

O modelo de gestão de Brasília e as políticas urbanas nacionais

Ignez Costa Barbosa Ferreira
Marília Steinberger

A discussão proposta focaliza os dois momentos do modelo de gestão adotado em Brasília: estatização e privatização do território. Eles representam dimensões geopolíticas de um processo de empoderamento territorial paulatinamente transferido das mãos do Estado para os agentes imobiliários, que oportunizaram demandas reprimidas da classe média e da população pobre. A principal consequência desse modelo foi o surgimento de um aglomerado urbano cuja formação ocorreu em períodos que corresponderam à conquista inicial do território, às tentativas tardias de ordená-lo e à consolidação do próprio aglomerado. Ao repetir as demais experiências de metropolização do país, Brasília revela que soluções isoladas fora do contexto da urbanização brasileira estão fadadas ao fracasso, razão por que é fundamental refletir sobre a retomada de uma política urbana nacional em novos moldes.

Brasília; gestão; território; planejamento; Estado e política urbana.

The discussion proposed focuses on the two moments of the management model adopted in Brasília: territorial nationalization and privatization. Both represent the geopolitical dimensions of a territorial empowerment process gradually transferred from the State to the real estate agents. The latter created opportunities to meet the repressed demand of the middle class and the poor population. The main consequence of this model was the emergence of an urban agglomerate whose formation occurred in periods corresponding to the initial conquest of this territory; the delayed attempts to order this conquest; and the agglomerate's consolidation. By repeating the other metropolization experiences of the country, Brasília shows that isolated solutions outside the Brazilian urbanization context are fated to failure, that is why it is fundamental to reflect upon resuming a national urban policy from new perspectives.

Brasília; urban management; territory; planning; State; national urban policy.

O pressuposto de que a globalização e a reestruturação econômica desempenham um papel preponderante nas transformações urbanas das principais cidades brasileiras, gerando, entre outras conseqüências, desindustrialização e terceirização, tem presidido as análises recentes sobre o tema da metropolização.

O estudo do caso de Brasília, que já nasceu como cidade de serviços e foi concebida sob um modelo de gestão considerado inovador, abre uma outra perspectiva de abordagem. Isso porque, a despeito dessas especificidades, Brasília acabou repetindo as tendências gerais do processo de metropolização brasileiro, que estão presas, antes de tudo, ao contexto de desenvolvimento urbano capitalista.

O objetivo deste artigo é identificar as contradições que emergem desse contexto, não obstante o modelo de gestão inicialmente adotado, e mostrar como elas anularam esforços de governança que almejavam produzir um espaço urbano diferenciado, pois acabaram gerando um aglomerado urbano com características similares às demais metrópoles brasileiras. Essa constatação remete à necessidade de discutir a importância de se formular uma nova política urbana nacional, tendo em vista que a base da problemática urbana é de caráter estrutural e envolve, em escalas distintas, o território do país como um todo.

Tais questões são examinadas em três seções. Uma primeira, que trata da concepção do modelo de gestão urbana de

Brasília e dos agentes que participaram do mesmo. A seguir, apresentam-se as contradições que estão por trás da formação do aglomerado urbano. Por fim, à guisa de conclusão, são discutidas as influências das políticas urbanas nacionais sobre esse aglomerado e sugeridas algumas premissas de uma política urbana nacional para o presente momento.

Vários mitos sobre Brasília povoam o imaginário social. Entre os mais contundentes estão o de cidade planejada e "ilha da fantasia". Quando se estuda o processo de "empoderamento" (Friedmann, 1996) dos agentes que comandam a ocupação do território, não só de Brasília como cidade-capital, mas do Distrito Federal (DF) e de sua região de influência imediata, fica claro que tais mitos são simplificações. Urge desmitificá-los analisando com mais cuidado esse processo que, simultaneamente, possui uma lógica própria e repete lógicas já bem conhecidas pelos pesquisadores de outras metrópoles brasileiras. Por trás desse conjunto de lógicas se esconde um modelo de gestão territorial que vem sendo construído paulatinamente ao longo dos 45 anos de existência de Brasília.

Para explicar tal modelo, é preciso reconhecer a existência de duas dimensões geopolíticas que o compõem. Isso equivale a falar sobre as relações de poder entre

os vários agentes que atuam sobre o território mais amplo, antes referido, que, desde a segunda metade dos anos 90, foi denominado aglomerado urbano,¹ cuja formação e contorno serão relatados no tópico “Contradições da implantação de Brasília e suas implicações na formação do aglomerado urbano”.

Embora aparentemente contraditórias, as duas dimensões geopolíticas a seguir expostas, representam momentos distintos e complementares do processo de empoderamento que configurou a tomada de decisões territoriais:

- a concepção ideal, que corresponde à dimensão de *estatização do território*, com presença maciça do Estado como agente responsável pela elaboração e implantação de *normas rígidas* de controle do uso e ocupação do solo;

- o ajuste à realidade, que corresponde à dimensão de *privatização do território*, onde a presença de vários agentes, que detêm o poder local, vem exigindo cada vez mais uma *flexibilização das normas* de controle do uso e ocupação do solo.

O reconhecimento dessas duas dimensões, longe de significar um caos em termos de tomada de decisões, como freqüentemente se aponta, revela uma coerência de gestão. A gradativa implantação de instrumentos jurídicos e de planejamento evidencia essa coerência, como será mostrado adiante. O surgimento e a consolidação do aglomerado urbano de Brasília, que expressa uma segregação socioespacial sem precedentes, foi talvez a manifestação mais nefasta desse modelo de gestão.

A primeira dimensão geopolítica, calcada no planejamento racional normativo e inspirada em ideais modernistas, teve como marcos o Plano de Metas e o Plano Piloto Lúcio Costa, que, respectivamente, se reportaram às escalas nacional-regional e local.

O Plano de Metas, de 1956, é considerado como marco, porque oficializou a proposta da construção de Brasília e da abertura da Belém-Brasília, ao lado de outras metas relativas à implantação da indústria automobilística e ao incentivo à construção civil, que tiveram grande influência no traçado e na ocupação de seu território.

Na escala local, o Plano Lúcio Costa definiu o projeto urbanístico da nova capital do Brasil, de modo a abrigar a sede político-administrativa do país. Uma análise do significado desse plano como embrião do modelo de gestão territorial e seus impactos foi realizada por Ferreira (1999). Segundo a autora, inaugurava-se um modelo de gestão do uso e ocupação do solo que se opunha à urbanização tradicional. Marcado pelo controle estatal rígido, tal modelo tinha como mecanismos de poder: o monopólio estatal da terra e um plano urbanístico a ser implantado. Este estabelecia os limites da cidade a ser criada, congelava o perímetro urbano e dava o respaldo técnico às ações do Estado. Nessa perspectiva, os projetos e programas desenvolvidos posteriormente enfatizavam o zoneamento funcional da cidade, privilegiando a dominação da natureza com a construção de uma nova paisagem e a submissão do homem a

essa racionalidade imposta como a melhor alternativa tecnicamente elaborada. Os processos sociais concretos foram ignorados, fazendo “tábula rasa” das características culturais do lugar e desprezando as condições existentes. Privilegiando um modo de vida considerado como padrão de normalidade, de acordo com um referencial ideológico, destinava-se a um homem abstrato. Portanto, o plano urbanístico de Lúcio Costa é a expressão do ideal modernista de racionalidade urbana: funcional, monumental, massificado e autoritário. Ideal a ser preservado das influências caóticas que poderiam impedir a sua concretização, pois considerado perfeito para atender às necessidades da cidade definida como capital federal. A sua implementação exigia o controle das variáveis que poderiam descaracterizá-lo e, até mesmo, inviabilizá-lo.

Isso tudo foi possível porque a implantação de Brasília teve particularidades, de natureza demográfica, fundiária e institucional, que nortearam a ocupação do território do DF e acabaram se refletindo no aglomerado urbano. Segundo Steinberger (1999, p. 32):

A concepção inicial da capital, como cidade projetada, com uma meta de tamanho pré-definida de 500 mil habitantes no ano 2000 (...) aparece como uma primeira particularidade. A propriedade pública da terra, onde o Estado, não só detém a terra urbana como também a decisão de ofertar novas áreas para ocupação, é uma segunda particularidade. Por fim, o equacionamento institucional do território como DF, dando uma chance

única ao poder público de gerir o uso e ocupação do território a partir de instâncias decisórias confluentes, completa o quadro das particularidades.

Embora essas três particularidades sejam importantes, a mais emblemática na construção do modelo de gestão é a fundiária. Ela está respaldada por alguns instrumentos jurídicos e de planejamento, voltados para o controle do uso e ocupação do solo, que respondem aos ideais da primeira dimensão geopolítica, cabendo destacar como principais:²

- a instituição do monopólio estatal da terra, estabelecido com a criação da Novacap³ como gestora do mesmo (Lei 2.874/56). Essa lei proibiu a alienação das terras do distrito federal a pessoas físicas ou jurídicas de direito privado;

- a criação das denominadas “cidades satélites” de Candangolândia e Núcleo Bandeirante (1956), Taguatinga (1958), Planaltina e Cruzeiro Velho (1959), Brazlândia, Sobradinho e Gama (1960), algumas ainda como acampamentos, mas logo depois objeto de planos urbanísticos e normas de edificação quase tão rígidas quanto as do Plano Piloto. Essa criação representou um primeiro momento do processo de segregação e de expulsão socioespacial. Essas cidades representaram também, juntamente com Luziânia, núcleo urbano preexistente à implantação da nova capital, o embrião do aglomerado urbano de Brasília. Depois destas foram criadas Guará, em 1969, e Ceilândia, em 1971, ainda dentro do princípio da estatização. O quadro dessas cidades completou-se em 1988, com a criação

de Santa Maria, Riacho Fundo, Recanto das Emas e São Sebastião;

- a desapropriação de todas as terras pertencentes a particulares (decreto-lei 203/67 e decreto 636/67), reconhecida como necessária para reforçar a manutenção do monopólio estatal da terra. A motivação desses atos jurídicos deveu-se à constatação de que a complexidade dos processos judiciais e a insuficiência de recursos estavam gerando um quadro de indefinição da propriedade da terra. A despeito disso, até fins dos anos 90, apenas 51% das terras haviam sido integralmente desapropriadas, 16% parcialmente e 31% ainda eram de particulares;

- a definição do Código Sanitário do Distrito Federal que propôs conter a ocupação da Bacia do Paranoá (lei 5.027, de 1966) e tinha por objetivo diminuir a pressão da demanda habitacional na bacia;

- a elaboração do Plano Diretor de Água, Esgoto e Controle da Poluição do Distrito Federal (Planidro) em 1970 que ressaltava a preocupação de preservar a Bacia do Paranoá, levando em conta o crescimento urbano. Recomendava a não ocupação dos espaços livres na Bacia; e

- o surgimento do Programa Especial da Região Geoeconômica de Brasília (Pergeb), em 1977, fruto das diretrizes do II PND em 1974. Evidenciava a importância de Brasília como pólo regional, mas seu objetivo, de fato, foi resguardar o “espaço vital” da capital.

Pela importância que poderia ter tido no modelo de gestão, o Pergeb merece alguns esclarecimentos adicionais. A Exposição de Motivos que serviu de base para a sua criação considerava que:

(...) a estratégia de contenção da escala local do Distrito Federal repousa na firme convicção de que a maturação precoce de Brasília ameaça reproduzir o modelo de urbanização das grandes metrópoles brasileiras, comprometendo as funções do Governo Federal e de indutora do desenvolvimento do Centro-Oeste, projetadas para a cidade.

Entretanto, quando se analisam suas principais linhas de atuação, é possível constatar que, desde a sua concepção, a idéia de criar essa região visava muito mais preservar a função da Brasília-capital do que reforçar seu papel de integração nacional. Eram elas:

- i. preservação do caráter político-administrativo e cultural da capital do país...;
- ii. abertura de oportunidades alternativas de absorção (...) dos migrantes que aportam à capital da República, com vistas a se obter a redução da taxa de expansão demográfica do Distrito Federal;
- iii. fortalecimento de subcentros polarizadores (...) como forma de ofertar serviços à população regional, evitando-se a pressão direta sobre o equipamento urbano instalado em Brasília;
- iv. valorização econômica da Região Geoeconômica de Brasília, com vistas (...) ao abastecimento de gêneros de primeira necessidade de Brasília. (Exposição de Motivos nº 115, de junho de 1977).

No conjunto, esses seis instrumentos de uso e ocupação do solo mostram que a pretensão de construir um espaço urbano diferenciado e inovador, com normas excessivamente rígidas, foi tentada com um

autoritarismo sem precedentes e teve um custo muito alto – a segregação socioespacial planejada (Campos, 1991). Além disso, alguns desses instrumentos, como o Código Sanitário e o Planidro, foram justificados pelas restrições ambientais relativas aos recursos hídricos. Daí porque, entre outras razões, em um trabalho recente, denunciou-se “a falácia da preocupação ambiental no DF”. (Steinberger, 2003)

Ferreira (1999) relata que o primeiro impasse ocorreu logo no início da implantação da cidade, cujo modelo de gestão impedia, legalmente, a formação de favelas e a ocupação irregular no seu interior. Os trabalhadores, que vinham atraídos pelo canteiro de obras, formavam “vilas” junto aos acampamentos provisórios das construtoras. O Estado, dono da terra, criou núcleos urbanos fora do limite do Plano Piloto. Para esses locais distantes, sem infraestrutura, sem emprego e nem funções econômicas definidas, as “cidades satélites”, foram transferidos os trabalhadores. Portanto, a solução do problema de moradia dos pobres se fez com a sua exclusão do perímetro planejado, forçando a segregação espacial. Essa seletividade opôs centro e periferia: o primeiro com suas funções de núcleo do poder, enquanto na segunda, apenas cidades-dormitório das classes de baixa renda. Com isso, gerou-se a valorização do centro em relação à periferia. Não obstante, a especulação imobiliária também se instalou na periferia à espera de valorização. Além disso, foram banidas as atividades ligadas à economia popular e desconsideradas as manifestações de caráter

local. Nesse contexto, o planejamento aparece como forma de regulação do uso e ocupação do território, mas também para atenuar conflitos sociais e desmobilizar a cultura popular. No conflituoso jogo de forças dos agentes da urbanização brasileira, a gestão do território em Brasília teve o Estado como principal promotor. Gerou-se assim, uma ocupação calcada na desigual distribuição espacial de renda, estabelecendo-se as bases territoriais do futuro aglomerado urbano polinucleado.

Essa primeira dimensão geopolítica do modelo de gestão, que imperou por cerca de 20 anos, foi comandada com a mão de ferro do Estado, mas envolveu outros agentes: os trabalhadores migrantes e os empresários da indústria da construção civil, bem como os da nascente indústria de transformação. Assim, Brasília surgiu como um grande empreendimento governamental onde o Estado atuou, simultaneamente, como projetista, financiador e proprietário do solo. Para realizar uma obra desse porte, foi necessário contar com os braços dos trabalhadores e com a iniciativa privada, como incorporadora da sua construção – os industriais nacionais do vidro, do cimento, do ferro e da construção civil foram os grandes beneficiados nessa empreitada. As empresas imobiliárias locais já estavam presentes. Em aliança com o Estado, faziam pressão contra o monopólio da terra. Por outro lado, os trabalhadores que construíram a “cidade monumental”, chamados de “candangos”, não retornaram às suas origens geográficas, e pressionaram o Estado para ter um espaço

no DF. Foram “premiados” com lotes nas cidades satélites depois de intensos movimentos de luta e reivindicação, pois não eram considerados parceiros.

A segunda dimensão geopolítica do modelo de gestão territorial representou uma flexibilização das normas de controle do uso e ocupação do solo. Seu marco foi o Plano Estrutural de Organização Territorial do Distrito Federal (PEOT) aprovado em 1978. De fato, esse foi o primeiro plano que envolveu o território do DF como um todo. Tinha por objetivo definir áreas de expansão urbana, à luz dos contextos regional e nacional. Contrariamente ao Planidro, admitiu a ocupação urbana mais intensa dentro dos limites da Bacia do Paranoá, mas, paralelamente, priorizou áreas de ocupação fora da mesma.

Embora o monopólio da terra ainda seja mantido até hoje, a partir desse momento surgiram vários instrumentos jurídicos e de planejamento que representaram claramente um ajuste devido às pressões pela privatização da terra, destacando-se como principais:

- a criação das áreas de proteção ambiental (APAs) das bacias dos rios São Bartolomeu e Descoberto, as primeiras desse tipo institucionalizadas no país pelo Conselho Nacional de Meio Ambiente - Conama (Decreto 88.940/83). Nas áreas delimitadas, abriu-se a possibilidade de ocupação para fins urbanos, uma vez que já existiam inúmeros parcelamentos clandestinos;

- o detalhamento e a complementação do Plano Piloto Lúcio Costa, denominado de “Brasília Revisitada” (Decreto 10.829/87), que definiu novas áreas residenciais no Plano Piloto e nos principais eixos viários, em função da necessidade de expansão urbana e adensamento. Embora mantendo as linhas mestras do plano original, de fato, representou uma negação da preservação da Bacia do Paranoá;

- o reconhecimento de Brasília como Patrimônio Cultural da Humanidade, pela Unesco, em 1987, que se concretizou com o tombamento pelo Instituto Brasileiro de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN (Portaria 161/90). O objetivo era preservar e assegurar o cumprimento dos princípios urbanísticos e arquitetônicos no Plano Piloto e adjacências, reflexo do receio de uma desfiguração da área, ante a forte pressão de demanda residencial;

- a regularização ou desconstituição de parcelamentos urbanos implantados sob a forma de loteamentos ou condomínios (lei 54/89). Esse instrumento foi criado devido à necessidade de solucionar o problema da proliferação dos loteamentos clandestinos implantados na zona rural que, nesse ano, já chegavam a 170, dos quais 57% em APAs. A idéia era regularizar aqueles cuja dissolução acarretasse um alto custo social, quando as condições ambientais permitissem. Os demais deveriam ser desconstituídos. Tal lei só começou a ser aplicada a partir de 1996, quando apenas dois parcelamentos foram regularizados, embora nenhum tenha sido desconstituído. Com isso, em 1995, já havia

500 loteamentos clandestinos. Esse instrumento foi complementado pela definição de procedimentos para regularização de loteamentos, indicando os 50 prioritários (lei 694/94). Além disso, em 1997, mais uma vez definiram-se normas para regularização dos condomínios irregulares;

- a aprovação da política ambiental (Lei 41/89 e o Decreto 12.960/90), que estabeleceu a necessidade de licenciamento ambiental e estudos prévios de impacto ambiental para obras e atividades potencialmente poluidoras como forma de controlar a qualidade ambiental do DF. Sua eficácia tem sido bastante questionada, uma vez que esses estudos carecem de aplicabilidade às especificidades locais;

- a aprovação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) em 1992, cujo objetivo principal era consolidar os diversos planos existentes em um único documento de orientação sobre a ocupação do solo no território do Distrito Federal. Esse plano abriu a possibilidade de os particulares parcelarem o solo, ou seja, suspendeu a proibição da lei de 1956 de alienar terras do Distrito Federal a pessoas físicas ou jurídicas de direito privado;

- a ampliação e a flexibilização de usos dos lotes nas áreas urbanas das cidades satélites (lei 411/93), que permitiu a implantação de atividades comerciais e de serviços e, com isso, propiciou uma certa dinamização econômica nessas áreas;

- a organização dos Conselhos Locais de Planejamento (lei 507/93 alterada pela lei 1.103/96), que abriu a possibilidade da participação popular nas ações de plane-

jamento, mas não se constituiu em motivação suficiente para mobilizar a população;

- a adoção do orçamento participativo, em 1995, que tinha por finalidade democratizar a informação e a gestão governamental por meio da participação da sociedade nas decisões de aplicação de recursos orçamentários;

- a aprovação do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT), em 1997, que tinha por objetivo corrigir distorções já observadas no planejamento e na operacionalização das normas jurídicas até então existentes. Dentre elas: incorporar a sociedade na sua discussão, dar mais autonomia às cidades do DF e introduzir a noção de flexibilização de uso, ou seja, um zoneamento menos rígido;

- a criação da Região Integrada de Desenvolvimento do Entorno de Brasília (RIDE) como uma necessidade de estender o planejamento e o controle do governo do distrito federal fora do perímetro do distrito federal.

No conjunto, a concepção desses onze instrumentos, pelo próprio Estado, significou uma aceitação da necessidade de privatizar o território do DF. Portanto, nessa segunda dimensão geopolítica do modelo de gestão territorial, de acordo com Ferreira (1999), reverte-se o caráter da atuação estatal antes voltada para bloquear as forças de mercado e impedir a atuação dos agentes imobiliários no espaço urbano da Capital, uma vez que se pretendia coibir a urbanização desenfreada e caótica promovida pelos agentes privados, via de regra, movidos pelas oportunidades de lucro.

A principal consequência dessa reversão foi a consolidação das cidades satélites da periferia do DF e o seu transbordamento para os municípios vizinhos que compõem o aglomerado urbano de Brasília.

Inicialmente, a periferia do DF abrigava os trabalhadores e as funções relativas à reprodução da força de trabalho envolvida na construção da cidade. Com o passar do tempo, não houve mudança na sua funcionalidade, mas outras classes sociais passaram a buscar essa periferia como local de moradia. Isso porque, mesmo havendo no centro espaços residenciais ainda a ocupar, estes eram muito valorizados.

Assim, o monopólio estatal da terra urbana teve um papel de acentuar uma distorção que, tradicionalmente, cabe ao mercado, ao controlar a abertura de novos espaços e reter a ocupação dos já existentes. Em busca de espaço para moradia e investimentos em terra, a atuação especulativa dos agentes imobiliários locais se manifesta via oferta de loteamentos privados clandestinos que escapam de qualquer ação de planejamento. Estes se tornaram um traço marcante da expansão da cidade.

Inaugura-se, então, a privatização do território do DF e uma forma nova de produção do espaço urbano, fora dos parâmetros legais. Nessa empreitada convergem os interesses locais da classe média, dos empreendedores imobiliários e da construção civil. Ao Estado, por meio do governo do distrito federal, restam as ações de regularização e de cobrança de IPTU. Em síntese, pode-se dizer que essa dimensão geopolítica corresponde a um

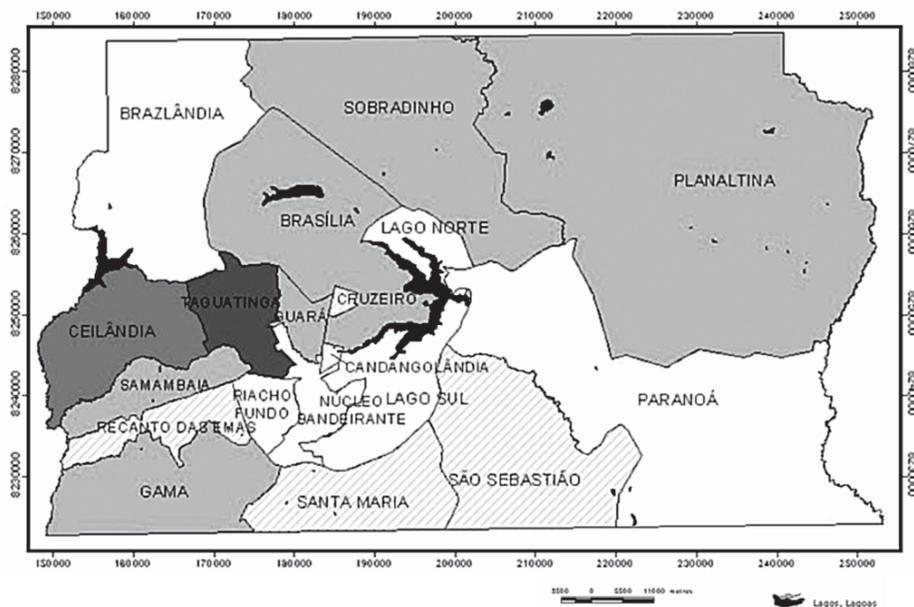
enfraquecimento do Estado e ao “empoderamento” dos agentes imobiliários privados e das classes média alta e baixa que se manifesta dentro e fora do DF.

Dentro do território do DF, a população de baixa renda foi parcialmente atendida com a implantação de novos assentamentos promovidos pelo próprio Estado. Paralelamente, a iniciativa privada abriu novos espaços para a classe média, tanto com a flexibilização dos usos nas APAs como à revelia das normas estabelecidas. A demanda por abertura de espaços nobres para moradia da classe média e para investimentos, não atendida pelo Estado, desencadeou a ocupação clandestina e ilegal de terras públicas e das não desapropriadas.

Fora do território do DF, nos municípios vizinhos que fazem parte do aglomerado urbano, onde inexistem normas de controle do uso e ocupação, ou elas são menos rígidas, a população pobre também vem sendo atendida pelos loteadores, que acabam por viabilizar a construção de moradias informais e precárias. Assim, ela não depende mais do Estado para resolver seu problema de moradia.

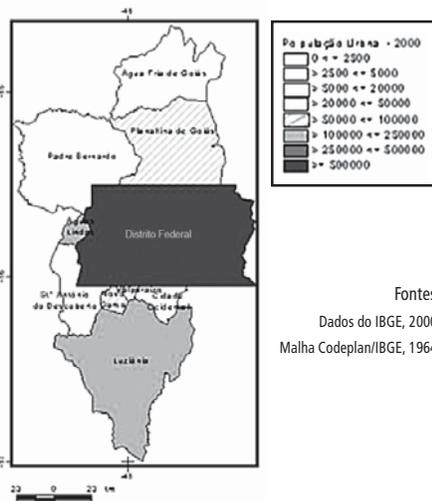
A análise dos instrumentos anteriores permite afirmar que a estruturação do espaço urbano de Brasília é marcada por um processo de gestão no qual o jogo de forças é

População urbana: Aglomerado de Brasília e DF - 2000



polarizado entre: a) ação do Estado, no sentido de construir e controlar a expansão da cidade nova e moderna que tinha a pretensão de superar os problemas urbanos já diagnosticados em outras cidades da época; e b) ação dos agentes privados que, seguindo a mesma lógica das demais metrópoles brasileiras amplia o tecido urbano e gera um aglomerado urbano de grandes proporções. O modelo de gestão do território implantado sintetiza a interação entre essas duas forças, guardando os conflitos dela resultantes.

Portanto, não obstante suas particularidades, Brasília não pode ser entendida fora do contexto da urbanização brasileira. Mesmo a ação autoritária do Estado, coibindo com vários instrumentos a manifestação dos demais agentes da urbanização,



Fontes:
Dados do IBGE, 2000.
Malha Codeplan/IBGE, 1964.

não foi suficiente para impedir a manifestação de tendências gerais da urbanização brasileira como: segregação socioespacial, periferia pobre, concentração de rendas elevadas no centro, prevalência do setor

terciário, e formação de aglomerados urbanos. Além disso, nos anos 50, quando se iniciou a construção da nova capital, o país se urbanizava intensamente com a emigração da população do campo para as cidades. A construção de Brasília aparece, então, no cenário nacional, como ponto atrativo para várias correntes migratórias.

Ao contrário do previsto, o fato de haver um plano urbanístico *a priori*; uma destinação dos espaços segundo uma setorização planejada; uma definição de usos e ocupação do território antes mesmo de a cidade ser implantada; e um centro delimitado com uma função preestabelecida, não impediu que a seletividade espacial e a valorização do centro, características da metropolização brasileira, se fizessem presentes, desde o início do processo de formação do aglomerado urbano (Ferreira, 1998). Isso porque a manutenção do padrão de ocupação e uso do solo considerado "ideal" e inovador só foi possível dentro de limites territoriais do próprio plano urbanístico e as contradições geradas pelo modelo de ocupação implantado foram colocadas além de seus limites territoriais. Ao conter o crescimento da cidade planejada criou-se o aglomerado urbano, sem qualquer planejamento.

Paralelamente, a preservação da função de capital político-administrativa inibiu o desenvolvimento de atividades econômicas industriais ligadas à função também prevista de pólo de desenvolvimento regional. Na falta de atividades diversificadas, o comércio e os serviços existentes são eminentemente voltados para a

função administrativa e para o mercado local. Estes se concentram no Plano Piloto, onde está o poder público e a população de maior renda. Por outro lado, a não industrialização levou à ausência da tradicional oferta periférica de empregos industriais. Isso tem como resultado não só a concentração do trabalho na sede do aglomerado, mas a ausência de oportunidades de emprego na periferia, ficando esta limitada à função residencial (Ferreira e Penna, 1997).

Assim, pode-se dizer que a Brasília real de hoje configura um território que abrange o distrito federal (DF) e nove municípios próximos, pertencentes ao estado de Goiás, a saber: Água Fria de Goiás, Águas Lindas, Cidade Ocidental, Luziânia, Novo Gama, Padre Bernardo, Planaltina de Goiás, Valparaíso de Goiás e Santo Antônio do Descoberto. O DF é o Núcleo, constituído pela Sede, (que inclui o Plano Piloto, Lago Sul, Lago Norte e Cruzeiro) e 16 centros conhecidos como cidades satélites e/ou assentamentos.⁴ Trata-se de uma das maiores concentrações urbanas do país, em termos demográficos, tendo atingido cerca de 2,65 milhões de habitantes em 2000, segundo dados do IBGE, dos quais 75% estão no DF.

Segundo Steinberger (1999), a história do aglomerado urbano de Brasília pode ser relatada em três períodos: de 1956 a 1973, marcado pela conquista do território; de 1974 a 1987, quando ocorreram algumas tentativas de promover o ordenamento da conquista no âmbito do território do DF; e de 1988 até o presente, com a consolidação do aglomerado.

No primeiro período, as decisões, em vez de planejadas, eram pragmáticas, autoritárias e voluntaristas. Prevaleceu o imediatismo, que respondia às demandas pelo “direito ao chão”, com soluções rápidas e segregadoras, criando, irresponsavelmente, cidades satélites, pois o objetivo era tornar a implantação da nova capital no planalto central um fato irreversível. Essas pequenas cidades originaram o modelo polinucleado sobre o qual está estruturado o aglomerado urbano de Brasília hoje.

O segundo período, de 1974 a 1987, foi marcado pela promoção do ordenamento da conquista. Foram elaborados vários planos para o território do DF. Além do PEOT, já citado, dois outros planos foram elaborados em 1985 e 1986. As ações se voltavam para expandir e adensar as cidades já existentes no DF, para elas transferindo a população das favelas, invasões e fundos de quintal. As propostas contidas nos planos, na sua maioria, alimentaram o polinucleamento, mantendo os cinturões ambientais, que então reforçaram, planejadamente, a segregação e descartaram qualquer alternativa de instalação de indústrias no perímetro do DF.

O período atual, iniciado em 1988, reflete a consolidação do aglomerado urbano de Brasília, a despeito da tentativa do Estado de reverter o crescimento populacional para dentro dos limites do DF, com ações voltadas para a oferta de lotes que, novamente, geraram a criação de quatro cidades localizadas nas bordas do quadrilátero. Isso significou um aumento de mais de 70% do espaço urbano regularizado do DF,

entre 1977 a 1991 (Anjos, 1991). No decorrer dos anos 90, a nova Carta Magna permitiu que se revivesse um antigo instrumento de planejamento, o plano diretor. Esse período foi marcado ainda pela proliferação de loteamentos clandestinos e pela intensificação da ilegalidade a partir do parcelamento privado da terra.

A história do aglomerado urbano de Brasília permite perceber também, segundo Steinberger (1999), três contradições da implantação de Brasília que tiveram um papel importante na sua formação.

Brasília carrega desde seu nascimento, uma contradição básica: pólo de desenvolvimento regional *versus* monofunção político-administrativa. A implantação da capital foi pensada como solução de problemas que estavam fora do território a ser construído. Sua posição central e sua localização em uma área, geostrategicamente escolhida, era uma bandeira da antiga classe dirigente do país, destinada a resolver os históricos problemas nacionais e regionais de interiorização do desenvolvimento e de integração do território nacional por meio da expansão da fronteira econômica. Portanto, foi concebida como pólo de desenvolvimento regional. Ao mesmo tempo, foi concebida para ser capital da República, ou seja, centro político de decisões. Como pólo de desenvolvimento regional intermediário entre a parte setentrional e meridional do país, deveria permitir e incentivar a presença de atividades econômicas capazes de irradiar efeitos sobre um espaço bem mais abrangente do que o do quadrilátero delimitado. Por

outro lado, como capital, deveria se voltar, predominantemente, para a monofunção político-administrativa.

A segunda contradição aparece quando se considera que a sede do aglomerado urbano de Brasília foi projetada como uma cidade com ideais socialistas, mas, de fato, passou a ser local de trabalho e residência permanente apenas de funcionários públicos de alto escalão. Assim, a cidade que se queria socialista territorializou uma segregação socioespacial das mais perversas já ocorridas.

A detenção da propriedade da terra pelo Estado, que deveria permitir a construção de um território ordenado, ou seja, um laboratório de planejamento capaz de corrigir problemas que já vinham sendo detectados em outros aglomerados urbanos, aparece como uma terceira contradição. Isso porque se tem hoje a ocupação ilegal e desordenada do território. Na verdade, projetou-se detalhadamente o espaço que abrigaria a sede do governo federal, mas não se planejou o território do DF como um todo, durante quase vinte anos. Perdeu-se a oportunidade do efetivo exercício do planejamento, gerando um desordenamento de proporções, se não piores, mas similares a muitos aglomerados urbanos do país.

Tudo isso significa que as já referidas particularidades de Brasília poderiam ter sido consideradas como condições favoráveis para que o planejamento desse certo. Na realidade, o que se assistiu foi uma reversão de seu caráter, potencialmente positivo em negativo porque: o plano original desconsiderou a dinâmica regional

que a implantação da cidade geraria, a propriedade da terra foi utilizada como instrumento seletivo e não distributivo, e as instâncias decisórias apareceram como uma limitação à autonomia política.

A análise do modelo de gestão e do aglomerado urbano de Brasília nos remete à constatação de que o planejamento local não pode ser dissociado de uma política urbana nacional, seja ela explícita ou implícita. Isso porque as ações na escala local são afetadas pela dinâmica regional e nacional. Nesse sentido, pretende-se aqui mostrar como essas políticas influíram na formação do aglomerado.

Quando se iniciou a construção de Brasília, não havia uma política urbana nacional explícita, mas a urbanização já tinha um papel importante no nacional-desenvolvimentismo. Ela era intencional e funcional, pois o crescimento urbano foi alimentado e realimentado pelo próprio modelo de desenvolvimento, com sua natureza desigual, seletiva e excludente. Era também expressão de modernidade, sinônimo de desenvolvimento e mercado para as indústrias substitutivas de importação. Nesse contexto, a formação de um aglomerado urbano em Brasília poderia ser até previsível, tendo em vista a atração populacional que a nova capital desencadeou.

Na década de 70, quando a maior parte da população brasileira já vivia em cidades, surgiram, com II PND, as Políticas Nacionais de Desenvolvimento Urbano (PNDUs) explícitas. Eram voltadas para as grandes questões, como: a urbanização concentrada no litoral; a distribuição desigual de renda; a pobreza urbana; o inchamento das cidades; a ausência de infra-estrutura; e a expansão indiscriminada do perímetro urbano das cidades. Essas políticas foram formuladas em 1975 e 1980 para atacar os denominados efeitos perversos do modelo de desenvolvimento adotado. Eram instrumentos de intervenção do Estado no meio urbano. Tinham como estratégia a desconcentração, com ações intra-urbana e interurbanas. Na intra-urbana, atuavam por meio de instrumentos de controle do uso do solo e oferta de infra-estrutura de transporte, habitação e saneamento. Na interurbana, a atuação se dava via programas de regiões metropolitanas, cidades de porte médio e núcleos urbanos de apoio rural (Steinberger e Ferreira, 2003).

Embora o aglomerado urbano de Brasília estivesse ainda numa fase embrionária, algumas daquelas grandes questões da urbanização brasileira já estavam nele presentes. A atuação intra-urbana seguiu à risca as orientações dessas PNDUs e estavam expressas no já citado PEOT e nos sucessivos planos locais. Por outro lado, a interurbana se deu por meio da criação do também já referido Pergeb. Nesse sentido, o II PND (1974, p. 82) propõe que a estratégia adotada deveria promover

(...) a definição e aplicação das diretrizes de desenvolvimento da Região Geoeconômica de Brasília, especialmente com vistas à ocupação ordenada ao longo dos eixos viários que demandam a capital do país, sobretudo no caso do eixo Brasília-Anápolis-Goiânia.

Independentemente de sua implantação, essa estratégia deu margem ao crescimento populacional e imobiliário nos loteamentos nos municípios da periferia sul do DF, como Luziânia e Santo Antônio do Descoberto.

A partir de 1985, com o advento da Nova República, deixou de existir um discurso oficial de política urbana nacional. Assim, pode-se afirmar que o Brasil não contou, desde então, com uma PNDU explícita e formal, nos moldes do período anterior. Paralelamente, nesse mesmo período, a Constituição de 1988 definiu a matéria urbana como de competência da União, no que concerne à instituição de diretrizes de desenvolvimento urbano (inciso XX ao art. 21), e do Município, no que concerne à execução da política urbana (caput do art. 182). Além disso, a Constituição também resgatou o plano diretor como instrumento de planejamento municipal e, com isso, deixou a cargo do poder local a formulação de políticas urbanas (Steinberger e Ferreira, 2003).

A ausência de uma política urbana nacional privilegiou as políticas de âmbito local e de cunho emergencial, com todas as suas implicações. Isso porque elas desencadeiam um efeito perverso, que cria dependência, perpetua a exclusão,

alimenta a pobreza e, em última análise, inibe a cidadania. Isso quer dizer que, com a atuação emergencial, não se muda nada, pois não se solucionam os problemas e cada vez se criam mais demandas. É o que pode ser denominado “efeito bola de neve”.

Em conseqüência, na década de 90, a atuação urbana se fez desarticulada de projetos abrangentes de desenvolvimento social e econômico. Constituiu-se em um conjunto de ações de caráter assistencialista, voltado para determinados segmentos da sociedade e imediatista. Essas ações não tinham nenhum compromisso com as bases territoriais, pois o tratamento das cidades se deu de forma fragmentada, pontual, emergencial e setorial. Proliferaram programas de caráter nacional e estadual, como Comunidade Solidária, Educação Solidária, bolsa escola, cesta básica, vale transporte, vale refeição, alguns executados pelo poder público e outros pela iniciativa privada. Persistiram ainda alguns programas setoriais, tradicionalmente urbanos, como os de habitação, de saneamento e de transportes. Em suma, a ação da política urbana neoliberal foi implícita e inteiramente dissociada de qualquer tipo de planejamento.

No aglomerado urbano, o que se vê é a reprodução fiel desse tipo de atuação, com programas emergenciais, que não solucionam questões estruturais de desemprego, moradia e pobreza. A flexibilização dos instrumentos fundiários e de ordenamento do uso do solo exacerba a ocupação desordenada e a segregação socioespacial, que correspondem à segunda dimensão geopolítica do modelo de gestão, onde

políticas urbanas, de âmbito local, tendem a privilegiar os interesses da classe média, da iniciativa privada, especialmente os ligados ao mercado imobiliário, em detrimento dos interesses públicos.

Tem sido comum a interpretação equivocada de que não cabe mais à União atuar em política urbana, pois o artigo constitucional que trata explicitamente da mesma refere-se apenas ao Município. Entretanto, políticas urbanas locais não são suficientes para atuar sobre questões estruturais. No momento atual, entende-se que a formulação de uma política urbana nacional é fundamental para definir rumos do processo de urbanização e, portanto, precisa fazer parte da agenda de políticas prioritárias do Poder Executivo. Isso não significa retomar os padrões de política urbana adotados nos anos 70 e 80. É necessário buscar um novo entendimento sobre o seu conteúdo, partindo da idéia de que a política urbana nacional é uma política pública comandada pelo Estado, gestor de conflitos e articulador de interesses dos vários agentes sociais que intervêm na construção do espaço urbano. Tal entendimento difere dos enfoques tradicionais de política urbana, ao considerar o papel estratégico da mesma. Inova no que se refere às seguintes premissas:

- definição de uma estratégia espacial, dado que uma política urbana nacional deve atuar basicamente em espaços urbanos que representem áreas de repercussão regional e nacional;
- seleção de áreas potenciais, de risco e especiais, como prioritárias para intervenção;
- proposta de ações emergenciais e

estruturais, que devem ser articuladas, integradas e complementares;

- resgate do planejamento de base espacial como instrumento para integrar políticas públicas, agentes, ações e recursos; e
- entendimento de que o espaço urbano penetra no espaço rural, regional e natural e, portanto, extrapola o perímetro das cidades. (Steinberger e Ferreira, 2003)

Por fim, deixa-se em aberto uma indagação: o que a formulação de uma política urbana nacional com esse tipo de premissa poderia contribuir para mudar o aglomerado urbano de Brasília. Vale dizer apenas que, paradoxalmente, esse aglomerado urbano, gerado para preservar ao máximo a cidade-capital, pode vir a ser a solução para resolver vários problemas do esgotamento do modelo de gestão de Brasília.

Geógrafa, especialista em ordenação do território - França. Pesquisadora sênior. Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais-UnB
igcosta@unb.br

Economista. Doutora em planejamento urbano, regional e ambiental-FAU/USP. Professora e pesquisadora sênior. Departamento de Geografia e Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais - UnB
rtlia@solar.com.br

- (1) Aglomerado urbano é a denominação genérica de uma unidade territorial composta por duas ou mais cidades que possuem relações de interdependência. A definição de seus limites, bem como a nomenclatura adotada, foi objeto de amplos debates entre os membros da equipe da pesquisa realizada, em 1997/98, pelo NEUR/IPEA - Gestão do Uso do Solo e Disfunções do Crescimento Urbano.
- (2) Extraídos da pesquisa NEUR/UnB, já citada.
- (3) Posteriormente, foi criada a Terracap, que passou a assumir a execução das atividades imobiliárias de interesse do Distrito Federal, restando à Novacap a atribuição de executar obras e serviços de urbanização (lei 5.871/72).
- (4) Brazlândia, Candangolândia, Ceilândia, Gama, Guará, Núcleo Bandeirante, Paranoá, Planaltina, Recanto das Emas, Riacho Fundo, Samambaia, Santa Maria, São Sebastião, Sobradinho, Taguatinga e Varjão.

- ANJOS, R.I.A. (1996). *Parcelamentos irregulares do DF*. Tese de Phd. São Paulo, USP.
- CAMPOS, N. (1991). "A segregação planejada". In: PAVIANI, A. (org.) *A conquista da cidade*. Brasília, Ed. UnB.
- FERREIRA, I.C.B. e PENNA, N.A. (1997). "Brasília, novos rumos para a periferia". In: PAVIANI, A. (org.) *Brasília, moradia e exclusão*. Brasília, Ed. UnB.
- FERREIRA, I.C.B. (1998). "Gestão do território e novas territorialidades". In: PAVIANI, A. (org.) *Brasília, gestão urbana: conflitos e cidadania*. Brasília, Ed. UnB.
- _____. I.C.B. (1999). "Espaço, poder e cultura na gestão do território". In: VASCONCELOS, P.A. e SILVA, S.B. (org.). *Novos estudos de geografia urbana brasileira*. Salvador, Ed. UFBA.
- FRIEDMANN, J. (1996). *Empowerment: uma política de desenvolvimento alternativo*. Oeiras Portugal, Celta.
- II PND. (1974). Projeto do II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979). República Federativa do Brasil. Brasília, 1974.
- NEUR/UnB (2002). *Gestão do uso do solo e disfunções do crescimento urbano. Instrumentos de Planejamento e Gestão Urbana*. Brasília e Rio de Janeiro, IPEA.
- STEINBERGER, M. e FERREIRA, I.C.B. (2003). *Reflexões sobre uma política de desenvolvimento urbano para o Brasil*. In: IX Colóquio Internacional sobre Poder Local. Salvador, UFBA.
- STEINBERGER, M. (1999). "Formação do aglomerado urbano de Brasília no contexto nacional e regional". In: PAVIANI, A. (org.) *Brasília, gestão urbana: conflitos e cidadania*. Brasília, Ed. UnB.
- STEINBERGER, M. (2003). "Zoneamento ecológico-econômico: instrumento geoestratégico". In: PAVIANI, A. (org.) *Brasília: controvérsias ambientais*. Brasília, Ed. UnB.

Recebido em out/2005
Aprovado em nov/2005

