meio fundamental para a absorção dos excedentes de capital e de trabalho ao longo de toda a história do capitalismo” (2014, p. 92). Nesses termos, é necessário compreender que o recorte do pensamento de Harvey que será apresentado a seguir não é proeminente no conjunto da sua obra, mas interessa aos propósitos específicos da presente pesquisa, que busca compreender os limites e possibilidades de qualificação do ambiente urbano que surgem a partir da implantação de um programa de produção de equipamentos urbanos.

Tendo em conta essas considerações iniciais, cabe destacar que Harvey (2014) introduz o tema dos bens comuns contestando o uso do artigo *The tragedy of commons* de Garrett Hardin como argumento favorável à eficiência dos direitos de propriedade privada da terra e da gestão de outros recursos, para justificar a privatização. O texto em questão trata, fundamentalmente, de uma metáfora em que proprietários de gado procuram maximizar seus interesses individuais na exploração de uma porção de terra comunal e, ao acrescentar cabeças de gado indiscriminadamente, acabam por esgotar o recurso comum (produtividade da terra). Ao refutar essa perspectiva, Harvey aponta que o cerne do problema não está localizado na natureza comunal da gestão da terra, mas no comportamento individual e na propriedade privada do gado.

Nesse sentido, esse autor retoma as evidências antropológicas sociológicas e históricas sistematizadas por Ostrom, afirmando que elas evidenciam a possibilidade de que mecanismos coletivos podem mediar a relação entre recursos de propriedade comum com os benefícios individuais e coletivos. Desse modo, o autor sustenta que os estudos de caso de Ostrom podem desmontar as perspectivas econômicas mais ortodoxas que alegam que recursos de propriedade comum necessitam de *direito pleno de propriedade privada*, imposto por atores externos, ou de formas de *regulamentação centralizada* (HARVEY, 2014). A partir dessa argumentação, Harvey refuta a dualidade que marca a visão da ortodoxia econômica, que trata a questão como mera “[...] escolha dicotômica entre Estado e mercado [...]” (2014, p. 137). Por outro lado, o autor reconhece que os exemplos estudados por Ostrom abordam contextos locais, envolvendo grupos relativamente pequenos de indivíduos (o maior exemplo de Ostrom envolve um grupo de 15 mil pessoas). Nesse sentido, ele aborda questões relativas

aos limites e possibilidades de replicar soluções de gestão de comuns locais em problemas que envolvem escalas mais abrangentes. Segundo Harvey (2014), os problemas em grande escala, como o aquecimento global, exigem a adoção de formas de organização com algum grau de hierarquia.

Outro ponto enfrentado pelo autor diz respeito à relação contraditória do cercamento de bens comuns (tratado como melhor forma de preservar bens comuns de grande valor). A fim de justificar que a contradição entre cercamento e comuns é inerente ao contexto que a origina, o autor cita que a preservação da Amazônia necessita de uma legislação de cercamento rígida para garantir a preservação da biodiversidade e das populações indígenas (e tradicionais)⁴⁰. Nesse sentido, o autor reporta que “[...] a autoridade estatal se fará necessária para proteger esses comuns contra a democracia filisteia dos interesses econômicos de curto prazo que devastam as terras com plantações de soja e criação de gado” (2014, p. 140). Mudando o contexto de análise, Harvey apresenta um segundo exemplo no qual o cercamento, contraditoriamente, se apresenta como algo positivo para a preservação de um comum. Trata-se do caso de ocupações urbanas por grupos que adquirem coletivamente edifícios para “[...] fomentar uma política de ação comum” (HARVEY, 2014, p. 141). Nessas circunstâncias, os próprios mecanismos jurídicos de defesa da propriedade privada devem ser entendidos como ferramentas de defesa do comum. Em resumo, “A produção e o cercamento de espaços não mercantilizados em um mundo implacavelmente mercantilizado é seguramente algo positivo” (HARVEY, 2014, p. 140).

Após essas considerações iniciais sobre as limitações e oportunidades do comum, o autor prossegue com a definição do termo inferindo que as *qualidades dos comuns* estão relacionadas a um processo de apropriação social, entendido como uma ação política que permite a concretização dessas qualidades (2014). Portanto, o comum pode ser entendido como “[...] uma relação social instável e maleável entre determinado grupo social autodefinido e os aspectos [...] do meio social e/ou físico, considerada crucial para sua vida e subsistência” (HARVEY, 2014, p. 145). Em conjunto com essa definição, Harvey entende o processo de tornar algo comum como uma *prática social de comunalização*, na qual o grupo social se relaciona com o “[...] aspecto do ambiente tratado como comum [...]” (2014, p. 145) de forma coletiva e não mercantilizada, “[...] para além dos limites da lógica das trocas e avaliação do mercado [...]” (2014, p. 145).

⁴⁰ O autor afirma que esse caso pode ser descrito por um conjunto de comuns naturais e culturais que envolve a biodiversidade e a cultura das populações indígenas (2014).

Essa argumentação final de Harvey é especialmente proveitosa ao estudo em tela, pois remete a uma série de aspectos apontados pelos autores e autoras que foram anteriormente trabalhados no presente capítulo. A consideração de que as qualidades dos comuns estão relacionadas a processos de apropriação social entre determinados grupos e aspectos do meio físico evoca os argumentos que perfazem a categoria *território usado*, formulada por Milton Santos (2006). Retomando a concepção de que “[...] o espaço dos geógrafos leva em conta **todos os objetos existentes** numa extensão contínua [...]” (SANTOS, 2006, p. 73, grifo nosso), é possível inferir que a amálgama entre as dimensões físicas e de uso do território poderia ser transposta para o estudo dos comuns. Nesse sentido, a *comunalização* de Harvey poderia ser considerada uma forma de uso do território, mesmo que considerada como um tipo de uso bastante específico e restrito a alguns objetos.

Por outro lado, o entendimento de que a noção de comum retrata uma “relação social [...] considerada crucial para sua sobrevivência [...]” (HARVEY, 2014, p. 145) remete à ideia de território usado como abrigo⁴¹. Nesse sentido, a comunalização poderia ser vista como uma possível estratégia de busca pelo reconhecimento de práticas e formas específicas de se organizar coletivamente ao se relacionar com os bens comuns. Resgatando os termos utilizados por Steinberger, Gomes e Barbosa (2013), a preservação dos comuns poderia ser interpretada como a busca por “[...] reconhecimento pelos agentes hegemônicos da existência, no território, de agentes de menor poder [...]” (2013, p. 86).

De maneira geral, esse esforço final de aproximação das distintas perspectivas trabalhadas ao longo do presente capítulo não deve ser entendido como resumo ou tentativa de síntese dos conteúdos previamente apresentados. Tratam-se apenas de elementos adicionais e complementares, que poderiam contribuir com a fundamentação teórica desenvolvida ao longo deste trabalho e, nesse sentido, apoiar a análise sobre os Centros de Artes e Esportes Unificados (CEUs) e dos demais equipamentos que o antecederam, conforme disposto no próximo capítulo.

⁴¹ A ideia de território usado como recurso por atores hegemônicos e como abrigo por atores hegemonizados (SANTOS, 2016) foi apresentada na primeira seção do presente capítulo a partir das perspectivas trabalhadas por Steinberger, Gomes e Barbosa (2013).

2 - Contextualizando o programa Centro de Artes e Esportes Unificados (CEUs)

2.1. Antecedentes

O enquadramento dos Centros de Artes e Esportes Unificados (CEUs) na categoria equipamentos sociais urbanos⁴² permite conduzir sua análise a partir da justaposição entre sua natureza setorial – que lhe atribui conteúdo – e sua natureza espacial – que lhe qualifica como ferramenta de política urbana. Além da variedade tipológica, natural dos distintos programas e ações estatais que produzem esses equipamentos, sua dupla natureza condiciona o papel que eles desempenham no espaço urbano. Nesse sentido, os impactos da descentralização de uma determinada política pública se amalgamam com os efeitos da presença do equipamento no território.

Por outro lado, o debate proposto por Araujo (2008) sobre o *grau de territorialidade* das políticas públicas⁴³ permite reconhecer que a própria condição espacial apresenta distintos níveis de aproximação com o território que se enunciam desde a formulação da ação estatal. Essa característica implica que os programas ou ações estatais adotam, de forma consciente ou não, uma estratégia espacial específica para nortear sua atuação. Tendo em conta a perspectiva apresentada pela autora, cabe indagar se é possível reconhecer elementos comuns entre os programas de equipamentos de natureza sociocultural implantados em área de alta vulnerabilidade social ao longo das últimas décadas. Trata-se, portanto, da necessidade de verificar se existe um acúmulo de experiências sobre a relação desses equipamentos e o uso do território que permitam investigar se essas estratégias de regionalização foram se transformando ao longo do tempo.

Consequentemente, a apresentação do programa CEUs será antecedida por um breve levantamento de programas e ações que envolveram a produção dos principais equipamentos sociais urbanos construídos no Brasil desde os anos 1950. Destaca-se, ainda, que o levantamento não se pretende exaustivo, mas busca apresentar os elementos mínimos suficientes para explicitar as estratégias de aproximação desses equipamentos com o

⁴² Ver no Capítulo 1 da presente dissertação: Políticas públicas espaciais e equipamentos urbanos, uma aproximação necessária.

⁴³ Ver no Capítulo 1 da presente dissertação: Políticas públicas espaciais e equipamentos urbanos, uma aproximação necessária.

território, conforme preconizado pelos respectivos programas ou ações que lhes deram origem. Tendo em conta que a produção de equipamentos das últimas décadas compreende um leque muito amplo de experiências municipais, estaduais e federais, tomamos como base o recorte dos programas mais relevantes do período, quais sejam: o programa escola-parque, baseado no ideário de Anísio Teixeira; os Centros Sociais Urbanos (CSU), produzidos no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND) pelo Governo Militar; os Centros Integrados de Educação Pública (CIEP), implantados no governo de Leonel Brizola e Darcy Ribeiro no estado do Rio de Janeiro; e os Centros Educacionais Unificados (CEU), formulados pela Prefeitura de São Paulo na gestão de Marta Suplicy.

Após a apresentação desse preâmbulo histórico, o programa CEU, de iniciativa do governo federal será pormenorizado. Nessa seção, será possível esmiuçar o contexto institucional de sua criação, modelos arquitetônicos adotados, serviços ofertados, estratégia de ação, resultados preliminares, dentre outros temas pertinentes. Em suma, trata-se de uma descrição dos elementos definidos na sua concepção e da exposição dos resultados gerais que o programa alcançou até o presente momento⁴⁴. Seguindo a lógica dos demais equipamentos, a exposição do programa CEUs procura evidenciar as estratégias territoriais previstas em sua formulação, permitindo, assim, discutir as heranças possivelmente incorporadas nesse processo.

⁴⁴ Segundo os dados disponibilizados pela Secretaria Especial de Cultura, em julho de 2019, o programa tinha 60,79% de operações inauguradas, 16,11% concluídas e não inauguradas (obra finalizada, mas faltavam itens como mobiliário, equipamentos ou outros), 11,85% iniciadas e não concluídas e 11,25% iniciadas, mas paralisadas.

Programa Escola-Parque

Concebido a partir do ideário do educador Anísio Teixeira, o programa escola-parque constituiu um paradigma que ainda se mantém como inspiração para a política de educação no Brasil. Sua concepção propunha a conjugação entre o projeto pedagógico e a organização do espaço escolar em um sistema de equipamentos composto por uma unidade de escola-parque articulada a quatro unidades de escola-classe. A diversidade de tipologia das unidades foi pensada para distinguir o ensino das matérias elementares, ministrado nas escolas-classe, de um currículo complementar, com matérias especiais relacionadas a atividades socializantes, profissionalizantes, artísticas, culturais, de trabalhos manuais e educação física, ofertadas na escola-parque. Propunha-se, portanto, um modelo de educação baseado no ensino integral que privilegiava o aprendizado a partir da interação entre os próprios alunos e deles com o espaço urbano.

Figura 4: Centro Educacional Carneiro Ribeiro - Escola Parque - Salvador/BA



Fonte: página do UOL na internet⁴⁵.

Procurando romper com o modelo de escola concebido como edifício ou monumento de caráter isolado⁴⁶, a junção entre a arquitetura moderna e o projeto pedagógico da escola-parque visava integrar os equipamentos escolares ao tecido social e urbano. Essa fusão

⁴⁵ Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/album/2013/08/01/conheca-projetos-que-influenciaram-os-ceus.htm>>. Acesso em: julho de 2020.

⁴⁶ A este respeito Chahin (2016, p. 36) especula que o exemplo implantado em Salvador talvez tenha sido mais exitoso do que o caso de Brasília na busca por uma alternativa ao modelo monumental presente no programa dos Grupos Escolares republicanos, vigente na primeira metade do século XX.

implicou na criação de uma série de soluções inovadoras tanto para a escala do edifício como para a sua inserção no espaço urbano. Na perspectiva arquitetônica, os grandes vãos estruturais, amplas aberturas para iluminação e ventilação, planta livre, dentre outros elementos da arquitetura moderna foram fundamentais para consolidar a forma espacial desse método de aprendizado baseado na experiência. Por outro lado, a organização espacial das unidades que compõem o programa escola-parque incita a socialização dos estudantes em seus próprios bairros, ao passo em que apoia a própria configuração espacial desses trechos do tecido urbano. De forma complementar, o programa previa que parte das instalações das escolas-parque como as salas de artes, de música, auditório e instalações esportivas fossem abertas fora horário do funcionamento convencional das escolas (incluindo finais de semana) para estimular o convívio da comunidade, como um todo.

Cabe destacar que esse modelo escolar foi implantado inicialmente na Bahia, momento em que Anísio Teixeira esteve à frente da Secretaria Estadual de Educação (1947-1951). Nesse contexto de grande proeminência na máquina pública, apesar do projeto conter estudos ampliados que visavam prover equipamentos escolares em distintas áreas da cidade de Salvador⁴⁷, o programa produziu apenas o Centro Educacional Carneiro Ribeiro (CECR), localizado nos bairros da Liberdade, Caixa D'água, Pero Vaz e Pau Miúdo. Após a experiência de Salvador, Anísio Teixeira inicia a formulação do Plano Educacional de Brasília, em diálogo com o Plano Piloto da cidade de autoria de Lúcio Costa⁴⁸. O contexto promissor de criação da nova capital trouxe um novo fôlego ao projeto educacional iniciado na Bahia. A lógica, previamente definida, para a implantação de equipamentos escolares nas áreas residenciais da cidade guardava princípios muito próximos daqueles que orientaram a concepção espacial da escola-parque. Nesse sentido, vale destacar que o desenho das superquadras previa a organização de núcleos residenciais servidos de áreas de comércio e de uma série de equipamentos locais (igreja, cinema, escola, dentre outros) que dessem suporte à vida comunitária. Portanto, as adequações necessárias à incorporação da escola-parque no projeto do Plano Piloto foram mínimas e a sua vocação de aproveitar a sociabilidade urbana como parte do processo pedagógico pôde contar com uma série de outros equipamentos (vinculados inclusive a outras temáticas, como saúde, esporte, lazer, etc.) que compunham as superquadras.

⁴⁷ Segundo Chahin (2016), a localização dos Centros de Educação Elementar de Salvador foi definida no âmbito do Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador (EPUCS), conforme projeto de Anísio Teixeira e Diógenes Rebouças (arquiteto que foi um dos autores do projeto da escola-parque construída em Salvador).

⁴⁸ Maiores detalhes sobre o diálogo entre o Plano Piloto de Lúcio Costa e o Plano de Educação de Brasília de Anísio Teixeira podem ser verificados em Chahin (2016).

Além das relações que o projeto pedagógico estabelece com o ambiente urbano, é possível perceber, a partir desses casos, a grande relevância do programa escola-parque na própria estruturação do espaço urbano. Em ambos os exemplos abordados, os instrumentos utilizados para desenhar ou planejar áreas urbanas incorporaram o programa escola-parque como parte dos equipamentos sociais ofertados à população e, portanto, como parte das suas estratégias de desenvolvimento urbano. Conforme indicado, no caso de Salvador, o CECR e as demais escolas-parque originalmente previstas foram localizados no território a partir dos instrumentos de planejamento urbano da cidade, em diálogo com a equipe do Escritório do Plano de Urbanismo da Cidade de Salvador (EPUCS). Trata-se de um processo de planejamento de um tecido urbano consolidado que acolhe novos equipamentos escolares como parte de suas ferramentas de intervenção urbana. O exemplo de Brasília traz a inventividade própria do Plano Piloto, ou seja, projetar uma cidade sem a necessidade de interferir em um sítio urbano pré-existente⁴⁹. Isso implica que o projeto das superquadras considera os equipamentos educacionais como elementos de desenho urbano para, junto com outros equipamentos, estruturar as novas áreas habitacionais a serem construídas.

Por fim, cabe reforçar a relevância que o programa escola-parque tem para o presente levantamento de programas ou ações públicas antecedentes ao programa CEUs. Por um lado, é notório que as inovações do seu projeto pedagógico, aliado às soluções arquitetônicas das edificações escolares, influenciaram os programas de equipamentos escolares posteriores. Isso implica que os Centros Sociais Urbanos (CSU), os Centros Integrados de Educação Pública (CIEP) e o Centro Educacional Unificado (CEU), que serão abordados nas próximas sessões, foram concebidos a partir de alguns dos paradigmas aqui apresentados. Em outra perspectiva, é possível especular que as relações espaciais contidas na sua proposta pedagógica, bem como o acolhimento das unidades escolares como parte das ferramentas de planejamento urbano e/ou elemento de desenho urbano, inspiraram os equipamentos sociais posteriores a ele. Nesse sentido, além de apresentar seus respectivos equipamentos, as sessões subsequentes farão alusão a algumas das relações espaciais originalmente estabelecidas pelo programa escola-parque.

⁴⁹ Ressalta-se que, como parte do desequilíbrio socioespacial que marcou a história da ocupação do território brasileiro, a existência de latifúndios, voltados à produção agrícola de subsistência e à pecuária extensiva (GDF, 2014), bem como de povoados anteriores à fundação da nova capital (BARBO, 2010), implica que a inventividade imputada ao projeto do Plano Piloto não pode ser confundida com a ideia de *tábula rasa*, muitas vezes associada à sua implantação.

Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos

Ao ser enquadrado na categoria *equipamento social urbano*, o Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos (PNCSU) deve ser compreendido como um caso bastante particular. Sua formulação se deu no âmbito do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), em um contexto no qual o modelo de desenvolvimento social e econômico imposto pelo governo militar ingressava em sua maior crise. Borba (1991) associa os objetivos do programa⁵⁰ ao esforço de mitigar o aprofundamento da concentração de renda em prol das classes historicamente mais favorecidas do país, como parte da estratégia de recuperação da legitimidade do Governo. Isso implica que, “[...] a ideia de que o desenvolvimento social é consequência natural e possível do desenvolvimento econômico” (BORBA, 1991, p. 415), que justificou o modelo adotado no período de crescimento econômico após 1969, perdia legitimidade frente ao agravamento dos problemas socioeconômicos do país.

Figura 5: Vista do ginásio no Centro Social Urbano em Coronel Fabriciano/MG



Fonte: Wikipédia, a enciclopédia livre⁵¹.

⁵⁰ A este respeito, Borba descreve a finalidade dos CSUs como “[...] base física para a prestação de serviços essenciais [...] prestados de forma **integrada e multisetorial**, bem como **descentralizada** [...]” (1991, p. 407, destaques do autor) e “[...] promotores do resgate e do incremento das relações comunitárias [...]” (1991, p. 407), tendo como objetivo estratégico “[...] o desenvolvimento comunitário [...]” (1991, p. 409) e como objetivo finalístico “[...] a redistribuição indireta de renda e a melhoria das condições de vida da população das áreas onde se instalariam os centros” (1991, p.409).

⁵¹ Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/album/2013/08/01/conheca-projetos-que-influenciaram-os-ceus.htm>> . Acessado em julho de 2020.

Em meio ao complexo contexto social, político e econômico ora enunciado, um robusto arranjo institucional interno ao governo federal concebe o Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos. Idealizado em 1975 pelo Conselho de Desenvolvimento Social (CDS) e pela Comissão de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), o programa foi institucionalmente localizado na Secretaria de Planejamento (SEPLAN) da Presidência da República. Conforme explicitado no Decreto nº 75.922/1975, o grupo executivo (GE/CSU), posteriormente convertido em Coordenação Nacional, foi coordenado por um representante da CNPU e sua composição contou com representações dos Ministérios da Educação e Cultura, Saúde, Trabalho, Previdência e Assistência Social, Interior e da própria SEPLAN. Esse mesmo Decreto define a participação dos estados e municípios na qualidade de gestores locais que, em parceria com entidades de assistência social e comunidades do entorno, deveriam coordenar os equipamentos.

Esse primeiro panorama sobre sua formulação revela grande diferença entre o modelo institucional que viabilizou as escolas-parque e o arranjo definido para o PNCSU. A presença marcante do Governo Federal na concepção e na execução desse último programa delegou aos estados e municípios o papel de meros coordenadores operacionais dos equipamentos produzidos. Borba (1991) enfatiza que a concentração de atribuições na esfera federal foi, de certo modo, rebatida nas relações locais de coordenação dos CSUs. Essa afirmação tem por base o reconhecimento de que os estados tiveram grande interferência na seleção de municípios participantes do programa e na própria definição da localização dos equipamentos, inclusive na escala intraurbana. Correspondentemente, apesar de prevista na concepção geral do programa, a participação social na coordenação cotidiana de cada unidade não foi legitimada por instrumentos formais. Na prática, é possível afirmar que os municípios replicaram a lógica de centralização e controle advinda da esfera federal e da relação estabelecida com os estados.

As unidades produzidas no âmbito desse programa de equipamentos foram definidas a partir de três tipos que variavam conforme o programa de necessidades e área construída. Nesse sentido, o conteúdo previsto para o menor tipo foi replicado como base para os demais, com incremento de outros elementos específicos. A menor unidade, tipo C, com área construída na alguns de 600 m², contava com salas de aula, biblioteca, salão de atividades múltiplas, ala administrativa, instalações sanitárias, vestiários e quadras esportivas. O tipo B, com área construída na ordem de 1200 m², contava com ateliês para atividades artísticas e profissionalizantes, gabinete odontológico e agência de emprego e atendimento

previdenciário, acrescidos ao conteúdo definido para o tipo C. Nessa mesma lógica, o Tipo A, com área construída na ordem de 2400 m², adotava o conteúdo do anterior, acrescido de unidade ambulatorial de saúde, creche e conjunto de piscinas.

A relação intersetorial idealizada pelo PNCSU se expressou no programa de necessidades dos três tipos e visava integrar as diversas políticas setoriais em cada equipamento implantado. Contudo, a estratégia adotada foi objeto de críticas contundentes, visto que a ausência de normativas específicas para orientar a integração das instâncias governamentais locais, como secretarias ou outras unidades administrativas, delegou essa tarefa à gestão de cada CSU. A este respeito, Borba (1991) atribui certa confiança à mera concentração de distintas atividades em um mesmo equipamento. Em resumo, ao invés de amalgamar as políticas sociais na forma de serviços integrados, o paradigma adotado pelo programa levou à junção de atividades independentes, desenvolvidas por equipes autônomas, com prioridades específicas e hierarquia própria.

Apesar das ponderações ora assinaladas, o PNCSU alcançou grande êxito quantitativo ao contemplar todos os estados do país com a implantação de 501 dos 600 equipamentos originalmente previstos. Ao analisar informações específicas sobre a rede de equipamentos construída no Rio Grande do Sul, Borba (1991) indica a existência de CSUs situados em municípios pouco urbanizados, com taxas de crescimento da população urbana que não justificavam a sua localização. Aliado aos problemas constatados na eleição dos municípios, a autora pondera que a existência de equipamentos localizados em bairros centrais e de classe média também revela desvios nos critérios técnicos originalmente determinados pelo programa. Dentre os critérios utilizados, o Decreto nº 75.922/1975 define como prioridade para a implantação dos CSUs as áreas periféricas de grandes centros urbanos, áreas com relação de proximidade com conjuntos habitacionais, áreas com concentração de outros equipamentos educacionais ou de uso comunitário e áreas utilizadas por associações desportivas ou recreativas que pudessem ser integradas aos CSUs.

A despeito do notável resultado quantitativo alcançado pelo PNCSU, é necessário enfatizar algumas críticas sobre sua capacidade de funcionamento, que acabaram por comprometer os objetivos originalmente traçados. Dentre os problemas enfrentados pela gestão local, destacam-se a insuficiência de recursos humanos e financeiros especificamente destinados aos equipamentos, a ausência de uma coordenação unificada em cada Centro, a inadequação das instalações físicas especificamente voltadas ao desenvolvimento de alguns

serviços de saúde e oficinas de trabalho e a falta de recursos financeiros voltados para eventuais reparos e para a manutenção ordinária das edificações (BORBA, 1991). Por outro lado, a partir de 1980, em um momento em que o Estado Brasileiro enfrentava aguda crise econômica e o governo autoritário de base militar avançava à sua fase final, a coordenação executiva do PNCSU muda a orientação de sua gestão. O fluxo de recursos federais para investimentos no programa é interrompido, o governo passa a induzir projetos de *geração de renda* e condiciona o repasse de recursos para a operação dos equipamentos ao desenvolvimento de atividades que produzissem receita. Segundo Borba (1991), nesse período o desenvolvimento comunitário deixa de ser metodologia para figurar como um fim em si mesmo e a perda do caráter distributivo do programa leva à busca por parceria com aqueles que deveriam ser os seus principais beneficiários.

Essa natureza de problemas é bastante recorrente nas políticas públicas que tentam descentralizar seus serviços por meio de equipamentos sociais urbanos. A excessiva concentração de recursos financeiros na esfera federal, oriunda do modelo tributário brasileiro, e a dificuldade de conciliar agendas de diversos segmentos das políticas sociais são marcas que historicamente acompanham os programas sociais e seus equipamentos sociais urbanos. O caso do programa Centros de Artes e Esportes Unificados (CEUs) é emblemático nesse sentido, visto que apresenta problemas de concepção muito semelhante a algumas das questões ora abordados na análise do PNCSU⁵². Portanto, além de apoiar a investigação pretendida sobre o programa CEUs a partir do levantamento de elementos herdados de outros programas similares, o presente conjunto de análises será de grande valia para verificar a existência de eventuais equívocos igualmente herdados em seu planejamento.

⁵² Ver seção: O programa de equipamentos sociais urbanos do PAC.

Centros Integrados de Educação Pública

No início dos anos 1980, em meio ao processo de redemocratização, o país vivia uma grave crise educacional. O legado advindo dos 20 anos de regime militar se expressava na diminuição de verbas para a educação, perda salarial com conseqüente desvalorização social dos professores e grandes taxas de evasão e repetência. Como componente desse cenário, em meio à efervescência política do país, a sociedade civil contestava mudanças nas políticas educacionais, reivindicando sua gratuidade e universalidade. Por outro lado, o fim do autoritarismo trouxe à tona entidades de educadores, até então silenciadas pelo regime, que, rearticuladas e em processo de fortalecimento, demandavam maior participação efetiva na definição das políticas educacionais (MIGNOT, 2001).

Figura 6: Vista do CIEP Nelson Rodrigues/RJ



Fonte: página do UOL na internet⁵³.

Nesse sentido, as eleições de 1982 representaram um importante marco ao lento processo de redemocratização e marcaram o regresso de importantes personalidades ao cenário político-institucional do país. O Partido Democrático Trabalhista (PDT) procurava corresponder aos anseios sociais ora apontados com a inscrição de Leonel Brizola como candidato a governador do Rio de Janeiro e Darcy Ribeiro como seu futuro vice. A marca

⁵³ Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/album/2013/08/01/conheca-projetos-que-influenciaram-os-ceus.htm>>. Acesso em: julho de 2020.

política em defesa da educação que foi herdada das gestões anteriores de Brizola⁵⁴, aliada à trajetória do antropólogo e educador Darcy Ribeiro⁵⁵, culminou na concepção do Programa Especial de Educação, que, por sua vez, foi a base da política educacional desenvolvida ao longo da gestão.

A busca pela reversão do quadro de abandono da escola pública foi traduzida no Programa Especial de Educação como necessidade de “[...] expandir a rede física escolar, rever objetivos e metodologia, fornecer material didático aos alunos e professores, prover assistência médica e nutricional às crianças” (MIGNOT, 2001, p. 157). O prognóstico da nova gestão implicou no entendimento de que a escola deveria desempenhar um papel de “[...] ‘escola-casa’, ‘escola-restaurante’, ‘escola-ambulatório’, visando compensar carências emocionais, nutricionais, intelectuais, culturais e sociais” (MIGNOT, 2001, p. 157). Diante dessas premências, os Centros Integrados de Educação Pública (CIEP) foram planejados como parte da estratégia traçada para instaurar e difundir o novo modelo pedagógico-escolar e, para isso, deveriam marcar a paisagem e ser assimilados como referência socioespacial pelas comunidades beneficiadas. Segundo o próprio Darcy Ribeiro, tratava-se da intenção de retomar as orientações de Anísio Teixeira, que haviam sido abandonadas desde o fim de sua gestão como secretário estadual de educação no início da década de 1930 (RIBEIRO, 1984 apud MIGNOT, 2001).

A fusão entre o projeto pedagógico e a concepção arquitetônica da edificação escolar foi delegada ao arquiteto Oscar Niemeyer, que já havia trabalhado com Darcy Ribeiro no projeto da Universidade de Brasília (UnB) e viria a desenvolver outros projetos encomendados pela gestão Brizola⁵⁶. Concebido como escola de período integral e aberta à comunidade aos finais de semana, os CIEPs foram definidos a partir de um programa de necessidades que contava com salas de aula, salas de leitura, gabinetes médico-odontológicos,

⁵⁴ Brizola acumulava uma carreira política consolidada, com passagens no comando da prefeitura de Porto Alegre (1956-1958) e do governo do Rio Grande do Sul (1959-1963). Ao longo de sua trajetória, a educação alcançou o status de marca de governo e foi adotada como uma das principais bandeiras na disputa de 1982. Apesar de perder as eleições, Brizola segue defendendo a pauta e, segundo Gomes (2010), ele e Darcy Ribeiro teriam convencido o presidente Fernando Collor de Melo sobre a importância dos CIEPs e da educação integral, leva à criação dos Centros de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (CAICs) pelo governo federal.

⁵⁵ Darcy Ribeiro era um dos intelectuais brasileiros de maior destaque dentro e fora do país. Em meio a sua extensa biografia como político e intelectual, ele ocupou o cargo de Ministro da Educação e Cultura (1962-1963) e, junto com Anísio Teixeira, foi um dos fundadores da Universidade de Brasília, da qual foi posteriormente reitor por duas vezes (1962 e 1963). Durante a gestão do governo do Rio de Janeiro, Darcy Ribeiro ocupou simultaneamente os cargos de secretário de Ciência e Cultura, chanceler da Universidade do Estado do Rio de Janeiro e presidente da Comissão Coordenadora de Educação e Cultura, onde foram concebidos os Centros Integrados de Educação Pública (CIEP).

⁵⁶ O projeto do sambódromo, desenvolvido por Oscar Niemeyer em diálogo com Darcy Ribeiro, teve a inclusão de cerca de 200 salas de aula em seu programa de necessidades (CASTRO, 2009).

refeitórios, quadras de esportes e casa para alunos residentes. Esse programa foi organizado em um bloco principal com três pavimentos, uma quadra coberta para múltiplas atividades e uma biblioteca. A meta de 500 CIEPs a serem implantados durante a gestão foi equacionada com a adoção de uma lógica de produção industrial, que previa a fabricação de peças em concreto pré-moldado na Fábrica de Escolas e sua posterior montagem nas localidades onde seriam instalados os canteiros de obras.

No discurso oficial, a definição da localização dos terrenos para a implantação das novas escolas integrava a estratégia de combate à violência por meio da educação e foi materializada em critérios que visavam beneficiar os bairros mais pobres e com maior densidade demográfica. Em outra perspectiva, as críticas direcionadas aos CIEPs argumentavam que a sua localização perto de grandes rodovias estava associada a uma estratégia meramente eleitoral, de torná-los evidentes na paisagem urbana das cidades. O fato é que os CIEPs marcaram a paisagem do Rio de Janeiro e passaram a figurar como parte da imagem da própria capital, com exibição em cartões postais, cartazes de vacinação infantil, propagandas de governo, anúncios em jornais e na televisão, dentre outros.

Paralelo às questões relacionadas à localização, o impacto dos Centros suscitou um amplo debate sobre sua capacidade de sanar os problemas educacionais⁵⁷. Os entusiastas do projeto passaram a disputar o prestígio proveniente de sua implantação, ao passo que os críticos contestavam as prestações de contas das obras, os critérios da localização das unidades, o alto custo para a construção das edificações e, em suma, o uso político-partidário. Cabe reiterar que a proposta pedagógica que pretendia inovar o modelo educacional até então vigente, adotava o período integral, associado à intersectorialidade (saúde, assistência social, esportes e cultura articulados à educação), como solução ao sucateamento da rede escolar e forma de superação da pobreza. Nesse sentido, ao discutir o modelo pedagógico proposto nos CIEPs, Paulo Sérgio Ribeiro da Silva Júnior enfatiza que:

Quando se reconhece o tempo que o indivíduo dispõe para a fruição de bens culturais como uma condição não escolar de escolarização, pode-se atribuir aos CIEPs uma tentativa de promover uma espécie de acumulação primitiva de capital simbólico das crianças oriundas de classes populares, sobretudo dos seus segmentos mais pauperizados, na medida em que a relação dessas crianças com o futuro está marcada, devido à escassez de meios no patrimônio privado, pela quase total inexistência de tempo para os estudos, posto ser um imperativo na luta pela sobrevivência. Daí que o alargamento do tempo escolar teria o efeito de uma forte primeira acumulação de capital cultural capaz de contrariar, no futuro, um provável

⁵⁷ Destaca-se que a mobilização social em torno do tema ganhou tamanha relevância que a política educacional e os próprios CIEPs ganharam centralidade nas campanhas eleitorais para a próxima gestão do estado do Rio de Janeiro.

destino de classe ao expandir oportunidades de realização no presente. (SILVA JÚNIOR, 2010, p. 7)

Em contraposição ao discurso governista, os CIEPs eram acusados de não se apoiar em estudos de demanda que permitissem orientar a localização das novas escolas para complementar e desafogar a rede escolar pré-existente. Nesse sentido, a opção pelo modelo escolar diferenciado, com projeto arquitetônico específico, passou a ser entendida como um paralelismo dentro da própria rede pública, que drenou recursos que poderiam ter ampliado de salas de aula, realizado reformas ou construções de anexos nas demais escolas. A diferenciação entre os modelos escolares, que era tratada com entusiasmo pelos inventores dos CIEPs, foi interpretada como justificativa para um projeto elitista, visto que atendia um número relativamente pequeno de alunos, “[...] abandonando a maior parcela da população mais pobre, impedindo seu ingresso à escola” (MIGNOT, 2001, p. 162).

A divergência entre a oportunidade de uma experiência pedagógica intersetorial voltada aos mais pobres, que abarcasse os desafios das áreas de educação, saúde e segurança alimentar, e a perspectiva que primava por uma base curricular comum entre as escolas e universal para todos os alunos é fundamental para alicerçar o debate sobre os equipamentos sociais urbanos e a sua busca por superação de desigualdades. Nesse sentido, o amadurecimento dos *sistemas nacionais*, estruturados a partir de um amplo processo de pactuação social, envolvendo os três níveis da federação e a sociedade civil, ganharia destaque como uma das principais estratégias das políticas sociais nas décadas subsequentes. Esse tema não se esgotou no contexto específico da gestão do Rio de Janeiro e, como será possível depreender da síntese contida no próximo capítulo, a produção de equipamentos de educação pública passou a figurar, alguns anos mais tarde, nos debates públicos sobre a gestão municipal da capital paulista.

Centros de Educação Unificados

Concebido a partir do legado dos programas públicos de implantação de equipamentos educacionais⁵⁸, os Centros de Educação Unificados (CEUs) representaram uma nova investida no combate à grave desigualdade socioeconômica que permeia a história do país. Na busca por reafirmar os preceitos consagrados nas experiências anteriores e por superar as reconhecidas falhas que as adjetivaram, o novo programa foi pensado com um desenho original, especificamente elaborado para a realidade paulistana. Em meio a críticas e elogios, os CEUs ganharam grande relevância dentro e fora das áreas periféricas da cidade e, gradativamente, ao transpor sucessivas gestões municipais, vêm assimilando o status de política de Estado.

Figura 7: Vista aérea do CEU Jambeiro/SP



Fonte: página do UOL na internet⁵⁹.

Com intuito de associar uma estratégia de intersetorial desenvolvimento comunitário à escola pública para atender as áreas periféricas e mais pobres da cidade de São Paulo, a gestão da prefeita Marta Suplicy (2001-2004) dá início ao desenvolvimento do programa CEUs. Destaca-se que o programa nasce a partir das noções de gestão participativa e descentralizada

⁵⁸ Gadotti (2004) indica que a escola-parque de Anísio Teixeira foi uma importante referência que influenciou grande parte dos projetos educacionais que posteriormente iriam inspirar os CEUs. Dentre os antecessores, o autor destaca os Programas de Formação Integral da Criança (PROFIC) do Estado de São Paulo, os Centros Integrados de Educação Pública (CIEP) de Darcy Ribeiro, os Centros Integrados de Atendimento à Criança e ao Adolescente (CIAC) do governo de Fernando Collor de Melo e os Centros de Atenção Integral da Criança (CAIC) do governo Itamar Franco.

⁵⁹ Disponível em: <<https://educacao.uol.com.br/album/2013/08/01/conheca-projetos-que-influenciaram-os-ceus.htm>>. Acesso em: julho de 2020.

que caracterizavam as *marcas de gestão* pretendidas pelo mandato. Portanto, além de pautar programas específicos, esses princípios gerais foram materializados na reforma administrativa municipal que, dentre outras ações, criou 31 subprefeituras e difundiu o orçamento participativo⁶⁰ na cidade. Em resumo, os CEUs são criados como equipamentos urbanos, pertencentes à rede escolar, que atuam de forma intersetorial e com o propósito de descentralizar e democratizar a gestão municipal.

A diversidade dos espaços internos dos CEUs, bem como das atividades vinculadas à educação e daquelas que visam complementar o programa escolar tradicional, aprimora a oferta prevista nos equipamentos educacionais urbanos abordados nas sessões anteriormente apresentadas. Nesse sentido, o núcleo de educação formal de cada CEU é composto por um Centro de Educação Infantil (CEI), uma Escola Municipal de Educação Infantil (EMEI) e uma Escola Municipal de Ensino Fundamental (EMEF). A fim de complementar às atividades escolares, os equipamentos contêm espaços como teatro, biblioteca, ateliês, estúdios, quadras, piscina, salas de dança e ginástica, pista de skate e telecentro, além de uma padaria-escola (voltada a projetos de formação profissional) e um centro comunitário (dedicado ao desenvolvimento comunitário pretendido pelo programa). Essa gama de espaços que perfazem o programa de necessidades dos CEUs foi acomodada em um projeto padrão⁶¹ originalmente desenvolvido pela equipe do Departamento de Edificações (EDIF), vincula à Secretaria de Serviços e Obras do município.

Segundo relatos do arquiteto Alexandre Delijaicov⁶², que integrava a equipe do EDIF, o projeto arquitetônico dos CEUs foi baseado nas antigas Praças de Equipamentos Sociais (PES)⁶³, que teriam sido redescobertas em conversa entre um servidor da prefeitura e o diretor do EDIF da época. Por outro lado, a definição dos locais onde seriam implantados os primeiros 21 CEUs foi estabelecida a partir da conciliação entre a oferta de terrenos municipais disponíveis, ou passíveis de desapropriação, a proximidade com áreas de concentração de pobreza, áreas com presença de crianças e adolescentes punidos com

⁶⁰ O orçamento participativo se caracteriza por um mecanismo governamental que promove processos de participação direta para permitir que os cidadãos influenciem ou decidam sobre o orçamento público.

⁶¹ Os 24 CEUs construídos na gestão dos prefeitos José Serra e Gilberto Kassab (2005-2008) foram desenvolvidos por empresa privada e não seguiram uma padronização arquitetônica.

⁶² Ver SPIRA (2015).

⁶³ As Praças de Equipamentos Sociais (PES), concebidas no mandato de Luiza Erundina (1989-1992) pela própria equipe do EDIF, não seguiam padronização de serviços ou das atividades ofertadas. Essa diversidade tipológica e programática foi pensada como estratégia para atender as necessidades do entorno urbano de cada equipamento e poderiam, em alguns casos, prescindir das próprias instituições escolares. Contudo, esse projeto não foi executado, permanecendo nos arquivos do EDIF até o início da concepção dos CEUs (SPIRA, 2015).

internação na Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor (atual Fundação Casa) e a proximidade com outras escolas da rede pública (SPIRA, 2015). Segundo Moacir Gadotti (2004)⁶⁴, o trabalho de localização dos CEUs possibilitou a consolidação de um banco de dados com informações de cerca de 260 terrenos, organizado a partir de pesquisas de campo, desenvolvidas em parceria entre a Secretaria Municipal de Educação, o EDIF, as Subprefeituras e outros órgãos municipais.

De forma complementar aos propósitos presentes nos critérios de localização ora explicitados, o arquiteto Alexandre Delijaicov descreve os CEUs como elementos capazes de constituir centralidade ao tecido urbano de áreas pouco estruturadas da cidade. Nesse sentido, na visão do arquiteto, cada distrito paulistano deveria ter “[...] um local de encontro entre cidadãos e de concentração de serviços e equipamentos públicos, de forma equivalente ao papel desempenhado pelas praças centrais nas cidades do interior” (SPIRA, 2015, p.15). Essa incumbência atribuída ao equipamento levou o arquiteto a cunhar a expressão não oficial *Centro de Estruturação Urbana*, como forma de simbolizar essas potencialidades hipoteticamente previstas para o equipamento. Destaca-se, ainda, que a perspectiva de Delijaicov coaduna com as motivações iniciais da presente dissertação e, portanto, será objeto de discussão do Capítulo 3, que versa sobre o estudo empírico de dois Centros de Artes e Esportes Unificados (CEUs) na Área Metropolitana de Brasília (AMB)⁶⁵. Portanto, nesse momento, cabe apenas enfatizar que o raciocínio pelo qual o corpo técnico do EDIF formulou o projeto dos CEUs de São Paulo não se restringiu a questões relativas à arquitetura das edificações, ou a uma perspectiva meramente morfológica do ambiente urbano.

Retomando os elementos concernentes à concepção dos Centros de Educação Unificados (CEUs), a fim de institucionalizar a intersetorialidade formalmente explicitada nas intenções originais do programa, a gestão dos equipamentos foi vinculada à Secretaria de Educação que, em parceria com a Secretaria de Cultura, Secretaria de Esportes, Lazer e Recreação, Secretaria de Comunicação e Informação Social, entre outras, constituíram um

⁶⁴ Moacir Gadotti foi diretor do Instituto Paulo Freire, que desenvolveu parceria com a Prefeitura para apoiar a implantação e o acompanhamento dos CEUs.

⁶⁵ Cabe esclarecer que essa perspectiva idealizada pela equipe de Delijaicov não foi automaticamente herdada pelo programa CEU concebido pelo governo Federal. Em um primeiro momento, no período de sua formulação, os documentos oficiais indicavam apenas a complementariedade entre o equipamento e os tecidos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida e as áreas mais vulneráveis dos municípios. Contudo, com a incorporação de estratégias de desenvolvimento territorial mais explícitas, a partir de 2014, o discurso sobre a centralidade do equipamento no tecido urbano toma forma e, assim, seu papel de apoiar a estruturação das franjas urbanas fica mais nítido. O debate sobre o papel e a relevância do programa CEUs do governo federal será introduzido na próxima seção.

Grupo de Trabalho Intersecretarial. Essa instância passou a ser responsável, em nível municipal, pela articulação de ações conjuntas nos distintos equipamentos e pelo apoio e orientação à gestão de cada um deles. Em âmbito local, a gestão de cada CEU foi pensada a partir da integração entre os distintos espaços, atividades, equipes e usuários, de forma a garantir que a participação social tivesse caráter deliberativo. A fim de legitimar a participação social e o caráter horizontal⁶⁶ proposto para as relações internas de funcionamento dos CEUs, foi desenvolvido um organograma padronizado, composto por representações do Núcleo Educacional, Núcleo de Ação Cultural, Núcleo de Esportes, unidades educacionais (CEI, EMEI e EMEF), telecentro, padaria escola, organizações do entorno e usuários do equipamento.

Seguindo as experiências dos programas de produção de equipamentos educacionais analisados anteriormente, apesar dos esforços das equipes envolvidas na concepção, planejamento, implantação e avaliação desse programa, ele não foi poupado de críticas. Em meio a questionamentos sobre o uso de verba originalmente destinada à educação para a construção de edificações de alto custo e a ausência de um programa de integração entre os CEUs e as demais escolas públicas do seu entorno, eles foram duramente criticados por promover uma divisão entre os alunos da rede escolar⁶⁷. Trata-se do entendimento de que o privilégio das três unidades escolares (EMEI, EMEF e CEI) de partilhar os demais recursos dos CEUs levaria à distinção entre os alunos da rede pública. A esse respeito, cabe reconhecer a necessidade de discernir os elementos técnicos ou teóricos que embasam a formulação de posicionamentos críticos, daqueles que são fruto do calor dos debates públicos que marcaram a implantação dos programas de produção de equipamentos educacionais. Ressalta-se, ainda, que os programas vinculados à política educacional estão, aparentemente, sujeitos a questionamentos mais aguerridos, visto o apelo desse tema junto à sociedade.

Conforme inicialmente indicado, a despeito das críticas referidas, o programa transpôs distintas administrações municipais e segue operando nas periferias do município de São Paulo. Contudo, é necessário enfatizar que a implantação de novas unidades perdeu ritmo nas últimas gestões, suscitando dúvidas sobre sua eventual retomada. A falta de recursos, recorrentemente alegada como o principal entrave para a expansão do programa, tem relação direta com a grande concentração de impostos na esfera federal. Portanto, na tentativa de

⁶⁶ Ver SPIRA (2015).

⁶⁷ A crítica sobre a priorização de gastos públicos foi registrada por Pacheco (2009), mas uma contextualização mais ampla sobre esse e outras críticas ao programa pode ser observada em Spira (2015).

minimizar essas disparidades, em 2010 o Governo Federal criou o Eixo Comunidade Cidadã, dentro da segunda versão do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC2), com o intuito de apoiar estados e municípios na tarefa de estruturar seus núcleos urbanos e ampliar a atuação das políticas sociais. Em meio aos diversos programas instituídos no âmbito desse eixo, os Centros de Artes e Esportes Unificados (CEUs) procuraram consolidar um novo modelo de equipamento intersetorial e participativo, como veremos na seção subsequente.

2.2. Centros de Artes e Esportes Unificados

No bojo do período desenvolvimentista que marcou o comportamento das políticas federais no período entre meados da década de 2000 e o ano de 2010⁶⁸, o governo lançou o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) como forma de impulsionar o desenvolvimento social e econômico por meio do investimento em infraestrutura nas áreas de saneamento, habitação, transportes, energia, recursos hídricos, dentre outras. Concebido como parte da política de desenvolvimento econômico que buscava enfrentar as históricas desigualdades sociais e regionais do país, o PAC atuou como medida econômica anticíclica e ajudou a superar os desdobramentos da crise econômica internacional que caracterizaram o período⁶⁹. Essencialmente, a estratégia adotada consistia em estimular o crédito e o financiamento estatal direto para impulsionar o crescimento econômico e garantir a expansão da oferta de bens e serviços para a população. Aliado ao investimento público direto e ao incentivo do investimento privado, o Programa elaborou instrumentos para remover obstáculos burocráticos, administrativos, normativos, jurídicos e legislativos, que eram vistos como entraves ao desenvolvimento e à execução de obras públicas.

No âmbito da estrutura administrativa engendrada para operacionalizar os projetos de investimento público, o PAC contava com a coordenação da Casa Civil da Presidência da República⁷⁰ que, em conjunto com outros órgãos centrais de governo, definiam a carteira de projetos e ações prioritários. A execução de cada subprograma foi delegada a ministérios executores que, por intermédio da Caixa Econômica Federal, realizam os repasses de recursos financeiros aos entes federados, responsáveis diretos pela execução das obras. Essa complexa estrutura administrativa visava aumentar a escala de produção e dar maior celeridade à execução dos empreendimentos, garantindo fluxos e procedimentos que viabilizassem seu controle técnico e fiscal. Nesse sentido, o marco jurídico-legislativo que foi sendo aperfeiçoado a partir do lançamento da primeira versão do PAC (2007) trouxe uma série de inovações à gestão pública, dentre as quais se destaca o status de transferências obrigatórias

⁶⁸ O reconhecimento desse recorte temporal como período de políticas de viés desenvolvimentista, em que o processo de crescimento econômico do país foi conduzido por investimentos públicos em infraestrutura, foi proposto por Laura Carvalho (2018) no livro *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico*.

⁶⁹ O período de crise econômica que se iniciou em 2006 nos Estados Unidos e se alastrou por todo o planeta a partir de 2008 ficou conhecido como Crise do Subprime.

⁷⁰ A coordenação do Comitê Gestor do Programa de Aceleração do Crescimento (CGPAC), originalmente delegada à Casa Civil, foi transferida em 2011 para o antigo Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPOG) e extinta em 2019. Para maiores detalhes ver Decreto nº 6.025/2007, Decreto nº 7.462/2011, Decreto nº 7.470/2011 e Decreto nº 9.784/2019.

dado às obras⁷¹, simplificação de procedimentos de licenciamento ambiental, redução do tempo de desembolso de pagamento pela CEF⁷² e criação de medidas para aproximar a relação com órgão de controle e fiscalização, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Advocacia-Geral da União (AGU).

Figura 8: CEU do Município de Toledo/PR e os conjuntos habitacionais do Programa Minha Casa Minha Vida



Fontes: Secretaria Especial de Cultura; Secretaria Nacional de Habitação; Google Earth. Elaboração: Própria

Após os três primeiros anos de sua execução, foi lançada a segunda versão do Programa, composta por um conjunto de projetos organizados em torno de eixos de atuação, que reforçavam o trabalho em desenvolvimento e criavam novos subprogramas. Em meio aos conteúdos previstos para orientar as operações do PAC 2, o Eixo Comunidade Cidadã visava construir equipamentos sociais urbanos em áreas com infraestrutura urbana precária ou insuficiente, notadamente nas periferias de grandes centros urbanos, áreas de expansão urbana recente nas proximidades de áreas de assentamentos precários. Concebido como estratégia complementar a outros empreendimentos em curso, em especial os conjuntos habitacionais produzidos pelo Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), esse Eixo buscava ampliar a cobertura de serviços públicos e, assim, mitigar alguns dos efeitos indesejáveis do modelo de

⁷¹ Obras executadas pela modalidade de transferências obrigatórias não podem ser suspensas quando o ente federado (estado ou município) tem pendências no Sistema Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias (CAUC) ou no Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI).

⁷² A operacionalização das obras do PAC é de responsabilidade da Caixa Econômica Federal e sua execução dos entes federados, em um modelo que visava acelerar a execução das obras garantindo procedimentos para estabelecer seu controle técnico e fiscal.

desenvolvimento vigente⁷³. Além de Unidades de Pronto Atendimento (UPAs), Unidades Básicas de Saúde (UBS), Creches e Pré-escolas, Quadras Esportivas nas Escolas e Centros de Iniciação ao Esporte (CIEs), destacam-se os Centros de Artes e Esportes Unificados (CEUs), que serão melhor apresentados nas sessões subsequentes.

⁷³ Muitos dos processos de expansão urbana decorrentes da implantação dos empreendimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida ocorreram sem planejamento adequado e, em muitos casos, com infraestrutura urbana insuficiente para garantir condições urbanas mínimas à população recém-instalada. Esse tema foi introduzido na Apresentação do presente trabalho e será aprofundado nas discussões sobre os casos empíricos estudados no Capítulo 3.

Concepção, projeto arquitetônico e desenho institucional

Idealizado como suporte físico para a descentralização de políticas sociais em áreas de alta vulnerabilidade social, o programa Centros de Artes e Esportes Unificados (CEUs)⁷⁴ visa combater as desigualdades socioespaciais e promover o desenvolvimento e a cidadania. Seguindo princípios comuns aos demais programas de provimento de equipamentos sociais urbanos que lhe antecederam, esse novo programa foi concebido com caráter intersetorial e participativo. Nesse sentido, a busca por integrar ações originalmente setoriais em um único equipamento se apoiou nas experiências anteriormente acumuladas pelos ministérios convocados para formular o programa e culminou na criação de uma instância intersetorial comandada pela Casa Civil da Presidência da República.

Em decorrência desse desenho institucional, os parâmetros operacionais que caracterizam o programa foram estabelecidos pelo grupo de trabalho interministerial que contou com a participação do Ministério da Cultura, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Ministério do Trabalho e Emprego, Ministério do Esporte e Ministério da Justiça⁷⁵. Em suma, esse grupo foi responsável por prever os serviços que seriam ofertados nos CEUs, propor modelos de gestão participativa para as unidades e desenvolver os projetos arquitetônicos de referência que orientaram sua implantação. Além dos ministérios que participaram formalmente do grupo de trabalho interministerial, vale destacar a participação de gestores do antigo Ministério das Cidades (atualmente subordinado ao Ministério do Desenvolvimento Regional, na condição de Secretaria Especial) que assessoraram o trabalho

⁷⁴ Desde o seu lançamento, o nome do programa foi alterado numerosas vezes. Na fase de sua formulação, ainda sob a responsabilidade direta da Casa Civil, as chamadas Praças do PAC integraram o leque de ações presentes no lançamento do PAC 2. Posteriormente, na fase de seleção de propostas, ele foi rebatizado de Praça do Esporte e da Cultura (PEC) e, mais a frente, de Centros de Artes e Esportes Unificados (CEUs). Em função da reforma ministerial do atual governo, o programa foi rebatizado como Estação Cidadania. Tendo em conta que a última alteração do nome do programa ocorreu durante o desenvolvimento da presente pesquisa, optamos por manter a designação de Centros de Artes e Esportes Unificados, como ele ainda é conhecido.

⁷⁵ A estrutura de ministérios que integravam o governo federal na época de lançamento do programa CEUs foi alterada sucessivamente. Atualmente, os ministérios que participaram do grupo de trabalho interministerial que desenhou tecnicamente o programa segue o seguinte arranjo: o Ministério da Cultura assumiu a condição de Secretaria Especial no Ministério do Turismo, o Ministério do Esporte foi transformado em Secretaria Especial vinculadas ao Ministério da Cidadania; o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome foi transformado na Secretaria Especial do Desenvolvimento Social, também vinculada ao Ministério da Cidadania; o Ministério da Justiça passou a ser responsável pela pauta da segurança pública e teve seu nome alterado em função desse acréscimo; e o Ministério do Trabalho e Emprego foi transformado em Secretaria Especial de Previdência e Trabalho vinculada ao Ministério da Economia.

de formulação e detalhamento do programa, em especial, nas questões relativas à operacionalização e gestão de Contratos de Repasse executados no âmbito do PAC⁷⁶.

Posteriormente, em meio à fase de seleção de propostas, a coordenação da execução do programa foi institucionalmente atribuída ao antigo Ministério da Cultura (MinC) que, em conjunto com os demais ministérios, passa a ser responsável por apoiar os municípios na gestão dos equipamentos. Essa estratégia prevê que os equipamentos inaugurados integrem o leque de bens públicos municipais e, ao mesmo tempo, garante a participação dos ministérios, representantes da União, na oferta de serviços à população e na busca pela desejada sustentabilidade do programa. Contudo, cabe destacar que a participação inicial dos ministérios teve grande lastro institucional, pois foi convocada pela Casa Civil e formalizada por meio da Portaria Interministerial nº 401/2010⁷⁷, ao passo que os compromissos relativos ao apoio à gestão dos equipamentos não tiveram tamanha sustentação institucional nem o seu peso político. Tendo em conta a centralidade do debate relativo ao desenho institucional e federativo do programa, bem como dos seus desdobramentos na gestão dos equipamentos inaugurados, esse tema será oportunamente retomado, à luz dos demais elementos a serem apresentados nessa breve contextualização.

Conforme apontado anteriormente, o grupo interministerial concebeu projetos de referência como forma de garantir a devida acomodação do programa de necessidades previsto e, desse modo, apoiar tecnicamente as prefeituras municipais, responsáveis pelo desenvolvimento das obras. Consequentemente, o partido arquitetônico dos projetos recomendados pelo governo federal teve como legado os programas de produção de equipamentos setoriais que vinham sendo desenvolvidos pelos ministérios até aquele momento. A respeito desses equipamentos, enfatiza-se que as Praças da Juventude (antigo Ministério do Esporte), implantadas em parceria com estados e municípios, visam atender comunidades com acesso deficitário a equipamentos públicos de esporte e lazer, o CRAS (antigo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome) foi pensado como a porta de entrada para os programas nacionais de assistência social e o Programa Mais Cultura (antigo Ministério da Cultura) previa a construção de espaços culturais para áreas de alta

⁷⁶ Essa experiência foi determinante na formulação do programa, visto que os contratos usualmente geridos pelos demais ministérios têm regras distintas das transferências obrigatórias que constam no PAC. Em meio às regras e procedimentos instituídos pelo PAC, vale destacar que o repasse mensal de recursos é realizado com base em previsões e que as eventuais diferenças entre os valores previstos e executados são corrigidas no pagamento subsequente. Essa inversão da lógica de pagamento permitiu grande celeridade às obras do PAC.

⁷⁷ A referida portaria foi assinada por órgãos centrais de governo em conjunto com os ministérios parceiros do programa e instituiu o processo de seleção de propostas municipais para implantação dos CEUs.

vulnerabilidade social⁷⁸. Em meio a esse importante legado técnico e às contribuições das equipes dos ministérios, vale destacar a participação do arquiteto Alexandre Delijaicov⁷⁹ na produção dos esboços iniciais dos projetos de referência, como parte da consultoria que vinha desenvolvendo junto ao Programa Mais Cultura.

Figura 9: Vista aérea do CEU do Município de Cambé/PR (modelo 3000 m²)



Fonte: Secretaria Especial de Cultura

O trabalho conjunto resultou em três projetos de referência que organizam o programa de necessidades em edifícios de múltiplos usos, dispostos ao redor de uma praça pública aberta à comunidade. Visto que a utilização desses projetos não tem caráter obrigatório e que seu uso implica em adequações às condições locais de solo e de implantação⁸⁰, as licitações ficaram condicionadas à aprovação da versão final dos projetos junto à CEF. Com poucas

⁷⁸ A primeira fase do Programa Mais Cultura previa o repasse de recursos para que o antigo Ministério das Cidades realizasse aditivos aos empreendimentos de urbanização de assentamentos precários para a implantação de equipamentos culturais, garantindo a complementariedade entre essas políticas. A segunda fase contou com uma série de projetos arquitetônicos de referência que procuravam garantir a adaptação dos equipamentos a contextos adversos (encostas, planos e alagadiços) e abarcar a variedade bioclimática do país.

⁷⁹ O arquiteto é funcionário do Departamento de Edificações (EDIF) do município de São Paulo e foi um dos técnicos que participou da concepção do projeto modelo do programa Centros Educacionais Unificados (CEU) da cidade de São Paulo, que foi anteriormente apresentado.

⁸⁰ Ainda que tenham sido disponibilizados apenas como referência, os projetos foram desenvolvidos com grau de detalhamento compatível com projeto executivo e acompanhando dos respectivos projetos complementares, com exceção, apenas, para o projeto de fundações. Por outro lado, mesmo nos casos em quem o município tivesse interesse em desenvolver projeto próprio, ele não poderia suprimir o conteúdo previsto no programa de necessidades estipulado pelo governo federal.

diferenças entre os programas de necessidades⁸¹, ambos os projetos de referência contam com biblioteca, cineteatro, laboratório multimídia (inicialmente chamado de telecentro), duas salas multiuso, Centro de Referência da Assistência Social (CRAS)⁸², parquinho infantil, pista de skate, quadra poliesportiva, e pista de caminhada, além de áreas de lazer e convivência. Destaca-se, ainda, que a diversidade desses projetos foi definida para garantir certa variedade no porte mínimo dos terrenos necessários à implantação dos equipamentos e, assim, facilitar o trabalho de adaptação ao contexto local pelos municípios. No intuito de apresentar uma versão que pudesse ser acomodado em áreas com maior densidade construída, especialmente nas periferias de grandes centros urbanos, o projeto de menor porte (terreno de 700 m²) foi configurado em uma única edificação de 5 pavimentos (considerando térreo, três andares e cobertura habitável). Apesar de se caracterizar como exceção em relação aos modelos de 3000 m² e 7000 m², que dispõem edifícios térreos que delimitam uma praça pública, o projeto de menor porte prevê o térreo com vão livre, parcialmente sombreado e voltado ao passeio público. Nesse sentido, ainda que drasticamente distinta dos projetos anteriores, essa solução procurava manter o conceito espacial pretendido pelo programa.

Tendo em conta os antecedentes ora analisados, é possível verificar que o uso de projetos de referência tem sido uma estratégia bastante relevante para os equipamentos sociais urbanos. No caso dos CEUs, além de apoiar tecnicamente o trabalho individual de cada prefeitura, foi possível garantir um padrão técnico das unidades produzidas e dar coerência ao programa. Contudo, apesar da diversidade dos três projetos de referência desenvolvidos, é necessário questionar por que eles não incorporaram as preocupações bioclimáticas e com as eventuais adversidades topográficas dos futuros terrenos, que já haviam sido contempladas no âmbito do Programa Mais Cultura. Essa incongruência entre os projetos de referência de dois programas formulados em período concomitante e que contaram com participação de técnicos do mesmo ministério, evidencia as dificuldades de acúmulo e transmissão de conhecimento técnico dentro da gestão pública. Nesse sentido, a experiência de São Paulo se faz exemplar, pois a estrutura de quadros estáveis do EDIF permitiu que os antigos projetos das Praças de

⁸¹ As diferenças entre os programas de necessidades estão relacionadas ao tamanho do cineteatro (que aumenta sua capacidade conforme o tamanho do projeto), a ausência de quadra poliesportiva no projeto de 700 m², ao acréscimo de uma quadra de areia no projeto de 3000 m² e o acréscimo de salas de aula, salas de oficina e sala de reunião apenas no projeto de 700 m².

⁸² O Manual de Instruções para Seleção das Praças do PAC (Portaria Interministerial nº 401/2010) indica que a presença do CRAS poderia ser dispensada caso existisse outro desses equipamentos no território, que possua gradação 'suficiente' na dimensão 'estrutura física' do Índice de Desenvolvimento do CRAS (IDCRAS).

Equipamentos Sociais (PES) fossem resgatados anos depois para apoiar o desenvolvimento do projeto de referência dos Centros de Educação Unificados (CEUs)⁸³.

Em outra medida, é plausível reconhecer que o uso de projetos arquitetônicos modelos tem se mostrado uma estratégia relevante para superar as frequentes dificuldades técnicas dos governos locais e a morosidade administrativa dos processos de aprovação de empreendimentos junto à CEF. Contudo, faz-se necessário explicitar algumas limitações que a padronização induzida pelo governo federal trouxe ao programa CEUs. Inicialmente, cabe esclarecer que além das questões bioclimáticas apontadas acima, a implantação dos três projetos modelo exigem terrenos relativamente amplos e fundamentalmente planos. Apesar das possibilidades de adaptação da disposição dos edifícios com relação ao formato do terreno e sua eventual adversidade topográfica, o caráter de praça pública que define o partido arquitetônico exige certos cuidados com o desenho. A implantação desses projetos modelo em terrenos com condições topográficas desfavoráveis pode levar ao sacrifício das áreas originalmente reservadas para a praça para acomodar rampas ou escadarias, por exemplo. Isso implica que as áreas urbanas periféricas mais densamente ocupadas e sujeitas a uma topografia mais acidentada tenham sido sistematicamente descartadas do programa. Por outro lado, a busca por terrenos relativamente amplos e desocupados fez com que os próprios modelos ofertados pelo programa corroborassem, em muitos casos, a expansão do tecido urbano municipal⁸⁴.

Outro problema típico da utilização indiscriminada de projetos pré-concebidos é a sua potencial falta de integração com o tecido urbano do entorno. A esse respeito, cabe esclarecer que os projetos dos CEUs possuem caminhos internos, demarcados por piso podotátil, que buscam oportunizar a sua conexão com as quadras do entorno. Entretanto, é comum encontrar CEUs cercados⁸⁵, que enfrentam problemas na conexão com o sistema de passeios públicos do entorno. Por outro lado, tendo em conta o grau de precariedade dos contextos urbanos nos quais os CEUs foram implantados, não é de raro que o próprio sistema de passeios públicos apresente graves problemas como a deterioração ou mesmo falta de calçamento, a ausência de

⁸³ Ver seção anterior.

⁸⁴ Um exemplo bastante evidente dessa indução ao crescimento urbano é o contexto de localização do CEU da QNR 2 em Ceilândia, que poderá ser melhor compreendido no próximo capítulo.

⁸⁵ A gestão local tem autonomia para cercar o equipamento ou mente-lo como uma praça aberta. Contudo, o governo federal recomenda que o equipamento seja mantido aberto e orienta que o debate sobre violência urbana, que usualmente justifica tais decisões, seja conduzido por meio de práticas socioculturais que busquem o diálogo com a comunidade. Maiores detalhes podem ser consultados nos materiais de orientação, especialmente na cartilha específica sobre Segurança na Praça e no Entorno, disponível em: <http://estacao.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/28/2017/12/Cartilha_10_Segurana_na_Praa_e_no_Entorno.pdf>. Acesso em: junho 2020.

acessibilidade, dentre outros⁸⁶. Esses elementos são suficientes para que se possa compreender que o modelo arquitetônico, que busca certa excelência técnica para os equipamentos produzidos pelo programa, pode, em muitos casos, ser reconhecido como um elemento exótico ao tecido urbano adjacente. Nesse sentido, é possível afirmar que por maiores que sejam as virtudes do uso de modelos para a produção de equipamentos sociais urbanos, faz-se necessário prever mecanismos mais efetivos para que a sua implantação seja acolhida em processos mais amplos de planejamento que busquem integrá-lo ao contexto urbano local.

Figura 10: CEU - modelo 700 m²



Fonte: Página da Secretaria Especial de Cultura⁸⁷

Figura 11: CEU - modelo 3.000 m²



Fonte: Página da Secretaria Especial de Cultura⁸⁸

Figura 12: CEU - modelo 7.000 m²



Fonte: Página da Secretaria Especial de Cultura⁸⁹

⁸⁶ As particularidades do contexto urbano envoltório aos CEUs serão analisadas em maiores detalhes nos estudos de caso registrados no Capítulo subsequente.

⁸⁷ Disponível em: <<http://estacao.cultura.gov.br/>>. Acesso em: junho de 2020.

⁸⁸ Ibidem.

⁸⁹ Ibidem.

Localização, participação social e estratégia espacial

No intuito de refletir os princípios relativos ao combate às desigualdades socioespaciais e à promoção da cidadania em áreas de alta vulnerabilidade social, a localização dos CEUs foi orientada por parâmetros estipulados pelo governo federal e definida pelas prefeituras municipais. Nesse sentido, a seleção dos municípios prioritários partiu da categorização geral das obras do PAC e visava garantir isonomia nas relações entre a União e os demais entes federados. No caso dos CEUs, a fim de priorizar cidades de médio e grande porte em todo o país, o grupo de trabalho interministerial determinou que apenas os municípios pertencentes ao Grupo 1 e Grupo 2 do PAC estariam habilitados para pleitear a adesão ao programa.

Figura 13: Vista do CEU de Niteroi/RJ.

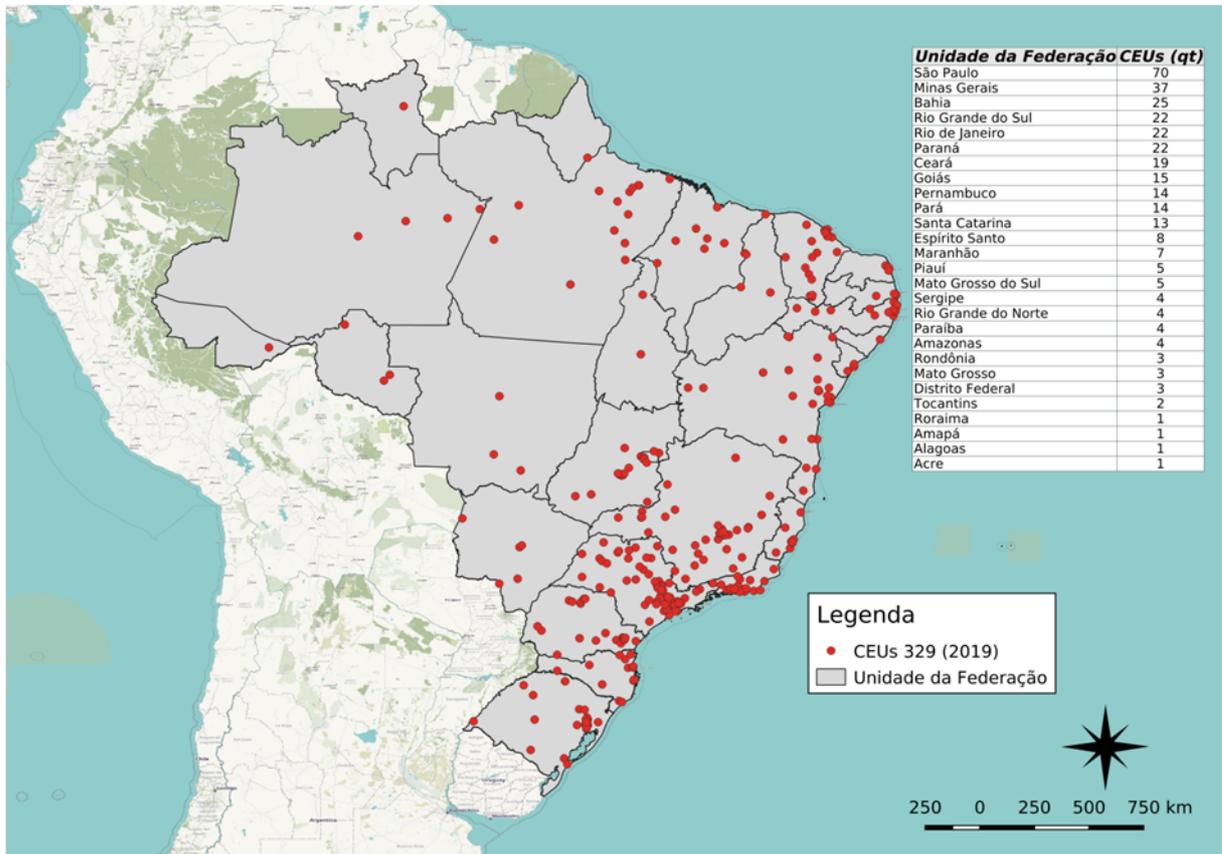


Fonte: Secretaria Especial de Cultura.

Grupo 1 – municípios integrantes das Regiões Metropolitanas de Belém/PA, Fortaleza/CE, Recife/PE, Salvador/BA, Rio de Janeiro/RJ, Belo Horizonte/MG, São Paulo/SP, Campinas/SP, Baixada Santista/SP, Curitiba/PR e Porto Alegre/RS e da Região Integrada do Entorno do Distrito Federal (RIDE/DF); municípios com população maior que 70 mil habitantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste ou com população maior que 100 mil habitantes das regiões Sul e Sudeste.

Grupo 2 – municípios com população entre 50 mil e 70 mil habitantes das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste ou com população entre 50 mil e 100 mil habitantes das regiões Sul e Sudeste.

Figura 14: Localização dos CEUs - contexto nacional



Fonte: Secretaria Especial de Cultura; IBGE; OpenStreetMap. Elaboração própria.

Apesar dos esforços em combater as desigualdades regionais do país, ao analisar a localização das 329 operações ativas⁹⁰, torna-se evidente a concentração de equipamentos na região Sudeste (cerca de 40%), em detrimento da região Norte e Centro-Oeste (ambas com cerca de 8%). A região Sul, por sua vez, foi contemplada com cerca de 17% do total de CEUs, mantendo-se um pouco abaixo da média equitativa de 20% de operações por região. Desse modo, apesar da região Nordeste ter sido contemplada com cerca de 25% das operações vigentes, a acentuada concentração de CEUs no Sudeste afetou o quadro geral do programa e reitera o histórico direcionamento de investimentos para os estados mais ricos do país. Ao observar de forma mais detalhada os números dos estados do Sudeste, os estados de São

⁹⁰ As operações ativas compreendem tanto os CEUs inaugurados como aqueles que ainda estão em obras ou em etapa anterior à inauguração. Os dados sobre a localização das operações e demais números relativos à execução do programa CEUs foram retirados de uma base disponibilizada pela Secretaria de Infraestrutura da Secretaria Especial de Cultura, atualizada em julho de 2019.

Paulo e Minas Gerais chamam atenção, pois acumulam cerca de 20% e 10% do total de operações vigentes do programa, respectivamente. Nesse sentido, é possível reconhecer que o programa CEUs reitera a lógica de concentração, fortemente criticada sobre o desenho do próprio PAC.

No caso específico do programa CEUs, é plausível supor que as disparidades regionais são reflexos da capacidade institucional das próprias prefeituras, que impacta na capacidade técnica de desenvolvimento e aprovação dos projetos necessários à adesão ao programa, na disponibilidade de corpo técnico para geri-lo ou mesmo na capacidade orçamentária de arcar com as contrapartidas necessárias ao desenvolvimento das obras, manutenção e operação dos novos equipamentos. Afirmações mais contundentes sobre a relação entre as desigualdades sociais e econômicas do país e a capacidade institucional dos governos locais, ou ainda sobre o impacto dessa capacidade institucional no processo de seleção do programa CEUs, mereceriam avaliações mais aprofundadas que fogem ao escopo da presente pesquisa. Contudo, à luz distribuição regional do programa, é possível inferir que o financiamento de projetos e ações, sem um apoio institucional sistemático aos governos locais, não é suficiente para interferir no histórico quadro de desigualdades regionais que assola o país.

Aliadas aos parâmetros iniciais que orientaram a escolha dos municípios, as propostas enviadas pelas prefeituras deveriam apresentar os terrenos específicos para a implantação dos CEUs, atendendo a critérios próprios desse programa: maior déficit de equipamentos culturais, esportivos e de CRAS; maior atendimento à população de baixa renda; construção de novos equipamentos; maior densidade populacional; complementação de obras de urbanização do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ou do Minha Casa, Minha Vida já contratadas e localização do equipamento em Territórios da Paz do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI). Conforme explicitado anteriormente, esses critérios buscavam orientar a decisão municipal sobre a localização dos terrenos e, desse modo, induzir a implantação dos equipamentos em áreas de alta vulnerabilidade social. Contudo, o regramento do programa se restringe à mera exigência de comprovação da instalação das infraestruturas urbanas mínimas para o pleno funcionamento dos equipamentos (mobilidade urbana, acessibilidade do passeio público, servidão de água e energia elétrica, dentre outros)⁹¹ e não aborda explicitamente as possíveis relações entre as estratégias de desenvolvimento urbano local e a implantação dos CEUs. Nesse sentido, a

⁹¹ Ver Conceitos, desafios e potencialidades do PAC da cultura (BRASIL, 2015).

possibilidade de integrar os distintos processos de planejamento, que poderiam se pautar mais enfaticamente pela noção de políticas espaciais⁹², depende única e exclusivamente da gestão local. Isso implica que os entraves institucionais das prefeituras como falta de pessoal qualificado, ausência de recursos, dificuldade de integração entre secretarias e outras unidades setoriais, etc. ganham elevada relevância e podem comprometer os impactos pretendidos pelo programa.

A fim de complementar os preceitos relativos à localização, um dos elementos centrais da formulação do programa CEUs é o seu modelo de gestão compartilhada que busca estreitar as relações com os demais equipamentos e as comunidades presentes no seu entorno imediato. Tendo em conta que esses equipamentos passam a figurar como próprios municipais após a sua inauguração e considerando a autonomia dos demais entes federados, o governo federal definiu que a gestão de cada CEU deverá contar com um grupo gestor tripartite, com representações da sociedade civil organizada, comunidade do entorno e gestores do próprio equipamento. Vale destacar que esse modelo de gestão havia sido inicialmente concebido no âmbito do Programa Mais Cultura⁹³ e, ao ser replicado nos CEUs, ganha uma metodologia própria que garante recursos independentes das obras para o desenvolvimento de atividades de mobilização social junto às comunidades beneficiadas. A metodologia prevê que cada CEU desenvolva seu próprio processo eleitoral para definir as representações dos segmentos relativos à sociedade civil no grupo gestor e formalizar o estatuto desse grupo e o regimento interno do equipamento. Seguindo a mesma lógica do projeto da edificação, o governo federal desenvolveu modelos de referência para ambos os documentos como estratégia para orientar o trabalho das prefeituras.

Com o intuito de incorporar uma estratégia especificamente voltada ao desenvolvimento territorial e, assim, complementar o modelo de gestão proposto originalmente pelo programa, o então Ministério da Cultura produziu, a partir do final de 2014, uma nova metodologia de apoio à gestão local que envolveu a produção de mapeamentos do entorno dos CEUs inaugurados e em fase final de obras⁹⁴. A proposta consistia em levantar grupos, associações e demais equipamentos sociais urbanos presentes no

⁹² Ver Capítulo 1 - Políticas públicas espaciais e equipamentos urbanos, uma aproximação necessária.

⁹³ Os Espaços Mais Cultura contavam com quatro eixos de atuação: 1) arquitetura e inserção urbana; 2) mobilização social e gestão; 3) design, mobiliário e comunicação visual; 4) usos e programação.

⁹⁴ Faz-se necessário destacar que o mapeamento foi desenvolvido apenas para 26 CEUs e não contemplou os estudos de caso analisados na presente pesquisa. Maiores detalhes sobre a metodologia podem ser consultados em <http://estacao.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/28/2017/12/Mapeamento_TV_s_Metodologia.pdf>. Acesso em: julho de 2019.

entorno de cada CEU para debater junto com gestores locais e público beneficiado a inserção desses equipamentos naquelas comunidades⁹⁵. Nesse sentido, a cartografia produzida foi pensada como parte de uma metodologia que, ao ser incorporada pelos gestores locais, poderia contribuir com o desejado processo de participação social na gestão dos CEUs e com a sua inserção na rede de equipamentos sociais das áreas onde foram implantados.

Figura 15: Mapeamento do Território de Vivência do Município de Abatetuba/PA



Fonte: Secretaria Especial de Cultura.

A base teórica que orientou a metodologia de mapeamento proposta pela gestão do programa incorpora o termo território de vivência a partir da conceituação de Dirce Koga (2010), que compreende que “o território se configura como um elemento relacional na dinâmica do cotidiano de vida das populações e, conseqüentemente, é central para a definição de políticas sociais” (BRASIL, 2015, p. 21). Trata-se, portanto, do entendimento de que o espaço envoltório dos CEUs deve ser “foco das políticas de desenvolvimento por meio da

⁹⁵ Essa atividade foi denominada de *ativação* e consistia em dois dias de conversas com lideranças, gestores e representantes das comunidades, além de uma oficina com ampla participação social. Em meio a esse evento, os cartogramas deveriam ser atualizados pela comunidade e passariam a ser incorporados como instrumento para a gestão cotidiana do equipamento. Portanto, a cartografia inicialmente produzida pelo governo federal foi utilizada para subsidiar as oficinas de capacitação e, portanto, não buscava impor qualquer tipo de determinismo sobre a análise dos contextos socioespaciais locais.

ampliação do acesso à infraestrutura cultural e do fortalecimento da identidade e da cidadania” (BRASIL, 2015, p 21.). Essa estratégia de associar as políticas setoriais que se justapõem nos CEUs com noções que buscam apreender as dinâmicas territoriais remete ao debate sobre políticas espaciais registrado no primeiro capítulo da presente dissertação. Naquele contexto, foi possível apresentar a categorização, proposta por Tania Bacelar de Araujo (2008), sobre a dimensão espacial das políticas públicas e especular sobre potenciais estratégias que as permitiriam aprofundar o seu grau de territorialidade. A partir das indicações de que a dimensão espacial das políticas públicas se manifesta em movimentos de aproximação ao território, inferimos que a estratégia de mapeamento e ativação dos territórios de vivência dos CEUs poderia enquadrá-los nas políticas públicas construídas em bases territoriais (segundo movimento)⁹⁶. Isso implica que a dimensão espacial do programa deixaria de se manifestar apenas como *um olhar sobre o território* que busca apoiar a definição de estratégias para a sua espacialização, como no caso dos critérios de localização dos CEUs ora apresentados, para assumir o *desenvolvimento territorial integrado* como método de ação. De maneira geral, trata-se da compreensão de que o território não é apenas um palco para a atuação estatal e que, portanto, sua dinâmica deve participar ativamente das ações de desenvolvimento local integrado.

Uma vez que os atores e agentes ali presentes são ao mesmo tempo demandantes e produtores de serviços e bens culturais nos equipamentos culturais multiuso, configura-se grande potencial para fortalecimento da cidadania e da produção cultural de base comunitária em áreas de vulnerabilidade social no país. (BRASIL, 2015, p.21).

Em suma, o MinC resume a metodologia como uma *tecnologia social* que visa fortalecer as *relações socioculturais* existentes no território e, assim, ampliar os impactos pretendidos com a implantação desses equipamentos (Brasil, 2015). Essa definição remete à perspectiva de que o território só pode ser socialmente interpretado a partir da associação da sua dimensão física com os seus usos (SANTOS, 2006). Nesse sentido, a categoria território usado permite enquadrar os CEUs e demais equipamentos sociais urbanos como integrantes do sistema de objetos⁹⁷, no qual o significado individual de cada objeto é atribuído pelas *teias de relações* das quais cada um deles participa. Portanto, a nosso ver, o fortalecimento das

⁹⁶ Maiores detalhes sobre os movimentos de aproximação ao território que perfazem as categorias propostas pela autora podem ser melhor compreendidos no Capítulo 1: Políticas públicas espaciais e equipamentos sociais urbanos, uma aproximação necessária.

⁹⁷ Milton Santos (2006) postula que o sistema de objetos, associado ao sistema de ações, constituem a categoria território usado, que, por sua vez, instrumentaliza o estudo do espaço enquanto objeto de análise das ciências sociais. Esses elementos foram devidamente explorados no Capítulo 1: Políticas públicas espaciais e equipamentos sociais urbanos, uma aproximação necessária.

redes socioculturais do território, defendido pelo programa, deve ser compreendido como uma estratégia para adensar as teias de relações que os objetos geográficos participam e, dessa forma, influenciar as dinâmicas territoriais locais (STEIBERGER, GOMES, BARBOSA, 2013)⁹⁸.

Apesar da restrição à quantidade de CEUs que foram contemplados pela metodologia de mapeamento e pelas atividades inerentes à ativação dos territórios de vivência⁹⁹ (os casos analisados no próximo capítulo não foram contemplados em função da restrição apontada), a perspectiva teórico-operacional organizada em torno da ideia de tecnologia social não se resumiu a essas ações específicas. A partir de 2014, outros elementos que podem ser reconhecidos como tecnologias sociais agregadas ao programa passaram a figurar na documentação oficial e nas estratégias de ação junto aos municípios. O modelo de regimento interno do CEU disponibilizado pelo governo federal aos municípios reconhece o “[...] objetivo [de] potencializar a intersetorialidade das políticas públicas implementadas no município [...]” (BRASIL, 2014a¹⁰⁰) e o estatuto do grupo gestor modelo atribui como parte de suas competências a garantia do planejamento, gestão e avaliação das atividades ofertadas na forma de:

d. pesquisar os atores locais (pessoas, lideranças locais, equipamentos e instituições do município, que se localizam próximos aos CEUs, e tenham participação ou potencial de participação nas atividades do equipamento) para produzir o **Mapeamento do Território de Vivência** (mapeamento dos atores locais do entorno do CEU);

e. buscar parceiros institucionais a fim de **agregar esforços e garantir o pleno funcionamento do equipamento** (BRASIL, 2014b, grifo nosso¹⁰¹)

Além dessa documentação, o governo federal publicou em 2017 uma série de cadernos¹⁰² sobre práticas consideradas exitosas na gestão de dez¹⁰³ CEUs, levantadas por

⁹⁸ Esses autores assumem os conceitos formulados por Milton Santos e identificam que os usos do território são objeto de disputa entre atores hegemônicos, que compreendem o território como recurso, e atores hegemonzados, que percebem o território como abrigo ao qual necessitam constantemente se adaptar. Esse conflito entre distintas formas de uso do território ensejam possibilidades para o posicionamento das políticas espaciais debatidas no Capítulo 1: Políticas públicas espaciais e equipamentos sociais urbanos, uma aproximação necessária.

⁹⁹ Durante o ano de 2014, foram realizados 32 (trinta e dois) mapeamentos e 26 (vinte e seis) ativações nos CEUs inaugurados ou prestes a inaugurar. Ambas as ações contaram com uma parceria firmada entre o antigo Ministério da Cultura e a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), que se encerrou em 2014. Maiores detalhes sobre os resultados desse trabalho podem ser verificados nos relatórios das ativações, obtidas em: <<http://estacao.cultura.gov.br/>>. Acessado em: junho 2020.

¹⁰⁰ O referido documento de apoio à gestão dos CEUs está disponível em: <http://estacao.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/28/2018/04/Anexo_I_Modelo_de_Regimento_Interno_do_CEU.pdf>. Acessado em junho de 2020.

¹⁰¹ O referido documento de apoio à gestão dos CEUs está disponível em: <http://estacao.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/28/2018/04/Anexo_II_Modelo_de_Estatuto_de_Grupo_Gestor.pdf>. Acessado em junho de 2020.

meio de questionários online e pesquisas de campo. Essas publicações compuseram uma nova etapa da estratégia de apoio à gestão dos CEUs, além de viabilizar um balanço qualitativo das ações do programa. Dentre os temas abordados, os cadernos *Formação de redes e promoção da praça*, *Intersetorialidade e Trocas e parcerias* apresentam ideias nitidamente vinculadas à intenção de fortalecer as redes socioculturais do território. Ao apresentar experiências concretas da gestão de CEUs em funcionamento e difundir as impressões e vivências de coordenadores, funcionários, usuários, representantes dos grupos gestores, comerciantes do entorno, dentre outros, as cartilhas demonstram a efetividade da estratégia adotada pelo programa nessas dez localidades. Contudo, faz-se necessário enfatizar que o êxito no funcionamento de cada unidade do programa está associado à sua capacidade de gestão específica e às circunstâncias locais de cada sítio de implantação. Portanto, mesmo que consideradas acertadas, a mera difusão dessas estratégias não garante o bom funcionamento do programa como um todo.

Em resumo, o movimento de aproximação ao território, que pode ser depreendido das estratégias adotadas pelo programa, se mostra limitado à capacidade de atuação dos próprios equipamentos sociais urbanos. Isso significa que processos mais intensos que busquem integrar os CEUs ao marco das políticas públicas espaciais dependem, necessariamente, da forma como eles são recepcionados pelas políticas urbanas locais. Em outras palavras, é preciso reconhecer que os instrumentos de gestão urbana têm um papel central na incorporação dos CEUs em processos intersetoriais mais abrangentes que visem efetivar o desenvolvimento territorial integrado.

¹⁰² A referida coleção está disponível em < <http://estacao.cultura.gov.br/2015/11/03/disponivel-o-primeiro-caderno-praticas-de-gestao-das-pracas-ceu/> >. Acessada em junho de 2020.

¹⁰³ Os municípios selecionados foram Itaberaba/BA, Niterói/RJ, Pato Branco/PR, Toledo/PR, Tatuí./SP, Juiz de Fora/MG, Anápolis/GO, Barbalha/CE, Macapá/AP e Abaetetuba/PA.

Serviços, relações federativas e sustentabilidade

Conforme apontado anteriormente, o programa CEUs foi formulado com base no trabalho conjunto de distintos ministérios que integravam o governo federal à época do lançamento do PAC 2. Contudo, a gestão do programa, originalmente conduzida pelo grupo de trabalho interministerial, foi substituída pela coordenação da execução, exercida exclusivamente pelo antigo Ministério da Cultura¹⁰⁴. Na prática, esse ministério passou a atuar em conjunto com a Caixa Econômica Federal no acompanhamento da execução das obras e do desenvolvimento do trabalho de mobilização social inerentes ao programa.

A partir das primeiras inaugurações, o MinC começou a direcionar uma série de projetos culturais e artísticos voltados às prefeituras municipais. Apesar da diversidade de setores (audiovisual, cultura digital, etc.), linguagens artísticas (dança, música, etc.) e tipos de atividade (cursos, apresentações, etc.) que os variados projetos abordassem, essas propostas tinham baixa capacidade de assegurar formas de apoio contínuo à gestão local¹⁰⁵. Em meio às atividades ofertadas pelas prefeituras e àquelas patrocinadas pelo governo federal, a presença do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) apontava a possibilidade de um modelo mais sofisticado para a gestão desses equipamentos. Vinculado ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS), esse espaço dispõe de equipe técnica própria, oferta serviços contínuos ao invés de projetos pontuais e conta com mecanismos institucionais que garantem regularidade no repasse de recursos para o seu custeio. Contudo, a inovação e a engenhosidade que caracterizam o desenho dos sistemas nacionais são fruto de um longo processo de aprimoramento do modelo de pacto federativo originalmente proposto pela Constituição Cidadã de 1988.

Nesse sentido, a intenção de viabilizar serviços públicos prestados de forma contínua para as demais políticas setoriais (cultura, esporte, etc.) presentes nos CEUs depende da consolidação dos seus respectivos sistemas nacionais. Ciente dessa limitação, a coordenação do programa assume que o equipamento deve incentivar o amadurecimento dos sistemas

¹⁰⁴ Essa mudança teve como marco formal a promulgação do Manual de Instruções para Contratação e Execução das Praças dos Esportes e da Cultura. Ver portaria nº 49, de 18 de maio de 2011, alterada pelas portarias nº 86/2011, nº 92/2011, nº 108/2011, nº 125/2011, nº 14/2012, nº 93/2012, nº 117/2012, nº 122/2012, nº 6/2013, nº 18/2013 e nº 75/2013, todas do antigo Ministério da Cultura.

¹⁰⁵ Grande parte desses projetos foi realizada por meio de termos de execução descentralizada (TED) e convênios, que têm seus prazos de execução restritos aos objetos originalmente firmados e não consolidaram estratégias de apoio continuado à gestão dos equipamentos.

nacionais como meio de se aproximar da desejada sustentabilidade do programa¹⁰⁶. Destaca-se, ainda, que a estruturação das políticas setoriais por meio de sistemas nacionais poderia estabelecer uma forma específica de fortalecer as relações federativas e impulsionar “[...] a participação social e o controle social das políticas públicas” (BRASIL, 2015, p.32). Portanto, na busca pela oferta de serviços a serem executados de forma descentralizada e participativa, essa estratégia poderia viabilizar o “[...] cofinanciamento das respectivas políticas públicas, bem como a manutenção e gestão do próprio equipamento por meio de repasses fundo a fundo” (BRASIL, 2015, p.31)¹⁰⁷.

Além das dificuldades inerentes à estruturação de projetos que contemplem a interdependência prevista no pacto federativo brasileiro e, ao mesmo tempo, consigam alcançar certa perenidade para dar sólido apoio à gestão local, o programa enfrenta ainda uma série de entraves para garantir a sua propagada intersetorialidade. Inicialmente, a atuação intersetorial esteve presente na concertação institucional interna ao governo federal que concebeu o programa e foi prevista nas normativas que regulamentam a gestão dos governos municipais. Contudo, a partir do protagonismo delegado ao Ministério da Cultura para conduzir o programa, a articulação entre os distintos órgãos que integraram o grupo interministerial original se dissipou¹⁰⁸. Concomitante às dificuldades da esfera federal, conforme indicado anteriormente, as gestões municipais padecem de entraves internos que prejudicam a integração entre secretarias e demais órgãos setoriais locais¹⁰⁹. A esse respeito é necessário destacar que a justaposição de políticas setoriais prevista nos CEUs corresponde à atuação conjunta de equipes independentes, que possuem hierarquia própria e recursos próprios. Tais elementos são centrais na gestão da máquina pública e sugerem possíveis motivos pelos quais a integração entre distintas políticas tem sido um grande desafio para todos os programas de equipamentos urbanos que pretendem trabalhar de forma intersetorial¹¹⁰.

¹⁰⁶ Ver Conceitos, desafios e potencialidades do PAC da cultura (BRASIL, 2015).

¹⁰⁷ Ressalta-se que a implantação dos sistemas nacionais depende de uma criteriosa regulamentação que deve contar com ampla participação social (incluindo a sociedade civil, entes privados e as três esferas de governo), bem como da adesão dos demais entes federados além da União.

¹⁰⁸ Esse afastamento está diretamente relacionado à coordenação da execução do programa e à decorrente formulação de novos projetos e iniciativas que pudessem apoiar a sua gestão, pois os ministérios foram sistematicamente consultados para dirimir dúvidas sobre eventuais alterações nos projetos arquitetônicos modelo, quando solicitado pelos municípios e na execução das obras ao longo da implantação dos CEUs.

¹⁰⁹ Esse tema foi preliminarmente enunciado na seção Localização, participação social e estratégia espacial do presente capítulo.

¹¹⁰ Ver, especialmente, as sessões Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos e Centros de Educação Unificados, presentes no subcapítulo anterior.

Nesse sentido, diferentemente dos demais equipamentos estudados, cabe destacar que os programas CEUs e CSUs foram concebidos a partir de uma esfera federativa distinta daquela onde se dá a gestão dos equipamentos deles decorrentes. A ausência dos governos locais na fase de formulação desses programas implica que tanto a seleção de problemas a serem enfrentados como as soluções engendradas para resolvê-los não contemplou a perspectiva dos interlocutores que serão responsáveis, em última instância, por gerir os equipamentos. Nessa mesma linha de raciocínio, é possível afirmar que os equipamentos foram concebidos pelo governo federal e direcionados a estados e municípios a partir da decisão das áreas centrais desses governos locais, pactuada com a União, sem a devida interlocução com as unidades responsáveis pela sua futura gestão (secretarias municipais ou estaduais e outros órgãos setoriais locais) e, menos ainda, com os profissionais que iriam atuar cotidianamente no equipamento. A partir dessas constatações e considerando os comentários de Borba (1991) sobre o PNCSU¹¹¹, é possível inferir que a ausência da participação das esferas locais desde a concepção dos programas citados pode contribuir com a dificuldade de apropriação do equipamento pela gestão local.

Figura 16: Visa do CEU do Município de Sertãozinho/SP.



Fonte: Secretaria Especial de Cultura.

Essa interface entre distintas esferas federativas na concepção e gestão de programas de equipamentos sociais urbanos remete às escalas que envolvem a implantação de políticas públicas espaciais, abordadas por Tania Bacelar de Araújo (2008). Conforme apresentado

¹¹¹ Ver a seção Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos, presente no subcapítulo anterior.

anteriormente¹¹², partindo das proposições teóricas dessa autora, é possível inferir que as estratégias de desenvolvimento local atreladas aos equipamentos podem assumir uma relação de interdependência com atores nacionais (nesse caso o próprio governo federal). Essa perspectiva implica na autonomia da gestão local frente às necessidades inerentes ao desenvolvimento territorial local e, ao mesmo tempo, na manutenção das diretrizes e orientações do programa firmadas em âmbito nacional. Trata-se, portanto, da incidência de distintas escalas de ação em um mesmo equipamento, com a manutenção de algum grau de harmonia entre si. Contudo, tendo em conta as críticas elencadas acima, é necessário tecer alguns comentários sobre a pretensa harmonia entre as escalas atuantes nesses equipamentos específicos. Conforme explicitado, em ambos os programas a gestão local guardou um alto grau de dependência de repasses de recursos da esfera federal que limitou sua atuação. Portanto, apesar de corroborar com a possibilidade de que políticas públicas possam garantir a interdependência entre a gestão local e os atores nacionais, conforme proposto por Araujo, faz-se necessário admitir que os programas em tela não conseguiram consolidar estratégias que assegurassem autonomia suficiente para a gestão local.

Nesse sentido, é possível afirmar que o programa CEUs repetiu parte significativa dos equívocos enfrentados pelo Programa Nacional dos Centros Sociais Urbanos (PNCSU). Destaca-se, contudo, que em meio às ações voltadas à incorporação de uma estratégia de desenvolvimento territorial aos CEUs (iniciadas a partir de 2014), o MinC procura retomar o trabalho interministerial com o intuito de apoiar os municípios e buscar mecanismos para promover a almejada sustentabilidade do programa. Desse modo, a experiência acumulada individualmente pelos ministérios originais do programa serviu de base para o início de uma pactuação de ações e serviços que poderiam ser ofertados à população pela rede de CEUs. Esse novo grupo interministerial¹¹³ adotou a premissa de consolidar projetos conjuntos, que transpusessem a mera justaposição de projetos setoriais independentes, para fazer uso dos sistemas nacionais já consolidados, ou com maior grau de maturidade institucional, e apoiar de forma contínua e sustentada os municípios participantes do programa. Contudo, além das limitações estruturais identificadas na concepção do programa, o impedimento da gestão presidencial ocorrido em 2016 interrompeu esse novo processo de aprimoramento que possivelmente se enunciava.

¹¹² Ver Capítulo 1 Políticas públicas espaciais e equipamentos sociais urbanos, uma aproximação necessária.

¹¹³ O trabalho desse novo grupo interministerial contou com a participação do Ministério da Educação (MEC), mas a minuta de portaria que garantiria sua institucionalização não chegou a ser promulgada.

Esses comentários gerais buscavam contextualizar o programa CEUs a partir da orientação teórica do capítulo anterior e devem ser compreendidos como subsídios para as pesquisas específicas sobre o CEU da QNR 2, na Região Administrativa da Ceilândia/DF, o CEU da QNM, na chamada área tradicional de Ceilândia/DF, e do CEU no bairro Parque da Barragem, no município de Águas Lindas de Goiás/GO, que constam no próximo capítulo.

Figura 17: Vista do entorno do CEU de Campo Largo/PR



Fonte: Secretaria Especial de Cultura

3 - Circunscrevendo o problema de pesquisa

3.1. Contexto urbano geral

Conforme apontado no capítulo anterior, o lançamento do programa CEUs integrou o ímpeto desenvolvimentista que orientou as políticas públicas produzidas pelo Governo Federal durante o período que se inicia em meados da década de 2000 e se estende até o ano de 2010¹¹⁴. O desenho desse programa, aliado à vultosa soma de recursos financeiros nele empregada, vem permitindo a implantação de equipamentos em municípios de médio e grande porte¹¹⁵ nas 27 (vinte e sete) Unidades da Federação. Contudo, os critérios adotados para orientar a localização dos CEUs ensejaram na reafirmação da histórica concentração de investimentos federais nos estados da região Sudeste, em contraste com o discurso oficial do programa que prega o combate às desigualdades socioespaciais¹¹⁶.

Em outra perspectiva, faz-se necessário destacar que as desigualdades socioeconômicas intrínsecas à história do país incidem em todas as regiões e se refletem nas distintas escalas pelas quais a realidade nacional pode ser interpretada. Nesse sentido, as análises socioespaciais a respeito da implantação do programa CEUs não podem se furtar da discussão sobre o papel que esses equipamentos exercem, ou podem exercer, no combate às desigualdades intraregionais, intermunicipais e intraurbanas, para citar alguns exemplos de escalas usualmente utilizadas nos estudos das políticas espaciais¹¹⁷. Em vista disso, o presente capítulo inicia com a apresentação de um breve panorama dos resultados gerais do programa CEUs com vistas a consolidar subsídios para o debate sobre os arranjos espaciais decorrentes da sua implantação. Retomando os pressupostos da agenda que orientou a formulação do referido programa, essa seção inicial versa ainda sobre a pretendida correlação entre a

¹¹⁴ Adotamos aqui o recorte temporal proposto por Laura Carvalho (2018) no livro *Valsa brasileira: do boom ao caos econômico* para enquadrar o período de políticas de viés desenvolvimentista, em que os investimentos públicos em infraestrutura protagonizaram o processo de crescimento econômico do país.

¹¹⁵ Os critérios estipulados pela gestão do programa seguem as definições de porte municipal estipuladas pelo PAC, conforme explicitado no Capítulo 2 desta dissertação: *Contextualizando o programa Centro de Artes e Esportes Unificados (CEUs)*.

¹¹⁶ Esse padrão concentrador reproduz os mesmos vícios relativos à destinação de recursos identificados no desenho do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que figura como programa guarda-chuva dos CEUs.

¹¹⁷ Fazemos referência à definição utilizada por Marília Steinberger (2006), devidamente apresentada no Capítulo 1 desta dissertação: *Políticas públicas espaciais e equipamentos sociais urbanos, uma aproximação necessária*.

localização dos CEUs e as operações do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) voltadas ao público de menor renda¹¹⁸.

Após a apresentação desse panorama inicial, a segunda seção do presente capítulo procura aprofundar a análise do programa a partir de um exame mais apurado sobre o quadro específico da sua implantação na Área Metropolitana de Brasília (AMB). Trata-se da necessidade de contextualizar a Região Administrativa de Ceilândia/DF e o município de Águas Lindas de Goiás/GO nas dinâmicas interurbanas que gravitam no entorno periférico do centro urbano da Capital. Tendo em conta que o enfoque da presente pesquisa está orientado para investigar os CEUs implantados nessas duas localidades, procuramos nos deter na apresentação dos elementos que permitam apoiar a sua compreensão enquanto parte integrante do território¹¹⁹. Nesses termos, as escalas de análise interurbana, que buscam compreender as relações socioespaciais que se dão entre dois ou mais aglomerados urbanos, e intraurbana, que envolvem as relações socioespaciais internas aos subespaços de um determinado aglomerado urbano, devem ser compreendidas como perspectivas complementares sobre um mesmo fenômeno socioespacial.

A respeito das escalas de trabalho ora indicadas, cabe explicitar que os padrões relacionados aos limites político-administrativos que organizam o território nacional (escala estadual, municipal, de bairros, dentre outras) não correspondem, necessariamente, às demandas analíticas de pesquisas técnicas e/ou acadêmicas. Como veremos a seguir, o próprio limite da AMB¹²⁰ transcende a fronteira do Distrito Federal e agrega municípios do entorno de Brasília, como forma de definir a área que é diretamente influenciada por relações sociais e econômicas com a Capital¹²¹. A ideia de escala, portanto, não depende de relações diretas ou explícitas com limites e divisões geopolíticas ou quaisquer outras formas de organização do território. Contudo, incorporar as tipificações das divisões do território como forma de adjetivar as distintas escalas de trabalho ajuda a descrever, ao menos simbolicamente, a abrangência e a acurácia envolvidas em cada análise.

¹¹⁸ Na busca por estimular a complementariedade entre esses programas, os CEUs adotaram um critério de localização que priorizou sua proximidade com as obras contratadas do PMCMV - Faixa 1, que atendem as famílias com renda de até 1,8 mil reais por mês, em parceria usualmente firmada entre a União e os governos municipais.

¹¹⁹ Ver a definição da categoria *território usado* proposta por Milton Santos (2006) e detalhada no Capítulo 1 desta dissertação: Políticas públicas espaciais e equipamentos sociais urbanos, uma aproximação necessária.

¹²⁰ A Nota Técnica nº 1/2014 da Codeplan define que a Área Metropolitana de Brasília é composta pelos municípios de Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto e Valparaíso de Goiás.

¹²¹ Ver maiores detalhes sobre essa delimitação no próximo subcapítulo.

Retomando as necessidades ora apontadas, a terceira e quarta sessões do presente capítulo tentam estabelecer uma perspectiva de análise que permita identificar as dinâmicas intraurbanas das duas localidades selecionadas e, ao mesmo tempo, reconhecer o vínculo interurbano que as conectam com as áreas centrais do Plano Piloto¹²². Cabe salientar que apesar da dependência dessas duas áreas com o Plano Piloto, a proximidade física entre elas é *sui generis*, pois elas estão localizadas em sequência e conectadas pela rodovia BR - 070, o que pode tender a um processo de conurbação¹²³, como será discutido mais adiante. Trata-se, portanto, da necessidade de consolidar uma leitura intraurbana que, ao mesmo tempo, permita abranger um recorte territorial interurbano.

Essa conjunção de escalas de análise permitirá estabelecer uma leitura sobre o papel dos CEUs enquanto representantes de uma infraestrutura social potencialmente capaz de organizar o espaço urbano por meio do provimento de serviços que deem suporte às demais funções, atividades e equipamentos necessários ao seu funcionamento e, assim, apoiar a própria estruturação dessas duas áreas da periferia do Distrito Federal.

¹²² Devido à baixa oferta de oportunidades de emprego, a escassez de serviços e equipamentos públicos, dentre outros elementos, essas localidades concentram uma população que se desloca diariamente para as áreas economicamente mais dinâmicas de Brasília. Maiores detalhes e dados estatísticos que descrevem esses vínculos serão abordados nas sessões subsequentes.

¹²³ Maiores detalhes dessa caracterização podem ser verificados na Figura 23.

Resultados gerais do programa CEUs

No instante do seu lançamento, o programa Centros de Artes e Esportes Unificados (CEUs) previa a construção de 400 equipamentos por meio de parcerias a serem firmadas entre a União e os governos municipais, com intermédio da Caixa Econômica Federal. Tais contratos foram formalmente iniciados no final de 2011, mas atualmente¹²⁴ perfazem um total de 329 operações vigentes ou concluídas. Considerada normal, a queda do número de operações decorre de inadimplências dos termos pactuados, incluindo, em alguns casos, o não início das obras e abandono da parceria. Observando o atual estágio do programa, é possível identificar que após quase 10 anos do seu lançamento, foram inaugurados apenas 200 equipamentos, que correspondem a cerca de 60% das operações ainda vigentes. Por outro lado, conforme apontado anteriormente¹²⁵, a distribuição regional do programa se concentra nas regiões historicamente mais privilegiadas do país.

Tabela 1: Distribuição de CEUs por região

Localidades	CEUs – inaugurados (qt.)	CEUs – inaugurados (%)	CEUs – em execução (qt.)	CEUs – em execução (%)	CEUs – total (qt.)	CEUs – total (%)
Norte	16	8,00%	10	7,75%	26	7,90%
Nordeste	36	18,00%	47	36,43%	83	25,23%
Centro_Oeste	19	9,50%	7	5,43%	26	7,90%
Sudeste	89	44,50%	48	37,21%	137	41,64%
Sul	40	20,00%	17	13,18%	57	17,33%
TOTAL	200	100,00%	129	100,00%	329	100,00%

Fonte: Secretaria Especial de Cultura. Elaboração: Própria

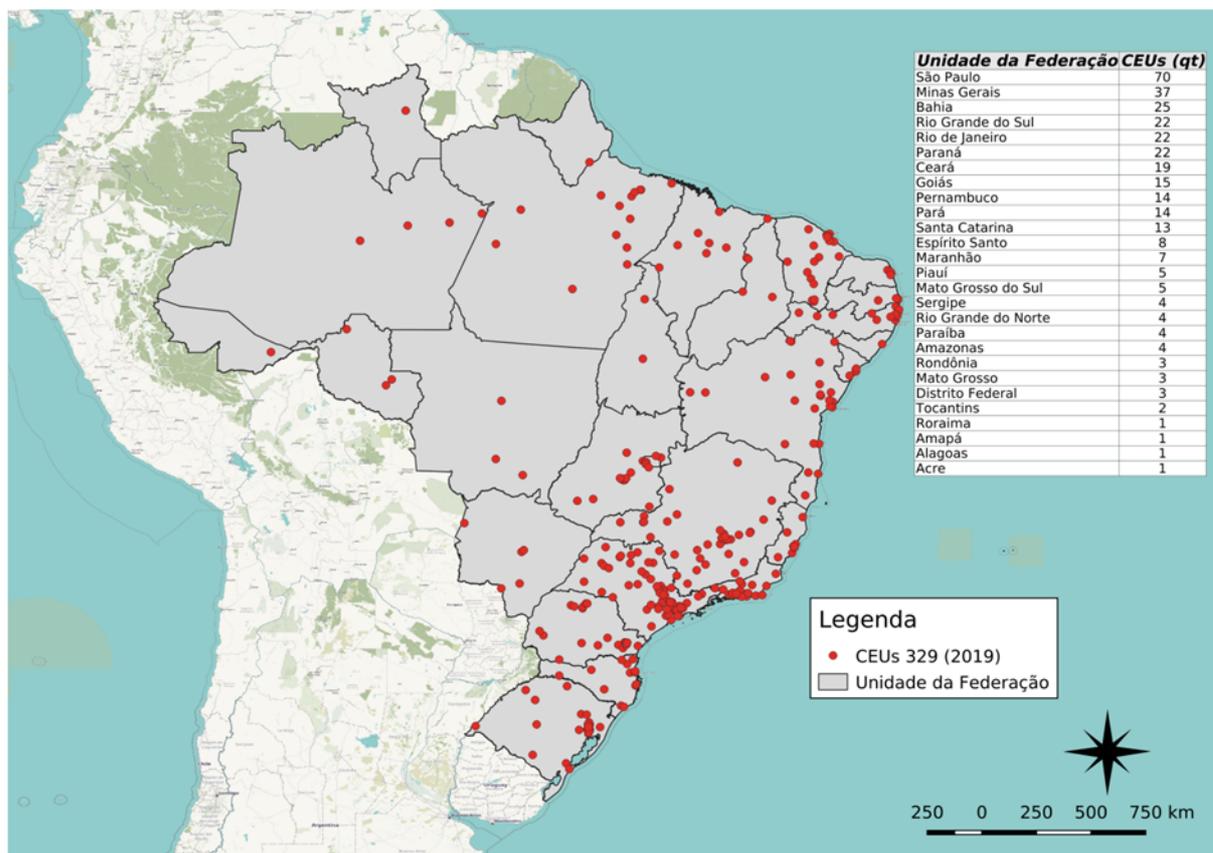
Ao observar os dados relativos às operações de CEUs inaugurados ou em execução até julho de 2019, foi possível verificar o destaque de 137 unidades na região Sudeste, que ultrapassa 40% do total previsto pelo programa. Por outro lado, a distribuição das operações por estado indica que os casos de São Paulo e Minas Gerais ganharam grande relevo no cenário nacional. O caso específico de São Paulo é bastante emblemático, pois o estado concentra 70 operações, que correspondem a mais de 20% do total previsto para o país, ultrapassando sozinho as regiões Norte, Centro-Oeste e Sul. Conforme abordado no Capítulo

¹²⁴ Segundo dados obtidos em base de julho de 2019 (Estações Cidadania - Cultura - Base de Dados CGGEQ/SEINFRA/SECULT/MC), o período de assinatura dos Contratos de Repasse que autorizam a implantação dos CEUs iniciou no final de 2011 e se estende até o primeiro semestre de 2012.

¹²⁵ Ver Capítulo 2 Contextualizando o programa Centro de Artes e Esportes Unificados (CEUs) e o texto introdutório do presente capítulo.

anterior, esses dados gerais refletem a lógica de concentração de investimentos do PAC, que privilegiou as regiões e estados historicamente melhor infraestruturaados do país.

Figura 18: Localização dos CEUs no Brasil



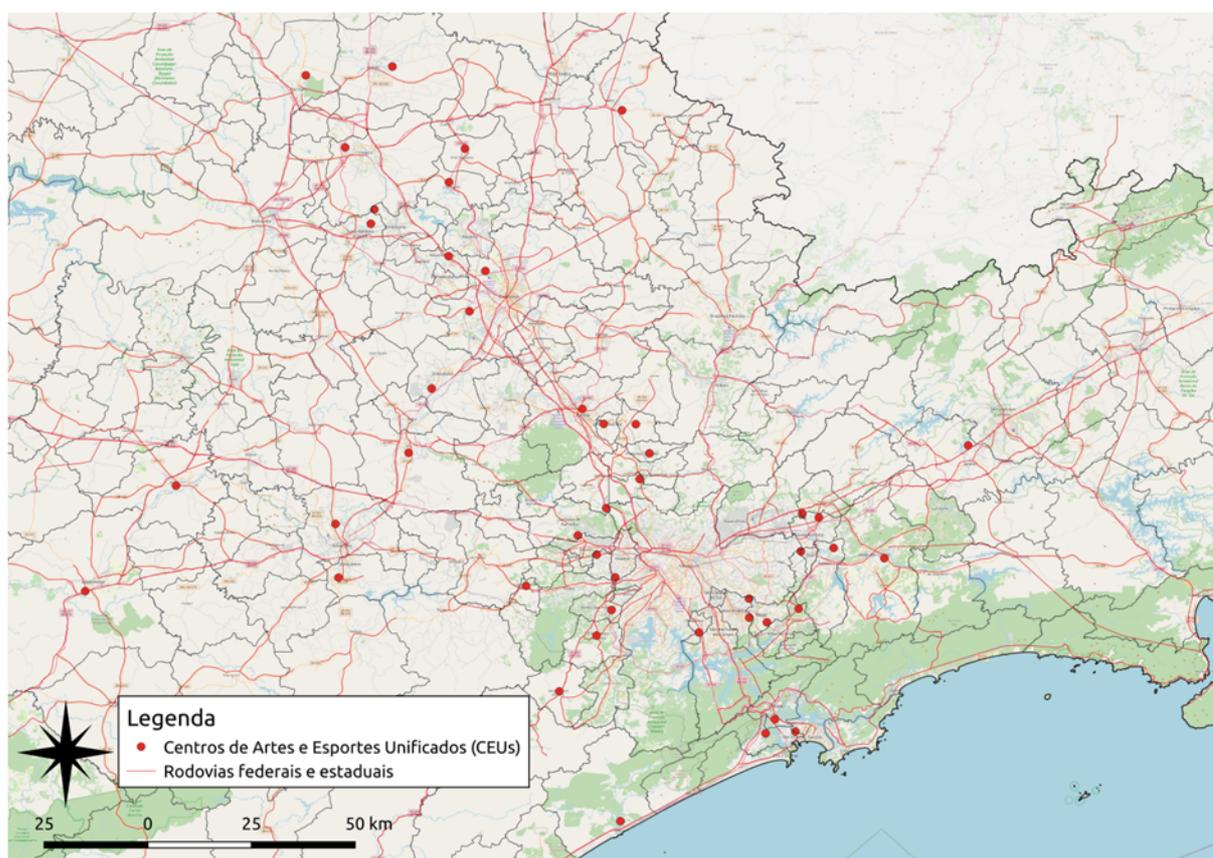
Fontes: Secretaria Especial de Cultura; IBGE; OpenStreetMap. Elaboração: Própria

Mesmo no caso dos estados contemplados com maior número de CEUs, é possível esmiuçar a análise sobre a distribuição espacial do programa e constatar a existência de certos privilégios de algumas áreas em detrimento de outras. Ao examinar o contexto específico do Estado de São Paulo, por exemplo, torna-se patente algum grau de correspondência entre a localização dos municípios contemplados pelo programa CEUs e o traçado das principais rodovias que conectam o interior do estado com a capital. Tal coincidência remete aos indicativos relativos à capacidade institucional das prefeituras¹²⁶ e, conseqüentemente, nos leva a cogitar a existência de possíveis correlações entre a dinâmica econômica dos municípios paulistas e a localização das infraestruturas que contribuem com a organização socioespacial desse estado. De outro modo, cabe esclarecer se os municípios economicamente mais dinâmicos são também aqueles com maior capacidade técnica e financeira e, portanto,

¹²⁶ Ver Capítulo 2 Contextualizando o programa Centro de Artes e Esportes Unificados (CEUs) e o texto introdutório do presente capítulo.

melhor preparados para obter recursos federais, como no caso da seleção dos CEUs. Ao mesmo tempo, seria necessário averiguar se essas características econômicas têm relação direta com a proximidade das rodoviárias responsáveis pela conexão entre distintas regiões do estado com a capital, o porto e outras localidades do país. Cabe destacar, contudo, que esses questionamentos específicos envolvem um recorte geográfico distinto daquele originalmente proposto nas intenções iniciais desta pesquisa. Portanto, eles devem ser entendidos como possíveis apontamentos para futuras investigações que, nesse momento, corroboram como exemplo prático para reafirmar a necessidade ora identificada de analisar os equipamentos sociais urbanos à luz do universo temático que alicerça as políticas espaciais.

Figura 19: CEUs de porção do Estado de São Paulo



Fontes: Secretaria Especial de Cultura; IBGE; OpenStreetMap. Elaboração: Própria

Em outra perspectiva, faz-se necessário discutir as correlações espaciais entre o programa CEUs e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em âmbito nacional. Reitera-se que a convergência entre os dois programas foi inicialmente prevista nos critérios relativos à localização dos terrenos apresentados pelos municípios interessados em participar

da seleção dos CEUs¹²⁷. Tomando como base o levantamento de dados georreferenciados disponibilizado pela Secretaria Nacional de Habitação (SNH/MDR), foi possível verificar a existência de 1136 operações do PMCMV voltadas à Faixa 1¹²⁸ que estão localizadas a até 5 km de um CEUs. Esse volume de operações corresponde a cerca de 30% das 3232 de operações dessa faixa de renda. Contudo, ao aproximar o raio de análise para 1 km de distância, que corresponde a um percurso mais confortável para o pedestre, foi possível apurar que existem apenas 148 operações próximas aos CEUs. Apesar desse último dado indicar uma baixa convergência espacial entre esses programas (apenas 25 dos 329 CEUs estão a até 1 km de operações do MCMV - Faixa 1), é importante ressaltar que os conjuntos habitacionais concernentes à população com melhores condições de renda (Faixas 2 e 3), não constam na base de dados disponibilizada pela SNH. Por outro lado, vale destacar que a convergência entre os programas não foi prevista no PMCMV e as diretrizes sobre a locação de equipamentos urbanos em seus conjuntos habitacionais não se relacionam especificamente com os CEUs.

Figura 20: CEU do Município de Sete Lagoas/MG e conjunto habitacional do Programa Minha Casa Minha Vida



Fontes: Secretaria Especial de Cultura; Secretaria Nacional de Habitação; Google Earth. Elaboração: Própria

¹²⁷ Dentre os critérios presentes no Manual de Instruções para Seleção das Praças do PAC (Portaria Interministerial nº 401/2010), destaca-se a priorização de propostas que visem a “complementação de obras de urbanização do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) ou do Minha Casa, Minha Vida já contratadas” (BRASIL, 2010, p. 6). Ver maiores detalhes no Capítulo 2: Contextualizando o programa Centro de Artes e Esportes Unificados (CEUs).

¹²⁸ A base de dados disponibilizada inclui tanto as operações realizadas com intermédio da Caixa Econômica Federal (CEF) como aquelas com participação do Banco do Brasil (BB).

Esse tema será objeto de debate nas sessões subsequentes, nas quais as análises em escala mais aproximada dos casos da Ceilândia e de Águas Lindas de Goiás permitirão demonstrar exemplos de correlação espacial envolvendo conjuntos habitacionais destinados às demais faixas de renda e os equipamentos sociais urbanos produzidos no âmbito do programa CEUs. De todo modo, observando os resultados do programa, o governo federal resumiu o contexto socioespacial de implantação dos CEUs como “[...] áreas periféricas, recém urbanizadas, estigmatizadas pelo restante da cidade, localizadas nas franjas das manchas urbanas e frequentemente ao lado de novos conjuntos do Minha Casa Minha Vida, Faixa 1” (BRASIL, 2015, p. 15). Por fim, tendo em conta que o programa visa equipar e fortalecer áreas ainda desprovidas de elementos primordiais para a organização do espaço urbano, faz-se necessário discutir a efetividade da localização e implantação urbana dos estudos de caso selecionados para discutir a sua funcionalidade, efetividade e eficácia, como será possível ver a seguir.

3.2. Área Metropolitana de Brasília

O Planalto Central foi objeto de inúmeros estudos e missões exploratórias que remontam ao longo período que antecedeu a mudança da Capital¹²⁹ e segue com grande relevância técnica e acadêmica até os dias atuais. Em um primeiro momento, o conhecimento da geografia física do território foi central para apoiar as definições de locação e planejamento da Nova Capital, ao passo que a compreensão dos processos sociais, políticos, econômicos e espaciais que se sucederam em função da inauguração dessa cidade tem sido fundamental para orientar as políticas públicas que regem o desenvolvimento dessa porção do território brasileiro. Nesse sentido, cabe destacar que o ímpeto de ocupar a região Centro-Oeste e promover um amplo processo de desenvolvimento regional foi, ao longo do tempo, se desdobrando em novas sequências de planejamento, com escalas mais pertinentes às necessidades locais de organização dessa parte do território.

No final da década de 1960, na busca por reforçar “[...] a noção de funcionalidade dos lugares e de relação entre uma cidade e sua região” (CODEPLAN, 2014, p. 5), o IBGE constitui o Grupo de Áreas Metropolitanas (GAM) que passa a ser responsável por identificar e delimitar as aglomerações metropolitanas do país. Esse grupo parte de alguns estudos anteriores e concentra seus esforços em nove polos de desenvolvimento, incluindo os municípios de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Recife, Salvador, Fortaleza, Porto Alegre, Curitiba e Belém. A partir da formalização dessas Regiões Metropolitanas (Leis Complementares nº 14/1973 e nº 20/1974), o tema ganha cada vez mais relevância no cenário nacional e passa a figurar em processos mais amplos de planejamento do desenvolvimento nacional, como o II PND.

Nesse contexto, a pedido da Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), o IBGE amplia seus estudos sobre o desenvolvimento urbano e passa a identificar “[...] aglomerações que apresentavam um intenso processo de urbanização e com um patamar mínimo de população” (CODEPLAN, 2014, p.6). Esse trabalho ensejou na elaboração de uma metodologia que permitia reconhecer o caráter urbano, expresso em indicadores demográficos e econômicos, e de integração e coesão das aglomerações,

¹²⁹ Desde os fins do século XIX, houve uma série de missões exploratórias na região na qual se planejava instalar a Nova Capital. Dentre as incursões mais célebres, vale destacar a expedição realizada em 1877 e comandada por Francisco Adolfo de Varnhagen, a Comissão Exploradora do Planalto Central do Brasil (Missão Cruis) de 1892, a comissão chefiada por Djalma Polli Coelho em 1946 e a comissão conduzida por José Pessoa Cavalcanti de Albuquerque em 1954.

reconhecido pelo percentual de pessoas que trabalham fora do município, transporte coletivo, fluxo telefônico, dentre outros. Essa pesquisa teve enorme relevância na década de 1970 e segue como uma referência importante para a análise de núcleos urbanos, em especial na metodologia de identificação dos “[...] processos de conurbação em espaços urbanizados contínuos” (CODEPLAN, 2014, p. 6).

Quase duas décadas depois, a Constituição de 1988 instituiu as figuras das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões como tipologias para o planejamento de funções públicas comuns entre municípios e delegou a competência de sua criação para os Estados. Nesse sentido, além de garantir autonomia a estados e município na gestão territorial local¹³⁰, o modelo de descentralização proposto pela nova Constituição ensejou uma mudança no papel do próprio IBGE. Destaca-se que esse órgão tinha a competência, quase que exclusiva, pela definição de recortes territoriais de planejamento durante o período militar (CODEPLAN, 2015). Contudo, a partir da redemocratização e consequente descentralização das competências federais, o IBGE assume a função de atender “[...] às necessidades [...] dos órgãos das esferas governamentais federal, estadual e municipal” (IBGE, 2020?). Esse novo contexto, aliado às novas tecnologias que emergiram e se popularizaram na passagem do século XX para o século XXI permitiram que o IBGE, assim como outros órgãos de governo, aprimorasse seus métodos de pesquisa e sistematização de dados para se tornar capaz de apoiar as diversas áreas de conhecimento que se relacionam com as políticas públicas nacionais.

Com sua estrutura renovada e centrado na necessidade de apoiar os órgãos responsáveis pela gestão da política urbana, o IBGE lança em 2007 a pesquisa sobre as Regiões de Influências das Cidades (REGIC). Essa nova abordagem sobre as cidades brasileiras se apoiou nas lógicas anteriores de reconhecimento do caráter urbano e de interação entre as aglomerações para desenvolver um estudo que permitiu compreender a hierarquia entre os centros urbanos e delimitar as regiões de influência a eles associados. Considerada um novo marco nos estudos urbanos, ao classificar Brasília como centro polarizador e Metrópole Nacional, a REGIC revela justamente o protagonismo previsto no processo de desenvolvimento nacional que viabilizou a construção da Capital e a centralidade que essa cidade atinge no seu contexto regional.

¹³⁰ A Constituição estabelece que a competência pela criação de novos municípios e pela definição de recortes territoriais de planejamento deve ser delegada aos estados, ao passo em que o “[...] ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988) deve ser atribuído aos municípios.

Apoiada nessa classificação, a Companhia de Planejamento do Distrito Federal (CODEPLAN) publica a nota técnica nº 1/2014 como contribuição para o debate sobre a *Delimitação do Espaço Metropolitano de Brasília (Área Metropolitana de Brasília)*. Trata-se de um estudo minucioso sobre a concentração populacional e o grau de dependência que os municípios integrantes da Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal (RIDE-DF)¹³¹ estabelecem com a Capital. Nesses termos, a nota técnica aponta a necessidade de classificar os municípios que integram o espaço metropolitano de Brasília segundo sua dinâmica de integração e dependência com o DF. Inicialmente, a nota reconhece a existência de cinco municípios integrantes da RIDE-DF¹³² que apresentam outras aglomerações urbanas (distritos ou localidades isoladas com população urbana expressiva), além da sede municipal, que se desenvolveram em áreas mais próximas da fronteira com o DF.

Na sequência, a partir da compreensão do fluxo de transporte semiurbano dos municípios do entorno com o DF¹³³ e do acesso da população desses municípios à rede pública de saúde do DF¹³⁴, a CODEPLAN averiguou que existe um grupo de sete municípios (Águas Lindas de Goiás, Valparaíso de Goiás, Novo Gama, Cidade Ocidental, Santo Antônio do Descoberto, Planaltina e Luziânia) que possuem relações mais intensas com o DF. Nesse sentido, é formulada a hipótese de que esses sete municípios, acrescidos de outros cinco (Formosa, Padre Bernardo, Cocalzinho de Goiás, Cristalina e Alexânia) conformam a Área Metropolitana de Brasília (AMB). Destaca-se que esses dados iniciais podem ser compreendidos como um retrato atualizado do processo de integração e coesão das aglomerações urbanas, abordado na década de 1970 pelo IBGE. Contudo, os demais dados tratados na pesquisa revelam outros elementos que foram necessários para verificar os limites da AMB, compreender mais claramente a dinâmica urbana interna dessa aglomeração e validar o grupo de municípios inicialmente definido. A finalização dessa primeira etapa da

¹³¹ Análogas às Regiões Metropolitanas (RM), as Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE) abrangem mais de uma Unidade Federativa e, por isso, dependem de Lei Federal para sua criação. No caso do Distrito Federal e Entorno, a RIDE foi criada por meio da Lei Complementar nº 94/1998, com 22 municípios de Goiás e Minas Gerais, e recebeu o acréscimo de 12 novos municípios pela Lei Complementar nº 167/2018.

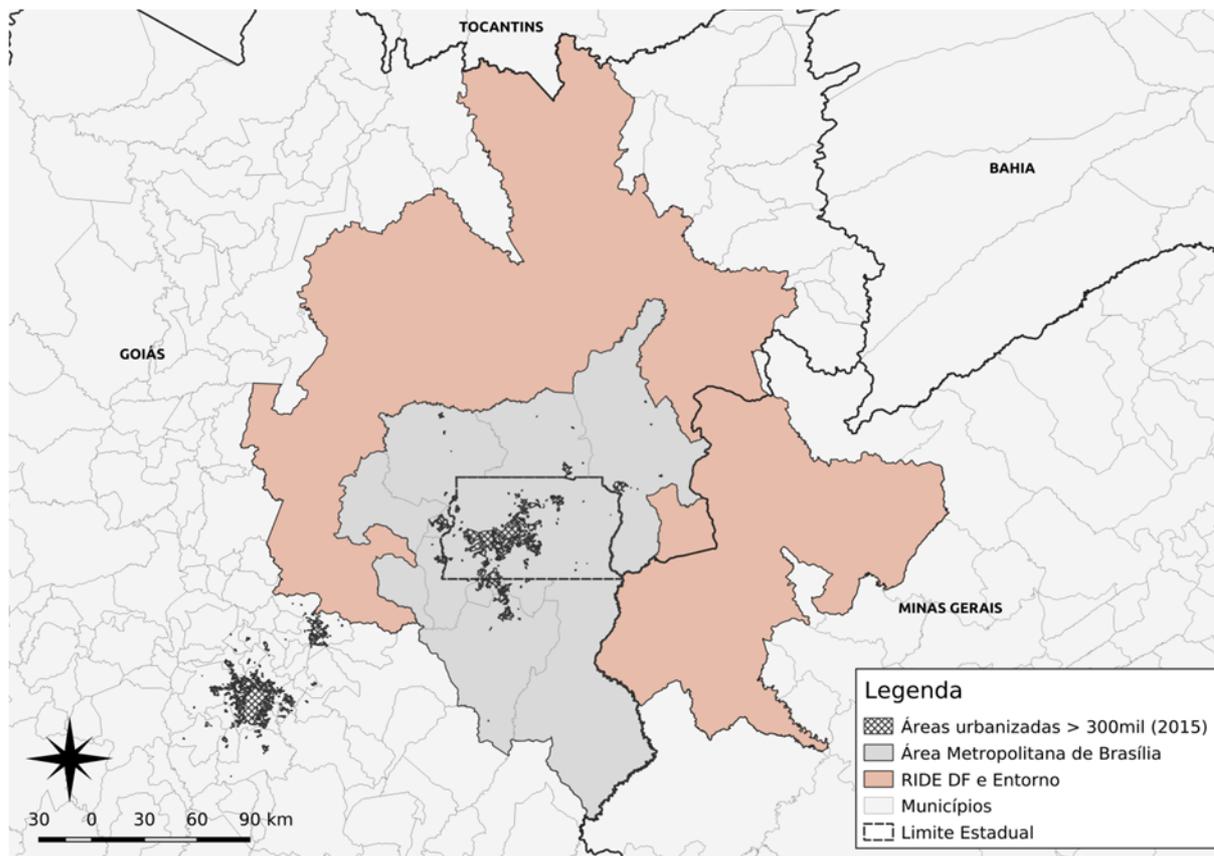
¹³² Os municípios que apresentam essas características são Padre Bernardo, cujo núcleo Monte Alto concentra 49% da população municipal; Cocalzinho de Goiás, cujos núcleos Girassol e Edilândia concentram 48,4% da população municipal; Cristalina, cujo núcleo Campos Lindos concentra 16,6% da população municipal; Cidade Ocidental, cujo núcleo Jardim ABC concentra 16,1% da população municipal; e Luziânia, cujo núcleo Jardim Ingá concentra 40,7% da população municipal (dados da PMAD de 2013).

¹³³ Ver Pesquisa Operacional de Oferta e Demanda de Passageiros em linhas Interestaduais, realizada em 2010 pela Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT).

¹³⁴ Ver pesquisa Dinâmica de Atendimento dos municípios da RIDE para os hospitais do DF, Série Histórica-2008 a 2010, da Secretaria de Saúde (SES/DF).

pesquisa e a validação de sua hipótese inicial contaram com um levantamento de uma série de indicadores demográficos¹³⁵ dos 22 municípios integrantes da RIDE-DF.

Figura 21: RIDE DF e Entorno e AMB



Fontes: CODEPLAN; IBGE. Elaboração: Própria

Ainda em 2013, em parceria com o Estado de Goiás e com a Associação dos Municípios Adjacentes à Brasília (AMAB), a CODEPLAN concebeu e aplicou a Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios (PMAD). Essa pesquisa visava compreender mais profundamente a dinâmica urbana do entorno de Brasília, por meio do exame pormenorizado dos dados socioeconômicos da população e dos domicílios localizados no recorte dos 12 municípios goianos anteriormente selecionados. Nesse sentido, seguindo a intenção original de investigar os municípios que “[...] possuem relações de natureza metropolitana com o Distrito Federal [...]” (2014, p. 14) e, portanto, configuram a AMB, essa pesquisa amostral permitiu auferir dados sobre os fluxos demográficos, fluxos de mão-de-obra, fluxos para serviços de saúde, fluxos para serviços de educação, fluxos para compra de bens e serviço,

¹³⁵ Dentre os indicadores utilizados, destacam-se a estimativa populacional, densidade demográfica, taxa de crescimento populacional e taxa urbanização, obtidos no Censo Demográfico de 2010 do IBGE.

fluxos para serviços bancário, tipos de meio de transporte utilizados para ida ao trabalho e rendimento domiciliar.

A publicação da PMAD em 2013 lançou uma nova luz sobre o contexto socioeconômico dos municípios do entorno de Brasília e subsidiou, metodologicamente, a publicação de duas versões posteriores dessa mesma pesquisa (2015 e 2017/2018). Em meio aos diversos dados e indicadores levantados pela pesquisa¹³⁶, cabe destacar a relevância da análise dos fluxos entre os municípios da AMB com o próprio DF, entendidos como elementos capazes de revelar parte da dinâmica de integração e do grau de dependência da periferia metropolitana de Brasília. Nesses termos, é necessário explicitar que os distintos fluxos apresentados demonstram concretamente a desigualdade na distribuição de uma série de recursos necessários ao pleno funcionamento do espaço urbano, como trabalho, saúde, educação, dentre outros. A compreensão dos pontos de origem e destino, portanto, torna-se um argumento eficaz para estabelecer relações de integração e dependência entre distintas partes do território. Em outra medida, cabe reconhecer que as relações entre essas porções desiguais do território ocorrem de maneira interdependente, pois a centralidade economicamente mais pujante também depende da precariedade que marca o processo de urbanização de suas periferias. Aludindo à lei do desenvolvimento desigual e combinado, Schvarsberg (2017) descreve a relação entre a periferia metropolitana de Brasília e as áreas mais centrais do DF por meio de uma alegoria que ilustra a dependência mútua entre essas porções do território. A provocação contida na imagem, proposta por esse autor, de uma carroça que coexiste, espacial e temporalmente, ao lado do avião sintetiza a ideia de que as áreas centrais e periféricas da AMB são interdependentes e, de forma combinada, compõe um único processo de desenvolvimento socioespacial.

Retomando alguns dos pressupostos teóricos inicialmente enunciados¹³⁷ para apoiar a compreensão da realidade empírica que buscamos analisar, faz-se necessário recorrer mais uma vez às ideias formuladas por Milton Santos (2006). À luz da perspectiva enunciada por esse autor, é necessário compreender os fluxos identificados pela PMAD como representações de algumas formas de uso do território que fazem parte da própria constituição da categoria *território usado*. Nesse sentido, os fluxos do território não podem ser dissociados dos *objetos*

¹³⁶ Os dados relativos à caracterização socioeconômica dos municípios pertencentes à AMB serão explorados de forma pormenorizada na seção específica sobre o município de Águas Lindas de Goiás. Destaca-se, ainda, que a caracterização da região administrativa de Ceilândia também conta com seção própria e tem como subsídio os dados publicados na Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD), realizada pela CODEPLAN.

¹³⁷ Ver Capítulo 1 Políticas públicas espaciais e equipamentos sociais urbanos, uma aproximação necessária.

geográficos, pois integram a própria condição híbrida do território (SANTOS, 2006). Em nosso caso particular, importa enquadrar os fluxos que decorrem da necessidade do consumo de bens ou serviços como elementos que integram a categoria território usado. Nesse sentido, a deficiência na oferta de determinados bens ou serviços, assim como o seu eventual provimento, deve ser compreendida como parte integrante do próprio território.

Sob outro ponto de vista, faz-se necessário resgatar a compreensão dos CEUs enquanto parte do grupo de equipamentos sociais urbanos que proveem serviços para a população¹³⁸ e a sua pertinência enquanto potencial ferramenta de apoio à estruturação do espaço urbano das áreas onde foi implantado. Nesse sentido, retomando a perspectiva aventada por Preteceille (1990)¹³⁹, é possível compreender a importância dos equipamentos públicos enquanto ferramentas potencialmente capazes de apoiar planos ou projetos que visem mitigar os impactos da segregação espacial oriunda de processos de urbanização, como veremos mais adiante nos casos de Ceilândia e de Águas Lindas de Goiás. A esse respeito, o autor traz à tona um debate sobre o papel do Estado no provimento de equipamentos sociais, compreendidos enquanto bens de consumo coletivo. Nesses termos, conforme citado anteriormente, Preteceille (1990) enfatiza a relevância do provimento de equipamentos públicos, na medida em que os equipamentos privados e lucrativos têm efeitos mais severos na segregação urbana, ao não atenderem adequadamente as demandas da maioria da população assalariada, operários e empregados de condição modesta.

Voltando aos elementos da Nota Técnica da CODEPLAN, cabe apresentar um último destaque para a investigação sobre a concentração populacional dos municípios da AMB, incluindo outros núcleos urbanos além da sede municipal. Esse trabalho específico contou com o uso dos dados do Censo de 2010, agregados por setores censitários¹⁴⁰, em uma leitura intraurbana que permite reconhecer espacialmente a organização das aglomerações urbanas existentes dentro da AMB. Essa leitura é particularmente interessante aos propósitos do presente trabalho, pois permite compreender a configuração da mancha urbana da RA Ceilândia, que avança no sentido oeste, vai se tornando rarefeita até encontrar a borda do Distrito Federal e volta a se adensar na medida em que progride dentro do limite do Estado do

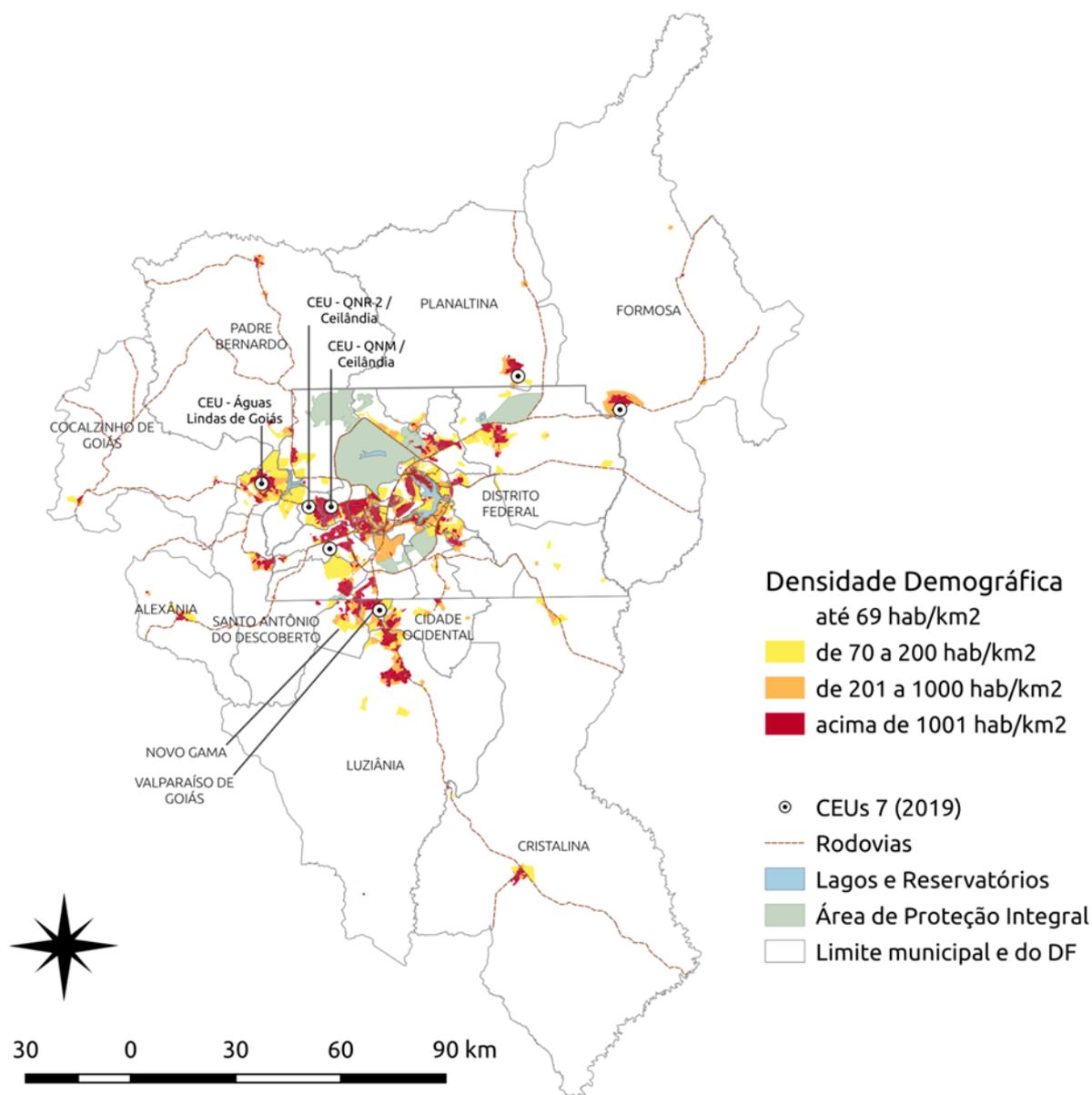
¹³⁸ Ver Capítulo 1 Políticas públicas espaciais e equipamentos sociais urbanos, uma aproximação necessária.

¹³⁹ Ver Capítulo 1 Políticas públicas espaciais e equipamentos sociais urbanos, uma aproximação necessária.

¹⁴⁰ Os setores censitários são as unidades territoriais utilizadas para fins de controle cadastral na aplicação do Censo Demográfico pelo IBGE. A malha composta por esses setores cobre todo o território nacional e representa as menores unidades territoriais pelas quais é possível agregar os dados socioeconômicos da população recolhidos pelo Censo. Portanto, a junção entre os dados levantados pelo Censo com a malha de setores censitários é considerada como a única base de dados geoestatística disponível para a produção de análises em escala intraurbana que permite a comparação entre quaisquer áreas do território nacional.

Goiás, na cidade de Águas Lindas de Goiás. Nesse sentido, fez-se necessário recompilar o mapa apresentado no estudo da CODEPLAN (2014), com o acréscimo dos CEUs localizados nessa região, para identificar o contexto dos núcleos urbanos com maior concentração populacional nos quais esses equipamentos foram implantados.

Figura 22: Densidade populacional na malha censitária da AMB

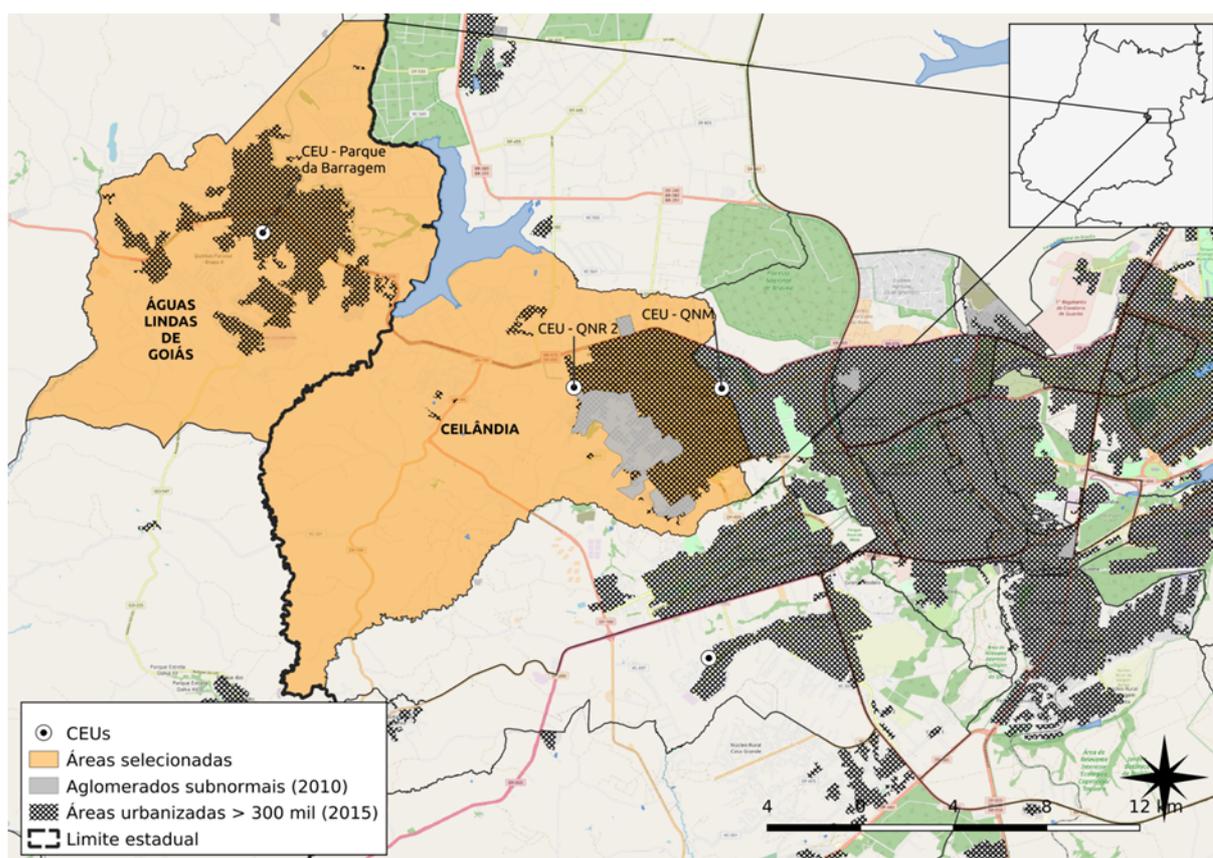


Fontes: Secretaria Especial de Cultura; SEDUH; IBGE. Elaboração: Própria a partir de estudo da CODEPLAN.

Cabe reiterar que a referida Nota Técnica se insere em um amplo debate, protagonizado por técnicos, políticos e acadêmicos, que visa compreender as dinâmicas urbanas entre Brasília e seu entorno com o intuito de apoiar o planejamento conjunto de serviços públicos comuns. Isso implica que o recorte territorial do entorno de Brasília

definido pela RIDE-DF, ou apontado pelos defensores da AMB, envolve uma concertação entre elementos técnicos e decisões políticas que deveriam criar condições para a organização de uma gestão integrada do território. Destaca-se, ainda, que a necessidade de promover soluções técnicas, administrativas e políticas que visem resolver problemas de natureza intermunicipal e, nesse caso, interestadual é um desafio recorrente em diversos contextos do país, em especial, no entorno das capitais estaduais e das grandes cidades brasileiras. De outro modo, os problemas socioeconômicos enfrentados pela população se expressam nas próprias dinâmicas de uso do território e, por isso, não se restringem às fronteiras político-administrativas estabelecidas no modelo de gestão federativa que vigora no país. Nesse sentido, a precarização da moradia e das infraestruturas sanitárias, a necessidade de acesso a serviços como saúde ou educação, a crise no sistema de transportes, dentre outros temas que perfazem a política urbana revelam parte dos desafios que esses “novos” modelos de gestão compartilhada procuram abranger. Nesse sentido, o debate sobre as distintas formas de uso (incluindo, sobretudo, a precarização do uso) desse espaço interurbano deve ser considerado como um elemento central para o debate sobre os CEUs localizados na RA Ceilândia e no município de Águas Lindas de Goiás, como veremos nas seções subsequentes.

Figura 23: Localização dos CEUs



Fontes: Secretaria Especial de Cultura; SEDUH; IBGE; OpenStreetMap. Elaboração: Própria

3.3. RM Ceilândia – DF

Desde o início do processo que levou à transferência da Capital para o planalto central, o crescimento urbano de outras áreas no entorno do Plano Piloto foi considerado como solução para o problema habitacional que se avizinhava¹⁴¹. O grande contingente populacional que se instalou de forma precária na cidade foi um reflexo das sucessivas levas migratórias oriundas das diversas regiões do país em busca de melhores condições de vida e trabalho, inspiradas pelo ideário que motivava a construção da Nova Capital.

Figura 24: Ceilândia e Pôr do Sol/Sol Nascente - Localização



Fontes: SEDUH; CODEPLAN; Secretaria Especial de Cultura. Elaboração: Própria

De forma específica, a história da ocupação da Ceilândia é emblemática, pois ela se dá a partir de uma ação estatal que visava eliminar as ocupações irregulares que se avolumavam nas cercanias do Plano Piloto. Nesse contexto inicial, a Companhia de Erradicação de Invasões (CEI), que dá o nome à futura Região Administrativa, realizou a transferência de aproximadamente 82 mil moradores¹⁴² das ocupações irregulares da Vila do IAPI, Vila Tenório, Vila Esperança, Vila Bernardo Sayão, Vila Colombo, Morro do Querosene, Morro

¹⁴¹ O Edital do Concurso do Plano Piloto da Nova Capital previa que os concorrentes garantissem a “[...] distribuição conveniente da população nas aglomerações urbanas e nas zonas de produção agrícola, de modo a criar condições adequadas de convivência social” (BRASIL, 1956) e a apreciação do júri sobre o projeto vencedor elogiava a previsão de “[...] crescimento [...] por cidades satélites” (HOLFORD et al., 1957).

¹⁴² As primeiras remoções datam de 1971, ano que marca a fundação da cidade de Ceilândia (CODEPLAN, 2018).

do Urubu, Placa das Mercedes, dentre outras para uma área ao norte de Taguatinga (CODEPLAN, 2018). Destaca-se que estes breves apontamentos não têm o objetivo de sintetizar o longo processo histórico de criação das cidades satélites ou mesmo descrever as nuances que revelem a construção do atual quadro de desigualdades socioespaciais de Brasília, mas busca expor alguns componentes centrais que podem apoiar o entendimento do ciclo de expansão urbana no sentido oeste, que não se restringiu aos limites do DF, conforme veremos mais adiante.

Em um primeiro momento, a ocupação dessa área que atualmente é a região central da Ceilândia contou com um projeto urbanístico, de autoria do arquiteto Ney Gabriel de Souza, que propunha a consolidação de um tecido urbano estruturado a partir do cruzamento de dois eixos principais e que conformava a *figura de um barril*. Nos anos seguintes, esse novo aglomerado segue em franca expansão e os setores “O” e “P” passam a abrigar novos moradores de áreas de ocupação irregular e famílias que viviam em coabitação nos lotes inicialmente organizados na Ceilândia. A década de 1980 conta com a expansão, em regime de mutirão, dos setores já existentes e com a criação de novos setores. Em meio a esse processo, em 1989, a Região Administrativa da Ceilândia - RA IX foi formalmente criada a partir do desmembramento da RA III - Taguatinga. Cabe registrar que pouco tempo após a sua criação, a Ceilândia superou numericamente a população de Taguatinga, assumindo a posição de RA mais populosa desde então e, atualmente, figura como epicentro da pandemia de COVID - 19 no DF¹⁴³.

Cumprido realçar que além do amplo esforço da população na construção de suas próprias casas, o processo de ocupação das áreas urbanas da Ceilândia sofreu, durante um longo período, até alcançar condições mínimas de qualidade urbana. Apesar da definição do projeto urbanístico inicial contar com a previsão da implantação de redes de infraestrutura, equipamentos comunitários essenciais, calçamento nas vias e toda sorte de elementos que usualmente integram o ambiente urbano, relatos de pioneiros (ARQUIVO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL, p.25-30 apud SEVERO, 2014, p. 34-35) revelam a completa ausência de serviços públicos básicos, como servidão de água e esgotamento sanitário, iluminação pública etc. nos primeiros anos da ocupação da Ceilândia. Essa lógica de expansão urbana desenfreada e sucessiva, que conduziu os primeiros momentos do processo de crescimento da Capital, segue vigorando nas áreas periféricas do DF.

¹⁴³ Ver maiores informações em: <<http://www.coronavirus.df.gov.br/>>. Acessado em: junho de 2020.

Um processo básico na formação da periferia de Brasília é a transformação de tomadas de terras ilegais em urbanizações legais. Com efeito, as próprias cidades-satélites têm origem em ciclos de rebelião e legitimação que remontam aos pioneiros e continuam até hoje. Na primeira fase desse processo, a população se apropria de direitos à terra formando favelas. Na segunda fase, o governo reconhece formalmente esses direitos usurpados, seja dotando as terras tomadas de um status legal *in stritu*, seja removendo os moradores para terrenos residenciais recentemente demarcados em uma cidade-satélite já existente. (HOLSTON, 1993, p. 295, grifo do autor).

A fim de exemplificar o processo descrito por Holston, faz-se necessário retomar ao caso de Ceilândia para demonstrar que as áreas do Pôr do Sol e do Sol Nascente, que se constituem como ocupações irregulares¹⁴⁴ localizadas em áreas ambientalmente sensíveis, foram emancipadas como uma nova Região Administrativa (Lei nº 350/2019) e vêm recebendo uma série de investimentos públicos em obras de urbanização. Mesmo sem apresentar análises mais detalhadas neste momento, torna-se patente a existência de um círculo vicioso na história de construção e crescimento da Ceilândia, em que a segregação e a precariedade do ambiente urbano são fruto de um processo de urbanização clientelista¹⁴⁵ que ainda não esboçou indícios de sua eventual transformação.

Tratando ainda da evolução urbana do Distrito Federal, a Figura 25 revela o processo de pulverização dos assentamentos urbanos que ocorreu ao longo do tempo. Essa possibilidade de visualizar o crescimento urbano a partir de levantamento intraurbano permite compreender graficamente como a descontinuidade entre os aglomerados constitui aquilo que Paviani (2010) se refere ao caracterizar Brasília como metrópole polinucleada. Segundo o autor, esse processo histórico “redundou em uma metrópole terciária/quaternária espaçada no território” (2010, p. 228), que centralizou suas atividades econômicas e oportunidades de emprego, ao passo em que desconcentrou a atividade residencial e conferiu o desemprego estrutural, que pode ser reconhecido nas suas periferias. Nesse sentido, apesar do seu polinucleamento característico, é possível verificar que a formação da estrutura metropolitana de Brasília segue, desde seus primórdios¹⁴⁶, o exemplo das outras capitais do país, em que o contínuo processo de expulsão dos assalariados delega às periferias o papel de área de reserva de mão de obra para o centro metropolitano, em um ciclo permanente de expansão do tecido

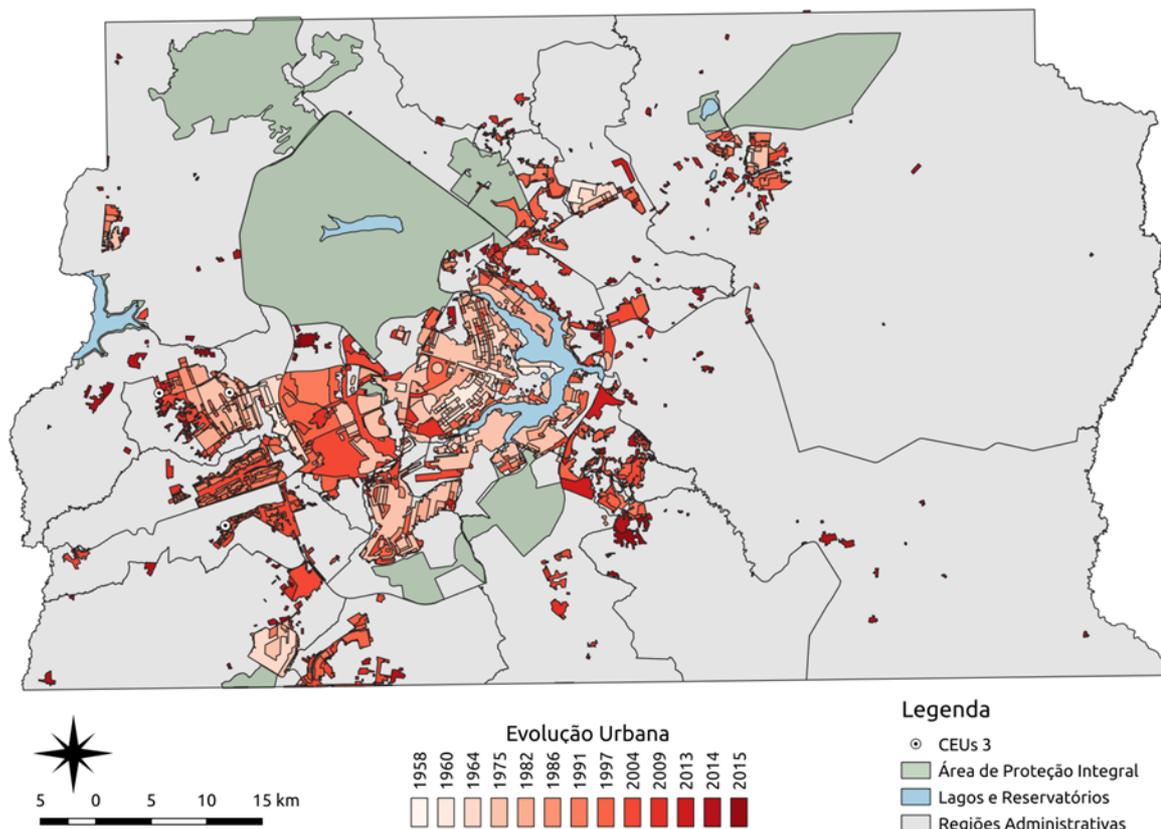
¹⁴⁴ Ambas as ocupações tinham, originalmente, atributos de área rural e, a partir de 2004, passaram a incorporar feições cada vez mais urbanas, com características típicas de assentamentos precários - dados da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação (SEDUH/GDF).

¹⁴⁵ Assumimos aqui a perspectiva de clientelismo indicada por Arvitzter e Filgueiras, em que essa prática promove “[...] vulnerabilidades institucionais que resultam na corrupção” (2011, p.10), que, por sua vez, “[...] seria uma forma alternativa que os agentes políticos teriam para articular seus interesses na esfera pública” (2011, p.10).

¹⁴⁶ Os dados expostos na Figura 25 corroboram com o entendimento de Paviani (2010) de que o polinucleamento da cidade foi estruturado a mais de 40.

urbano. Destaca-se, ainda, que essa ideia remete à advertência feita por Marx sobre o infindável recrutamento de um *exército industrial de reserva* como uma “[...] condição de existência do modo de produção capitalista” (MARX, 2013, p. 707).

Figura 25: Evolução urbana do DF



Fontes: Secretaria Especial de Cultura; CODEPLAN; SEDUH; IBGE. Elaboração: Própria

Apesar dessas semelhanças estruturais, o caso de Brasília tem suas particularidades. Segundo Jatobá (2010), o processo de dispersão que estruturou o polinucleamento da cidade foi a tônica da lógica da produção do espaço urbano até o final a década de 1970, momento em que o Plano Estrutural de Organização Territorial (PEOT) procura desestimulá-la¹⁴⁷. Nesse sentido, o autor descreve que a proposta de ocupar a extensa faixa de terra entre Taguatinga e Gama advém da preocupação de ordenar o crescimento urbano, por meio da criação de novos núcleos que permitissem a consolidação de uma “[...] mancha urbana mais integrada entre si e com o eixo rodoviário da BR - 040” (JATOBÁ, 2010, p. 312).

¹⁴⁷ Apesar da limitação na eficácia desse desestímulo pelo PEOT de 1970, o PDOT de 1997 indica que o processo de conurbação entre as RAs de Taguatinga, Ceilândia e Samabaia conforma a centralidade regional de maior concentração populacional da AMB, que tende a disputar a centralidade dessa porção do território com o Plano Piloto.

A esse respeito, Holston (1993) relata que em 1980 o Plano Piloto estava ocupado com menos da metade da população originalmente prevista¹⁴⁸, correspondendo a pouco menos de 25% do total do DF. Em nosso caso particular, vale destacar que nesse período a Ceilândia já constituía uma RA em franca expansão, enquanto o Plano Piloto ainda era parcamente ocupado. Nesse sentido, sintetizando esse breve histórico, é possível afirmar que o modelo de crescimento disperso deixou marcas profundas nas feições da ocupação urbana do DF e, em diversos contextos, segue produzindo novos núcleos geograficamente descontinuados dos tecidos urbanos previamente implantados. Retomando os elementos constantes na Figura 25, torna-se patente a grande quantidade de áreas urbanizadas mais recentemente (em cores mais escuras) nas regiões intermediárias entre o Plano Piloto e as cidades satélites. Portanto, além de conter a dispersão de novos núcleos urbanos, evidencia-se a necessidade de garantir uma melhor estruturação de grande parte das áreas criadas por processos de crescimento urbano “tardio”, como aqueles apontados por Jatobá (2010), bem como em áreas periféricas, que seguem crescendo de maneira desordenada e precária.

Esse contexto geral do processo de crescimento urbano do DF e, em particular, da Ceilândia levaram à consolidação de um grave quadro de desigualdades socioespaciais. Conforme apontado nas sessões anteriores, o governo local, por meio de seus órgãos de pesquisa e planejamento, vem buscando descrever a realidade do Distrito Federal a partir de um conjunto de pesquisas sobre as condições socioeconômicas da população. Em meio às inúmeras dificuldades para manter a frequência desses levantamentos ao longo do tempo, a CODEPLAN conquistou o mérito de garantir certa regularidade na aplicação da Pesquisa Distrital por Amostra de Domicílios (PDAD) desde 2004¹⁴⁹. Destaca-se, ainda, que a pesquisa realizada em 2018 foi planejada para recolher dados específicos sobre a área do Sol Nascente e Pôr do Sol, destacando-a do “setor tradicional de Ceilândia”¹⁵⁰. Essa divisão é de suma importância para o presente trabalho, visto que o CEU da QNR 2/Ceilândia fica localizado no limite entre as RAs do Sol Nascente/Pôr do Sol e da Ceilândia. Portanto, a fim de debater o nível das desigualdades socioeconômicas da Ceilândia, bem como o seu grau de dependência

¹⁴⁸ O Concurso do Plano Piloto de Brasília estabelecia uma população limite de 500 mil pessoas (BRASIL, 1956 apud IPHAN, 2014, p. 21).

¹⁴⁹ Além do ano de 2004, a CODEPLAN realizou publicações da PDAD nos anos de 2011, 2013, 2015 e 2018. Apesar da ausência de pesquisas entre os anos de 2004 a 2011 e do atraso na publicação da pesquisa de 2018 (publicada em 2019), faz-se necessário reconhecer o mérito dos esforços envidados na manutenção da série histórica em virtude das dificuldades técnicas e financeiras para se realizar esse tipo levantamento.

¹⁵⁰ Reitera-se que as áreas do Pôr do Sol e Nascente não constituíam, nesse período, uma região administrativa autônoma e independente da Ceilândia, conforme previsto na Lei nº 350 sancionada em 2019.

com outras RAs do DF, a breve sistematização de dados apresentada abaixo seguirá essa mesma divisão, quando for conveniente para demonstrar suas diferenças.

Em 2018, foi estimado que a Ceilândia tinha 432.927 pessoas, correspondendo à RA mais populosa, com 15% do total de habitantes do DF. Proporcionalmente, a “Ceilândia tradicional” era responsável pouco mais de 80% dessa população (347.524 pessoas), ao passo em que a área do Pôr do Sol e Sol Nascente representava os outros quase 20% (85.403 pessoas). O quadro geral da pesquisa indica que a população da Ceilândia era composta por 41,6% de pessoas naturais de outros de outros estados da federação (especialmente da Região Nordeste), majoritariamente pretos e pardos (52,8% de moradores pardos e 12,2% de moradores pretos), com baixa escolaridade (cerca de 85% dos moradores com 25 anos ou mais não concluíram o ensino superior¹⁵¹), em condições precárias de trabalho e rendimento (cerca de 35% das pessoas entre 18 e 29 anos nem trabalham nem estudam e 42% dos domicílios têm rendimento bruto de até 2 salários mínimos) e que trabalham, em sua maioria, fora dessa RA e majoritariamente no Plano Piloto (apenas 36,6% do trabalho principal é exercido na Ceilândia, sendo cerca de 25% do total no Plano Piloto¹⁵²), majoritariamente no setor de serviços (cerca de 64% das pessoas ocupadas atuam nesse setor).

Esse cenário se mostra ainda mais agudo ao observamos as regiões desmembradas na pesquisa. Vale destacar que a área do Sol Nascente e Pôr do Sol ganhou grande notoriedade no cenário nacional ao ser identificada pelo Censo de 2010 do IBGE como uma das maiores áreas de assentamento precário do país e, nesse contexto, apresenta um quadro mais desigual do que o setor tradicional de Ceilândia. Consequentemente, ao observar os dados sobre os meios de deslocamento até o trabalho principal, é possível constatar que o transporte público é o principal meio utilizado nas duas localidades, mas a área do Pôr do Sol e Sol Nascente usa menos o automóvel (26,7%) e mais a motocicleta (5,2%) para esse tipo de locomoção comparada com o setor tradicional de Ceilândia (31,7% e 3,3%, respectivamente). Outro elemento de grande destaque dessa diferenciação entre as áreas é o rendimento bruto domiciliar, pois assim como os demais dados relacionados à renda, ele explicita o abismo que existe mesmo entre duas áreas periféricas.

¹⁵¹ Esse número é resultado da soma das pessoas com 25 anos ou mais de idade nas categorias: sem escolaridade; fundamental incompleto; fundamental completo; médio incompleto; médio completo; e superior incompleto.

¹⁵² Esse número é resultado da soma dos dados do trabalho principal exercido nas RAs: Águas Claras; Guará; Plano Piloto; Samambaia; SIA; Sudoeste / Octogonal; Vicente Pires; Vários lugares do DF; e Não sabe.

Tabela 2: Rendimento bruto domiciliar por faixa de salário mínimo

Resposta	Ceilândia - Tradicional %	Ceilândia - Tradicional Qt.	Ceilândia %	Ceilândia Total	Pôr do Sol/Sol Nascente %	Pôr do Sol/Sol Nascente Qt.
Até 1 SM	13,40	9.515	14,10	12.402	17,00	2.888
Mais de 1 a 2 SM	26,70	19.007	27,90	24.584	32,90	5.578
Mais de 2 a 5 SM	39,70	28.236	40,00	35.241	41,30	7.005
Mais de 5 a 10 SM	13,30	9.457	12,10	10.665	7,10	1.208
Mais de 10 a 20 SM	5,90	4.178	5,00	4.384	-	-
Total	99,00	70.391	99,10	87.277	98,40	16.679

Fonte: PDAD/2019. Elaboração: Própria

O quadro acima exemplifica o aprofundamento das desigualdades ora indicadas, pois demonstra que os domicílios com rendimento bruto de até 5 salários mínimos¹⁵³ corresponde a cerca de 80% das unidades da Ceilândia tradicional e cerca de 91% na área do Pôr do Sol/Sol Nascente. Ainda nessa mesma linha, no outro extremo, os domicílios com rendimento bruto de mais de 5 até 20 salários mínimos correspondem a cerca de 19% na Ceilândia tradicional e apenas cerca de 7% na área do Pôr do Sol/Sol Nascente¹⁵⁴.

Por fim, ao observar os dados levantados sobre a condição do espaço urbano e das moradias, o problema apresenta novas feições. Enquanto a área do Pôr do Sol/Sol Nascente têm cerca de 4% de suas casas com piso acabado no contra piso e cerca de 19% das casa com parede sem revestimento, a Ceilândia tradicional não tem casas com piso nas condições anteriormente citadas e apresenta apenas 2,7% de casas com paredes sem revestimento. A respeito das questões concernentes ao espaço urbano, praticamente todos os indicadores são estarrecedores. Observando grande parte dos números apresentados pela pesquisa, incluindo desde a condição do calçamento (incluindo as vias carroçáveis, ciclovias e calçadas), passando pelas infraestruturas públicas (drenagem urbana e rede pluvial), arborização e alcançando até a presença de equipamentos públicos (quadras, parques e ponto de encontro comunitário), as duas áreas aparentam realidades bastante diferentes entre si. Apesar da precariedade patente em ambos os contextos, que pode ser exemplificada pelo dado sobre a presença de entulho nas proximidades das unidades habitacionais (cerca de 31% na área tradicional de Ceilândia e 44% na área do Pôr do Sol/Sol Nascente), a desigualdade entre elas é patente.

¹⁵³ A PDAD considerou o salário mínimo estipulado para 2018, com valor de R\$ 954,00.

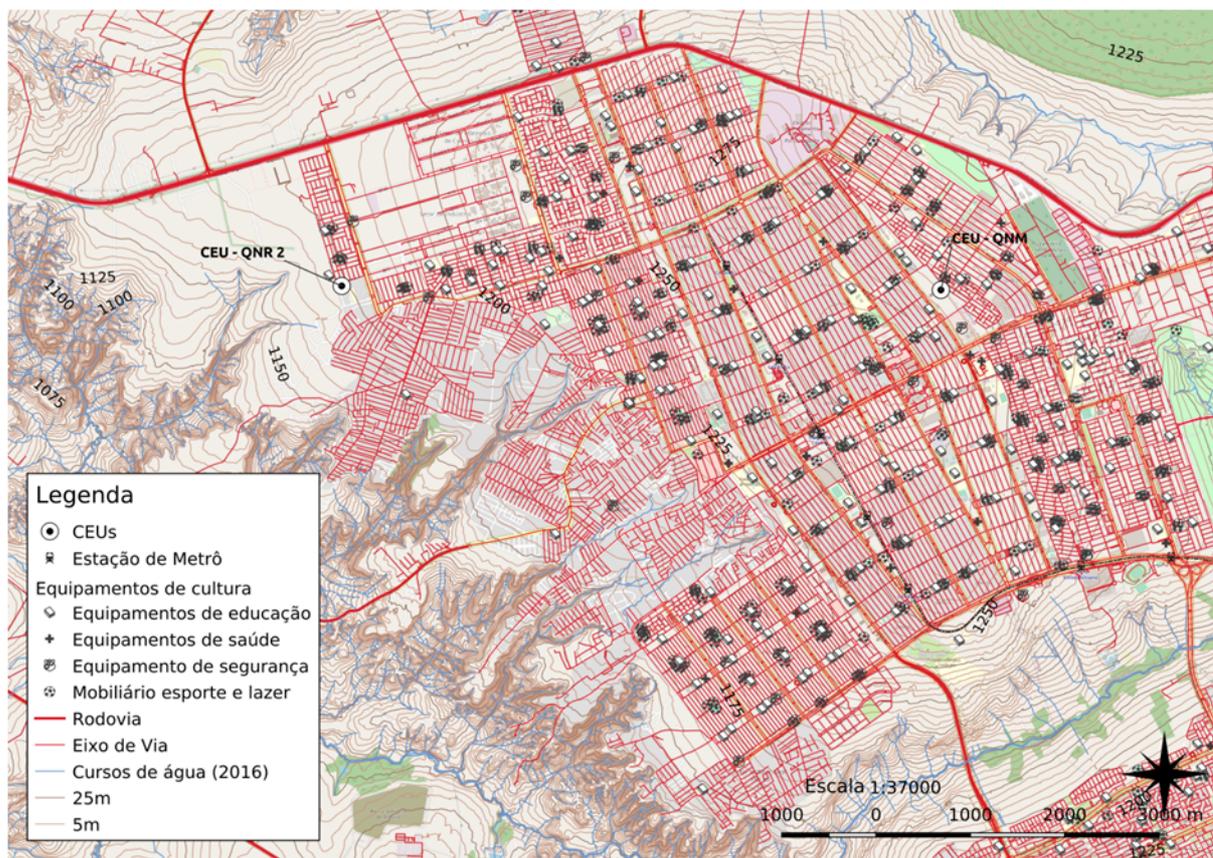
¹⁵⁴ Esses dados foram obtidos pela soma do rendimento bruto familiar de 'até 1 salário mínimo', 'mais de 1 a 2 salários mínimos' e 'mais de 2 a 5 salários mínimos' e, no outro extremo, pela soma de dados de 'mais de 5 a 10 salários mínimos' e 'mais de 10 a 20 salários mínimos', sistematizados pela PDAD/2018.

Tabela 3: Infraestrutura urbana na rua de acesso e nas proximidades dos domicílios

Resposta	Ceilândia - Tradicional %	Ceilândia - Tradicional Total	Ceilândia %	Ceilândia Total	Pôr do Sol e Sol Nascente %	Pôr do Sol e Sol Nascente Total
Calçada da rua principal tem meio fio	90,20	92.896	77,60	97.310	19,70	4.414
Ciclovia ou ciclo faixa	57,50	59.187	47,80	59.872	3,10	685
Existência de entulho nas proximidades	31,40	32.386	33,70	42.290	44,30	9.904
Parques ou jardins	50,50	51.956	42,60	53.434	6,60	1.478
Ponto de Encontro Comunitário	71,00	73.106	59,80	74.899	8,00	1.793
Quadras esportivas	74,10	76.302	62,40	78.247	8,70	1.946
Rua de acesso principal asfaltada/pavimentada	98,30	101.277	86,30	108.125	30,60	6.848
Rua de acesso principal com rede pluvial	83,20	85.684	72,70	91.185	24,60	5.501
Rua de acesso principal iluminada	96,30	99.200	94,10	117.901	83,60	18.701
Rua de acesso principal tem calçada	96,60	99.507	83,30	104.372	21,70	4.865
Ruas próximas arborizadas	46,30	47.642	41,40	51.858	18,80	4.216
Ruas próximas alagam quando chove	28,80	29.669	32,50	40.742	49,50	11.073
Ruas próximas esburacadas	47,60	49.049	50,40	63.163	63,10	14.114

Fonte: PDAD/2019. Elaboração: Própria

Reiterando as motivações que originaram o desenvolvimento da presente pesquisa, faz-se necessário recuperar o debate sobre os CEUs localizados na Ceilândia, a fim de apresentar o contexto territorial específico no qual eles estão inseridos. Nesse sentido, à luz dos elementos sistematizados anteriormente, cabe avançar na análise a respeito dos limites e potencialidades desses equipamentos em seus contextos urbanos específicos. Destaca-se que a Ceilândia possui dois CEUs, localizados na QNM, no setor tradicional, e no final da QNR 2, vizinho da área do Sol Nascente/Pôr do Sol.

Figura 26: Localização dos CEUs de Ceilândia

Fontes: Secretaria Especial de Cultura; SEDUH; IBGE; INDE¹⁵⁵; OpenStreetMap. Elaboração: Própria

O CEU implantado na QNM integra a trama viária definida na configuração inicial da Ceilândia (projetada pelo arquiteto Ney Gabriel de Souza) e está localizado em uma extensa faixa de terra, que foi originalmente destinada à provisão de equipamentos urbanos. Essa faixa de terra chama a atenção, pois além de constar na proposta original de 1971 e situar-se em uma localidade privilegiada da mancha urbana dessa RA¹⁵⁶, segue com amplas áreas desocupadas. Esses terrenos vazios marcam profundamente a paisagem, pois contrastam com as edificações do entorno e com o próprio CEU¹⁵⁷, além de servir de depósito de entulho e outras atividades provisórias.

¹⁵⁵ A Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE) foi criada 2008 com a missão de ordenar os distintos esforços de produção cartográfica de dados geoespaciais de origem federal, estadual, distrital e municipal.

¹⁵⁶ Essa grande área é perpendicular à Av. Hélio Prates, se estende ao longo de todo o setor M da Ceilândia e delimita grande parte da fronteira com Taguatinga.

¹⁵⁷ Esse CEU foi edificado com base no modelo de 7000 m², que figura como o maior modelo disponibilizado pelo governo federal. Maiores informações sobre sua estrutura, programa arquitetônico modelo, etc. podem ser verificadas no Capítulo 2: Contextualizando o programa Centro de Artes e Esportes Unificados (CEUs).

Figura 27: Vista da lateral norte do CEU

Fonte: Autor (2019)

A ausência de equipamentos na referida faixa de terra condiciona um alto grau de isolamento do CEU, que não tem vizinhos em ambas as suas laterais. Essa circunstância explicita a limitação da gestão pública em completar a implantação do projeto original de Ceilândia e dar uma destinação às inúmeras áreas vazias dessa privilegiada faixa de terra. Faz-se necessário apontar que além de novos equipamentos urbanos de menor ou maior porte, como parques, escolas, dentre outros, essa área poderia ser ocupada com habitação voltada ao público de baixa renda, ou ainda com empresas de porte médio, capazes de gerar emprego para a população da Ceilândia e minimizar as necessidades de deslocamento para fora dessa RA. Além das questões inicialmente elencadas, cabe destacar que o “isolamento” do CEU é um fator determinante para o seu uso, pois conforme é possível compreender a partir das pesquisas de Milton Santos¹⁵⁸, os *objetos geográficos* estabelecem teias de relação entre si e, por meio delas, é que se dá o uso do território. Nesse sentido, apesar desse CEU estar situado em uma área urbana consolidada, a baixa incidência de outros equipamentos sociais urbanos em seu entorno implica, necessariamente, em uma limitação de sua atuação.

¹⁵⁸ Ver Capítulo 1 Políticas públicas espaciais e equipamentos sociais urbanos, uma aproximação necessária.

Figura 28: CEU QNM/Ceilândia - Entorno

Fontes: SEDUH; GoogleEarth. Elaboração: Própria.

Além dos elementos ora apresentadas, cabe esclarecer que esse CEU se encontrava fechado para manutenção em julho de 2019, data em que foi realizada a incursão a campo para aproximação empírica do objeto. Os resultados dessa visita estão sintetizados no Anexo 1: Sistematização de visita de campo aos CEUs de Ceilândia/DF e Águas Lindas de Goiás/GO e podem ser consultados para conferência mais detalhada sobre as condições do equipamento e do levantamento empírico do seu entorno imediato.

Seguindo a necessidade anteriormente apontada de diferenciar os dois CEUs existentes na Ceilândia, faz-se necessário caracterizar o contexto e as condições específicas do equipamento instalado na QNR 2. Conforme antecipadamente descrito, o contexto urbano no qual esse CEU está localizado é bastante distinto do anterior. Na fachada sul do equipamento, a cerca de 300 metros de distância, localiza-se o início do trecho norte do Sol Nascente. Essa área caracteriza-se por um conjunto de habitações em condições precárias, implantadas em área ambientalmente sensível e topograficamente acidentada, que comporta uma série de cursos d'água e apresenta instabilidade mecânica no solo, segundo o EIA/RIMA realizado

para a região¹⁵⁹. Essa configuração geomorfológica é denominada de *borda de chapada*, pois delimita o platô no qual foi edificada a QNR 2. Trata-se, portanto, de uma área de expansão de assentamentos precários, em área de risco sujeita a deslizamento, que concentra um alto grau de precariedade, localizada nas franjas do tecido urbano do DF.

Figura 29: Vista panorâmica a partir do Sol Nascente/Pôr do Sol



Fonte: Matías Enrique Ocaranza Pacheco (2019)

Em consequência dessas circunstâncias, a região do Sol Nascente/Pôr do Sol vem recebendo uma série de obras que visam qualificar o seu ambiente urbano e a condição dessas moradias. Em meio às intervenções mais recentes, verifica-se a instalação de parte das infraestruturas urbanas, tais como drenagem e calçamento em vias e calçadas. Em outra medida, a parceria firmada entre a Companhia de Desenvolvimento Habitacional (CODHAB/DF), Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB/DF) e Conselho de Arquitetura e Urbanismo (CAU/DF) viabilizou a implantação de ações de assistência técnica em habitação de interesse social (ATHIS) nessas localidades. Essa modalidade de atuação permitiu a organização de ações em regime de mutirão junto com as comunidades para produzir intervenções pontuais nas unidades habitacionais e no próprio ambiente no qual elas estão localizadas.

Retomando as provocações enunciadas por James Holston (1993), é possível inferir que esse caso pode ser considerado emblemático para retratar o processo contínuo de expansão de áreas irregulares que são posteriormente absorvidas pela “cidade formal”, sem o devido planejamento prévio. Concluimos, portanto, que a implantação do CEU da QNR 2 integra as diversas ações do governo local que visam apoiar a estruturação desses dois setores

¹⁵⁹ Apesar das diversas famílias que moram ali, essa área é protegida pela delimitação de uma Área de Preservação Permanente (APP), que deveria inibir a sua ocupação.

(QNR2 da Ceilândia e a RA Pôr do Sol/Sol Nascente), como forma de remediar os problemas cotidianamente enfrentados por sua população.

Figura 30: Vista de rua de acesso à RA Pôr do Sol/Sol Nascente



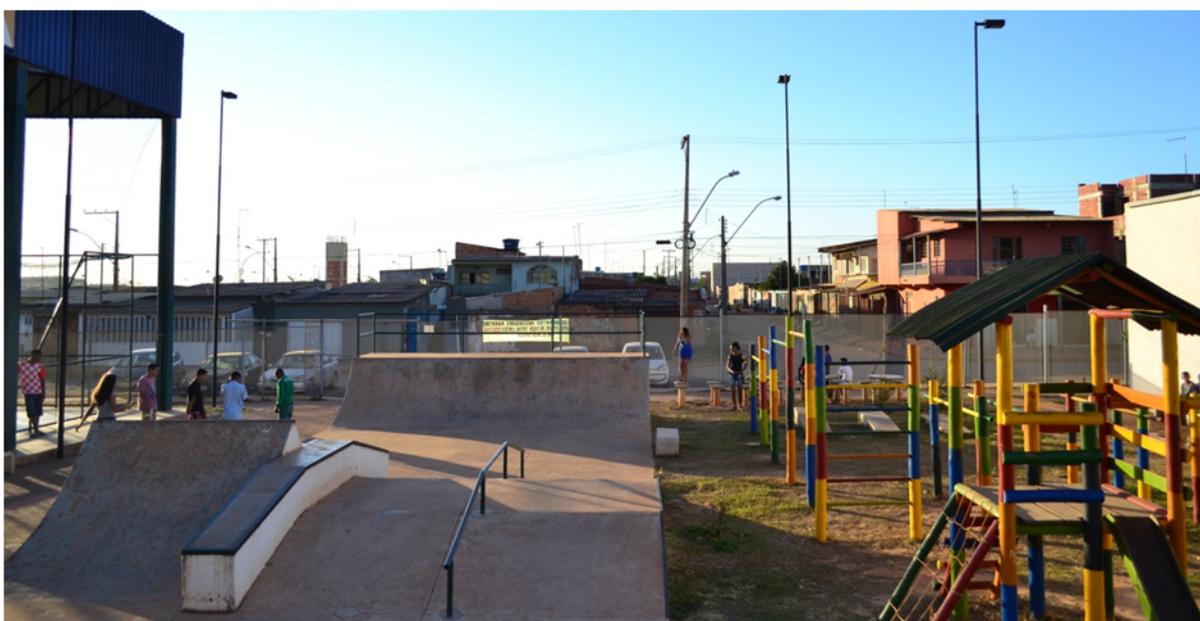
Fonte: Matias Enrique Ocaranza Pacheco (2019)

A Figura 30 demonstra com clareza a absoluta precariedade das condições resultantes do processo de urbanização da área do Sol Nascente. Essa forma de ocupação, feita em regime de autoconstrução por uma população sem qualquer alternativa de moradia e em condições muito precárias de renda, consolidou uma área de expansão a oeste da Ceilândia que é absolutamente desprovida dos requisitos mínimos necessários à vida urbana. Lamentavelmente, essa completa ausência de sistemas públicos de drenagem e esgotamento sanitário, calçamento nas vias, passeio de pedestre, iluminação pública e toda a sorte de elementos e serviços concernentes àquilo que deve ser compreendido como condições básicas de urbanização não se restringem a esse contexto específico ou apenas ao Pôr do Sol/Sol

Nascente. Essa imagem não é exceção, é regra da barbárie urbana, social e sanitária da periferia metropolitana de Brasília.

Ao ponderar sobre o contexto específico da QNR 2, é possível reconhecer uma realidade, em grande medida, diferente daquela que foi identificada no trecho norte do Sol Nascente. Apesar de ainda não ter sido completamente regularizada, a QNR 2 é constituída por um tecido urbano consolidado, com casas baixas (2 andares em sua maioria), implantadas em malha viária ortogonal e assentada em terreno relativamente plano. É possível observar que o uso majoritariamente residencial vem se transformando, pois além dos poucos equipamentos urbanos existentes, algumas das casas passaram a oferecer a venda de serviços ou produtos voltados ao consumo da própria comunidade. Dentre os equipamentos urbanos citados, vale destacar duas escolas públicas, um restaurante comunitário, uma quadra poliesportiva, duas praças com mais de 3000 m² cada e um ponto de encontro comunitário (PEC), além do próprio CEU. Afora esses equipamentos de uso local, no lote vizinho ao CEU, localiza-se o Terminal de Ônibus QNR, que constitui a parada final de uma série de linhas de ônibus que conectam diversos pontos da Ceilândia e as demais RAs do DF.

Figura 31: Vista do CEU para a QNR 2



Fonte: Próprio autor (2019)

O contexto urbano onde o CEU está localizado é bastante inusitado, pois a área entre a QNR 2 e o Sol Nascente é relativamente extensa e ainda guarda grandes proporções de terras

desocupadas¹⁶⁰. Por outro lado, a oeste do equipamento, está situada a área rural da Ceilândia, que é caracterizada pela presença de uma faixa de terra desabitada e, mais ao fundo, algumas pequenas propriedades rurais, corpos d'água, etc. Isso implica que o próprio CEU marca o atual limite da mancha urbana e localiza-se em um contexto em que ainda é um dos poucos equipamentos sociais urbanos disponíveis para a população. Nesse sentido, cabe compreender a limitação de sua articulação com outros *objetos geográficos* com uma natureza próxima ou complementar à sua, que permita formar um sistema mais complexo e configurar uma infraestrutura social, conforme preconizado por Costa e Moraes (2010)¹⁶¹. Nesse sentido, ao constatar que o CEU está implantado em uma área de expansão urbana, que ainda não foi plenamente ocupada e, portanto, padece de elementos essenciais para a sua estruturação, cabe retomar as indagações sobre o papel desse equipamento nos processos de planejamento urbano local. Consequentemente, faz-se necessário destacar que o processo de planejamento urbano local incide diretamente nas potencialidades e limitações do equipamento, pois sem esse alicerce sua atuação torna-se demasiadamente restrita e ele pouco poderá fazer para mitigar problemas sociais urbanos mais complexos.

Apesar de enfrentar certo isolamento dentro do ambiente urbano e das dificuldades identificadas na sua gestão, foi possível identificar alguns indícios que evidenciam transformações iniciais que vêm ocorrendo no entorno do equipamento. Um caso exemplar é o pequeno restaurante localizado na frente do CEU, que é o único estabelecimento comercial existente nessa rua. Pelas suas características construtivas, é possível reconhecer que essa unidade foi, originalmente, uma residência que transformou seu andar térreo para viabilizar a venda de lanches e refeições. Essas particularidades, associadas à localização do estabelecimento, permitem deduzir que o público potencial do CEU foi capaz de induzir tal transformação. Entretanto, essa possível correlação deve ser tratada apenas como uma inferência, visto que outros fatores podem ter contribuído com essa conversão do uso do lote. Cabe explicitar, ainda, que as mudanças no uso do solo em bairros majoritariamente residenciais são bastante comuns, pois fazem parte do próprio processo de consolidação e especialização do tecido urbano¹⁶². Apesar dessas questões gerais, essa evidência reforça o

¹⁶⁰ A QNR 2 ainda segue pleno em processo de expansão e adensamento, dispondo de uma série de lotes formalmente demarcados, sem a devida ocupação. A área desses novos lotes envolve os arredores da Escola Classe 65, o entorno do CEU e se estende até encontrar a mancha urbana do Sol Nascente.

¹⁶¹ Ver o capítulo introdutório do presente trabalho.

¹⁶² A mudança no uso dos lotes urbanos pode levar à especialização de trechos do tecido urbano e, ao longo do tempo, transformar a própria fisionomia da cidade.

caráter difusor/irradiador do equipamento, capaz de contribuir para a dinamização de seu entorno imediato.

Contudo, como argumento favorável à possível correlação entre a presença do CEU e essa mudança de uso do solo, vale registrar outra transformação que ocorreu a cerca de 100 metros de distância desse equipamento, na frente da Escola Classe 65. Esse estabelecimento de ensino está situado em um contexto semelhante ao do CEU, pois os únicos pontos comerciais no seu entorno são um pequeno mercado e uma sorveteria, vizinhos entre si e localizados em frente ao acesso da escola. Esse segundo caso pode, portanto, evidenciar uma possível lógica de transformação urbana que tende a se repetir, na medida em que o bairro for se consolidando.

Figura 32: Comércios - Escola Classe 65 (dir.) e comércio - CEU (dir.)



Fonte: Google Street View; próprio autor. Elaboração: Próprio autor.

A escassez de estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, aliada à carência de equipamentos e outros elementos necessários à estruturação do ambiente urbano, como arborização, espaços públicos apropriados, passeios peatonais qualificados, mobiliário urbano etc., demonstra o grau de precariedade da QNR 2. Nesse sentido, apesar de corresponder a uma das preocupações originais do programa, a implantação do CEU não contou com uma atitude explícita por parte da gestão local para garantir sua integração com os demais programas e ações estatais que vêm sendo direcionadas para esse ambiente urbano. Conforme abordado ao longo do presente trabalho, uma das estratégias que se apresenta como alternativa para superar a lógica monofuncional e monótona de produção de bairros majoritariamente habitacionais, como nesse caso particular, é a articulação entre a gestão dos

equipamentos urbanos com a comunidade, o comércio, os serviços e a própria indústria local¹⁶³, conforme indicado por Araujo (2008)¹⁶⁴.

Figura 33: CEU QNR 2/Ceilândia - Entorno



Fonte: SEDUH; GoogleEarth. Elaboração: própria.

Ao observar o contexto específico do Sol Nascente, a limitação da atuação estatal torna-se ainda mais evidente. O processo que originou esse aglomerado reuniu toda sorte de precariedades para estabelecer um elemento mínimo de sobrevivência, a casa. Conforme descrito anteriormente, além das unidades habitacionais, o espaço urbano dessa área está sujeito a inúmeras fragilidades que vem comprovando a dificuldade da atuação estatal em reverter esse cenário. À luz dos temas debatidos ao longo do presente trabalho, cabe demonstrar que as intervenções que vêm sendo realizadas pelo governo local são eminentemente voltadas para a qualificação dos aspectos físicos do espaço urbano e das residências (como é o caso das ações de ATHIS, por exemplo). Nesse sentido, apesar de reconhecer a relevância dessas obras e, ao mesmo tempo, compreender as dificuldades inerentes à atividade estatal, é necessário explicitar a consequência na legitimação de uma

¹⁶³ A PDAD 2018 indica a presença de 12,1% das pessoas da área Pôr do Sol/Sol Nascente empregadas no setor da indústria.

¹⁶⁴ Ver Capítulo 1: Políticas públicas espaciais e equipamentos sociais urbanos, uma aproximação necessária.

política urbana que se restringe, quase que exclusivamente, à dimensão física dos problemas de natureza espacial.

Retomando os apontamentos sobre as políticas públicas espaciais¹⁶⁵, torna-se patente que uma política nacional de produção de equipamentos urbanos que delegue a sua execução aos governos locais, sem apoiar a construção de um processo de planejamento mais abrangente, está sujeita a repetir velhos problemas, conforme visto na passagem da década de 1970 para 1980¹⁶⁶. Contudo, à luz, dos elementos assimilados a partir do debate sobre o CEU da QNR 2/Ceilândia, faz-se necessário acrescentar algumas particularidades às considerações anteriormente levantadas sobre o programa CEUs. Inicialmente, cabe explicitar que as críticas sobre determinadas posturas que, muitas vezes, restringem o debate aos aspectos físicos do ambiente urbano implicam na incapacidade de combinar outras naturezas de análise necessárias à plena compreensão da realidade urbana, conforme exemplificado abaixo.

Nesse sentido, além de articular a implantação dos CEUs com os usuais instrumentos da política urbana, como o plano diretor, lei de uso e ocupação do solo, plano de habitação de interesse social, plano de mobilidade etc., faz-se necessário alinhar as atividades ofertadas pelos equipamentos aos planos e projetos voltados à educação, à cultura e, especialmente, ao desenvolvimento econômico local. O reconhecimento de que os equipamentos sociais urbanos devem corresponder aos desejos da população e, ao mesmo tempo, se vincular estrategicamente aos planos de desenvolvimento econômico local, remete aos comentários de Preteceille (1990) sobre as práticas de consumo coletivo e as formas de reprodução das classes sociais. Esse autor indica que os equipamentos sociais urbanos podem se tornar objeto de disputa entre grupos sociais que buscam melhores condições de vida e emprego¹⁶⁷. Em nosso caso particular, é notória a diferença das condições socioespaciais entre as comunidades que vivem na QNR 2 daquelas que vivem no Sol Nascente. Em especial, a deficiência de equipamentos urbanos reitera os argumentos de Preteceille e aqueles poucos que existem podem se tornar objeto de disputa entre os moradores dessas duas áreas de expansão urbana. A seguir, na análise sobre o CEU localizado em Águas Lindas de Goiás, será possível aprofundar um pouco mais nesses temas.

¹⁶⁵ Ver Capítulo 1: Políticas públicas espaciais e equipamentos sociais urbanos, uma aproximação necessária.

¹⁶⁶ Ver debate sobre os Centros Sociais Urbanos (CSU) no Capítulo 2: Contextualizando o programa Centro de Artes e Esportes Unificados (CEUs).

¹⁶⁷ Ver Capítulo 1: Políticas públicas espaciais e equipamentos sociais urbanos, uma aproximação necessária.

3.4. Águas Lindas de Goiás - GO

O processo de mudança da Capital provocou uma grande reconfiguração do território nacional, aumentando o dinamismo econômico da região Centro-Oeste, que até aquele momento usufruía basicamente do capital excedente da expansão da economia cafeeira de São Paulo (MIRAGAYA, 2010)¹⁶⁸. Apesar do longo período transcorrido após o início desse processo, cabe registrar que seus desdobramentos marcaram profundamente o curso da história dessa região e ainda se fazem visíveis no território onde está situado o DF.

No decorrer do período que se sucedeu a partir da criação da cidade, Brasília se tornou o centro polarizador de uma metrópole nacional que influencia mais diretamente 33 (trinta e três) municípios do seu entorno¹⁶⁹, pertencentes a dois estados da federação. Na medida em que esse papel foi se consolidando, aumentava o estímulo às levas migratórias que ocuparam os novos assentamentos urbanos que se formaram dentro do território do DF e no seu entorno. Conforme abordado anteriormente, em meio ao grupo de municípios que compõem a RIDE-DF é possível destacar um conjunto menor, composto por 12 cidades, que têm relações mais intensas com o próprio DF (CODEPLAN, 2014). Isso implica que a influência da força polarizadora da Capital se manifesta mais visivelmente nos aspectos físicos e no próprio cotidiano desse último grupo de cidades¹⁷⁰. Em termos práticos, a centralização de importantes funções políticas, sociais e econômicas em Brasília refletiu diretamente na criação e no adensamento de novas ocupações urbanas, na institucionalização de novos municípios e, em suma, na própria dinâmica de uso do território.

Em meio a esse processo, o loteamento Parque da Barragem, instalado nas margens da Rodovia BR - 070 (conexão rodoviária entre Cuiabá/MT e Brasília), se emancipa formalmente do município de Santo Antônio do Descoberto (Lei Estadual nº 12.797/1995). Em um primeiro momento, o novo município contava com cerca de 61 mil habitantes (dados da contagem da população realizada pelo IBGE em 1996), extrapolando a população da sede do município que, nesse mesmo ano, contava com cerca de 46 mil pessoas. Com o passar dos anos, esse núcleo urbano que nasceu do parcelamento de algumas chácaras situadas em zona

¹⁶⁸ Esse autor especifica que o início da superação do esvaziamento do Centro-Oeste se deu no início do século XX, a partir da abertura de vias férreas que permitiram que os capitais da economia cafeeira de São Paulo transpusessem os rios Paraná e Paranaíba (limite de São Paulo e Minas Gerais, respectivamente) para produzir alimentos voltados para o seu crescente mercado consumidor.

¹⁶⁹ Além do grupo de 21 municípios que originalmente integravam a RIDE - DF (Lei Complementar nº 94/1998), em 2018 foi sancionada a Lei Complementar nº 163 que acrescentou outros 12 municípios a essa região.

¹⁷⁰ Ver, neste capítulo, a seção sobre a Área Metropolitana de Brasília (AMB).

rural passou a figurar como o município mais populoso da Área Metropolitana de Brasília, atingindo cerca de 206 mil habitantes e foi considerado “[...] uma das áreas urbanas que mais cresceu na América Latina durante o período de sua explosão demográfica” (CODEPLAN, 2019a, p. 19). Vale destacar que o crescimento demográfico vertiginoso desse município contou com grande impulso do PMCMV, lançado em 2009, que pode ser reconhecido na aceleração dos dados populacionais entre os anos de 2000 e 2010. De maneira geral, o processo de crescimento urbano de Águas Lindas de Goiás retrata o arquétipo que estigmatiza a AMB, caracterizada pelo enorme abismo socioeconômico que gravita no entorno do Distrito Federal.

Tabela 4: Crescimento populacional de Águas Lindas de Goiás

Pesquisa	Contagem da População (IBGE)	Censo (IBGE)	Censo (IBGE)	PMAD (Codeplan)	PMAD (Codeplan)	PMAD (Codeplan)	Estimativa populacional (IBGE)
Ano	1996	2000	2010	2013	2015	2017/2018	2019
População	61.478	105.746	159.378	197.290	205.267	206.758	212.440
Crescimento populacional ¹⁷¹	-	44.268	53.632	37.912	7.977	1.491	5.682

Fonte: PMAD (2013; 2015; 2019^a); IBGE (1996; 200; 2010; 2019). Elaboração: Própria

O modelo de crescimento urbano disperso que consolidou uma metrópole polinucleada vem apresentando diversos sinais de que existem tendências antigas¹⁷² de conurbação (ANJOS, 2010; JATOBÁ, 2010; PAVIANI, 2010). Essas tendências, contudo, não têm se mostrado capazes de reverter o modelo de expansão cujos “[...] aspectos atuais da formação socioeconômica e política produzem novas formas de polinucleação metropolitana onde ocorre [...] mais a lógica de expansão do que de desconcentração” (SCHVARSBERG, 2010, p. 256). Complementarmente, o fenômeno do deslocamento populacional que resultou na polinucleação da metrópole levou, gradativamente, ao adensamento de atividades econômicas, políticas e sociais das áreas periféricas sem, entretanto, minorar a importância do papel polarizador do centro (SCHVARSBERG, 2010). Conforme tratado anteriormente¹⁷³, esse quadro foi descrito minuciosamente pela última PDAD, publicada em 2019, e se reflete diretamente na oferta de empregos, mobilidade, condições de moradia, do espaço urbano etc.

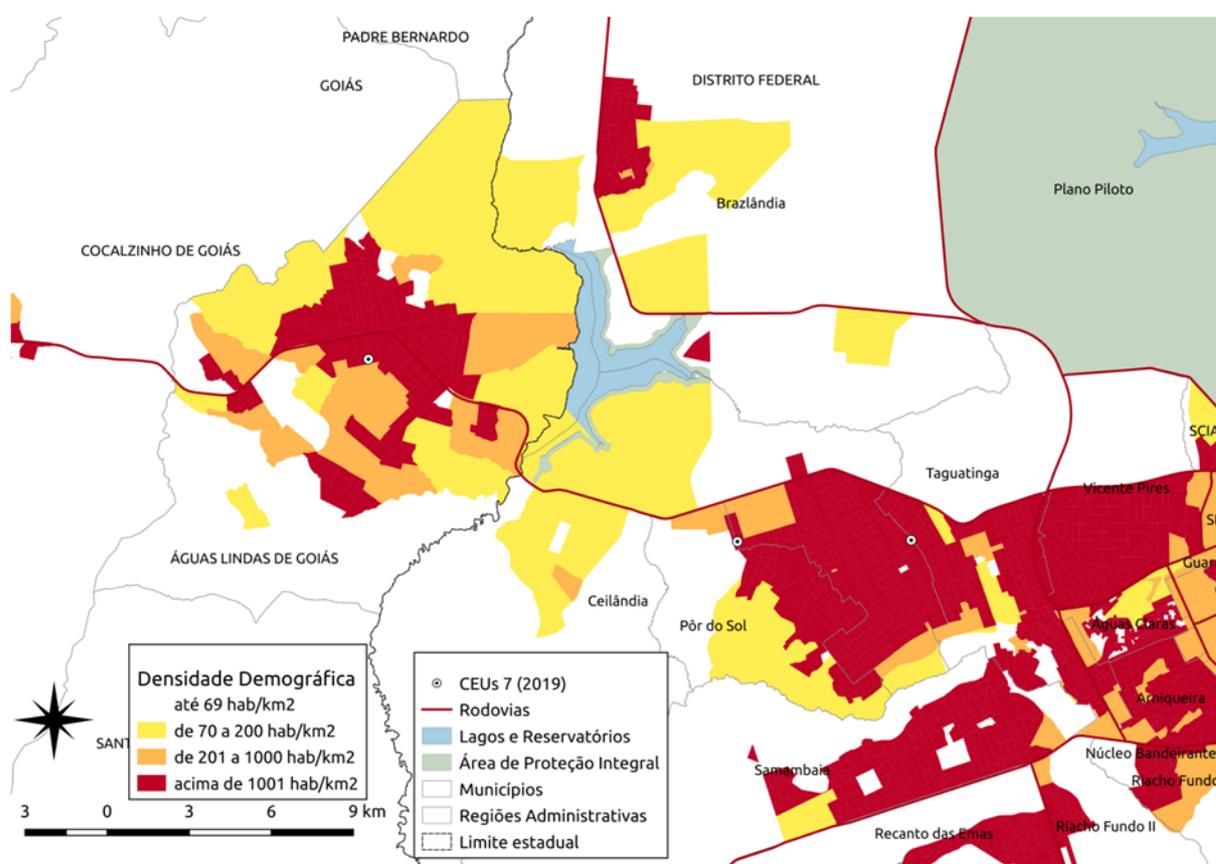
¹⁷¹ O crescimento populacional representa a diferença entre o dado medido no período e o dado da pesquisa imediatamente anterior. Ressalta-se, ainda, que apesar de corresponder a pesquisas distintas, com metodologias próprias, os dados dessa série histórica permitem identificar a tendência do crescimento populacional de Águas Lindas de Goiás, que se intensifica entre os anos de 2000 e 2010 e passa a decrescer a partir desse último ano.

¹⁷² Aldo Paviani (2010) indicava que a tendência à conurbação podia ser notada a mais de 10 anos em diversos núcleos do DF.

¹⁷³ Ver, neste capítulo, a seção sobre a Área Metropolitana de Brasília (AMB).

Retomando os aspectos elencados pela nota técnica nº 1/2014/CODEPLAN para apoiar a identificação dos municípios com maior dinâmica de integração e dependência com o DF, faz-se necessário destacar a relevância dos dados relativos à densidade populacional agregados na forma de setores censitários (IBGE, 2010). A espacialização desses dados permite estabelecer leituras pormenorizadas sobre os distintos núcleos que configuram essa área metropolitana e, dessa forma, apoia a identificação, mesmo que preliminar, de certa aproximação entre alguns trechos desse tecido urbano disperso. Essa questão é particularmente interessante ao trabalho em tela, pois tende a auxiliar na compreensão da configuração do tecido urbano de Águas Lindas de Goiás e permite relacioná-lo com as áreas de expansão urbana internas ao DF. Reitera-se que o cartograma abaixo não representa o crescimento urbano da AMB, mas permite retratar o resultado espacial do adensamento populacional oriundo desse processo.

Figura 34: Densidade populacional na malha censitária - Caso de Ceilândia/DF e Águas Lindas de Goiás/GO



Fontes: Secretaria Especial de Cultura; SEDUH; IBGE. Elaboração: Própria a partir de estudo da CODEPLAN.

Além de representar a densidade urbana na fronteira do DF, a Figura 34 expõe a localização dos CEUs implantados na Ceilândia e em Águas Lindas de Goiás, permitindo

reconhecer graficamente sua posição na mancha urbana e a distância que eles têm entre si. Retomando o contexto específico de Águas Lindas de Goiás, faz-se necessário destacar que, em termos gerais, o município¹⁷⁴ tem porte médio (pouco mais de 200 mil habitantes), oriundos em sua maioria do DF (42,08% é natural dessa Unidade Federativa), com perfil populacional predominantemente negro (11,63% de pardos e 57,61% de pretos), majoritariamente jovem (cerca de 68% da população têm até 39 anos de idade) e, conseqüentemente, com grande participação das faixas etárias em que se concentra a força de trabalho (cerca de 68% do total da população têm entre 15 a 59 anos). Contudo, ao aprofundar a leitura sobre os dados socioeconômicos municipais, a desigualdade socioeconômica se torna patente. Nesse sentido, a pesquisa revela uma correlação entre a precariedade territorial e o predomínio de população negra, evidenciando o caráter racial da exclusão *socioterritorial* que caracteriza o município.

Ao observar a condição do grupo de pessoas jovens (16 a 29 anos), é possível constatar que 37,80% se enquadram na categoria dos chamados “nem-nem”, não estudam nem trabalham. Dentre os adultos (acima de 25 anos), é impactante o fato de que 26,75% não concluíram o ensino fundamental e apenas 5,20% concluíram o ensino superior. Ainda sobre a escolaridade da população, chama a atenção que 57,30% (118.471 pessoas) não tiveram qualquer acesso ao ensino formal e 7% estudaram apenas até o primeiro ano. Em outra perspectiva, ao verificar o local de ensino dos estudantes, as desigualdades socioespaciais se tornam mais nítidas. O município apresenta uma população de 53.839 estudantes, dos quais 11,40% estudam no DF, com destaque para as RAs Taguatinga e Ceilândia que recebem 4,92% e 3,00% do total de estudantes, respectivamente. Outro elemento importante é o uso de serviços hospitalares (hospital público e unidade de pronto atendimento - UPA) fora do município. Brasília acolhe 32,60% da população que usa esses serviços, sendo 11,90% em Brazlândia, 10,62% na Ceilândia, 6,70% em Taguatinga e 5,59% no Plano Piloto. A predominância do acesso a esses serviços em Brazlândia e Ceilândia é expressiva, pois evidencia que a integração entre Águas Lindas de Goiás e o DF se expressa espacialmente segundo necessidades específicas de uso ou, em outras palavras, demandas de consumo.

As informações relativas ao trabalho e renda talvez sejam ainda mais expressivas no retrato da desigualdade que acomete esse município. Em termos de renda domiciliar, Águas

¹⁷⁴ Os dados relativos ao município de Águas Lindas de Goiás e sobre as condições socioeconômicas da sua população foram coletados em 2017/2018 e integram a Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios (PMAD) publicada em 2019. Outras fontes de dados serão especificamente citadas, quando for o caso.

Lindas de Goiás concentra uma população com R\$ 2.034,73 de renda média domiciliar e R\$ 619,90 de renda média per capita. Ao tratar de forma mais detalhada os valores percebidos no município, verifica-se que cerca de 95% dos domicílios recebem até 5 salários mínimos, enquanto apenas 5,53% dos domicílios recebem acima de 5 salários mínimos.

Tabela 5: Domicílios ocupados segundo as classes de renda domiciliar

Resposta	Domicílios (qt.)	Domicílios (%)
Até 1 salário mínimo	16.675	26,96
Mais de 1 a 2 salários mínimos	21.716	35,11
Mais de 2 a 5 salários mínimos	20.036	32,39
Mais de 5 a 10 salários mínimos	2.650	4,28
Mais de 10 a 20 salários mínimos	776	1,25
Mais de 20 salários mínimos	-	-
Total	61.853	100,00

Fonte: PMAD (2019a). Elaboração: Própria

Por outro lado, os dados relativos ao local de trabalho da população de Águas Lindas de Goiás identificam que apenas 36,54% da população total trabalha e desses, 58,09% exercem suas atividades profissionais em Brasília. Em termos intraurbanos, o Plano Piloto lidera o ranking de RAs que absorvem a mão de obra de Águas Lindas de Goiás com 24,38% da população que trabalha, seguida por Taguatinga com 9,41%, Ceilândia com 4,96%, e Águas Claras com 4,28%¹⁷⁵. Outro elemento que demonstra com clareza as desigualdades socioespaciais do município e o seu vínculo com o DF são os locais de compras das famílias. Ao descrever os principais locais de compra dos domicílios por RA, a PDAD permite a realização de uma série de inferências sobre as relações que a população de Águas Lindas de Goiás estabelece com lugares específicos do DF.

Tabela 6: Domicílios ocupados segundo o local de compras familiares

Local	Alimentação	Cultura e Lazer	Roupas	Calçados	Eletrodomésticos	Serviços Pessoais	Serviços em Geral
No município	56.876	37.487	50.607	52.029	53.968	54.873	
Brasília – DF	4.589	15.062	10.406	8.210	6.721	5.559	
Brasília – DF (%)	8,07%	40,18%	20,56%	15,78%	12,45%	10,13%	
Plano Piloto	323	5.235	905	840	840	840	
Taguatinga	1.357	4.266	5.106	2.650	2.197	1.810	
Ceilândia	2.391	2.844	3.425	3.425	2.391	2.262	

Fonte: PMAD (2019a). Elaboração: Própria.

¹⁷⁵ Além das Regiões Administrativas citadas, a PMAD indica que 6,07% da população que trabalha exerce suas atividades profissionais em “vários locais do DF”.

A tabela acima é apenas um extrato relativos às compras domiciliares disponibilizados pela PMAD, contudo, esse pequeno compêndio de dados demonstra a relevância do DF enquanto principal destino de compras dos domicílios fora de Águas Lindas de Goiás. Inicialmente, cabe destacar que os números são relativamente altos, considerando que grande parte dos temas levantados pela PMAD envolvem artigos de consumo frequente como alimentação e serviços. Acrescenta-se a isso o fato de que as classes de menor renda, como é o caso de grande parte da população de Águas Lindas de Goiás, dificilmente conseguem acumular recursos para realizar compras maiores e manter estoque de produtos. Isso implica que os bens adquiridos pelas populações de mais baixa renda costumam ser consumidos em um curto período de tempo, demandando regularmente a realização de novas compras.

Ao observar mais de detalhadamente, o dado sobre consumo cultural e lazer realizado no DF chama a atenção por se destacar como a atividade mais realizada no DF, concentrando cerca de 40% de todos os destinos levantados¹⁷⁶. Essa convergência indica possivelmente uma baixa na oferta de bens e serviços dessa natureza que sejam comercializados dentro do próprio município. A esse respeito a PDAD aponta ainda que 94,46% das residências de Águas Lindas não têm espaços culturais no seu entorno. Por outro lado, tratando das localidades dentro do DF, é possível notar que o consumo da população de Águas Lindas de Goiás ligado à cultura e ao lazer tem maior incidência em Taguatinga, enquanto outros artigos de consumo como alimentação e eletrodomésticos estão mais diretamente relacionados com a Ceilândia. Ainda sobre essa temática, vale destacar que 6.399 domicílios não fazem compras/não utilizam artigos ou serviços ligados à cultura e ao lazer. Esse último dado ajuda a compreender a relevância dos equipamentos urbanos de natureza cultural nesse município, mas se analisarmos dados sobre esporte, saúde, assistência social ou qualquer outro tema, será possível verificar um quadro muito semelhante.

De maneira geral, essas especificidades levam ao questionamento sobre os efeitos de um possível processo de conurbação entre as áreas urbanas do DF e o município de Águas Lindas de Goiás, conforme apontado no início da presente seção. Trata-se da compreensão de como a população de um espaço urbano carente de infraestrutura social, incluindo estabelecimentos públicos e privados voltados a esse fim, é drasticamente dependente dos bens e serviços ofertados em outros núcleos urbanos em seu entorno. Nesse sentido, além das correlações relativas ao emprego, mobilidade e o uso de grandes equipamentos de saúde,

¹⁷⁶ Dentre esses destinos, incluem-se os demais municípios da AMB, da RIDE-DF e de outros locais. Maiores informações, consultar a PMAD (2019).

educação etc., faz-se necessário compreender o vínculo entre os núcleos urbanos a partir das relações de consumo ordinário de sua população. Tendo em conta a relevância desse tema para compreender o papel e as especificidades da implantação dos CEUs nessas duas localidades, ele será melhor aprofundado ao longo da presente seção.

Retomando os dados sobre as condições sociais e econômicas da população de Águas Lindas de Goiás, faz-se necessário discutir o contexto das moradias e do ambiente urbano no seu entorno. Atualmente o município é formado por 91,43% de casas, que correspondem ao total de 56.553 unidades habitacionais¹⁷⁷ que são, em grande medida, imóveis próprios quitados (36,99%) ou em aquisição (13,06%). Cabe especificar que esse quadro geral é resultante de um vertiginoso processo de urbanização, que levou à emancipação do município na metade da década de 1990, contou com o PMCMV a partir do final da década de 2000 e ainda se faz presente nos dias atuais. Apesar da variação dos índices auferidos ao longo do tempo, a sucessão de momentos de grande crescimento urbano levou Águas Lindas de Goiás a alcançar a marca de município com o maior contingente populacional entre as cidades que integram a AMB.

Em meio à vasta produção habitacional que conduziu grande parte do crescimento urbano do município, cabe salientar a relevância dos conjuntos do PMCMV financiados junto aos bancos públicos. Esse programa garantiu que uma parcela significativa dos empreendimentos habitacionais pudesse contar com financiamento a juros subsidiados, voltados para atender um público com renda até R\$ 7.000,00¹⁷⁸. Na prática, as linhas voltadas às faixas mais altas do programa implicam em operações nas quais agentes privados tomam empréstimo junto aos bancos públicos para construir empreendimentos imobiliários, que serão posteriormente comercializados. Na outra ponta, o comprador adquire seu imóvel por meio de financiamento subvencionado por esses mesmos bancos. Em resumo, o Estado subsidia os juros do financiamento da construção e da venda do imóvel para fomentar o mercado da construção civil, gerar empregos e, com isso, aquecer a economia.

Apesar da grande relevância desse programa junto às linhas de investimento estatal direto para a manutenção dos bons índices de crescimento econômico do país ao longo do

¹⁷⁷ Apesar do expressivo número de casas, os 2.844 barracos existentes, que correspondem a 4,6% do total de moradias do município, não são desprezíveis.

¹⁷⁸ A faixa 2 (renda familiar até 4.000,00 reais), a faixa 1,5 (renda familiar até 2.600,00 reais) e a faixa 3 (renda familiar até 7.000,00 reais) se enquadram nesse modelo de financiamento cruzado (CEF, 2020).

ciclo desenvolvimentista da segunda metade da década de 2000¹⁷⁹, é necessário analisar seu impacto no processo de crescimento urbano das cidades Brasileiras. Em meio às distintas críticas aos seus resultados (AMORE; RUFINO; SHIMBO, 2015), faz-se necessário explicitar que o PMCMV gerou um grande contingente de famílias inadimplentes. Nesse sentido, em nosso caso particular, é possível inferir que os dados apresentados pela PMAD sobre os imóveis próprios em aquisição no município de Águas Lindas de Goiás podem ter uma relação direta com parte dos efeitos negativos produzidos pelo PMCMV. Essa consideração apoia a compreensão sobre o problema habitacional que pode ser percebido no município e permite vislumbrar o impacto financeiro desse programa de financiamento habitacional em orçamentos familiares tão reduzidos como é possível verificar no quadro socioeconômico de Águas Lindas de Goiás descrito pela PMAD.

No que diz respeito às infraestruturas que abastecem as moradias, as condições de acesso à água (89,76% pela rede geral, 5,12% por poço ou cisterna e 4,7% por poço artesiano), esgoto (inclui-se, nesse caso 55,28%% das residências com fossa séptica e 41,07% que acessam a rede geral) e energia elétrica (99,58% acessam a rede geral), somadas à ausência de coleta seletiva em 75,89% das residências, deflagram a grande precariedade dos serviços públicos municipais. Corroborando com essa percepção, em termos das condições do entorno das moradias, é possível verificar que o município de Águas Lindas de Goiás tem grande dificuldade em manter condições mínimas da infraestrutura urbana, conforme exposto na tabela abaixo.

Tabela 7: Domicílios ocupados segundo infraestrutura urbana na rua

Infraestrutura	Não Têm Domicílios (qt.)	Não Têm Domicílios (%)	Têm Domicílios (qt.)	Têm Domicílios (%)
Rua asfaltada	15.382	24,87	46.470	75,13
Calçada	23.720	38,35	38.133	61,65
Meio-fio	19.260	31,14	42.593	68,86
Iluminação pública	7.110	11,49	54.743	88,51
Rede de água potável	42.269	68,34	19.584	31,66

Fonte: PMAD (2019a). Elaboração: Própria.

Além de discutir os elementos que compõem o espaço urbano desse município, o debate sobre o seu processo de crescimento é fundamental para compreender o papel que ele

¹⁷⁹ O período que se inicia em meados da década de 2000 e se estende até o ano de 2010 foi identificado por Laura Carvalho (2018) como o recorte temporal que define o curto ciclo em que os investimentos públicos em infraestrutura protagonizaram o processo de crescimento econômico do país. Nesse sentido, o PMCMV fica parcialmente fora do período delimitado por essa autora.

exerce na Área Metropolitana de Brasília. Desde que foi emancipado de Santo Antônio do Descoberto, o município de Águas Lindas de Goiás tem apresentado um dos maiores índices de crescimento populacional do estado e, em conjunto com os demais municípios integrantes da AMB, concentra uma parte importante da mão de obra que trabalha no Distrito Federal. Por outro lado, conforme apontado ao longo da presente seção, as relações de dependência desse município com Brasília extrapolam a demanda por emprego e se estendem a diversos outros campos da vida urbana. Isso implica que a própria ideia de cidade dormitório deve abarcar outros temas, além das relações entre a residência e o emprego, para que seja possível compreender as relações de consumo que condicionam o processo de reprodução social dessa população.

De forma particular, a aproximação entre as manchas urbanas de Águas Lindas de Goiás e de Ceilândia corroboram com a ideia de que existe um importante vetor de crescimento em sentido oeste, conforme apontado por Anjos (2010). Ao se debruçar sobre a morfologia desse processo de crescimento nas áreas internas ao DF, esse autor reconhece uma série de movimentos do território que lhe permitem perceber “[...] marcas [...] evidentes do crescimento urbano atual [...]” (ANJOS, 2010, p. 382) e, desse modo, apontar suas possíveis direções futuras. Contudo, apesar de permitir a identificação dos vetores de crescimento da mancha urbana, o resultado cartográfico do trabalho de Anjos (2010) se restringiu à análise espacial do DF¹⁸⁰ e, desse modo, estimula a realização de estudos territorialmente mais abrangentes. Nesse sentido, o presente trabalho busca compreender o processo de crescimento urbano que aproxima Ceilândia de Águas Lindas de Goiás por meio da produção de um novo cartograma, que poderá contribuir com novas interpretações sobre as relações que o DF estabelece com o seu entorno.

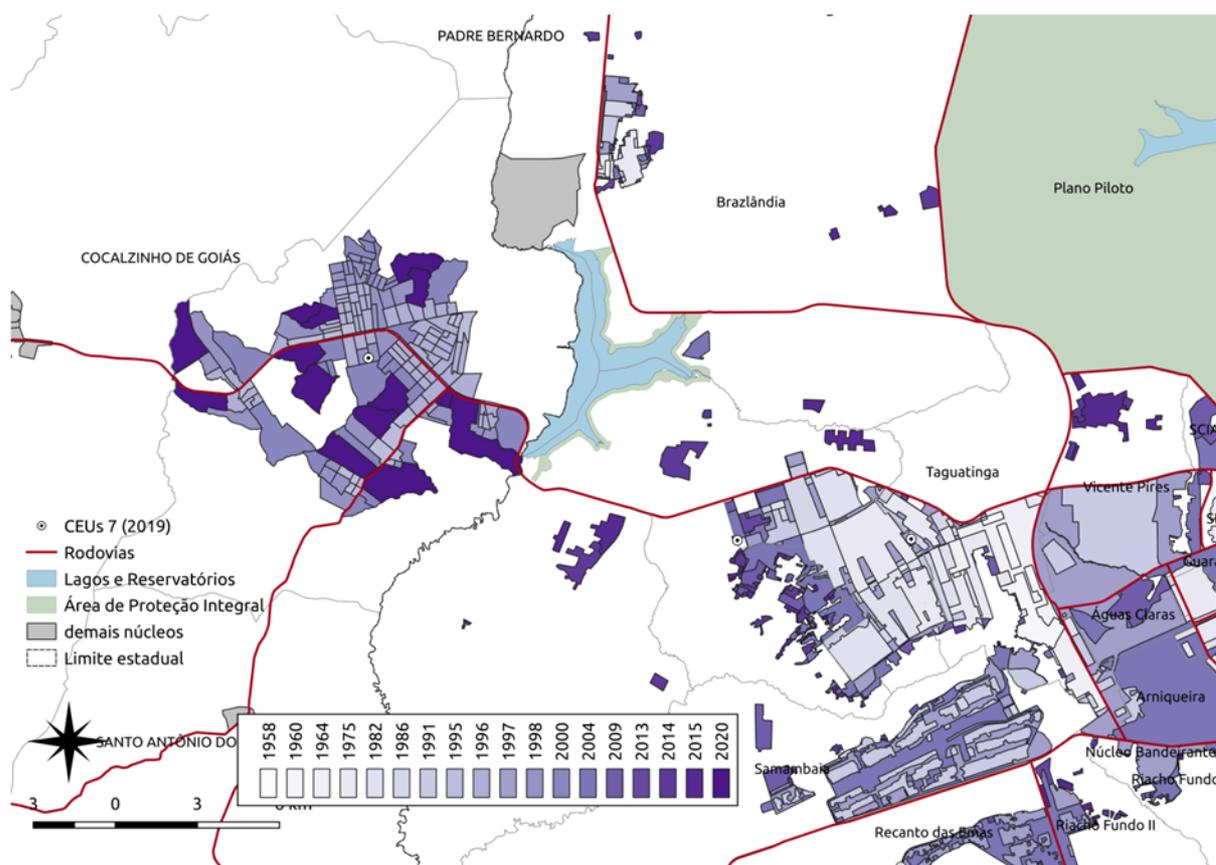
Tomando como base os cartogramas relativos ao crescimento urbano do município de Águas Lindas de Goiás¹⁸¹, foi possível identificar os setores censitários correspondentes a cada período de crescimento e consolidar uma camada de análise socioespacial em escala intraurbana. Ressalta-se, entretanto, que os mapas sobre o crescimento urbano municipal que constam no plano diretor referem-se apenas aos anos de 1995, 1996, 1998 e 2000. Portanto, a fim de complementar o levantamento específico de águas Lindas de Goiás e garantir uma visão mais realista do atual estágio do desenvolvimento urbano desse município, foram

¹⁸⁰ O recorte territorial estudado por Anjos (2010) extrapola parcialmente os limites do DF, mas não abrange integralmente as áreas urbanas dos municípios do entorno.

¹⁸¹ Ver Anexo 2: Relatório Técnico do Plano Diretor de Águas Lindas de Goiás - mapa 6, 2000.

acrescentados os dados referentes à mancha urbana do ano de 2020, extraídos das imagens de satélite disponíveis no Google Earth Pro (Maxar Technologies, 2020). Por outro lado, faz-se necessário ressaltar que o levantamento de Águas Lindas de Goiás foi justaposto ao estudo sobre o crescimento urbano interno ao DF¹⁸², permitindo consolidar um cartograma único e, assim, compreender de maneira pormenorizada o movimento de ‘aproximação’ entre esses núcleos urbanos.

Figura 35: Crescimento urbano - Águas Lindas de Goiás e Ceilândia.



Fonte: Relatório do Plano Diretor de Águas Lindas de Goiás – mapa 6, 2000; IBGE; Própria. Elaboração: Própria.

Em termos metodológicos, cabe esclarecer que a malha dos setores censitários é definida a partir de um conjunto de regras que visam estabelecer limites para o número de domicílios ou estabelecimentos agropecuários, respeitando os elementos reconhecíveis na paisagem e a divisão político-administrativa do território¹⁸³. Isso implica que as porções do território que foram convertidas de área rural para área urbana não correspondem,

¹⁸² Ver Figura 25: Evolução urbana do DF.

¹⁸³ Segundo o IBGE as regras gerais são: número mínimo e máximo de domicílios (entre 150 e 400 nas áreas urbanas e entre 150 e 250 para as áreas rurais) ou estabelecimentos agropecuários (limiar de 100 a 200 para áreas urbanas e rurais); os limites devem, preferencialmente, ser pautados por elementos reconhecíveis na paisagem; e os limites devem respeitar a divisão político-administrativa e demais recortes territoriais de divulgação dos dados.

necessariamente, à geometria da malha censitária¹⁸⁴. Nesse sentido, nos casos em que não há correspondência exata entre a malha censitária e a área de expansão urbana, adotou-se como regra a inclusão dos setores que tenham 50% ou mais da sua área ocupada com características visivelmente urbanas nas imagens de satélite utilizadas como base¹⁸⁵. Por fim, compete registrar que o levantamento de dados do crescimento urbano do DF realizado pela CODEPLAN não utilizou a malha de setores censitários, mas consolidou uma malha específica para representar a mancha urbana dessa Unidade Federativa. Desse modo, apesar de atípica, a junção de duas malhas distintas, que ainda estão geograficamente separadas, não impede a leitura pretendida, mas, ao contrário, viabiliza a compreensão integral de um mesmo fenômeno urbano que se dá nessa mesma porção do território.

A despeito da evidente constatação de que as manchas urbanas de Ceilândia e Águas Lindas de Goiás ainda não se tangenciaram, torna-se cada vez mais nítido o sucessivo processo de aproximação entre elas. Contudo, faz-se necessário esclarecer que a aproximação tem dois sentidos, pois o crescimento de Ceilândia avança a oeste e Águas Lindas de Goiás cresce em grande medida para leste. Portanto, o processo de expansão conjunto desses aglomerados implica no aumento da pressão sobre as áreas rurais e ambientalmente sensíveis que atualmente separam essas duas manchas urbanas. Coincidentemente, trata-se do encontro de duas áreas periféricas, que apresentam toda sorte de problemas estruturais, evidenciados na premência por incremento das suas infraestruturas.

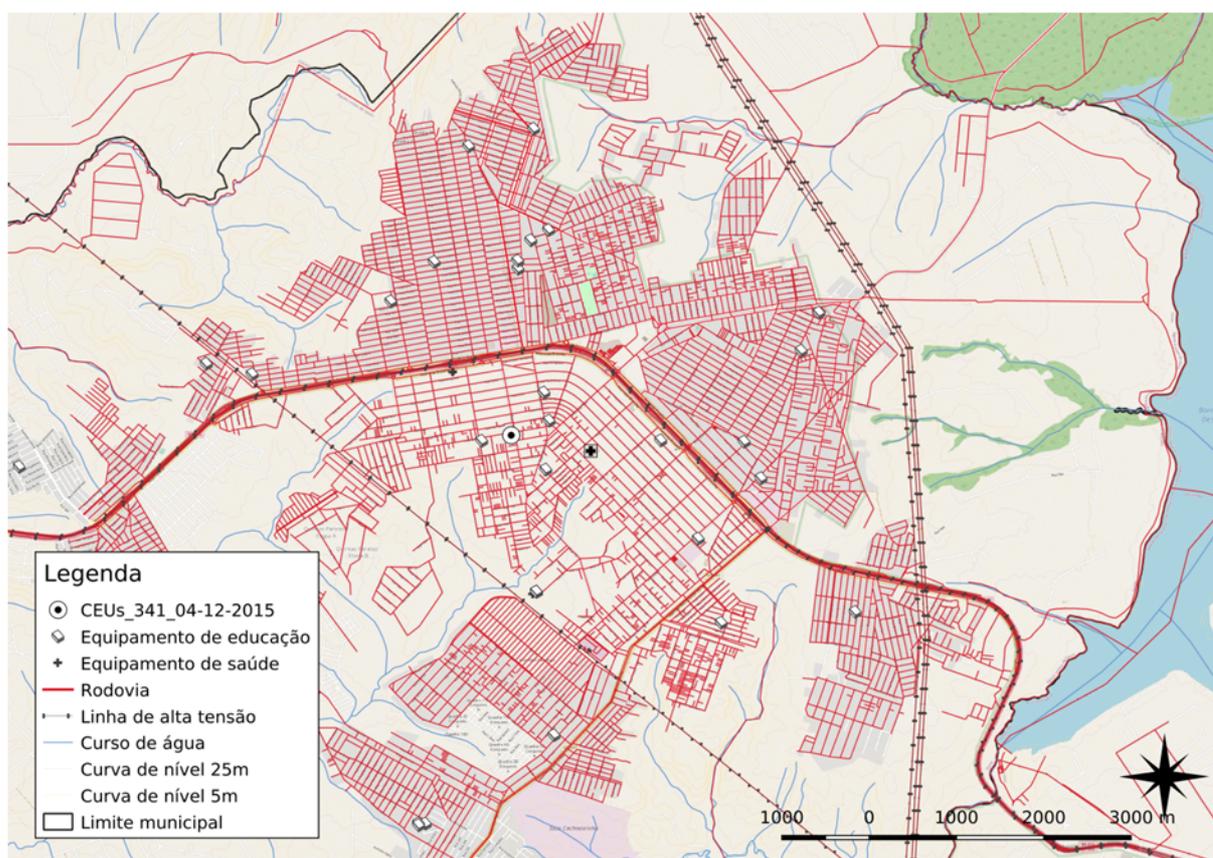
Ao observar as características específicas de Águas Lindas de Goiás, é possível identificar que apesar de relativamente pequena e com uma história comparativamente recente, essa cidade reproduz diversos problemas identificados no modelo de crescimento urbano disperso que conduziu à polinucleação da mancha urbana do DF. Na própria Figura 35 e como será possível observar adiante, o processo de crescimento urbano segue transformando áreas rurais em novas áreas urbanas, apesar da baixa densidade construtiva que ainda pode ser

¹⁸⁴ A esse respeito, acrescenta-se que concomitantemente às atualizações decenais do Censo, ocorre a própria atualização da malha de setores censitários, permitindo que os recenseadores subdividam antigas unidades censitárias de natureza rural em frações menores, com caráter urbano. Portanto, deve-se considerar que a discrepância entre as manchas urbanas e os setores censitários ocorre, em grande medida, por conta da defasagem da última atualização do Censo, ocorrida em 2010.

¹⁸⁵ Essa classificação foi feita com base na identificação de elementos tipicamente presentes em espaços urbanos, entendidos como um grupo de edificações em lotes relativamente pequenos e próximos uns dos outros, presença de malha viária com revestimento asfáltico, dentre outros. No caso específico dos setores censitários agregados ao crescimento urbano de 2020, também foram considerados aqueles setores cuja ocupação urbana ainda estava em implantação, identificada pela presença de obras em pelo menos 50% da sua área, desde que respeitados os critérios sobre densidade construtiva e malha viária utilizados nos anos anteriores. Essa especificidade tem por intuito identificar as possíveis próximas etapas do crescimento urbano de Águas Lindas de Goiás, de forma análoga ao método adotado por Anjos (2010) para o DF.

observada em diversos trechos da sua mancha urbana. Esse fato se torna ainda mais grave ao se constatar que alguns bairros centrais ao aglomerado de Águas Lindas de Goiás foram ocupados em período recente e seguem em processo de adensamento, ao passo que novas áreas periféricas continuam em franca expansão. Por outro lado, as áreas ambientalmente mais sensíveis e de maior dificuldade de ocupação, como fundos de vale e beiras de corpos d'água, vêm sendo sistematicamente envolvidas pela mancha urbana do município e tendem a ser reconfiguradas na medida em que o processo de urbanização avança.

Figura 36: Localização do CEU de Águas Lindas de Goiás



Fontes: Secretaria Especial de Cultura; SEDUH; IBGE; OpenStreetMap (OSM). Elaboração: Própria.

O processo de crescimento, adensamento e consolidação do espaço urbano que caracteriza o município pode ser melhor interpretado pelas especulações teóricas de Harvey (1980), que descrevem que as transformações da forma espacial das cidades provocam mudanças na renda dos indivíduos, na medida em que alteram a disponibilidade de recursos socialmente produzidos. Esse autor postula que a cidade pode ser percebida como um “[...] gigantesco sistema de recursos [...]” (1980, p. 55), cuja disponibilidade é diretamente dependente da sua acessibilidade e proximidade. Do mesmo modo, ao relacionar a definição de recurso com a ideia de consumo, expandindo a acepção usualmente baseada na produção,

Harvey busca examinar as desigualdades de renda e os efeitos da sua distribuição no espaço urbano. Trata-se, portanto, do reconhecimento de que “[...] as decisões locacionais [...] aumentam a disponibilidade espacial dos recursos [...]” (HARVEY, 1980, p. 56), influenciando o seu preço¹⁸⁶ e, portanto, condicionam implicitamente a renda real dos indivíduos.

Esse autor acrescenta ainda que o usufruto dos recursos depende de *avaliações tecnológicas e culturais*, que incluem as preferências individuais da população e as habilidades cognitivas necessárias à sua exploração (HARVEY, 1980). Nesse sentido, a histórica desigualdade brasileira mostra sua faceta mais cruel, pois além de viver sob condições radicalmente precárias, a maioria esquecida do país tem a sua capacidade de usufruir de recursos confiscada por uma carência de caráter estrutural. Ao retomar os elementos que caracterizam as desigualdades socioespaciais de Águas Lindas de Goiás, vemos com grande nitidez uma população marginalizada, em sua maioria negra, pobre e com baixa escolaridade, que não tem acesso a uma infraestrutura social minimamente desenvolvida e, portanto, torna-se altamente dependente dos recursos disponíveis no Distrito Federal. De maneira similar, os trechos de expansão urbana a oeste da área tradicional de Ceilândia (Pôr do Sol/Sol Nascente e mesmo a QNR 2) também vivenciam grande desigualdade socioespacial com relação às áreas mais centrais de Brasília.

Retornando às questões concernentes aos equipamentos que motivaram o presente estudo, reitera-se que o CEU de Águas Lindas de Goiás está localizado no bairro Parque da Barragem, cujo nome foi herdado do loteamento que iniciou o primeiro núcleo urbano da cidade. Contudo, apesar dessa relação com o núcleo inicial, a configuração atual desse bairro é geograficamente muito extensa e, em termos de sua estruturação urbana, assim como outras áreas do município, ainda está em pleno processo de adensamento e consolidação. Nesse sentido, o trecho do tecido urbano no qual o equipamento foi localizado ainda apresenta áreas não ocupadas, além de diversos lotes e loteamentos com obras iniciadas ou em andamento. De maneira geral, o tecido urbano do entorno do equipamento é majoritariamente formado por casas de baixo gabarito, alinhadas com a via pública ou organizadas em pequenos condomínios residenciais.¹⁸⁷ Além desse padrão largamente difundido em diversos trechos da

¹⁸⁶ Harvey indica que “Há, naturalmente, conexão entre o valor do solo e da moradia e o preço dos recursos, desde que mudanças neste último sejam hipoteticamente capitalizadas por mudanças nos primeiros” (1980, p.55).

¹⁸⁷ Cabe destacar que a implantação desse modelo de condomínio é crescente na periferia metropolitana e contribui para a baixa urbanidade.

cidade, é possível identificar alguns edifícios com maior gabarito já habitados ou ainda em construção.

Comparado com a QNR 2, em Ceilândia, o entorno do CEU do Parque da Barragem apresenta um maior grau de diversidade de usos, com a presença de unidades de comércio e serviços, como pequenas drogarias, mercadinhos e toda sorte de pequenos comércios e serviços em situação informal. Excetua-se a esse cenário razoavelmente repetitivo uma praça com uma igreja de maior porte, localizada a cerca de 800 m do CEU, e o Hospital Regional de Águas Lindas de Goiás, situado a cerca de 900 m de distância. Além desses equipamentos específicos, é possível identificar um pequeno número de escolas distribuídas ao longo do Parque da Barragem, sendo que uma delas está situada a de cerca de 300 m do CEU.

Figura 37: CEU Parque da Barragem/Águas Lindas de Goiás - Entorno



Fontes: INDE; IBGE; GoogleEarth. Elaboração: Própria.

Ao observar o espaço urbano desse bairro, é possível notar que mesmo as ruas asfaltadas apresentam uma infraestrutura visivelmente precária, com poucas bocas de lobo, rara arborização, inexistência de mobiliário urbano e praticamente nenhum espaço público apropriado. Os passeios peatonais, quando existentes, costumam ser estreitos, com

revestimento inapropriado e sem acessibilidade. Soma-se a isso, o fato de que uma parte considerável das vias ainda não foi devidamente asfaltada e, assim como as unidades habitacionais, muitas delas estão em obras. A Figura 37 expõe o contexto geral do bairro que, até certo ponto, se irradia por todo o município. Esse cenário pode ser sintetizado pela excessiva repetição tipológica, monotonia nos usos do espaço urbano e a presença de muitas áreas vazias.

Figura 38: Via não asfaltada localizada no entorno do CEU



Fonte: Matías Enrique Ocaranza Pacheco (2019).

O contexto acima descrito pode ser entendido como o reflexo material de um desastroso processo especulativo que busca tirar o maior proveito econômico possível do desenvolvimento urbano do município. Na prática, trata-se da compreensão, por parte dos especuladores, de que o crescimento urbano do entorno de um determinado lote melhora a sua localização (contexto locacional no qual está situado) que, conforme apontado por Harvey (1980), pode ser capitalizada para gerar mais valor ao futuro empreendimento. Em termos urbanísticos, esse processo consiste justamente em uma das principais forças motrizes da dispersão do tecido urbano, pois “obriga” a cidade a se expandir para resolver as demandas de

uso (habitação, comércio, equipamentos, etc.), enquanto algumas áreas mais centrais e, portanto, melhor infraestruturadas aguardam o melhor momento para maximizar os lucros de seus proprietários.

A lógica pela qual o processo de especulação das áreas urbanas se dá é um velho e conhecido problema (HARVEY, 1980; HOLSTON, 1993; SANTOS, 2005; VILLAÇA, 2017, dentre outros) que interfere drasticamente na forma e paisagem das cidades brasileiras e no processo de exclusão socioespacial que acompanha o seu desenvolvimento. Nesse caso, a especulação ganhou um agravante devido ao aquecimento do mercado da construção civil, em decorrência dos empreendimentos do PMCMV. Em âmbito local, na visita de campo realizada para reconhecimento do entorno do CEU, foi comum ouvir que as casas das imediações foram “financiadas direto na caixa”, como uma clara referência às modalidades do PMCMV que não são mediadas pelas prefeituras, mas tem seu financiamento diretamente vinculado a esse banco. O fato acima descrito se manifesta pela excessiva repetição tipológica, organizada espacialmente na forma de conjuntos de casas vizinhos entre si, comumente financiados por meio do PMCMV.

Figura 39: Vista de conjuntos habitacionais financiados pelo PMCMV



Fonte: Google Street View.

Destaca-se que os projetos padronizados das unidades habitacionais têm sido organizados em arranjos que reproduzem de maneira empobrecida a auto-segregação que pode ser identificada nos condomínios voltados às classes médias e altas. A Figura 37 e a Figura 39 revelam que essa forma de ocupação pode ser identificada por dois renques de casas intermediados por uma rua de acesso privada, perpendicular à via pública. Contudo, tendo em conta as condições precárias dos espaços públicos do Parque da Barragem e a ausência de

qualquer tipo de equipamento ou espaço de uso comum interno aos condomínios, é possível reconhecer que essa população adquire a casa própria, mas segue à margem de uma vida urbana que disponha de qualidades mínimas para o seu uso. Em última análise, a implantação sucessiva desse modelo de condomínio, ocupando fachadas de quarteirões inteiros (os quarteirões desse bairro chegam a ter cerca de 400m de comprimento), corrobora com a ausência da diversidade de uso e, portanto, com a baixa qualidade do espaço urbano do município.

Os condomínios residenciais exemplificados na imagem acima estão situados no mesmo quarteirão no qual o CEU foi implantado. No entanto, conforme é possível perceber na Figura 37, grande parte desse quarteirão ainda está desocupado e, assim como as demais áreas vazias do Parque da Barragem, tende a se transformar ao longo do tempo. A esse respeito, é importante destacar a existência de um pequeno edifício de apartamentos (térreo mais 3 andares) construído na frente do céu, que representa parte das transformações mais recentes desse tecido urbano. No entanto, diferentemente das mudanças de uso identificadas na QNR 2 de Ceilândia, esse exemplo de transformação na morfologia da cidade não pode ser associado a efeitos exclusivamente decorrentes da implantação do CEU, visto que os propósitos que levaram à construção de uma edificação desse porte se confundem com o próprio processo de ocupação e adensamento do bairro. Desse modo, é possível perceber que há indícios¹⁸⁸ de que a predominância de casas de baixo gabarito pode ser futuramente permeada por pequenos edifícios e, eventualmente, alterar a composição geral desse tecido urbano. Cabe esclarecer, nesse sentido, que essas formas de ocupação ainda embrionárias permitem apenas identificar indícios preliminares e tecer algumas ponderações iniciais sobre o futuro desenvolvimento do bairro, inibindo conclusões mais assertivas a respeito das eventuais transformações morfológicas que ele poderá experimentar.

¹⁸⁸ Tais indícios foram identificados a partir do uso do OpenStreetMaps, que apresenta um banco de imagens com variedade temporal, permitindo verificar a construção recente de edifícios no entorno do CEU.

Figura 40: Vistas das áreas vizinhas do CEU - laterais (esq.) e frontal e traseira (dir.)



Fontes: Matías Enrique Ocaranza Pacheco (canto superior direito); própria (demais fotos). Elaboração: Própria.

Conforme descrito ao longo da presente seção, o contexto urbano no qual o CEU de Águas Lindas de Goiás foi implantado é *sui generis*, pois o bairro Parque da Barragem ainda se encontra em pleno processo de adensamento. A presença marcante de inúmeros canteiros de obras, de uma série de construções ainda inacabadas, diversas ruas ainda sem calçamento para veículos ou pedestres e a carência de comércios e equipamentos públicos completam o dramático quadro dessa área periférica do Distrito Federal. Contudo, em outra medida, a imensa quantidade de áreas desocupadas é propícia para a instalação de uma rede de equipamentos e espaços públicos¹⁸⁹ que permitam qualificar esse ambiente urbano com a oferta de serviços à população e, assim, promover a diversificação de usos necessários ao seu funcionamento. Nesse sentido, é possível reconhecer que o CEU, assim como os demais equipamentos públicos existentes no bairro, tem grande potencial para apoiar e estimular a articulação comunitária local e, dessa forma, auxiliar no enfrentamento do quadro ora identificado.

¹⁸⁹ Faz-se necessário manifestar que além dos equipamentos e espaços públicos, diretamente relacionados ao interesse da presente pesquisa, as áreas vazias desse bairro e do município como um todo constituem uma importante oportunidade para aplicar os diversos instrumentos da política urbana, como as zonas especiais de interesse social (ZEIS), planos de uso e ocupação do solo que mitiguem os problemas oriundos da especulação imobiliária, dentre outros.

Por outro lado, faz-se necessário destacar que a escassez de equipamentos urbanos do Parque da Barragem limita a sua abrangência territorial e restringe drasticamente as possibilidades de integração entre as políticas públicas setoriais por eles representadas. Ressalta-se, ainda, que a busca pela superação da ineficácia de soluções setorialmente segmentadas foi preconizada por Araujo (2008)¹⁹⁰ e, nesse caso particular, remete à necessidade de orientar o desenvolvimento urbano a partir da integração das distintas políticas que incidem no território. Nessa perspectiva, as análises das três localidades examinadas ao longo da presente pesquisa têm evidenciado a ausência de planejamentos locais efetivamente integrados e capazes de produzir estratégias eficazes para reduzir as desigualdades socioespaciais ora identificadas. A seguir, no capítulo conclusivo, será possível articular os elementos que vêm sendo abordados nas análises específicas dos casos estudados para que se possa sintetizar algumas percepções sobre as condicionantes que incidem nos papéis e potencialidades desses equipamentos.

Figura 41: CEU de Águas Lindas de Goiás



Fonte: Matías Enrique Ocaranza Pacheco (2019)

¹⁹⁰ Ver Capítulo 1: Políticas públicas espaciais e equipamentos sociais urbanos uma aproximação necessária.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O programa Centros de Artes e Esportes Unificados (CEUs) é fruto de um longo processo de construção de equipamentos sociais urbanos no Brasil que, mesmo que constituído por experiências aparentemente independentes e descontínuas, podem ser compreendidas como etapas de acúmulo de conhecimento que tem sido transmitido ao longo de distintas gerações de políticas públicas. Em meio às definições técnicas e teóricas que embasaram a formulação desses programas, ainda pairam dúvidas importantes com relação aos efeitos práticos da sua implantação e sobre a sua capacidade de influenciar o contexto socioespacial no qual foram situados. Nesse sentido, na busca por compreender as condicionantes que incidem nos papéis e potencialidades do programa CEUs, a presente pesquisa percorreu um valioso universo teórico a fim de eleger ferramentas conceituais que permitiram examinar o leque de equipamentos precedentes e analisar a efetividade e eficácia da localização e implantação urbana dos CEUs de Ceilândia/DF (área tradicional e QNR 2 – Sol Nascente/Pôr do Sol) e Águas Lidas de Goiás/GO.

Tendo em conta as relações que se estabelecem entre os programas nacionais de produção de equipamentos urbanos e as especificidades da implantação e gestão de cada unidade construída, a presente investigação assumiu a hipótese de que há um conjunto de condicionantes ligados aos processos de urbanização e das comunidades do entorno dos CEUs que incidem nos seus papéis e potencialidades não obstante os objetivos do programa. De forma complementar à hipótese levantada, foram formuladas três questões para orientar o desenvolvimento do trabalho: 1) A implantação dos CEUs de Ceilândia e Águas Lindas de Goiás pode contribuir com a qualificação da gestão urbana dessas áreas e quais são os aspectos objetivos que permitem constatar ou refutar a existência de tais contribuições nas áreas analisadas? 2) Quais desafios e perspectivas os estudos de caso revelam sobre a tensão “local x central”, que se apresenta como dilema permanente no desenho das políticas públicas nacionais como o caso do programa CEUs? 3) As dinâmicas socioespaciais metropolitanas podem influenciar na atuação desses equipamentos urbanos e interferir no papel e potencialidades originalmente previstos? Nesses termos, estas considerações finais procuram retomar os principais elementos abordados ao longo da trajetória de pesquisa para consolidar uma síntese que permita verificar a validade da hipótese e discutir os resultados obtidos a partir da investigação orientada por essas questões norteadoras. A título de esclarecimento,

destaca-se que a ordem pela qual essas questões foram inicialmente enumeradas não será necessariamente obedecida no debate proposto nestas considerações finais.

Dentre os componentes teóricos que embasaram a presente pesquisa, cabe destacar o debate proposto por Milton Santos (2006) sobre a categoria *território usado*, bem como os desdobramentos do pensamento desse autor que foram sintetizados na noção de políticas públicas espaciais (BARBOSA; GOMES; STEINBERGER 2013). O estudo dessa categoria de análise serviu como uma espécie de *fio condutor teórico* para a presente pesquisa, pois criou a oportunidade de assimilar a ideia de que os equipamentos estudados constituem as próprias porções do território em que eles se encontram e, portanto, só podem ser plenamente compreendidos pelo discernimento de que, para as ciências sociais, sua dimensão física é indissociável de seu uso. Essa fundamentação teórica permitiu reconhecer ainda que o território, por excelência, congrega toda a atividade humana e, por conseguinte, incorpora todas as políticas públicas usualmente classificadas como *políticas setoriais*. Isso implica que qualquer programa ou ação, inclusive aqueles voltados para a solução de problemas marcadamente setoriais (saúde, emprego, economia, etc.), incidem no território e, portanto, guardam algum grau de territorialidade. Por conseguinte, a ênfase na atuação territorial demanda soluções integradas que permitam o rompimento com certa “[...] hegemonia da visão setorialista da Política Urbana [que] revela claramente uma leitura fragmentada do território, como se ele fosse dividido não em bairros urbanos, áreas rurais, etc., mas dividido em ‘setores’ do meio ambiente, do urbanismo, da saúde, etc” (SCHVARSBERG, 2011, p. 29).

A fim de apresentar os resultados alcançados a partir da assimilação desse ferramental teórico, faz-se necessário retomar alguns dos principais aspectos que foram levantados sobre a relação dos CEUs de Águas Lindas de Goiás, do setor tradicional de Ceilândia (QMN) e da QNR 2 - Pôr do Sol/Sol Nascente com o seus respectivos contextos urbanos. Inicialmente, urge reconhecer que apesar das especificidades de cada uma dessas localidades, existem diversas lógicas inerentes à produção do espaço urbano sob o sistema capitalista que se refletem nos distintos contextos analisados. Dentre elas, a presente pesquisa abordou mais enfaticamente os mecanismos de especulação da terra urbana e a consequente expansão polinucleada do tecido urbano, que caracterizou o processo de formação dessas áreas periféricas e produziu toda a sorte de precariedade que condiciona a vida dessa população. Nesse sentido, foi possível identificar que o processo histórico que conferiu o caráter disperso para a mancha urbana do DF se reproduziu no modo de ocupação e crescimento dos aglomerados urbanos externos a ele. Em consequência disso, os dados estatísticos que

refletem as características dos casos estudados evidenciam que, de maneira geral, essas áreas periféricas são economicamente dependentes da centralidade mais pujantes (referenciada nas áreas mais centrais de Brasília), formadas por uma população economicamente pobre, majoritariamente negra e socialmente alijada dos processos mais dinâmicos de reprodução do capital.

Em outra medida, cada uma dessas três áreas apresenta uma série de atributos próprios, que são decorrentes do processo de formação do tecido urbano e das suas dinâmicas socioespaciais específicas. Essa distinção, que particulariza os diversos trechos do tecido urbano da AMB, remete à ideia de divisão territorial do trabalho descrita por Steinberger, Gomes e Barbosa (2013) a partir da obra de Milton Santos. Segundo esses autores, trata-se de um processo que implica na especialização de parcelas do território, por meio do adensamento de sistemas técnicos, conferindo-lhes papéis específicos no processo de reprodução do capital¹⁹¹. Nesse sentido, a imagem de “[...] centrifugação dos assalariados” e a correspondente “[...] consagração das áreas centrais mais valorizadas e bem aquinhoadas de infraestrutura, bens, serviços e equipamentos [...]” utilizada por Schvarsberg (2010, p. 256) para descrever o modelo de polinucleação que caracteriza a expansão urbana do DF, retrata com grande nitidez o resultado socioespacial do referido processo de divisão territorial do trabalho apontado por Santos.

Ao se debruçar mais profundamente sobre esse processo, foi possível constatar que as áreas analisadas apresentam relações que denotam certo caráter de interdependência, pois mesmo que estejam situadas de forma esparsada no território¹⁹² e sejam dependentes do centro metropolitano, elas guardam uma série de vínculos de consumo entre si, que as particularizam. Cabe esclarecer, ainda, que essas relações têm grande correspondência com o processo de aproximação, mesmo que precário¹⁹³, entre áreas periféricas que são desprovidas dos bens e serviços necessários e suficientes para garantir padrões mínimos de qualidade para a vida urbana nessas localidades. Em outros termos, ao se defrontar com a ausência de bens e serviços educacionais, culturais e socioassistenciais, por exemplo, as populações de áreas mais

¹⁹¹ Ver maiores detalhes sobre o processo caracterizado como *divisão territorial do trabalho* no Capítulo 1: Políticas públicas espaciais e equipamentos sociais urbanos, uma aproximação necessária.

¹⁹² Excetua-se, nesse caso, a QNM e a QNR2, pois apesar de distantes entre si, ambas integram a RA de Ceilândia que se caracteriza por ser uma mancha urbana contínua.

¹⁹³ Esse processo refere-se à constatação de que o crescimento urbano dessas áreas vem gradativamente tornando-as mais próximas, pois a mancha urbana de Ceilândia (especialmente nas expansões do Sol Nascente, na própria QNR 2 e no Condomínio Agrícola Privê Lucena Roriz) tem se expandindo em direção ao aglomerado urbano de Águas Lindas de Goiás e vice versa. Maiores detalhes sobre esse possível processo de conurbação podem ser verificados no Capítulo 3: Circunscrevendo o problema de pesquisa.

carentes buscam acessá-los em porções melhor aparelhadas do território. Nesse caso específico, conforme demonstrado pela PMAD (CODEPLAN, 2019a)¹⁹⁴, a busca por bens e serviços que são insuficientemente ofertados em Águas Lindas de Goiás ocorre majoritariamente no DF e, em especial, nas RAs Plano Piloto, Taguatinga e Ceilândia.

Tratando ainda da diferenciação entre as áreas analisadas, cabe destacar que além do exemplo de Águas Lindas de Goiás, apontado pela PMAD, o grau de precariedade identificado na QNR 2 e, especialmente, no Pôr do Sol/Sol Nascente contrastam radicalmente com o estágio de consolidação do tecido urbano da área tradicional de Ceilândia. Conforme verificado ao longo da presente pesquisa, mesmo que periférica e carente sob diversos aspectos, essa última área é melhor servida de bens e serviços do que as demais áreas analisadas na Ceilândia. Apesar dessas especificidades, a incontestável condição de precariedade em que as três áreas se encontram reitera a necessidade, entre outras coisas, por equipamentos de consumo coletivo como os CEUs podem ser definidos¹⁹⁵ e justifica, em certa medida, a sua implantação nessas localidades. No entanto, o reconhecimento de que esses aglomerados urbanos periféricos apresentam relações de interdependência, conforme apontado anteriormente, estimula a elucubração sobre uma potencial rede de equipamentos urbanos pensada a partir de um recorte territorial mais abrangente, que permita consolidar processos de desenvolvimento territorial integrados. Ressalta-se, contudo, que essa especulação é particularmente delicada ao caso em tela, pois em termos político-administrativos tratam-se de áreas situadas em duas Unidades Federativas distintas (Distrito Federal e Estado de Goiás), dificultando os trabalhos técnicos e políticos necessários para a concretização de processos de planejamento territorial conjuntos.

As relações entre a escala local que envolve o entorno de cada equipamento e a escala metropolitana que envolve os três casos analisados permite retomar uma das questões norteadoras inicialmente formuladas para orientar a presente pesquisa: as dinâmicas socioespaciais metropolitanas podem influenciar na atuação desses equipamentos urbanos e interferir no papel e potencialidades originalmente previstos? A fim de responder a essa pergunta, reitera-se que as dinâmicas urbanas específicas de cada área analisada estão sujeitas a dinâmicas socioespaciais metropolitanas mais abrangentes, que são, em última análise, responsáveis pela condução do processo de divisão espacial do trabalho que incide

¹⁹⁴ Ver maiores sobre a PMAD (CODEPLAN, 2019a) no Capítulo 3: Circunscrevendo o problema de pesquisa.

¹⁹⁵ O debate sobre o possível enquadramento dos CEUs nessa categoria foi pormenorizado no Capítulo 1: Políticas públicas espaciais e equipamentos sociais urbanos, uma aproximação necessária.

diretamente na caracterização de cada localidade. Conforme descrito anteriormente¹⁹⁶, as áreas onde os casos analisados estão situados configuram o eixo de expansão oeste de Brasília (ANJOS, 2010) e integram a Área Metropolitana de Brasília (AMB). Nesse sentido, a pesquisa permitiu inferir que a especialização das áreas urbanas produzem demandas de consumo específicas, que tendem a orientar a atuação dos equipamentos urbanos e, ao mesmo tempo, podem limitá-la.

A fim de aproximar essas considerações aos contextos específicos dos três casos estudados, é possível verificar que o setor tradicional de Ceilândia, por exemplo, corresponde a um tecido urbano com certo grau de maturidade e o CEU analisado está relativamente próximo à Av. Hélio Prates, que é uma centralidade relevante, servida por uma grande variedade de comércios e serviços, que podem concorrer ou complementar as atividades ofertadas nesse equipamento¹⁹⁷. Por outro lado, o CEU da QNR 2 foi implantado em uma área afastada de centralidades urbanas, tornando-o um dos poucos espaços que ofertam serviços e promovem lazer nessa localidade. Conforme apontado anteriormente, essa precarização imputa certa dificuldade para que o equipamento possa consolidar uma rede de atendimento que seja capaz de responder às demandas da população. O contexto do CEU de Águas Lindas de Goiás, por sua vez, guarda semelhanças com a monofuncionalidade que pode ser identificada na QNR 2, mas o ritmo de crescimento urbano mais acelerado do bairro Parque da Barragem¹⁹⁸ pode reverter esse contexto em curto ou médio prazo. Tendo em conta os elementos assinalados acima, é possível compreender que as dinâmicas socioespaciais metropolitanas incidem na atuação dos CEUs e responder a pergunta formulada inicialmente de forma afirmativa. Entretanto, faz-se necessário ponderar que a manifestação dessas dinâmicas interfere de modo distinto no papel e potencialidade de cada equipamento analisado, conforme pontuado.

A perspectiva de consolidar uma infraestrutura social (COSTA e MORAES, 2010) de caráter interfederativo, abarcando o município de Águas Lindas de Goiás/GO, a RA de Ceilândia/DF e a recém-criada RA do Pôr do Sol/Sol Nascente, remete aos processos de

¹⁹⁶ Ver Capítulo 3: Circunscrevendo o problema de pesquisa.

¹⁹⁷ Conforme apontado ao longo da pesquisa, o CEU da QNM/Ceilândia está fechado para manutenção. Maiores detalhes podem ser verificados no Capítulo 3: Circunscrevendo o problema de pesquisa e no Anexo I: Sistematização de visita de campo aos CEUs de Ceilândia/DF e Águas Lindas de Goiás/GO.

¹⁹⁸ A manutenção de certo ritmo de crescimento urbano pôde ser identificada empiricamente pela presença de edificações verticalizadas implantadas em período recente. Maiores detalhes podem ser verificados no Capítulo 3: Circunscrevendo o problema de pesquisa.

planejamento territorial produzidos no âmbito do programa Territórios da Cidadania¹⁹⁹. Essa rica experiência possibilitou a convergência de ações multisetoriais voltadas ao desenvolvimento territorial em recortes espaciais prioritários. A estratégia adotada pelo programa pretendia superar a natureza setorial que originou as ações contempladas e, para isso, buscava aprofundar o caráter intersetorial dos planos de desenvolvimento territorial. Destaca-se, ainda, que o planejamento local promovido por esse último programa contou com amplo processo participativo para pactuar as demandas socioespaciais que deveriam ser especificamente contempladas em cada Território²⁰⁰. Nesse sentido, tomando os Territórios da Cidadania como base, é possível conjecturar que a implantação de uma infraestrutura social que busque apoiar processos de desenvolvimento territorial nas áreas periféricas internas e externas ao DF deve abranger toda a AMB, considerando os eixos de crescimento previamente indicados por Anjos (2010). Em suma, trata-se de uma perspectiva que deve apostar na convergência de ações como estratégia para gerar sinergia entre elas e, assim mitigar os problemas estruturais inicialmente apontados.

Retomando o debate que busca identificar as condicionantes locais que hipoteticamente incidem no papel e potencialidades previstos para os CEUs, faz-se necessário aprofundar a discussão sobre as limitações do programa e das unidades especificamente analisadas. O programa CEUs tem a particularidade de ter sido concebido pelo governo federal para ser implantado e gerido pelos governos municipais. Nesse sentido, as regras gerais do programa buscam consolidar diretrizes para abranger as mais de 300 unidades implantadas e em implantação, ao passo que delegam um alto grau de autonomia para a gestão local definir as estratégias específicas para a atuação de cada equipamento. Na prática, é possível reconhecer que ao apresentar o edital para a seleção dos municípios interessados em aderir ao programa, o Governo Federal oferece uma oportunidade para a gestão local incrementar a estrutura das suas áreas periféricas e os conjuntos habitacionais recentemente implantados²⁰¹. Contudo, conforme foi possível apreender dos casos analisados, a inexistência de linhas de ação minimamente estruturadas para apoiar a gestão municipal na condução e manutenção contínua dos equipamentos torna patente a dificuldade de sustentar grande parte dos objetivos inicialmente traçados para o programa.

¹⁹⁹ Ver Capítulo 1: Políticas públicas espaciais e equipamentos sociais urbanos, uma aproximação necessária.

²⁰⁰ Referimo-nos às áreas priorizadas pelo programa, que foram igualmente batizadas de Territórios da Cidadania. Maiores detalhes sobre esse programa estão disponíveis no Capítulo 1: Políticas públicas espaciais e equipamentos sociais urbanos, uma aproximação necessária.

²⁰¹ Ver maiores detalhes sobre os critérios de seleção do programa no Capítulo 2: Contextualizando o programa Centro de Artes e Esportes Unificados (CEUs).

Por outro lado, na perspectiva da gestão local, os casos estudados em Ceilândia e Águas Lindas de Goiás demonstram uma clara dificuldade na adaptação das diretrizes federais às circunstâncias locais. Um exemplo que evidencia essa constatação é a utilização indiscriminada dos projetos arquitetônicos modelo, sem que a sua implantação apresente todas as adaptações necessárias aos contextos urbanos específicos onde os equipamentos foram localizados. O CEU da QNM em Ceilândia, por exemplo, fica localizado em uma faixa de terra privilegiada²⁰², que ainda mantém uma baixa ocupação de equipamentos e espaços públicos qualificados, e pouco contribui para promover uma mudança mais profunda nesse quadro. O equipamento segue o modelo original disponibilizado pelo governo federal (modelo 7.000 m²), mas não tirou partido, por exemplo, dos eixos de passeios de pedestres internos ao lote para promover uma maior integração dessa grande área na qual foi implantado. Na prática, é possível afirmar que ele corrobora em grande medida com a baixa diversidade dessa grande área, pois suas quatro fachadas foram gradeadas e configuram certo isolamento do equipamento em uma faixa de terra ainda precariamente ocupada. Além das questões ora apontadas, vale destacar que esse CEU não está em funcionamento por conta de problemas de manutenção²⁰³.

O caso da QNR 2, em Ceilândia, também é bastante emblemático. O terreno está localizado entre a QNR 2 e o trecho norte do Sol Nascente, mas o projeto implantado tira pouco proveito desse contexto, pois esse equipamento também foi gradeado e sua única entrada está voltada para a QNR 2, dificultado o acesso dos moradores do Sol Nascente. Em suma, é possível constatar que a implantação do projeto arquitetônico baseado no modelo de 3.000 m² sem uma adaptação às necessidades e oportunidades locais prejudica em muito o potencial originalmente previsto para o equipamento. A título de comparação, o CEU de Águas Lindas de Goiás (baseado no modelo de 3.000 m²) foi implantado em um lote de esquina e não foi gradeado, facilitando sua visibilidade e acesso. Diferentemente dos outros equipamentos estudados, esse CEU foi implantado em uma área topograficamente acidentada, que exigiu uma considerável adequação no perfil do terreno. Contudo, a sua adaptação garantiu pouca variedade de níveis dentro do lote do equipamento, sanados com a presença de

²⁰² Essa faixa constava no projeto de original de Ceilândia e foi destacada para a implantação de uma infraestrutura social capaz de prover serviços necessários à população expulsa das cercanias do Plano Piloto. Maiores detalhes foram abordados no Capítulo 3: Circunscrevendo o problema de pesquisa.

²⁰³ A visita só pode ser realizada por fora do equipamento e nas suas imediações. Maiores detalhes pode ser consultados no Anexo 1: Sistematização de visita de campo aos CEUs de Ceilândia/DF e Águas Lindas de Goiás/GO.

alguns taludes e pequenos trechos de escada nas áreas livres do projeto, além de uma escadaria mais extensa que dá acesso ao terreno dos fundos.

A partir desse breve panorama, é necessário reconhecer os méritos dos projetos arquitetônicos produzidos pelo governo federal, que privilegiam espaços abertos, garantem a independência das edificações e permitem acesso pelas quatro fachadas do terreno. Contudo, conforme tratado ao longo da dissertação, a falta de elementos que promovam a proteção das fachadas e o sombreamento das áreas abertas do projeto prejudica a sua adaptação à diversidade bioclimática brasileira. Nos casos em tela, considerando o clima do Centro-Oeste, cabe enfatizar que o forte período de seca (entre maio e setembro) requereria mais áreas sombreadas. A necessidade de utilizar terrenos amplos e relativamente planos é outro fator que chamou a atenção no levantamento de campo. Os três casos observados demonstram que a busca por terrenos com essas características exigiram situações bastante particulares, envolvendo áreas de baixa densidade urbana e, no caso de Águas Lindas de Goiás, a adequação topográfica do lote. Em resumo, a pesquisa demonstra que o uso de projetos arquitetônicos modelo no programa CEUs tem sido relevante, mas demanda maior variedade tipológica, por parte do governo federal, e um trabalho mais cuidadoso, por parte dos governos locais, no reconhecimento e adaptação às necessidades urbanas específicas de cada contexto.

Outro elemento que vale ser destacado é a forma como o modelo de participação social, estabelecido pelo governo federal, foi assimilado na gestão dos equipamentos analisados²⁰⁴. O caso do CEU da QNM/Ceilândia não trouxe informações muito relevantes para a análise, pois estava fechado para manutenção. Contudo, foi possível identificar que o grupo gestor foi instituído de forma paritária, com cinco membros do poder público e outros cinco da sociedade civil, sendo dois representantes da comunidade e três representantes de entidades da sociedade civil organizada²⁰⁵. O caso da QNR 2/Ceilândia também seguiu as diretrizes mínimas do programa e instituiu o seu grupo gestor de forma paritária, garantindo dois representantes da comunidade e três da sociedade civil organizada. Durante a visita de campo, foi possível entrevistar o Sr. Joel, que é membro do grupo gestor, conhece o histórico da ocupação da QNR 2 e pôde contar um pouco sobre o funcionamento do CEU e da sua

²⁰⁴ Maiores detalhes sobre o modelo de gestão e os instrumentos que apoiam a sua implantação podem ser conferidos no Capítulo 2: Contextualizando o programa Centro de Artes e Esportes Unificados (CEUs).

²⁰⁵ As informações foram obtidas na base disponibilizada pela Secretaria de Infraestrutura da Secretaria Especial de Cultura, atualizada em julho de 2019, e junto ao governo do DF. Maiores detalhes podem ser verificados em: <<http://www.sejus.df.gov.br/ceus-das-artes-de-ceilandia-realizam-eleicoes-complementares-para-composicao-do-grupo-gestor/>>. Acessado em julho de 2020.

gestão. Segundo esse interlocutor, o grupo gestor tem representado bem a comunidade nas questões concernentes ao funcionamento do equipamento. Contudo, ao longo da entrevista, ficou claro que o grupo não se reunia frequentemente e enfrenta certa dificuldade para pautar a gestão do equipamento. Dentre os elementos que sugerem esse diagnóstico, é possível destacar uma série de atividades demandadas pelo grupo gestor que não foram inseridas na programação do equipamento, como cursos profissionalizantes e de edição de conteúdo audiovisual.

Ao justificar o motivo pelo qual o grupo gestor não havia conseguindo legitimar essas pautas, o Sr. Joel argumentou que a falta de recursos financeiros necessários à realização de diversas atividades no CEU seria o principal entrave. Apesar da usual correlação entre as limitações impostas pelos escassos recursos dos orçamentos dos governos locais e os problemas na oferta de serviços públicos, os elementos apresentados pelo entrevistado suscitam uma série de questionamentos sobre a efetividade do modelo proposto pelo programa. Nesse sentido, as dificuldades relatadas permitiram identificar certa separação entre a coordenação do CEU, responsável pela gestão do equipamento, e o corpo mais central do governo distrital, com maior autonomia sobre o direcionamento dos recursos públicos. Portanto, cabe questionar em que medida os problemas enfrentados na programação, por exemplo, podem ser superados apenas a partir de estratégias internas à gestão do equipamento.

No caso do CEU de Águas Lindas de Goiás, o grupo gestor foi instituído com 20 membros da sociedade civil, sendo 10 representantes da comunidade e 10 da sociedade civil organizada. Essa organização supera o mínimo exigido e garante a composição tripartite, recomendada pelo programa. Dentre esses membros, o Sr. Adriano Pontes, conhecido como Xexeu, tem desenvolvido atividades de ginástica rítmica e esportivas, especialmente relativas ao futebol, com apoio de voluntários²⁰⁶. Esse protagonismo pôde ser verificado na visita a campo, onde presenciamos alguns jogos de campeonato de futebol infantil que estava sendo realizado no CEU. Por outro lado, faz-se necessário destacar que o diálogo realizado junto às funcionárias do CRAS evidenciou certa desconexão entre o funcionamento dessa unidade e as demais atividades ofertadas pelo equipamento. Além de respostas genéricas sobre as atividades do CEU, essas funcionárias (incluindo a coordenadora do CRAS) pouco conseguiram descrever a programação do equipamento ou mesmo sobre a composição do grupo gestor. Tendo em conta que as diretrizes formuladas pelo governo federal implicam na

²⁰⁶ Informações obtidas em: <<http://www.jornalaguaslindas.com.br/2017/07/praca-do-centro-de-esportes-unificados.html?m=0>>. Acessado em: julho de 2020 e confirmadas na visita a campo.

necessária participação de uma representação do CRAS no grupo gestor do CEU, é possível reconhecer certa fragilidade na aplicação do modelo originalmente previsto.

De maneira geral, os casos analisados demonstram que a institucionalização do grupo gestor, conforme previsto no modelo federal, não implica, necessariamente, em uma boa gestão do equipamento. A eficácia do trabalho que pôde ser verificada no CEU de Águas Lindas de Goiás, por exemplo, está mais relacionada, aparentemente, ao papel individual de um membro do que necessariamente do grupo como um todo. Em outra medida, as dificuldades descritas pelo Sr. Joel no CEU de Ceilândia padecem, segundo seu próprio relato, de elementos externos à competência do grupo gestor. Ressalta-se que as questões levantadas motivam a realização de novas pesquisas que busquem investigar especificamente essa temática, que envolve o estudo pormenorizado da aplicação desse modelo de gestão, o grau de representatividade da comunidade nesse grupo e a efetividade de suas deliberações frente às decisões concretas da gestão desses equipamentos. Tendo em conta que esse estímulo de pesquisa foge ao escopo da presente dissertação, pois envolve outros campos de conhecimento, como a ciência política e a própria administração pública, restringimo-nos apenas a reconhecer que as variadas formas de aplicação do modelo que foram identificadas acima devem ser assumidas como condicionantes que incidem nos papéis e potencialidades desses equipamentos.

As dificuldades na adaptação do projeto arquitetônico e do modelo de gestão concebidos pelo programa ajudam a recuperar a questão norteadora sobre a efetividade dos CEUs, que indagava se: a implantação dos CEUs de Ceilândia e Águas Lindas de Goiás pode contribuir com a qualificação da gestão urbana dessas áreas e quais são os aspectos objetivos que permitem constatar ou refutar a existência de tais contribuições nas áreas analisadas? A respeito dessa provocação inicial, o levantamento empírico realizado evidenciou que a implantação desses equipamentos tem potencial de transformar o espaço urbano do seu entorno imediato e, conseqüentemente, qualificar a vida da população que reside nesses contextos. Além do autoevidente papel de mitigar justamente a escassez de serviços socioassistências, culturais e esportivos que o CEU oferta, os exemplos de mudanças de usos de lotes no entorno de equipamentos sociais urbanos na QNR 2/Ceilândia²⁰⁷ demonstram nitidamente alguns impactos advindos da sua implantação. Ressalta-se que além dessas

²⁰⁷ Os exemplos citados tratam da mudança de uso residencial para uso comercial (abertura de um pequeno restaurante) na frente do CEU e de outra mudança de mesma natureza (abertura de um mercado local e uma sorveteria) na frente da Escola Classe 65. Maiores detalhes sobre esses exemplos podem ser verificados no Capítulo 3: Circunscrevendo o problema de pesquisa.

transformações inicialmente detectadas, os CEUs tem o potencial de motivar outras alterações comuns à implantação desse tipo de equipamento, como a mudança no fluxo de automóveis e pedestres, ou ainda, no direcionamento de demandas inerentes ao próprio espaço urbano como linhas de transporte público, ciclovias e outros elementos que poderiam ter sido planejados em conjunto com a sua implantação.

Apesar dessas potenciais transformações, faz-se necessário enfatizar que a análise dos contextos urbanos estudados demonstrou limitações estruturais à atuação isolada desse equipamento frente aos graves problemas socioespaciais constatados. Essa restrição ocorre, em primeiro lugar, porque toda e qualquer política de produção de equipamentos urbanos será drasticamente limitada se não demonstrar capacidade de articular e integrar um conjunto de ações de planejamento e gestão territorial. Dentre as experiências que foram capazes de produzir resultados nesse sentido, destaca-se, mais uma vez, o programa Territórios da Cidadania que, ao integrar esforços e políticas, conseguiu gerar um efeito de sinergia entre suas ações que lhe permitiu direcionar os usos do território. Outro elemento que comprovou limitar a capacidade de atuação dos CEUs é a ausência de um desenho para a gestão interfederativa do programa que busque apoiar de forma perene o funcionamento dos equipamentos e permita mitigar, ao menos em parte, a enorme concentração política e fiscal que marca o Estado brasileiro. De outro modo, a falta de aportes financeiros sistemáticos e continuados pela esfera federal para a gestão dos equipamentos implica que a manutenção predial, as atividades ofertadas e suas respectivas folhas de pagamento sejam regularmente sacrificadas devido ao alto impacto que elas conferem aos modestos orçamentos públicos municipais.

Os entraves entre as distintas escalas que incidem na gestão do programa motivaram a formulação da questão norteadora sobre: quais desafios e perspectivas os estudos de caso revelam sobre a tensão “local x central”, que se apresenta como dilema permanente no desenho das políticas públicas nacionais como o caso do programa CEUs? Compete destacar, inicialmente, que a tensão indicada na pergunta perpassa praticamente todos os elementos relativos à implantação, operação e custeio do programa e torna-se ainda mais acentuada após a inauguração de cada unidade. Portanto, faz-se necessário frisar que o debate sobre as responsabilidades pela gestão e financiamento dos CEUs consubstancia grandes desafios ao programa e, ao mesmo tempo, podem apontar possíveis perspectivas para o seu avanço. Esse entendimento parte da compreensão de que as políticas públicas podem ser assimiladas como etapas de amadurecimento da própria ação estatal, que se refletem nas estratégias adotadas,

nos processos de pactuação política inerentes à sua realização e na confecção de tecnologias sociais²⁰⁸ que viabilizam a sua implantação. Nesse sentido, é possível inferir que a tensão “local X central” acompanhou o próprio processo de amadurecimento das políticas públicas brasileiras, que teve como marco a legitimação dos sistemas nacionais pela Constituição de 1988²⁰⁹.

A fim de aproximar os estudos de caso analisados ao questionamento inicialmente formulado, faz-se necessário retomar alguns dos elementos sistematizados nos capítulos anteriores e recolher as informações que permitam apresentar os desafios e perspectivas que podem ser verificados na tensão que se dá entre as idiosincrasias locais e a gestão central desse programa. O debate apresentado sobre a versatilidade dos modelos arquitetônicos propostos, incluindo as limitações observadas na implantação dos CEUs de Águas Lindas de Goiás e em Ceilândia, deve ser compreendido como um primeiro conjunto de possibilidades ofertadas pelas determinações gerais do programa que foram, em grande medida, subaproveitadas nas experiências concretas analisadas. Em outra perspectiva, a dificuldade de garantir continuidade de atividades mais complexas no CEU da QNR 2²¹⁰ e diversidade em sua programação²¹¹ indica uma importante limitação da gestão local corresponder às expectativas previstas pela esfera federal que formulou o programa e pela própria comunidade que foi beneficiada pelo equipamento. O caso do CEU de Águas Lindas de Goiás também demonstrou discrepâncias entre o projeto idealmente concebido no governo federal e as atividades que se desenvolvem nas práticas de uso do equipamento. Além da inexistência de computadores no telecentro e dos problemas de manutenção que inviabilizaram o uso recente do cine-teatro, foi possível identificar certa desconexão entre as atividades promovidas pelo CRAS e as demais áreas do CEU²¹², limitando a ideia de centro de integração de políticas

²⁰⁸ O termo tecnologia social tem sido empregado para designar produtos, métodos e técnicas criados para enfrentar problemas sociais por meio de soluções de baixo custo, com fácil aplicabilidade ou reproduzíveis e possam ser apropriadas pelas populações beneficiadas. Maiores detalhes podem ser vistos em: <<http://itsbrasil.org.br/conheca/tecnologia-social/>>. Acessado em: julho de 2020.

²⁰⁹ Maiores detalhes sobre o papel dos sistemas nacionais na consolidação das políticas públicas brasileiras foram inicialmente explorados no Capítulo 1: Políticas públicas espaciais e equipamentos sociais urbanos, uma aproximação necessária e retomados no Capítulo 2: Contextualizando o programa Centro de Artes e Esportes Unificados (CEUs).

²¹⁰ Segundo o Sr. Joel, membro do Grupo Gestor entrevistado na visita a campo, a comunidade pleiteou um curso de capacitação em técnicas de audiovisual, que foi promovido por meio de emenda parlamentar e não teve continuidade.

²¹¹ Durante a visita a campo foi possível constatar que o telecentro não conta com internet, o CRAS não foi instalado no CEU e, segundo relato de entrevistas, ficou patente que as atividades são concentradas no uso da quadra poliesportiva. Em meio à baixa diversidade da programação desse equipamento, o Sr. Joel, entrevistado na visita de campo, questionou a inexistência de atividades voltadas ao ensino profissionalizante.

²¹² Maiores detalhes sobre a relação entre o CEU e o CRAS podem ser verificados no Anexo 1: Sistematização de visita de campo aos CEUs de Ceilândia/DF e Águas Lindas de Goiás/GO.

setoriais e suas atividades específicas, conforme proposto na formulação original do programa.

O estudo da integração dos três casos analisados ao ambiente urbano evidenciou grande descompasso com os demais processos e instrumentos de planejamento das cidades. Conforme indicado anteriormente, os equipamentos sociais urbanos são ferramentas fundamentais para qualificar e valorizar simbólica e materialmente o espaço urbano, mas, atuando isoladamente, eles têm sua capacidade bastante comprometida. Nesse sentido, é possível inferir que a inserção qualificada desse equipamento em processos de planejamento participativo, como é o caso do Plano de Desenvolvimento Local (PDL), poderia ser um importante avanço na condução da política urbana. Vale destacar que tais Planos foram previstos no Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT), vigente desde 2012, mas nunca foram desenvolvidos, configurando uma lacuna significativa no processo de planejamento territorial e urbano do DF. Ressalta-se, ainda, que a associação dos equipamentos aos processos de planejamento local implica na sua compreensão enquanto equipamentos de consumo coletivo, conforme indicado por Preteceille (1990), e enquanto um espaço capaz de mobilizar a comunidade local e apoiar nos processos de apropriação social, conforme preconizado por Dardot e Laval (2015). Nesses termos, o CEU poderia facilitar a participação social na definição dos desígnios do espaço urbano do seu entorno e, por outro lado, corresponder às demandas de consumo necessárias aos processos de reprodução social da população ali atendida. Trata-se, portanto, da necessidade de superar a mera indicação desse tipo de equipamento em mapas de diagnóstico e prognóstico do espaço urbano para incorporá-lo como um agente capaz de apoiar processos contínuos de planejamento e acompanhar a sua execução por meio de estímulos à participação e ao controle social.

Essas considerações sobre a inserção dos equipamentos em processos de planejamento local remetem ao debate sobre os movimentos de aproximação ao território estabelecido a partir das ideias de Araujo (2008)²¹³. Ao longo da pesquisa foi questionado se a incorporação da metodologia de *mapeamento sociocultural*²¹⁴, produzida no âmbito do programa CEUs, poderia aproximá-lo de sua natureza territorial e, desse modo, transitar seu enquadramento na categorização proposta por essa autora. Acrescentou-se, ainda, que a dimensão territorial transpareceu em outros instrumentos que foram agregados ao programa, como as cartilhas e

²¹³ Esse debate foi apresentado no Capítulo 1: Políticas públicas espaciais e equipamentos sociais urbanos, uma aproximação necessária e retomado na análise geral do programa, contida no Capítulo 2: Contextualizando o programa Centro de Artes e Esportes Unificados (CEUs).

²¹⁴ Ver Capítulo 2: Contextualizando o programa Centro de Artes e Esportes Unificados (CEUs).

oficinas de capacitação promovidas a partir de 2014 e mesmo nos modelos de regimento e estatuto. Em um primeiro momento, os postulados teóricos acolhidos para apoiar a definição daquilo que podemos entender por dimensão espacial das políticas públicas (SANTOS, 2006, STEIBERGER; GOMES; BASBOSA, 2013, ARAUJO, 2008, dentre outros) permitem compreender que as estratégias de integração entre políticas setoriais no território, ou mesmo as formas de articulação entre atores locais, integram a chamada intersectorialidade, que é inerente às políticas públicas espaciais. Contudo, à luz da discussão sobre a integração dos equipamentos com os processos de planejamento local abordada acima, evidencia-se que, mesmo que ocorra por etapas, a aproximação ao território demanda uma assimilação desses equipamentos por processos de planejamento ou ação externos a ele. Em suma, a partir da realização da pesquisa foi possível depreender que a intersectorialidade inerente ao aprofundamento da dimensão territorial dos equipamentos urbanos implica não apenas no acolhimento de outras políticas setoriais, mas também na sua recepção por essas políticas. Desse modo, torna-se patente que os instrumentos agregados ao programa CEU corroboram com o aprofundamento de sua dimensão territorial, mas esse objetivo será, necessariamente, limitado às estratégias locais de gestão do território.

Após essas considerações gerais sobre o percurso e os achados mais proeminentes da pesquisa, cabe retomar a hipótese inicialmente formulada para avaliar sua validade. Os termos utilizados na enunciação foram: há um conjunto de condicionantes ligados aos processos de urbanização e das comunidades do entorno dos CEUs que incidem nos seus papéis e potencialidades não obstante os objetivos do programa. De maneira resumida, faz-se necessário destacar que as condicionantes do processo de urbanização das áreas estudadas, os contextos específicos de implantação de cada CEU, as formas de uso desses equipamentos e os impactos decorrentes que foram identificados no ambiente urbano apresentam uma série particularidades que permitem confirmar, preliminarmente, a hipótese inicialmente aventada. Contudo, conforme debatido ao longo do trabalho, existem algumas diretrizes e pressupostos que constam nas definições originais do programa que podem ser observados nos três casos analisados. Essa percepção permite reconsiderar a afirmação anterior sobre a hipótese adotada na pesquisa e aprofundar o debate sobre as condicionantes que incidem nos papéis e potencialidades dos CEUs analisados.

Dentre os elementos previstos no escopo geral do programa que foram acolhidos pelos casos observados, é possível destacar a aplicação integral do modelo arquitetônico²¹⁵ e a vocação do CEU atuar como um espaço de uso público, devido à disposição dos edifícios em torno da praça central do projeto²¹⁶. De maneira geral, esses elementos garantem certa uniformidade aos equipamentos, pois além da coesão imputada pelo projeto arquitetônico comum, a configuração do seu uso enquanto espaço público também confere um caráter simbólico que permite reconhecer a unidade do programa. Essas elucubrações implicam no reconhecimento de que um programa de produção de equipamentos urbanos que se pretende nacional deve dispor de elementos que permitam reconhecer que as suas unidades fazem parte de um conjunto único e, ao mesmo tempo, prezar pela necessária autonomia de adaptação às especificidades locais de cada uma delas. Nesse sentido, cabe registrar que as condicionantes que incidem nos papéis e potencialidades dos equipamentos devem garantir, idealmente, o seu ajuste às necessidades do ambiente urbano local e da comunidade beneficiada. Portanto, apesar da pesquisa ter revelado uma série de adaptações dos equipamentos analisados às idiossincrasias locais, o cenário descrito também implica em restrições orçamentárias e gerenciais que conferem condicionantes que limitam significativamente as potencialidades originalmente previstas pelo programa. Nesses termos, é possível retomar a provocação contida na hipótese da pesquisa e afirmar que as condicionantes que incidem nos papéis e potencialidades dos equipamentos implicaram tanto na sua adequação às demandas e necessidades locais como em limitações à sua forma de atuação.

Faz-se necessário registrar que, originalmente, o planejamento desse percurso de pesquisa previa uma etapa de levantamento da realidade empírica desses CEUs, a ser realizada por meio de visitas de aproximação aos equipamentos e seu entorno imediato, bem como de entrevistas junto a funcionários, usuários e moradores das adjacências. Ainda no mês de julho de 2019, antecedendo o período de qualificação da presente pesquisa, foi possível realizar uma visita aos três equipamentos selecionados, experimentando o movimento de observação e percepção desses distintos contextos urbanos como procedimento metodológico de campo para posterior registro e análise. Contudo, devido à conjuntura imposta pela pandemia de COVID-19, as demais visitas programadas a campo ficaram comprometidas. Portanto, o planejamento inicial teve que ser repensado e optou-se por explorar com maior

²¹⁵ Conforme descrito anteriormente, a aplicação dos projetos modelo contou apenas com algumas adequações à topografia.

²¹⁶ O único equipamento estudado que não foi possível verificar a ocorrência desse tipo de uso foi o CEU da QNM, em Ceilândia, que estava fechado para manutenção.

ênfase o contexto urbano de cada CEU, incluindo o debate sobre os seus respectivos processos de crescimento e transformação, além da problematização dos condicionamentos destes contextos urbanos incidindo sobre as práticas de uso e apropriação dos equipamentos. Metodologicamente, além da sistematização da visita de julho de 2019, a pesquisa contou com análises de dados secundários, oriundos de pesquisas quantitativas realizadas no DF e em Águas Lindas de Goiás, pesquisas acadêmicas e outras publicações sobre esse recorte territorial. Avaliamos que tais procedimentos, mesmo reconhecendo suas limitações, foram capazes de oferecer elementos empíricos substantivos para a elaboração de análises a respeito da implantação desses equipamentos e abordar questões que permitiram debater os resultados concretos do programa à luz do marco teórico inicialmente consolidado.

Cabe registrar, por fim, que ao longo do percurso realizado na presente dissertação, revelaram-se alguns temas que nos pareceram convidativos como possíveis desdobramentos para futuras pesquisas e para aqueles que tenham porventura interesse no debate sobre os equipamentos sociais urbanos e seu papel nos processos de desenvolvimento urbano de áreas periféricas. Ressalta-se que o aprofundamento da análise sobre as questões concernentes ao processo de desenvolvimento urbano da AMB gerou grande interesse durante a produção do presente trabalho, motivo pelo qual ganhou grande relevância nesta compilação de possíveis temas de pesquisa que se enuncia. Dentre os temas e questionamentos suscitados, vale destacar o impacto no crescimento urbano de um modelo de condomínio residencial que foi fortemente impulsionado pelo PMCMV e, a despeito desse programa, tem se estabelecido como padrão voltado ao consumo de um público de renda variada. Trata-se de uma referência de produção habitacional bastante empobrecida, pois além das limitações que podem ser identificadas nos projetos arquitetônicos e técnicas construtivas das residências, não oferta, em sua maioria, qualquer tipo de serviço ou atividade ao seu morador, a não ser a própria unidade habitacional. Como efeito agravante, esse protótipo tem se generalizado de tal maneira nas periferias da AMB, que vem radicalizando a segregação dentro do espaço urbano e passa a produzir paisagens com uma condição de monotonia avassaladora. A presença massiva desse modelo de loteamento e ocupação do solo reforça a condição de miserabilidade do ambiente urbano, especialmente porque conduz a expansão desses contextos periféricos, cujas infraestruturas urbanas, serviços urbanos e infraestruturas sociais são extremamente precários.

Outro tema importante que surgiu ao longo do processo de pesquisa é o debate sobre os eixos de crescimento urbano da AMB. Conforme apontado na pesquisa, esse crescimento

se manifesta em todas as direções do entorno do DF e transcende o seu limite administrativo, abarcando justamente as cidades do chamado entorno de Brasília. Esse tema vem sendo objeto de diversas pesquisas técnicas e acadêmicas, conforme citado ao longo desta dissertação. Contudo, enfatizamos a possibilidade de estabelecer um recorte analítico que incorpore uma escala intermediária, entre a escala metropolitana e a escala distrital, ou um determinado município, abordando um dos eixos de crescimento urbano para explorá-lo a partir de seus aspectos urbanísticos, econômicos, demográficos etc. Em relação às questões concernentes à gestão do equipamento, conforme indicado anteriormente, a presente pesquisa suscitou um tema de estudo que versa sobre as dinâmicas político-administrativas internas aos governos locais. Trata-se da necessidade de aprofundar a análise sobre o grau de autonomia da coordenação dos equipamentos e a concentração de poder nas áreas centrais desses governos. O tema implica no debate sobre a prioridade dos gastos públicos, bem como no controle social desses processos de decisão.

O último tema se refere a um debate econômico-espacial sobre os possíveis desdobramentos do atual contexto de crise econômica e sanitária, proveniente da pandemia do novo coronavírus (COVID-19) na AMB. Essa possibilidade de pesquisa está relacionada à percepção de que o processo de urbanização incompleto da periferia metropolitana de Brasília produziu grande precariedade nas condições de vida e moradia da população, ao passo em que a análise do déficit habitacional, especialmente das condições sanitárias dessas moradias, ganhou grande centralidade frente à atual conjuntura imposta pela pandemia. Vale ressaltar que, associados à precariedade das unidades habitacionais e do espaço urbano, os dados que retratam o chamado *ônus excessivo com aluguel*²¹⁷ revelam a sujeição de uma parte significativa da população (61,27% do déficit habitacional do DF é oriundo do ônus excessivo com aluguel²¹⁸) ao cenário de crise econômica aguda que a atual conjuntura aponta. Nesse sentido, compete registrar que o enfrentamento do quadro que se deflagra exigirá grande esforço de diversos campos de conhecimento e, em especial, das análises socioespaciais que se tornam cada vez mais prementes.

²¹⁷ Esse indicador compõe os dados do déficit habitacional por meio do retrato da quantidade de famílias que comprometem mais 30% da renda familiar com o pagamento de aluguel.

²¹⁸ Dados obtidos na nota A pandemia de coronavírus e as desigualdades socioespaciais no DF. Disponível em <<http://www.iabdf.org.br/noticias/a-pandemia-de-coronavirus-e-as-desigualdades-socioespaciais-no-df>>. Acesso em: julho de 2020.

BIBLIOGRAFIA

AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (org.). **Minha casa...e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. 428 p. Disponível em: <https://www.ufmg.br/online/arquivos/anexos/livro%20PDF.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2018.

ANJOS, Rafael Sanzio Araújo dos. Monitoramento do crescimento e vetores de expansão urbana de Brasília. In: PAVIANI, Aldo et al. **Brasília 50 anos: da capital a metrópole**. Brasília, DF: Editora UnB, 2010. p. 369-396.

ARAUJO, Tânia Bacelar de. Palestra magna: Política Pública, Participação Social, Desenvolvimento Sustentável e Territórios. In: MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (org.). **Articulação de Políticas Públicas e Atores Sociais**. Brasília: IICA, 2008. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.8.).

AVRITZER, Leonardo; FILGUEIRAS, Fernando. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. Brasília, DF: CEPAL. Escritório no Brasil/IPEA, 2011. 40 p (Textos para Discussão CEPAL - IPEA, 32). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs_Ipea_Cepal/tdcepal_032.pdf. Acesso em: 28 jul. 2020.

BARBO, Lenora de Castro. **Preexistência de Brasília: reconstruir o território para construir a memória**. 2010. 384 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2010. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/8547>. Acesso em: 10 jun. 2019.

BERNARDES, Lysia. Política urbana: uma análise da experiência brasileira. In: _____. **Análise e Conjuntura**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, jan/abr. 1986. v. 1, n.1, p. 83-119.

BORBA, Sheila Villanova. **A produção de equipamentos urbanos como alternativa de política social – O Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos**. Ensaios FEE. Porto Alegre, 1991. p.403-421. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/view/1455/1819>. Acesso em: 15 jun. 2019.

BRASIL. **Reflexões sobre o conceito, os desafios e as potencialidades do PAC da Cultura**. Brasília: Diretoria de Infraestrutura/Ministério da Cultura, 2015. Disponível em: http://estacao.cultura.gov.br/wpcontent/uploads/sites/28/2017/12/Reflexoes_PAC_da_Cultura_2014_texto_completo.pdf. Acesso em: 24 set. 2019.

_____. **Modelo de Regimento Interno do Centro de Artes e Esportes Unificados - CEU**. Brasília: Secretaria de Infraestrutura Cultural/Ministério da Cultura, 2014a. Disponível em: http://estacao.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/28/2018/04/Anexo_I_Modelo_de_Regimento_Interno_do_CEU.pdf. Acesso em 24 set. 2019.

_____. **Modelo de Estatuto do grupo Gestor dos Centros de Artes e Esportes Unificados - CEUs**. Brasília: Secretaria de Infraestrutura Cultural/Ministério da Cultura, 2014b.

Disponível em: http://estacao.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/28/2018/04/Anexo_II_Modelo_de_Estatuto_de_Grupo_Gestor.pdf. Acesso em set. 2019.

_____. **Mapeamento sociocultural dos territórios de vivência dos Centros de Artes e Esporte Unificados – CEUs Metodologia 2014**. Brasília: Diretoria de Infraestrutura Cultural/Ministério da Cultura, 2014c. Disponível em: http://estacao.cultura.gov.br/wpcontent/uploads/sites/28/2017/12/Mapeamento_TV_s_Metodologia.pdf. Acesso em: 24 set. 2019.

_____. **Gestão Social do Programa Territórios da Cidadania**: Guia de orientação para a atuação territorial. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2014d.

_____. Ministério da Cultura. **Portaria nº 49, de 18 de maio de 2011**. Orientar Municípios, Distrito Federal e a Caixa Econômica Federal - CAIXA, sobre o processo de implementação das Praças. Disponível em: <http://estacao.cultura.gov.br/wp-content/uploads/sites/28/2017/12/manual-contratacao.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2019.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Portaria Interministerial nº 401, de 09 de setembro de 2010**. Institui processo de seleção de propostas para a implantação de Praças do PAC, a serem apoiadas com recursos do Orçamento Geral da União - OGU na segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2. In: Diário Oficial da União. Brasília, DF: Imprensa Nacional, 2010. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/8056613/pg-67-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-10-09-2010>. Acesso em: 10 abr. 2019.

_____. **Decreto s/n, de 25 de fevereiro de 2008**. Institui o Programa Territórios da Cidadania e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2008. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2008/decreto-40117-25-fevereiro-2008-571946-publicacaooriginal-95077-pe.html>. Acesso em: 24 set. 2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 abr. 2019.

_____. **Decreto nº 75.922, de 1 de julho de 1975**. Dispõe sobre a criação do Programa Nacional de Centros Sociais Urbanos - CSU. Brasília: Presidência da República, 1975. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/decretos/1975/D75922.html. Acesso em: 24 set. 2019.

_____. Edital para o Concurso Nacional do Plano Piloto da nova capital do Brasil [1956]. In: INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL - IPHAN; SUPERINTENDÊNCIA DO IPHAN NO DISTRITO FEDERAL; SECRETARIA DE ESTADO E CULTURA DO DISTRITO FEDERAL. **Relatório do Plano Piloto de Brasília/Brasília, cidade que inventei**. Brasília, DF: Iphan - DF, 2014. p. 19-23.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL - CEF. **Orientações sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – Habitação Urbana**, c[2020?]. Disponível em: <http://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/minha-casa-minha-vida/urbana/Paginas/default.aspx>. Acesso em 6 jun. 2020.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018. 192 p.

CASTRO, Carlos Dunham Maciel Siaines de. **O espaço da escola na cidade: CIEP e arquitetura pública escolar**. 2009. 136 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília - UnB, Brasília, 2009. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/4179>. Acesso em: 24 jan. 2020.

CHAHIN, Samira Bueno. Cidade, escola e urbanismo: o programa escola-parque de Anísio Teixeira. In: Seminário de História da Cidade e do Urbanismo, 14., 2016, São Paulo. **Anais [...]**. São Paulo, 2016. Tema: Cidade, arquitetura e urbanismo: visões e revisões do século XX. Disponível em: <https://www.iau.usp.br/shcu2016/anais/wp-content/uploads/pdfs/11.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2020.

_____. Articulações entre espaços pedagógicos e comunitários no Plano Piloto de Brasília. **Revista Com Censo: Estudos Educacionais do Distrito Federal**, v. 4, n. 2, p. 19-27, 31 maio 2017. Disponível em: <http://www.periodicos.se.df.gov.br/index.php/comcenso/article/view/221>. Acesso em: 24 jun. 2020.

COMPANHIA DE PLANEJAMENTO DO DISTRITO FEDERAL – Codeplan. **Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios – Águas Lindas de Goiás**. PMAD, 2017/2018. Brasília: Codeplan, 2019a. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/PMAD-%C3%81guas-Lindas.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2020.

_____. **Pesquisa Distrital Por Amostra de Domicílios – Ceilândia**. PDAD, 2018. Brasília: Codeplan, 2019b. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2020/06/Ceil%C3%A2ndia.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2020.

_____. **Pesquisa Distrital Por Amostra de Domicílios**. PDAD, 2018. Brasília: Codeplan, 2019c. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/pdad-2018/>. Acesso em: 10 mai. 2020.

_____. **Pesquisa Metropolitana por Amostra de Domicílios**. PMAD, 2017/2018. Brasília: Codeplan, 2019d. Disponível em: http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/10/Sum%C3%A1rio_PMAD.pdf. Acesso em: 20 mai. 2020.

_____. **Nota Técnica nº 1/2014. Delimitação do Espaço Metropolitano de Brasília (Área Metropolitana de Brasília)**. Brasília: Codeplan, 2014. 54 p. Disponível em: <http://www.codeplan.df.gov.br/wp-content/uploads/2018/03/NT-N%C2%BA-01-2014-Delimita%C3%A7%C3%A3o-do-Espa%C3%A7o-Metropolitano-de-Bras%C3%ADlia-%C3%81rea-Metropolitanda-de-Bras%C3%ADlia.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2019.

COSTA, Marco Aurélio; MORAES, Maria da Piedade (org.). Infraestrutura social e urbana e desenvolvimento: Marco teórico e temas emergentes. In: _____. **Infraestrutura Social e Urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2010. v. 2, cap. Introdução, p. 19-43. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro; Infraestrutura Econômica, Social e Urbana; Livro 6).

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Propriedade, apropriação social e instituição do comum**. Tradução de Naira Pinheiro dos Santos. *Tempo Social*, 2015. v. 27, n.1, p. 261-273.

DISTRITO FEDERAL. Lei Complementar nº 17, de 28 de janeiro de 1997. Aprova o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal - PDOT e dá outras providências. **Diário Oficial do Distrito Federal**, 29 jan. 1997. Disponível em: http://www.seduh.df.gov.br/wpconteudo/uploads/2017/09/lei_complementar_17_28011997-1.pdf. Acesso em: 10 jun. 2019.

GADOTTI, Moacir. **Educação com qualidade social: Projeto, implantação e desafios dos Centros Educacionais Unificados (CEUS)**. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2004. Disponível em: http://acervo.paulofreire.org:8080/jspui/bitstream/7891/3395/1/FPF_PTPF_01_0418.pdf. Acesso em: 10 fev. 2020.

GOMES, Candido Alberto. **Darcy Ribeiro**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, Editora Massangana, 2010. 152 p. (Coleção Educadores). Disponível em: <http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/me4696.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2019.

GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS. Fernando Teixeira & Associações. **Relatório Técnico do Plano Diretor de Águas Lindas de Goiás**. Águas Lindas de Goiás – GO, 2000.

HARVEY, David. **A Justiça Social e a Cidade**. Tradução de Armando Corrêa da Silva. São Paulo: Hucitec, 1980. 293 p.

_____. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução de Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HOLFORD, William et al. Apreciação do Júri sobre o Projeto de Lucio Costa [1957]. In: INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL - IPHAN; SUPERINTENDÊNCIA DO IPHAN NO DISTRITO FEDERAL; SECRETARIA DE ESTADO E CULTURA DO DISTRITO FEDERAL. **Relatório do Plano Piloto de Brasília/Brasília, cidade que inventei**. Brasília, DF: Iphan - DF, 2014. p. 45-47.

HOLSTON, James. **Cidade Modernista: uma crítica de Brasília e sua utopia**. Tradução de Marcelo Coelho. São Paulo: Companhia das Letras, 1993. 364 p.

INSTITUTO DOS ARQUITETOS DO BRASIL – IAB/DF. A pandemia de coronavírus e as desigualdades socioespaciais no DF. 2020. Disponível em: <<http://www.iabdf.org.br/noticias/a-pandemia-de-coronavirus-e-as-desigualdades-socioespaciais-no-df>> Acesso em 5 de julho de 2020.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA SÍNTESE – IBGE. **Missão Institucional do IBGE**, c2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/institucional/o-ibge.html>. Acesso em 25 mai. 2020.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. Tradução de Maria Estela Helder Cavalheiro. 3ª. ed. aum. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2011. 512 p. (Coleção Cidades).

JATOBÁ, Sérgio Ulisses. Crescimento urbano na metrópole de Brasília: potencial e limitações. In: PAVIANI, Aldo et al. **Brasília 50 anos: da capital a metrópole**. Brasília, DF: Editora UnB, 2010. p. 307-338.

LUCCHESI, Maria Cecília; ROSSETTO, Rossella. A política urbana no governo militar (1964-1985). In: BONDUKI, Nabil (org.). **A luta pela reforma urbana no Brasil: Do Seminário de Habitação e reforma urbana ao Plano Diretor de São Paulo**. 1ª. ed. São Paulo: Instituto Casa da Cidade, 2018. p. 35-79.

MARX, Karl. **O capital [Livro I]: O processo de produção do capital**. Tradução de Rubens Enderle. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2013. 894 p. v. 1 (Coleção Marx & Engels).

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

MIGNOTI, Ana Chrystina Venancio. Escola na vitrine: Centors Integrados de Educação Pública (1983-1987). **Estudos Avançados**, v. 15, n. 42, p. 153-168, 1 ago. 2001. Disponível em <http://www.revistas.usp.br/eav/article/view/9797/11369>. Acesso em: 13 fev. 2020.

MIRANDA, Carlos; TIBURCIO, Breno (org.). **Articulação de políticas públicas e atores sociais**. Brasília: IICA, 2008.

PACHECO, Reinaldo Tadeu Boscolo. **O espetáculo da educação: os centros educacionais unificados do município de São Paulo como espaços públicos de lazer**. 2009. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Acesso em 20 fev de 2020.

PAVIANI, Aldo. A metrópole terciária: evolução urbana socioespacial. In: PAVIANI, Aldo et al. **Brasília 50 anos: da capital a metrópole**. Brasília, DF: Editora UnB, 2010. p. 227-251.

PRETECEILLE, Edmond. **Paradigmas e problemas das políticas urbanas**. Espaço & debates, 1990, v. 29, p. 54-67.

RUFINO, Maria Beatriz Cruz. Um olhar sobre a produção do PMCMV a partir de eixos analíticos. In: AMORE, Caio Santo; SHIMBO, Lúcia Zanin; RUFINO, Maria Beatriz Cruz (org.). **Minha casa... e a cidade? avaliação do programa minha casa minha vida em seis estados brasileiros**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. cap. 3, p. 51-70. Disponível em: <https://www.ufmg.br/online/arquivos/anexos/livro%20PDF.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2019.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 5. ed. São Paulo: EDUSP, 2006. P. 392.

_____. **A Urbnização Brasileira**. 4. ed. São Paulo: EDUSP, 2005. p. 176..

SCHOSTAK, Jonh; BARBOUR , Rosaline S. Entrevista e gupos-alvo. In: SOMEKH, Bridget; LEWIN, Cathy (org.). **Teoria e métodos de pesquisa social**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015. cap. 7, p. 99-107.

SCHVARSBERG, Benny. A carroça ao lado do avião: o direito à cidade metropolitana em Brasília. **Revista Caderno Metrôpoles**, v. 19, n. 38, p. 313-334, jan/abr. 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cm/v19n38/2236-9996-cm-19-38-0313.pdf>. Acesso em: 03 jul. 2020.

. Políticas Urbanas e Regionais no Brasil pós-1988: panorama histórico e desafios contemporâneos. In: SCHVARSBURG, Benny; FARIAS, Rodrigo de. (org). **Políticas urbanas e regionais no Brasil**. Brasília, DF. Editora UnB, 2011. p. 16-32.

. Do Plano Piloto a Brasília metropolitana: considerações sobre planos diretores e planejamento metropolitano. In: PAVIANI, Aldo et al. **Brasília 50 anos: da capital a metrópole**. Brasília, DF: Editora UnB, 2010. p. 253-279.

_____. **Espaço e cultura: Política urbana e cultural, alocação dos equipamentos urbanos no Rio de Janeiro**. 1989. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Instituto de Pesquisa e Planejamento Regional/Universidade Federal do Rio de Janeiro, UFRJ, Rio de Janeiro, 1989.

SERRANO, Agnes de França. Avanços nos discursos de políticas urbanas nacionais. In: STEINBERGER, Marília (org). **Território, estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013.

SEVERO, Denise de Sousa. **Planejamento urbano no Distrito Federal: o caso de Ceilândia**. 2014. 73 f. Monografia (Bacharelado em Geografia) - Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Geografia, Universidade de Brasília - UnB, Brasília, 2014. Disponível em: https://bdm.unb.br/bitstream/10483/9826/1/2014_DenisedeSousaSevero.pdf. Acesso em: 15 mai. 2020.

SILVA JÚNIOR, Paulo Sérgio Ribeiro da. CIEP: um caso limite na política social brasileira?. In: III Colóquio Internacional: Recursos na Luta Contra a Pobreza, 2010, Montes Claros, MG. **Anais** [...]. Montes Claros, 2010. Tema: Problemáticas, orientações e políticas de desenvolvimento na luta contra a pobreza. Disponível em: http://coloquiointernacional.com/terceiro/anais/1_problematicas/88_paulo_sergio_ribeiro_da_silva_jr.pdf. Acesso em: 29 fev. 2020.

SOMEKH, Bridget; JONES, Liz. Observação. In: SOMEKH, Bridget; LEWIN, Cathy (org.). **Teoria e métodos de pesquisa social**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2015. cap. 15, p. 183-201.

SOUZA, Maria Adélia Aparecida de. Enfrentando uma discussão sempre adiada: o objeto da Geografia, o espaço geográfico. Youtube, 11 dez. 2018. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=a_2GacN1Y0I. Acesso em: 24 mar. 2019.

SPIRA, Vinícius Augusto Guerra. **Desafios do acolhimento e práticas espaciais: os Centros Educacionais Unificados (CEUs) de São Paulo**. 2015. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. Acesso em: 18 fev. 2020.

STEINBERGER, Marília (org). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006.

_____. **Território, estado e políticas públicas espaciais**. Brasília: Ler Editora, 2013.

TONUCCI FILHO, João Bosco Moura; CRUZ, Mariana de Moura. O comum urbano em debate: dos comuns na cidade à cidade como comum? **Revista Brasileira de Estudos**

Urbanos e Regionais, São Paulo, v. 21, n. 3, p. 487-504, 19 jul. 2019. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/5929/pdf>. Acesso em: 10 mai. 2019.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2^a. ed. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2017. 392 p.

ANEXO 1: Sistematização de visita de campo aos CEUs de Ceilândia/DF e Águas Lindas de Goiás/GO

1 – ROTEIRO – 19/07/2019

Visita realizada com a presença do colega pesquisador Matías E. Ocaranza Pacheco

1ª Parada – CEU de 7.000m² | QNM 28, Ceilândia – DF (manhã)

CEU está fechado para manutenção

- Conversa rápida com seguranças e um usuário que estavam na entrada do equipamento. Não foi possível realizar uma visita à praça, por conta do cerceamento.
- Registro fotográfico externo do CEU e do entorno.
- Percurso a pé para reconhecimento do entorno imediato.

2ª Parada – CEU de 3.000m² | QNM 28, Ceilândia – DF (manhã)

- Conversa com seguranças, estagiário e liderança.
- Registro fotográfico do CEU e do entorno.
- Percurso de carro para reconhecimento das quadras do entorno da Ceilândia e das quadras do entorno do Sol Nascente.

3ª Parada – CEU de 3.000m² em Águas Lindas de Goiás (tarde)

- Conversa com segurança, equipe do CRAS e moradores.
- Registro fotográfico do CEU e do entorno.
- Percurso de carro para reconhecimento das quadras do entorno do CEU.

4ª Parada – CEU de 3.000m² | Sol Nascente QNR 2, Ceilândia - DF (fim de tarde)

- Retomo ao CEU para visita no período de fim de tarde.

2 – CONVERSAS E IMPRESSÕES

CEU 7.000 m² – QNM 28 | Inaugurado em 05/02/2018

- **Percepções da Comunidade:** A conversa ocorreu simultaneamente com os seguranças e com o usuário na entrada do CEU (equipamento tem grades que circundam seu perímetro).

Segundo os entrevistados, o CEU está fechado para a realização de serviços de manutenção da cobertura, por conta de problemas de infiltração.

Eles foram unânimes ao apresentar o equipamento como benefício para a comunidade, descrevendo as atividades já realizadas. Dentre os principais destaques, foram enfatizados o uso da quadra de areia e algumas oficinas realizadas anteriormente.

- **Contexto urbano:** O equipamento está localizado em uma grande área que configura uma grande estrutura linear (com pouco mais de 200 metros de largura), perpendicular à Av. Hélio Prates, localizadas no Setor M – Norte de Ceilândia e faz fronteira com os Setores M – Norte e L Norte de Taguatinga. Além do CEU esta área abriga diversos equipamentos urbanos públicos e privados, tais como, igrejas, paróquia, centro social religioso, corpo de bombeiros, campo de futebol, centro de reciclagem, escola, centro assistencial, dentre outros. Ressalta-se ainda que esta grande área não está completamente ocupada, apresentando grandes espaços descampados.

Apesar da centralidade desta grande área onde está localizado o CEU, o acesso à via principal, que comporta diversas linhas de ônibus, está a cerca de 200 metros de distância, em uma caminhada que exige atravessar um trecho descampado e sem calçamento adequado.

Em frente à fachada principal do equipamento (única com acesso pela rua), encontra-se um tecido habitacional, composto por casa de um ou dois pavimentos, pequenos comércios e alguns serviços locais. Em meio a essas características gerais, existe uma igreja localizada na frente do CEU, que se destaca como exceção ao tecido, pois tem mais de dois pavimentos de altura e aparenta receber um público mais amplo que os moradores residentes no seu entorno imediato.

Ao longo da visita foi possível reconhecer uma praça, localizada a cerca de 100 metros de distância do CEU, integrada ao tecido habitacional ora mencionado. No momento em que chegamos nesta praça, havia 03 (três) adolescentes conversando e uma criança empinando pipa, vigiada por mulheres adultas que estavam na casa do outro lado da rua. A praça se encontra com razoável estado de conservação e oferece um campo de futebol com boa proporção, mesas e bancos de concreto e uma cobertura (estrutura com telhado, suportado por quatro pilares, mas vazada nas quatro fachadas).

- **Contexto equipamento:** Apesar do CEU estar implantado em uma grande área destinada a receber outros equipamentos e em contexto de centralidade no tecido urbano, a situação de seu lote não é muito favorável. Seus vizinhos laterais são duas grandes áreas vazias e seu vizinho de fundos é uma igreja de grandes proporções, que apresenta uma fachada cega voltada para sua direção. Conforme apontado anteriormente, na frente da entrada principal do CEU, do outro lado da rua, existe uma outra igreja, com dimensões um pouco menores que esta última descrita.

Cabe destacar que o CEU é cercado por grades nas quatro fachadas do seu terreno e no meio da área destinada para seu estacionamento, fora da cerca foi implantado um Ponto de Encontro Comunitário (PEC), cercado por vagas de estacionamento.

CEU 3.000 m² – Sol Nascente | Inaugurado em 07/06/2018

- **Percepções da Comunidade:** Logo no começo da visita conversamos com o guarda e o estagiário que estavam trabalhando no CEU. Ao longo desse diálogo inicial, eles nos conduziram para conhecer as edificações e foram descrevendo algumas das atividades realizadas e problemas identificados no espaço. Dentre esses problemas, foi destacada a falta de equipamentos (especialmente geladeira e micro-ondas) para armazenar alimentos, o que qualificaria o ambiente de trabalho dos funcionários do CEU. Ao final de percurso, descobrimos que o município optou por não instalar o CRAS. Após esse primeiro momento, o guarda indicou que conversássemos com o Sr. Joel, liderança local e membro do Grupo Gestor, que estava na entrada do alambrado que cerca o CEU.

Mais inteirado sobre o histórico da implantação do equipamento e das atividades que vêm ocorrendo, Joel proporcionou uma conversa mais longa e aprofundada sobre o

funcionamento do CEU. Ele aparenta ter uns 60 anos, mora em frente ao equipamento, na própria QNR 2, e participou da construção destas unidades habitacionais em 2004. Ele foi mais assertivo ao descrever as atividades ofertadas no espaço e o envolvimento da comunidade no uso e na gestão deste equipamento. Dentre os principais destaques, ele relatou uma capacitação nas técnicas de audiovisual, que possibilitou a produção de curtas-metragens sobre aquela comunidade, e afirmou o interesse em participar de outros trabalhos com essa linguagem. Ressalta-se que essa atividade foi financiada por emenda parlamentar que, segundo ele, foi pleiteada pela própria comunidade. Além dessa oficina, ele elencou as atividades que aconteceram e que estavam sendo ofertadas, tais como capoeira, dança (charme, funk, zumba e outras), teatro, dentre outras. Ao longo da conversa, foi possível constatar que o CEU acolhe os mais variados temas e atende todos os grupos etários.

Ao discutir as relações com o poder público, ele se afirmou enquanto liderança local e que ajudou a organizar a comunidade para negociar alguns pleitos junto ao governo, mesmo antes da construção do CEU. Ele descreveu, por exemplo, que a pressão da comunidade implicou na transformação de finalidade de uma edificação vizinha (que originalmente seria destinada para albergue voltado à população de rua) para uma escola de ensino infantil e fundamental. Foi possível notar que a existência de um equipamento que atraísse moradores de rua para a QNR 2 seria um fator de preocupação para o Sr. Joel, pois ele deu a entender que “prejudicaria” o bairro.

Ao tratar das questões ligadas à educação o Sr. Joel destacou que a cultura tem um papel complementar ao ensino formal, mas reiterou a necessidade de aumentar a quantidade e variedade de cursos ofertados no CEU, especialmente aqueles voltados ao ensino profissionalizante. Além dos cursos, ao ser questionado sobre a ausência de CRAS, o entrevistado afirmou que sente falta dos serviços socioassistenciais no bairro e lamentou a oportunidade perdida na implantação do CEU. O acesso ao CRAS mais próximo, segundo Joel, exige o uso de transporte público, que é caro para ser utilizado para atendimentos corriqueiros. Ainda tratando dos problemas do CEU, o entrevistado afirmou que o telecentro funciona, mas não tem internet, o que impede uma série de atividades como inclusão digital voltada para jovens e idosos.

- **Contexto urbano:** O CEU está localizado no final da mancha urbana da Ceilândia, na Quadra QNR, a 1.500 metros da BR 070 que conecta o Distrito Federal com o

município de Cárceres/MT, na divisa com a Bolívia. O equipamento está a cerca de 300 metros do Sol Nascente, que, somado ao Pôr do Sol, se configuram como uma das maiores áreas de assentamentos precários do país. A QNR 2, apesar de não ser devidamente regularizada, apresenta um tecido urbano consolidado, com casas baixas (majoritariamente com um ou dois pavimentos), com malha viária ortogonal, implantada em terreno relativamente plano e oferece apenas alguns equipamentos urbanos. Dentre estes, destacam-se duas escolas, o Terminal de Ônibus QNR, um restaurante comunitário e uma praça que oferece uma quadra poliesportiva, um Ponto de Encontro Comunitário (PEC) e um aparelho de barra para a prática de ginástica. O Sol Nascente, por sua vez, apresenta muitas casas ainda sem revestimento, malha viária sem asfalto ou calçadas (algumas ruas estão sendo revestidas com bloquete de concreto), ausência de rede de esgotamento sanitário e de drenagem pluvial, foi implantada em terreno fortemente acidentado e não oferece equipamentos urbanos de qualquer natureza.

O platô onde está localizado a QNR 2 delimita uma formação geomorfológica denominada de borda de chapada. Isso implica que o Sol Nascente está implantado em uma Área de Preservação Permanente (APP), próxima a cursos d'água naturais e apresenta um solo com instabilidade mecânica, conforme indicado no EIA/RIMA realizado para a região.

- **Contexto equipamento:** A implantação do lote onde foi construído o CEU da QNR 2 é inusitada, pois ele está situado no limite da mancha urbana da Ceilândia (QNR 2), é vizinho do Sol Nascente e faz fronteira com uma APP. Isso implica que ele fica geograficamente próximo das residências, mas no fim do tecido urbano que elas pertencem.

As conversas realizadas com o Sr. Joel passaram a impressão de que algumas das atividades realizadas foram marcantes na vida da comunidade, mas agora o equipamento estaria com dificuldades de garantir uma programação intensa e diversificada. Além de compreender a ausência do CRAS como um ponto negativo, foi possível perceber que as salas que são destinadas à assistência social não estão plenamente ocupadas ou com destinação claramente definida. Ao mesmo tempo, os

livros da biblioteca estavam desorganizados e o CEU, naquele momento, estava desocupado.

Durante a primeira parte da visita (período da manhã) o CEU estava praticamente vazio, sem nenhuma atividade formal (cursos, jogos, atendimentos, etc.) acontecendo. Contudo, conforme indicado pelo segurança e pelo Sr. Joel retornamos ao CEU da QNR 2 no final da tarde, antes de retornar para Brasília, para ver um uso mais intenso. De fato, ao retornarmos ao CEU, por volta das 17h30min, encontramos um contexto bastante distinto daquele que presenciamos no período da manhã. Havia cerca de 30 crianças e adolescentes utilizando a quadra, o parquinho e a pista de skate. Contudo, a quantidade e diversidade de pessoas que estavam utilizando o CEU eram significativamente menores do que no contexto encontrado em Águas Lindas de Goiás.

Os aspectos físicos de conservação do equipamento apresentam mais problemas relativos à execução da obra do que de ausência de manutenção. Portanto, apesar da existência de buracos no concreto que reveste da pista de skate, por exemplo, o CEU apresenta de maneira geral um bom estado de conservação. As paredes brancas das edificações não foram completamente preenchidas com pinturas ou grafites da comunidade (esta ação integra o ciclo de mobilização social do programa). Por fim, ao longo do percurso realizado dentro do CEU, foi possível observar que existe uma série de bolas de basquete e futebol que estão furadas e armazenadas na sala originalmente destinada ao CRAS.

CEU 3.000 m² – Águas Lindas de Goiás - GO | Inaugurado em 11/07/2014

- **Percepções da Comunidade:** Ao chegarmos ao CEU foi possível ver um equipamento com grande intensidade de uso. Logo no início da visita abordamos o segurança que informou que o cine-teatro estava sem uso por conta de problemas de infiltração na cobertura, a biblioteca estava temporariamente sem funcionários devido às férias escolares (a funcionária é emprestada da escola) e o telecentro está sem computadores.

Na sequência ficamos observando as atividades que estavam acontecendo naquele momento no CEU. Na quadra poliesportiva estava ocorrendo um campeonato de

futebol infantil, que garantia a presença do monitor da atividade, dos jogadores, seus pais e um público assistindo aos jogos. Ao mesmo tempo, ocorria uma série de outras atividades envolvendo a bola (golzinho, dribles, dentre outros) em diversos espaços dentro e fora do CEU. Duas meninas e alguns meninos estavam ocupando o passeio entre a pista de skate e a quadra, um grupo de crianças estava jogando no corredor entre a quadra e a calçada da rua, outro grupo jogava futebol no espaço entre a entrada do CRAS e o acesso aos banheiros e, por fim, outro grupo de crianças estava jogando fora dos limites do CEU, no terreno vizinho com piso de terra. Mesmo sem ter estabelecido conversas específicos com esses grupos, foi possível perceber alguns elementos e dinâmicas do comportamento dos grupos que ocupavam o CEU naquele momento.

Os garotos que jogavam dentro de quadra estavam uniformizados, incluindo short esportivo, meião e chuteiras. Alguns estavam de fora da quadra (as meninas na frente da pista de skate, parte dos garotos na frente do CRAS e os meninos menores mais próximos da rua) também estavam de meião e chuteira, ora com camiseta de time oficial de futebol, ora com camiseta comum. Contudo, alguns garotos que jogavam com as meninas, com o grupo na frente do CRAS e com o grupo de fora do CEU estavam jogando bola descalços e com roupas comuns. Esse contraste das vestimentas explicitava uma diferença socioeconômica que também era marcada, em muitos casos, por uma diferença racial. Mesmo sendo um grupo de crianças majoritariamente negras, era patente a relação entre a ausência de chuteiras e uniforme e a tonalidade da pele. As diferenças socioeconômicas também eram marcadas pela presença dos pais de parte dos garotos que estavam participando do campeonato, que mantinham seus carros parados na calçada em frente ao CEU. Por outro lado, as duas meninas também chamaram bastante atenção. Além de uniformizadas jogavam muito bem futebol, mas não estavam inseridas na brincadeira oficial, o campeonato. As diferenças raciais e de gênero marcaram a visita, pois com algum tempo de observação foi possível identificar grupos e dinâmicas que representam relações sociais mais amplas que aquele pequeno recorte da realidade de Águas Lindas de Goiás.

Seguindo o panorama das atividades e usos, cabe destacar que havia crianças brincando no parquinho, alguns pré-adolescentes conversando na pista de skate, uma menina andando de patinete em um perímetro externo à quadra e, junto com o grupo

que jogava futebol no terreno externo ao CEU, havia algumas crianças empinando pipa. Nossa presença foi bastante notada pelos usuários, especialmente pelo uso de máquina fotográfica e celular utilizados para registrar as atividades do CEU. Este fato eximiu a necessidade de abordar as pessoas para realizar as entrevistas pretendidas, pois nós fomos abordados diversas vezes para ‘matar a curiosidade’ sobre o que fazíamos ali.

Dentre as diversas abordagens, a mais significativa foi a de Bruna, adolescente que mora no entorno e estuda em uma escola próxima ao CEU. Conversamos bastante de forma solta e informal, mas ela não conseguiu especificar com clareza os cursos e atividades que ocorrem no equipamento, citando apenas alguns temas de aulas que já presenciou, como capoeira e futebol. Ela descreveu que quando foi morar no bairro o CEU já existia e conheceu o equipamento por fazer parte dos seus percursos para escola e pela proximidade com sua casa. Segundo Bruna, o CEU tem uma forte presença no seu cotidiano, pois mesmo no período de aulas ele é um ponto de encontro dos amigos antes de ir à escola e após as aulas. Ao discutir o uso do equipamento, ela disse que não gosta de jogar futebol e o vôlei, seu esporte preferido, precisa de uma rede que só tem na quadra da escola. Bruna também relatou que ela e alguns amigos fizeram, na escola, um podcast chamado Bem vindos a Marte, voltado para o público adolescente. Contudo, o primeiro episódio foi alvo de reclamações dos professores, por tratar da sexualidade na adolescência de maneira franca e informal. Atualmente o grupo está pensando em retomar o podcast fora da escola para não ter de se preocupar com opiniões dos professores sobre o conteúdo.

Após as diversas abordagens nas áreas abertas do CEU, fomos até o CRAS e conversamos com duas funcionárias administrativas e uma assistente social com o intuito de conhecer a atuação da unidade e a visão desta equipe sobre as famílias do entorno. Estas conversas ocorreram de forma separada, inicialmente com as funcionárias administrativas e, posteriormente, com a assistente social. Segundo os relatos, a equipe realiza atendimentos de psicologia e assistência social, visitas nas habitações e diversas atividades voltadas para idosos, crianças e jovens, realizadas nas próprias instalações do CRAS. Ao perguntarmos mais detalhes sobre a relação com o público jovem ficou claro um direcionamento para o atendimento de mulheres grávidas com cursos e oficinas, além dos atendimentos individuais. Contudo, ao tratar

das atividades do CEU como um todo, ambas as interlocutoras citaram de forma genérica a biblioteca, as áreas abertas e a quadra, mas tiveram dificuldade de citar ações específicas que ocorrem no CEU, com exceção do futebol. Esta dificuldade suscita uma eventual desconexão entre as atividades promovidas pelo CEU e aquelas promovidas pelo próprio CRAS.

- **Contexto urbano:** O CEU está localizado ao sul da BR 070, em uma área de expansão urbana em condições bastante precárias. Apesar de pertencer à categoria de cidades de médio porte, Águas Lindas do Goiás apresenta índices de crescimento municipal estrondosos. Segundo o IBGE, em 10 anos a população passou de cerca de 80 mil habitantes para quase 200 mil. Isto implica que o tecido urbano envoltório ao CEU é constituído majoritariamente por casas de até 2 pavimentos, com a presença de alguns comércios locais.

As estatísticas do município se refletem claramente nos espaços urbanos visitados. A rua que garante o acesso ao CEU aparenta ter sido asfaltada há relativamente pouco tempo, pois o revestimento estava em boas condições e boa parte das ruas vizinhas ainda estava sem qualquer tipo de revestimento (havia ruas que estavam com obra em andamento para colocação de asfalto e instalação das infraestruturas). Apesar de apresentar condições mínimas, por conta do asfalto e da infraestrutura urbana instalada, essa principal rua de acesso ao equipamento é marcada pela descontinuidade de calçadas e ausência de sinalização. O acesso às paradas de ônibus exige percorrer um trecho de longos quarteirões, com pouca diversidade de usos, sem sombreamento ou calçamento adequado.

O CEU está em um terreno de esquina, que apresenta na sua frente um único prédio, com térreo mais 3 andares, que destoa do gabarito das demais edificações do entorno. Contudo, o terreno da lateral do CEU é bastante amplo e está vazio, configurando um descampado com algum acúmulo de lixo. Atrás do CEU existe um lote com uma construção abandonada no centro, que estava prevista para ser outro equipamento urbano, mas nunca foi concluída. Além do abandono da edificação, o terreno apresenta lixo acumulado ao longo de toda a sua extensão (este terreno foi citado anteriormente quando foi descrito um grupo isolado jogando futebol e empinando pipa). Atrás desse lote, seguindo no mesmo sentido, existe um conjunto de casas que reproduzem uma

mesma tipologia (observadas apenas externamente), construídas no âmbito do programa Minha Casa Minha Vida (MCMV). Vale destacar que em conversas com a comunidade essas casas foram tratadas como sendo “de fora do Minha Casa Minha Vida, financiadas direto na Caixa” (Guarda do CEU). Esta afirmação implica que provavelmente as unidades foram financiadas no âmbito do referido programa, mas nas modalidades de maior renda (faixas 1,5, 2 e 3). Trata-se, portanto, de um público com condições mínimas de pagar por sua própria casa, desde que de forma parcelada e com as baixas taxas de juros subsidiadas pelo programa.

Ao percorrer as ruas do entorno do CEU foi possível perceber que grande parte das unidades habitacionais está configurada em pequenos condomínios. Contudo, trata-se de um modelo bastante simplificado, onde a única rua do condomínio tem um portão na entrada voltado para a rua pública.

Contexto equipamento: Conforme apontado nas outras seções relativas a essa visita, o terreno onde o CEU foi implantado está integrado à mancha urbana do município, apesar da quantidade de áreas vazias presente no seu entorno imediato. As atividades identificadas são bastante limitadas, apesar do grande número de crianças e adolescentes praticando esportes e brincando no momento da visita. Destaca-se que a presença do CRAS aumenta a quantidade de atividades e garante uma maior diversidade de público circulando no espaço.

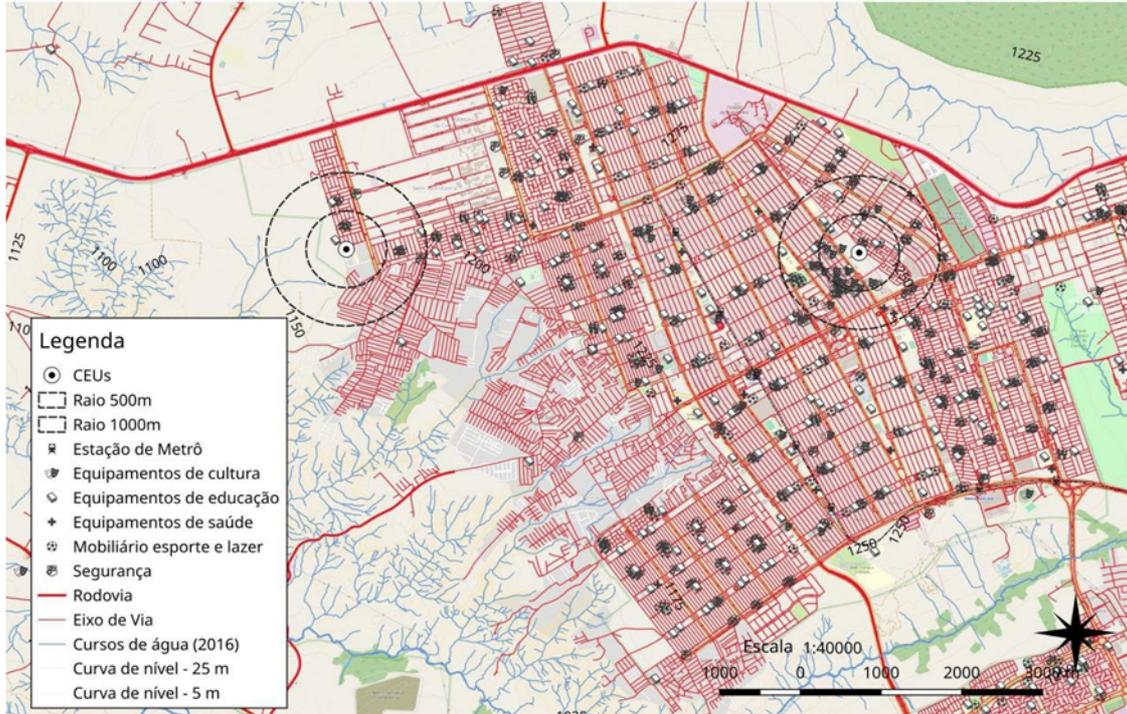
A conservação do CEU está bastante comprometida. Segundo o guarda, o cine-teatro teve problemas de infiltração, permanecendo sem uso, e o telecentro está sem computadores. Que também impede a sua utilização. A biblioteca estava fechada naquele momento, mas segundo os funcionários (tanto o guarda como as funcionárias do CRAS) estava sendo utilizada pelos moradores.

Os banheiros estavam em condições bastante deterioradas, apresentando portas com trincos quebrados e áreas alagadas e sujas, que indicam vazamentos e falta de limpeza. A parte externa tem uma das mesas de concreto quebrada, pista de skate com rachaduras e partes quebradas, parquinho com brinquedo sem telhado, dentre outros problemas. Estas constatações evidenciam que parte dos problemas é fruto de uma obra mal executada e outra parte é relativa à ausência de manutenção adequada.

3 – MAPAS

CEUs de Ceilândia / DF

LOCALIZAÇÃO DOS CEUs - CONTEXTO CEILÂNDIA



ENTORNO DO CEU - CEILÂNDIA/DF (QNR 2 | SOL NASCENTE)

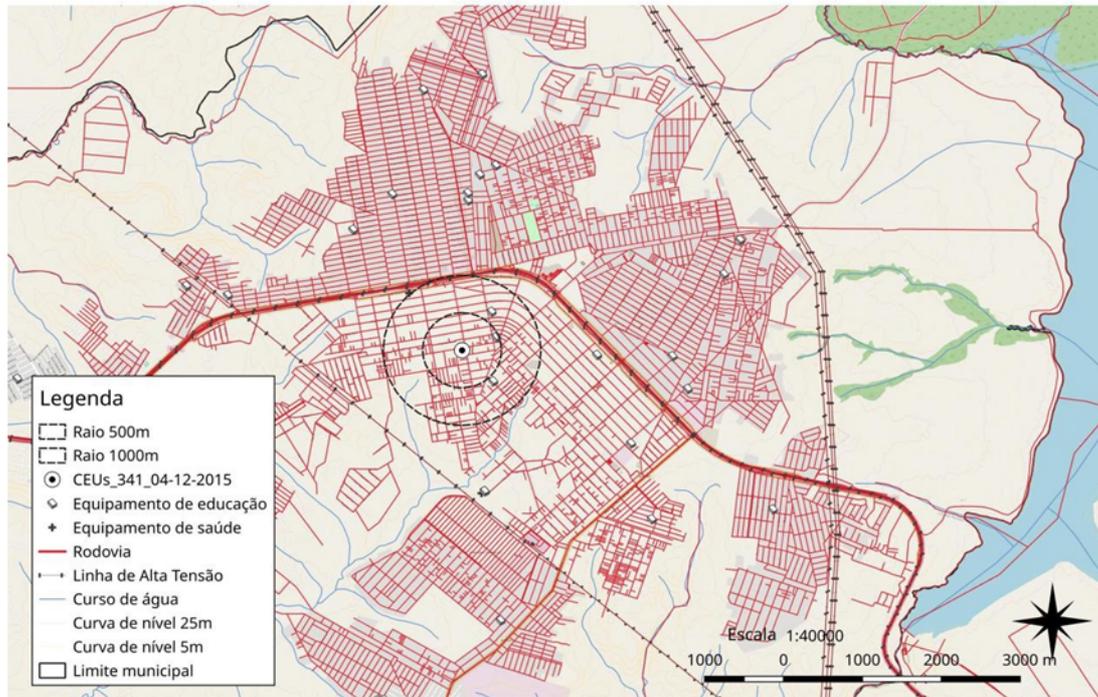


ENTORNO DO CEU - CEILÂNDIA/DF (QNR 2 | SOL NASCENTE)

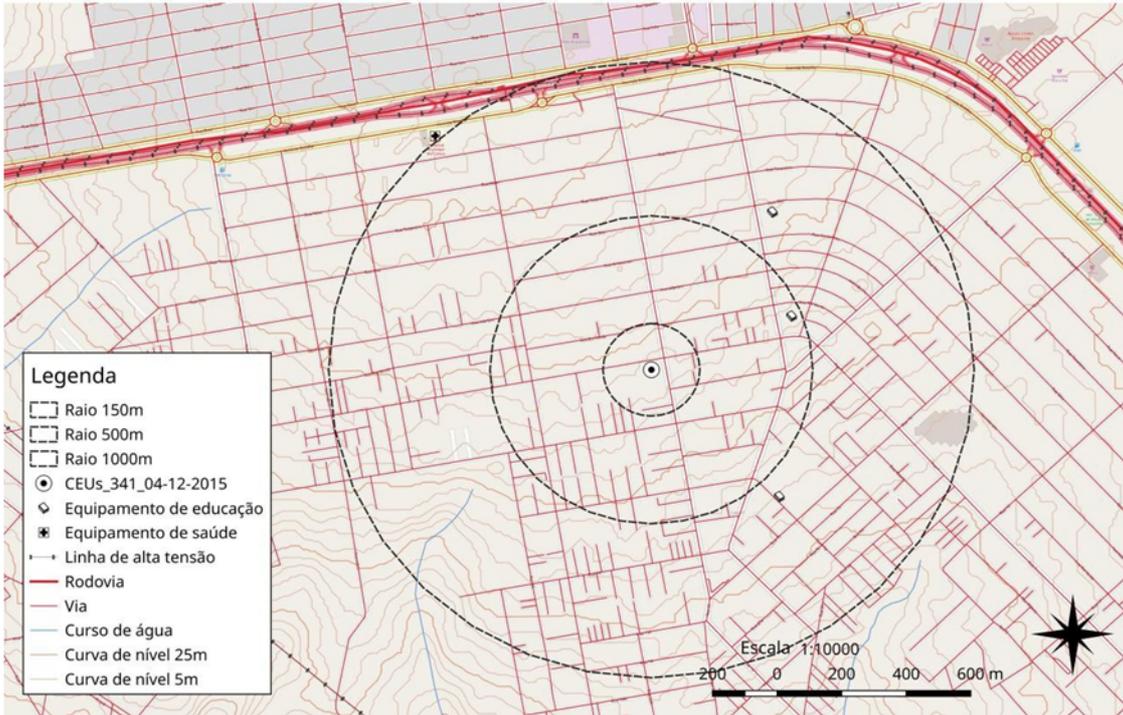


CEU de Águas Lindas de Goiás / GO

LOCALIZAÇÃO DOS CEUs - CONTEXTO ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS



ENTORNO DO CEU - ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS



ENTORNO DO CEU - ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS



4 – FOTOS DA VISITA

CEU Ceilândia 7.000 m² | QNM 28, Ceilândia – DF

Vista do equipamento a partir do estacionamento



Vista do entorno – igreja e edificação vertical



Vista do entorno – rua na frente do CEU



Vista do entorno – lateral que dá acesso ao principal transporte público



Vista do entorno – praça localizada no entorno do CEU



Vista do entorno – terreno vazio ao lado do CEU



CEU de 3.000 m² | Sol nascente – QNR 2, Ceilândia – DF

Vista do CEU e entorno – Entrada de acesso com vista para QNR 2



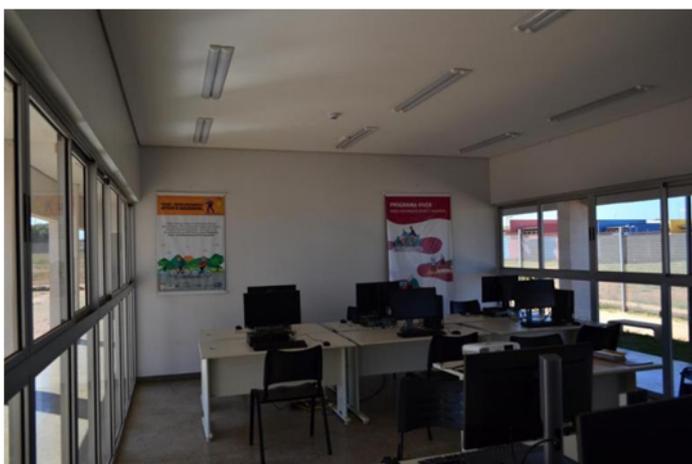
Vista do CEU e entorno – Terreno lateral e Área de proteção permanente (APP) ao fundo



Vistas internas do CEU



Biblioteca



Telecentro



Sala multiuso

Vista do entorno – Sol Nascente



Vista do entorno – Sol Nascente



Vista do entorno – Sol Nascente
(borda de chapada)



CEU 3.000 m² | Águas Lindas de Goiás - GO

Vista da quadra



Vista da quadra com CRAS ao fundo



Vista da passagem olhando para o terreno do fundo



Vista do entorno – rua da frente
vista à esquerda



Vista do entorno – rua da frente
vista à esquerda (continuação da anterior)



Vista do entorno – rua lateral esquerda



Vista do entorno – terreno do fundo e rua lateral esquerda



Vista do entorno – terreno dos fundos



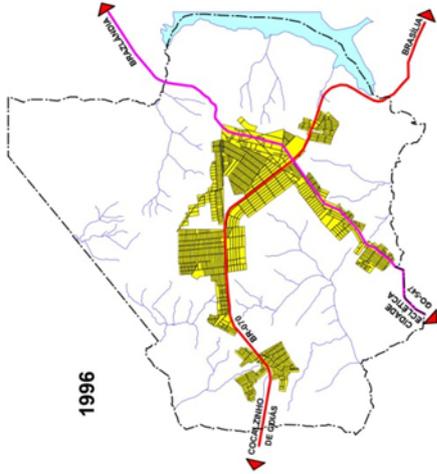
Vista do entorno – terreno dos fundos e lateral direita



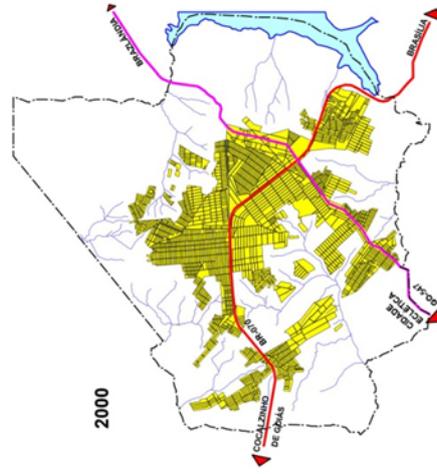
Vista do entorno – lateral direita e unidades habitacionais do MCMV ao fundo



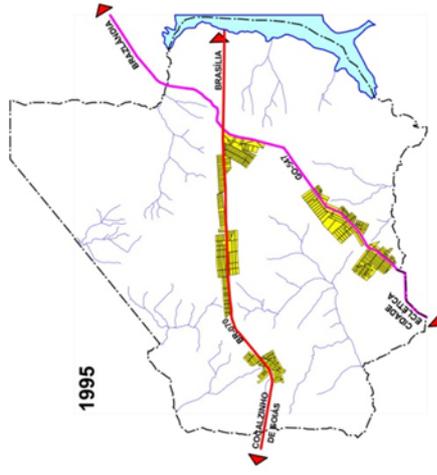
ANEXO 2: Relatório Técnico do Plano Diretor de Águas Lindas de Goiás Mapa 6



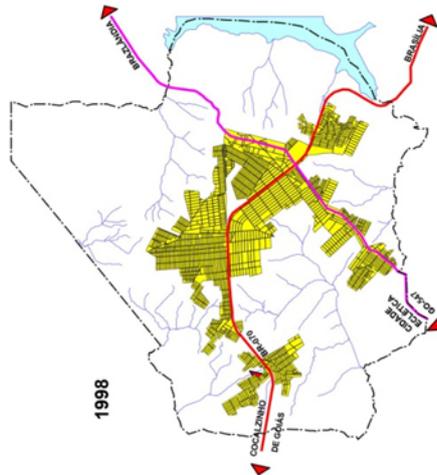
1996



2000



1995



1998

<p>LEGENDA</p> <ul style="list-style-type: none"> MALHA URBANA RESERVATÓRIO DO DESCOBERTO VIA REGIONAL BR-479 VIA REGIONAL GO-547 RIOS E CORREDORES LIMITE DO MUNICÍPIO 		<p>GOVERNO DO ESTADO DE GOIÁS PREFEITURA DE ÁGUAS LINDAS</p>	
<p>SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO GOIÁS SUPERINTENDÊNCIA DE ARTICULAÇÃO E APOIO MUNICIPAL</p>		<p>PLANO DIRETOR ÁGUAS LINDAS DE GOIÁS-GO</p>	
<p>CRESCIMENTO URBANO</p>		<p>6</p>	
<p>ESCALA 1/150.000</p> <p>0 1000 2000 3000 m</p>		<p>DATA: ABR/2000</p>	
<p>FERNANDO TEIXEIRA & ASSOCIADOS</p>		<p>NORTE</p>	