



Maria do Carmo Bezerra
Professora Doutora da Universidade de Brasília – Programa de Pós graduação em Arquitetura e Urbanismo , Dep. Tecnologia da FAU/UnB, Brasil - macarmo@unb.br;

Claudia Varizo Cavalcante
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano, Habitação e Meio Ambiente, SEDUMA/DF, Brasil - claudiavarizo@gmail.com;

Formação e transformação da centralidade intraurbana em Brasília: da centralidade planejada à centralidade expandida

Cidades e Territórios Metropolitanos

Resumo

O artigo objetiva mostrar o contexto no qual se insere o processo de formação e de transformação da centralidade intraurbana na realidade de uma cidade planejada como Brasília, capital do Brasil.

O trabalho aborda para a compreensão da centralidade em Brasília a concepção original para o espaço urbano da nova capital federal e o contexto da estruturação econômica da cidade, ressaltando as atividades de maior participação na produção e na geração de empregos. O processo de urbanização é apresentado na evolução urbana, englobando desde a implantação da cidade até o momento atual marcado pelo processo de metropolização.

Nesta análise entende-se que a formação da centralidade intraurbana em Brasília decorre do planejamento do poder público federal, de um projeto de âmbito nacional que envolveu a construção não só da área central, mas de toda a cidade. No entanto, novas forças operam na transformação desta centralidade, articulando interesses públicos e privados, que ao mesmo tempo reforçam o papel de centralidade do Plano Piloto e impulsionam a incorporação de novas áreas próximas, particularmente ao longo da Estrada Parque Indústria e Abastecimento – EPIA, que tem se configurado como novo eixo para instalação de grandes equipamentos de comércio e serviços na cidade.

Diante das especificidades da estruturação de sua economia e do impacto da dispersão da ocupação urbana, a centralidade intraurbana planejada para a área central do Plano Piloto é transformada numa centralidade expandida que agora é exercida sobre toda a área metropolitana de Brasília, que estende sua influência para além dos limites do Distrito Federal

Palavras chave: Centralidade urbana; metropolização; planejamento urbano ; estruturação econômica

1. Introdução

A formação da centralidade intraurbana constitui temática de interesse para a compreensão de dinâmicas urbanas atuais, responsáveis por transformações que alteram a cidade em sua forma e conteúdo. Envolve aspectos relacionados por um lado ao papel que os tradicionais centros possuem na estruturação do espaço urbano, por outro, à indicação que novas centralidades oferecem para entendimento sobre distribuição das atividades econômicas e deslocamentos dentro da cidade, informações essenciais sobre o fenômeno urbano no momento da definição de políticas públicas.

O próprio crescimento das cidades impulsiona a descentralização de equipamentos e atividades, que se deslocam do centro tradicional para outras áreas do tecido urbano. A descentralização das atividades e equipamentos de vocação central, diante de sua capacidade de gerar fluxos, repete o fenômeno da centralização, ou melhor, promove uma recentralização, constituindo novas áreas de centralidade. Este processo de transformação da centralidade intraurbana manifesta-se de diversas formas: na “poli(multi)centralidade” (SPÓSITO, 1991, p.16); na formação de grandes centros; e na fragmentação do centro que perde seu caráter original e se configura em centros especializados (Figura 1).



Fonte: CAVALCANTE, 2009

Figura 1 – Esquema ilustrativo da transformação da centralidade – do centro às novas formas da centralidade

A maioria dos estudos remete ao entendimento de que estas transformações possuem em seu cerne a mudança da estrutura de produção nas cidades, que passa para uma economia eminentemente terciária, de comércio e serviços, ou mesmo quaternária, da informação. Entretanto outros fatores, que decorrem do processo de urbanização e da atuação dos agentes na produção do espaço podem interferir nesta dinâmica, como procuramos demonstrar neste artigo.

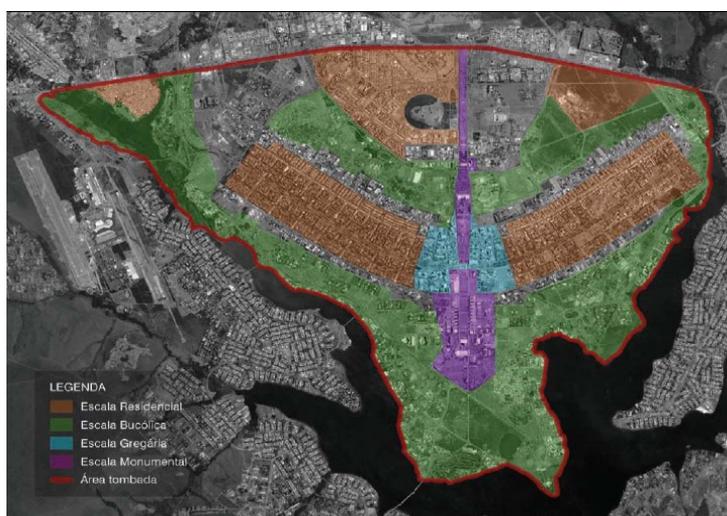
O objeto da análise é a transformação da centralidade intraurbana no contexto de uma cidade planejada como Brasília, em cuja estruturação econômica e evolução da ocupação urbana atuam forças antagônicas, articulando interesses públicos e privados, que exercem forte papel na singularidade de sua organização territorial.

Iniciamos por apresentar a concepção do plano urbanístico para Brasília, ponto de partida para uma melhor compreensão da formação da sua centralidade intraurbana e do processo de sua transformação.

2. O Ponto de Partida: a Concepção do Plano Piloto de Brasília e de sua Centralidade

A mudança da capital federal para o interior do país ocorre em meio às propostas desenvolvimentistas do Governo de Juscelino Kubitschek, consubstanciadas no Plano de Metas (1956-1960), que encontram sua realização no projeto modernista de Lúcio Costa. Brasília, a cidade moderna construída no centro de uma região praticamente desabitada e isolada, representava a incorporação destas “novas” áreas ao processo de desenvolvimento nacional.

O projeto de Lúcio Costa segue os princípios do urbanismo moderno, conforme manifestos na “Carta de Atenas”, documento proposto por Le Corbusier como resultado de encontro de arquitetos e urbanistas na capital da Grécia em 1933. A área central de Brasília foi estabelecida na confluência de dois eixos: um monumental, ao longo do qual se dispõe o centro cívico com os edifícios sede dos três poderes da república – executivo, legislativo e judiciário – e outro que atravessa a área residencial, distribuída nas direções sul e norte. No cruzamento dos eixos, se localiza o centro de negócios que concentra as funções de comércio e serviços de forma rigorosamente setorizada. A mesma setorização se repete de forma espelhada nas direções norte e sul a partir do eixo monumental, disposição do desenho urbano que divide o centro e dificulta a articulação entre as áreas sul e norte. Grandes vias, que à época da implantação da cidade seria impossível imaginá-las em congestionamentos diários, dão acesso à área central: a de negócios e a cívica.



Fonte: SEDUMA, 2008.

Figura 2 – Poligonal da Área Tombada de Brasília

Essa concepção urbana da cidade se traduz em quatro escalas urbanísticas: a residencial; a monumental formada pelo centro cívico; a gregária que corresponde ao centro de negócios; e a bucólica, formada pelos espaços livres que permeiam as demais escalas (Figura 2). Visando a manutenção de suas características originais e de suas escalas, o conjunto urbano do Plano Piloto de Brasília, reconhecido pela UNESCO como patrimônio da humanidade, foi objeto de tombamento por parte do poder público local (Decreto nº 10.829, de 14 de outubro de 1987, e Portaria nº 314, de 08 de outubro de 1992).

Da elaboração do plano urbanístico para a nova capital federal a sua implantação e apropriação pela sociedade, Brasília percorre uma trajetória que parte das idéias transformadas em traços num papel até a construção de uma realidade urbana concreta, revelando como a cidade pensada em todos os seus elementos é inserida no contexto urbano do país, com os mesmos problemas e questões comuns às demais grandes cidades brasileiras.

As intenções, as soluções urbanísticas, as alternativas de desenho urbano, contidas todas no plano que foi executado para a nova capital, definem aquele que é o ponto de partida para o desenvolvimento da cidade. Delineia um espaço urbano que foi construído pelo planejamento e entregue a sociedade, numa expectativa de que essa viesse a se adequar às disposições do plano.

A formação da centralidade intraurbana em Brasília decorre, então, do planejamento do poder público federal, de um projeto de âmbito nacional que envolveu a construção não só do centro urbano, mas de toda a cidade. O projeto para o centro cívico e de negócios da nova capital contou na sua implantação com um grande aporte de recursos, provenientes do setor público, aplicados na construção dos edifícios dos órgãos públicos e das sedes dos poderes da república e na instalação de infraestrutura urbana, como o sistema viário. Foram atendidas as exigências para a concentração de atividades e quanto a sua acessibilidade, elementos que conferem sustentação a essa centralidade planejada para Brasília.

Entretanto, a apropriação da cidade segue rumos diferentes daquele planejado inicialmente, tendo em vista que a sociedade não é simplesmente moldável, interage com sua espacialidade e dessa relação dialética surge uma realidade concreta e dinâmica, que não está necessariamente atrelada às indicações dos planos. As transformações que atingem a centralidade intraurbana de Brasília estão vinculadas a forças provenientes da sua estruturação econômica e da evolução da ocupação urbana, conforme esclarecido nos próximos itens.

3. Brasília: Estruturação da Economia e Impactos na Centralidade Intraurbana

O projeto nacional para a nova capital conferia-lhe dois papéis fundamentais: o de pólo de desenvolvimento, que busca a solução de problemas nacionais históricos de interiorização do desenvolvimento e de integração do território nacional; e o de sede dos poderes da república, onde o exercício da função político-administrativa visa prover a nação de um espaço adequado à capital do país, centro político de decisões. A contradição básica entre esses papéis atribuídos à Brasília tem profundas implicações para a sua formação econômica.

Brasília, inicialmente, teve sua base econômica no processo de extração fiscal da receita, situação defensável, diante da necessidade de implantar uma cidade numa região de economia pouco desenvolvida. Contudo, a manutenção das raízes fiscais na sua sustentação econômica refletiu no atrofiamento de uma base econômica geradora de renda própria (BEZERRA, 1996, p. 68).

Diante disso, o papel de pólo de desenvolvimento ficou bastante comprometido, restringido ao provimento de infraestrutura, principalmente rodoviária, que favoreceu o escoamento de produtos agrícolas de toda a região, e à constituição de fronteira urbana para atendimento de demandas sociais e de centro regional terciário (STEINBERGER, 1999, p. 47).

Resta que, o forte apelo exercido pela sua condição primeira de capital resultou na prevalência da sua função político-administrativa e nos conseqüentes impedimentos a localização de atividades industriais e mesmo de outras atividades econômicas de maior porte,

no quadrilátero do Distrito Federal. Reforça-se o caráter terciário de Brasília fundamentado na extração fiscal da receita, ou seja, no funcionamento da máquina estatal.

Entretanto, novas forças operam no sentido de que Brasília supere estas contradições e se apresente para um novo papel de maior inserção regional e mesmo nacional, não apenas restrito a monofunção político-administrativa. Nessa direção está a sua autonomia política alcançada com a Constituição Federal do Brasil de 1988. A instituição de governo autônomo no Distrito Federal reposiciona o provimento de recursos fiscais para a cidade, que sofre significativa retração das receitas provenientes da União, apesar dos serviços públicos essenciais serem mantidos, ainda, quase que integralmente, com recursos federais, como saúde, segurança e educação. O preço pago pela nação para ter Brasília como sua capital.

Observa-se que o quadro da estruturação econômica de Brasília desenvolve-se, por um lado, atendendo a função administrativa que lhe foi previamente definida, que envolve as atividades dos órgãos do Governo Federal; e por outro, buscando alternativas de atividades que supram as demandas em torno do seu desenvolvimento. Esses dois aspectos relativos à sua economia resultam em forças que atuam na estruturação de seu espaço e na formação e transformação de sua centralidade intraurbana, conforme pode ser constatado nas etapas de implantação, consolidação e formação metropolitana da cidade.

Nas décadas de 1960 e 1970, período de implantação da cidade, Brasília alterou, significativamente, a estrutura econômica da área onde foi instalada, cuja base estava vinculada ao setor primário. As atividades de edificação da cidade, que se estenderam pela década de 1960, colocaram a construção civil como um das principais motores da economia local. Somente a partir de 1970, que Brasília se afirma como centro administrativo nacional. Seu reconhecimento pleno como capital se dá no final da década, quando as embaixadas e vários órgãos da administração direta e indireta do governo federal foram definitivamente instalados na cidade, muito embora algumas instituições do governo federal ainda hoje estejam sediadas no Rio de Janeiro (SEDUH, 2004, p. 61).

Brasília começa, então, a desenvolver sua estrutura econômica com base nas atividades do terciário. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, esse setor da economia, em 1970, já representava 70,99% da população ocupada no Distrito Federal; no setor secundário estava 24,9% da população ocupada, percentual que incorpora os trabalhadores da construção civil, atividade ainda impulsionada pelo dinamismo do mercado imobiliário, devido ao processo de urbanização e à ação do BNH- Banco Nacional de Habitação, cuja capacidade de financiamento alavancava a construção de habitações em todo o Distrito Federal. Restava para o setor primário apenas 4,11% da população ocupada, evidenciando o papel modesto da agricultura e pecuária na economia do Distrito Federal, desde a sua formação.

Na década de 1980, período de consolidação da cidade, Brasília define seu formato econômico terciário que persiste até os dias de hoje. Segundo dados do Relatório Anual de Informações Sociais/RAIS - Cadastro Geral de Empregados e Desempregados/CAGED do Ministério do Trabalho e Emprego/MTE, a construção civil, que tivera grande importância inicial, passa a deter apenas 3% dos trabalhadores em 1985, o que mostra a forte diminuição dos investimentos no setor. Enquanto que no mesmo ano o setor terciário correspondia a 92% do total de trabalhadores (Tabela 1), reafirmando uma tendência que já se observava em 1970. Na mesma direção, aponta a composição do PIB do Distrito Federal, no qual se verifica a participação crescente do terciário no valor da produção, que correspondia em 1980 a 81,7%, da produção total e passou para 86,1% em 1985 (IBGE). O subsetor da economia que se destaca de forma consistente na economia do Distrito Federal é a administração pública, defesa e seguridade social, que responde por volta de 237.000 trabalhadores em 1985, mais de 50% do total de trabalhadores no terciário.

No período de 1990 aos dias atuais, Brasília se firma no cenário nacional como metrópole terciária de destaque. Como principal motor da economia local, as atividades de serviços e comércio correspondem a 93,4% do valor adicionado bruto do DF em 2006 (IBGE), o setor terciário é também o grande responsável pela ocupação no Distrito Federal, correspondendo a cerca de 90% dos trabalhadores em 2007 (Tabela 1). No entanto, observa-se uma nova tendência, ainda em formação, em seu perfil de atividades do terciário. Apesar da grande maioria dos empregados no DF permanecer no subsetor da administração pública direta e autárquica, tornando a economia do DF altamente dependente dos Governos Federal e Distrital, o seu percentual vem sofrendo uma gradativa redução, passando de 50% em 1985 para 41% em 2007 (Tabela 1).

Os demais subsetores do terciário reunidos respondem por cerca de 50% do total de trabalhadores, superando o subsetor da administração pública direta e autárquica. Entre eles, os subsetores de atividades que mais expandiram sua participação em postos de trabalho foram o de comércio varejista e o de comércio e administração de imóveis, valores mobiliários e serviços técnicos, que passaram no período de 1985 a 2007, de 8% para 12%, e de 6% para 12%, respectivamente (Tabela 1).

Tabela 1 - DF - Número de trabalhadores em 31 de dezembro de 1985, 1995, 2003 e 2007 por subsetor de atividade econômica

SUBSETOR DE ATIVIDADE	1985		1995		2003		2007	
Agricultura, silvicultura, criação de animais, extrativismo vegetal e mineral	2.169	0%	5.460	1%	5.350	1%	6.513	1%
Indústria diversas	3.646	1%	17.206	3%	20.187	2%	29.366	3%
Serviços industriais de utilidade pública	6.663	1%	4.704	1%	9.705	1%	7.386	1%
Construção civil	12.459	3%	33.465	5%	27.969	3%	39.988	4%
Comércio varejista	36.614	8%	47.315	8%	89.310	11%	117.203	12%
Comércio atacadista	4.544	1%	7.882	1%	12.228	2%	17.545	2%
Instituições de crédito, seguros e capitalização	18.880	4%	22.236	4%	25.047	3%	32.409	3%
Com. e administração de imóveis, valores mobiliários, serv. técnico...	28.329	6%	34.980	6%	84.827	10%	113.763	12%
Transportes e comunicações	21.674	5%	31.053	5%	29.462	4%	41.912	4%
Serv. de alojamento, alimentação, reparação, manutenção, redação, r...	81.904	17%	62.398	10%	93.684	12%	102.112	11%
Serviços médicos, odontológicos e veterinários	2.606	1%	38.810	6%	17.719	2%	23.299	2%
Ensino	3.502	1%	13.978	2%	21.462	3%	29.966	3%
Administração pública direta e autárquica	237.434	50%	306.513	49%	373.172	46%	383.202	41%
Outros / ignorado	1.550	0%	3.158	1%		0%		0%
Total	471.132	100%	629.158	100%	810.122	100%	944.664	100%

Fonte: CAVALCANTE, 2009 – Dados RAIS – CGE/MTE

O perfil econômico terciário de Brasília aproxima sua realidade urbana das demais metrópoles nacionais, em cujas economias têm ocorrido um consistente decréscimo da participação das indústrias e o crescimento dos serviços (PAVIANI, 1985, p.74). Entretanto, a especificidade do fenômeno em Brasília se dá na forte participação da administração pública na composição de empregos e do PIB do Distrito Federal e na localização dessas atividades no Plano Piloto, constituindo aspectos que se contrapõem a grandes transformações na sua

centralidade. A concentração dos setores da administração pública direta e autárquica dos Governos Federal e do Distrito Federal junto à área central do Plano Piloto confere a essa região uma condição única, que reforça essa centralidade e limita os benefícios que o comércio e os demais serviços teriam em se estabelecer em localidades mais distantes.

Em termos de distribuição do estoque de postos de trabalho pelas Regiões Administrativas do Distrito Federal¹ (Tabela 2), observa-se que 66% dos trabalhadores concentra-se na Região Administrativa de Brasília, que corresponde essencialmente ao Plano Piloto. Em segundo e terceiro lugar estavam as Regiões Administrativas do Guará e de Taguatinga, apresentando percentuais de 11% e de 8%, em 2007, respectivamente, que apesar de numericamente pequeno se destacam em relação às outras dezesseis Regiões Administrativas, cujos percentuais são inferiores a 3%.

 preciso considerar, ainda, que os dados referentes  Região Administrativa do Guará não correspondem propriamente a empregos na área urbana do Guará e sim a importantes áreas de atividades localizadas ao longo da Estrada Parque ndstria e Abastecimento - EPIA, eixo que percorre o limite oeste do Plano Piloto, onde estão diversos setores urbanos destinados a atividades econmicas como: Setor de ndstria e Abastecimento – SAI; Setor de Múltiplas Atividades Sul – SMAS; Setor de Oficinas Sul–SOF Sul; e Setor de Garagens e Transporte. Tendo em vista que esse eixo se configura em continuidade espacial ao Plano Piloto, a concentrao de empregos ao longo da EPIA remete a uma extensão dessa centralidade.

Tabela 2 - Número de Trabalhadores por Subsetor de Atividade nas Regiões Administrativas de Brasília (Plano Piloto), Guará, Taguatinga e demais RAs em 2007 – valores absolutos e percentuais por Subsetor

SUBSETOR DE ATIVIDADE	Brasília		Guará		Taguatinga		Demais RAs		TOTAL	
	Estoque	%	Estoque	%	Estoque	%	Estoque	%	Estoque	%
Agropecuária, silvicultura, extrati.	1.791	27	1.016	16	373	6	3335	51	6.515	100
ndstrias diversas	7.794	27	2.473	8	5.450	19	13.649	46	29.366	100
Serviços industriais de utilidade pública	4.596	62	83	1	2.433	33	274	4	7.386	100
Construo civil	13.264	33	13.772	34	9.664	24	3.288	8	39.988	100
Comércio varejista	31.487	27	17.771	15	22.855	20	45.090	38	117.203	100
Comércio atacadista	4.343	25	4.726	27	3.759	21	4.717	27	17.545	100
Crédito, seguros e capitalizao	28.715	89	652	2	862	3	2180	7	32.409	100
Imobiliria e serv. Técnico	77.957	69	16.311	14	6.215	5	13.280	12	113.763	100
Transportes e comunicao	13.625	33	12.518	30	3.469	8	12.300	29	41.912	100
alojamento, alimentao, .	52.275	51	24.049	24	7.374	7	18.414	18	102.112	100
Serviços médicos, odonto e vet	14.631	63	261	1	2.801	12	5.606	24	23.299	100
Ensino	12.331	41	3.459	12	6.269	21	7.907	26	29.966	100
Administrao pública	356.878	93	4.086	1	5.840	2	16.398	4	383.202	100
TOTAL	619.687	66	101.177	11	77.364	8	146.438	16	944.666	100

Fonte: CAVALCANTE, 2009 – dados da RAIS - CGET/MTE

¹ As Regiões Administrativas no Distrito Federal correspondem a unidades territoriais definidas com base nas diversas áreas urbanas que integram a cidade, para efeitos de descentralizao de algumas das funoes administrativas do Governo do Distrito Federal. (Governo Local)

Numa análise comparativa da distribuição de empregos por subsetores de atividades pelas RAs de Brasília (Plano Piloto), Guará e Taguatinga, constata-se de forma mais clara a natureza da concentração de empregos que ocorre na região do Plano Piloto, sendo possível identificar quais atividades impulsionam a descentralização e podem estar correlacionadas a forças no sentido da transformação na centralidade. A concentração de trabalhadores nessa região se deve principalmente aos empregos na administração pública direta e autárquica, correspondendo a 93% do total de trabalhadores na RA (Tabela 2), o que torna essa centralidade menos susceptível a um processo de enfraquecimento, considerando que as atividades do Governo Federal dificilmente passarão por uma realocização.

A formação, ou melhor, a apropriação da centralidade intraurbana planejada para Brasília ocorre mediante a estruturação da sua economia firmada em atividades do terciário, especialmente a administração pública, contexto que coloca em destaque o setor público como força na produção desse espaço urbano. É preciso, no entanto, considerar que se contrapondo a essas forças ligadas às atividades da administração pública, tem ocorrido um importante crescimento do setor privado em Brasília, representando as forças que podem operar no sentido da transformação da sua centralidade.

Lembramos que a concentração das atividades e a construção de sua acessibilidade, elementos necessários a formação da centralidade, demandam grandes investimentos nas atividades econômicas e no espaço - na constituição do ambiente construído e na implantação de infraestrutura urbana. Portanto, na transformação da centralidade intraurbana em Brasília são necessários aportes de capital no desenvolvimento das atividades e na produção do espaço, provenientes da associação do setor privado com o setor público, a exemplo da implantação de grandes equipamentos de comércio e serviços que se instalaram ao longo da EPIA, cerca de dez empreendimentos entre Shoppings centers, supermercados e grandes lojas especializadas.

As forças relativas ao setor privado cumprem importante papel na difusão de atividades de comércio e serviços privados pelo Plano Piloto, atuando na expansão da centralidade intraurbana em Brasília, que tende a incorporar novas áreas nos limites do Plano Piloto, particularmente ao longo da Estrada Parque Indústria e Abastecimento – EPIA, que tem se configurado como novo eixo para instalação de grandes equipamentos de comércio e serviços na cidade.

Diante dessas análises é possível verificar que em decorrência do processo de estruturação de sua economia atuam simultaneamente em Brasília forças antagônicas que operam tanto no fortalecimento do papel de centralidade conferido ao Plano Piloto, área planejada para reunir os organismos da administração pública e objeto de tombamento da cidade em virtude de seu papel simbólico como capital do país; como um iniciante vetor de descentralização, exercido pelos agentes do setor privado que buscam novas áreas para expansão de suas atividades. O resultado destas forças é uma nova configuração espacial da centralidade em Brasília, onde o que mais desponta é a sua expansão que estende as atividades e funções centrais para além do Plano Piloto, incorporando novas áreas, particularmente na região da EPIA, cujas influências se exercem sobre a grande mancha urbana representada por sua área metropolitana.

4. Brasília: Evolução Urbana e Impactos na Centralidade intraurbana

A descrição da evolução urbana de Brasília revela como as indicações do plano elaborado para a implantação da cidade foram sendo apropriados pela sociedade na produção de sua

espacialidade, especificando o contexto das dinâmicas urbanas no qual se insere a formação e transformação da centralidade em Brasília.

No período que engloba as décadas de 1960 e 1970, a ocupação de Brasília foi marcada pelo forte incremento populacional, que em muito superou os patamares inicialmente previstos. Por suas próprias características, Brasília transforma-se rapidamente em pólo de atração de correntes migratórias, num momento em que a urbanização do país assume ritmo mais acelerado, com transferência de contingentes populacionais do campo para a cidade. A população do Distrito Federal passa de 141.742 habitantes no ano de sua inauguração, em 1960, para 537.492 habitantes em 1970, representando uma taxa de crescimento para o período de 14,26% ao ano (dados do Sistema de Informações e Estatística do Distrito Federal - SIEDF/CODEPLAN).

Como resultado dessa expansão demográfica, ao final da década de 1970 a ocupação urbana no Distrito Federal era constituída de diversos núcleos distribuídos pelo território num padrão polinucleado - Brazlândia e Planaltina, cidades goianas existentes antes da delimitação do Distrito Federal, acrescidas de Taguatinga, Gama, Núcleo Bandeirante, Cruzeiro e Ceilândia - articulados e polarizados pelo Plano Piloto, no que já configurava um caráter urbano disperso e excludente, uma vez que a população de baixa renda reside os núcleos urbanos mais distantes.

Na década de 1980, em que Brasília se consolida como capital do país, a transferência maciça de órgãos e servidores públicos do Rio de Janeiro e a manutenção de fluxos migratórios sustentaram uma taxa elevada de crescimento populacional anual em torno de 8,2% (SIEDF/CODEPLAN). A estrutura urbana, por sua vez, manteve-se contida aos núcleos urbanos criados até então, consolidando suas ocupações, tendo em vista que não foram ofertadas novas áreas urbanas para a fixação da população.

O processo de expansão urbana neste período decorre da atuação paradoxal do governo local com relação ao controle da ocupação: por um lado não ofertou novas áreas para urbanização, contendo o crescimento urbano, especialmente, com relação aos terrenos destinados a população de baixa renda; por outro, não conteve a informalidade da ocupação urbana, com início em meados da década de 1980, tendo em vista a pouca efetividade da fiscalização e das políticas públicas de habitação.

O período de 1990 aos dias atuais se caracteriza pelo processo de metropolização de Brasília. Apesar de estar relacionada a um crescimento populacional menos intenso que em momentos anteriores, com taxas entre 2,62% e 2,12% para 1996 e 2007, respectivamente (SIEDF/CODEPLAN), mais próximas da taxa nacional de 1,63% para 2000 (IBGE), a ocupação urbana no período ocorreu pela expansão da área urbana a partir de dois movimentos distintos, responsáveis pela remodelação do espaço urbano do DF: a oferta de novas áreas urbanas pelo Governo do Distrito Federal e a constituição de parcelamentos irregulares por particulares.

Mantém-se, no entanto, a mesma tendência de dispersão da residência, tanto com os parcelamentos formais como com os informais, caracterizada pelo afastamento da população de baixa renda e pelo isolamento e forte polarização exercidos pelo Plano Piloto de Brasília.

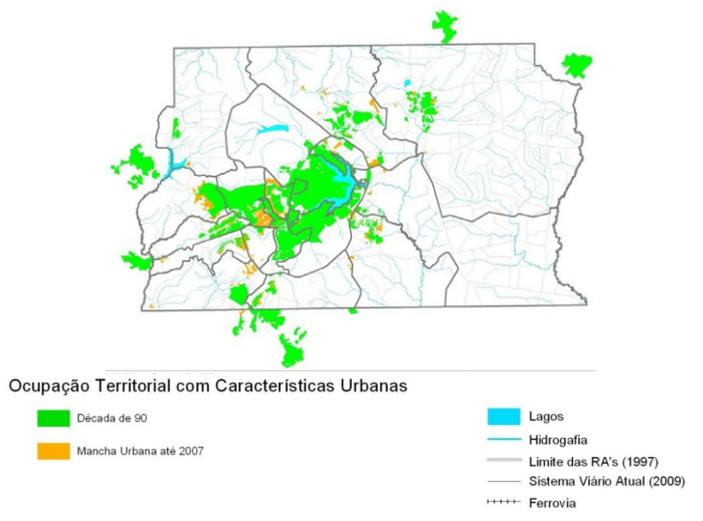
Na expansão urbana promovida pelo Governo do Distrito Federal, entre 1989 e 1994, foram ofertados mais de 100 mil lotes urbanizados para a população de baixa renda, constituídos em extensão a núcleos já existentes e em novos assentamentos planejados (SEDUMA, 2007). Samambaia, Santa Maria, Recanto das Emas, São Sebastião, Paranoá estão entre os novos núcleos criados para abrigar a população que morava em invasões e fundos de lotes. Para a classe média e média alta, ainda nos anos de 1990, foram implantados dois novos setores habitacionais: o Sudoeste, na região central de Brasília, e Águas Claras, a 22 km do Plano Piloto.

Já com relação a ocupação urbana informal, entre 1985 e 1995, foram contabilizados 529 parcelamentos irregulares em terras públicas griladas ou em terras particulares (SEDUMA, 2007, p 103), localizados em grande parte na Área de Proteção Ambiental do rio São Bartolomeu, direção oposta aos eixos de crescimento estabelecidos pelo planejamento governamental, que destinou estas áreas à proteção ambiental.

A contenção da oferta de terra urbana por parte do Governo do Distrito Federal, já mencionada, levou a formação de uma demanda reprimida em todas as faixas de renda, que juntamente com outros fatores relacionados à valorização imobiliária impulsionaram processos informais de expansão urbana, nos quais as regras rígidas do urbanismo são ultrapassadas e a racionalidade do projeto original passa a conviver com processos espontâneos de produção do espaço urbano (CAVALCANTE e PENNA, 2007).

Inicialmente, foram as parcelas da população de renda média e média alta que encontram na ocupação de parcelamentos irregulares do solo alternativas para moradia. Mas logo que a oferta de lote urbanizado pelo poder público para a população de baixa renda sofre retração, no final da década de 1990, a informalidade da ocupação urbana passa a ser reforçada por novas invasões dessa parcela da população. Contudo, nas duas situações o resultado é a criação pela sociedade de novas possibilidades de apropriação do espaço urbano.

Na continuidade deste processo de expansão urbana até 2007, observa-se o significativo aumento da extensão da ocupação urbana, movida pelos parcelamentos regulares do Governo do Distrito Federal e pelos parcelamentos informais, com o preenchimento dos vazios entre os diversos núcleos urbanos do Distrito Federal e a formação de uma extensa periferia além dos seus limites (Figura 3).



Fonte: SEDUMA

Figura 3 – Ocupação urbana no Distrito Federal e Entorno até 2007

O período é, ainda, marcado pelo crescimento populacional e urbano significativo dos municípios limítrofes do Distrito Federal, que vem recebendo incremento populacional daqueles migrantes que não conseguem manter suas moradias no DF. Configura-se o processo de formação de extensa área metropolitana, referenciada por vários estudos sobre Brasília (IPEA, 2002; FERREIRA, 1985; PAVIANI, 1985; PAVIANI, 1987; STEINBERG, 1999; FERREIRA, VASCONCELOS e PENNA, 2008).

Essa área metropolitana de Brasília é formada pelos municípios limítrofes ao Distrito Federal, com os quais as relações são tipicamente intraurbanas conforme incluídos nos estudos

do Plano Diretor de Transportes do Distrito Federal (2009): Luziânia, Cidade Ocidental, Valparaíso de Goiás, Novo Gama, Santo Antônio do Descoberto, Águas Lindas de Goiás, Planaltina de Goiás e Formosa.

A taxa de crescimento populacional dos municípios da área metropolitana de Brasília alcança patamares superiores ao do Distrito Federal, cujas taxas foram de 3,01% e de 2,12% em 2000 e 2007 (IBGE), respectivamente, enquanto que no conjunto dos municípios a taxa de crescimento ficou em 5,37% ao ano no período (Tabela 3). Cidade Ocidental e Luziânia apresentaram as taxas mais elevadas no período entre 2000 e 2007, de 8,97% e de 8,57% ao ano, respectivamente. Em 2007, o conjunto desses municípios já reunia uma população de 796.777 habitantes, representando 33% da população do Distrito Federal estimada em 2.443.547 habitantes (IBGE).

Tabela 3 - Crescimento Populacional nos Municípios do Entorno do DF para o Período de 2000 a 2007

Localidade	2000	2007	Taxa do período	Taxa a.a.
Novo Gama	73.026	83.599	14,48%	3,44%
Valparaíso de Goiás	94.856	114.450	20,66%	4,81%
Cidade Ocidental	34.465	48.589	40,98%	8,97%
Luziânia	141.082	196.046	38,96%	8,57%
Formosa	78.651	90.212	14,70%	3,49%
Planaltina-GO	73.718	76.376	3,61%	0,89%
Águas Lindas de Goiás	105.746	131.884	24,72%	5,68%
Santo Antonio do Descoberto	51.897	55.621	7,18%	1,75%
TOTAL	653.441	796.777	21,94%	5,37%

Fonte: IBGE e PDTU/ST/DF, 2008.

A evolução urbana de Brasília está associada, de um modo geral, ao afastamento da população da região central e sua dispersão em um tecido urbano fragmentado e extenso, que chega a extrapolar as fronteiras do DF, na constituição de uma área metropolitana. O percentual de população residente na região central (inclui as Regiões Administrativas de Brasília - Plano Piloto, do Lago Sul e Norte, Cruzeiro e Candangolândia) em relação à população total do DF vem decrescendo. Em 1970, 28,64% da população do Distrito Federal residiam nessa porção central do território, esse percentual passou para 16,36% em 2000 (Tabela 4). Incluindo a população dos municípios limítrofes que integra a área metropolitana de Brasília, o percentual que reside na região central passa a apenas 12,4% do total. Os dados revelam a tendência de distanciamento da população em relação à região central de Brasília.

Tabela 4 - Distribuição da população no DF entre localidades centrais e demais localidades – 1970, 1980, 1991 e 2000

Localidades do DF	População							
	1970	%	1980	%	1991	%	2000	%
Região Central (*)	159.951	28,64	317.336	26,49	327.619	20,46	335.581	16,36
Demais RAs	398.441	71,36	880.806	73,51	1.273.475	79,54	1.715.565	83,64
TOTAL	558.392	100,00	1.198.142	100,00	1.601.094	100,00	2.051.146	100,00

(*) Compreende as Regiões Administrativas de Brasília (Plano Piloto), Lago Sul, Lago Norte, Cruzeiro e Candangolândia.
Fonte: CAVALCANTE, 2009 – dados da CODEPLAN

Contudo, esse aspecto da ocupação urbana corresponde a um padrão excludente de produção do espaço, uma vez que a distribuição da população no espaço reproduz sua

estratificação social, com a concentração da população de mais alta renda no Plano Piloto e nas suas imediações. A distribuição da população segundo o rendimento médio se configura em um escalonamento da renda inversamente proporcional à distância entre a residência e a área central do Plano Piloto. Quanto maior a renda, mais próximo da área central, e quanto menor a renda, mais distante a moradia, incluindo as localizações fora dos limites do Distrito Federal, em cujos núcleos urbanos predominam população de baixos rendimentos.

É o quadro de carência das localidades urbanas mais distantes e dos municípios limítrofes ao Distrito Federal que torna intensa a polarização exercida pelo Plano Piloto de Brasília, definindo os contornos de forte segregação socioespacial que caracteriza o processo de formação dessa metrópole.

Observa-se que a dinâmica urbana na formação de centralidades intraurbanas pode ser compreendida a partir da relação desta espacialidade com a sociedade, na medida em que os Centros das cidades, como localidades estratégicas, são controlados em seu acesso pelas camadas de mais alta renda, interessadas em manter o seu controle sobre o espaço urbano como um todo. (VILLASA,2001)

Nesta perspectiva, que a fixação da população de alta renda na região do Plano Piloto e suas imediações reforça a centralidade dessa área em relação à área metropolitana de Brasília. Obviamente, a população de mais alta renda que reside nessa região usufrui de acesso privilegiado à área central do Plano Piloto, que por sua vez tem sua centralidade fortalecida pela capacidade de consumo e de investimento dessa população que lhe dá suporte. Essa aliança entre Centro e camadas de mais alta renda mantém a valorização do solo em toda a área central de Brasília e suas imediações.

Outro aspecto da evolução urbana de Brasília que impacta a formação de centralidades intraurbanas, está relacionado à forma como as forças que excluem de maneira seletiva a população e atividades do Plano Piloto também atuam no sentido de que a implantação do projeto, decorridos quase cinquenta anos de sua inauguração, seja ainda incompleta, restando inúmeros lotes vazios nessa porção da cidade. Preponderam os interesses que conduzem a manutenção de reservas fundiárias para utilização futura, a ação do capital imobiliário, que representam potencial de expansão da centralidade na área central do Plano Piloto.

Os lotes desocupados no Plano Piloto, Cruzeiro, Octogonal, Sudoeste e Candangolândia, conforme estudo sobre vazios urbanos (MARTINS, 2009, p. 185-200), correspondem em grande parte a doações a instituições governamentais, algumas já extintas. Já os lotes em posse da iniciativa privada permanecem desocupados na expectativa de obtenção de maior rentabilidade econômica, com possível mudança da legislação de uso e ocupação do solo, num processo de especulação imobiliária.

Tendo em vista a dimensão urbana, de maneira semelhante à estruturação da sua economia, atuam em Brasília forças antagônicas na transformação de sua centralidade intraurbana. O impacto da dispersão da ocupação urbana, com o distanciamento da residência transformou a centralidade planejada para a área central do Plano Piloto, produzindo outra centralidade, transformada, que é exercida sobre toda a área metropolitana de Brasília. Contudo, formada por processos excludentes, a sua centralidade intraurbana é marcada pela forte polarização do Plano Piloto, cujo papel é reforçado pela manutenção de forma seletiva das camadas de mais alta renda nesta localização.

O resultado desta confluência de forças é uma centralidade que se expande para as imediações do Plano Piloto, no eixo da EPIA, e também emerge em fragmentos na medida em que está relacionada à formação de uma extensa periferia desestruturada e fragmentada

territorialmente, que abriga a população e as atividades excluídas do Centro (FERREIRA e PENNA, 1996, p. 190).

5. Considerações finais

O ponto de partida para a concretização espacial de Brasília corresponde a sua concepção como capital federal e pólo de desenvolvimento regional, num grande projeto nacional que contou com investimentos maciços na construção do espaço para instalação da cidade. A centralidade planejada para a nova capital federal surgiria do cruzamento de dois eixos – rodoviário e monumental – lugar onde as atividades de comércio e serviços se implantariam de forma ordenada (setorizada), submetendo a sociedade à racionalidade do espaço.

Apesar da influência, sempre presente, do projeto inicial, reforçada pelo instituto do tombamento da sua concepção urbanística, a formação da centralidade intraurbana em Brasília segue rumos próprios, que encontra um contexto específico de evolução urbana e de estruturação de sua economia, que a tornam expressão da relação entre o que foi planejado e a sua espacialização como realidade urbana.

A estruturação da economia de Brasília é marcada pela contraposição entre os papéis que lhe foram atribuídos, de pólo de desenvolvimento para a região e de centro nacional político-administrativo. A cidade foi pensada e implantada com a economia centrada no processo de extração fiscal da receita, o que possui implicações sobre o atrofiamiento da base econômica geradora de renda própria, resultando na prevalência da sua função político-administrativa.

Diante desse quadro, a sua economia se estrutura em atividades terciárias, com forte participação do subsetor da administração pública direta e autárquica. O perfil da economia reforça o papel da área central do Plano Piloto como local de concentração de atividades, condição que resiste a mudanças, tendo em vista a situação única dessa localização onde se encontram instalados os principais órgãos do Governo Federal e do Governo Distrital. As forças que podem acionar um processo de transformação na centralidade intraurbana em Brasília, estariam associadas a atividades terciárias privadas, relacionados a implantação de grandes equipamentos de comércio e serviços capazes de gerar novas polarizações.

A dinâmica urbana de Brasília, por sua vez, conduziu a um acelerado processo de metropolização, estendendo a sua ocupação para além dos limites do Distrito Federal, constituindo a formação de um espaço urbano fragmentado e fortemente polarizado pelo Plano Piloto. No entanto, o caráter excludente da ocupação, que mantém na região central e seu entorno mais imediato a população de mais alta renda, reforça essa centralidade.

Como resultado dessas dinâmicas compostas de forças antagônicas o que se constitui hoje como centralidade intraurbana em Brasília não se trata mais daquela centralidade planejada para o cruzamento dos eixos rodoviário e monumental, ela se modifica em uma outra centralidade, marcada por movimentos que ocorrem no sentido da sua expansão, com a incorporação de áreas próximas ao Plano Piloto, na constituição de uma centralidade expandida.

6. Bibliografia

6.1.1. Livros

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Caracterização e tendências da rede urbana no Brasil: configuração atual e tendências da rede urbana*. IPEA, Brasília, 2002. p. 165-350.

MARTINS, Anamaria de Aragão Costa. Vazios Urbanos em Brasília. In: LEITÃO, Francisco (org.). *Brasília 1960 2010: passado, presente e futuro*. Brasília: SEDUMA, 2009. (prelo)

PAVIANI, Aldo. A metrópole terciária. *Brasília ideologia e realidade: espaço urbano em questão*. Brasília: Editora Parma, 1985 p. 57-80.

_____. Periferização urbana. *Urbanização e Metropolização: a gestão dos conflitos em Brasília*. Brasília: Editora da UnB, 1987.

_____. (org.). *Brasília ideologia e realidade: espaço urbano em questão*. Brasília: Editora Parma, 1985.

_____. (org.). *Urbanização e Metropolização: a gestão dos conflitos em Brasília*. Brasília: Editora da UnB, 1987.

_____. (org.). *Brasília : moradia e exclusão*. Brasília: Editora da UnB, 1996.

_____. (org.). *Brasília – Gestão Urbana: conflitos e cidadania*. Brasília: Editora da UnB, 1999.

_____. (org.). *Brasília : Controvérsias ambientais*. Brasília: Editora da UnB, 2003.

SEDUH. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Habitação do Distrito Federal. *Modelo de gestão estratégica do território do Distrito Federal*. Brasília: SEDUH, 2004.

VILLAÇA, Flávio. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

6.1.2. Capítulos de livros

FERREIRA, Ignez Costa Barbosa e PENNA, Nelba Azevedo. Brasília, novos rumos para a periferia. In: PAVIANI, Aldo (Org.). *Brasília : moradia e exclusão*. Brasília: Editora da UnB, 1996.

STEINBERGER, Marília. Formação do aglomerado urbano de Brasília no contexto regional e nacional. In: PAVIANI, Aldo (Org.). *Brasília – Gestão Urbana: conflitos e cidadania*. Brasília: Editora da UnB, 1999.

6.1.3. Artigos

CAVALCANTE, Cláudia Varizo e PENNA, Nelba Azevedo (2007). Espaço e Política Territorial na Criação de Unidades de Conservação no Distrito Federal. *Anais da VII Encontro Nacional da ANPEGE, Niterói, Rio de Janeiro*.

FERREIRA, Ignez Costa Barbosa; VASCONCELOS, Ana Maria Nogales; PENNA, Nelba de Azevedo. Violência urbana: vulnerabilidade dos jovens da periferia das cidades. *Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, 16. 2008, Caxambu. (mimeo)

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. O Centro e as formas de expressão da centralidade. *Geografia*. São Paulo, n. 10, 1991.

6.1.4. Teses

BEZERRA, Maria do Carmo de Lima (1996). Planejamento e Gestão Ambiental: uma abordagem do ponto de vista dos instrumentos econômicos. 240f. 1996. Tese de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade de São Paulo.

CAVALCANTE, Cláudia Varizo (2009) Formação e Transformação da Centralidade Intraurbana em Brasília. Dissertação de Mestrado em Geografia. Departamento de Geografia, Universidade de Brasília, Brasília

6.1.5. Artigos na Internet

SEDUMA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Distrito Federal. Plano Diretor de Ordenamento Territorial e Urbano do DF: Documento Técnico. Brasília: SEDUMA, 2007. Disponível em <<http://pdot.seduh.df.gov.br/sites/200/260/00000179.pdf>> Acesso em 25/08/2008

IBGE. Instituto Brasileiro de Estatística. Contas Regionais do Brasil. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2003_2006/default.shtm> e em

<<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2004/default.shtm>>

IBGE. Instituto Brasileiro de Estatística. Indicadores e dados populacionais. Contas Regionais do Brasil. Disponível em

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default_censo_2000.shtm>

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/contagem2007/default.shtm>

tm http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/projecao_da_populacao/2008/default.sh

<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2008/default.shtm>

6.1.6. Documentos estatísticos

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego, MTE. Base Estatística RAIS/CAGED
CODEPLAN. Companhia de Desenvolvimento do Planalto Central. Sistema de
Informações Estatísticas do Distrito Federal - SIEDF. Disponível em
<<http://www.siedf.codeplan.df.gov.br/gft/gftdefault.asp?publico=sim>>