

GEOGRAFIA URBANA: PAUTA DE PROBLEMAS/ SOLUÇÕES PARA AGENDAR

ALDO PAVIANI

Universidade de Brasília

paviani@unb.br

RESUMO

A agenda nacional da Geografia Urbana inclui problemáticas existentes, indo às suas raízes e às soluções possíveis. Interessa estudar o papel do governo e de empresas na elevação educacional, na oferta de serviços sanitários e de saúde, no uso da terra urbana, na oferta de habitações e de transportes, e na geração de postos de trabalho. A meta para a Geografia Urbana seria analisar e mapear como as atividades geradas influem na urbanização. Nesse caso, valeria verificar as ações dos agentes urbanos: como o Estado atua, com seu aparato legislativo e coercitivo, na direção do controle e da normatização; como os agentes empresariais procuram as brechas para obter lucratividade, apresentando-se como construtores e intermediários entre demanda e oferta de habitações e de terrenos urbanos; como o cidadão, frequentemente tido apenas como “morador” ou “consumidor”, é o alvo das metas governamentais e empresariais, com impactos negativos para a população periférica.

PALAVRAS-CHAVE: Urbanização. “Próteses urbanas”. Uso da terra em Brasília. Periferização urbana. Desemprego. Agenda para a Geografia Urbana.

URBAN GEOGRAPHY: GUIDELINES FOR PROBLEMS AND AN
AGENDA TOWARDS SOLUTIONS

ABSTRACT

The goals of urban geography include studies of existing issues and possible solutions. It is necessary to consider the role of the government and entrepreneurs in promoting education, public sanitary services and health, the democratic

use of the urban land and its corresponding housing problems, and also in relation to the understanding of how new jobs and accessible public transportation can be created and maintained. Geography should aim towards critically analyzing agents such as the state, contractors and the citizens. The state uses its legislative and restraining power to control and normalize the territory, while contractors try to get benefits, introducing themselves as building and intermediating the supply-and-demand of housing in urban territories. The citizens, who are taken to be a mere inhabitant or consumer, are often a victim of the other two agents. It is also important to know the socio-spatial peripheralization that negatively impacts over the population living on the outskirts of the urban circle.

KEY WORDS: Agents of urbanization. “Urban prothesis”. Land use in Brasília. Urban peripheralization. Unemployment. Urban geography agenda.

INTRODUÇÃO

Desde meados do século passado, notam-se mudanças e avanços nas ciências sociais, inclusive na Geografia. Nos últimos trinta anos, a Geografia evoluiu e com ela seus diversos campos de interesse como a Geografia Urbana. O olhar do geógrafo perpassou pelo largo momento de descrição da paisagem, do sítio e da situação urbana, quando se tipificavam as cidades por sua localização no sentido amplo e no sentido restrito. Refiro-me à Geografia descritiva, quando importava traçar o perfil das cidades em termos factuais e empíricos. Muita produção ganhou espaço e alguns geógrafos europeus e americanos sobressaíram-se com essas abordagens.

Dos anos 1950 aos 70, houve um esforço para aproximar o empirismo às análises quantitativas. A preocupação dos geógrafos inclinou-se profundamente para a quantificação e a elaboração de modelos. A análise fatorial teve papel importante na formulação de teorias com apoio em variáveis cuja similaridade aproximava padrões de diversos tipos. As árvores de ligação possibilitavam o agrupamento das variáveis por seus “escores”, com os quais gráficos e mapas eram elaborados para a análise de cidades, por seus atributos, ou de redes urbanas, por fluxos com possibilidade de regionalização.

No caso brasileiro, a quantificação teve adeptos e se tornou modismo, com seguidores em diversos pontos do país. Sua marcha foi interrompida com a

importante Assembleia da Associação dos Geógrafos Brasileiros, em Fortaleza, em 1978. Do embate havido entre eminentes geógrafos originou-se a polêmica que mudou os rumos da Geografia brasileira. Pode-se destacar a posição de Milton Santos, Armen Mamigonian e Roberto Lobato Corrêa, entre outros, a favor de mudanças teóricas, conceituais e metodológicas em direção a uma Geografia marxista e crítica. Apoiando os trabalhos com uso da quantificação no IBGE destacaram-se as posições de Speridião Faissol e Pedro Pinchas Geiger. A Geografia Urbana acompanhou essas mudanças e passou a se preocupar menos com a descrição das cidades ou com modelos quantitativos e mais com as problemáticas urbanas sob o enfoque crítico, muitas sob a abordagem do materialismo histórico, de cunho marxista, e o leque variado de opções teórico-metodológicas.

Presentemente, nota-se grande interesse pelo binômio sustentabilidade - vulnerabilidade urbana. Uma e outra permitem a introdução de questões fundamentais no estudo das cidades por parte dos geógrafos urbanos como, por exemplo, a ambiental - proteção das águas e dos biomas -, o problema do desemprego e a geração de “lacunas de trabalho”, a periferação/exclusão e pobreza da população. Essas temáticas possibilitam variadas investigações sobre as condições ambientais, os serviços urbanos e as desigualdades socioespaciais. Alguns, porém, opinam que se trata de modismos e que serão substituídos por outros, assim que se vasculhem os baús de possibilidades. É legítimo e aceitável que ocorram críticas ao que se produz: a ciência avança com descobertas e, muitas vezes, com erros, tal como aconteceu com a penicilina. De meu ponto de vista, um inventário poderá ser elaborado a partir dos diversos eventos da disciplina no Brasil e no exterior. Para o caso da América Latina, os encontros de geógrafos (EGAL), ao acontecerem por alternância de países, constituem excelentes subsídios para os propósitos que aqui se tentam: vislumbrar uma agenda nacional para a Geografia Urbana e vice-versa, uma agenda da Geografia Urbana para as políticas públicas nacionais. Independentemente desses aspectos, é importante que cada profissional dê sua contribuição, apresente suas reflexões e propostas para a pretendida agenda.

Penso que os geógrafos urbanos devem se preocupar com o que se passa ao seu redor, sem fechar as portas para o mundo, mas abrir seus horizontes, sobretudo em tempos da crise econômica que se alastrou para o mundo inteiro. Dessa crise, por certo, emergirão novas agendas e a quebra do ritmo da globali-

zação, que exigirá aprofundamento das pesquisas e abordagens. Ao que parece, nova onda de globalização está em curso. Será complicado aventar qualquer possibilidade, em termos de cenários, mas a crise preocupa na medida em que já provocou desemprego e atenuação do consumo e da produção em escala planetária, como se constata nos países desenvolvidos, em particular Estados Unidos da América, Austrália, China, Japão, e na Europa. Nos países capitalistas reaviva-se, de forma polêmica, a intervenção do Estado na economia e isso não será diferente nos países do Hemisfério Sul. No Brasil, em especial, a agenda que interessa ao geógrafo urbano acena para um incremento da participação do Estado na economia e na distribuição do produto social, uma vez que é socialmente constituído e construído. Em que medida, por exemplo, as diversas iniciativas do governo federal terão rebatimento espacial (e social), influenciando na qualidade de vida da população urbana? O governo federal tem sugerido à população que gaste mais, indicando a via do consumo para manter o aquecimento da indústria, do comércio e dos serviços. Por outro lado, o próprio governo lança o Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), o qual prevê recursos de grande porte destinados, de um lado, às obras de infraestrutura e, de outro, à construção de moradias em todos os quadrantes do país. Além disso, o Programa Bolsa Família injeta no comércio e na indústria de alimentos somas enormes, pois atinge milhões de famílias pobres. Acredita-se que esses programas poderão ter rebatimento socioespacial, confirmando-se ou não o êxito das ações governamentais com o passar do tempo, inclusive as possíveis intenções voltadas para as eleições de 2010.

A propósito, parece atual a lembrança do geógrafo francês, Pierre George, de que “o governo também gasta”, o que pode ser observado na opção do governo federal pela manutenção do ritmo da produção econômica. Talvez um inventário seja prematuro, mas sempre é oportuno observar-se a evolução dos programas em andamento. Assim, numa avaliação pessimista e crítica, se concluiria que a benemerência governamental é eleitoreira, paternalista e contribui para a acomodação e submissão política dos beneficiados; numa avaliação otimista, o governo está no caminho certo, pois se divulga que a qualidade de vida dos pobres elevou-se. Numa visão crítico-realista, pode-se indicar que ambas as posições são pertinentes, ao se observar que os empobrecidos passaram a alimentar-se melhor com os recursos do Programa Bolsa Família, e que há expectativas quanto à geração de trabalho pelo PAC. Todavia, critica-se que,

em última instância, o orçamento despejado nas periferias urbanas acaba nas mãos dos que tiram proveito da pobreza. Os aproveitadores recolhem os recursos para investir na bolsa de valores ou em empreendimentos imobiliários de cunho especulativo, sem resolver plenamente o problema da moradia.

Assim, uma agenda nacional a partir da Geografia Urbana inclui estudos, tanto das problemáticas existentes, indo às suas raízes, como também das soluções possíveis, em mãos do empresariado e do ente governamental específico. Com essas avaliações, penso que se deva trabalhar, à exaustão, o papel do governo e de empresas na elevação dos padrões educacionais, na oferta de serviços sanitários e de saúde pública, na viabilização do uso democrático da terra urbana e correspondente oferta de habitações e de transportes acessíveis, bem como na geração de novos postos de trabalho. A meta para a Geografia Urbana será analisar e mapear criticamente a forma como a atividade gerada tem reatamento espacial, influenciando na urbanização e, logicamente, na qualidade de vida dos urbanitas e na elevação da cidadania.

Nessa direção, como exemplificação teórico-empírica e mesmo sugestão para uma agenda nacional a partir da Geografia Urbana, indico duas abordagens de estudo, como segue.

QUAL O DESTINO DA TERRA URBANA?¹

Ao analisar o ambiente urbano, geógrafos, arquitetos, sociólogos e urbanistas avaliam a forma como territórios e espaços, por vezes com características especiais, são demarcados e apropriados. A demarcação para reservas estratégicas ou para povoamento é efetivada pelos habitantes (urbanitas), pelos agentes estatais (planejamento urbano) e pelos agentes econômicos (incorporadores imobiliários, empreiteiras etc.). Os territórios demarcados para usos futuros são vistos, na atualidade, como “vazios” urbanos (terras desocupadas ou vagas) vulneráveis, por conta dos ataques de agentes econômicos que visam lucros imediatos com terras valorizadas. Nessa direção, noticia-se o engodo do chamado “déficit habitacional”, pois as grandes cidades apresentam enorme quantidade de casas e apartamentos vagos. Assim, o “mercado imobiliário” impõe reserva de valor especulativo no aguardo do momento para vender ou

¹ Atualizado de artigo de minha autoria “Vazios” urbanos: terra para preservar ou para especular? Divulgado no portal VITRUVIUS, Ano 9, vol. 9, abril 2009, 253.

alugar. Com isso, quando a terra urbana é reserva de valor, impõem-se o IPTU progressivo e a contribuição de melhoria (CASTILHO, 1996, p. 169) como pressões para que os imóveis tenham uso social pelos que efetivamente buscam um lugar para morar. A moradia não implica, necessariamente, a detenção da propriedade.

Outra vertente, no ambiente urbano, volta-se para a análise de territórios com características especiais, por exemplo, reservas estratégicas ou para povoamento futuro. Todavia, nem sempre os espaços urbanos, vagos ou ocupados, são objetos de políticas públicas abrangentes. As ações para modificar territórios e aglomerados urbanos ocorrem com uma conjunção de forças.² Nesse caso, valeria verificar as ações de agentes e como cada um deles desempenha seu papel no âmbito das cidades: o Estado atua, com seu aparato legislativo e coercitivo, no controle e na normatização; os agentes empresariais procuram as brechas para obter lucratividade, apresentando-se como construtores e intermediários entre demanda e oferta de habitações e de terrenos urbanos; o cidadão, por vezes tido apenas como “morador” ou “consumidor” é o alvo das metas governamentais e empresariais. Todavia, em ambiente especulativo, transforma-se em “agente-paciente” da oferta e da procura, tal como foi por mim identificado há vinte anos.³

A análise da atuação conjunta ou isolada desses agentes, no entanto, conduz o estudioso a utilizar outras escalas de observação e de teorização, como desenvolveu Milton Santos para o caso brasileiro, em termos da “dinâmica territorial”, quando trata da “dissolução” da metrópole brasileira:

Pode-se dizer, no caso do Brasil, que, ao longo de sua história territorial, as tendências concentradoras atingiam número maior de variáveis, presentes somente em poucos pontos do espaço. Recentemente, as tendências à dispersão começam a se impor e atingem parcela cada vez mais importante dos fatores distribuídos em áreas mais vastas e lugares mais numerosos (SANTOS, 1993, p. 89, grifos nossos).

O autor explicitou que nas grandes cidades há forças presentes capazes de gerar concentração, que podem levar à verticalização, e forças de dispersão, que

² Ver PAVIANI, Aldo. Terra urbana para especular. In: *Brasília, metrópole em crise*. Brasília: Ed. UnB, 1989, p. 41-45 e PAVIANI, Aldo. Mudança ou transformação na cidade: uma abordagem preliminar. *Revista Geosul*, Florianópolis, Ano IX, nº 17, jan./jul. p. 27-40, 1994.

³ Confira em PAVIANI, Aldo. A visão do morador. In: PAVIANI, Aldo. (Org.). *Urbanização e Metropolização. A Gestão dos Conflitos em Brasília*. Brasília: Ed. UnB, 1987, p. 44.

propiciam horizontalização, isto é, “as horizontalidades serão os domínios da contiguidade, daqueles lugares vizinhos reunidos por uma continuidade territorial” (SANTOS, 1994, p. 16), espaços da solidariedade. Esses movimentos no interior da dinâmica urbana são concomitantes e não concorrentes, pois cada qual toma para si um naco do território: a dispersão com alargamento das periferias propicia a dissolução do tecido urbano para limites cada vez mais amplos, enquanto as forças concentradoras buscam comprimir atividades e serviços em estritos territórios dos centros metropolitanos, ocupando o espaço aéreo, ganhando as alturas com arranha-céus e valorizando a terra dos núcleos centrais. Tanto a verticalização quanto a horizontalização são frutos de processos mais amplos de modernização e globalização que têm, na metrópole, espaços de excelência para a inovação e a modernização.

De acordo com Souza (2008, p. 43): “Como essa modernização é territorialmente seletiva, logo socialmente seletiva também, ela deixa de fora dessa forma muitas empresas capazes de utilizá-la, excluindo a participação de boa parte da economia urbana e da população”. Como esses movimentos modificam a estrutura urbana, a continuada valorização da terra central exige um terceiro movimento, a contenção ou preservação de espaços livres, que denomino “de reservas estratégicas para o futuro”.

Em resumo, as forças e seus movimentos sobre a terra urbana são perceptíveis, em primeiro lugar, na expansão horizontal ou horizontalização de suas periferias, por assentamentos para habitações subnormais, de baixa renda (favelas), e também empreendimentos imobiliários (condomínios fechados); em segundo lugar, no crescimento vertical ou verticalização, pela construção de edifícios de múltiplos pisos (que alguns equivocadamente denominam de “solo criado”) para habitação ou para escritórios, clínicas e outros serviços; em terceiro lugar, no movimento de contenção ou barramento, que visa, de um lado, a deixar áreas de reserva para usos futuros (pelo Estado) e, de outro, a conter ações especulativas do mercado imobiliário.⁴ Nas economias capitalistas, a livre competição converge para a especulação imobiliária a partir de estoque de terras que aguardam valorização, como se verá a seguir.

⁴ Essas ações, aparentemente contraditórias, fazem parte da mediação do governo quando trata de atender demandas, de um lado e, de outro, de aprovar EIAS e RIMAS necessários à abertura de novas áreas urbanas, favorecendo os empreendedores imobiliários.

O ESPAÇO APROPRIADO NAS GRANDES CIDADES

Vale repetir que a sociedade ou grupos organizados estruturam a ocupação do espaço urbano por meio de diversos representantes: o estatal, o empresarial e o da cidadania (todos atuando isolada ou conjuntamente com o Estado ou entre si). No caso dos atores estatais, as áreas desocupadas visam às necessidades de expansão futura por demanda efetiva da sociedade. Salvo o caso de Brasília, não se tem notícia de estado ou município com grandes estoques de terras para usos futuros. Por sua atuação ao longo dos anos, o governo do DF (GDF) tem reduzido esse estoque, seja por pressões dos “sem- teto”, seja por conveniências políticas. Igualmente, o setor privado estoca terras para empreendimentos dirigidos à classe média e o faz com uso intensivo de divulgação e pelos meios engendrados pelo *marketing*.

Como referido anteriormente, a não ser o caso de Brasília, raras são as grandes cidades brasileiras em que o ente municipal ou estadual, ao longo do tempo, fez previsões para suas necessidades futuras de terras (instalação de serviços, equipamentos ou novas instituições públicas). Na ausência ou escassez de terras, há duas saídas: 1 - a desapropriação de propriedades privadas para a abertura de novas avenidas, construção de escolas, hospitais etc.; 2 - a improvisação e acordos com entidades privadas ou órgãos federais, que incluem permutas ou convênios de mútuo interesse. Caso exemplar foi a permuta realizada pela Marinha brasileira com empresa construtora, de um terreno de 140 mil m² para a expansão do setor Sudoeste junto ao Instituto Nacional de Meteorologia (RODRIGUES, 2009, p. 25). Em todos os casos, nota-se a estratégia de ocupar espaços vagos no interior e nos arredores do Plano Piloto com empreendimentos para as classes média e alta. Na área metropolitana, a tendência é o alargamento da periferia. Isso resulta em necessidade suplementar de obras viárias, extensão de redes de saneamento básico e de energia elétrica e, logicamente, de toda a gama de serviços públicos: escolas, hospitais, postos policiais, serviços de transporte público, bancos etc.

Ambas, a expansão horizontal e a verticalização de cunho empresarial muitas vezes pouco têm a ver com a demanda por parte da população. Obras em condomínios “fechados” nas periferias metropolitanas são iniciativas imobiliárias que induzem a ocupação da terra e loteamentos. Neles se apregoam os privilégios ambientais (parques, jardins e lagos artificiais ou mesmo piscina e áreas destinadas a esportes). Esses empreendimentos destinam-se às classes

média e alta. Em alguns casos, a horizontalidade é assistida por arquitetura, engenharia e paisagismo. O trabalho dos profissionais nessas áreas serve de argumento para que, no lançamento das obras, os empreendedores efetivem vendas que tornem seguro o negócio. Na fase de procura de segurança com conforto ambiental, raros são os empreendimentos que fracassam, apesar de seus altos custos.

Recentemente, no âmbito do PAC, o governo federal lançou a campanha “Minha casa, minha vida” com incentivo da Caixa Econômica Federal para intensificar a “aquisição da casa própria”. De pronto, apresentou-se uma dificuldade a esse programa social: a inexistência de terrenos amplos para a construção de casas populares nos grandes centros, numa nova versão dos “conjuntos habitacionais” tão em voga nos anos 70 e 80 do século XX.

No setor privado, identificam-se inúmeros exemplos de condomínios de porte, dirigidos à classe média, que vingaram sob a bandeira da segurança, embora esta não esteja sob a responsabilidade do Estado, mas de “serviços de vigilância” de cunho particular. Portanto, para reduzir a possível vulnerabilidade da segurança interna do condomínio, contratam-se vigilantes armados, utilizam-se guaritas, câmeras de vídeo, cercas eletrificadas e cães ferozes. Nem sempre esses itens têm amparo legal, mas servem de vitrine à divulgação em jornais, com anúncios de páginas inteiras para atrair compradores. Os construtores omitem o fato de que as terras destinadas ao condomínio são circundadas por favelas, tidas como desvalorizantes pelos empreendedores.

No Brasil, as favelas, sinônimos de ausência do Estado e, portanto, presa fácil de atividades ilegais, contravenção, tráfico de drogas, violência e criminalidade são, por sua vez, a outra face da periferação. Disseminadas às dezenas no espaço das metrópoles, ocupam largas porções das periferias urbanas. A característica essencial do favelamento é o predomínio de habitações precárias.⁵ Estão presentes, também, o desalinho do arruamento, a falta de esgoto, de encanamento hidráulico, de escolas, hospitais, áreas de lazer, postos policiais etc. A favela, com a escancarada falta dos serviços do Estado,

⁵ Michel Rochefort, tratando da pobreza urbana no período industrial das metrópoles, destaca que “todos os países, mesmo na cidade de Paris, tiveram uma fase que os franceses chamaram de *bidonvilles*, quer dizer favelas, de zonas hoje denominadas de habitat precário”. Indica-se o trabalho de ROCHEFORT, Michel. O futuro das metrópoles no mundo globalizado. In: SOUZA, Maria Adélia de (Org.). *A Metrópole e o futuro – refletindo sobre Campinas*. Campinas: Edições Territorial, 2008, p. 31.

torna-se o lugar dos periféricos, dos desassistidos, pobres, discriminados e excluídos. Em muitas cidades como Rio de Janeiro, Salvador, Porto Alegre, Recife, São Paulo e outras, a periferização parece incontrolável e cria a imagem de dois ambientes: o centro, com bairros “nobres”, e a periferia desassistida, em cidade que é una, integrada. Nos primeiros, não faltam os equipamentos e serviços de primeiro mundo; nas periferias, as carências são tantas que clamam por serviços humanitários, sobretudo de ONGs e entidades religiosas ou da “assistência” coatora da bandidagem, cujo combate é complicado em razão de os habitantes aderirem ao sistema (facilidades) imposto, por vezes, com ameaças.

Nesse ponto, cabe a pergunta: qual o desempenho do Estado? Quais são suas iniciativas de contenção do processo de periferização e exclusão? Ultimamente, alguns administradores estabelecem ações de contenção pela via legislativa. Prefeitos e governadores abrem debates sobre planos diretores urbanos e estabelecem diretrizes urbanísticas de cunho pontual, por vezes assistencialista e populista. Um exemplo, no caso do DF, é a aprovação da Lei Complementar nº 803, de 25 de abril de 2009, que dispõe sobre a revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal (PDOT), “com adequação às diretrizes e aos instrumentos constantes do Estatuto da Cidade”.⁶ A aprovação dessa lei gerou polêmica e contestações do Ministério Público, que recomendou veto total. O GDF, vetando alguns poucos artigos, sancionou a lei, por considerar que o tempo a transcorrer com novo debate na Câmara Legislativa seria prejudicial ao seu programa de obras. A pressa com que os deputados distritais aprovaram o conteúdo do projeto governamental fez com que os críticos taxassem a nova lei de “imobiliária”.⁷ Ademais, há quem tenha reservas quanto aos problemas ambientais que surgirão quando do desenvolvimento de obras, agora protegidas pela legislação.

⁶ Estipula a LC nº 803, em seu Art. 2º: “O PDOT tem por finalidade propiciar o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e rural e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território, de forma a assegurar o bem-estar de seus habitantes.”

⁷ Segundo o Ministério Público, a lei aprovada com suspeição de votos comprados na Câmara Legislativa deverá ser revogada. Na próxima legislatura, novo projeto de lei PDOT iniciará tramitação, mas auscultando a população do DF.

ASSENTAMENTOS E OBRAS: IMPLANTAÇÃO DE “PRÓTESES” URBANAS EM BRASÍLIA⁸

O segundo exemplo, apresentado em direção à pretendida agenda nacional para políticas urbanas, tem como base a experiência acumulada no acompanhamento do processo de urbanização no DF. Aqui, avalia-se que, passada, por ora, a polêmica gerada pela pretendida construção de um panteão para ex-presidentes da república na Praça da Soberania,⁹ outras poderiam surgir. Especial referência merece a quantidade de grandes empreendimentos entregues a um ou outro escritório local de urbanismo e arquitetura. Esses exercem, no território valorizado do Plano Piloto e adjacências, exclusividade assemelhada à que se atribuiu até aqui ao venerando e respeitado arquiteto Oscar Niemeyer. Por vezes, o monopólio refaz alguns projetos mudando-os para pior, em termos urbanísticos, como veremos adiante no caso de Águas Claras (AC1).

Nesse aspecto, é importante levar em consideração não apenas o quadrilátero definido para abrigar o DF, mas também sua Área Metropolitana (AMB), a qual ainda não está oficial e legalmente delimitada, mas possui as características funcionais de metrópole de fato.¹⁰ Assim, o Plano Piloto, concebido para abrigar a capital federal, teria um sítio urbano fechado. Ao longo do tempo, a constelação urbana formada desmontou o mito do planejamento “racional” (BICCA, 1985, p. 101), tão decantado nos meios oficiais e na mídia. E por que tal desmonte? A resposta encontra-se na criação de Taguatinga, a primeira cidade-satélite ou a primeira “prótese” (termo cunhado por Milton Santos). Com o novo núcleo, inaugurou-se um ciclo de centrifugação da população não abrigada na área do Plano Piloto de Brasília, o qual teria como principal característica “a função governamental. Em torno dessa função se agrupam todas as outras funções e, para ela, tudo converge”, conforme o *Relatório* do respeitado urbanista Lucio Costa (1965, p. 343).

⁸ Ampliado e atualizado de artigo de minha autoria e publicado no Caderno Opinião do *Correio Braziliense*, edição de 04/04/2009, p. 25.

⁹ A polêmica se iniciou quando a arquiteta Sylvia Fischer, docente da FAU/UnB, publicou artigo contestando a oportunidade e local do empreendimento. Foi apoiada por colegas de profissão e pela mídia, que explorou, à exaustão, o problema criado. Em vista desse embate, o governo local e o próprio arquiteto Oscar Niemeyer retiraram o projeto da pauta de obras do governo Arruda. A Praça da Soberania seria construída próxima à rodoviária urbana e à Esplanada dos Ministérios.

¹⁰ O IBGE, em sua obra *Regiões de Influência das Cidades*, REGIC, à p. 11, atribui à Brasília hierarquia de Metrópole Nacional, no nível 1-B, juntamente com o Rio de Janeiro.

Cabe considerar que a Capital do Brasil é o DF urbano e não apenas o Plano Piloto, o centro da cidade. Os demais núcleos compõem o aglomerado metropolitano do DF, juntamente com os municípios limítrofes do estado de Goiás. A despeito de seus fundadores terem pensado em cidades-satélites para quando o Plano Piloto estivesse concluído, esses núcleos ancilares foram prematuramente criados como complementos do centro da capital. Aliás, sem as cidades-satélites, Brasília não teria se viabilizado. O espaçamento existente entre os núcleos não tira do DF a singularidade de sua geografia urbana poli-nucleada, que se materializou no processo de urbanização local. Ferreira (1985, p. 51) analisou a evolução urbana e a produção do espaço no DF, “vis-à-vis” o processo de urbanização brasileiro. Considera, igualmente, a seletividade e a segregação com o surgimento da “periferia da cidade planejada”, criando-se “o espaço da reprodução da força de trabalho necessária à construção da cidade e a sua implementação”. Ao final de seu trabalho, Ferreira ressalta dois aspectos da geografia local: “Brasília não pode ser considerada apenas como o Plano Piloto de Lúcio Costa, como era nos anos cinquenta” para concluir que “a cidade já tem delineada a sua área metropolitana, à semelhança das demais metrópoles brasileiras” (FERREIRA, 1985, p. 56).

O Plano Piloto abriga os poderes da República e passa a induzir a periferização dos baixos escalões de servidores do governo, de serviços e trabalhadores em geral. Ao longo do processo, os menos aquinhoados receberam lotes e fincaram suas moradias em trinta regiões administrativas (RAs). Além das RAs, há centenas de loteamentos, regulares ou não, que constituem núcleos ou próteses com formas e funções urbanas. De início, ficaram conhecidos como “condomínios rurais”, de iniciativa privada, muitos deles resultantes de grilagem de terras públicas ou particulares, constituindo verdadeiros nós na questão fundiária do DF, tal como fica patente no documento *CPI da Grilagem: Relatório Final*, da Câmara Legislativa do DF, de 1995. O relatório demonstra a omissão de diversos governos em combater a grilagem e em implantar programas habitacionais tanto para a população com menor poder aquisitivo como para a classe média. Com a aprovação revisada do PDOT, em fins de 2008, o GDF procura regularizar os “condomínios”, trazendo-os à legalidade, sujeitos ao pagamento de impostos, independentemente de estarem ou não agredindo nascentes, matas ciliares ou áreas geomorfologicamente desaconselhadas à ocupação habitacional, porque susceptíveis a erosões.

Ampliando o polinucleamento, iniciado com Taguatinga, são fatos consumados, ou em vias de execução, os empreendimentos imobiliários de Águas Claras, Setores Sudoeste e Noroeste. Para o Setor Sudoeste, proclama-se a necessidade de expansão em terreno permutado com o Ministério da Marinha. Igualmente executam-se as escavações para a construção de edifícios do Setor Noroeste. Essa obra levantou polêmica em razão de que a área constitui importante reserva de cerrado no DF. Tudo para dar lugar a mais uma luxuosa localidade próxima ao Plano Piloto. Portanto, é notório que para a classe média alta o mercado ofereça espaços residenciais como os citados acima, todos passíveis de ser considerados enormes próteses. Efetivam-se iniciativas imobiliárias em áreas de cerrado, nas quais se afogam nascentes com asfalto e cimento. No Noroeste, há ainda o não resolvido problema da ocupação indígena da terra. Na nomenclatura burocrática, os indígenas serão “erradicados por serem invasores”. Expulsos da terra que por certo pertenceu a seus ancestrais, esses brasileiros natos serão coagidos a ver sua oca dar lugar a apartamentos e instalações luxuosas, lucrativas para os empreendedores imobiliários e para os cofres públicos.

Nessa direção, parece que o processo não se estancará: o GDF anuncia projetos para outros assentamentos como, por exemplo, o Catetinho, uma sabida reserva de cerrado ralo e do aquífero do DF, cujos mananciais servem para a captação de água potável pela Caesb (Companhia de Saneamento Ambiental do DF). A questão dos mananciais tem sido preocupação constante de geógrafos, arquitetos, ambientalistas, urbanistas e outros, pois, se antevê, a cada dia, a necessidade de futura captação de água em mananciais e rios distantes como o do reservatório da hidrelétrica de Corumbá 4, em Goiás.

Água e esgoto, moradia e transporte público há anos se mantêm na agenda do GDF e da mídia. Favelados continuam a ser removidos para diversos pontos do território do DF, mas sem programa habitacional digno desse nome. Todavia, para as classes média e alta, há oferta de moradia. São exemplos os parcelamentos havidos nos grandes lotes das Mansões Parkway e Mansões Dom Bosco, onde terrenos de 10 e 20 mil metros quadrados são divididos em quatro ou cinco lotes para implantar “condomínios fechados”. Tem havido igualmente a expansão dos bairros Lago Sul e Lago Norte, que abrigam as classes média alta e rica.

Pergunta-se: por que esses fatos e improvisações acontecem em uma cidade tida como planejada? A resposta pode estar no fato de que muitos planos

foram executados parcialmente ou o foram de modo deturpado. De fato, nos anos 1970, foi elaborado o Plano Estrutural de Organização Territorial do DF (PEOT, 1977). Segundo Penna, “o GDF, por meio de sua política urbana, iniciou, a partir desse “macrozoneamento”, o adensamento populacional restrito aos setores estabelecidos como eixos de expansão do PDOT” (PENNA, 2005, p. 60). A meta desse plano era a descentralização da cidade para evitar a congestão do centro. Mas o PEOT não foi implantado e algumas de suas disposições particulares foram introduzidas de forma desvirtuada. Por exemplo, sua Área Complementar 1 (AC1) passou a ser conhecida como Águas Claras e recebeu plano urbanístico, em 1983, para servir à descentralização de Taguatinga e de algumas atividades do Plano Piloto (PAVIANI, 1989). No entanto, o plano para a AC1 era diverso do que foi executado recentemente. No projeto original, não se previa a função residencial, as edificações teriam no máximo três pisos e se destinariam ao abrigo de atividades de serviços (gráficas, restaurantes, escolas e outros componentes dos setores terciário e quaternário). Aproveitando os grandes espaços vagos existentes na AC1, haveria lugar para diversos *campi* universitários e um grande centro olímpico, comum a todas as escolas superiores. Com essa localização, os planejadores desejavam aproximar o ensino universitário dos moradores das cidades-satélites, carentes desse nível de ensino. Igualmente, as novas atividades econômicas geradas estariam mais próximas dessa população. Infelizmente, o Projeto Águas Claras pioneiro não foi concretizado.¹¹

Com o relato acima, pode-se perfeitamente aquilatar a distância socioespacial existente entre o Plano da AC1, de 1983, e o que foi executado – um conglomerado de edifícios, os mais altos de Brasília. Isso quer dizer que aconteceu o oposto do que foi planejado há mais de vinte anos, quando se pensou na descentralização de atividades e postos de trabalho. Águas Claras foi implantada com fins eminentemente residenciais. Com isso, materializou-se a continuidade do processo de centrifugação da população, que não poderá contar com oportunidades de trabalho nas proximidades das respectivas moradias. Dessa forma, os habitantes de Águas Claras devem fazer “commuting” no sentido Águas Claras - Plano Piloto, pela manhã e no inverso ao fim do dia,

¹¹ Ver artigo O “Projeto Águas Claras”: o planejamento desperdiçado. In: PAVIANI, Aldo. *Brasília: Metrópole em Crise*. Brasília: Ed. UnB, 1989, p. 73

lotando as vias e provocando congestão urbana – exatamente o contrário do que se pensara ao elaborar o PEOT e seu desdobramento, o projeto da AC1, de 1983. Esse projeto teve o apoio da TERRACAP, a gerência da CODEPLAN e foi o resultado de meses de trabalho de equipe multidisciplinar. Olhando-se para trás, pode-se afirmar que a mudança ocorrida constituiu um “planejamento desperdiçado”, entre tantos que se seguiram, como o Plano de Ocupação Territorial (POT), de 1985, e o Plano de Ocupação e Uso do Solo do Distrito Federal (POUSO), de 1997, que não foram implantados de forma completa.

Com o projeto de Águas Claras (AC1), de 1983, teria se evitado a ocupação intensiva da área, com congestão do tráfego e a falta de opções de lazer e de serviços, consequências do fato de ter se tornado um bairro apenas residencial. Dados veiculados na mídia dão conta de que há 158 prédios em construção (alguns com obras paralisadas e/ou embargadas, por apresentarem mais de 28 andares – o teto de edificações no DF). Nos seus quinze anos de existência, a Área Complementar conta com 450 prédios construídos – por vezes com mais de 25 andares, quando o projeto inicial previa apenas 12 – onde residem 60 mil pessoas, com previsão para chegar, nos próximos 15 anos, a 160 mil.¹²

Esses números revelam que, se levado a cabo, o Projeto AC1, de 1983, provavelmente dispensaria a construção do trem metropolitano (metrô) que afunila os deslocamentos para o centro.¹³ Se o plano para abrigar serviços tivesse sido mantido, a AC1 reorientaria os deslocamentos: seriam centrífugos nos horários de pico, pela manhã e, em sentido inverso no fim do dia. Como Águas Claras é meramente residencial, porém, os deslocamentos são feitos majoritariamente em veículos ocupados por uma ou duas pessoas, em direção ao Plano Piloto, ocasionando o que a mídia passou a denominar o “caos no trânsito do DF”.¹⁴

Como antídoto ao caos no trânsito, o GDF pensa em ampliar os trilhos do trem metropolitano para outras satélites, como Recanto das Emas e Gama,

¹² Reportagem de Gabriela Valente e Juarez Dornelles para o DF-TV de 18 de maio de 2009, na qual, além dos dados coletados, denunciam que só há um parque no bairro e que o barro ou a poeira é uma reclamação constante dos moradores. “Essas não são as únicas queixas. O trânsito é um tormento, a infraestrutura não acompanhou o ritmo da cidade, as ruas são estreitas e faltam postos de saúde e escolas públicas.”

¹³ O metrô serve Ceilândia, Taguatinga, Samambaia, Águas Claras, Guará e Asa Sul do Plano Piloto e é considerado insuficiente e defasado.

¹⁴ Tratei do problema da congestão viária em “Caos no trânsito urbano do Distrito Federal”, divulgado no portal VITRUVIUS, Ano 8, vol. 12, julho 2008, p. 223.

estendendo ainda um ramal para a Asa Norte, com orçamento de algumas centenas de milhões de reais, em negociação com financiadores externos. O metrô gera movimentos pendulares subsidiados por atender basicamente população de baixa e média renda. Outra iniciativa em debate é a instalação do veículo leve sobre trilhos (VLT) com ramais cortando a W-3 Norte e Sul, e ligação demandando o aeroporto internacional, mas também afunilando o tráfego em direção ao centro e não servindo à grande massa de trabalhadores dos núcleos periféricos. Ainda está em cogitação a implantação do VLP – veículo leve sobre pneus.

Nota-se que essas próteses viárias surgem apenas para fechar a malha urbana (residencial) em volta do Plano Piloto, justamente no sentido inverso do idealizado pelo criativo urbanista Lucio Costa. Além disso, notam-se iniciativas para facilitar junções (conurbação) entre alguns núcleos, como Guarã I e II e Águas Claras, Águas Claras e Taguatinga, esta com Ceilândia, Samambaia, Recanto das Emas e Gama, criando-se uma grande mancha urbana, em direção à formação da megalópole. Com ela serão destruídas as reservas de cerrado existentes entre esses núcleos e sufocadas as nascentes, deixando o legado de insustentabilidade para os próximos 40 ou 50 anos. Nota-se igualmente a derrocada do polinucleamento ainda existente, ao tempo em que existiam espaços intercalares e qualidade ambiental em volta dos núcleos habitacionais. Perdeu-se a vantagem da descentralização residencial sem ganho algum em operacionalidade. Como resultado, obtém-se uma treliça urbana mais apertada, caminhando para a expansão da mancha urbana. Assim, a constelação urbana resultou em prejuízos para a população e custos para a administração do DF, no passado e no presente. A solução contrária, a conurbação, trará todos os problemas que a congestão urbana acarreta nas outras metrópoles brasileiras, sendo emblemático o ocorrido em São Paulo em menos de um século.

Agora, com metade de um século de existência, Brasília assiste passivamente ao desmonte do “cinturão verde” e da “escala bucólica”. Em seu lugar, a urbanização caminha para reproduzir o processo de urbanização ocorrido no Rio de Janeiro, em São Paulo e outras capitais brasileiras, com mais cimento, asfalto e eliminação da vegetação pré-existente. O resultado é a impermeabilização do solo, submetendo a população a alagamentos e inundações das vias públicas quando ocorrem chuvas torrenciais, bem como a deslizamentos de encostas, que desabrigam favelados e provocam mortes.

Avalia-se que as próteses parecem associar-se à presença marcante do “mercado imobiliário” em diferentes pontos do Brasil e do exterior. No mundo desenvolvido, essa expansão sem limites transformou-se na bolha que gerou a crise econômica, sem precedentes desde a quebra das bolsas, em 1929. Nos países emergentes, como se nota no caso do DF, o setor imobiliário busca lucratividade, enquanto os governos não desenvolvem políticas habitacionais dirigidas aos segmentos menos dotados de poder de compra.

Pelo exposto, é urgente considerar que as atividades imobiliárias, sobretudo as apoiadas com crédito público, necessitam de mais abrangência, atendendo as demandas dos diferentes segmentos da população. Por isso, um inventário sobre a real necessidade de moradia deve ocupar a agenda governamental, para a qual a Geografia Urbana tem considerável acúmulo de conhecimento. Nossa disciplina possui história de comprometimento e poderá oferecer seus préstimos para a melhoria da qualidade de vida das cidades brasileiras.

À GUIA DE CONCLUSÃO

Como se percebe, a atuação dos estruturadores do espaço urbano prossegue em sua dinâmica e sem freios ou obstáculos. O caso do DF é emblemático: ao ser concluída uma etapa na ocupação da terra, surgem problemas de diversas ordens, quando não demandas judiciais, contendas a respeito da tenência da terra e sobre competências quanto a terrenos herdados. Escândalos e corrupção surgem em meio à dúvida sobre a autenticidade de certas escrituras e quanto à legitimidade de posse, por herança, de glebas anteriormente devotadas à agricultura e à pecuária. Também se pode notar o caráter solidário dos estruturadores do território. A ação de um agente irá corresponder às iniciativas dos demais, que atuarão separada ou conjuntamente. E é justamente a pressão do mercado imobiliário sobre o espaço que acabará gerando a manutenção ou a modificação das estruturas existentes ao longo do processo, sempre obtendo vantagem o agente mais estruturado, isoladamente ou em parcerias. A falta de políticas públicas para as metrópoles leva a ignorar que os chamados “vazios” urbanos podem ser vistos como patrimônios a preservar, não como objetos de barganha, contendas e usurpação.

Com o objetivo de indicar tendências e transformações necessárias na elaboração de agenda nacional, sugiro como pautas oferecidas pela Geografia Urbana para governantes e visando o largo prazo:

a) políticas públicas com visão de totalidade: o ente governamental deve abandonar ações pontuais, isoladas, paternalistas e clientelistas. A visão globalizante ampliará o acesso democrático no uso do território por parte dos urbanitas, cidadãos, empresas construtoras e estruturadores do espaço urbano.

b) descentralização de atividades com geração de novos postos de trabalho nas periferias, sobretudo naquelas em que haja absorção de mão de obra com qualificação baixa e média. A tendência do mercado é absorver pessoal qualificado nos estratos mais altos com o uso de tecnologias na produção industrial e nos serviços. O melhor exemplo é a “Cidade Digital” do DF, projetada para absorver 40 mil trabalhadores, a maioria com curso superior ou com habilidades em sistemas de informação e informática.

c) construir sistemas de proteção aos riscos e vulnerabilidades que se materializam na violência urbana e rural, como fome, pobreza, desemprego, criminalidade, analfabetismo, pedofilia, corrupção e impunidade. Esses elementos contidos em nossa realidade crua oneram, impõem sacrifícios e opressão sobre a população pobre, os excluídos e periferizados urbanos.

Aventa-se, por fim, no caso específico de Brasília, que a gestão do território do DF deve ser assumida com visão de futuro pelos atuais e próximos governantes. Projetos para 30, 40 ou 50 anos estão clamando por elaboração e execução. É preciso se lembrar de que a terra disponível é um bem finito e que, por isso, deve-se pensar em espaços para as gerações futuras, com a preservação do ambiente total, homem, plantas, águas e animais nele incluídos. Ademais, essas próteses urbanas são fatos consumados e precisam ser vistas como irreversíveis. Com o olhar no futuro, devem-se monitorar os impactos sucessivos sobre os atuais ocupantes do espaço, mas com maior amplitude e gravidade sobre os que nos sucederem, ricos ou pobres.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BICCA, Paulo Renato Silveira. Brasília: mitos e realidades. In: PAVIANI, Aldo. (Org.). *Brasília, Ideologia e Realidade*. Espaço Urbano em Questão. São Paulo, Brasília: Editora Projeto/CNPq, 1985.

CÂMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL. *CPI da Grilagem* – Relatório Final. BRASÍLIA, Câmara Legislativa, 1995.

CASTILHO, Paulo. A especulação imobiliária em Brasília e a hipótese do uso da contribuição de melhoria. In: PAVIANI, Aldo (Org.). *Brasília: Moradia e Exclusão*. Brasília: Ed. UnB, 1996.

COSTA, Lucio. Relatório sobre o Plano-Piloto de Brasília. In: *Leituras de Planejamento e Urbanismo*. Rio de Janeiro: IBAM, 1965.

FERREIRA, Ignez Costa Barbosa. O processo de urbanização e a produção do espaço metropolitano de Brasília. In: PAVIANI, Aldo. (Org.). *Brasília, Ideologia e Realidade*. Espaço Urbano em Questão. São Paulo, Brasília: Ed. Projeto/CNPq, 1985.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. *Plano Estrutural de Organização Territorial*. Brasília: Convênio SEPLAN/GDF, 1977.

IBGE. *Regiões de Influência das Cidades - 2007*. Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

PAVIANI, Aldo. Periferização urbana. In: Paviani, Aldo. (Org.). *Urbanização e Metropolização. A Gestão dos Conflitos em Brasília*. Brasília: Ed. UnB, 1987.

_____. *Brasília: a Metrópole em Crise – Ensaio sobre Urbanização*. Brasília: Ed. UnB, 1989.

_____. Caos no trânsito urbano do Distrito Federal. *VITRUVIUS*, Ano 8, vol. 12, jul. p. 223, 2008.

_____. “Vazios” urbanos: terra para preservar ou para especular? *VITRUVIUS*, Ano 9, vol. 9, abr. p. 253, 2009.

PENNA, Nelba Azevedo. Fragmentação do ambiente urbano: crises e contradições. In: PAVIANI, Aldo; GOUVÊA, Luiz Alberto de Campos. (Orgs). *Brasília: Controvérsias Ambientais*. Brasília: Ed. UnB, 2005.

ROCHEFORT, Michel. O futuro das metrópoles no mundo globalizado. In: SOUZA, Maria Adélia de. (Org.). *A Metrópole e o Futuro – Refletindo sobre Campinas*. Campinas: Edições Territorial, 2008.

RODRIGUES, Gizella. Sudoeste em expansão. *Correio Braziliense*, Brasília, 19 mai. 2009. Caderno Cidade.

SANTOS, Milton. *A Urbanização Brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

_____. O retorno do território. In: SOUZA, Maria Adélia de; SILVEIRA, Maria Laura. (Orgs). *Território – Globalização e Fragmentação*. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994.

SOUZA, Maria Adélia de. A metrópole e o futuro. A dinâmica dos lugares e o Período Popular da História. In: SOUZA, Maria Adélia de. (Org.). *A Metrópole e o Futuro – Refletindo sobre Campinas*. Campinas: Edições Territorial, 2008.

Recebido em: 31/03/2010

Aceito em: 29/05/2010