

## **GEOGRAFIA URBANA DO DISTRITO FEDERAL: EVOLUÇÃO E TENDÊNCIAS<sup>1</sup>**

**Aldo Paviani**

Professor Emérito da UnB e Pesquisador Associado do Departamento  
de Geografia e do NEUR/CEAM  
paviani@unb.br

Recebido 16 de dezembro de 2004; revisado 14 de março de 2005, aceito 16 de abril.

**RESUMO** – Breve história da transferência da Capital brasileira é analisada a partir de antecedentes históricos e sob a ótica sócio-espacial. Descreve-se a dinâmica da urbanização e problemas da evolução urbana. Propugna-se pela criação de área metropolitana. Ao final, prevêem-se dois cenários, um otimista e outro pessimista em razão do estabelecimento ou não de políticas públicas para atender às demandas da população, sobretudo nos núcleos mais afastados do Plano Piloto.

**Palavras-Chave:** Brasília, processo de urbanização, metropolização, dinâmica e problemas urbanos, cenários urbanos futuros.

**ABSTRACT** – The transfer of the Brazilian Capital – Brasilia – is analyzed from a historic, territorial and social point of view. We present the urbanization dynamics of the process and the problems of urban evolution, pinpointing the regionalization of a metropolitan area between Brasilia and some counties of the state of Goiás. We further discuss pessimistic and optimistic future scenarios. With the lack of public planning, we will forecast the pessimistic scenario. The optimistic will be created by public politics and planning to attend to the demands of the Brazilian population.

**Keywords:** Brasilia, metropolization, dynamics, problems of urbanization, future urban scenarios.

<sup>1</sup> Com base na palestra realizada em 24/04/2006, sobre os 30 anos do reconhecimento do curso de Geografia da UnB pelo MEC.

## INTRODUÇÃO

Antes de focalizar o tema Urbanização no DF, indicado para as comemorações da Geografia, apreciaria fazer um comentário: na realidade, comemoramos o reconhecimento ou oficialização do curso pelo MEC, em 1975. Todavia, a Geografia tem existência anterior, remontando ao fim dos anos 1960. Lembro que, em 1969, ao ser convidado para trabalhar na UnB, havia ensino de Geografia no antigo Instituto de Ciências Humanas, Geografia da População na Faculdade de Ciências da Saúde e Geomorfologia no Instituto Central de Geociências (ICG). Em meado de 1969, constituiu-se o Grupo Gerador da Geografia, encarregado de elaborar um plano para o futuro departamento. Esse grupo era formado pelos Profs. Getúlio Vargas Barbosa, Ignez Costa Barbosa Ferreira, Azize Drumond e por mim. Então, no segundo semestre de 1969, começamos a ministrar Geografia Geral no Instituto Central de Geociências, seguindo o plano elaborado pelo Grupo Gerador. Pelo exposto, a Geografia tem pouco mais de três décadas: algo como 37 anos, se considerarmos a unificação de disciplinas e seus docentes contratados para o ICG.

## BRASÍLIA E SEUS PRIMÓRDIOS<sup>2</sup>

Os fatos ligados a datas são por vezes controversos: a história carrega elementos para contestação e polêmica. Para comprovar, lembro que comemoramos no dia 21 de abril de 2006 os 46 anos da inauguração do Plano Piloto, isto é, o “reconhecimento oficial” de que a cidade foi inaugurada. Todavia, o núcleo urbano tem um pouco mais de idade se reconhecermos sua existência a partir

<sup>2</sup> Relatos sobre os primórdios de Brasília podem ser encontrados em SILVA, Ernesto. *História de Brasília*. Brasília, Coordenada Editora de Brasília, s/d. e nas diversas publicações do jornalista Adirson VASCONCELOS como *A Mudança da Capital* e *A Epopéia da Construção*.

da construção do Catetinho, em outubro de 1956. Ou, então, quando o primeiro trator entrou no Plano Piloto, em julho de 1957, segundo relatos históricos. Logicamente, isso não serve para gerar polêmica, pois a data de inauguração encontra-se fortemente arraigada na cultura, nos atos cívicos e comemorações do governo e da população.

Por outro lado, a história de Brasília, possui registros que remontam ao tempo do Império, quando os Inconfidentes Mineiros pensaram em transferir a Capital para o interior.<sup>3</sup> Em 1891, a primeira constituição republicana estipulava a transferência e assim o assunto permaneceu até maio de 1892, quando foi nomeada a Comissão Exploradora do Planalto Central do Brasil pelo presidente Floriano Peixoto e chefiada por Luiz Cruls. Essa comissão foi responsável pelos primeiros estudos sobre o futuro território do Distrito Federal (DF). Os diversos cientistas elaboraram relatórios sobre aspectos geológicos, pedológicos, astronômicos, botânicos, etc. e demarcaram, em 1896, a área denominada de “Quadrilátero Cruls” com área de 14.400 km (Mourão, 2003, p. 60). Esses relatórios serviram de base para todos os estudos subseqüentes.<sup>4</sup>

Passa-se rapidamente pelos demais governos federais que trataram do assunto como no de Epitácio Pessoa, de Getúlio Vargas, seu Estado Novo e ditadura dos anos 30, por não haver nada de concreto para mudar a capital. Todavia, nos anos 1940, Vargas lançou a chamada “Marcha para o Oeste”, visando povoar o

<sup>3</sup> Questionamentos sobre a transferência da capital são levantados por FARRET (1985) em seu artigo “O Estado, a questão territorial e as bases da implantação de Brasília”. In PAVIANI, A. (org.) *Brasília, Ideologia e Realidade – Espaço Urbano em Questão*. São Paulo, Ed. Projeto/CNPq.

<sup>4</sup> A Codeplan reeditou o Relatório Cruls, tendo exemplar disponível na Biblioteca Central da UnB.

Planalto Central e pode ter estimulado os “mudancistas” a retomar o projeto de transferência.

No governo do general Eurico Gaspar Dutra, em 1946, mais uma comissão foi nomeada para aprofundar os estudos de transferência da capital do Rio de Janeiro para o interior. A Comissão de Estudos para a Localização da Nova Capital, era chefiada pelo general Poli Coelho. Saliente-se que a constituição de 1946 continuava a contemplar artigos sobre a mudança em suas “Disposições Transitórias”. Isso mostra que o assunto continuava na agenda geopolítica. O presidente Gaspar Dutra, com base no relatório Poli Coelho, enviou mensagem ao Congresso Nacional, oficializando medidas mais concretas. Os parlamentares debateram o assunto até 1953, quando, pela Lei 1.803, de 5 de janeiro do mesmo ano, autorizou o Poder Executivo a realizar estudos definitivos sobre a local da nova capital no Planalto Central. Em junho de 1953, o governo democrático do presidente Getúlio Vargas criou a Comissão de Localização da Nova Capital Federal, chefiada pelo general Caiado de Castro. Esse militar contratou a empresa Cruzeiro do Sul Aerofotogrametria para fotografar todo o território do “Retângulo do Congresso” com 52.000 km<sup>2</sup>. Em 1954, a Comissão deu a uma firma americana, a Donald J. Belcher and Associates a incumbência de detalhar os estudos aerofotogramétricos visando a escolha de sítios mais favoráveis a implantação da futura capital na área fotografada pela Cruzeiro do Sul.

Com o suicídio de Vargas, em 1954, seu vice, João Café Filho, nomeia o Marechal Pessoa para a Comissão de Localização da Nova Capital Federal, que aproveitou os estudos da Belcher and Associates. Como resultado, foi escolhido o “sítio castanho”, entre os cinco delimitados pelos americanos.

Escolhido o sítio, foi estabelecida com o estado de Goiás a delimitação do quadrilátero do DF. A cronologia para a transferência se torna mais acelerada com a campanha eleitoral de 1955, vencida por Juscelino Kubitschek de Oliveira. No ideário do novo presidente, fundamentado em 30 metas, encontra-se a “Meta Síntese”, que determinava a construção de Brasília e transferência da Capital federal. Empossado em 1955, Juscelino Kubitschek esteve no local onde se situa o ponto mais alto do sítio<sup>5</sup> em que se erguiam as construções, a 1.172m. Nessa cota, encontra-se o “cruzeiro” sendo escolhido como o local da 1ª Missa, realizada em 1º de maio de 1957.

Para os trabalhos iniciais, foi realizado um concurso internacional para a escolha do plano da cidade. Tendo 26 concorrentes, o concurso foi vencido pelo urbanista Lúcio Costa, com seu plano piloto de Brasília. O relatório desse urbanista foi aprovado em 15 de março de 1957. As obras de infra-estrutura começaram, de acordo com Ernesto Silva, então presidente da Novacap, em 2 de outubro de 1956<sup>6</sup>. Tiveram preferência, o aeroporto, estradas, olarias e serrarias, o Catetinho, compra de materiais básicos, etc.

A história mais recente passa dos relatórios e estudos à ação: construção do Catetinho, em fins de outubro de 1956, onde JK passou a despachar quando visitava os canteiros de obras. Os três anos e meio de obras sempre são descritos como verdadeira epopéia, mas houve muito suor, sacrifícios, lágrimas e mortes. Geograficamente, é relevante a intensa imigração de operários para trabalhar nas obras, ao longo de 1957 até 1960, o IBGE recenseou a população presente,

<sup>5</sup> Trata-se da cota altimétrica mais elevada do Eixo Monumental do Plano Piloto.

<sup>6</sup> Ver *História de Brasília*, de Ernesto Silva, op. cit. p. 151.

que aumentava no mesmo ritmo da aceleração das obras. A construção dos edifícios, em 1957, contava com uma população presente de 12.700 pessoas (**Tabela 1** - apud Paviani, 1976).

**Tabela 1** – População Recenseada

LOCALIDADE	1957(1)	1959(2)	1960(3)
Distrito Federal	12.700	64.314	141.742
Brasília	6.283	45.781	92.761
Plano Piloto	xxx	11.007	71.728
Núcleo Bandeirante	2.212	17.761	21.033
Acampamentos	3416	11250	xxx
Outros locais	5763	xxx	xxx
Taguatinga	*	3.677	27.315
Brazlândia	xxx	355	734
Sobradinho	*	*	10217
Planaltina	xxx	2.245	4.651
Gama	*	*	811

xxx - Dado inexistente na fonte indicada, \* - Localidade inexistente no ano indicado  
 Fontes: (1) IBGE. *1º. Recenseamento de Brasília*. Rio, IBGE, 1957; (2) IBGE. *Censo Experimental de Brasília*. Rio, IBGE, 1959; e (3) FIBGE. *Brasília*. Rio de Janeiro, FIBGE, 1969.

Saliente-se que a urbanização do DF iniciou-se com os primeiros canteiros de obras, como os da Vila Planalto, Cidade Livre, Candangolândia, Metropolitana e “acampamentos” e “outros locais”. Nos dois últimos, havia pavilhões para abrigar os operários, somando 17.013 pessoas no censo de 1959. Nesses, a precariedade e o improvisado foram dignos de nota, registrando-se revolta dos trabalhadores (Bicalho de Sousa, 1983, p. 41 e Ribeiro, 1991, p. 44).

Em 1957, havia poucos núcleos urbanos: Planaltina, Brazlândia, Núcleo Bandeirante e o Plano Piloto; as demais localidades eram acampamentos de construtoras ou favelas. Um ano antes da inauguração, havia 64.314 habitantes

e, em 21 de abril de 1960, ao ser inaugurado o Plano Piloto, o DF contava com 141.742 habitantes. Pode-se afirmar que, o acréscimo populacional por correntes migratórias importantes ocorreu em razão da demanda por operários na construção civil, da transferência da Capital e da paulatina mudança do Congresso Nacional, dos Tribunais e ministérios. Acrescente-se que havia um relativo improvisado na mudança de funcionários de instituições federais, pois muitos edifícios, inclusive os blocos residenciais, continuavam em obras nos anos subseqüentes à oficialização de Brasília como Capital do país. Com isso, deputados federais e senadores tinham como moradia alguns poucos hotéis e blocos residenciais ainda inacabados, inclusive pouco mobiliados. Em 1969 a catedral metropolitana continuava inconclusa, tal como muitos prédios residenciais e comerciais. Apesar disso, o povoamento é realizado para além dos limites do Plano Piloto, configurando, já nos primórdios, segregação sócioespacial e rígido controle dos empreendimentos e atividades por parte do governo central. Segundo Ferreira e Penna (1996, p. 195), “nas cidades de forte crescimento demográfico, as migrações massivas, a concentração no centro das funções de direção e os empregos nas diversas atividades produzem um território funcionalmente especializado e socialmente polarizado”. De fato isso se materializou na capital em construção e ao longo dos anos subseqüentes, conforme se verá a seguir.

### **AS ETAPAS DA URBANIZAÇÃO DE BRASÍLIA**

Como suporte à periodização, é importante vislumbrar que a urbanização acontece sob forte incremento populacional, conforme dados da Tabela 1. Outras características do processo referem-se à ampliação física da mancha urbana e às mudanças estruturais no conjunto urbano em formação. Considere-se também

a integração da nova capital com os estados limítrofes, sobretudo Goiás e Minas Gerais. O processo de urbanização, propiciado pela cidade, levou às inevitáveis mudanças e transformações sociais e econômicas, impulsionadas por modernizações tecnológicas, políticas e administrativas, além do desenvolvimento dos serviços e da indústria. A implantação de indústrias, de forma tímida e embrionária, esteve sob controle em razão das limitações determinadas pelo plano piloto da capital.

Como se deu o incremento populacional, a partir da superação das crises políticas dos anos 1960? O censo do IBGE de 1970 encontrou 516.896 habitantes; em 1980, superou a casa do milhão de habitantes: 1.138.835. No Censo de 1991, a população urbana era de 1.515.889 e, em 2.000, Brasília havia ultrapassado a casa dos dois milhões, tendo o censo registrado 2.051.146 habitantes, distribuídos em 19 Regiões Administrativas.

Comprovando o dinamismo da cidade, anote-se que o censo de 1970 encontrou apenas dois núcleos urbanos com mais de 100 mil habitantes – Plano Piloto e Taguatinga; em 1980, eram quatro com mais de 100 mil habitantes: Plano Piloto, Taguatinga, Ceilândia e Gama; no de 1991, mais uma localidade se acrescentava à lista: Samambaia. No censo de 2000 cidades centenárias em moradores eram oito: Plano Piloto, Taguatinga, Ceilândia, Gama, Samambaia, Guará, Sobradinho e Planaltina, o que atesta a evolução do crescimento dos núcleos, além dos que são constantemente criados, pois o GDF prevê um novo assentamento na área do Catetinho, não muito distante do Gama; outro está sendo desenhado para o Noroeste – Asa Norte. Os dois últimos mais o conjunto de Águas Claras destinam-se à classe média.

Há inúmeras tentativas de demarcar os diferentes períodos da urbanização local, a partir da inauguração do Plano Piloto. Remeto os interessados para os trabalhos de Ignez Costa Barbosa Ferreira (1985, p. 50), Neio Lucio de Oliveira Campos (1991, p. 98), Luiz Alberto Gouvêa (1991, p. 75), meus próprios (Paviani, 1997, p. 46), entre outros.<sup>7</sup>

Em síntese, podem-se vislumbrar três períodos:

1 – O da construção e transferência de funcionários e órgãos – o período pioneiro – de 1956 a 1973; a partir de 1964, sob regime da ditadura militar. Nesse período, inicia-se a abertura de espaços para as cidades-satélites (Taguatinga, em 1958) com o que se sinaliza a urbanização de feição estelar, isto é, polinucleada. Nos anos 1960, registram-se diversas crises políticas. Após quase oito meses de mandato, Jânio Quadros renuncia a presidência da República<sup>8</sup>. Em seu curto mandato, ocorrem protestos dos moradores do Núcleo Bandeirante, que obtiveram a fixação da localidade. Havia no governo federal quem defendesse a desconstituição do núcleo pioneiro, conforme Bicalho de Sousa (1991, p. 169). Ainda em 1961, é criada uma crise para negar a posse o vice-presidente Jango Goulart e, como “remédio”, instaura-se governo parlamentarista. No período ocorreu também o golpe de 1964, com a deposição de Jango Goulart.<sup>9</sup> A cidade foi ameaçada de paralisação, com fechamento do Congresso Nacional, edições de Atos Institucionais e intensos boatos sobre o

<sup>7</sup> Inúmeros trabalhos sobre a urbanização de Brasília podem ser consulados na coletânea *Brasília, Ideologia e realidade*. São Paulo, Ed. Projeto/CNPq, 1985 e nas obras da *Coleção Brasília*, da Editora UnB, a partir de 1987.

<sup>8</sup> Jânio Quadros renunciou no dia 25 de agosto de 1961.

<sup>9</sup> João Goulart foi deposto por militares na madrugada de 31 de março para 1º de abril de 1964, com intensa movimentação de tropas deslocadas de Minas Gerais para o Rio de Janeiro.

retorno da Capital ao Rio de Janeiro. Em 1971, implanta-se Ceilândia (resultado da Campanha de Erradicação de Invasões-lândia), com a transferência de 82 mil habitantes das favelas do IAPI, e das Vilas Esperança, Tenório, Sara Kubitschek, Esperança, Morro Urubu, Morro do Querosene, existentes ao redor do Núcleo Bandeirante.

2 – O período seguinte – de 1974 a início dos anos 1990 - é rico em ações para a consolidação de Brasília, como segue:

- a) Nesse período, tentou-se organizar a expansão da cidade com o PEOT (Plano Estrutural de Organização Territorial), de 1977; dez anos após, o Plano Piloto de Brasília foi considerado Patrimônio Cultural da Humanidade pela UNESCO. A capital esboça vida social; inicia-se a transferência de embaixadas; cria-se clima de efervescência política que deságua, em 1984, no movimento das “Diretas Já” (para eleição do presidente da República); incrementa-se a atividade imobiliária, com a construção de mansões no Lago Sul e Norte, de blocos residenciais, edifícios de escritórios, hospitais e hotéis e intensifica-se o comércio de terras, sobretudo de lotes residenciais.
- b) Configuração, mesmo informal, da Área Metropolitana de Brasília (AMB), com paralelo aumento da segregação sócioespacial, favelização e incremento do desemprego e da violência urbana.<sup>10</sup>
- c) Conquista de autonomia administrativa e política: após a promulgação da constituição de 1988, nomeou-se um governador-tampão<sup>11</sup>. Nas

<sup>10</sup> Abordagens inter e multidisciplinares da violência na capital encontram-se na coletânea coordenada por PAVIANI, A., FERREIRA, I. C. B. e BARRETO, F. F. P. (orgs.) (2005). *Brasília: Dimensões da Violência Urbana*. Brasília, Ed. UnB.

eleições de 1990, vota-se nos primeiros deputados distritais e no governador, à feição dos demais estados federados. Coincidentemente, nesse período recrudescem as ocupações de terras, seja com favelas, logo transferidas para cidades-satélites ou pela criação de novos assentamentos semi-urbanizados como Samambaia, em 1989. Nessa fase, foi intensa a grilagem e ocupações de terras públicas ou privadas pelos denominados “condomínios irregulares” e “invasões” (Malagutti, 1999, 55).<sup>12</sup> Em 1992, estabelece-se o PDOT (Plano Diretor de Ordenamento Territorial), que absorve o PEOT, o POT, o POUISO e as idéias de Lúcio Costa expostas no “Brasília Revisitada”. Registre-se que, em 1993, tivemos a Lei Orgânica do DF, elaborada pela Câmara Legislativa.

3 - O período contemporâneo, que inclui os últimos 15 anos, se entrelaça com ações para a autonomia política e administrativa, revelando-se crucial para o surgimento de verdadeira metrópole terciária e quaternária: limpeza de áreas faveladas do Plano Piloto, transferência dos moradores dos chamados “fundos de quintal” das cidades-satélites, algo revelador da segregação com periferização sócioespacial<sup>13</sup>. Houve também aumento significativo de assentamentos como Riacho Fundo 1 e 2, Santa Maria, Recanto das Emas, novo Paranoá, expansões

<sup>11</sup> Desde a fundação de Brasília, a função legislativa era desempenhada pela Comissão do Distrito Federal no Senado da República.

<sup>12</sup> Essas ocupações, legais, irregulares ou ilegais são mais conhecidas como “invasões” e “loteamentos clandestinos”.

<sup>13</sup> Segregação com “apartheid” é analisada pelo geógrafo Neio Campos (1991), op. cit. e pelo economista e sociólogo Brasilmar Ferreira Nunes no trabalho “Fragmentos para um discurso sociológico sobre Brasília”, 1997.

em Ceilândia – Setor Ó – e setores anexados como a quadra 18, em Sobradinho, Vila Buriti em Planaltina, Vila São José, em Brazlândia. Nesse período ocorrem ações violentas da polícia militar para a desconstituição da favela Estrutural, mas os moradores obtiveram, sob protestos, sua consolidação, apoiados por políticos e deputados distritais. A consolidação da favela foi sucedida pela sua ampliação, com a fixação de novos favelados, totalizando mais de 40 mil pessoas. Próximo a Paranoá, também estimulada por políticos, surge e se expande a favela Itapuã, hoje com mais de 50 mil habitantes, que padecem com a falta de infra-estrutura, serviços urbanos mínimos e, como em todas as “expansões”, falta de postos de trabalho.

Nesses dois períodos, houve a ampliação do processo polinucleado de povoamento e a desorganização na ocupação do território por condomínios privados. Muitas dessas ocupações são irregulares ou ilegais, ocupando APAs (Áreas de Proteção Ambiental), nascentes de riachos, como em Vicente Pires, área de matas ciliares, pendentes de morros como no Grande Colorado – tudo ao arpejo das leis ambientais e esforços demagógicos de alguns deputados distritais.<sup>14</sup> No Plano Piloto também se desrespeitam as leis ambientais, com captação de água do lago Paranoá, vedada por lei.<sup>15</sup> Na orla do lago também se constroem piscinas em terras públicas, “piers” e marinas sem licença ambiental, se levantam muros e cercas, impedindo a passagem da ciclovia prevista em planos de democratização da orla lacustre. A essas ações irregulares, ilegais e

<sup>14</sup> Sobre as irregularidades de ocupação de terras ver Câmara Legislativa: *CPI da Grilagem – Relatório Final*. Brasília, 1995.

<sup>15</sup> O abuso do bombeamento de água do lago é denunciado em artigo de Goulart e Medeiros, “Pura ilegalidade”, *Correio Braziliense – Caderno Cidade*, edição de 04/08/2006, p. 23.

abusivas aduz-se a lentidão ou jogo de cena se setores do GDF que permitiram o atual estado de coisas, um verdadeiro “nó fundiário” e ambiental difícil de ser desatado nos próximos anos.

### **BRASÍLIA, METRÓPOLE INCOMPLETA<sup>16</sup>**

Ao longo da evolução urbana no DF, a questão metropolitana é muito presente e nesse tópico desejamos esclarecer em que etapa o aglomerado se encontra - o de metrópole incompleta. Não se constitui desdouro para a Capital federal ser considerada metrópole incompleta. Segundo o saudoso geógrafo Milton Santos, metrópoles completas são as que possuem equipamentos e estrutura complexa, inclusive parque industrial, capazes de organizar o espaço nacional. As metrópoles incompletas, ao contrário, apenas comandam o espaço regional à sua volta. Por sua vez, em fins da década de 60, o IBGE estabeleceu as características demográficas e sócio-econômicas para definir as nove metrópoles brasileiras, então instituídas. Na época, Brasília, preenchia as características demográficas, mas não detinha as características de complexidade econômica, como indústrias para ser incluída nas metrópoles institucionalizadas pelo IBGE.

Com a constituição de 1988, a competência para delimitar espaços metropolitanos passou para as unidades federativas e o Distrito Federal poderia considerar que já possui volume populacional e complexidade nas funções para estabelecer uma gestão metropolitana. Suas atividades terciárias e quaternárias (serviços de alto padrão, Congresso Nacional, universidades, centros tecnológicos, etc.), possibilitam razoável capacidade de integração de grandes espaços

<sup>16</sup> Ver artigo de nossa autoria “Metrópole Incompleta” publicado no *Correio Braziliense, Caderno Opinião*, edição de 21/04/2002, p. 19.

geográficos como os das regiões Norte, Centro-Oeste, Nordeste e Sudeste. Dessas regiões, aliás, provêm as correntes migratórias mais significativas para o DF. Assim, Brasília seria uma metrópole terciário-quaternária, incompleta por não apresentar produção industrial de importância econômica em âmbito nacional.<sup>17</sup> São Paulo é a metrópole completa do Brasil, pois, além de ter pujança econômica, suas indústrias abastecem os mais distantes rincões nacionais, exportando para os países vizinhos em volume significativo.

O estatuto do Plano Piloto de Brasília estipulou para a Capital funções políticas e administrativas e coibiu a instalação de indústrias pesadas ou as que gerassem poluição ambiental. Apesar da restrição, Brasília cresceu e, hoje, é uma grande cidade. Escapou das restrições para que tivesse, no fim do século XX, algo como 500.000 habitantes ou 600.000, como sugeriu Sir William Holford, presidente do júri internacional formado para a escolha do projeto urbanístico da Capital. Hoje, Brasília apresenta população estimada em 2,3 milhões, ou 2,8 milhões se incorporados os núcleos contíguos – vulgarmente conhecidos como “Entorno”<sup>18</sup> - como os do Estado de Goiás e que possuem estreita integração com a Capital. Por este aspecto, ela é incontestavelmente uma das grandes cidades brasileiras. Funcionalmente, Brasília constituiu sua área metropolitana com o somatório das cidades do DF e as da área externa aos limites político-administrativos, como abordaremos adiante.

<sup>17</sup> Lúcia Cony Cidade aborda a questão da organização espacial urbana e o setor terciário em “Acumulação flexível e gestão do território no Distrito Federal”, In: PAVIANI, A. (org.) *Brasília – Gestão Urbana: Conflitos e Cidadania*. Brasília, Ed. UnB, 1999, p. 238.

<sup>18</sup> Contestamos os termos “Entorno” e “periferia”, empregados para designar núcleos distantes do Plano Piloto, por estarem evitados de preconceito, configurando a apartação sócioespacial, antes referida. Prefere-se utilizar a designação área metropolitana.

Nesse ponto, é importante ressaltar que Brasília organizou-se espacialmente aglomerando o Plano Piloto de Brasília, ou o centro da cidade, com os demais assentamentos urbanos, antes denominados de cidades-satélites. Essas, pela legislação federal, não podem ser consideradas sedes municipais, pois o município é Brasília, do qual todos os núcleos fazem parte. O Distrito Federal (DF) é a unidade federativa que engloba o território (cidade e campo), equivalendo-se aos demais estados federados. Por consequência é um estado com um único município, pois as duas instâncias se superpõem. Portanto o DF assume o duplo status de estado e de município e não há porque polemizar a respeito, pois está na Lei Maior. O fato de o Governo do DF ter, por decreto, alterado a denominação para cidades, não eleva as antigas satélites à condição de sedes municipais. Ser sede de município, pela Carta Magna, é o requisito básico para um núcleo receber a denominação de cidade. Aliás, a polêmica em torno do assunto deveria se ater não à denominação de cidades-satélites ou cidades (*tout court*), mas às funções e capacidade de gerar empregos por parte desses núcleos, bem como aos níveis de serviços, infra-estruturas e conforto urbano que oferecem aos seus habitantes. Há, nelas, saneamento básico em toda sua extensão? Como e onde geram empregos ou dependem do forte equipamento do Plano Piloto? Qual é o padrão das habitações? As vias de acesso e de capilaridade da malha urbana são pavimentadas nestes núcleos? Como está estruturado o sistema de transportes para os que não possuem automóvel? Qual a estrutura da renda nesses núcleos? Vê-se que a questão da denominação se reduz, fica menor e de pequena importância a cada questionamento.

Brasília, como referido, expandiu-se de forma polinucleada no interior do DF

e para além de seus limites, adentrando Goiás. Os municípios goianos próximos possuem fortes laços funcionais com a Capital e interagem fortemente com ela. Este fato chama à responsabilidade (federal e do DF) para que se oficialize a Área Metropolitana de Brasília (AMB). Ela seria capaz de dar coesão à gestão do território que se consolidou ao longo destes 46 anos de existência oficial da Capital.

Ao defendermos a AMB para o aglomerado urbano o fazemos voltados para a importância de Brasília no cenário nacional. Por quase meio século, a cidade atraiu migrantes de todos os recantos do país, trabalhadores e detentores de capitais; pessoas que não tinham onde morar e empresários empreendedores; pequenos agricultores expulsos do campo e agências bancárias, filiais de multinacionais e incorporadores imobiliários que mudaram a face do Plano Piloto. Por isto, em sua curta história, Brasília ensejou uma expansão urbana de grande expressão populacional e funcional. Possibilitando o surgimento de favelas, obrigou a implantação de novos assentamentos, ainda destituídos de infraestrutura e capacidade de gerar novos postos de trabalho. Isso favorece a visão de uma cidade excludente, com “guetos” em que se alojaram os empobrecidos. Mas, com isso, e por causa disto, a cidade requer que se mude seu perfil de empregos, sua estrutura, funcionalidade e o modelo de gestão urbana vigente.

A população da cidade clama por uma melhor distribuição dos benefícios e da renda. Por que os novos assentamentos não previram espaços para a implantação de atividades novas? Por que há timidez em proporcionar trabalho nas proximidades de moradia dos “periferizados”? Por que os gestores urbanos insistem no padrão “um terreno, uma família; uma família, um terreno”? Haveria

um pacto entre o setor público e o privado para a apropriação de terras em litígio ou de propriedade governamental?<sup>19</sup> Leve-se em conta, que, em breve, o estoque de terras para fins urbanos se esgotará e se faz imperiosa proibição de ocupação ilegal e irregular de terrenos.<sup>20</sup> Com isto, já se avança sobre territórios que, até por lei, possuem proteção ambiental, excluindo o uso habitacional. Por que ocorrem tantas infrações às leis ambientais, com assentamentos urbanos em APAs? Por que não há um programa continuado de habitações populares verticalizadas - com pequenos edifícios - no estilo do Conjunto Lúcio Costa (Guará)? Apesar da CPI da grilagem, por que não se coíbe mais fortemente os “condomínios” ilegais ou mesmo os irregulares? Tímida iniciativa é tomada com a destruição de habitações construídas junto aos córregos em Vicente Pires, sob pressão do IBAMA.<sup>21</sup>

Como essas questões, com maior propriedade ainda, podem ser levantadas para as cidades goianas limítrofes, voltamos a insistir na criação de um ente metropolitano. Ele seria capaz de ensejar uma estreita colaboração de Brasília e essas cidades, de tal forma que da integração se maximizem os equipamentos, se afastem duplicidades de gestão urbana de serviços que, entrosados, poderão reduzir os desperdícios e aumentar a eficiência do setor público. A gestão

<sup>19</sup> Sobre as relações dos setores público e privado, ver trabalho de Marília Luiza Peluso “Reflexões sobre ambiente urbano e representações sociais”, In PAVIANI, A. e GOUVEA, L. A. (orgs.). *Brasília: Controvérsias Ambientais*. Brasília, Ed. UnB, 2003, p. 190.

<sup>20</sup> A mídia tem noticiado a fiscalização (tardia) do GDF à grilagem de terras públicas, como a matéria de Luísa Medeiros no *Correio Braziliense*, edição de 31 de julho de 2006, Caderno Cidades, p. 17, sob o título “Meio Ambiente – A ordem é derrubar”.

<sup>21</sup> A destruição de construções irregulares é noticiada na matéria de autoria de Luísa Medeiros “Meio Ambiente – Irregularidades por toda a parte”, publicada no *Correio Braziliense*, Caderno Cidades, edição de 26/07/2006, p. 25.

integrada dará força para a boa administração da educação e da saúde pública; serão maximizados os grandes eixos de transporte público; será gerada riqueza para a implantação de tratamento de água, esgoto e do lixo urbano - o que promoverá a elevação do conforto e da qualidade ambiental, bastante desgastada, hoje. A metrópole formada com o aglomerado urbano em questão dará guarida para a efetiva implantação da RIDE, a Região Integrada de Desenvolvimento Econômico – atualmente em compasso de espera - e a possibilidade de atrair recursos para mudar o cenário de um futuro de ingovernabilidade para a Capital. A questão da RIDE e da AMB envolve abordagens de otimismo e pessimismo, tal como analisaremos na unidade seguinte.

### **E O FUTURO DA CAPITAL?<sup>22</sup>**

A depender da dinâmica demográfica, econômica e da existência ou não de projetos regionais (nacionais), aventamos dois cenários: um pessimista, com o continuado povoamento esparso, inclusive nos anéis externos ao DF, criando-se uma metrópole que engolfaria o Plano Piloto – tal como ocorreu com Belo Horizonte. Nesse espaço haveria caos urbano, com desemprego maior do que o atual, de 231.600 pessoas ou 18,7% da PEA, segundo levantamento do DIEESE/SEADE<sup>23</sup>; déficit de habitações condignas e favelas ocupando as várzeas, matas ciliares e nascentes; estímulo por parte de políticos influentes e corruptos para que pessoas pobres ocupem terras, com a presunção de futura “legalização” e/

<sup>22</sup> Ver “Cidades aniversariam?” de nossa autoria e publicado no *Correio Braziliense*, Caderno Opinião, edição de 19/04/2006, p.19.

<sup>23</sup> Em maio de 2006, o desemprego em Brasília atingiu 19,5% da PEA (de 999.400 ativos), uma das mais elevadas do país, segundo a PED/DF levantada pelo DIEESE/SEADE. Ver GDF/DIEESE/SEADE (2006). *PED no DF – Resultados – Junho/2006*, p. 4.

ou impunidade. Faltariam espaços de reserva para usos futuros - federais e do GDF, inclusive para a implantação de novas atividades produtivas e de serviços. Os transportes urbanos seriam insuficientes e precários, reflexos da demanda periferia-centro, acarretando congestionamentos no Plano Piloto. Haveria carência de escolas e professores para a rede de ensino comprometendo a educação de crianças e jovens. Os hospitais públicos e privados não teriam leitos suficientes para a população do DF e de sua área metropolitana. O território dos anéis externos da área metropolitana receberia, como atualmente, o excedente populacional do DF, dando sinais visíveis de inchaço e violência urbana, reproduzindo a favelização de Brasília. As cidades próximas do estado de Goiás e Brasília formariam uma cidade só, conurbada, mas com desarranjo político e administrativo.

No cenário otimista, o Plano Piloto estenderia os benefícios da urbanização a todo o território. Haveria exemplar rede escolar de ensino fundamental e médio a ponto de não haver crianças e jovens fora da escola. As universidades abririam faculdades em diversos pontos do DF e área metropolitana para que os universitários não necessitassem deslocar-se até o centro. Os hospitais, bem distribuídos no território e equipados, não submeteriam a população a filas de espera nos corredores e macas hospitalares. Planos de habitações populares acabariam com o déficit de moradias. As atividades econômicas possibilitariam a abertura de novas vagas, com a disseminação no DF de novas lojas, indústrias e serviços, a ponto de absorver grande parte da população economicamente ativa (PEA) das localidades, extinguindo o “comércio ambulante”. As leis ambientais e de uso da terra seriam respeitadas, não havendo “ocupações irregulares”. Políticos e empresários corruptos ou corruptores seriam julgados

e punidos. O trem metropolitano atenderia a maior parte do DF, suplementado por empresas de ônibus que cobririam toda malha urbana, agora dotada de pistas cimentadas e de maior durabilidade. A rede de transporte público reduziria a circulação de automóveis, dado que o petróleo, escasseando, poria um freio ao uso individual de veículos.

A partir dos 46 anos de Brasília, pelo labutar de sua população e governos, esperamos que a segunda hipótese possa ser totalmente vislumbrada no ano de 2050, com motivos palpáveis para comemorar a efetivação do cenário otimista sugerido acima.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BICALHO DE SOUSA, N. H. (1983) *Construtores de Brasília*. Petrópolis: Ed. Vozes.
- BICALHO DE SOUSA, N. H. (1991) O movimento pró-fixação e urbanização do Núcleo Bandeirante: a outra face do populismo janista. In PAVIANI, A. (org.). *A Conquista da Cidade: Movimentos Populares em Brasília*. Brasília: Ed. UnB.
- CÂMARA LEGISLATIVA (1995) *CPI da Grilagem – Relatório Final*. Brasília, CLDF.
- CAMPOS, N. L. de O. (1991) A segregação planejada. In PAVIANI, A. *A Conquista da Cidade: Movimentos Populares em Brasília*. Brasília: Ed. UnB.
- CIDADE, L. C. (1999) Acumulação flexível e gestão do território no Distrito Federal. In PAVIANI, A. (org.). *Brasília – Gestão urbana: Conflitos e Cidadania*. Brasília: Ed. UnB.
- DIEESE (2006) *Pesquisa de Emprego e Desemprego – maio de 2006*. [www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br).
- FARRET, R. L. (1985) O Estado, a questão territorial e as bases da implantação de Brasília. In: PAVIANI, A. (Org.). *Brasília, Ideologia e Realidade – Espaço Urbano em Questão*. São Paulo: Ed. Projeto/CNPq.

- FERREIRA, I. C. B. (1985) O processo de urbanização e a produção do espaço metropolitano de Brasília. In: PAVIANI, A. (Org.). *Brasília, Ideologia e Realidade – Espaço Urbano em Questão*. São Paulo: Ed. Projeto/CNPq.
- FERREIRA, I. C. B. & PENNA, N. A. (1996) Novos rumos para a periferia. In Paviani, A. (org.). *Brasília: Moradia e Exclusão*. Brasília: Ed. UnB.
- GOVERNO DO DF/DIEESE/SEADE (2006) *Pesquisa de Emprego e Desemprego no Distrito Federal – Resultados: Junho/2006*. Brasília, GDF/DIEESE/SEADE.
- GOULART, G. & MEDEIROS, L. (2006) Meio Ambiente – Pura Ilegalidade. *Correio Braziliense – Caderno Cidade*, edição de 04/08/2006.
- GOUVÊA, L. A. (1991) A capital do controle e da segregação social. In: PAVIANI, A. (Org.). *A Conquista da Cidade: Movimentos Populares em Brasília*. Brasília: Ed. UnB.
- IBGE. (1957) *1º. Recenseamento de Brasília*. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE. (1959) *Censo Experimental de Brasília*. Rio de Janeiro: IBGE.
- IBGE. (1969) *Brasília*. Rio de Janeiro: FIBGE.
- IBGE. (2000) *Censo Demográfico do Brasil – Resultado do Universo*. Rio de Janeiro: IBGE.
- MALAGUTTI, C. J. (1999) Loteamentos clandestinos no Distrito Federal: caminhos alternativos para a sua aceitação. In PAVIANI, A. (org.) *Brasília – Gestão Urbana: conflitos e cidadania*. Brasília: Ed. UnB.
- MEDEIROS, L. (2006) Meio Ambiente – Irregularidades por toda a parte. *Correio Braziliense, Caderno Cidades*, edição de 26/07/2006.
- MEDEIROS, L. (2006) Meio Ambiente – A ordem é derrubar. *Correio Braziliense, Caderno Cidades*, edição de 31/07/2006.
- MOURÃO, R. R. de F. (2003) *Luiz Cruls – O Homem que Marcou o Lugar*. Brasília: Gráfica e Editora Qualidade.

- NUNES, B. F. (1997) Fragmentos para um discurso sociológico sobre Brasília. In: NUNES, B. F. (org.). *Brasília: A Construção do Cotidiano*. Brasília: Ed. Paralelo 15.
- PAVIANI, A. (1976) *Mobilidade Intra-Urbana e Organização Espacial: o Caso de Brasília*. Brasília, Tese de Livre-Docência (mimeo).
- PAVIANI, A. (1985) A metrópole em Crise. In PAVIANI, A (org.) *Brasília, Ideologia e Realidade – Espaço Urbano em Questão*. São Paulo: Ed. Projeto/CNPq.
- PAVIANI, A. (1997) Brasília: cidade e capital. In Nunes, B. F. (org.) *Brasília: a Construção do Cotidiano*. Brasília: Ed. Paralelo 15.
- PAVIANI, A. (2005) Brasília complexa. *Correio Braziliense, Caderno Opinião*, edição de 19/04/2005.
- PELUSO, M. L. (2003) Reflexões sobre ambiente urbano e representações sociais. In Paviani, A. e GOUVÊA, L. A. de C. (orgs.). *Brasília: Controvérsias Ambientais*. Brasília, Ed. UnB.
- RIBEIRO, G. L. (1991) Acampamento de grande projeto: uma forma de imobilização da força de trabalho pela moradia. In PAVIANI, A. (org.), *A Conquistada Cidade – Movimentos Populares em Brasília*. Brasília, Ed. UnB.